

1. Le dispositif « organisme de foncier solidaire (OFS) / bail réel solidaire (BRS) »

a) Présentation du cadre législatif et réglementaire et de l'état du dispositif au niveau national

Introduit par la loi pour un accès au logement et un urbanisme rénové (dite « loi ALUR », 2014) puis par la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (dite « loi Macron », 2015), le dispositif OFS / BRS est régi par les articles L. 329-1 et R. 329-1 et suivants du code de l'urbanisme (CU). Le dispositif fait l'objet de mesures fiscales dédiées. Il repose d'une part sur le principe de la **dissociation de la propriété du foncier et du bâti** pour réduire les prix de cession des logements, et d'autre part sur un encadrement de ces derniers à la revente pour notamment lutter contre la spéculation immobilière. Les logements régis par des BRS sont assimilés à des logements sociaux et font l'objet d'un décompte au titre de l'article 55 de la loi SRU.

L'OFS acquiert des terrains, bâtis ou non, en vue d'y réaliser des logements, par la voie de la construction neuve ou de la réhabilitation, les droits réels attachés au bâti étant, dans le cadre d'un BRS, soit cédés directement à des ménages, soit à un opérateur qui peut mettre ces logements en location, les ménages étant dans les deux cas soumis à plafonds de ressources (PSLA pour les BRS en accession, PLUS/PLAI pour les BRS locatifs). Le contrat de BRS est conclu pour une durée de 18 à 99 ans. Il fixe le montant de la redevance foncière due par le titulaire du bail à l'OFS et encadre les prix de cessions des droits réels immobiliers pour les reventes ultérieures. La durée du bail est rechargée lors de chaque cession du logement. C'est ce mécanisme qui permet de garantir la création d'un parc de logement durablement abordable.

Pour pouvoir exercer leur activité, **les OFS sont agréés par le préfet de région**, sans limitation de durée, à l'issue d'une procédure d'instruction en droit de 3 mois maximum.

Depuis 2017, et à ce jour, on dénombre plus de 100 agréments d'OFS délivrés au niveau national (agréments interrégionaux compris) et au regard des premières perspectives de programmations, une production de plus de 20 000 BRS à l'horizon 2024 (commercialisés et livrés) était estimé en 2021.

En application de l'article R. 329-11 du code de l'urbanisme, les OFS agréés doivent transmettre un rapport d'activité de l'année N-1 au 30 juin de l'année N.

b) Les OFS / BRS en Île-de-France

Au 30 juin 2022, on dénombre 13 OFS agréés en Île-de-France, 4 en cours d'instruction et 5 projetés. Parmi les OFS agréés, 54% sont des organismes de logements sociaux (OLS).

Depuis le 1^{er} janvier 2022, 8 demandes d'agrément (complètes ou partielles) ont été déposées contre 7 pour la seule période 2020-2021, illustrant ainsi la montée en puissance du dispositif en Île-de-France. Au 31 décembre 2020 (sur la base des rapports annuels d'OFS remis en 2021), ce sont près de 1 600 BRS qui étaient projetés en Île-de-France.

A l'instar de la tendance nationale, il apparaît qu'**un nombre grandissant d'acteurs se saisissent en Île-de-France de l'outil OFS / BRS**, pour à la fois, et sans exhaustivité :

- élargir et diversifier le panel de leurs activités ;

- participer à la construction d'une nouvelle étape dans le parcours résidentiel des ménages, notamment des primo-accédants, dans un contexte d'inflation foncière et immobilière, y compris pour les sortants de logement locatif social ;
- garantir l'efficacité des investissements publics dans la durée, via un encadrement des conditions de cession des droits réels immobiliers (*a contrario* du PSLA –complémentarité entre le BRS et le PSLA-), étant rappelé que des dispositifs fiscaux avantageux sont dédiés au produit (TVA à 5,5 %, prêt à taux zéro mobilisable, possibilité d'exonération de TFPB à hauteur de 100 %, ...);
- s'agissant spécifiquement des bailleurs sociaux, ménager la possibilité de conserver le foncier des opérations faisant l'objet de vente HLM (laquelle est possible en BRS, en la figureant dans la convention d'utilité sociale ou après autorisation du maire et du préfet de département en commune SRU) ;
- élargir les modalités d'intervention et de rattrapage SRU dans les communes déficitaires en logement social, les logements en BRS figurant au décompte de ces logements sociaux.

