

DROIT DE SUPERFICIE ET POLITIQUE FONCIERE: l'exemple hollandais

L'

obtention de terrains en droit de superficie revêt divers avantages pour les coopératives, encore qu'avec un tel système le coût des terrains peut se révéler en définitive relativement élevé¹. Mais la principale difficulté, c'est de trouver des propriétaires qui acceptent d'aliéner leur droit d'usage pour une période qui se révèle très longue à l'échelle humaine. Les propriétaires privés étant très réticents face à ce type de contrat, les coopératives n'ont d'autre choix que de se tourner vers les collectivités publiques. Celles-ci ne peuvent toutefois offrir suffisamment de terrains en droit de superficie que si elles pratiquent une politique foncière active, ce qui est rarement le cas en Suisse (à quelques exceptions près, notamment Zurich²). Parmi les pays dans lesquels le droit de superficie se pratique à grande échelle, la Hollande est l'un des plus fréquemment cités. Ce cas mérite d'autant plus d'être examiné que les politiques foncières des collectivités publiques y sont exemplaires à plus d'un titre.

Les collectivités publiques hollandaises jouent en effet un rôle central dans la plupart des opérations de développement ou de redevelopment urbain. Elles acquièrent en principe tous les terrains concernés par un plan d'aménagement (qui sont par définition considérés d'utilité publique³), en conservant une partie comme domaine public (notamment pour les routes), équipant si nécessaire les terrains à bâtir, qu'elles revendent ou remettent en droit de superficie à des organismes privés ou semi-publics⁴.



Les communes parviennent à offrir des terrains à des prix relativement bas en comparaison internationale. Très schématiquement, le fonctionnement du système est le suivant⁵ :

- les terrains sont acquis par les communes à un prix correspondant à deux ou trois fois leur valeur de rendement agricole ;
- la moitié environ de la zone à développer est conservée pour le domaine public, ce qui double le prix des terrains restants ;
- en raison principalement des travaux de drainage généralement nécessaires, les frais d'aménagement doublent encore une fois ce prix. Ceci permet aux communes d'offrir des terrains à bâtir pour des prix cor-

respondant à environ 10 fois leur valeur de rendement agricole, alors qu'en Suisse le rapport est plutôt de l'ordre de 1 à 100 !

Le fait que les communes offrent suffisamment de terrains à bâtir à des prix correspondant à leur coût de production rend toute spéculation sans objet. Les promoteurs n'ont aucun intérêt à surenchérir lorsque les communes acquièrent des terrains agricoles. Ils savent qu'ils n'obtiendront pas de plus-value et que la commune leur revendra de toute façon une partie des terrains. Pour leur part, les propriétaires initiaux savent qu'ils ne pourront obtenir un prix plus élevé que celui offert par la commune. On peut toutefois s'étonner que les propriétaires acceptent de vendre leurs terrains à l'Etat. La loi prévoit la pos-

sibilité d'exproprier les propriétaires récalcitrants, mais l'expropriation est rare. Certains prétendent que le système fonctionne à satisfaction parce que les Hollandais ont la culture de la négociation et du consensus⁵.

Cette politique foncière permet aux collectivités publiques d'offrir de nombreux terrains en droit de superficie aux *Woningcorporaties*, les constructeurs d'utilité publique locaux. Si la durée d'un droit de superficie ne peut dépasser 100 ans en Suisse, la loi hollandaise autorise les baux perpétuels⁶. De nombreuses communes utilisent cette possibilité pour éviter les problèmes soulevés par l'extinction ou le renouvellement du droit de superficie. C'est notamment le cas de la municipalité d'Amsterdam, qui possède plus de 70% de son territoire en raison d'une politique foncière très active depuis d'un siècle.

Les contrats de superficie peuvent varier fortement d'une commune à l'autre, mais en général la rente de superficie se situe entre 8% et 9% de la valeur vénale du terrain et elle est indexée à l'inflation tous les 5 ans. Le taux de la rente est nettement plus élevé qu'en Suisse en raison du différentiel existant au niveau des taux d'intérêt, mais ceci est plus que compensé par le fait que la valeur vénale des terrains est nettement plus basse. La charge foncière reste ainsi très raisonnable.

Il ne faut toutefois pas oublier que l'objectif premier des politiques foncières hollandaises n'était pas tellement d'offrir des terrains en droit de superficie à des constructeurs d'utilité publique, mais plutôt de maîtriser l'urbanisation et de collectiviser les plus-values résultant de la croissance urbaine et/ou de mesures publiques d'aménagement⁷. A Amsterdam par exemple, la municipalité a la possibilité de revoir les conditions du contrat tous les 50 ans, en particulier au niveau de l'affectation du terrain et du montant de la rente, qui est adaptée à



la nouvelle valeur vénale du terrain. Le superficiaire est alors en droit de mettre un terme au contrat.

La plupart des auteurs s'accordent pour dire que le système hollandais est efficace puisqu'il résout le problème de la disponibilité en terrain à bâtir, problème récurrent dans de nombreux autres pays, et notamment en Suisse. Ce résultat est d'autant plus exemplaire que le territoire hollandais est exigu par rapport à la population, comme en Suisse. La culture helvétique de la négociation et du consensus, qui semble proche de la culture hollandaise, nous permettra-t-elle d'appliquer un jour le même type de système ?

Philippe Favarger
EPFL

Illustrations : National Report of the Netherlands on Habitat et Best Practices, Ministry of Housing, The Hague

¹ Favarger : «Le droit de superficie, une bonne affaire pour qui?», in *Habitation* n°3/1999

² Michael Koch, Mathias Somadin, Christian Süssstrunk : «Kommunal und genossenschaftlicher Wohnungsbau in Zürich, Finanzamt und Bauamt II des Stadt Zürich, 1989

³ Joseph Comby, Vincent Renard : «Les politiques foncières», *Que sais-je* n° 3143, Paris, Presses Universitaires de France, 1996

⁴ Barrie Needham, Patrick Koenders, Bert Kruijt : «Urban Land and Property Markets in the Netherlands», London, UCL press, 1993

⁵ Natacha Dubach et Vincent Renard : «Politiques foncières comparées : Pays-Bas», Paris, ADEF - Association des Etudes Foncières, 1990

⁶ Caroline Deléglise : «Transfert du droit de construire sans transfert de la propriété du sol : Baux à construction et baux emphytéotiques», Paris, ministère de l'Aménagement du territoire, de l'équipement et des transports/adeF - association pour le développement des études foncières, mars 1996

⁷ Francis Haumont : «Décomposition du droit de propriété dans les pays de l'Europe du Nord», in «Un droit inviolable et sacré : La propriété», Paris, ADEF - Association des études Foncière, 1991.

