

Quelques objectifs et dilemmes en aménagement foncier

Réjane Charles

Volume 45, numéro 3, octobre–décembre 1969

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1003736ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1003736ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (imprimé)

1710-3991 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Charles, R. (1969). Quelques objectifs et dilemmes en aménagement foncier. *L'Actualité économique*, 45(3), 421–446. <https://doi.org/10.7202/1003736ar>

Quelques objectifs et dilemmes en aménagement foncier

Depuis quelque temps sur le continent nord-américain, se multiplient les propositions en faveur d'une extension de la propriété publique du sol urbain ou suburbain. Le contrôle foncier actuel est mis en cause. L'acquisition de vastes superficies foncières par les autorités publiques qui n'est qu'une collectivisation partielle déguisée, apparaît comme la seule solution valable en vue d'un meilleur aménagement urbain. Des indices assez nombreux soit dans la réglementation applicable, soit dans les propositions de plus en plus nombreuses, traduisent de façon assez nette cette évolution. Cependant, ces choix semblent surtout dictés par les désillusions imputables à l'échec des mesures foncières actuelles (zonage, lotissement, etc.), négatives et incapables d'assurer une urbanisation satisfaisante. Rarement est esquissée une tentative d'évaluation des « chances » de ces nouvelles dispositions dans un contexte donné, dispositions trop souvent présentées comme la solution miracle à l'anarchie actuelle ou comme la condition majeure d'un bon aménagement et de l'application des plans d'urbanisme. C'est pourquoi, sans prétendre vouloir résoudre un problème aussi complexe, il semble opportun de soulever quelques points d'interrogation sur les avantages et les limites de ces solutions, et de rappeler les critères essentiels de la planification territoriale.

1 — ATTRAITS ET DILEMMES DES SOLUTIONS COLLECTIVISTES EN AMÉNAGEMENT

A) *Indices d'une évolution de la politique foncière sur le continent nord-américain*

Sans vouloir faire un inventaire de toutes les mesures ou suggestions faites en ce sens, il suffit de relever quelques signes révé-

lateurs de ces nouvelles tendances incontestables aux États-Unis et au Canada.

Après avoir chanté en 1964 un joyeux requiem au zonage¹, le professeur Reps de l'Université Cornell, vient d'entrevoir un renouveau du planning² dans la mise en œuvre d'une nouvelle politique foncière : l'acquisition volontaire ou forcée par une agence publique de tout terrain promu à urbanisation immédiate ou future. Ce pouvoir s'exercerait à l'intérieur de la ville même, dans la banlieue mais aussi dans un périmètre plus vaste incluant une ceinture assez large de sol vacant. En outre, l'aide financière accordée pour la réalisation de ces réserves foncières ne serait pas limitée par l'affectation « publique » des terrains tels que parcs ou édifices publics, mais permettrait l'acquisition de terres dans des perspectives d'aménagement beaucoup plus large. Invoquant les exemples européens et des précédents historiques aux États-Unis, le professeur Reps estime qu'une telle politique constitue une condition préalable indispensable à un aménagement conforme aux plans d'urbanisme. Tout en reconnaissant le changement radical qu'implique cette politique foncière aux États-Unis, il estime que toute solution satisfaisante pour le contrôle de la croissance urbaine est subordonnée à cette nouvelle orientation.

Les mêmes tendances se dessinent au Canada dans la législation en cours, dans les réformes envisagées, et ce pouvoir d'acquisitions foncières déborde largement le cadre de la rénovation urbaine. L'action menée au Canada depuis quelques années par la Commission de la Capitale nationale, c'est-à-dire l'acquisition systématique par voie amiable ou forcée de terrains situés aux points stratégiques de la région, n'est en fait que la mise en œuvre d'une politique de collectivisation partielle du sol.

La loi nationale sur l'habitation favorise la constitution de réserves foncières (article 35 de la L.N.H.) par le biais d'une association financière du gouvernement fédéral (75 p.c.) et du gouvernement provincial. Des terrains peuvent ainsi être acquis en vue d'aménagement ultérieur.

1. J. Reps, « Requiem for Zoning ». Textes choisis tirés de ASPO National Planning Conference, Boston, Massachusetts, 5 au 9 avril 1964.

2. John W. Reps, *The Future of American Planning: Requiem on Renaissance Land Use Controls*, vol. 1, 1967, no 2.

Dans ses recommandations, le rapport La Haye tend à élargir les possibilités d'emprise publique sur le sol, soit par voie d'acquisition amiable, soit par expropriation, et à perpétuer la propriété publique. Aussi, il plaide en faveur de l'extension des fins de l'expropriation dont l'interprétation restrictive sur le plan juridique entrave souvent la réalisation d'un plan d'urbanisme. En effet, l'utilité publique, notion très large qui justifie le droit d'expropriation (article 407 du Code civil de la province de Québec) n'est qu'un principe général qu'inspire la réglementation de l'expropriation. Aussi, en ce qui concerne les corporations municipales, ce pouvoir est traditionnellement accordé en vue de l'implantation de services publics déterminés (articles 605 à 609 inclusivement de la loi des Cités et Villes). Mais ce droit est limité à la superficie strictement nécessaire à la réalisation de l'ouvrage public. Aussi, le rapport propose-t-il une interprétation plus large des « fins publiques » en autorisant un droit à l'expropriation « excédentaire », c'est-à-dire un droit portant sur un territoire dépassant les limites requises pour la réalisation du projet envisagé. Reconnu exceptionnellement à la ville de Montréal (charte de Montréal, article 956 c) pour fins de rénovation, le pouvoir d'expropriation a été ensuite étendu récemment aux autres municipalités dans les zones de rénovation approuvées par la Société d'Habitation du Québec (article 44 de la loi 15-16 Eliz. II, chap. 55). Mais ce pouvoir d'expropriation qui ne concerne que des opérations déterminées (implantations de services publics) est presque toujours exercé indépendamment d'une action cohérente d'aménagement ou ne s'applique qu'à des zones déjà construites (rénovation urbaine). Il ne peut donc être utilisé pour le contrôle du développement des zones neuves ou en voie d'expansion. C'est pourquoi le rapport La Haye propose la reconnaissance d'une troisième « fin » d'expropriation : l'expropriation pour fins de développement qui favoriserait la constitution de réserves foncières par les pouvoirs publics. Ce dernier type d'expropriation vise essentiellement les municipalités en expansion qui veulent maîtriser le développement de leur territoire. Par ailleurs, il est suggéré que tout immeuble acquis par voie d'expropriation soit affecté pour toujours au domaine public³.

3. Schéma de loi cadre, chapitre 7 du Rapport de la Commission provinciale d'Urbanisme, article 502.0.

Les biens expropriés ne pourraient être revendus qu'à un organisme public. Dans les autres cas ils pourraient faire l'objet d'un bail et notamment d'un bail emphytéotique.