Etat des OFS agréés et projetés entre 2017 et 2022

		2017	2018	2019	2020	2021	2022
OFS agréés	OFS <i>ad hoc</i> *	Coopérative foncière francilienne (SCIC)	Habitat et Humanisme (association)	Foncière de la ville de Paris (GIP)	OFS de Maisons-Alfort (association) Foncière Solucia (association)	OFS des Yvelines (GIP)	EPT Plaine Commune (GIP)
	OLS			Seqens (SA HLM)	- Antin résidence (SA HLM) - I3F (SA HLM)	Logirep (SA HLM)	Expansiel Valophis (SCIC HLM) Logéo (SA HLM)
OFS projetés	OFS <i>ad hoc</i> *						SAF 94 (syndicat) Icade Promotion (SAS)
	OLS						Hauts-de-Seine Habitat (OPH) Essonne Habitat (SCIC HLM) SA Moulin Vert (SA HLM) CDC Habitat (SA HLM)

* : statuts d'association, groupement d'intérêt public (GIP), société coopérative d'intérêt collectif (SCIC), ...

2. La procédure d'agrément

a) Le cadre de l'instruction (article R.329-6 code de l'urbanisme et suivants)

En application de l'article R. 329-6 du CU, l'agrément est délivré par le préfet de région après **instruction en droit (et non en opportunité), sur la base d'une liste de pièces à fournir**. En Île-de-France, ce sont les services compétents de la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL) qui mènent cette instruction pour le compte du préfet.

L'organisme souhaitant se faire agréer OFS adresse sa demande au préfet de la région concernée par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou par voie électronique (article R. 329-8 du CU). La liste des pièces et renseignements attendus est listée à l'article R. 329-7 du CU.

Dès lors que le dossier est réputé complet, le préfet de région dispose d'un délai de 3 mois pour se prononcer sur la demande (article R. 329-10 du CU). Pour déclarer cette complétude et procéder à l'instruction, la DRIHL s'appuie sur une grille d'analyse jointe, pour information, en annexe de cette note.

Au-delà du cadre réglementaire de la procédure d'agrément OFS, le service instructeur incite les organismes à **prendre son attache préalablement à tout dépôt de demande**, afin d'identifier ensemble les éventuelles difficultés (démonstration de la non lucrativité de la structure, périmètre géographique d'intervention de l'OFS, modèle économique de l'OFS, garantie financière, moyens humains et financiers garantissant la pérennité de la structure, cadre d'attribution des BRS et d'accompagnement des ménages, programmation, ...). Cet échange amont vise à rendre plus efficiente la procédure d'instruction et à faciliter la délivrance de l'agrément, une fois la demande définitivement et formellement déposée.

Les organismes souhaitant être agréés à l'échelle de plusieurs régions doivent adresser une demande d'agrément auprès de chaque préfecture de région concernée, car il n'existe pas d'agrément national. Dans ce cas, les services de l'État en région ont d'ores et déjà pris l'habitude de coordonner leur instruction sous l'égide d'une région pilote préalablement définie (pour exemple, dans le cadre de l'agrément de la SA HLM Erilia, c'est la région PACA qui a coordonné les 5 demandes régionales sur le cadre commun).

b) Une procédure d'agrément renforcée dans le cadre de la loi « 3 DS »

Le cadre juridique du dispositif OFS / BRS a récemment connu des évolutions avec la promulgation de la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique le 21 février 2022 (loi dite « 3 DS »). Désormais, toutes les demandes d'agrément OFS postérieures à la loi sont soumises à l'**avis simple du CRHH**.

