

NOTE RAPIDE

DE L'INSTITUT D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME - ÎLE-DE-FRANCE N° 689



Résidence Ducher à Saint-Ouen-l'Aumône/photo agence 1145

SOCIÉTÉ - HABITAT

Juin 2015 • www.lau-ldf.fr

DISSOCIER LA PROPRIÉTÉ DU FONCIER DE CELLE DU BÂTI POUR PRODUIRE DES LOGEMENTS

ALORS QUE LES PRIX DE L'IMMOBILIER ET DU FONCIER ONT ATTEINT UN NIVEAU HISTORIQUEMENT ÉLEVÉ, ASSURER L'ÉQUILIBRE ÉCONOMIQUE DES OPÉRATIONS DE CONSTRUCTION DE LOGEMENTS DEVIENT PARFOIS UN CASSE-TÊTE, A FORTIORI POUR LE LOGEMENT SOCIAL. LA DISSOCIATION DU FONCIER ET DU BÂTI RESSURGIT ALORS COMME UN POSSIBLE LEVIER, NOTAMMENT EN ÎLE-DE-FRANCE.

Dissocier la propriété du foncier de celle du bâti est un moyen de différer le coût du foncier pour construire des logements abordables dans les zones de marché tendu. Les lois récentes¹ introduisent des dispositions favorables aux baux de longue durée. Cette pratique est également largement répandue dans d'autres pays.

Dès lors, ce mécanisme ne gagnerait-il pas à se déployer plus amplement en Île-de-France ? Quels seraient les acteurs de ces montages et leurs motivations ?

UN PANEL D'OUTILS D'ORES ET DÉJÀ MOBILISABLES

Le recours aux baux de longue durée en milieu urbain trouve ses racines dans le bail rural. Dès l'époque romaine, l'octroi d'un horizon temporel long aux exploitants s'impose comme un moyen de les inciter à investir dans l'aménagement et la culture des terres prises à bail. Par la suite, pour éviter la reconstitution d'une situation féodale de paysans sans terres, la Révolution française a limité la durée de ces baux à 99 ans.

Or, dès lors que le preneur à bail peut se projeter à long terme, pourquoi ne pas troquer la plantation contre la construction, si celle-ci offre un meilleur rendement ?

L'intérêt de ces montages résidera dans la durée du bail et le montant des loyers. Le loyer, ou canon emphytéotique, dépendra tout d'abord du retour ou non des constructions au bailleur. Dans le cas général, la restitution des constructions constitue une partie de sa rémunération. La redevance s'avère alors modique et ne rémunère que l'abandon provisoire du *fructus*.

Lorsque le bail prévoit le transfert de la propriété au preneur à bail, le loyer correspond habituellement à l'étalement linéaire du prix du terrain à la date de signature sur la durée du bail.

1. La longue durée du bail peut contrarier les velléités du propriétaire de renégocier les termes du contrat pour modifier l'usage du terrain, le densifier, etc. Ici, une caserne de la Garde républicaine, propriété de la ville de Paris.
2. Dans une opération associant équipement public et logement sur une même parcelle, le bail emphytéotique permet de conserver une maîtrise publique du foncier.
3. Pour la reconversion de bureaux en logements, le bail emphytéotique permet de faire face à des coûts d'acquisition et de réaménagement élevés.