B) Mesures proposées pour la frange montréalaise

Les études faites par le service d'urbanisme de la ville de Montréal, et consacrées essentiellement à l'expansion de la frange urbaine, se situent dans la même perspective. Constatant la consommation accélérée de terrain⁴, et la diminution de la densité de population⁵, le service d'urbanisme souligne les inconvénients si souvent dénoncés de l'effritement de la ville avec sa prolifération de banlieues composées d'habitations unifamiliales : le coût des services municipaux et les obstacles à la réalisation d'équipements publics valables. Cette baisse de densité aurait pour résultat de créer dans la métropole future une frange non structurée constituant un immense halo deux à trois fois plus étendu que l'aire urbaine et dépourvu de toute animation, diversité, confort et particularité. L'étude insiste également sur le fait que le problème de l'expansion de la métropole se pose moins en termes de quantité que de qualité. En effet, il n'existe pas dans la zone métropolitaine de pénurie foncière à court, moyen et long terme. Compte tenu de la diminution progressive de la densité moyenne⁶ et de l'augmentation du terrain urbanisé⁷ au cours de la dernière décennie, on évalue la capacité d'absorption de l'île de Montréal à environ 2,700,000 à 3,400,000 habitants, limite qui ne serait atteinte qu'en

4. Soit 96 acres de terrains pour chaque augmentation de 1,000 habitants en 1964 contre 50 acres en 1952. Cf. Bulletin technique no 5, *Urbanisation*, Service d'Urbanisme, ville de Montréal, novembre 1966, p. 78.

5. La densité exprime le rapport entre la population urbaine et la superficie des territoires urbains. Par territoires urbains, il faut comprendre de façon générale, les secteurs dont plus de 50 p.c. de la superficie est affecté à des fins non agricoles. Cette densité estimée à 28 personnes à l'acre en 1952 dans la zone métropolitaine tombe à 20 en 1964. En supposant constant le taux d'urbanisation, (c'est-à-dire le nombre d'acres récemment urbanisées pour chaque augmentation de 1,000 habitants) constaté entre 1961-1964 on évalue la densité moyenne de la zone métropolitaine à 12 personnes à l'acre vers 1981. Cf. *Urbanisation*, ouvrage déjà cité.

6. La densité brute (soit le rapport entre le nombre de personnes et la superficie de terrain urbanisé exprime un nombre de personnes à l'acre) est tombé de 30 à 25 de 1952 à 1964 pour l'île de Montréal. Cf. *Urbanisation*, ouvrage déjà cité.

7. Le pourcentage de territoire urbanisé dans l'île de Montréal est passé entre 1952 et 1964 de 37 à 50 p.c. Toutes ces statistiques, ainsi que celles qui paraîtront plus loin dans le texte, ont été relevées dans l'étude *Urbanisation* déjà citée plusieurs fois.

l'an 2000. Ainsi, malgré un taux d'urbanisation croissant⁸, le problème ne se pose pas en termes quantitatifs. Si, comme il a été noté plus haut, le territoire de l'île de Montréal était urbanisé, en 1964, à 60 p.c., celui de la zone métropolitaine ne l'était encore qu'à 36 p.c. Par contre, l'abaissement ou même le simple maintien de très faibles densités⁹ compromettent sérieusement les avantages habituellement attribués au milieu urbain environnant. Il n'est pas question dans le cadre de cet article de répéter la liste traditionnelle de ces avantages. Mais on insistera plus particulièrement sur la dégradation de deux biens urbains essentiels : l'accessibilité et la qualité des équipements urbains. L'accessibilité aux divers équipements de quartier et du centre ville n'est nullement satisfaite par la solution simpliste de l'ouverture de routes et de voies expresses. Cette accessibilité qui tend à s'exprimer en temps plus qu'en distance ou même en coût¹⁰ doit pouvoir être offerte à tous les résidents et pas exclusivement aux catégories privilégiées qui ne représentent qu'une partie de la population. Elle suppose donc l'existence de transports en commun. Mais l'allongement des distances et la dispersion des usagers n'assurent pas une rentabilité suffisante à de telles réalisations pour justifier la mise en plan des infrastructures correspondantes. De même l'engouement de plus en plus marqué pour l'habitation unifamiliale qui augmente la consommation foncière, a pour conséquence une augmentation du coût des services urbains par unité de logement en raison du faible taux de rendement des services collectifs et de l'importance quantitative des équipements de viabilité. La qualité des services est alors fonction de la capacité contributive des résidents. Seuls

8. Le taux d'urbanisation représente le nombre d'acres de terrains récemment urbanisé pour chaque augmentation de 1,000 habitants. Celui-ci est passé entre la période 1952-1955 et celle de 1961-1964 de 40 à 67 pour l'île de Montréal.

9. Le terme « densité » peut recouvrir des réalités différentes et se référer pour un territoire donné, soit au nombre d'habitants, soit à la superficie des constructions calculée de façons diverses. Cette question est trop complexe pour donner lieu à un résumé des différents concepts et modes de calcul de la densité. Mais il suffit de rappeler qu'en urbanisme, la superficie occupée par le logement n'est qu'un aspect de l'habitat. Toute évaluation soignée d'apprécier la qualité de l'occupation du sol prend en considération les superficies affectées aux équipements collectifs à différents niveaux territoriaux. On se trouve alors devant différents types de densité dont la normalisation est particulièrement délicate. Cf. Ministry of Housing and Local Government, *Residential Areas. Higher Densities*, Londres 1962 ; R. Auzelle et Gohier, 323 citations sur l'urbanisme, Vincent Fréal, 1964, 500 à 525.

10. Cf. René Mayer, *Prix du sol, prix du temps. Essai de théorie sur la formation des prix fonciers*, ministère de la Construction, Paris, 1965.

les résidents aisés peuvent supporter une charge fiscale correspondante au niveau des services urbains normaux. Les autres résidents bénéficient de services de qualité inférieure et se trouvent à la limite, dans la situation des résidents « ruraux ». Ainsi, la maison unifamiliale peut satisfaire aux exigences de salubrité mais s'accompagne par contre d'une baisse de la qualité des biens urbains. Le coût exorbitant de la masse des équipements nouveaux impliqués par les basses densités constitue un frein important à la création d'un environnement valable. Ce coût est aggravé, d'après certains auteurs, quand leur contrepartie, le « bénéfice de l'évasion hors des villes », se révèle précaire et amoindri par l'extension de l'urbanisation. L'organisation de ces quartiers devient alors de plus en plus difficile : « Le caractère urbain n'existe véritablement que lorsque se trouve atteint et dépassé un certain minimum de densité »¹¹.

Il faut rappeler à ce sujet que plusieurs auteurs ont depuis un certain temps précisé la signification exacte du besoin d'espace dans le cadre urbain. La pénurie d'espace en tant que telle n'existe pas car il y a toujours possibilité, sauf cas exceptionnel, d'étendre les limites physiques d'une ville en utilisant les terrains périphériques. Et les besoins d'espace se traduisent toujours de façon qualitative, c'est-à-dire en termes d'accessibilité aux endroits désirés¹², accessibilité elle-même mesurée non pas en termes de distance mais de temps, de confort et de coût et recouvrant des réalités plus diverses que l'existence de voies de communication.