La mesure est d'application immédiate. La DHUP, appuyée par un conseil juridique a précisé que cet avis a vocation à **constituer un élément matériel du dossier « complet » de demande d'agrément**. Ainsi, désormais, les dossiers de demande d'agrément OFS ne pourront être déclarés complets, et le délai maximum d'instruction de 3 mois démarrer, qu'à compter de la fourniture de l'avis du CRHH.

L'avis rendu par le CRHH ne présagera pas de la décision finale de l'autorité compétente sur la demande, laquelle autorité compétente instruit en droit et non en opportunité.

Il sera toutefois l'occasion d'éclairer l'instruction et, plus fondamentalement, d'interroger le projet de l'opérateur : ses ambitions, sa stratégie, les moyens et leviers qu'il entend déployer en regard de la mise en œuvre attendue des politiques locales de l'habitat, des besoins et des objectifs afférents, du fonctionnement constaté ou anticipé des marchés locaux de l'habitat, au niveau du territoire d'intervention voire au-delà, en intégrant l'action potentielle de l'organisme dans l'écosystème plus global de la mise en œuvre des politiques publiques de l'habitat à l'échelle de la région, que le CRHH porte notamment dans le cadre du schéma régional de l'habitat et de l'hébergement.

3. Éléments de cadrage et de doctrine sur l'élaboration de l'avis préalable du CRHH

a) Proposition de délégation des avis en bureau

Compte-tenu du faible nombre de CRHH pléniers et de l'intensification du nombre de demandes d'agrément OFS, il est proposé que **la formalisation des avis du CRHH préalables à la délivrance des agréments OFS puisse être déléguée au bureau**. Ainsi, les délais d'instruction des demandes d'OFS ne seront pas prolongés de façon déraisonnable.

Des bureaux dédiés pourront être organisés en fonction du nombre de dossiers et **un rendu compte régulier, a minima une fois par an, pourra être ménagé dans l'ordre du jour des séances plénières, tant sur les avis délivrés par le bureau que sur l'analyse des bilans annuels remis par les OFS agréés au 30 juin de chaque année**.

Le CRHH plénier pourra dresser un **premier retour d'expérience de ces modalités de fonctionnement lors du CRHH de l'automne 2023**, pour adaptation éventuelle des dispositions du présent cadrage.

b) Les modalités de saisine du CRHH, la place de l'avis dans la procédure d'instruction et les items possibles d'interrogation du CRHH sur les demandes d'agrément

Il est proposé que l'avis du CRHH s'insère dans la procédure de dépôt, d'instruction et de délivrance des agréments d'OFS selon le séquençage suivant :

- à l'issue du dialogue amont préparatoire entre le service instructeur (DRIHL siège) et l'opérateur OFS, ce dernier **dépose auprès du préfet de région un dossier de demande d'agrément** comportant *a minima* :
 - l'ensemble des **pièces définies à l'article R. 329-7 du CU**, qui serviront de base à l'instruction du dossier par les services de la DRIHL en application de la grille figurant en annexe 2 à la présente note ;
 - une **note de synthèse** faisant état :
 - de la stratégie, des ambitions, des objectifs, et des moyens d'intervention financiers et opérationnels de l'opérateur sur le périmètre de la demande d'agrément ;
 - de la pertinence, de l'intégration, de la plus-value et des impacts attendus de son action dans l'écosystème global des politiques locales de l'habitat conduites et à conduire sur les territoires couverts, notamment en regard des besoins et des grands enjeux de politiques publiques qui s'y expriment (au vu en particulier des PLH en vigueur et/ou du SRHH, des exigences de rattrapage SRU, de la nécessité de construire pour les ménages des parcours résidentiels ascendants et complets, et donc de développer une offre de logement équilibrée), du fonctionnement des marchés locaux de l'habitat (prix du foncier et de l'immobilier, constatés, anticipés, ...), et des acteurs qui y opèrent (s'agissant notamment des OFS déjà présents et agréés sur les territoires, dans une optique de limitation des effets de concurrence) ;
 - de la nature et de l'état des discussions et des partenariats tissés ou anticipés avec les acteurs locaux, s'agissant en particulier des collectivités locales, mais aussi des promoteurs, des bailleurs sociaux, ...
- après réception du dossier de demande, la DRIHL siège saisira l'unité départementale DRIHL ou la DDT concernée et formalisera une fiche de synthèse et d'analyse du dossier, ainsi qu'un **projet d'avis, puis inscrira le dossier à l'ordre du jour du prochain CRHH ou bureau pour examen**. L'opérateur sera informé de la date d'inscription de son dossier et de ce que le **délai d'instruction maximum de 3 mois** ne courra qu'à compter de l'émission de l'avis du CRHH, sans lequel le dossier ne pourrait être réputé complet. L'ensemble des

