

## Du Community land trust à l'Organisme de foncier solidaire

# Perspectives pour un outil foncier innovant

**D**issocier le foncier de l'immobilier est une idée aussi ancienne que le questionnement sur l'habitat bon marché pour répondre aux besoins des populations urbaines. L'émergence depuis quelques années d'un nouveau modèle d'opérations immobilières reposant sur ce principe, sous la forme des Community land trusts ou Organismes de foncier solidaire, pourra sembler du réchauffé à certains, alors que le bail emphytéotique, vieille martingale de l'utopie de la municipalisation des sols, est resté en France un outil très marginal – quoique significatif dans certains territoires – pour construire des logements. Il nous semble, au contraire, que le CLT revêt un caractère extrêmement novateur dans la façon de considérer la propriété immobilière et que ce « chaînon manquant » pourrait venir combler un vide dans les filières de fabrication de l'habitat. Après les articles publiés en 2011 et 2017 par deux

auteurs<sup>1</sup> qui ont fortement contribué au sein de l'association CLT France à leur importation dans notre droit, nous voudrions revenir sur la place des CLT dans la production de logement abordable aux États-Unis et sur leur potentiel d'adaptabilité et de développement.

Droit latin *vs common law*, État centralisé et interventionniste *vs* fédéralisme et autonomie locale, initiative publique *vs market-driven solutions*, beaucoup d'éléments rendent difficile la comparaison entre les systèmes de production du logement, en France et aux États-Unis, notamment pour le « logement abordable<sup>2</sup> ». Cette limite posée, les débats récents sur la réforme du logement social en France méritent un éclairage par ce qu'est devenue l'industrie du logement aux États-Unis depuis l'abandon par l'administration Nixon en 1974 du *public housing*, comparable à notre logement social.

L'équivalent de l'APL (Section 8 vouchers) est un dispositif fédéral dont l'enveloppe est fermée et qui nécessite pour les ménages souhaitant en bénéficier d'être inscrit sur une liste d'attente souvent longue de plusieurs années. Le gouvernement fédéral a interrompu la construction de logements publics et le petit million de logements existants<sup>3</sup> sont gérés par plus de 3 000 agences locales. Le principal outil de production de logement abordable est un mécanisme de défiscalisation, le Low Income Housing Tax Credit, créé en 1986. Celui-ci permet, essentiellement à des institutions finan-

cières et à des entreprises, de bénéficier de crédits d'impôt en échange d'un investissement auprès de promoteurs/loueurs engagés pour une durée de 15 ans dans la construction de logements à loyer maîtrisé pour les ménages dont le revenu est inférieur à 80 % du revenu médian. Cependant, le LIHTC n'a produit qu'environ 3 millions d'unités en 30 ans, et le dispositif a été régulièrement critiqué pour l'insuffisance du contrôle sur la destination des fonds et le coût élevé du programme au regard du nombre de logements créés.

Surtout, la situation du logement est proprement catastrophique dans les métropoles les plus dynamiques, comme San Francisco ou Boston, où l'envolée des prix depuis la crise des *subprimes* (appelé aussi *Forclosure Crisis* ou « crise des saisies immobilières ») est telle que les taux d'effort, le nombre de SDF et la longueur de la liste d'attente pour un logement aidé, atteignent des records<sup>4</sup>.

Dans ce contexte, il existe environ 260 CLT qui ont participé, au total, à la production d'environ 15 000 logements en accession et de 10 000 logements locatifs. C'est une quantité négligeable à l'échelle du pays. Pourtant, dans un contexte où le « rêve américain » comme la faiblesse du système de retraite fait peser sur la propriété du logement un poids essentiel pour les ménages, il faut insister, moins sur le résultat, que sur la double originalité de ce contre-modèle – on a parlé de contre-culture – et sur sa dynamique : 1. Le CLT est un organisme à but non lucratif qui détient du foncier et cède un droit réel de longue durée à des tiers pour construire et occuper des logements à un prix perpétuellement abordable<sup>5</sup>. ➔

**C**et article fait suite à une recherche menée sous l'égide de l'Urban and Regional Policy Program du German Marshall Fund of the USA, qui a permis à l'auteur, lauréat de l'Urban and Regional Policy Fellowship, German Marshall Fund of the USA, d'aller étudier plusieurs CLT dans les régions de Boston et San Francisco en 2017. ■

**Romain Paris**  
Directeur de l'Urbanisme et de l'Habitat  
à Montreuil

<sup>1</sup> J.-Ph. Atard, « Une solution pour un logement abordable ? », *Études foncières*, n° 152, juillet-août 2011, p. 2 ; V. Le Rouzic, « Le bail réel solidaire », *La revue foncière*, n° 17, mai-juin 2017, p. 34.

<sup>2</sup> C'est-à-dire accessible aux premiers déciles de la population répartie par revenus.

<sup>3</sup> Sur environ 136 millions de logements.

