

L'organisme de foncier solidaire (OFS)

Une piste pour construire des logements à prix abordable

La version française du Community Land Trust de l'OFS, qui a été introduit dans notre législation par la loi ALUR de 2014 est encore mal connue. Analyse du dispositif.

La dissociation du foncier et de la construction immobilière a été et demeure une technique intéressante pour diminuer fortement l'impact du coût du foncier et favoriser le développement de logements à prix abordable.

Cette dissociation trouve depuis quelques années une nouvelle illustration, aux États-Unis, au travers des « *community land trust* » où cet outil connaît un véritable succès. Il a été distingué en 2007 par le Prix mondial de l'habitat des Nations Unies¹.

Les organismes créés, à but non lucratif, ont pour ambition de mettre à disposition, sur du très long terme, du foncier, bâti ou non, pour la production de logements abordables.

Le mécanisme, qui a fait ses preuves Outre-Atlantique, tend à se développer en Europe. En 2012, le CLT urbain a été mise en place à Londres ainsi qu'à Bruxelles.

Cet outil juridique qui permet en dissociant la maîtrise foncière de la propriété immobilière de réduire le coût d'accès à la propriété a fait l'objet d'une acclimatation en droit français, par la loi ALUR, au travers des organismes de foncier solidaires.

Un mécanisme innovant structuré autour des organismes de foncier solidaire

Le mécanisme est somme toute assez simple. Il consiste à dissocier la propriété foncière de la propriété des constructions immobilières.

¹ Espacité, mai 2016.

Aldo Sevino
Avocat, cabinet ASEA

L'OFS achète des terrains avec un prêt à long terme. Un opérateur immobilier (promoteur) construit sur lesdits terrains des immeubles destinés à l'habitation.

Les logements réalisés sur les terrains détenus par l'OFS sont vendus (ou éventuellement loués) à des ménages, sous condition de plafond de ressources. Ces ménages deviennent ainsi propriétaires du bâti mais demeurent seulement locataires du sol (l'OFS restant propriétaire des terrains)². Ils n'ont pas besoin d'acquérir le terrain d'assiette de leur construction.

En contrepartie de ce coup de pouce financier important, les ménages ne pourront revendre le logement qu'à un prix de cession encadré et à un ménage répondant à des critères de ressource. Ce mécanisme est donc clairement structuré autour d'un organisme pivot, l'organisme de foncier solidaire.

L'OFS doit présenter un certain nombre de caractéristiques

- Il doit s'agir d'un organisme à but non lucratif dont le but est de faciliter l'accès à l'accession des classes moyennes ou modestes.
- À titre principal³: il doit gérer des terrains visant à la production de logements.
- À titre subsidiaire : il doit réaliser l'accompagnement des bénéficiaires des baux (voir tableau ci-contre).

La dissociation des propriétés du sol et du bâti pour réaliser des logements ou équipements collectifs à moindre coût⁴ est fondée sur un bail réel solidaire (voir développement infra). Afin de pérenniser le système, le législateur a prévu la possibilité de

² Jean-Noël, Escudie, « Un décret précise les modalités de fonctionnement des organismes de foncier solidaire », Caisse des dépôts.

³ Bruno Wertenschlag, « Le bail réel solidaire et les organismes de foncier solidaire », AJDI, 2016, p.740.

⁴ Jean-Noël Escudie, « Un décret précise les modalités de fonctionnement des organismes de foncier solidaire », Caisse des dépôts.

proroger de plein droit la durée du bail pour permettre à tout nouveau preneur de bénéficiaire d'un droit réel immobilier d'une durée égale à celle prévue dans le contrat initial⁵.

L'intervention de l'OFS s'inscrit nécessairement dans une logique non-spéculative. L'encadrement des prix de vente et de revente s'inscrit parfaitement dans cette logique.

Les structures envisageables pour l'OFS

L'OFS qui peut être une personne morale de droit public ou privé⁶, peut prendre plusieurs formes juridiques.

- Selon le *Courrier des maires*, l'OFS peut être « une association, une fondation, une coopérative »⁷.
- Selon, la Fédération nationale des sociétés coopératives d'HLM, l'OFS pourrait avoir le statut d'une association, d'une fondation, d'un fond donation et d'une société anonyme coopérative⁸.
- Selon nous, la forme associative est, a priori, la structure la plus adaptée à l'action et aux règles de fonctionnement (bénéfices entièrement affectés au maintien et développement de leur activité, les recettes sont consacrés à l'activité de gestion).