Pénélope par Arom

(Résumé: Au mariage de la cousine Berthe, Pénélope a rencontré Zizou, ils se sont donné rendez-vous)



le coup de foudre



SANS POLITIQUE DE LA VILLE, PAS DE POLITIQUE FONCIERE

E

n Europe, la Suisse a une position assez particulière sur la question de la propriété du sol; notamment parce que l'une de ses vertus (elle en a peu, mais malgré les dénégations de ses élites, elle n'est pas une nation sans qualité), est celle d'être un carrefour des civilisations du Vieux continent. Depuis sa formation, la Suisse moderne est un assemblage et une tentative d'intégration de plusieurs cultures; chacune d'entre elles possédant des savoirs, des acquis ..., des habits, au sens que donne à ce terme Pierre Bourdieu 1), qui relèvent du territoire et sont directement reliés à la maison, à la demeure comme au logement.

Dans l'histoire de ce pays, la propriété du sol a pris des formes juridiques et territoriales, rurales et urbaines différentes et multiples.

Ces différences et cette multiplicité s'articulent autour de deux concepts fondamentaux liés par le développement historique, inventés et développés par le philosophe évolutionniste allemand Ferdinand Tönnies (1855-1936). La *Gemeinschaft*, traduit en français par le terme, qui possède plusieurs sens, de communauté, et la *Gesellschaft*, la société. Dans son évolution, l'humanité quitte les relations primaires et chaudes de la communauté, du village pour, en quelque sorte, "entrer en société" où domine la ville 2).

La maison, le village et la ville sont les types durables des formes de la vie en commun. Des époques primitives aux sociétés développées, les hommes cohabitent selon ces types. La ville est la

plus élevée mais aussi la plus complexe de ces formes. Si le village et la ville ont une structure sociale propre par opposition à la structure familiale de la maison, par contre le village conserve beaucoup de caractères appartenant à la famille; la ville, seulement quelques uns, et lorsqu'elle devient une grande ville, elle les perd presque tous.

La grande ville est constituée par des personnes libres, constamment en contact les unes avec les autres, qui échangent et coopèrent sans que la communauté et la volonté communautaire n'existent entre elles autrement que d'une façon sporadique ou en tant que résidus d'états primitifs.

A l'opposé, la vie familiale est la base générale des manières de vie communautaires. Elle se maintient dans sa formation par la vie rurale et urbaine. La commune rurale et la petite ville peuvent encore être comprises elles-mêmes comme de grandes familles.

Alors que dans toutes les communautés la propriété, en tant que participation à l'usage de la possession commune et domaine particulier du droit, est entièrement la conséquence et le

résultat de la liberté considérée comme issue du principe de nécessité, dans la ville, la fortune, le revenu et les contrats sont les principaux, voire les uniques, signes distinctifs. Les propriétés en tant que possessions communes dans le village; la propriété comme fortune individuelle dans la ville.

LA PROPRIETE, LES PROPRIETES

Le pluriel, qui qualifie les structures communautaires, tient compte d'un article de Joseph Comby 3) rédacteur en chef de la revue "Etudes foncières", intitulé "L'impossible propriété absolue", qui attire l'attention sur le fait que les Etats généraux de la Révolution française n'ont pas, le 26 août 1789, voulu instituer "la" propriété. Le texte voté ce-jour-là indiquait avec un inattendu pluriel : "Les propriétés étant un droit inviolable et sacré".

Les propriétés ... car à la fin du dix-huitième siècle, les superpositions de droits sur un même sol étaient encore nombreuses après avoir été la règle au cours des siècles précédents. Joseph Comby rappelle qu'à l'origine la



pleine propriété, la propriété allodiale (libre), n'a été elle-même qu'une propriété saisonnière qui va de la date des semailles à la date de la récolte, comme si la propriété foncière n'a été que le droit de semer et de récolter ce qui a été semé. Après la récolte, le terrain redevient propriété de la "communauté" villageoise à travers le droit de vaine pâture. Le droit de chasse peut lui-même appartenir à un autre titulaire qu'au seigneur foncier, et les différents produits de la terre peuvent avoir des propriétaires différents, "la première herbe" appartenant, par exemple, à un autre que "le regain" ou le bois d'œuvre à un autre que le bois de chauffage, ou encore les arbres fruitiers à un autre que celui de la prairie où ils sont plantés.

Sous la conduite de la communauté, la *Gemeinschaft*, dans le village une certaine régulation par l'intermédiaire d'un certain type de propriété du sol, considéré par d'aucuns modernes et contemporains comme une propriété à géométrie variable, a perduré durant une période extrêmement longue de l'histoire de l'humanité. Il a rempli pendant ce temps-là un rôle décisif de cohésion sociale même relative. Il n'est sans doute pas possible de démontrer aujourd'hui qu'il existe un type semblable de propriété du sol dans la société, la *Gesellschaft*, dans la ville.

LE SOL, UNE MARCHANDISE

Dans la ville et dans le territoire qu'elle polarise, le sol est devenu, depuis la fin de l'absolutisme et l'avènement du capitalisme industriel, une marchandise qui tente vainement d'être comme les autres.

La propriété du sol dans la société est, et reste, une source intarissable de conflits, d'affrontements catégoriels et

de guerre(s) sociale(s). Il faut rechercher ce péché originel dans plusieurs ordres de la société. Un de ceux-ci est celui qui, en Europe, a succédé à la Révolution française dont la tradition des historiens veut qu'elle ait été d'une part une révolution bourgeoise et d'autre part une révolution inachevée.

Depuis le début de l'ère industrielle, dans les luttes sociales, une idée à propos des propriétaires fonciers traverse les nations européennes. Elle est portée par de nombreux mouvements, courants de pensée et lignes politiques. Ses défenseurs sont de plusieurs obédiences. La plupart désignent l'opposition entre propriétaires « mobiliers » et propriétaires « immobiliers », entre l'entrepreneur qui extrait son profit du travail et le rentier qui, sans travailler, extrait le sien de la propriété du sol pour l'usage duquel il fait payer un tribut. Pour certains d'entre eux, l'existence de cette figure sociale démontre l'inachèvement de la révolution bourgeoise.

CAPITALISME ET RENTE FONCIÈRE

Un autre de ces ordres est plus proche. Lorsque Mikhaïl Gorbatchev s'essayait à la glasnost et à la perestroïka et proposait une libéralisation rapide de l'économie dirigée de l'URSS, une trentaine d'économistes américains, dont quelques prix Nobel, lui avaient envoyé une lettre pour le mettre en garde contre le capitalisme immobilier dont voici des extraits 4) : "..... Vos plans pour une monnaie librement convertible, un commerce sans entrave, et des entreprises créées et dirigées par des individus qui reçoivent les profits découlant de leurs décisions, sont hautement recommandables. Mais il existe un danger que

vous adoptiez certaines caractéristiques de nos économies qui nous empêchent d'être aussi prospères que nous pourrions l'être. En particulier, il y a un danger que vous autorisiez comme nous que la plus grande partie de la rente foncière reviennent en mains privées.