LES BAUX DE LONGUE DURÉE

- Le bail emphytéotique, régi par le code rural (art. L451-1 et suivants), confère au preneur un droit réel immobilier (possibilité d'améliorer le fonds, de l'hypothéquer, de louer les constructions, de céder le bail) pour une durée allant de 18 à 99 ans, non tacitement renouvelable. Les constructions reviennent au bailleur au terme du bail, sauf clause contraire explicite.
- Le bail emphytéotique administratif s'adresse aux collectivités territoriales, à leurs groupements ou établissements publics désirant mettre à bail des biens du domaine public pour des missions de service public ou d'intérêt général (art. L1311-1 à 4 du code général des collectivités territoriales). Le bail emphytéotique administratif disparaîtra le 1^{er} janvier 2016 suite à la transposition d'une directive européenne sur la réglementation des marchés.
- Le bail à construction, introduit en 1964 et régi par le code de la construction (art. L251-1), est conclu pour une durée de 18 à 70 ans entre le propriétaire et le preneur à bail, qui s'engage à édifier des constructions sur le terrain, à les entretenir et à payer un loyer.
- Le bail à réhabilitation, régi par le code de la construction (art. L252-1 et suivants), engage le preneur à réaliser des travaux d'amélioration de l'immeuble du bailleur et à l'entretenir en vue de le louer pendant la durée du bail de 12 ans minimum. En fin de bail, le bailleur récupère la jouissance du bien et le bénéfice des travaux.

UN MÉCANISME AUX MILLE VERTUS ?

Sur le plan financier, ces baux présentent l'intérêt de limiter la surenchère sur les fonds propres des opérateurs, d'alléger le bilan des opérations en évitant la mise de fonds initiale liée au foncier et de partager les risques entre le bailleur et le preneur à bail. De ce fait, ils jouent un rôle facilitateur pour des opérations qui seraient autrement inenvisageables, car non équilibrées au regard des recettes attendues. Le recours à ces baux s'inscrit souvent dans la lignée d'une volonté politique forte, par exemple pour le rééquilibrage de l'offre de logement social dans les territoires où les charges foncières sont très élevées.

Dans une perspective patrimoniale, la location de longue durée est synonyme de maîtrise foncière et de contrôle de l'usage des terrains. Le propriétaire peut aussi escompter une valorisation du terrain pendant que sa gestion est assurée par le preneur à bail. Pour toutes ces raisons, la location de longue durée s'accorde avec les politiques portées par les propriétaires publics, notamment les collectivités.

Sur le plan juridique et fiscal, les baux de longue durée constituent une alternative à la cession, lorsque celle-ci n'est pas envisageable (inaliénabilité) ou peu souhaitable (donner à bail à un organisme HLM permet d'éviter une double mutation dans le cas d'une collectivité qui a préempté un immeuble pour le convertir en logements sociaux²). Et la grande liberté contractuelle de ces dispositifs n'est pas le moindre de leur avantage, notamment pour le bail emphytéotique parfois désigné de « bail à tout faire ». Toutefois, les propriétaires publics bailleurs restent soumis à l'avis des Domaines pour la fixation de la valeur du bien et du loyer.

L'ENTRETIEN DU BIEN ET LA SORTIE DU BAIL : DEUX QUESTIONS CRUCIALES

La longueur du bail peut être source de difficultés : comment assurer un suivi rigoureux des biens et éviter leur méconnaissance progressive ? Pour éviter ces écueils, certaines collectivités ont entrepris des

inventaires de leurs biens, comme en témoigne la démarche de la ville de Paris.

L'issue du bail doit être préparée dès sa signature car la tentation pourrait être grande de ne pas assumer l'entretien d'un bien dont on ne va pas rester propriétaire. D'où l'importance des clauses inscrites dans le bail, qui doit aussi évaluer l'évolution de la valeur de la construction par fixation d'un taux de vétusté.

En cas de retour des constructions au bailleur, le relogement des occupants doit être anticipé. Cet aspect est d'autant mieux géré que le preneur à bail dispose d'un patrimoine important et bien localisé.

CONGRÉGATIONS, ÉTAT, COLLECTIVITÉS : DES PARTENAIRES DE FAIT ?

Les associations, notamment celles issues de congrégations religieuses, sont actives en ce domaine. Détenant un patrimoine foncier reçu par dons et legs, et, à ce titre, souvent inaliénable, elles recourent au bail emphytéotique pour le valoriser au profit de résidences pour personnes âgées, jeunes ou étudiants.

La loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement réaffirme l'intérêt des contrats de location des sols et cible les baux conclus par l'État et ses établissements publics, avec une mention particulière au bail à construction. Mais au sein d'une politique immobilière partagée entre recherche de valorisation par vente et promotion d'un système de décote, le bail emphytéotique ne s'annonce pas comme le moyen privilégié de mobilisation du foncier d'État.

Les collectivités locales, sensibles à l'enjeu d'une maîtrise foncière de long terme et, pour certaines, dotées d'une ingénierie étoffée, sont davantage parties prenantes de ce type de montage. Parmi d'autres, Paris et Lyon en témoignent. La séparation entre la propriété foncière et celle de l'immeuble sera d'ailleurs au cœur des formes

Sophie hobditch / Mairie de Paris/Crèche Châteaudeum (Paris, 9^e)

David Bourreau/Apur/ Bâtiment SNS. Le latino réhabilité (18 étages) : bureaux transformés en logements, boulevard Masséna, Paris.

innovantes d'habitat participatif localement encouragées par les collectivités. De fait, sur le modèle du Community Land Trust né aux États-Unis, la loi Alur a institué l'Office foncier solidaire (OFS). Cet organisme sans but lucratif pourra acquérir et gérer des terrains en vue de réaliser des logements et des équipements collectifs. Grâce au bail réel solidaire³, il restera propriétaire des terrains tandis que le preneur disposera de droits réels en vue de la location ou de l'accession à la propriété, sous condition de plafonds de ressources, de loyers et, le cas échéant, de prix de cession.

NOUVEAUX PROPRIÉTAIRES BAILLEURS, NOUVELLES STRATÉGIES

Dans son action en faveur du logement social, l'établissement public foncier d'Île-de-France (EPFIF) manifeste un intérêt accru pour les baux de longue durée. L'article 144 de la loi Alur stipule d'ailleurs la possibilité pour les EPF de mettre à bail les biens acquis. L'intervention de l'EPFIF s'inscrit essentiellement dans une logique d'amortissement du prix d'acquisition du foncier, permettant la construction de logements sociaux en secteurs de marché tendu.

L'EPFIF fait appel aux baux de longue durée dans des cas de figure précis : lorsque la charge foncière est notamment élevée, dans le cadre d'opérations qui engendrent une création nette de logements sociaux et dès lors que le montage économique s'avère satisfaisant. L'EPFIF n'ayant pas vocation à rester propriétaire, il ne s'engage dans ce type de baux qu'avec l'assurance de transférer la propriété. Néanmoins ces montages impliquent un effort financier conséquent, lié à la mobilisation prolongée d'une partie des fonds de l'établissement.

Les investisseurs institutionnels ou particuliers s'intéressent également à ces montages : le dispositif « usufruit locatif social (ULS) » contribue à la mobilisation de l'épargne privée pour des opérations dissociant usufruit et nue-propiété. Les investisseurs s'inscrivent dans une logique de capitalisation :

ils acquièrent la nue-propiété de logements dont ils ne jouiront pas avant quinze ans puisqu'ils en confèrent le droit d'usage à des bailleurs sociaux. De ce fait, le prix d'acquisition s'en trouve réduit d'environ 40 %. Au terme du bail, les logements reviennent aux investisseurs, tandis que le bailleur a l'obligation de reloger les ménages encore sous plafonds de revenus.

Le bail réel immobilier relatif au logement (Brilo⁴) pourrait offrir de nouvelles opportunités aux investisseurs. Fondé sur la dissociation du foncier et du bâti, ce bail applique le concept de propriété temporaire pour développer l'offre de logement intermédiaire. Pendant la durée du bail, l'accès à ces logements est réservé aux personnes situées dans les critères de revenus du logement intermédiaire. Le prix des logements à la revente sera administré selon une méthode qui prendra en compte la durée résiduelle du bail, tout en permettant de suivre les évolutions du marché. Une fois définie par décret, cette méthode consolidera les capacités d'investissement immobilier des propriétaires occupants afin qu'ils puissent poursuivre leur parcours résidentiel en cas de revente. Au terme du bail, les logements reviendront aux propriétaires bailleurs.