Présentation synthétique des principales caractéristiques des structures juridiques envisageables

Quelle que soit la forme juridique retenue, la création de l'OFS exige le respect de certaines conditions⁹ :

⁵ « Bail réel solidaire », Dictionnaire permanent, mise à jour 211, 26 janvier 2017.

⁶ Article 1^{er} décret du 12 septembre 2016.

⁷ « Les organismes fonciers solidaires vont bientôt débarquer en France », *Le Courrier des maires*, le 13 décembre 2016.

⁸ Les Coop HLM, « Les organismes de foncier solidaire », septembre 2016.

⁹ Article R. 329-3 du code de l'urbanisme.

	Objet/ conditions	Caractéristiques	Fondateurs	financement
Association	<ul style="list-style-type: none"> Pas de condition particulière. Limite : interdiction de distribuer les bénéfices aux membres. 	<ul style="list-style-type: none"> Grande liberté statutaire. Durée limitée ou indéterminée. 	<ul style="list-style-type: none"> Personnes publiques ou personnes privées. Minimum 2 personnes. 	<ul style="list-style-type: none"> Ressources : dons manuels, legs (si d'utilité publique), subventions, cotisations des membres. Ressources en nature (mise à disposition d'un local).
Fondation d'entreprise	<ul style="list-style-type: none"> Création pour une durée limitée pour réaliser une œuvre d'intérêt général selon un programme pluriannuel par sociétés civiles ou commerciales, EPIC, coopératives, institutions de prévoyance ou mutuelles. 	<ul style="list-style-type: none"> Durée déterminée, minimale de 5 ans et prorogable d'au moins 3 ans (même procédure que la déclaration). Le montant du programme d'action pluriannuel ne peut être inférieur à 150 000 €. Les fondateurs s'engagent à effectuer les versements convenus. Les sommes que chaque fondateur s'engage à verser sont garanties par une caution bancaire. 	<ul style="list-style-type: none"> Pas de nombre minimal. 	<ul style="list-style-type: none"> Ressources : versements des fondateurs, subventions, produits des rétributions pour services rendus, revenus, placement de ressources, emprunts. Pas d'appel à la générosité publique.
Fondation d'utilité publique	<ul style="list-style-type: none"> Gestion d'un patrimoine important pour réaliser une mission d'intérêt général (sans but lucratif). 	<ul style="list-style-type: none"> Fonctionnement réglementé et contrôle précis. Décret en CE pour la procédure déclarative. 	<ul style="list-style-type: none"> Possibilité d'un seul fondateur. Peuvent être fondateurs : des particuliers, des organismes de droit privé ou public (entreprises, associations, EP). 	<ul style="list-style-type: none"> Pour exister il est impératif que soit programmée la constitution d'une dotation initiale en capital. Dotation : dons, donations, legs. Autres ressources possibles : subventions publiques, dons, donations, legs, revenus tirés de ses prestations de service ou placements financiers
Fond de dotation	<ul style="list-style-type: none"> Outil de financement privé et désintéressé d'actions d'intérêt général. 	<ul style="list-style-type: none"> Grand souplesse de fonctionnement. Procédure déclarative rapide (déclaration en préfecture). 	<ul style="list-style-type: none"> Pas de nombre minimal de fondateurs 	<ul style="list-style-type: none"> Dotation initiale des créateurs : min 15 000 €. Peuvent participer au financement : particuliers, associations, entreprises, sociétés commerciales. Peut recevoir dons, dotations et legs mais pas de cotisation ni de subvention.
Société coopérative d'intérêt collectif	<ul style="list-style-type: none"> Permet d'associer toute personne physique ou morale de droit privé ou droit public autour d'un projet d'intérêt collectif présentant un caractère d'utilité sociale. 	<ul style="list-style-type: none"> Gestion démocratique (une personne, une voix) partage des pouvoirs, pas de majorité. Possibilité de faire varier le capital sans convoquer une assemblée générale. Non lucratif. Société de personnes avec une forme commerciale : SAS, SA, SARL. « la collectivité n'est pas seule à la manœuvre, mais participe à une mise en coopération d'acteurs sur un territoire ». 	<ul style="list-style-type: none"> Doivent être obligatoirement associés : des salariés, des bénéficiaires et un troisième type (comme entreprise privée, association). Toute personne physique capable juridiquement ou personne morale juridiquement autonome. 	<ul style="list-style-type: none"> Capital détenu par les salariés, bénéficiaires de l'activité (clients, usagers, fournisseurs, collectivités territoriales, bénévoles, financeurs, etc.) Possibilité pour les collectivités territoriales de détenir jusqu'à 50 % du capital.