Il est important que la rente foncière soit retenue comme revenu pour le gouvernement. Les gouvernements des nations développées à l'économie de marché ne collectent sous forme d'impôt qu'une partie de la rente, ce qui les oblige à faire usage inutile de taxes qui entravent leurs économies, telles que les impôts sur le revenu, les ventes et la valeur du capital.

La collecte sociale de la rente sur la terre et les ressources naturelles sert plusieurs objectifs. Premièrement, elle garantit que personne ne dépossède ses concitoyens en obtenant une part disproportionnée de ce que la nature offre à l'humanité. Secondement, elle procure des revenus avec lesquels les gouvernements peuvent assurer leurs activités sociales nécessaires sans décourager la formation de capital ou l'effort de travail et sans interférer d'une quelconque façon avec l'allocation efficiente des ressources."

"... .. Tous les citoyens ont un droit égal sur la part de la valeur foncière qui provient de la nature."

Il ne s'agit pas de remonter le cours du temps pour retourner dans une communauté, dans un village et y retrouver une régulation sociale basée sur les relations primaires et chaudes décrites par Ferdinand Tönnies.

D'autant plus qu'après la crise du modèle de développement fixant les conditions de la production, de la distribution des revenus et de l'usage de ceux-ci qui agissaient durant la période du "Miracle helvétique" 1935-1985, le pendant suisse des "Trente glorieuses" françaises 1945-1975 définies par le sociologue Jean Fourastié, il se met en place aujourd'hui un nouveau modèle. Un modèle beaucoup plus mouvant, qui va s'établir sur une longue période, et dont les retombées sont encore mal évaluées mais dont on sait déjà aujourd'hui qu'il agit notamment sous formes de cycles expansion-récession rapprochés.

A QUI APPARTIENT LA SUISSE?

Dans un modèle de développement fondé sur l'instabilité on peut prévoir un très fort développement des grandes villes car la lutte pour la proximité va battre son plein. Pour tous individus et entreprises, faute d'autres moyens de régulation sociale, il s'agit d'être matériellement installé le plus près possible des grandes voies de communications et des principaux lieux et centres de décisions en matière économique, politique, culturelle, etc.



C'est pourquoi, autour et dans les pôles que constituent les grandes villes, la concentration géographique des entreprises et des populations va s'accroître.

Si l'on veut contrecarrer cette mégapopolisation des territoires, gommer ses effets les plus pervers, voire maîtriser l'instabilité du nouveau modèle qui se met en place, il faut construire et développer une véritable politique de la grande ville, de la société, de la Gesellschaft. L'un des chapitres principaux d'une telle politique est celui de la propriété / possession du sol urbain.

Dans son livre "A qui appartient la Suisse" Hans Tschäni 5) expose que l'histoire de la propriété en Suisse ne ressemble pas à celle de la plupart des pays européens. Dans le chapitre intitulé "Une occasion manquée, l'esprit coopératif" il va même plus loin. Il tente de montrer pourquoi les Suisses ont raté l'occasion historique d'imposer la gestion du sol sur une base communautaire.

Sans vouloir suivre cette argumentation historique, certes compétente mais quelque peu nostalgique de la Gemeinschaft "..... pourquoi la Suisse n'a-t-elle pas tiré profit de l'expérience de ses ancêtres rompus à l'art de la coopération ? ..."; il faut reprendre cette question qui peut être l'une des bases sur laquelle se fonder pour formuler des propositions.

Paradoxalement, cette occasion manquée, comme de nombreuses du même type, est à la fois un bien et un mal. Un bien relatif, parce qu'elle signifie qu'en Suisse, culturellement, la propriété absolue n'est pas totalement assimilée à un objectif social qui doit être généralisé. On l'a vu lors des récentes votations nationales sur l'accession à la propriété du logement. Un mal ou plutôt un obstacle, car les caractéristiques culturelles principales de l'expérience communautaire des anciens Helvètes sont plutôt rurales et anti-urbaines. L'art de la coopération dans la grande ville c'est autre chose ! Un exemple, dans l'exposition "Von Anker bis Zünd" 6) au début de l'année 98 à Zurich, qui célébrait le cent-cinquantième anniversaire de la Constitution fédérale et montrait environ 250 œuvres de peintres des débuts de la Suisse moderne, 1848 - 1910, aucun tableau ne représentait la ville, sauf trois de Félix Vallotton, représentant Le Bon Marché à Paris et deux d'Alexandre Steinlen : Notre Dame de Paris et les fortifications de la métropole française.

C'est mesurer à l'aune de cette absence l'effort culturel qu'il s'agit de réaliser dans ce pays pour promouvoir la ville... ! Par contre, si un tel effort est entrepris, il sera possible dans



le même temps de poser quelques pistes pour la maîtrise du sol de la ville.

Dans le titre de son article, Joseph Comby montre la voie, non seulement en traitant de l'impossible propriété absolue, mais en rappelant qu'actuellement en France, par l'application de différentes lois qui relèvent de l'aménagement du territoire, de la sécurité publique, des communications, etc, il existe déjà sur le sol plusieurs propriétés superposées de faible intensité qui ne demandent qu'à s'étendre.

Dans notre pays, il y a une autre superposition, celle des pouvoirs des appareils d'Etat : la commune, le canton, la Confédération. Des pouvoirs superposés qui s'excluent jusqu'à rendre difficile non pas l'application d'une politique d'urbanisme et d'aménagement du territoire (on en est loin !) mais l'élaboration d'une telle politique, mieux encore, d'une politique qui remette les villes au centre du projet pour le territoire.

Pourquoi ne pas élaguer ces contrôles étatiques au profit d'un pouvoir politique plus démocratique qui dispose au nom des collectivités publiques au travers de droits de propriété du sol superposé d'un instrument de régulation sociale.

Pourquoi par exemple ne pas commencer par distinguer dans la ville le droit sur le sol et le droit de construire ?

Pourquoi ne pas imaginer, autre exemple, que ceux qui équipent les terrains à bâtir eaux, gaz, électricité, téléphone, routes, ... etc. Le plus souvent des collectivités publiques, deviennent titulaires de l'une des propriétés du sol ?

Pourquoi, enfin, ne pas reprendre sous une forme plus urbaine et plus

combative, l'initiative populaire fédérale intitulée "La propriété foncière est transformée en droits de jouissance et de superficie" lancée par un comité, malheureusement un peu timide, et qui n'a pas recueilli un nombre suffisant de signatures.