Pour remédier à l'expansion désordonnée montréalaise qui a créé, selon l'expression des auteurs du rapport, plus de 500 « têtes de développement » entre 1961 et 1964 sans relation avec le territoire urbain, est proposée la création d'une agence foncière régionale ou provinciale chargée d'acquérir de vastes superficies en vue d'aménagement à long terme. Contrairement aux méthodes actuelles, ces acquisitions seraient faites de façon plus systématique en fonction d'un plan d'aménagement, de façon plus judicieuse en s'exerçant aux points stratégiques de l'aménagement prévu. L'insuffisance et même l'échec des mesures de contrôle négatif tel que le zonage

11. M. F. Rouge, *Introduction à un urbanisme expérimental*, R. Pichon et R. Durand, Auzias, Paris, 1951.

12. Cf. Gottman, *Mégalopolis*, M.I.T., 1961, p. 247 et les travaux d'Alonso.

et le lotissement inaptes à orienter le développement, sont dénoncés¹³. Pour illustrer les résultats médiocres engendrés par ces mesures de contrôle, les auteurs du rapport se contentent d'évoquer l'exemple du continent nord-américain qui a eu largement recours à ces procédés (plan et zonage) considérés comme traditionnels et largement dépassés par la quasi-totalité des spécialistes. En fait, ces critiques s'adressent autant, sinon davantage, à la conception du plan et du zonage qu'aux plan et zonage mêmes. Cependant, fixer dans un plan les grandes lignes d'un idéal spatial très vite périmé et prévoir son application dans un règlement de zonage par une répartition planifiée de zones caractérisées par différents types d'occupation, ne suffit pas pour aménager le sol. La détermination du mode d'occupation du sol considéré souvent comme l'essence même de l'urbanisme n'est pas la clef des problèmes et aboutit bien souvent à figer des situations foncières existantes ou à engendrer de nouvelles situations foncières défavorables à un bon aménagement. Le zonage, en effet, a souvent des incidences économiques sur les valeurs foncières et le plan qu'inspire le zonage n'apparaît ainsi que comme un instrument de création ou de consolidation des rentes foncières urbaines qui aggrave les difficultés de l'aménagement et le coût des équipements. En réalité, le problème ne se pose pas en termes de répartition ou de classification des sols. Il se pose en termes de production de terrains à bâtir. Il s'agit d'organiser les zones urbaines dans l'espace et dans le temps, c'est-à-dire d'assurer une stricte concordance entre les constructions et les équipements qui les desservent. C'est pourquoi le simple contrôle des initiatives privées, surtout au rythme accéléré actuel de l'urbanisation, est souvent impuissant à assurer cette concordance. De plus en plus dans tous les pays s'affirme le besoin d'anticiper les initiatives privées par des initiatives publiques dans le domaine des équipements publics. Le succès de cette action est limité par une série de handicaps tels que les prix fonciers ou les structures foncières de type rural. Ces obstacles ainsi que la nécessité de remembrer un sol trop divisé et inapte à toute opération

13. « En conclusion, zonage et contrôle des lotissements seuls ne peuvent que faiblement orienter le développement : cependant ils peuvent provoquer une amélioration sur la situation anarchique actuelle tout en restant insuffisante pour obtenir des avantages substantiels ». Bulletin technique no 5, p. 85.

d'ensemble incitent de plus en plus les autorités d'aménagement à s'assurer la disponibilité du sol par une collectivisation partielle plus ou moins avouée. Que cette solution soit judicieuse ou non est un autre problème, mais cette évolution à laquelle n'échappent pas la plupart des aménageurs est un fait.

Certes, le service d'urbanisme rejette la solution radicale de la municipalisation du sol par voie d'expropriation¹⁴. Mais ces propositions d'acquisitions massives généralement assorties de réticences quant à la revente de ces terrains au secteur privé, dénotent une tendance favorable à la collectivisation partielle du sol, du moins, des sols vacants et promus à une urbanisation prochaine. Rejoignant les courants d'opinion émis aux États-Unis, elles traduisent une évolution significative du continent nord-américain, évolution beaucoup plus accusée en Europe où la pression de faits et d'autres formes d'idéologie en ont accéléré le processus. Les oppositions encore vives que suscite cette évolution incitent à rechercher la portée du remède proposé et de rappeler les objectifs visés.

C) *Justifications traditionnelles d'une politique d'appropriation publique*

On essaie de soustraire une partie appréciable des terrains à l'appropriation privée. Pourquoi? Essentiellement pour deux raisons. On pense que cette solution permettra de résoudre le problème foncier sous ses deux aspects : l'aspect économique et l'aspect juridique. Elle supprimerait l'appropriation privée des plus-values créées par l'extension de l'agglomération et la mise en place de nouveaux équipements. Elle éliminerait en même temps les spéculateurs qui exploitaient une telle situation foncière et favoriserait l'accroissement des valeurs foncières notamment par le gel des terrains. En outre, elle rendrait le sol disponible pour des opérations d'aménagement d'envergure. Mais avant d'évaluer la validité de ces solutions, il importe d'essayer de dissiper quelques ambiguïtés sur les termes : appropriation privée et appropriation publique.

14. Le capital nécessaire à l'acquisition des sols non urbains de la région montréalaise serait de l'ordre de dix milliards de dollars. Le montant d'investissement est un argument souvent évoqué pour rejeter l'éventualité d'une telle solution.

a) *Les ambiguïtés terminologiques*

La collectivisation du sol, même partielle¹⁵, présentée à la fois comme une solution à une situation grave mais aussi comme un épouvantail au regard de titulaires de droits acquis, a un caractère assez ambigu. Comme le rappelait Roy J. Burroughs¹⁶, les limites juridiques entre la propriété publique et la propriété privée sont extrêmement floues. De même que les droits attachés à la propriété privée peuvent être annexés par les pouvoirs publics, de même la propriété publique peut être très affectée par les usages privés. Par ailleurs, l'évolution de fait accuse une proportion croissante du terrain affecté à un usage public. L'étude du service d'urbanisme évoquée plus haut précise qu'à l'heure actuelle déjà 20 p.c. de l'aire urbaine est propriété publique et dans ce pourcentage n'est pas inclus l'espace réservé aux rues¹⁷. Le propriétaire doit céder environ 30 p.c. de son terrain pour des fins collectives, lors des subdivisions. Des évaluations plus précises portant sur des zones considérées comme zones prioritaires pour l'urbanisation estiment à 50 ou 60 p.c. la superficie consacrée aux équipements collectifs¹⁸.

En fait, la collectivisation peut recouvrir des formes très diverses dont les termes nationalisation ou municipalisation sont loin d'exprimer toutes les possibilités. Aux yeux de l'opinion pu-

15. Il n'est pas question ici de soulever une discussion théorique sur la légitimité des droits de propriété.

16. « Should Urban Land Be Publicly Owned », *Land Economics*, février 1966, vol. XLII, no 1.

17. Aux États-Unis la part des terrains possédés par les autorités publiques représenterait environ 30 p.c. du territoire (Alaska exclu) et se répartirait ainsi :

| | Millions d'acres | P.c. du total |
|--|------------------|---------------|
| Propriété du gouvernement fédéral | 408 | 21 |
| Administré par le gouvernement fédéral pour le compte des Indiens | 57 | 3 |
| Propriété des États | 80 | 4 |
| Propriété des municipalités et des régions rurales | 17 | 1 |
| Autres présumément propriétés d'intérêts privés y compris les compagnies, les coopératives, les trusts, etc. | 1,342 | 71 |
| TOTAL : | 1,904 | 100 |

Land for the Future, Marion Clawson, R. Burnell Hell, Ch. M. Stoddard, The Johns Hopkins Press, Baltimore, 1960, p. 43.