documents figurant dans la demande d'agrément, la fiche de synthèse et d'analyse, ainsi que le projet d'avis seront envoyés aux membres du bureau en amont de la séance.

L'opérateur demandeur sera invité à venir présenter son projet et à répondre aux questions des membres au cours de la réunion du CRHH ou du bureau. Il ne sera pas présent lors de la discussion finale au cours de laquelle les membres du bureau corrigeront et compléteront le cas échéant le contenu du projet d'avis puis statueront sur l'avis à adopter. Les membres du bureau pourront éventuellement surseoir à leur décision, en demandant au porteur de projet des pièces complémentaires à son dossier initial ;

- **l'avis du CRHH sera notifié à l'opérateur** par le service instructeur, charge au demandeur de **modifier en conséquence, le cas échéant, son dossier**, et d'en aviser le service instructeur, ce qui permettra alors au délai maximum d'instruction de courir de nouveau, jusqu'à l'agrément final.

Le projet d'avis du CRHH pourra porter **sur chacun des éléments constituant le dossier de saisine précités**, s'agissant en particulier, sans exhaustivité :

- de la stratégie d'intervention de l'organisme et de l'articulation de son action avec les politiques locales de l'habitat portées au niveau local et régional, au vu en particulier du contenu de la note de synthèse ;
- de la forme juridique de l'opérateur et de ses (pré-)statuts, en réponse à non-lucrativité attendue (1° du R. 329-7) ;
- de son programme d'action territorialisé (6° du R. 329-7) ;
- des moyens humains consacrés au déploiement du plan d'action, et de sa surface et de ses modalités / capacités financières d'intervention, en particulier au vu des budgets et comptes récents (5° et 7° du R. 329-7) ;
- de la description des conditions d'attribution et de contrôle de l'affectation des biens objets d'un BRS, et des modalités d'information des preneurs potentiels de ces baux (9° du R. 329-7).

* *
*

Pour aller plus loin...

- [Foire aux questions sur le dispositif OFS/BRS V2](#)
- [Vidéo de présentation du dispositif OFS/BRS](#)

ANNEXE 1

Article L. 329-1 code de l'urbanisme
Version en vigueur depuis le 23 février 2022
[Modifié par LOI n°2022-217 du 21 février 2022 - art. 106 \(V\)](#)

Les organismes de foncier solidaire ont pour objet principal, représentant tout ou partie de leur activité, de gérer des terrains ou des biens immobiliers dont ils sont propriétaires, le cas échéant après avoir procédé à leur acquisition, en vue de réaliser, y compris par des travaux de réhabilitation ou de rénovation, des logements destinés à des personnes aux ressources modestes, sous conditions de plafond, et des équipements collectifs conformément aux objectifs de [l'article L. 301-1 du code de la construction et de l'habitation](#).

A titre subsidiaire, sur des terrains préalablement acquis ou gérés au titre de leur activité principale, les organismes de foncier solidaire peuvent intervenir en vue de réaliser ou de faire réaliser des locaux à usage commercial ou professionnel, afin de favoriser la mixité fonctionnelle.