Daniel Marco
IAUG

1) Pierre Bourdieu
"La distinction, critique sociale du jugement"
Collection "Le sens commun"
Editions de Minuit, Paris 1979

2) Ferdinand Tönnies
"Communauté et société catégories fondamentales de la sociologie pure"
Traduit de l'allemand par J. Leit
Editions Presses universitaires de France (PUF), Paris 1944
cité in : Pierre Ansay, René Schoonbrodt
"Penser la ville. Choix de textes philosophiques"
Editions Aux archives de l'architecture moderne, Bruxelles 1989

3) Joseph Comby
"L'impossible propriété absolue"
in : "Un droit inviolable et sacré : la propriété"
Association des études foncières (ADEF), Paris 1989

4) Une lettre signée par : Robert Solow, Franco Modigliani, Richard Musgrave, William Baumol, James Tobin, Zvi Griliches, Guy Orcutt, Gustav Ranis, Nicolaus Tideman, William Vickrey, Mason Gaffney, Lowell Harriss, Jacques Thisse, Charles Goetz, Joseph M. Hartfield, Gene Wunderlich, Daniel R. Fusfeld, Elisabeth Clayton, Robert Dorfman, Carl Kaysen, Tibor Scitovsky, Richard Goode, Susan Rose-Ackerman, Warren J. Samuels, Eugène Smolenski, Ted Gwartney, Olivier Oldman, Frank Altschul, John Helliwell, Giulio Pontecorvo, Alfred Kahn, Harvey Levin.

in : Etudes Foncières no. 52 septembre 1991
traduit de l'anglais par Ph. Favarger

5) Hans Tschäni
"A qui appartient la Suisse ? Notre droit foncier vers une nouvelle féodalité"
Traduit de l'allemand par L. Duvalet
Editions Zoé, Carouge - Genève 1988

6) "Von Anker bis Zünd, die Kunst in jungen Bundesstaat 1848-1900"
Kunsthau Zürich 13.2-10.5.1998
Katalog Ausstellung

Illustrations, gravures de Robert Zünd

LE DROIT DE SUPERFICIE, UNE BONNE AFFAIRE POUR QUI ?

D

e nombreuses coopératives cherchent à obtenir des terrains en droit de superficie car ce système leur procure divers avantages. Cependant, selon le mode de fixation de la rente et l'évolution de l'économie, un droit de superficie peut se révéler à long terme plus onéreux que l'acquisition du terrain. En Suisse, les pratiques en matière de fixation de la rente sont très diverses, et le coût d'un droit de superficie peut varier considérablement. Pourtant, il suffirait d'adopter quelques règles simples pour assurer une certaine égalité de traitement et une certaine équité.

Le marché foncier est relativement opaque et difficile d'accès pour les coopératives. Il faut y réagir d'autant plus rapidement que l'objet proposé est intéressant, ce qui pose notamment des problèmes de fonds propres, en particulier pour les coopératives qui ne peuvent compter que sur les apports des futurs habitants. A contrario, le droit de superficie présente divers avantages :

- il permet de mieux étudier le projet avant de se lancer dans l'opération ;
- il réduit le besoin de fonds propres ;
- il permet d'alléger les intérêts intercalaires car les superficiaires, qui sont généralement des collectivités publiques, n'exigent en principe pas de rente avant la fin de la construction ;
- il permet de réduire les loyers au début de l'exploitation car les superficiaires se contentent souvent de rentes relativement faibles les premières années.

Les deux derniers avantages sont particulièrement intéressants puisqu'ils réduisent les charges au moment où elles sont les plus élevées. Mais ces facilités peuvent coûter cher à long terme.

Le coût global d'un droit de superficie correspond à la somme des rentes actualisées, et il dépend évidemment du mode de fixation de la rente. En Suisse, cette dernière est généralement fixée sur la base de la valeur du terrain et du taux hypothécaire, et son évolution dépend d'une façon ou d'une autre de l'évolution générale des prix. La rente est souvent réduite les premières années, puis adaptée plus ou moins fréquemment.

Le coût d'un droit de superficie dépend également de l'évolution des variables qui servent de référence pour le calcul de la rente, soit l'évolution des prix et des taux d'intérêt. Par

exemple, un contrat ne prévoyant pas d'indexation à l'évolution des prix est d'autant plus avantageux que ces derniers augmentent rapidement.

En définitive, le coût du terrain pour le superficiaire peut varier fortement selon le mode de fixation de la rente et l'évolution de l'économie. Pour illustrer ceci, on a comparé cinq "contrats-type" de droit de superficie, conclus par hypothèse pour une durée de 99 ans sur un terrain valant 1 million. Il s'agit d'un modèle suggéré par l'Office fédéral du logement (OFL), de deux variantes proposées par l'Association suisse pour l'habitat (ASH) ainsi que de deux cas réels observés dans les communes de Genève et de Pully. Les différences se situent aux niveaux de la valeur du terrain prise en considération, du taux appliqué à cette valeur (taux de la rente) et du mécanisme d'adaptation de la rente (cf. tableau).

| Contrats-type de droit de superficie | | | | |
|--------------------------------------|---------------------------------------|---|--------------------------------------|--|
| Variante | Valeur initiale terrain | Evolution valeur terrain | Taux de la rente | Rente |
| OFL | 75% VV | | Taux hypothécaire | Indexée à 50% de l'IPC |
| ASH I | 75% VV | Fixe pendant 10 ans, puis indexée tous les 5 ans à 40% de l'IPC | Taux hypothécaire - 1/2% | |
| ASH II | 75% VV | Indexée à l'IPC | 1.5% | |
| Genève | VV (VV/2 pour les 5 premières années) | Indexée tous les 5 ans selon VV | Taux hypothécaire | |
| Pully | VV | Fixe pendant 25 ans | De 0% à 5% en 25 ans | Après 25 ans, indexation tous les 5 ans à 40% de l'IPC |
| Rente "réelle" | VV | | Taux hypothécaire - taux d'inflation | Indexée à l'IPC |

VV = valeur vénale
 IPC = indice des prix à la consommation
 Pour la comparaison, on a supposé que la rente n'est pas payée pendant la construction, soit durant deux ans, et qu'elle est ensuite payée en début d'année.

Au niveau des prix et des taux d'intérêt, on peut imaginer divers scénarios pour l'avenir. Un scénario optimiste serait le retour d'une croissance économique telle que nous l'avons connue entre la fin de la dernière guerre et la fin des années '80 (scénario "Croissance"). Dans ce scénario, le coût global du droit de superficie peut aller presque du simple au quintuple selon le mode de fixation de la rente, soit de moins de 600'000 frs à Pully à plus de 2.7 mio. frs à Genève (cf. graphique) ! Le superficiaire de la Ville de Genève paiera ainsi son droit de superficie presque trois fois plus cher que s'il achetait le terrain, alors que pour tous les autres contrats, le coût du droit de superficie est inférieur au prix du terrain.

Comme le superficiaire dispose d'un droit de jouissance limité dans le temps, il est logique que ce droit lui revienne en définitive moins cher que s'il achetait le terrain. Mais comment choisir entre les divers contrats qui satisfont à ce critère ? On peut considérer que le superficiaire devrait payer la même chose que s'il achète le terrain et le revend après 99 ans. S'il emprunte pour acheter le terrain, il doit payer un intérêt hypothécaire. En tant que superficiaire, la charge sera identique si le taux de la rente correspond au taux hypothécaire. Mais dans ce cas, la rente ne doit pas être indexée puisque la dette hypothécaire ne l'est pas.