18. Les emprises publiques « couvrent une surface qui représente jusqu'à 60 p.c. de la superficie des nouveaux quartiers ». R. Mace, *Techniques et problèmes d'urbanisme*, ministère de la Construction.

blique elle apparaît essentiellement comme l'abolition de droits individuels abusifs engendrés par une conception assez périmée de la propriété, et donc comme la suppression de la propriété individuelle. La collectivisation est alors très vite identifiée à la municipalisation ou nationalisation du sol, soit à la prédominance de la propriété publique.

Ces schémas simplistes ne rendent pas compte de la réalité. Le régime de propriété privée marqué par de multiples atteintes à l'exercice des droits d'usage, ne serait-ce que par la réglementation classique du zonage, accuse une orientation déjà collectiviste. Un droit de propriété individuel enfermé dans un réseau de prohibitions et de restrictions se désagrège et perd une bonne partie de sa signification. Une politique d'acquisitions systématiques par voie amiable ou forcée grâce à des ressources financières publiques aboutit, en fait, à une collectivisation du sol surtout si les choix du terrain acheté sont particulièrement judicieux. Par ailleurs, le sol public, s'il peut être affecté à l'usage du public, comporte également de nombreuses utilisations privatives qui témoignent de ce caractère hybride qui marque fortement tout sol urbanisé.

Après avoir été très longtemps marqué par une conception ruraliste adaptée à un type antérieur de société, le droit de propriété foncière a subi une lente évolution et perd peu à peu ses caractères rigides, absolus et individualistes¹⁹. Sous la pression de l'urbanisation et de l'urbanisme, le jeu complexe et intense des interrelations foncières transforme la signification de l'appropriation des biens fonciers²⁰. Devant la généralisation des charges et profits qui affectent toute parcelle individuelle on assiste à un éclatement des différents attributs du droit de propriété et notamment à une dissociation du droit théorique de propriété et du droit d'usage²¹.

Cette nouvelle conception permet de situer à nouveau le bien foncier dans son cadre urbain. Le sol urbain est par définition un sol équipé, et la production des sols équipés est le résultat conjoint

19. Cf. Lucien Jansse, *La propriété*, Les Éditions Ouvrières, Paris, 1953.

20. Voir la thèse de J. M. Leloup sur la transformation des servitudes bi-polaires (entre deux terrains contigus) en servitudes multipolaires (entre plusieurs terrains). *L'immeuble urbain à usage d'habitation* sous la direction de J. Charbonnier. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1963.

21. Les techniques juridiques utilisées récemment en urbanisme telles que droit de superficie, droit de préemption, remembrement, bail à construction ne font qu'illustrer les nouvelles formes de collectivisation du sol.

d'une action publique et d'une action privée. D'une part, l'usager du bien foncier n'est pas le seul consommateur bénéficiaire de son terrain. Celui-ci, qui supporte des charges foncières au profit des terrains voisins (par exemple, servitudes d'aqueduc ou d'appui), tend à offrir des satisfactions aux consommateurs des terrains voisins. D'autre part, l'usager du bien foncier ne tirera une satisfaction maximale de son terrain que dans la mesure où il bénéficiera d'un environnement agréable offert par les équipements ou avantages attachés à d'autres terrains privés ou publics d'une zone assez large. Le sol urbain tend aussi à se présenter sous certains aspects comme un de ces biens collectifs urbains caractérisés, selon J. Remy, par leur indivisibilité²². Il ne profite pas de façon exclusive à l'intéressé et se trouve valorisé par des biens collectifs ou même individuels.

C'est pourquoi dans cette nouvelle perspective, l'option propriété publique — propriété privée paraît particulièrement désuète et relève davantage de considérations affectives et philosophiques que de préoccupations d'aménagement. Le choix concernant les solutions foncières ne se situe donc pas au niveau théorique de la légitimité des droits de propriété, mais au niveau opérationnel de l'aménagement : la solution proposée par le service d'urbanisme de la ville de Montréal, soit l'acquisition publique de vastes superficies, permet-elle de résoudre le problème d'aménagement et favorise-t-elle un choix rationnel des sites ?

b) Objectifs visés

Surmonter l'obstacle des prix fonciers élevés qui alourdissent le coût d'aménagement, surmonter l'obstacle des structures et du régime foncier qui empêchent la réalisation d'opérations de grands ensembles, favoriser une expansion urbaine plus rationnelle, tels sont habituellement les objectifs visés par une politique systématique d'acquisitions publiques.

Incontestablement, la pression de l'urbanisation en augmentant la demande accroît le prix des terrains et invite les propriétaires à exploiter cette situation privilégiée de détenteurs de biens convoités et menacés de rareté à brève échéance.

22. J. Remy, *La ville, phénomène économique*, Éditions Vie Ouvrière, 1966.

Par ailleurs, le parcellaire foncier en forme de lanières, héritage du système de colonisation au Québec, la multiplicité des emprises individuelles exclusives et autonomes empêchent tout aménagement rationnel. Celui-ci est subordonné au remembrement des parcelles qui peut difficilement être le fait de l'entreprise privée.

Dans ces conditions, le choix des points de développement sera subordonné essentiellement à des considérations pécuniaires et ne tiendra pas compte des critères rationnels d'organisation urbaine²³. Cette situation est particulièrement évidente dans la périphérie urbaine de Montréal où l'aménagement est subordonné à des intérêts très particuliers. De l'étude du service d'urbanisme de la ville de Montréal déjà citée, il résulte que trois acteurs, le propriétaire-vendeur, le promoteur et l'autorité publique, participent au jeu de l'aménagement spontané. Mais seuls deux d'entre eux jouent un rôle actif : le propriétaire, vendeur de terrains, qualifié de spéculateur dans la mesure où il exploite au maximum une situation de fait à son profit et le promoteur plus spécialement chargé d'utiliser le sol. Le vendeur, par l'offre de terrains mis sur le marché, fixe lui-même les points éventuels de développement ainsi que l'importance et le type de lotissement en fonction du profit que lui procurera cette vente. Le promoteur choisira en se portant acquéreur dans la mesure où la part du coût du terrain lui permettra de réaliser une opération globale rentable. Dans ces

23. Ces critères sont, on s'en doute bien, très nombreux et constituent la trame essentielle de tout programme d'urbanisme. C'est d'ailleurs leur complexité qui rend si difficile l'établissement des plans d'aménagement. Quelques critères élémentaires, applicables en tout lieu et en tout temps, ne peuvent évidemment servir de bases sérieuses à la détermination des conditions de l'environnement urbain. On peut toutefois rappeler deux principes essentiels de l'organisation territoriale : assurer une adaptation réciproque des constructions et des équipements dans l'espace et dans le temps et préserver le caractère global de la ville qui ne peut être la somme d'unités juxtaposées et mal reliées entre elles. De nombreux facteurs qui constituent des contraintes (physiques, économiques, sociologiques et juridiques) guident le choix des sites à aménager, mais il ne suffit pas de prévoir les tracés essentiels et les emplacements des différents établissements et équipements. Encore et surtout faut-il que la cohérence spatiale et temporelle préside à la réalisation des opérations dans des délais déterminés et que l'intégration des projets dans une perspective territoriale plus vaste et dans une optique d'évolution soit prise en considération. Il est évidemment hors de doute que le marchand de biens fonciers a des préoccupations beaucoup plus immédiates et limitées concernant la vente du terrain considéré et le profit escompté. Il ne peut s'offrir le luxe d'intégrer dans son calcul économique les perspectives d'une planification à plus long terme et portant sur des superficies qu'il ne possède pas. En effet, les éventuels avantages financiers d'une telle optique, avantages financiers qui ne se manifestent pas nécessairement, ne constituent pas un bénéfice direct pour lui-même ni même pour les usagers éventuels, mais profiteront aux communautés plus larges chargées de financer les équipements.