QUELS PRENEURS À BAIL, POUR QUEL TYPE DE LOGEMENTS ?

Du côté des preneurs à bail, les organismes HLM figurent en bonne place, la durée des baux emphytéotiques s'accordant avec l'horizon temporel long du logement social. Une circulaire du 8 septembre 1980 recommande pour les organismes une durée de bail de 55 ou 65 ans, en adéquation avec la durée du prêt principal ayant financé la construction ou les travaux d'amélioration.

Toujours au sein du secteur social, les coopératives qui œuvrent en faveur de l'accession sociale à la propriété manifestent un intérêt renouvelé pour le bail emphytéotique⁵. Dans les secteurs tendus, il permet d'allonger la durée totale de financement des acquisitions.

À LYON, DES BAUX DE LONGUE DURÉE AU SERVICE DE LA MIXITÉ

Les Hospices civils de Lyon sont connus pour leur pratique ancienne des baux emphytéotiques. Plus près de nous, le Grand Lyon recourt depuis 2004 aux baux de longue durée pour la production de logements locatifs sociaux de type Plus et PLAI par voie d'acquisition améliorée, dans les arrondissements centraux déficitaires en logement social. Ce dispositif marque une volonté politique de produire du logement social là où les organismes HLM ont du mal à intervenir par les voies classiques. Depuis 2004, 130 baux ont été signés, représentant 2 500 logements. Pour la ville de Lyon – commune SRU avec 19,36 % de logements sociaux en 2013 –, cela représente environ 10 % de la production depuis 2004. Dans le cadre de la révision du PLUH, l'ouverture du dispositif au PLS est discutée ainsi que sa mobilisation pour des projets d'habitat participatif.

LE MODÈLE ÉCONOMIQUE DU COMMUNITY LAND TRUST

L'approche du Community Land Trust (CLT) renvoie à une forme de propriété foncière collective dont l'objectif est de lutter contre la spéculation foncière et de garantir sur le long terme l'accès au logement à des ménages modestes. Ce modèle suscite un intérêt croissant en Europe. Le CLT ne peut aliéner son foncier. À chaque revente, le prix du sol est déduit du prix de vente du bien et un partage de l'éventuelle plus-value est prévu (par exemple, 25 % pour le preneur, 75 % pour le CLT). Ce mécanisme garantit une accessibilité durable aux ménages modestes.

C'est ainsi qu'en Île-de-France, et en lien avec l'EPFIF, les coopératives HLM entendent décliner le dispositif Coop Foncier, reposant sur la constitution d'une société civile coopérative de construction (SCCC) dont les associés sont des primoaccédants qui souscrivent des parts sociales en vue de concrétiser leur aspiration à la propriété. Gérée par la coopérative, la SCCC conclut un bail à construction avec l'EPF, qui acquiert le foncier. Dans la phase initiale, les coopérateurs bénéficient de la jouissance du logement et, entre la 20^e et 25^e année, de la propriété du bâti et du foncier, la revente du foncier aux accédants par la SCCC s'effectuant en fin de bail sur la valeur initiale sans indexation. L'intérêt du montage repose sur la sécurisation HLM dont bénéficient les accédants et la mise en place d'une gestion pérenne de la future copropriété assurée par la coopérative.

« L'ART DE DÉPOSSÉDER⁶ »

En dehors du logement social et intermédiaire, la dissociation de la nue-propriété et de l'usufruit pourrait offrir des perspectives intéressantes pour faciliter l'accession à la propriété dans le logement libre. Ce montage permettrait de solvabiliser les ménages dont l'acquisition ne porterait que sur le bâti dans un premier temps. Il faudra toutefois veiller à ce que cette innovation, envisagée par certains promoteurs, ne soutienne pas l'augmentation des prix.