<sup>4</sup> Le prix médian pour une maison a quadruplé à San Francisco depuis 1995 et doublé depuis 2012 selon le site Zillow.

<sup>5</sup> John E. Davis (dir.), *Manuel d'antispeculation immobilière*.

→ À la différence du bail emphytéotique à la française, à l'issue duquel le propriétaire du sol récupère la propriété des immeubles, le CLT repose sur un bail foncier cessible, transmissible et rechargeable, dont la valeur est déterminée à tout moment par l'application d'une formule d'actualisation contractuelle, garantissant au preneur la constitution d'un patrimoine, mais permettant également de cristalliser les subventions publiques, dans un bien immobilier sorti du marché libre.

2. Le CLT est une institution démocratique, dont la gouvernance est assurée de manière tripartite par des représentants des bénéficiaires, des représentants de la société civile ou du voisinage (*community*) et des représentants des collectivités. Beaucoup d'entre eux sont issus d'organisations locales nées dans le sillage des politiques de *community organizing* et d'*empowerment*. C'est-à-dire qu'ils sont une réponse de citoyens auto-organisés à une forme d'incurie ou d'insuffisance des pouvoirs publics constitués.

Parmi les CLT étudiés, qui constituent des réponses spécifiques à des enjeux locaux dont il est impossible de détailler ici les réalisations, le Dudley Neighborhood Inc. dans le quartier de Roxbury à Boston est emblématique. Il a émergé à partir d'une lutte de résidents d'un quartier pauvre à majorité noire en situation d'abandon par la municipalité. Créé en 1998 sur la base d'une association de quartier fondée quinze ans plus tôt, impliquée dans le soutien scolaire, la formation et le développement social, ce CLT a permis la redynamisation d'un quartier de 2500 habitants en construisant 225 logements abordables, des espaces collectifs et une ferme urbaine, et en intervenant sur environ 40 % des parcelles du quartier. Il est aujourd'hui un acteur réputé sur lequel s'appuie la Ville de Boston pour engager de nouvelles opérations sur des fonciers publics, mais aussi un modèle pour nombre de CLTs à travers les États-Unis. Son conseil d'administration est composé pour un tiers de résidents, un tiers de membres de l'association mère et un tiers de représentants des autorités publiques. Le bail de longue durée qui lie les résidents au CLT, prévoit une aug-

mentation de la valeur vénale de 2 % par an (quand les prix ont augmenté de 10 % sur le marché privé à Boston, entre 2015 et 2016) et celui-ci n'a connu aucune saisie immobilière entre 2008 et 2012, au pire moment de la récession.

Réponse à la crise des *subprimes* à Oakland par le rachat de maison saisies, outil de stabilisation de locataires menacés d'expulsion à San Francisco ou support de la mise en réseau des groupes d'habitants cherchant un mode alternatif d'habitat à l'échelle des comtés de la Bay Area, les CLT offrent une grande variété de solutions, puisqu'ils peuvent servir de support foncier, aussi bien à la protection d'espaces naturels qu'à la diversification de certains quartiers. En cela, le contraste est fort avec le cadre des OFS français, formaté pour la production de logements en accession sociale à la propriété. Il est vrai que l'on manque encore de réalisations concrètes pour voir comment ce cadre pourrait être adapté voire déformé, pour répondre à des problématiques locales.

Quelques pistes de réflexion peuvent être proposées sur l'usage qui pourrait être fait des OFS, en s'inspirant davantage de l'esprit des CLT américains :

- L'OFS est d'abord un outil pour affecter la subvention publique dans à une appropriation durable du sol, afin de sortir des biens immobiliers de logiques qui produisent de l'exclusion sociale. Là où certaines communes françaises tentent à partir de « chartes promoteurs » de maîtriser les prix et instaurent parfois des clauses anti-spéculatives dont la solidité juridique est contestable et la durée assurément limitée, l'OFS permet d'injecter des fonds publics dans des projets immobiliers en s'assurant qu'aucune plus-value induite ne soit perçue par des tiers au moment de la revente. L'OFS comme le CLT ne sont évidemment pas des outils miracles pour faire baisser les prix au moment de l'acquisition initiale du terrain. Le cas américain révèle en effet que le succès d'un CLT passe souvent par une remise gratuite du terrain par la municipalité. En revanche, ils garantissent à long terme un logement abordable, sans réinjection de crédits publics.
- À Paris, qui a interrompu les programmes d'accession sociale depuis 2001 parce que le coût de la subvention (de l'ordre de 20 % à l'époque) se transformait en plus-value au bout de 10 ans pour les acquéreurs, ce dispositif permettrait d'envisager à nouveau des programmes immobiliers acces-

sibles aux revenus médians, chose totalement impossible aujourd'hui. La création d'un OFS y est d'ailleurs en cours d'étude. À l'échelle plus large de l'Île-de-France, il ne serait pas non plus absurde d'imaginer que les investissements massifs de l'Établissement public foncier<sup>6</sup>, financés par l'impôt, soient également pérennisés autrement que par la production de 30 % de logement sociaux, c'est-à-dire par un processus de détention perpétuelle du sol par un acteur non lucratif garantissant des prix durablement abordables. Plutôt qu'un hypothétique choc de l'offre, cela engagerait très certainement une baisse réelle des prix...