conditions, les hausses de prix constatées ne sont pas imputables en partie à une rareté absolue du bien foncier contrairement à ce qui pourrait se passer dans certains quartiers, notamment les quartiers centraux des villes. Le service d'urbanisme montre bien que le problème quantitatif ne se pose pas. Mais il s'agit d'une rareté artificielle créée par la mise en portefeuille des terrains qui crée au bénéfice des détenteurs la fameuse rente d'anticipation. Le troisième « acteur » dans le jeu de l'aménagement, soit l'autorité publique, garde un rôle essentiellement passif qui consiste à suivre le mouvement en fournissant les équipements collectifs nécessaires à ces aménagements résidentiels « spontanés ».

Tout en rejetant toute expropriation généralisée en raison des valeurs sentimentales attachées au droit de propriété et du coût de l'opération ²⁴, le service d'urbanisme envisage avec faveur une collectivisation partielle au moins provisoire, surtout pour supprimer la spéculation et rendre le sol disponible en vue d'un aménagement plus rationnel et moins coûteux. Mais l'extension de la propriété publique telle qu'elle est envisagée permettra-t-elle réellement d'endiguer la hausse des prix et garantira-t-elle un meilleur aménagement ? Le résultat ne semble pas assuré dans les conditions actuelles du marché. Par contre une chose est certaine, c'est que le prix des terrains nus n'a pas grande signification. Il ne peut être dissocié du coût d'équipement ou coût d'aménagement. Il est évidemment important de cerner de façon plus précise ce concept. D'une façon très simpliste, on pourrait définir le coût d'aménagement comme la somme des coûts du terrain nu et des frais de mise en valeur du terrain et d'équipement. Il comprendrait alors toutes les dépenses relatives au nivellement du sol et aux infrastructures de base (égouts, voirie, etc.). Mais la notion de coût se révèle en fait beaucoup plus complexe. Il est difficile de faire abstraction de certains équipements de superstructure indispensables à la vie d'un quartier (école, institutions publiques, transports urbains) dont le coût varie en fonction de la région considérée et des dimensions de la ville. Entreront également en considération les frais d'exploitation des équipements et la durée de leur utilisation. En outre, la valeur de cet aménagement ne pourra être

24. Cf. note 14.

sérieusement estimée que par une confrontation des avantages procurés. La qualité des aménagements sera également appréciée en fonction de ses relations avec les autres équipements existants aux niveaux territoriaux supérieurs : quartier, ville et région. C'est donc la valeur de l'aménagement possible qu'il importe de déterminer de façon sans doute approximative mais qui pourrait être un indice sérieux pour fixer les points de développement, les points « stratégiques ». L'appropriation publique peut apparaître comme une condition favorable à la rationalisation des opérations d'aménagement. Mais l'absence d'évaluation du coût de l'aménagement risque d'annuler les économies réalisées par les achats publics des terrains. Aucune étude sérieuse n'a encore prouvé que le prix des terrains sur le marché représentait pour les responsables de l'aménagement un coût supérieur à celui de l'aménagement même de ce terrain. Les investissements énormes nécessaires aux équipements collectifs de plus en plus nombreux et perfectionnés tendraient à priori à prouver le contraire. L'appropriation publique, en limitant dans l'avenir l'appropriation privée des plus-values foncières, laisse alors entier le problème du coût des choix des sites à aménager. Ce problème a été particulièrement mis en lumière lors d'un colloque international sur les terrains par des pays aussi bien libéraux, où existe encore un marché foncier libre, que socialistes, où a été abolie la propriété privée des terrains ²⁵.

D) *Les dilemmes d'une politique d'appropriation publique*

Certes, comme nous l'avons souligné plus haut, l'appropriation publique permet de surmonter certains obstacles. L'inadaptation des structures foncières, la multiplication de transactions particulières n'entravent plus la réalisation des projets d'ensembles urbains.

Mais dans le cas précis de la périphérie montréalaise, une telle mesure risquerait d'augmenter le prix des terrains, et ne mettrait pas nécessairement fin à l'utilisation désordonnée du sol. L'acquisition par une agence régionale et « à un coût raisonnable de vastes surfaces nécessaires à toutes sortes d'utilisations publiques » ²⁶ peut

25. Commission économique pour l'Europe, Comité de l'Habitation, de la Construction et de la Planification. Cycle d'études sur les disponibilités en terrains et leur affectation au logement et aux services connexes, Paris, 28 mars — 6 avril 1965.

26. Cf. p. 88 de l'étude déjà citée.

paraître séduisante à première vue mais il est douteux qu'elle puisse se faire précisément à un taux « raisonnable ». Il s'agit là, en fait, d'une politique de réserves foncières et les expériences étrangères ont prouvé que le succès de celle-ci était subordonné à trois conditions essentielles :

- ressources financières importantes,
- organisation rationnelle des achats,
- acquisitions échelonnées sur une période assez longue.

En outre, pour des raisons d'efficacité et notamment pour influencer le marché foncier, ces acquisitions doivent être importantes ou être situées aux points stratégiques de l'aménagement. En supposant même les deux premières conditions facilement remplies, on se trouve dans l'impossibilité de satisfaire à la troisième qui illustre l'un des dilemmes de la politique foncière. La pression de l'urbanisation s'exerce déjà à des degrés divers sur toute l'aire métropolitaine. Pour limiter la hausse des prix provoquée par la consommation croissante et accélérée des terrains, il faudrait agir assez rapidement sur le marché foncier. Et ceci impliquerait un volume d'achats de terrains assez considérable sur une période relativement brève. L'accroissement de la demande se traduirait alors aussitôt par une hausse des prix, vraisemblablement beaucoup plus accusée qu'en l'absence d'intervention des pouvoirs publics sur le marché. Ainsi une telle politique qui vise à contenir les prix fonciers dans certaines limites aboutirait au résultat inverse et même aggraverait la situation puisque l'augmentation des prix se ferait de façon plus précipitée.

Par ailleurs, si on optait pour une acquisition limitée aux points stratégiques de préférence à des achats massifs, on devrait déterminer les « points » stratégiques de développement, ce qui ne semble pas encore fait. En outre, il est à craindre que ce choix ait des répercussions immédiates sur les terrains situés à la périphérie des zones de développement choisies.