Il y a pourtant une certaine logique à l'indexation de la rente. Elle permet notamment au superficiaire d'avoir une charge réelle constante. Mais si la rente est indexée à l'inflation, il ne faut pas appliquer le taux hypothécaire nominal, mais le taux réel (soit la

différence entre le taux nominal et l'inflation). En effet, le taux hypothécaire comprend une prime destinée à compenser l'inflation, et qui ne se justifie donc pas si la rente est indexée. Ce mode de calcul est présenté dans le tableau sous la dénomination de rente "réelle".

Toujours dans le scénario "Croissance", celui qui achète le terrain pour le revendre dans 99 ans aura payé en définitive environ 850'000 frs (en valeur d'aujourd'hui), comme celui qui aura bénéficié d'un droit de superficie avec rente "réelle". Le superficiaire de la Ville de Genève paiera beaucoup plus cher car sa rente est indexée à l'évolution des prix des terrains. Cette clause est particulièrement défavorable dans un scénario de croissance économique car les prix réels des terrains y ont toutes les chances d'augmenter.

Avec le contrat proposé par l'OFL, le superficiaire paiera sur 99 ans un peu plus cher que s'il achetait le terrain car la rente est partiellement indexée alors que le taux de la rente correspond au taux hypothécaire. La différence n'est toutefois pas très grande car seuls 75% de la valeur du terrain sont pris en considération.

La première variante de l'ASH aboutit à un coût très proche de celui d'une acquisition du terrain pour 99 ans. La deuxième variante de l'ASH est en revanche nettement meilleur marché. Ce contrat est pourtant le seul qui prévoit l'application d'un taux réel avec indexation. S'il est aussi favorable, c'est parce que seuls 75% de la valeur du terrain sont pris en considération, ce qui ne se justifie pas si on applique un taux réel.

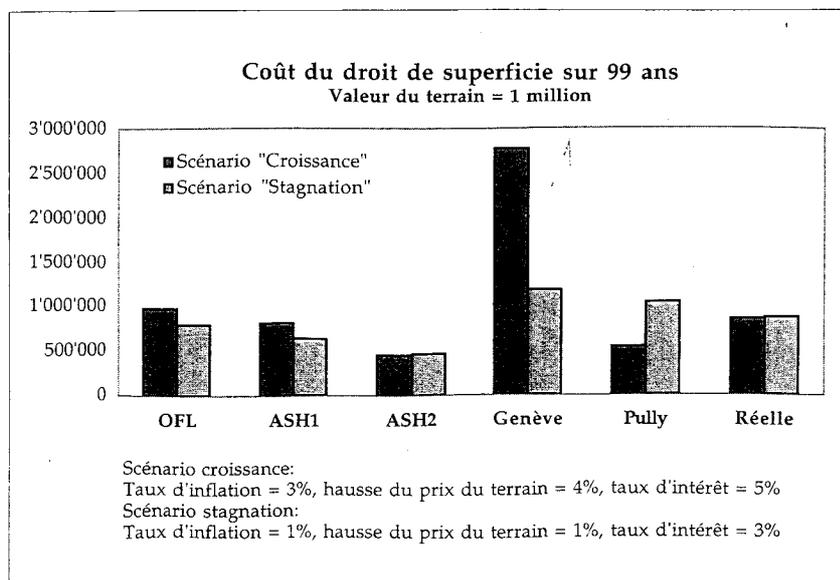
Quant au droit de superficie de la commune de Pully, il est également bon marché dans le scénario "Croissance" car la rente est nulle au départ et n'augmente que très progressivement durant les 25 premières années.

Ces résultats peuvent cependant changer considérablement dans un autre scénario. Si l'on suppose une persistance à long terme de la stagnation économique que nous connaissons depuis bientôt 10 ans (scénario "Stagnation"), le droit de superficie coûtera presque aussi cher à Pully qu'à Genève (cf. graphique). Pour le superficiaire de la commune de Pully, ce scénario est défavorable car le taux de la rente augmente jusqu'à 5% quel que soit le taux hypothécaire. Pour le superficiaire de la commune de Genève en revanche, ce scénario est nettement plus avantageux car le prix réel des terrains n'y augmente pas, mais le coût du droit de superficie reste toutefois légèrement supérieur au prix du terrain. Pour les autres contrats, les différences sont relativement faibles entre les deux scénarios.

Seuls les superficiaires de la commune de Pully ont intérêt à un retour de la croissance. Avec le contrat proposé par l'OFL, la première variante de l'ASH ou le contrat genevois, le superficiaire a par contre intérêt à ce que la crise économique perdure à long terme.

On constate en définitive que les droits de superficie existant en Suisse sont favorables au superficiaire dans certains cas et au superficiaire dans d'autres, selon les modalités du contrat et l'évolution de l'économie, sans probablement que les principaux intéressés en soient vraiment conscients. Les différences pouvant être considérables, il semblerait judicieux que l'OFL ou l'ASH recense et examine les contrats en vigueur, ne serait-ce que pour informer les contractants des conséquences de ce qu'ils ont signé. Enfin, on ne peut que suggérer la généralisation du système basé sur le taux d'intérêt réel et l'indexation de la rente.

Philippe Favarger
EPFL



Références

Truog Barbara: *Contrat-type de droit de superficie*, Lausanne, Association suisse pour l'habitat, 1996.

Office fédéral du logement: *Note concernant le droit de superficie*, Berne, 15 avril 1994.

VERS UNE GENERALISATION DU DROIT DE SUPERFICIE ?

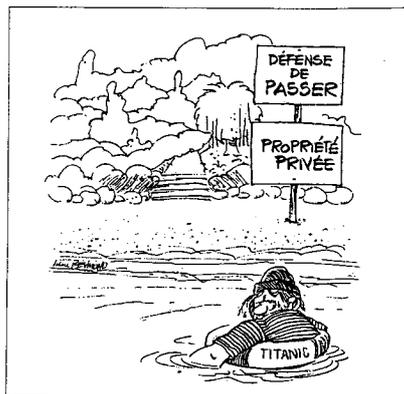
E

n 1997, un agriculteur bernois à la retraite eut l'idée saugrenue de lancer une initiative populaire fédérale visant à généraliser le système du droit de superficie par le transfert la propriété du sol aux communes. Ne disposant d'aucune structure et d'aucun appui de la part des grandes organisations politiques, il a échoué dans sa tentative. Cet échec semble toutefois ne pas l'avoir découragé puisqu'il se prépare à relancer le processus. Mais quelles seraient les conséquences d'un tel changement de système ?