Les organismes de foncier solidaire sont agréés par le représentant de l'Etat dans la région, après avis de l'instance prévue à l'article L. 364-1 dudit code. Peuvent être agréés à exercer l'activité d'organisme de foncier solidaire, à titre principal ou accessoire, les organismes sans but lucratif et les organismes mentionnés aux articles L. 411-2 et L. 481-1 du même code.

L'organisme de foncier solidaire reste propriétaire des terrains et consent au preneur, dans le cadre d'un bail de longue durée, s'il y a lieu avec obligation de construire ou de réhabiliter, rénover ou gérer des constructions existantes, des droits réels en vue de la location ou de l'accession à la propriété des logements, à usage d'habitation principale ou à usage mixte professionnel et d'habitation principale, ou des locaux à usage commercial ou professionnel, sous des conditions de prix de cession et, le cas échéant, de plafonds de ressources et de loyers..

L'organisme de foncier solidaire peut bénéficier de la décote prévue à [l'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques](#).

Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent article.

ANNEXE 2

Grille d'instruction en vue de la demande d'agrément régional de l'OFS « XXX »

RÉFÉRENCES LÉGISLATIVES ET RÉGLEMENTAIRES

- Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (article 164 codifié à l'article L. 329-1 du code de l'urbanisme) créé les organismes de foncier solidaire (OFS)
- Ordonnance n° 2016-985 du 20 juillet 2016 relative au bail réel solidaire (BRS)
- Décret n° 2016-1215 du 12 septembre 2016 relatif aux OFS codifié aux articles R. 329-1 à R. 329-17 du code de l'urbanisme
- Décret n° 2017-1037 du 10 mai 2017 relatif aux OFS :
 - les modalités de création de l'OFS pour obtenir l'agrément du préfet de région (articles R. 329-1 à R. 329-10)
 - les modalités de contrôle de son activité (article R. 329-11 à R. 329-13)
 - les cas dans lesquels le préfet peut suspendre ou retirer l'agrément (R. 329-14 à R. 329-17).
- Décret n° 2017-1038 du 10 mai 2017 relatif au BRS (articles R. 255-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation) qui fixe les conditions financières (plafond de ressources des ménages éligibles, redevance à l'OFS, ...).

INSTRUCTION DE LA DEMANDE D'AGRÉMENT

Le préfet de région doit se prononcer sur la demande d'agrément dans un délai de 3 mois (article R. 329-10 du code de l'urbanisme) suivant sa saisine, à partir d'un dossier déclaré complet.

Le dossier de XXX est arrivé le JJ/MM/AAAA en DRIHL (article R. 329-8 du code de l'urbanisme qui précise que la demande doit être adressée au préfet de région). Après instruction, le dossier est considéré comme :

- complet par la DRIHL ;
- comme incomplet par la DRIHL en raison de...

Pour délivrer cet agrément, sans limitation de durée (article R. 329-6 du CU), le préfet tient compte des moyens humains et financiers dont l'organisme dispose pour exercer ses missions (article R. 329-9 du code de l'urbanisme).

COMPLÉTUDE DU DOSSIER (ARTICLE R. 329-7 DU CU)

Statuts ou documents constitutifs	
Composition de son organe délibérant Description de l'activité professionnelle de chacune des personnes physiques membres de cet organe	
Organigramme de l'organisme, description et qualification des personnels salariés	
Désignation d'un commissaire aux comptes	
Budget de l'année en cours Comptes financiers des deux exercices clos	
Programme des actions concernés par l'agrément	

Descriptif des moyens humains et matériels dont dispose l'organisme pour la réalisation de son objet statutaire, notamment capacité technique et financière	
Description des missions que l'organisme envisage de confier à des tiers et les partenariats qu'il envisage de nouer	
Description des conditions d'attribution et des contrôles de l'affectation des biens objets d'un bail réel solidaire, ainsi que les modalités d'information des preneurs de ces baux	
Le cas échéant, les agréments prévus L. 365-2 et suivants (MOI) du code de la construction et de l'habitation ou s'ils vont être demandés	