Quelle que soit la procédure retenue, acquisition amiable ou forcée, le résultat serait sensiblement identique. En cas d'acquisition amiable le maintien du marché libre est favorable à la hausse des prix. Par ailleurs, le contrôle des prix fonciers serait une utopie. Certains pays comme les Pays-Bas, l'Allemagne et la Nor-

vège ont déjà essayé de recourir au blocage autoritaire c'est-à-dire à la fixation des prix en cours existant à une date déterminée. La Norvège a même expérimenté plusieurs formules à ce sujet. Après avoir affirmé le principe d'une « halte des prix » au niveau des cours de 1940²⁷, le gouvernement norvégien avait décidé d'instaurer à partir de 1958 un régime plus souple, le « régime des prix socialement justifiés ». Les prix des terrains étaient fixés par un comité public d'estimateurs qui se référaient aux prix de vente des terrains de construction durant le second semestre de 1956.

Mais ce contrôle autoritaire a été particulièrement contesté dans ces pays et même jugé inopportun. Il est d'ailleurs assez significatif que la plupart des pays qui avaient instauré un tel régime, y aient renoncé. Ignorer l'incidence des faits tels que croissance urbaine et caractère stratégique de certains emplacements sur les valeurs foncières, rend vaine toute solution autoritaire de ce genre ; ou bien les terrains sont gelés car les propriétaires ne sont pas intéressés à la vente, ou bien les prix imposés ne sont pas respectés dans le secteur laissé libre. Seuls seraient pénalisés les expropriés. Et il faut alors envisager, comme a dû le faire la Grande-Bretagne à une certaine époque, le rétablissement de la liberté du marché, ou se résigner à une expropriation plus généralisée.

En cas d'expropriation on se heurterait à des problèmes d'ordre similaire et notamment à la hausse des prix. Pour permettre le contrôle du marché foncier, les autorités publiques devraient, comme il a été expliqué plus haut, procéder à des achats massifs sur une période brève, ce qui serait proche d'une municipalisation partielle, solution écartée vigoureusement par le service d'urbanisme. En outre, dans ce cas se pose le problème de la fixation de l'indemnité d'expropriation. Bien souvent la « juste indemnité » malgré la disparité des évaluations, comprend la valeur du marché à laquelle s'ajoute une indemnité tendant à dédommager le propriétaire. En raison de l'expansion urbaine, cette indemnité risque de se situer à un niveau assez élevé et d'intégrer les facteurs spéculatifs que l'on voudrait éliminer. La seule façon possible d'y parer serait de prévoir une révision des critères d'évaluation de l'indemnité, éva-

27. Cette formule avait eu pour résultats le maintien d'un niveau officiel purement artificiel (le prix réel ne correspondait pas au prix déclaré) ou la rétention de terrains particulièrement bien situés.

luation qui pourrait être basée sur la valeur d'usage du terrain à une date déterminée. En cas d'expropriation par l'autorité municipale, régionale ou provinciale, la pratique de la soulte ou du double prix ne pourrait normalement rendre une telle réglementation illusoire.

En tout cas il faut noter que dans le cas envisagé, la constitution de réserves foncières ne suffirait pas à rétablir un cours normal sur le marché foncier. Cette formule qui a eu des effets bénéfiques incontestables, a perdu à l'heure actuelle beaucoup de son intérêt. Technique d'autant plus valable qu'elle a été pratiquée depuis longtemps, elle ne garde son intérêt que dans la mesure où elle améliore un fonds important préexistant. Elle prend toute sa valeur lorsqu'elle a été menée depuis un certain temps, préalablement à toute hausse excessive du prix des terrains déterminée par une urbanisation accélérée. Il est d'ailleurs symptomatique de noter les recherches actuelles, dans les pays qui ont le plus recouru à cette technique (notamment les pays scandinaves), d'une révision de ces solutions dont les modalités restent encore imprécises²⁸.

Ainsi, l'appropriation publique de terrains ou la constitution de réserves foncières risquerait dans les conditions actuelles d'aggraver le prix des terrains. En effet, dans la situation actuelle, deux facteurs freinent encore la hausse des prix des terrains : l'absence de pénurie quantitative et les frais élevés d'une rotation assez lente des transactions. Le service d'urbanisme précise que, compte tenu de la diminution de densité et de l'augmentation de terrains urbanisés constatées depuis 19 ans, l'île de Montréal offre une capacité d'absorption de 2,700,000 à 3,400,000 habitants. Cette situation ne serait atteinte qu'en l'an 2000. Comme nous l'avons déjà vu, le problème de la pénurie foncière quantitative ne se pose pas. Or, une politique de réserves foncières qui suppose pour être efficace un volume massif d'achats fonciers, ne pourrait que précipiter la rareté foncière et accroître les prix.

Les frais élevés d'une rotation assez lente des transactions limitent actuellement l'attrait des investissements fonciers pour les spéculateurs. Comme le volume des terrains mis en portefeuille est

28. Commission économique pour l'Europe, Comité de l'Habitation, de la Construction et de la Planification, Cycle d'études sur les disponibilités en terrains et leur affectation au logement et aux services connexes, Paris, 28 mars — 6 avril 1965.

nettement supérieur aux besoins, la période d'attente précédant les ventes entraîne des frais élevés. L'intervention des autorités publiques sur le marché libre, aurait pour effet de réduire cette période d'attente et d'augmenter l'attrait des investissements. Assurés de la vente, les offreurs de biens fonciers ne pourraient que favoriser une hausse des prix en spirale.

Un des résultats positifs d'une politique d'acquisitions publiques qui ne serait pas accompagnée de contrôle des prix (et nous avons rappelé combien un tel contrôle était difficile, sinon impossible) serait de supprimer l'appropriation privée des plus-values foncières²⁹. Or cette opération n'est pas le but primordial en aménagement. Elle risque, en outre, d'entraîner un coût élevé et inutile si elle n'est pas fondée sur des options préalables concernant les zones à aménager. La suppression de la spéculation foncière, ou plutôt des causes de la spéculation foncière, qui n'entraînerait d'ailleurs pas *ipso facto* une organisation plus rationnelle de l'espace n'est qu'une condition parmi d'autres pour tenter d'atteindre cet objectif. C'est pourquoi, il importe de déterminer avant tout et de façon plus précise des critères précédant le choix des sites à aménager. Le coût d'aménagement, facteur souvent négligé, paraît pouvoir constituer une des bases essentielles à une décision rationnelle en ce domaine.

II — L'AMÉNAGEMENT, POLITIQUE DU CHOIX DES SITES

A) À la recherche des critères des choix

Certes, l'appropriation publique peut constituer un instrument utile de l'aménagement foncier urbain. Elle assure aux responsables de l'aménagement la « disponibilité » des terrains et permet sans difficulté la réalisation des plans au moment voulu. L'obstacle des structures foncières inadaptées, la barrière des droits acquis, disparaissent. Le problème délicat et complexe de la récupération³⁰

29. Que ce profit soit improductif dans le secteur choisi est un tout autre problème qui n'offre aucun élément positif au règlement des prix fonciers. Il faut se garder d'une polarisation excessive sur un phénomène dont on se contente de valoriser l'aspect répréhensible sur le plan moral. La publicité accordée à ce phénomène n'a d'égale que l'inefficacité des mesures proposées pour y mettre fin.

