



Rapport d'information du Conseil communal

relatif à la stratégie de vente en pleine propriété des terrains en mains de la Ville cédés en droits de superficie

(du 15 février 2017)

au Conseil général

de la Ville de La Chaux-de-Fonds

Monsieur le président,
Mesdames les conseillères générales,
Messieurs les conseillers généraux,

Introduction

Le droit de superficie est un droit distinct et permanent (DDP), il consiste à donner à une personne (le superficiaire) le droit d'élever une construction sur un terrain qui ne lui appartient pas. Il y a donc une différenciation entre la propriété de la construction et celle du terrain. Ce droit est établi pour un minimum de 30 ans et un maximum de 100 ans. Il peut être renouvelé.

La construction peut être vendue indépendamment du terrain. Le droit de superficie octroie toutefois un droit de préemption légal au propriétaire du terrain lors d'une vente de l'objet immobilier (construction) par le superficiaire.

Le financement du droit de superficie se fait par le paiement soit d'un capital au début du droit soit par l'intermédiaire d'une rente superficiaire annuelle.

Le superficiaire est tenu d'entretenir l'objet immobilier et, en général d'amortir la dette hypothécaire qui y est liée jusqu'à la fin du droit.

A la fin du droit de superficie, soit le droit de superficie est renouvelé, soit ce droit n'est pas renouvelé ceci par la volonté du propriétaire du terrain ou du superficiaire.

En général, dans le cas de non reconduction, le propriétaire du terrain doit racheter le bien à sa valeur vénale. Il est d'usage de commencer les négociations de renouvellement 5 ans avant la fin du droit de superficie.

Il s'agit de préciser à ce stade que ce rapport a été préavisé positivement à l'unanimité par la Commission immobilière et foncière le 14 février 2017.

Historique

Le 14 novembre 2007 (PV N°45, p. 3754 ss.) un rapport concernant la même thématique que celle abordée aujourd'hui a été présenté à votre autorité. Le Conseil général a alors décidé de proposer à la vente la majorité de ses terrains cédés en droits de superficie, en définissant les prix minimaux suivants :

Pour la zone d'habitation à faible densité : CHF 210.- le m2 pour les villas mitoyennes ou en chaînette et CHF 230.- le m2 pour les villas individuelles.
Pour la zone d'habitation à moyenne densité : CHF 250.- le m2 pour les villas en terrasse et 280.- le m2 pour les immeubles locatifs.

Pour la zone d'habitation à haute densité : CHF 300.- le m2 pour les immeubles locatifs de cette zone.

Le législatif avait aussi décidé de permettre d'octroyer de nouveaux droits de superficie, mais uniquement sous le régime de la rente superficiaire.

En 2007 (avant l'entrée en vigueur du modèle comptable harmonisé 2 (MCH2)), c'est le législatif qui était compétent pour vendre les biens immobiliers de la commune. Depuis l'entrée en vigueur de MCH2, l'exécutif a la prérogative de prendre des arrêtés de vente des biens du patrimoine financier sur préavis de la Commission immobilière et foncière et en cas de prix de vente dépassant CHF 100'000.- également sur préavis de la Commission financière. Les terrains en DDP font partie du patrimoine financier.

C'est pour cela que le Conseil communal vous présente ce jour uniquement un rapport d'information. Il a estimé qu'il était important de décrire à l'ensemble du Conseil général la politique qu'il entendait mener en matière de droits de superficie. L'arrêté de 2007, pris par votre autorité, est de fait rendu caduc par la nouvelle législation sans qu'il soit besoin de l'abroger formellement.

A la suite du rapport de 2007, seules 3 personnes ont acquis des parcelles en pleine propriété sur 194 objets d'habitation se trouvant en DDP.

Les raisons des refus des autres superficiaires étaient principalement dues aux prix proposés considérés comme élevés et à l'échéance souvent trop lointaine de la fin de leurs droits de superficie.

Selon divers experts et les services communaux compétents, les prix proposés sont aujourd'hui d'actualité. Ils sont même peut-être plus en phase avec la réalité du marché immobilier qu'ils ne l'étaient à l'époque du rapport.

Périmètre d'analyse

Les ventes en pleine propriété de DDP en zone industrielle sont traitées en dehors de la politique générale. Elles sont analysées au cas par cas. Les problématiques sont très différentes selon la parcelle et l'activité qui y est développée. Il est donc difficile de leur appliquer un système global.

La stratégie de vente en pleine propriété des DDP s'applique essentiellement à des parcelles abritant de l'habitat. Certaines parcelles seront toutefois sorties de cette politique, la Ville souhaitant les conserver en raison de leur emplacement stratégique ou de leur potentiel de densification.

