

Accession sociale à la propriété

Le bail réel solidaire

L'organisme de foncier solidaire et le bail réel solidaire ont-ils vocation à remplacer le prêt social location-accession (PSL-A) dans les dispositifs d'aide à l'accession à la propriété du logement ?

La publication au *Journal officiel* du 11 mai des deux derniers décrets relatifs¹ aux « organismes de foncier solidaire » et au « bail réel solidaire » achèvent un travail législatif et réglementaire de plus de trois ans² permettant d'apporter des solutions nouvelles pour développer une offre de logements en accession sociale à la propriété. En partageant la même cible de ménage, et peu ou prou les mêmes avantages, que le « prêt social location-accession », ce nouveau dispositif entre en concurrence directe avec ce dernier. Il est donc légitime de s'interroger sur un potentiel processus de substitution à terme entre les deux dispositifs : cette perspective semble pertinente d'un point de vue, tant de cohérence des politiques publiques, que d'optimisation budgétaire.

Sans refaire toute l'histoire de l'inscription de l'accession à la propriété dans les politiques publiques en France, on peut constater que les solutions imaginées depuis la fin du XIX^e siècle ont toujours reposé principalement sur deux types d'aides. Dès 1894, l'adoption de la *loi Siegfried* permit la création d'une part d'aides fiscales et d'autre part des bonifications de prêts pour aider les ménages dans leur parcours d'accédant. À l'heure actuelle, les principales aides de l'État restent des prêts aidés (le prêt à taux zéro et le prêt d'accession sociale³) et la combinaison d'un taux de TVA réduit à 5,5 % et d'une exonération de taxe foncière pendant 15 ans pour le prêt social location-accession (PSL-A) dont la phase locative sociale permet d'en justifier les avantages fiscaux auprès de l'Union européenne.

Depuis sa création en 2004, grâce à ces avantages, le PSL-A s'est progressivement imposé comme le dispositif dédié à l'acces-

sion sociale à la propriété. Le principe de la location-accession proposée par le PSL-A se présente de la manière suivante : le ménage accédant entre dans son logement d'abord en tant que locataire (c'est la phase dite « locative »), avant de lever l'option lui permettant de devenir propriétaire. Ce mécanisme permet ainsi au ménage d'éviter de payer, d'une part un loyer, et d'autre part des premières mensualités de prêt, avant l'entrée dans les lieux comme c'est généralement le cas dans le cadre d'une vente en l'état futur d'achèvement (VEFA).

Le dernier rapport de la Cour des comptes sur le sujet juge le dispositif « efficace, mais marginal ». Mais il a permis à plus de 46 000 ménages en dix ans d'accéder à la propriété, soit un rythme annuel moyen de 4 600 logements livrés. En 2015, plus de 8 000 prêts ont été octroyés, principalement via les organismes HLM (et notamment les coopératives) qui peuvent plus facilement mettre en œuvre la phase locative initiale et répondre à leurs obligations de garanties (garanties de rachat et logement sur 15 ans après la levée d'option).

Depuis peu, le PSL-A n'est plus le seul dispositif dédié à l'accession sociale à la propriété. Le mécanisme nouvellement créé des organismes de foncier solidaire et du bail réel solidaire, s'adresse au même public que le PSL-A (plafonds de ressources et de prix) et présente quasiment les mêmes avantages⁴ : une TVA à 5,5 %, l'éligibilité au prêt à taux zéro, et un abattement possible 30 % de la taxe foncière en cas de délibération d'une collectivité locale dans ce sens (au lieu d'une exonération totale pendant 15 ans pour le PSL-A). Les deux dispositifs entrent donc clairement en concurrence, ce qui pose une réelle question de cohérence des politiques publiques qui pourrait être résolue par un processus de substitution à terme.

L'organisme de foncier solidaire est la version française du *Community Land Trust*, qui a fait ses preuves depuis plus de 40 ans aux États-Unis et qui a été distingué deux fois

¹ Décret n° 2017-1038 du 10 mai 2017 relatif au bail réel solidaire et décret n° 2017-1037 du 10 mai 2017 relatif aux organismes de foncier solidaire.

² Ce travail a commencé par l'introduction de l'article L329-1 relatif aux organismes de foncier solidaire dans la *loi ALUR* publiée au *Journal officiel* du 26 mars 2014.

³ On peut préciser que le Prêt d'accession sociale permet également d'accéder aux APL-Accession. Jugées trop coûteuses, la suppression de ces dernières a déjà été proposée, notamment à l'occasion du débat parlementaire autour du projet de loi de finances 2016.

⁴ Ces dispositions ont été adoptées à l'occasion du projet de loi rectificatif 2016.