Une généralisation du droit de superficie constituerait une mini-révolution puisqu'il s'agirait de remplacer notre droit de propriété actuel, droit théoriquement absolu mais de plus en plus rongé par des restrictions légales, par une relation contractuelle impliquant des droits et des obligations pour chacune des parties. Le tabou de la propriété foncière n'a pas été remis en cause de façon aussi extrême depuis fort longtemps dans nos sociétés occidentales. Il y est même tellement bien ancré culturellement que ceux qui préconisent dans certains cas l'acquisition de terrains par l'Etat, pour la construction de logements par exemple, se sentent généralement obligés de préciser aussitôt qu'il ne s'agit pas de collectiviser le sol. Le grand Satan n'est pas loin ...

Pourtant, ce n'est pas depuis fort longtemps que les propriétaires fonciers disposent, ne serait-ce que théoriquement, d'un droit absolu sur leurs terrains, et de Proudhon à certains prix Nobel d'économie américains, les

penseurs ont été nombreux à prôner une maîtrise collective du sol. Fidèle à sa prose virulente, Proudhon considérerait que "la propriété [foncière], c'est le vol", et que "la génération d'aujourd'hui ne peut déposséder la génération de demain". Walras, un des pères de la théorie de l'économie de marché, qui s'est pourtant opposé violemment à Proudhon, considérerait que "les terres et la rente doivent être l'objet de la propriété collective". Plus près de nous, une trentaine de professeurs américains d'économie, dont trois prix Nobel, ont écrit une lettre ouverte à M. Gorbatchev, du temps où il était encore secrétaire général du parti communiste d'Union soviétique, pour l'enjoindre à ne pas privatiser les terres. On pourrait se demander quelle mouche a piqué ces éminents spécialistes qui, pourtant, sont par ailleurs d'ardents défenseurs de la propriété privée. Simplement, ils considèrent que le sol n'est pas un bien comme les autres. Selon eux, "la collecte sociale de la rente [foncière] garanti que personne ne dépossède ses concitoyens en obtenant une part disproportionnée de ce que la nature offre à l'humanité", alors que la propriété privée du sol permet "aux spéculateurs de faire de gros profits sans rapport avec les services productifs qu'ils offrent".



Une généralisation du droit de superficie serait susceptible d'engendrer des changements importants, aux niveaux notamment de l'allocation des ressources, des loyers et de l'aménagement du territoire. Le mode de fixation des rentes de superficie et le mode d'attribution des terrains constituent les deux principaux facteurs qui détermineraient les conséquences d'un tel changement.

L'ALLOCATION DES RESSOURCES

Le problème de l'allocation des ressources consiste à concilier l'infinité des besoins humains avec la rareté des ressources disponibles. Le principal avantage d'une économie de marché est d'assurer, en théorie du moins, une allocation optimale de ces ressources par le biais du mécanisme des prix. Dans cette harmonie "naturelle", toute intervention de l'Etat ne peut que mettre à mal l'efficacité du système. L'imposition fiscale des revenus fonciers constitue cependant une exception notable à cette règle, car elle n'a en principe pas d'incidence sur l'offre foncière. A contrario, l'imposition des revenus du travail par exemple tend à réduire l'offre de travail, raison pour laquelle certains économistes préconisent de n'imposer que le sol. Or, la perception d'une rente dans le cadre d'un droit de superficie est de même nature que l'imposition du revenu foncier dans le cadre d'une propriété privée. La généralisation du droit de superficie devrait alors avoir un effet bénéfique sur l'allocation des ressources et le produit intérieur brut car la perception de rentes de superficie permettrait de réduire l'imposition des revenus du travail et du capital, et par conséquent d'encourager l'offre de travail et l'investissement.

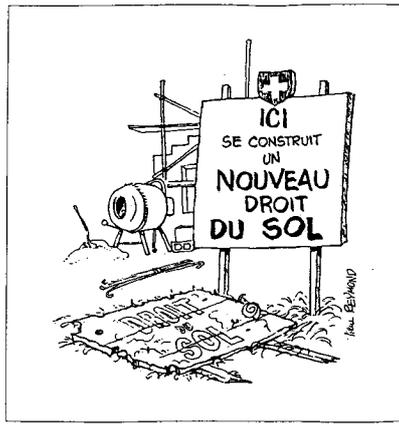
Mais la généralisation du droit de superficie n'implique pas seulement la perception de rentes. Elle sous-entend

également la constitution d'un monopole d'Etat sur le sol, avec les risques liés à ce genre de situation. En théorie, l'allocation des ressources n'est optimale que si les terres sont attribuées aux plus offrants. Par exemple, le commerçant qui peut offrir la rente la plus élevée est en principe celui qui offre les plus grands services à la population. Il s'agirait donc de mettre les droits de superficie aux enchères. On sait cependant que le principe du plus offrant n'est pas toujours valable dans le domaine foncier. Par exemple, en quoi le fait de loger les plus riches dans les meilleurs endroits est-il plus efficient ? Autre exemple, le principe du plus offrant conduit souvent à la création de zones monofonctionnelles, avec les problèmes que cela engendre (qu'on pense notamment au dépeuplement des centres-villes ou au casse-tête des transports). Par conséquent, s'il semble judicieux de ne pas renoncer au critère du plus offrant, au risque de tomber dans l'arbitraire généralisé et de prêter l'allocation optimale des ressources, il faudrait néanmoins prévoir des exceptions importantes, afin d'assurer notamment une certaine mixité fonctionnelle et sociale.

Enfin, la généralisation du droit de superficie devrait améliorer l'allocation des ressources en éliminant la thésaurisation et en réduisant drastiquement la sous-utilisation des terrains. En effet, un superficière ne peut pas, contrairement à un propriétaire, thésauriser son terrain dans l'espoir d'une plus-value. En outre, le droit de superficie étant limité dans le temps, les usagers sont incités à utiliser au mieux les terrains dont ils disposent. Le changement de système irait donc dans le sens d'une meilleure utilisation du sol, à condition évidemment que l'Etat ne thésaurise ou ne sous-utilise pas lui-même.

LES LOYERS

De nombreux partisans du droit de superficie espèrent que ce système permettra de faire baisser les loyers. Or, le niveau des loyers est le résultat de la confrontation entre l'offre et la demande sur le marché locatif, et l'offre étant très rigide à court terme, le montant de la rente de superficie n'a aucune influence immédiate sur les loyers. En effet, les propriétaires d'immeubles existants n'ont aucun intérêt à diminuer les loyers même si la rente dont ils doivent s'acquitter est relativement faible. Il faudrait donc les y contraindre (c'était d'ailleurs l'idée des promoteurs de l'initiative populaire qui vient d'échouer), mais cela impliquerait un contrôle généralisé des loyers, avec tous les inconvénients qui y sont liés (difficultés pour



établir les critères de fixation des loyers, coût administratif élevé, risque de fraudes, etc.). Par conséquent, un abaissement des loyers ne pourrait être obtenu de façon efficace qu'en attribuant des terrains bon marché à des organismes sans but lucratif, puisque ces organismes fixent en principe leurs loyers en fonction des coûts.