Cette stratégie ne remet pas en cause le soutien aux coopératives d'habitation en mettant notamment à disposition du terrain communal en droit de superficie à des conditions spécifiques. Ces droits de superficie représentent d'ailleurs sur l'ensemble de la durée du droit des placements financiers rentables.

Contexte

Historiquement la Ville de La Chaux-de-Fonds a octroyé des droits de superficie principalement pour éviter la spéculation et pour faciliter l'accès à la propriété. En ce qui concerne les parcelles en haute densité, la volonté consistait à encourager la construction de logements.

Le suivi des droits de superficie est maintenant assuré par le Service d'urbanisme et de l'environnement. Vous trouverez en annexe, une carte du territoire communal rassemblant l'ensemble des droits de superficie qu'a octroyé la Ville de La Chaux-de-Fonds.

Selon les tableaux de suivi, la Ville octroie actuellement 186 droits de superficie en zone d'habitation :

- 154 en zone d'habitation à faible densité, 7 en zone d'habitation à moyenne densité et 25 en zone d'habitation à haute densité.

- 136 ont été octroyés au profit d'un paiement en capital, 39 au travers d'un paiement par rente superficielle et 11 à titre gratuit.

Ci-dessous, vous trouverez un tableau résumant les échéances des DDP octroyés par la Ville :

Année d'échéance	Nombre de DDP
2024	1
2031	1
2032	1
2033	6
2034	2
2036	1
2037	5
2038	2
2039	2
2040	2
2041	1
2045	1
2060	22
2061	5
2062	9
2063	9
2064	11

2065	2
2067	7
2068	5
2069	1
2070	12
2071	21
2072	1
2073	1
2084	9
2085	1
2087	5
2088	9
2089	9
2091	12
2093	9
2097	1
TOTAL	186

L'ensemble des parcelles liées à l'habitat en droit de superficie appartenant à la Ville représente une valeur vénale globale d'environ 32 millions.

Le terrain représente en général 20% du prix du bien immobilier. Malheureusement, dans les faits, ce paramètre a été trop souvent oublié et les villas (en particulier) se sont vendues au prix du marché ou juste en dessous alors que le terrain appartient toujours à la Ville. La volonté de contrer la montée des prix en octroyant des droits de superficie a donc en grande partie échoué.

Avant MCH2, les terrains étaient en général comptabilisés à CHF 1.- au bilan de la Ville. A la suite du passage à MCH2 au 31 décembre 2015, ils ont été réévalués au prix du marché en tenant toutefois compte d'une moins-value en lien avec leur statut de terrains en droit de superficie.

Risques et opportunités du droit de superficie

Pour la Ville :

- + Maîtrise du sol pour garder entre ses mains son développement et pour éventuellement pousser à la densification.
- + Placement financier quand le droit de superficie est octroyé sous la forme d'une rente (en général entre 4% et 6% de rendement).

- Risque de devoir racheter des biens immobiliers notamment des villas à la fin du droit de superficie. Toutefois, comme mentionné plus haut ce risque est à nuancer car des pourparlers sont engagés 5 ans avant l'échéance du DDP et la Ville aurait sans doute le temps de trouver un acheteur de substitution. La problématique est plus importante si de nombreux droits de superficie arrivent à échéance en même temps.
- Sortie d'argent pour acheter un bien en pleine propriété en temps de crise par exemple.

Pour le bénéficiaire du droit de superficie :

- + Facilité d'accession à la propriété.
- + Impôt sur la fortune moins élevé en lien avec la non-possession du terrain.
- Le prêt hypothécaire doit en général être amorti à la fin du droit de superficie.
- Difficultés à obtenir un prêt des banques en lien avec les lourdes annuités à supporter surtout si on approche à moins de 30 ans de la fin du DDP.
- Plus le superficiaire approche de la fin du droit de superficie, plus il est dans l'incertitude d'un renouvellement et surtout de ses conditions.
- Le coût pour un droit de superficie lorsque celui-ci est payé au travers de la rente superficiaire est souvent élevé sur l'ensemble de la durée du droit.

Il existe donc des risques et des opportunités pour chacune des parties. On constate que la majorité des objectifs fixés par la Ville pour sa politique de DDP de l'époque ne sont plus remplis ou n'ont plus la même portée. Ceci principalement parce que les périmètres concernés par de l'habitat individuel ne sont pas stratégiques et le fait d'être propriétaire de ces parcelles n'a pas de réelle plus-value pour la Ville.