- Son objet doit être autre que le partage de bénéfices.
- Sa gouvernance est définie et organisée dans des statuts.
- Sa gestion doit être conforme à deux principes :

1. « Les bénéfices réalisés sont entièrement affectés au maintien ou au développement de l'activité de l'organisme. »
2. « Les réserves financières obligatoirement constituées ne peuvent pas être distribuées. Elles sont consacrées exclusivement à l'activité de gestion des baux réels solidaires [...] ou au développement de cette activité. »

« L'OFS peut recevoir des apports de toute personne publique ou privée »¹⁰.

¹⁰ Article 1^{er} décret du 12 septembre 2016.

Un agrément doit être délivré par le préfet de région.¹¹ L'OFS doit produire des renseignements à l'appui de sa demande d'agrément :

- Les statuts.
- La composition de l'organe de décision et la description de l'activité professionnelle des membres.
- L'organigramme, la description de la qualification des personnels salariés et la part des activités confiées à des bénévoles
- Le commissaire aux comptes désigné.
- Le budget de l'année, les comptes financiers des deux exercices clos et le budget prévisionnel de l'exercice à venir.
- Le programme des actions de l'organisme

¹¹ Article R. 329-6 à Article R.329-9 du code de l'urbanisme.

concernées par l'agrément.

- Un descriptif des moyens humains et matériels.
- Un descriptif des missions que l'organisme envisage de confier à des tiers et des partenaires.
- La description des modalités d'information des preneurs de baux réels.

La demande d'agrément est adressée par le représentant légal de l'organisme au préfet de région par LRAR ou par voie électronique¹².

L'agrément est délivré en tenant compte des moyens financiers et humains dont l'organisme dispose pour l'exercice de ses missions. →

¹² Article R. 329-8 du code de l'urbanisme.

→ Le préfet a un délai de 3 mois à compter de la réception du dossier complet pour se prononcer sur la demande.

L'agrément peut être suspendu ou retiré à tout moment, à l'issue d'un débat contradictoire si l'OFS ne satisfait plus aux conditions de délivrance ou a commis un grave manquement à ses obligations¹³ (exemples : le fait pour l'OFS de conclure un bail réel solidaire avec des preneurs ne respectant pas les conditions de ressources, de loyers¹⁴).

La suspension et le retrait entraîne des conséquences :

- En cas de suspension : transmission par l'OFS des actes relatifs aux baux réels solidaires qu'il a consentis¹⁵ et impossibilité de conclure de nouveaux baux solidaires pour l'OFS.
- En cas de retrait : l'OFS a un an pour céder ses actifs affectés à un bail réel solidaire, à un autre OFS.

Le bail réel solidaire

L'OFS doit intervenir dans le cadre d'un bail réel social (BRS)¹⁶.

Ce bail a été introduit par la loi Macron (article 94). Il présente deux innovations majeures :

1. « Une formule de prix permettant de maintenir dans la durée le prix de vente des logements abordables pour plusieurs générations d'accédants sans coût supplémentaire pour la collectivité ou le bailleur. »
2. « La dissolution perpétuelle bâti/foncier à travers un "rechargement" du bail à chaque mutation. »¹⁷

C'est le bail par lequel « un OFS consent à un preneur contre redevance et pour une durée comprise entre 18 et 99 ans des droits réels en vue de la location ou l'accession à la propriété de logements. »¹⁸

L'extinction du BRS intervient dans trois hypothèses¹⁹ :

¹³ Léo Genty, « Un décret précise le cadre des organismes de foncier solidaire », AJDA, 2016, p. 1663.

¹⁴ « Accessions sociales à la propriété et location. Organismes de foncier solidaire. Bail réel solidaire », Agence nationale pour l'information sur le logement, 1^{er} décembre 2016.

¹⁵ « Bail réel solidaire », Dictionnaire permanent, mise à jour 211, 26 janvier 2017.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Espacité, mai 2016

¹⁸ « Accessions sociales à la propriété et location/ Organismes de foncier solidaire/ Bail réel solidaire », Agence nationale pour l'information sur le logement, 1^{er} décembre 2016.