A long terme cependant, si les loyers sont libres et les rentes faibles, les détenteurs de capital seront incités à investir dans la construction car les profits seront relativement élevés. Ces investissements auront pour conséquence d'augmenter le stock et donc de faire, à terme, baisser les loyers.

L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

La généralisation du droit de superficie aurait également de fortes incidences sur l'aménagement du territoire et en particulier sur le développement urbain. Aujourd'hui, lorsqu'une collectivité publique prévoit de nouvelles zones à bâtir, elle est tributaire des propriétaires des terrains concernés, qui peuvent très bien refuser de construire, pour diverses raisons. Ce problème disparaîtrait avec la généralisation du droit de superficie car celui-ci fait l'objet d'un contrat, dans lequel, figurent les droits et les devoirs de l'utilisateur et de la collectivité. Ce système devrait donc contribuer à une meilleure maîtrise collective de notre espace vital, tout en assurant une plus grande sécurité à l'utilisateur.

La Hollande est le pays le plus fréquemment cité lorsqu'il est question de droit de superficie car ce système y est très répandu. La Ville d'Amsterdam, par exemple, possède plus de 70% de son territoire. Ce système assure notamment à la Commune une grande maîtrise de l'affectation des terrains. De façon générale, les communes disposent d'un monopole de

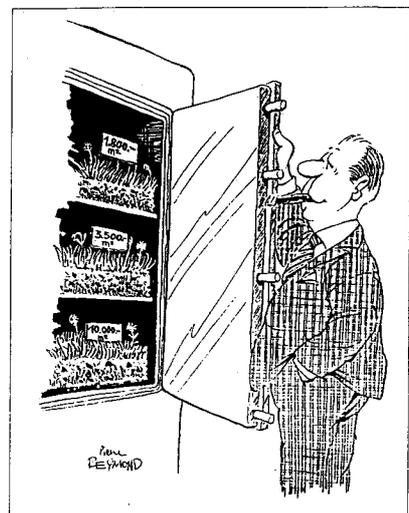
fait sur l'acquisition et l'aménagement des nouveaux terrains à bâtir. Après avoir été équipés, les terrains sont revendus ou remis en droit de superficie à des organismes privés ou semi-publics. Les contrats de vente ou de superficie passés entre la municipalité et les investisseurs précisent, pour les terrains destinés au logement, le type d'habitat (location ou achat), le financement, le nombre de logements à construire, leur prix ou leur loyer, et la date de mise à disposition de ces logements. L'avantage essentiel de la pratique hollandaise est d'assurer à long terme une disponibilité suffisante en terrains à bâtir de sorte que leur prix de marché corresponde approximativement à leur coût de production. Seuls les anciens propriétaires, en général des paysans, réalisent une plus-value qui est en outre relativement modeste. Certains prétendent que le système fonctionne à satisfaction car les hollandais ont la "culture de la négociation".

Enfin, et l'on revient vers l'économie avec ce dernier élément, la perception de la rente foncière, dans le cadre de droits de superficie, permettrait à l'Etat de récupérer les plus-values résultant d'une action publique, notamment d'un classement en zone à bâtir ou de la réalisation d'un équipement collectif.

Ainsi, la généralisation du droit de superficie pourrait avoir des effets bénéfiques dans divers domaines. Toutefois, ces effets dépendraient fortement des modalités d'application du nouveau système.

Philippe Favarger
EPFL

Illustrations : BD s'adressant aux Suissesses et Suisses pour une réflexion à l'occasion du 150^e anniversaire de la Confédération moderne.
Dessins Pierre Raymond



QUEL PRIX DU SOL POUR UN TERRAIN A BATIR

D

ire que le sol n'est pas une marchandise comme les autres est un truisme.

Et pourtant on continue à ne pas vouloir l'admettre et agir en conséquence. On expose ainsi périodiquement nos sociétés idolâtres de l'économie de marché à des pertes financières sérieuses même si des économistes s'attachent à lénifier la situation en parlant d'explosion de bulle spéculative. Les éclats de cette dernière n'ont rien de commun avec celle anodine d'une bulle de savon et si la spéculation foncière a quelque chose de puéril, il ne s'agit pas d'un jeu innocent.

Le sol est évidemment indispensable à pratiquement toute construction; mais par exemple non-équipé, il fournit en quelque sorte qu'une contribution passive. Modifié certes par les aménagements commandés par sa nouvelle affectation, privé de sa couche superficielle et ainsi perdu pour l'agriculture, il n'est pas détruit en tant qu'espace, ni vraiment consommé. Pour cette dernière raison, en termes économiques, l'amortissement d'un terrain ne se justifie aucunement.

Toutes les particularités de ce facteur élémentaire de production qu'est le sol plaident en faveur d'un prix aussi bas que possible, de sa neutralisation, de manière à réserver la plus grande marge de financement à la construction elle-même et à rendre l'objet immobilier aussi attrayant et concurrentiel que possible.

Toute plus-value ajoutée à la valeur de rendement agricole ne correspondant pas à un investissement sous

forme d'équipement relève d'apports sociaux et qui devraient normalement revenir à la société, sous forme de prélèvement. On est loin du compte.

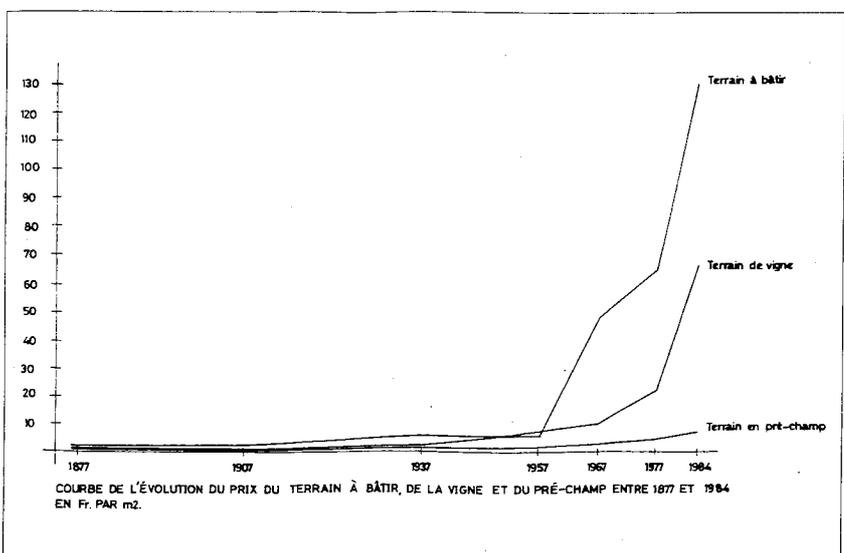
Pendant très longtemps, une règle non-écrite, dont l'origine semble être assez ancienne, était admise et a largement prévalu. Jusque vers la fin des années cinquante, dans le canton de Vaud, le coût du terrain dans une opération immobilière ne devait si possible pas dépasser 10% du coût total des travaux. On retrouve cette même proportion dans la construction en France jusque dans ces années-là. En Pologne, toujours à cette même époque, lors des expropriations en milieu bâti de parcelles permettant la construction d'une maison individuelle, le terrain était estimé à une valeur se situant entre 5 et 10 % du coût d'une telle construction.