Il faut toutefois indiquer ici, que d'une part, certaines de ces parcelles sont actuellement des placements rentables (rente superficiaire) et que la valeur des terrains apparaît à la fortune de la Ville. Nous ne voyons toutefois pas une collectivité différencier le traitement des acheteurs selon qu'ils soient en rente superficiaire ou qu'ils aient payé leur droit de superficie en capital.

Stratégie de vente des DDP 2017

Pour rappel, les prix de base des terrains proposés actuellement par la Ville de La Chaux-de-Fonds conformément à l'analyse du marché sont :

Villa en chaînette (faible densité)	CHF 210.- le m ²
Villa individuelle (faible densité)	CHF 230.- le m ²
Villa en terrasse (moyenne densité)	CHF 250.- le m ²
Immeuble construit en moyenne densité	CHF 280.- le m ²
Immeuble construit en haute densité	CHF 300.- le m ²

La stratégie incitative du Conseil communal consiste en une baisse de 10% du prix de base du terrain pour les deux types de villas et de 5% pour les constructions en zone d'habitation en moyenne et haute densité. Les prix sont donc abaissés de la façon suivante :

Villa en chaînette (faible densité)	CHF 189.- le m ²
Villa individuelle (faible densité)	CHF 207.- le m ²
Villa en terrasse (moyenne densité)	CHF 237.- le m ²
Immeuble construit en moyenne densité	CHF 266.- le m ²
Immeuble construit en haute densité	CHF 285.- le m ²

Cette proposition d'acquisition du terrain en pleine propriété pour les superficiaires aura une validité de 5 ans.

De plus, pour les personnes ayant financé leur DDP en capital (pour qui le rachat actuellement est le moins avantageux), il est prévu le remboursement du capital non utilisé indexé à l'IPC.

Exemple chiffré pour une villa individuelle :

Villa individuelle construite sur une parcelle d'une surface de 916 m².

Le capital payé au départ (le 01.09.1980) était de 20.- par m², soit CHF 18'320.- (916 X 20.-) en tout. Le droit a été octroyé pour 90 ans.

La valeur du terrain actuel selon le marché est de 230.- le m² (CHF 210'680.-).

Le prix proposé en tenant compte de la baisse de 10% est de CHF 207.- le m², soit une valeur global de CHF 189'612.-.

Pour une vente en 2017 le capital payé indexé s'élève à CHF 32'632.-. Au prorata selon la durée "utilisée" (entre 1980 et 2017), le solde est de CHF 19'458.30 à rembourser en cas de vente.

Le prix demandé sera donc de CHF 170'153.70 (CHF 189'612.- - CHF 19'458.30)

L'économie pour l'acheteur est de CHF 40'526.- par rapport au prix du marché.

La valeur comptable du terrain est de CHF 126'408.-. Le bénéfice pour la Ville en cas de vente sera de CHF 43'745.70 (CHF 170'153.70 - CHF 126'408.-).

Exemple chiffré pour un terrain en zone d'habitation à haute densité :

Immeuble locatif construit sur une parcelle d'une surface de 3608 m².

Le capital payé au départ (le 30.06.1966) était de 4.- par m², soit CHF 14'432.- (3608 X 4.-) en tout. Le droit a été octroyé pour 70 ans.

La valeur du terrain actuel selon le marché est de CHF 300.- le m² (CHF 1'087'500.-).

Le prix proposé en tenant compte de la baisse de 5% est de CHF 285.- le m², soit une valeur de CHF 1'033'125.-.

Pour une vente en 2017 le capital payé indexé s'élève à CHF 47'735.-. Au prorata selon la durée "utilisée" (entre 1966 et 2017), le solde est de CHF 13'297.10 à rembourser en cas de vente.

Le prix demandé sera donc de 1'019'827.90 (CHF 1'033'125.- - CHF 13'297.10)

L'économie pour l'acheteur est de CHF 67'672.- par rapport au prix du marché.

La valeur comptable du terrain est de CHF 649'440.-. Le bénéfice pour la Ville en cas de vente sera de CHF 370'387.90 (CHF 1'019'827.90 - CHF 649'440.-).

Nous ne pensons pas qu'il faille aller plus loin dans la baisse de prix. En effet, il ne faut pas oublier que les terrains dont les superficiaires vont faire l'acquisition, même s'ils peuvent paraître chers, valent réellement le prix de base sur le marché. Cette offre tient donc compte des risques et des opportunités pour chacun.

Ces deux exemples démontrent donc l'équilibre du système entre prix raisonnable pour l'acheteur et opération rentable pour la Ville. Sachant que la plus grande plus-value pour la Ville de La Chaux-de-Fonds a été faite dans le cadre de la réévaluation des terrains au 31 décembre 2015.