¹⁹ « Bail réel solidaire », Dictionnaire permanent, mise à jour 211, 26 janvier 2017.

Similitudes entre le BRS et le BRI¹

- Durée du bail (18 à 99 ans)
- Paiement d'une redevance par le preneur
- Occupation à titre de résidence principale
- Possibilité de prévoir l'exercice d'activités principales
- Plafonds de loyers, de prix de cession et de ressources des occupants
- Limitation de la résiliation unilatérale
- Tacite reconduction interdite

Principales différences entre le BRS et le BRI

- La capacité de « rechargement » du BRS². Le BRS est « prorogé afin de permettre à tout nouveau preneur de bénéficier d'un droit réel »³. Dans le BRS « la dissociation du foncier et du bâti se régénère à chaque cession, cela permet de garantir dans le temps la valeur des droits réels immobiliers afférents au logement qui ne diminuera pas à proportion de la durée restant du bail initial. »⁴

¹ Matthieu Poumarède, « Le bail réel solidaire », RDI 2016, p. 544.

² Frédéric Roussel, « Entrée en vigueur du bail réel solidaire (BRS) : notaires, à vos plumes ! », *La Semaine Juridique Notariale et immobilière*, n° 21, 26 mai 2017, act. 571.

³ Article L. 255-12 du code de la construction et de l'habitation.

⁴ Matthieu Poumarède, « Le bail réel solidaire », RDI, 2016, p. 544.

- L'arrivée du terme du BRS.
- Le retrait de la totalité des droits réels objet du BRS (les droits réels immobiliers ont été acquis par l'opérateur-preneur. « À chaque vente signée par ce preneur initial, l'acquéreur signe un nouveau BRS portant sur les droits réels immobiliers acquis avec l'OFS »²⁰)

²⁰ *Ibid.*

- La résiliation du BRS en cas de non-exécution des obligations contractuelles par le preneur, de survenance d'un sinistre ou de cession hors délai des droits réels par l'ayant droit du preneur décédé. ■

Quelques exemples d'application d'OFS

« Le premier OFS devrait voir le jour à la fin de cette année 2017. »¹

La ville de Lille a deux projets de créations de 45 logements dans le centre-ville par le biais d'un OFS lillois. Créé sous forme d'association, l'OFS comprend la ville de Lille, la Fondation de Lille et la Fédération des promoteurs immobiliers. La Métropole européenne de Lille les rejoindra par la suite². A long terme, 1 200 logements seront concernés³.

En Île-de-France, l'Union régionale des coopératives HLM a lancé le processus de création d'un OFS pour mai 2017. Il doit permettre la construction d'une cinquantaine de logements sur Montreuil, Ivry-sur-Seine et Malakoff. « L'OFS sera constitué sous la forme d'une coopérative (SCIC)⁴ dont

la gouvernance regroupera des Coop HLM, des collectivités locales, des habitants, des personnes morales et des personnalités qualifiées. »⁵

Le Conseil de Paris a adopté en fin mars 2017 une proposition visant à « lancer une étude en vue de la création d'un OFS dans la capitale »⁶.

Rennes Métropole⁷ et Biarritz étudient la création de leur OFS⁸.

En septembre 2016, le Grand Lyon avait mené « une réflexion avancée sur l'intervention en centre ancien » d'un OFS et les villes de Toulouse, Nantes et Bayonne ont manifesté un intérêt à l'égard de ce mécanisme⁹. ■

et Paris est prête à suivre », Caisse des dépôts, le 3 avril 2017.

⁵ « Lille : le premier organisme de foncier solidaire (OFS) de France est lancé », Réseau des collectivités territoriales pour une économie solidaire, le 13 mars 2017.

⁶ Jean-Noël Escudie, « Les coopératives HLM d'Île-de-France lancent leur organisme de foncier solidaire et Paris est prête à suivre », Caisse des dépôts, le 3 avril 2017.

⁷ « Les organismes fonciers solidaires vont bientôt débarquer en France », *Le Courrier des maires*, le 13 décembre 2016.

⁸ Emmanuelle Lesquell, « Naissance du premier organisme foncier solidaire à Lille », *Le Moniteur*, 2 mars 2017.

⁹ Les Coop HLM, « Les organismes de foncier solidaire », septembre 2016.