30. Ce problème a toujours préoccupé et préoccupe de plus en plus les autorités d'aménagement confrontées à une urbanisation intensive. Il suffit de rappeler les controverses soulevées par la taxe sur le site, prônée par les adeptes d'Henry George et l'application de cette taxe dans de nombreux pays (Colombie-Britannique pour ce qui est du Canada, Australie, Nouvelle-Zélande, Afrique du Sud et aux États-Unis notam-

par les contribuables des plus-values foncières engendrées par l'extension de l'agglomération et la création de nouveaux équipements, et monopolisées par les détenteurs privés du sol, ne se pose plus.

Mais la disponibilité du sol n'est pas le but ultime de l'aménagement. En outre, les utilisations privatives du sol peuvent rendre cette disponibilité assez illusoire. C'est ainsi que dans les villes de l'U.R.S.S. on a assisté à une réapparition du droit de propriété³¹ et de ses attributs. À l'intérieur des villes, les occupants bénéficient d'usufruits permanents et héréditaires sur le terrain de leurs résidences personnelles. L'affectation du sol reste le privilège de l'autorité publique, mais en cas de modifications d'affectation, l'occupant détient un droit de priorité dans la ville pour une parcelle identique. Le problème des droits acquis risque donc de se poser à nouveau à brève échéance.

En fait, le choix des sites à aménager et leur affectation constituent les tâches primordiales de l'urbaniste.

Dans le cadre d'une véritable planification territoriale, les autorités d'aménagement ne se bornent pas à suivre passivement l'expansion urbaine par la mise en place d'infrastructures et d'équipements nécessaires aux divers développements résidentiels qui surgissent à la périphérie urbaine. Il leur appartient d'orienter cette expansion et donc de choisir les sites à aménager en fonction de critères spécifiques dont il sera question plus loin. Ces choix beaucoup plus que les problèmes de propriété ou de coûts des terrains sont fondamentaux en aménagement. Mais ceux-ci ne sont pas nécessairement facilités par l'appropriation

ment avec le cas célèbre de Pittsburgh) afin d'empêcher la stérilisation des terrains et la réalisation de profits spéculatifs. La récupération des plus-values foncières apparaît comme une constante de la politique foncière de plusieurs pays européens et notamment de la Grande-Bretagne et de la France depuis le début du siècle. Cependant, les difficultés rencontrées par l'application du principe de récupération n'ont d'égales que la multiplicité des modalités envisagées pour atteindre l'objectif visé. Celui-ci à peine évoqué dans l'étude du Service d'Urbanisme de Montréal, est rapidement écarté, mais il semble peu probable que la demande croissante d'équipements publics permette d'ignorer encore longtemps ce problème.

31. Avec la N.E.P. (1921-1928) les maisons d'habitation avaient été « démunicipalisées ». Et la dissociation du droit de propriété entre la propriété du sol, propriété municipale, et la propriété de la maison, propriété privée, avait été peu à peu consacrée. Pour stimuler la construction, avait été institué un droit de construction, c'est-à-dire un contrat à long terme entre un particulier et la municipalité. Mais en fait, les privilèges identiques aux propriétaires de l'ensemble étaient reconnus, surtout à la suite de la loi de 1948 qui reconnaît les usufruits permanents et héréditaires sur le terrain construit par des particuliers. Cf. Stoyanovitch, *Le régime de la propriété en U.R.S.S.*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1962.

publique. Dans le cadre de l'économie de marché, le jeu de l'offre et de la demande permet de déterminer un prix qui traduit dans une certaine mesure au moins, la satisfaction offerte à l'usager par la situation relative du terrain ainsi que son rendement économique. Aussi faussés que soient les prix fonciers par le jeu de la spéculation, ils représentent néanmoins un indice intéressant qui peut aider efficacement dans une certaine mesure à la détermination des choix d'utilisation du sol. Indiscutablement, le prix des terrains exprime une valeur tenant à la position du terrain par rapport à certains pôles d'attraction et au niveau des équipements environnants. Ces « valeurs » variables imparfaitement concrétisées dans des prix demeurent, même en cas de municipalisation des sols. Ainsi, l'appropriation publique implique la substitution de nouveaux indices de références aux mécanismes traditionnels du marché. Mais toute la difficulté réside dans la détermination des critères des choix qui vont conférer au site, par suite de sa désignation et de son aménagement, une certaine valeur. Et les erreurs qu'entraîneraient des études préalables insuffisantes pourraient comporter un coût aussi élevé que celui qui est engendré à l'heure actuelle par des décisions particulières et diverses, guidées par des préoccupations immédiates et sensibilisées à un environnement territorial limité (le quartier).

Les conditions concourant à la formation d'un environnement satisfaisant, sont trop nombreuses pour qu'il soit nécessaire d'insister sur les difficultés qu'implique le choix des sites. Il est évidemment facile d'énumérer les différents types de critères à prendre en considération et de les caractériser sur le plan qualitatif : (critères d'ordre physique, esthétique, technique, démographique, économique, sociologique) mais la combinaison de ces différentes composantes qui réagissent les unes sur les autres rend l'appréciation singulièrement délicate. Une addition de tous ces éléments dont le poids relatif peut être difficilement évalué, rend difficile l'établissement de normes.

B) *La théorie du seuil*

C'est pourquoi il importe de souligner l'intérêt de recherches récentes concernant la vocation des terrains et l'évaluation économique des choix. Ces recherches, qui n'en sont encore qu'au stade

expérimental, ouvrent des perspectives concernant le dépassement de l'empirisme actuel. Inaugurées en 1963 par le professeur B. Malisz³² en Pologne, pays d'économie planifiée où l'absence de références à un marché foncier libre aggrave les difficultés du choix des sites, elles s'appliquent essentiellement aux zones urbaines en expansion et ont donné lieu au développement de la « théorie du seuil » ou plutôt de la « technique du seuil ». Cette théorie du seuil a inspiré récemment une étude appliquée en Grande-Bretagne par le Centre de Recherches de l'Université d'Edinburgh et une autre recherche dans des villes italiennes³³.

a) Les objectifs

Le premier objectif général visé est de favoriser la prise de décision rationnelle. Le choix des sites ne sera plus effectué de façon intuitive, mais sera le résultat d'une confrontation entre différentes hypothèses d'expansion de la ville et de leurs coûts respectifs.

En fait, il s'agit de déterminer la vocation du terrain en comparant le coût d'aménagement d'utilisations différentes. On part de cette idée à la fois fondamentale et banale que le coût de l'aménagement du terrain peut servir de base à l'orientation des choix. Les terrains seront donc mis comme tout bien économique, en compétition. Cependant, cette compétition ne résulte pas du jeu de l'offre et de la demande, mais de la confrontation des valeurs d'aménagement variables de ces terrains. Il est bien connu que la technologie rend à l'heure actuelle tout sol constructible mais certaines opérations sont plus coûteuses. Par coût d'aménagement, il faut entendre le coût engendré non seulement par les aptitudes physiques du sol, mais aussi par la création ou l'extension d'équipements publics³⁴ impliqués par son affectation. L'originalité de

32. Voir notamment : Boleslaw Malisz, *Physical Planning for the Development of Satellite and New Towns; the Analysis of Urban Development Possibilities*, Research Institute for Town Planning and Architecture. Book 113, Warszawa 1966. Voir également : J. Kozlowski et J.T. Hughes, « Urban Threshold Theory and Analysis », *Journal of the Town Planning Institute*, février 1967 et J.T. Hughes et J. Kozlowski, « Threshold Analysis — an Economic Tool for Town and Regional Planning », *Urban Studies*, vol. 5, no 2, juin 1968, p. 132.