A contrario, à l'heure où l'économie du partage (le *share*) prend forme dans des domaines extrêmement divers⁷, pour quelle raison le champ de l'habitat resterait-il indifférent à ce modèle qui voit le sens de la propriété s'éteindre et s'affirmer des pratiques distinguant propriété et usage, propriétaire et usager ? ■

Hélène Joinet
urbaniste, chargée d'études Habitat

Martin Omhové
urbaniste, chargé d'études Foncier

RESSOURCES

- Loi n°2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.
- Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.
- Blaffart M., Loiseau V., Weber L., *Le développement de Community Land Trust à Bruxelles. Projets urbains : études de cas concrets*, université de Liège, 2012.
- Choay Françoise, Merlin Pierre, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Paris, PUF, 2015.
- Community Land Trust France : pour un foncier solidaire. www.communitylandtrust.fr
- Établissement public foncier Île-de-France, commission prospective foncière. Problématiques de cession du foncier différée en faveur du logement, janvier 2014.
- Guillouet Jean-Jacques, Pauquet Philippe, *L'accession sociale sécurisée en Île-de-France entre 2006 et 2011*, IAU îdF, mars 2012.
- Novel Anne-Sophie, *La vie share, mode d'emploi. Consommation, partage et modes de vie collaboratifs*, éditions Alternatives, coll. « Manifestô », 2013.
- Observatoire régional du foncier en Île-de-France (ORF), *Le foncier du Grand Paris : comment le mobiliser ? La relance de l'urbanisme opérationnel : quelles pistes d'innovation ?*, juin 2014.
- Vorms Bernard, *Le bail emphytéotique : une voie pour aider l'accession dans les zones les plus chères*, *Habitat Actualité*, Agence nationale pour l'information sur le logement (Anil), mai 2011.
- Union sociale pour l'habitat, Caisse des dépôts, *Solutions de démembrement de la propriété pour le logement social*, mars 2015.
- « Les baux à long terme, modes d'emploi », *Études foncières*, n° 143, janvier-février 2010.
- « Fonciers en partage », *Les Cahiers*, n° 163, IAU îdF, septembre 2012.
- « Construire moins cher en économisant une part du foncier : les principaux outils juridiques à la disposition des organismes HLM », *Les Cahiers*, n° 151, L'Union sociale pour l'habitat, avril 2013.

1. Loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social. Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur).
 2. Telle est la stratégie de la ville de Paris, qui consent des baux emphytéotiques sur les immeubles préemptés pour produire du logement social.
 3. Amendement apporté à la loi Macron autorisant le gouvernement à prendre, par voie d'ordonnance, les mesures législatives nécessaires à la création d'un contrat de bail de longue durée dénommé « bail réel solidaire ».
 4. Ordonnance du 20 février 2014.
 5. L'expérience des coopératives en matière de transfert de propriété différé dans le temps est déjà riche : précédent de la location attribution, du Pass Foncier et, toujours d'actualité, le prêt social de location accession (PSLA).
 6. Lydie Salvayre, *Pas pleurer*, Paris, éditions du Seuil, 2014, p. 26.
 7. Échange d'appartements, de maisons, véhicule en autopartage, covoiturage, achat d'occasion, équipement pris en location ou en leasing, troc de biens, de services.

DIRECTRICE DE LA PUBLICATION
Valérie Mancret-Taylor
RÉDACTION EN CHEF
Isabelle Barazza
MAQUETTE
François Pineau
MÉDIATHÈQUE/PHOTOTHÈQUE
Claire Galopin, Julie Sarris

FABRICATION
Sylvie Coulomb
RELATIONS PRESSE
Sandrine Kocki,
sandrine.kocki@iau-idf.fr

IAU île-de-France
15, rue Falguière
75740 Paris Cedex 15
01 77 49 77 49

ISSN 1967-2144
ISSN ressource en ligne
2267-4071



www.iau-idf.fr