Vincent Le Rouzic

Délégué général de la Coordonnée nationale des associations de l'habitat participatif et président de l'association *Community Land Trust France*. Il est également doctorant en urbanisme sur la ville abordable à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne, rattaché au sein du laboratoire Géographie-cités (UMR 8504).

par le Prix mondial de l'habitat⁵. Schématiquement, le principe est simple : il s'agit de confier la propriété du sol à un organisme à but non lucratif, ce qui permet de sortir le coût du foncier du prix du logement offrant ainsi la possibilité aux ménages d'acquérir leur résidence principale, là où ils n'ont pas la capacité financière suffisante pour acheter sur le marché libre. Contrairement à d'autres dispositifs antérieurs, comme le « Pass foncier »⁶, le ménage n'a pas vocation à racheter

5 Le *Champlain Housing Trust* dans le Vermont et le *Caño Martín Peña Community Land Trust* à Porto Rico ont été respectivement distingué en 2008 et 2016.

6 Initialement créé en septembre 2006, le Pass foncier « individuel » faisait appel au bail à construction pour permettre au ménage dans le cadre de l'acquisition d'une maison individuelle d'acheter dans un premier temps la propriété bâtie (le temps de rembourser le prêt initial sur 25 ans maximum) puis dans un second temps la propriété foncière. Ce mécanisme de dissociation bâti foncier temporaire a très vite laissé place au prêt Pass foncier prenant

le sol, il n'en sera que locataire et paiera une redevance foncière ayant vocation à rester abordable. En contrepartie de ce coup de pouce initial, le ménage s'engage à revendre son titre de propriété en respectant une formule de revente lui permettant de retrouver sa mise initiale à laquelle s'ajoute une part de la plus-value. La plus-value limitée du ménage vendeur permet à l'acquéreur suivant d'acheter, à son tour, son logement dans des conditions favorables. Et ainsi de suite, de sorte que le dispositif perdure de génération en génération.

Pour mettre en œuvre un tel schéma en France, trois ans de travail législatif et réglementaire ont été nécessaires permettant la création d'un nouvel organisme à but non lucratif, l'organisme de foncier solidaire, agréé par le préfet et dont l'activité principale sera d'acquérir des terrains, de sélectionner les ménages éligibles, de facturer les redevances foncières, d'assurer ou de déléguer la maîtrise

la forme d'un prêt à remboursement différé, qui a finalement fusionné avec le Prêt à taux zéro.

d'ouvrage⁷ et de vérifier la bonne application des clauses au moment de la revente. L'organisme de foncier solidaire est le seul à pouvoir utiliser le bail réel solidaire, un nouveau bail de longue durée, dont la principale innovation est de permettre le contrôle du prix de revente et de dissocier de fait perpétuellement propriété foncière et immobilière via un mécanisme de rechargement du bail à chaque mutation. Ce rechargement du bail permet ainsi de maintenir la valeur économique de la propriété bâtie acquise par le ménage⁸, alors que les →

7 La maîtrise d'ouvrage peut être assurée soit directement par l'organisme de foncier solidaire, soit par tout opérateur (promoteur immobilier, bailleurs sociaux, ou encore coopératives d'habitants ou sociétés d'autopromotion).

8 Par exemple, si un ménage achète son logement à travers un « bail réel solidaire » d'une durée de 80 ans, et qu'il le revend 350 ans plus tard, le bail est automatiquement prorogé pour le nouvel acquéreur sur une durée de 80 ans, permettant de fait de dépasser la durée maximale de 99 ans imposée aux autres baux de longue durée.

Comment est financé le coût du foncier ?

Si l'objectif de l'organisme de foncier solidaire est de baisser le prix du logement en sortant le coût du foncier du montant de l'acquisition, il ne constitue pas pour autant une pierre philosophale qui ferait disparaître miraculeusement le terrain de l'équation économique. Le foncier a une valeur économique sur un marché immobilier donné et l'organisme de foncier solidaire qui souhaite s'en porter acquéreur pour développer une offre en bail réel solidaire plus attractive que le prix du marché doit trouver une solution de financement. Dans l'équilibre économique des organismes de foncier solidaire, les ménages propriétaires des murs de leur logement pourront être mis à contribution en payant une redevance foncière, mais celle-ci doit rester raisonnable pour que l'opération demeure attractive pour le ménage.

Pour financer concrètement l'acquisition du foncier, des solutions déjà existantes pour le PSL-A peuvent être mises en œuvre. La première solution consiste, quand le foncier est maîtrisé par les pouvoirs publics, à ce que ces derniers le cèdent à un prix minoré, voire à l'euro symbolique, permettant ainsi d'avoir un impact réel sur le coût

de revient de l'opération et par conséquent sur le prix de vente final. Dans le même esprit, une autre solution peut consister à verser une subvention couvrant tout ou partie de la charge foncière directement à l'organisme de foncier solidaire, au lieu de la verser au maître d'ouvrage de l'opération ou au ménage acquéreur comme cela se pratique actuellement. Une troisième solution peut consister à créer dans les documents d'urbanisme (PLU) des servitudes de mixité sociale permettant de contraindre les opérateurs à développer des opérations mixtes avec un mécanisme de péréquation globale de la charge foncière. Ce type de solution a un impact sur le compte à rebours promoteur et fait peser sur le propriétaire foncier vendeur une partie de l'équilibre de l'opération.