- Alors que l'OFS français vise plutôt la « classe moyenne », à travers l'accession sociale, le CLT a un spectre plus large. S'il n'a pas échappé aux villes gentrifiées qu'il permettait de cibler les « *missing middle* », c'est-à-dire les ménages non éligibles au logement public mais dont les ressources ne suffisent pas à accéder à un marché de l'accession privée devenu inabordable, le modèle du CLT demeure marqué par l'histoire de son émergence dans le sud des États-Unis, dans le sillage du mouvement des droits civiques, des militants noirs y trouvant un moyen de créer des communautés rurales propriétaires de leur outil de production en rupture de la grande exploitation héritée de l'époque de l'esclavage, puis dans des quartiers pauvres de grandes villes industrielles de l'Est et des Grands Lacs, pour contrer les effets de paupérisation puis de gentrification. Si les CLT ont bien fonctionné dans ce dernier contexte à Cincinnati, Minneapolis ou Boston, avec une forte mobilisation citoyenne, pourquoi ne serait-il pas un outil opportun pour la mutation des quartiers labellisés « politique de la ville », notamment dans le cadre des projets du « Nouveau programme national de rénovation urbaine » ? Alors que la politique de rénovation urbaine porte encore un message un peu naïf de mixité reposant sur l'arrivée de nouveaux « accédants à la propriété » dans les quartiers populaires, l'OFS pourrait servir de support à la mobilisation des habitants actuels vers un projet résidentiel inclusif, dans lequel ils seraient pleinement acteurs de l'institution qui les loge plutôt que clients passifs d'un bailleur social. Ce pourrait être une clé pour la convergence des politiques de dévelop-

lière, Écosociété, 2014, 216 p. Il s'agit de la traduction de l'ouvrage plus complet en anglais du même John E. Davis, *The Community Land Trust reader*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, 600 p. qui constitue la principale somme théorique à propos des CLT.

<sup>6</sup> 382 millions d'€ d'acquisitions et 231 millions d'€ de cessions sur la seule année 2017.



**À Paris même, depuis les années 1930, des dizaines de milliers de logements sociaux ont été construits, en utilisant des terrains publics (ici, les anciennes fortifications). Mais ils ont été le plus souvent vendus dix ou vingt ans plus tard à leurs occupants, lorsqu'ils étaient de qualité et bien situés, au nom de l'accès social à la propriété. Le système du Community land trust retire le terrain du marché et permet de s'assurer, sur la durée, de l'affectation sociale des programmes, sans interdire l'appropriation du bâti.**

© La revue foncière

pement social, d'*empowerment* et d'habitat, si difficile à réaliser, par la diversification de structures locales type centres sociaux tout en travaillant à des prix d'acquisition raisonnables et maîtrisés dans le temps.

- Enfin, alors que l'État pousse toujours davantage les bailleurs sociaux à céder du patrimoine pour financer la construction de logements neufs, l'OFS pourrait constituer un véhicule pertinent pour ne pas compromettre à moyen terme le caractère social ou abordable des logements cédés, particulièrement dans les zones tendues, là où les municipalités ont le plus de mal à accepter ce principe de cession et là où les prix de vente sont les plus incitatifs pour les bailleurs. Ce schéma peut certes entraîner une baisse relative des revenus de cession – à moins qu'un organisme tiers, indépendant du bailleur se porte acquéreur du foncier plutôt que ce dernier le garde en portefeuille –, et doit bien sûr pas-

ser par une démarche pédagogique pour expliquer aux acquéreurs la particularité de leur propriété. Il n'en représente pas moins une belle opportunité de relever les fonds propres des bailleurs tout en préservant à long terme des logements abordables.

Ces quelques pistes montrent l'intérêt d'un dispositif souple, fondé sur une dissociation foncier/bâti et un cadre conventionnel de long terme garantissant une déconnexion des logements concernés avec le marché privé. On a peu développé l'enjeu politique d'un rapport différent, collectif, à la propriété, que le CLT aux États-Unis porte intrinsèquement, à travers la notion de *community*, difficile à traduire en français, sans connotation. De sorte qu'il est un outil tout aussi pertinent pour d'autres usages du sol que le logement. Les premières mises en œuvre de l'OFS en cours de montage à Lille, Anglet ou Rennes permettront de

confronter au réel ce modèle que la France a focalisé sur l'accession sociale. Espérons qu'il s'agisse du début d'un mouvement à même d'entraîner, par une autre façon de considérer le foncier, une action forte et concrète sur les prix immobiliers. ■