Dans tous les cas nous imaginons que, seule une partie des superficiaires décideront d'acquérir leur bien en pleine propriété dans le cadre de cette offre.

D'autres variantes de calcul du prix ont été analysées comme un plus grand rabais sur le prix du terrain, le calcul des intérêts générés pour la Ville en lien avec un paiement anticipé ou encore la vente d'une partie du terrain au prix de la zone de verdure pour les grandes parcelles.

Ces variantes créaient soit des pertes comptables pour la Ville, soit des inégalités de traitement entre les différents superficiaires. Il nous apparaît donc que la stratégie proposée est la plus cohérente autant en termes de lisibilité, d'égalité de traitement ou de vision financière.

Cas particuliers

Nous vous informons que la parcelle sur laquelle est érigé le quartier d'Esplanade sera traitée hors de cette politique générale. En effet, nous sommes ici face à une parcelle d'une très grande surface (35'670 m²) avec une urbanisation et une densification particulières. La Ville devra donc sans doute procéder à une négociation particulière lors de la vente de cette parcelle en pleine propriété. En lien avec le règlement communal, cette vente sera dans tous les cas préavisée par la Commission immobilière et foncière ainsi que par la Commission financière.

Le Conseil communal a également fait le choix de ne pas proposer à la vente certaines parcelles. Sans entrer dans les détails pour chacune d'elle, nous pouvons relever que cette décision a été prise principalement pour des questions d'aménagement du territoire et de densification. En effet, ces parcelles (au nombre de 5) abritent soit des garages box, soit dans un cas un immeuble de petite dimension par rapport à la surface de la parcelle. Dans ces cas, il s'agit de garder la propriété du terrain pour, le moment venu, inciter à la densification et garder certaines clés en mains pour orienter ce qui pourra prendre place sur ces terrains.

Conséquences sur les finances

Avec la stratégie de vente proposée, une seule vente représenterait une légère perte pour la Ville. Il s'agira en cas de vente de cette parcelle de pouvoir la même année en vendre une autre, parmi les 170 mises en vente, pour compenser cette éventuelle perte.

Toutes les autres ventes seront bénéficiaires. Les bénéfices des ventes seront versés aux revenus du patrimoine financier dans le centre "250 foncier" dans le compte "gains provenant des ventes de terrains du patrimoine financier". L'évaluation de ces parcelles au 31 décembre 2015 avait pris en compte une moins-value en lien avec le fait qu'elles sont sous le régime du droit de superficie. Si ces parcelles sont vendues en pleine propriété, il n'y a plus de moins-value sur ses terrains. Il existe ainsi pour la Ville, en cas de vente, un potentiel de bénéfice intéressant. En cas de vente de l'ensemble des parcelles, le bénéfice s'élèverait à un peu plus de CHF 8'500'000.- pour la Ville Il faut toutefois relever que, dans les faits, seule une partie (peut-être minime) des parcelles en droit de superficie feront l'objet d'une vente en pleine propriété. De plus, la plupart des droits de superficie comportant des données financières de base différentes, chaque opération de vente en pleine propriété donnera des résultats (bénéfices) plus ou moins élevés.

Conséquences sur les ressources humaines

Ce travail de vente et de suivi est très important pour le secteur du marketing urbain, du foncier et de l'immobilier au service d'urbanisme qui doit déjà assumer un large spectre de tâches à la suite du non remplacement de certains collaborateurs. Il s'agira donc de hiérarchiser différemment certaines tâches et d'éventuellement reporter certains dossiers jugés moins prioritaires.

Collaboration intercommunale

Non relevant.

Éléments relatifs au développement durable

La maîtrise foncière des terrains stratégiques est un enjeu important du développement d'une ville. Elle permet de donner des conditions cadres à l'urbanisation et d'orienter son développement. Dans le cadre des terrains traités dans le présent rapport, ceux-ci ne sont pas considérés comme stratégiques ou plutôt ceux qui ont été identifiés comme tels ont été retirés de cette politique générale. Nous sommes donc en complète adéquation avec la politique que poursuit depuis plusieurs années la Ville de La Chaux-de-Fonds.

Au vu de ce qui précède, nous vous remercions, Monsieur le président, Mesdames les conseillères générales, Messieurs les conseillers généraux, de bien vouloir prendre acte de ce rapport d'information.

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL

La présidente
Sylvia Morel

La chancelière
Celia Clerc

Annexe : carte du territoire communal rassemblant l'ensemble des droits de superficie octroyés par la Ville de La Chaux-de-Fonds