

Le statut du sol : vers une généralisation du droit de superficie?

Autor(en): **Favarger, Philippe**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Habitation : revue trimestrielle de la section romande de l'Association Suisse pour l'Habitat**

Band (Jahr): **71 (1999)**

Heft 3

PDF erstellt am: **23.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-129702>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

VERS UNE GENERALISATION DU DROIT DE SUPERFICIE ?

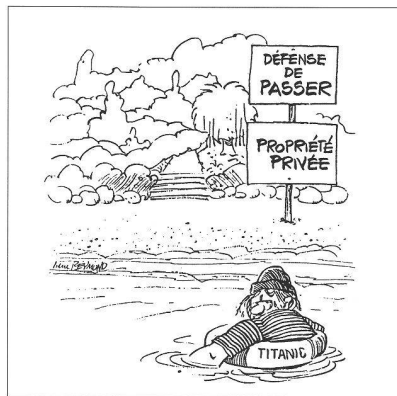
E

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 considérait 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, considérait 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.

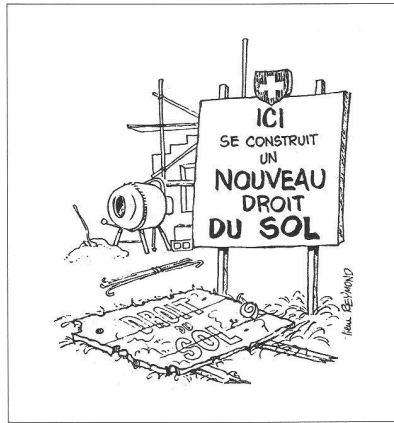
Mais la généralisation du droit de superficie n'implique pas seulement la perception de rentes. Elle sous-entend

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 préteriter 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 superficiaire 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 Reymond