LA FORME ET L'OBJET SOCIAL DE L'OFS (ARTICLES R. 329-1 ET L. 329-1 DU CU)

« Une personne morale de droit public ou de droit privé ayant cet objet doit être en mesure de garantir la pérennité des baux accordés dans le cadre de l'exercice de cette activité. »	
L'organisme de foncier solidaire doit exercer à titre principal des missions à but non lucratif qui consistent à acquérir et gérer des terrains, en vue de réaliser des logements et des équipements collectifs. L'OFS reste propriétaire des terrains et consent, par le biais d'un bail de longue durée, au preneur des droits réels.	

L'OFS DOIT RESPECTER LES CONDITIONS SUIVANTES (ARTICLE R. 329-3 DU CU)

1° Un objet autre que le partage des bénéfices	
2° Une gouvernance définie et organisée par les statuts ou documents constitutifs dans ce but	
a) Les bénéfices réalisés sont entièrement affectés au maintien ou au développement de l'activité de l'organisme. b) Les réserves financières obligatoires constituées au titre de l'activité liée au BRS sont consacrées exclusivement à l'activité de gestion des BRS ou au développement de cette activité.	

c) Dans le cas où l'OFS exerce une autre activité, sa comptabilité interne permet de distinguer le résultat relevant de l'OFS et celui des autres activités qu'il exerce.	
---	--

LES STATUTS OU DOCUMENTS CONSTITUTIFS DÉTERMINANTS (ARTICLE R. 329-4 DU CU)

1° Le périmètre géographique d'intervention de l'OFS	
2° La part des bénéfices issus des activités autres que celles liées au bail réel solidaire qui sont affectés aux réserves obligatoires	
3° Les conditions dans lesquelles les décisions de gestion relatives aux baux réels solidaires consentis par l'organisme de foncier solidaire sont prises en cas de suspension ou de retrait de l'agrément de cette activité et les modalités de dévolution des biens de l'organisme liés à son activité de gestion de baux réels solidaires dans le délai d'un an suivant le retrait de cet agrément.	

L'ORGANISATION DES ACTIVITÉS DE L'OFS (ARTICLE R. 329-7 DU CU)

2° La composition de son organe de décision et la description de l'activité professionnelle de chacune des personnes physiques membres de cet organe	
3° L'organigramme de l'organisme, la description de la qualification des personnels salariés et de la part des activités confiées à des bénévoles. 7° Un descriptif des moyens humains et matériels dont dispose l'organisme pour la réalisation de son objet statutaire, notamment sa capacité technique et financière à assurer ses missions.	
8° Un descriptif des missions que l'organisme envisage de confier à des tiers et les partenariats qu'il envisage de nouer afin de remplir ces missions	

BUDGET, MODÈLE ÉCONOMIQUE ET PERSPECTIVES DE DÉVELOPPEMENT DE L'OFS (ARTICLE R. 329-7 DU CU)

4° Le commissaire aux comptes désigné par l'organisme	
5° Le budget de l'année en cours, les comptes financiers des deux exercices clos, sauf si l'organisme a été créé plus récemment et le budget prévisionnel de l'exercice à venir Points de vigilance : - l'assise financière de l'OFS (comment faire face au rachat de patrimoine dans le temps ?) - la fixation de la redevance BRS opérateur - la fixation de la redevance BRS ménage	
6° Le programme des actions de l'organisme concernées par l'agrément Point de vigilance : visibilité sur la programmation des premières opérations	

L'INFORMATION ET LE SUIVI DES PRENEURS À BAIL (ARTICLE R. 329-7 DU CU)

9° La description des conditions d'attribution et de contrôle de l'affectation des biens objets d'un bail réel solidaire, ainsi que les modalités d'information des preneurs de ces baux	
--	--