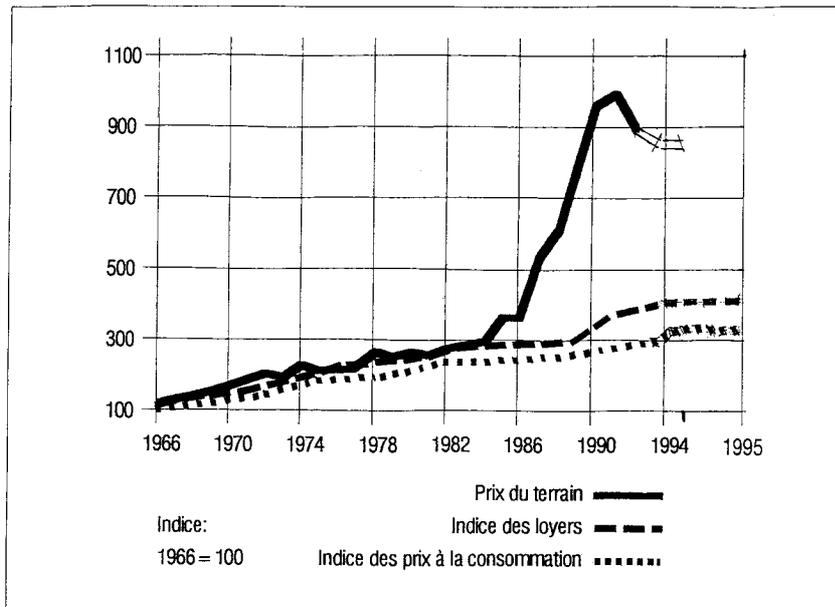
C'est en fait à partir des années soixante que les prix des terrains ont commencé à flamber, les divers ac-

teurs du secteur immobilier rompant avec la sage pratique longtemps suivie.

F. Yaux, directeur de banque, écrivait en 1962 que « l'index du renchérissement des frais de construction reste, à première vue, bien en dessous de celui des prix des terrains »...

Très rapidement la part représentée par le coût du terrain est passée à 20 voire 30% des opérations, 50 % pour des objets immobiliers de prestige. Cette évolution à la hausse, préjudiciable à l'économie du fait qu'elle détournait d'importants capitaux des secteurs de production, venait s'ajouter à l'augmentation générale des coûts de construction et par exemple charger inutilement le poste logement dans le budget des ménages. L'emballage allait durer, entretenu et amplifié par des établissements bancaires nouveaux venus sur le marché foncier, regorgeant de capitaux et cherchant à les placer à tout prix.





capitaux immobilisés et non rentabilisés. Au taux de 3,5% cela représente un investissement de 460 milliards. C'est tout de même beaucoup mais ça serait 10 à 20 % inférieur si la règle des 10% évoquée précédemment avait été respectée. Ne serait-il pas sage d'y revenir ?

Ce serait en tout cas pour ceux qui veulent aujourd'hui se lancer dans des opérations nouvelles un moyen d'être concurrentiel et de faire mieux en termes d'économie que ce que nous avons fait pendant plus d'une génération. Le marché immobilier est saturé et on cherche à maintenir artificiellement les prix pour éviter un effondrement de la valeur du patrimoine immobilier. Tout surinvestissement actuel dans ce secteur risque d'être sanctionné sévèrement.

Victor Ruffly

En 1965, l'endettement hypothécaire en Suisse était de 36 milliards de francs pour un produit national brut de 62 milliards, soit le 50 %; en 1984, avec un montant de 226 milliards, il correspondait au produit national brut; en 1997, il est de 517 milliards pour un produit national brut de 381 milliards, soit 136%.

Aucun correctif, aucune sanction ne devait, en effet, intervenir durant une vingtaine d'années, tous les indicateurs de la croissance se trouvant au beau fixe mis à part une brève récession en 1975!

Pas de mise en garde en prévision de variations à la hausse du taux d'intérêt hypothécaire, d'un fléchissement de la croissance démographique ou encore d'une rupture de conjoncture économique !

Tout au plus un sourire poli était adressé par le monde de la promotion à ceux qui dénonçaient les ponctions exagérées à travers les loyers et les risques courus à moyen terme par d'innombrables placements sans plus aucune relation avec la réalité et les besoins d'une société en profonde mutation sur des terrains appelés à rester en souffrance.

L'hyperprotection du secteur de la construction vis-à-vis de toute concurrence au delà de l'échelle locale, un marché foncier rigide où le jeu de l'offre et de la demande ne fonctionne pas, un milieu d'acteurs relativement fermé, constitué d'entrepreneurs, de banquiers et de notaires firent de la promotion immobilière un système incapable de s'adapter aux changements annoncés. La brusque rupture en freinant la demande jusqu'à la stopper a décimé le secteur de la

construction et obligé le secteur bancaire à affecter des sommes énormes au soutien de cette économie foncière et immobilière à la dérive.

Combien de prêts hasardeux ? Combien de soutiens financiers à des aventuriers, à des escrocs se servant des terrains pour jouer à l'avion ?

Il y a une quinzaine d'années nous aurions aimé avec d'autres que la Confédération établir une statistique sur le sol. L'Office fédéral mis du temps à mettre au point le projet qui, présenté il y a deux ans sous sa forme définitive aux cantons, fut accueilli froidement par quelques-uns d'entre eux, notamment celui de Berne. Au Conseil national, le conseiller bernois Bonny, radical de droite, prit le relais et, au nom de l'austérité financière, parvint à torpiller le projet.

Il est vrai que la transparence révélerait les désordres et les dégâts que ce secteur de l'économie est capable d'engendrer. Pour cette raison, il faudrait que l'économie foncière soit prise en compte dans les comptabilités nationales.

Pour cerner les dégâts actuels, nous nous contenterons d'estimations considérées comme crédibles jusqu'à nouvel avis.

Aujourd'hui, on estime à 20 millions de mètres² les surfaces brutes de plancher vacantes en Suisse, à 2 millions de mètres² pour les deux cantons de Genève et de Vaud. Les surfaces équipées seraient de 30 millions de m².

Le manque à gagner causé par ses surfaces vacantes représente une somme de l'ordre de 16 milliards de francs, soit la somme des intérêts annuels des