À ces solutions déjà pratiquées couramment, il existe d'autres pistes à explorer. L'organisme de foncier solidaire en tant qu'entité morale peut faire appel au levier de l'emprunt pour financer les acquisitions foncières, ce que ne permet pas le dispositif du PSL-A. Si l'emprunt est une opportunité à étudier, il implique nécessairement une redevance foncière payée par le ménage à l'organisme de foncier solidaire permettant à ce dernier de faire face à ses échéances de remboursement. Par conséquent, dans

l'équation économique générale, le levier de l'emprunt n'a d'intérêt que si l'organisme de foncier solidaire peut s'endetter dans des conditions plus favorables que les ménages via un prêt immobilier octroyé par une banque de détail.

Dans cette direction, une solution est à privilégier : il s'agit d'ouvrir la possibilité aux organismes de foncier solidaire de mobiliser le prêt Gaïa foncier de la Caisse des Dépôts qui permet à certains organismes de s'endetter sur une durée de 60 ans à un taux abordable (taux du livret A + 60 points de base). Si à ce stade, la CDC n'a pas annoncée officiellement de doctrine en la matière, une telle perspective permettrait de structurer le financement des acquisitions foncières entre d'une part un apport (fonds propres, subvention ou minoration de charges foncières) et d'autre part un prêt de long terme permettant d'équilibrer l'opération de l'organisme de foncier solidaire, tout en restant attractif pour le ménage (achat d'un logement à un prix inférieur du marché et paiement d'une redevance foncière raisonnable). Ce type de financement structuré peut présenter une opportunité pour réduire la part des subventions publiques allouée pour chaque opération d'accession sociale. ■

➔ baux limités jusqu'à présent à une durée maximale de 99 ans sans possibilité de prorogation conduisent à transférer à terme la valeur patrimoniale du bâti au propriétaire du foncier.

Du point de vue des politiques publiques, le principal intérêt de ce nouveau dispositif par rapport au PSL-A est de permettre de démultiplier l'effet des aides publiques dans le temps. En effet, une fois la levée d'option réalisée dans le PSL-A, le ménage devient pleinement propriétaire de son logement et dans ce cas la jurisprudence limite généralement à 15 ans la durée des clauses anti-spéculatives. Cette fois-ci, en confiant l'aide publique à un organisme de foncier solidaire, celle-ci est protégée par ce dernier et par les clauses du bail réel solidaire, de sorte qu'elle ne peut être privatisée et bénéficie ainsi à plusieurs générations de ménages à bas revenus sans limitation de durée. C'est pour cette raison principale que les pouvoirs publics ont tout intérêt à privilégier ce type de dispositif dont la vocation n'est pas de produire des logements nécessairement plus abordables

que l'offre en PSL-A, mais de créer une offre pérenne de logements en accession sociale, tout comme les bailleurs sociaux proposent une offre durable de logements locatifs sociaux.

Les acteurs qui se lancent dans l'expérimentation d'un tel dispositif ont bien compris ces enjeux-là et ils sont déjà nombreux à tenter l'aventure. Un certain nombre de collectivités au premier rang desquels Paris, Rennes et Lille ont manifesté publiquement leur intérêt pour un tel dispositif. Du côté des organismes HLM, ce sont surtout les coopératives HLM qui sont proactives en étant à l'initiative de la création d'un organisme de foncier solidaire, notamment en région Île-de-France (Urcoop) et au Pays basque (Comité ouvrier logement). Les établissements publics fonciers locaux s'impliquent également dans certains territoires : par exemple, l'EPFL du Pays basque vient de lancer une étude sur le sujet. Reste à savoir si les promoteurs immobiliers vont également entrer dans la danse : ils pourraient y avoir intérêt étant donné que ce dispositif leur offre

la possibilité de bénéficier de la TVA à 5,5 %, sans avoir l'obligation de proposer une garantie de rachat et de relogement comme c'est le cas dans le PSL-A.

En élargissant ainsi le jeu d'acteurs potentiels autour de l'accession sociale à la propriété, il est fort à parier que l'offre de logements en bail réel solidaire sorte rapidement de la marginalité à laquelle le PSL-A était cantonnée. Et surtout, la pérennisation de l'offre rendue possible avec le bail réel solidaire permet de ne plus seulement raisonner en termes de rythme de production, mais également en termes de stock de logements disponibles aux ménages à bas revenus. Il n'en demeure pas moins que le dispositif reste complexe et que de vrais efforts de pédagogie sont à réaliser pour garantir le succès commercial de ce nouveau produit. À cet égard, la commercialisation des premières opérations dans les territoires pionniers va avoir valeur de test pour mesurer la réceptivité des ménages face à ce type d'offre de logements. Affaire à suivre, donc...



© Yannpro/Potolia