33. Planning Research Unit of Edinburgh University, *Grangemouth Falkirk Regional Survey and Plan H.M.S.O.*, Edinburgh, 1968. *Revue Urbanisme*, no 41.

34. Notamment les frais d'infrastructure : voies d'accès, canalisation d'eau, d'égout, de gaz, chauffage urbain.

ces recherches ne réside pas dans le rappel de ce facteur économique, mais dans la volonté de la quantifier en confrontant les coûts des divers terrains ou zones et de dégager pour le planificateur, différentes alternatives d'utilisation en fonction de ce facteur coût. De telles méthodes permettent d'identifier parmi les zones destinées à la construction celles qui représentent le plus faible sacrifice économique et de déterminer les densités souhaitables. Cette approche très classique de l'analyse économique n'a guère été exploitée jusqu'à présent en aménagement. Il semble, néanmoins, que toute vision future d'un plan doive intégrer cette dimension essentielle et préalable du coût d'aménagement. La rentabilité de certains équipements évaluée en fonction du nombre d'usagers et de la période d'amortissement des investissements effectués, peut être considérée comme un élément moteur susceptible d'influencer le choix des axes préférentiels d'expansion urbaine et la capacité d'accueil des zones d'aménagement anciennes et nouvelles.

Le second objectif consiste, de façon plus précise, à désigner, en fonction du calcul des coûts, les zones d'aménagement possibles et à déterminer leur potentiel de développement, c'est-à-dire le nombre de résidents qui pourraient occuper ces zones.

b) *Les méthodes*

L'étude basée sur une série d'analyses partielles comporte schématiquement deux phases essentielles. Dans une première phase, il s'agit de tracer des limites successives à l'expansion physique de la ville, des « lignes de seuil », au-delà desquelles le coût de l'aménagement justifie de moins en moins « économiquement parlant » l'ouverture de nouvelles aires. Dans une seconde phase, on évalue de façon plus précise pour chaque nouvel habitant supplémentaire et pour chaque acre le coût des différentes possibilités offertes par chaque zone. En effet, la même zone peut faire apparaître des coûts différents selon l'affectation qui lui est assignée et les densités autorisées. La confrontation de ces coûts permettra alors d'orienter les choix et de fixer l'ordre de priorité à retenir pour la mise en valeur des nouvelles zones.

1) *Vocation des terrains et lignes de seuil.* — L'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation se traduit automatiquement par

un coût additionnel. Mais il faut distinguer deux types de coûts différents :

— le coût ordinaire, représentant les dépenses engendrées par les logements et les raccordements locaux aux principaux réseaux ;

— le coût extraordinaire, représentant les investissements extraordinaires nécessités par les conditions et caractéristiques spéciales d'un site donné. Ces conditions et caractéristiques peuvent être d'ordre physique ou d'ordre structurel. Ainsi, la création de nouvelles zones urbanisées pourra entraîner la construction d'un pont sur une rivière, ou l'élargissement d'un pont dont les dimensions ne répondent plus aux nouveaux flux de la circulation. Elle pourra rendre nécessaire également la construction d'une nouvelle usine d'épuration des eaux ou d'un collecteur principal d'eau pour satisfaire les besoins créés par les nouveaux ensembles résidentiels ou industriels. Mais elle pourra également avoir des répercussions sur l'équipement d'autres zones déjà aménagées, par exemple sur les dimensions du centre principal d'achats de la ville situé dans un périmètre restreint et dont l'extension entraîne des dépenses exorbitantes.

Une première approximation grossière permettra d'identifier les terrains dont l'aménagement impliquerait un coût ordinaire ou un coût extraordinaire, et de déterminer ainsi leur vocation. En fait, trois catégories de terrains sont prises en considération :

— les terrains ayant vocation immédiate à l'aménagement, c'est-à-dire les terrains où le coût de localisation de nouveaux habitants ne recouvre que des dépenses ordinaires ;

— les terrains éventuellement aptes à la construction. Ces terrains requièrent certaines améliorations et donc des investissements plus importants (par exemple : création d'un collecteur principal d'eau), mais les qualités inhérentes au site justifient l'opération sur le plan économique ;

— les terrains inaptes soit en raison des caractéristiques naturelles (par exemple : assèchement des terrains), soit en raison de l'importance disproportionnée des nouveaux investissements à réaliser.

Sur ces premières bases, quelques lignes de seuil pourront être tracées selon la vocation des zones périphériques urbaines. Une

première ligne délimitera les zones immédiatement aptes au développement. Une seconde ligne délimitera les zones dont l'aptitude au développement est subordonnée à des investissements plus substantiels. Une troisième ligne délimitera la zone interdite à tout aménagement en raison du coût prohibitif qu'il impliquerait. Mais ces premières limites sont évidemment insuffisantes à déterminer la vocation des terrains et de nouvelles lignes de seuil délimitant des aires de plus en plus homogènes en fonction de leur coût doivent être tracées pour pouvoir orienter le choix des planificateurs et déterminer notamment la « capacité » des nouvelles aires à aménager (densités). Sans vouloir entrer dans le détail des calculs impliqués³⁵, il importe de noter brièvement les principaux facteurs retenus pour l'évaluation des coûts.

2) *Coûts du seuil et évaluation économique du choix.* — Comme il a été indiqué plus haut, le coût est estimé par acre de terrain et pour chaque nouvel habitant supplémentaire. L'évaluation des zones ou son degré d'aptitude à l'aménagement est apprécié sur différents plans et fait donc l'objet d'analyses partielles. Les terrains sont étudiés d'abord du point de vue physiographique³⁶ et sont classés dans les trois catégories énumérées plus haut en fonction de leurs aptitudes évaluées en termes monétaires. Puis, le même type d'analyse est suivi en ce qui concerne les réseaux de viabilité et les voies de communications. Enfin, sont pris également en considération les coûts d'acquisition de terrains pour la réalisation d'équipements publics et les coûts indirects engendrés par les changements d'utilisation du sol qui peuvent avoir une répercussion au niveau régional ou national (par exemple : baisse de la productivité agricole).

Le procédé pourrait éventuellement être étendu à tous les équipements (écoles, centres culturels et sportifs, etc.) dont le coût peut varier sensiblement en fonction des densités retenues. Mais, outre que cette extension de l'étude accroît la complexité des évaluations globales, la prise en considération de ces variables

35. Voir à ce sujet la méthode utilisée en Écosse dans l'étude évoquée dans la note 33.

36. Les coûts extraordinaires refléteront les limites imposées à la constructibilité du terrain (par exemple : limitation de densités, fondations spéciales, aménagement de surfaces boisées, etc.).

présente un intérêt surtout en cas d'écart sensible dans le choix des densités.

La synthèse de ces différents coûts partiels dans une matrice permet de déterminer les « coûts du seuil » des différentes zones. L'évaluation de ces coûts est faite dans une perspective temporelle, c'est-à-dire en considérant les prévisions d'occupation du sol sur une période donnée et en évitant la sous-utilisation d'équipements au-delà d'une certaine durée.

C'est le classique problème de l'affectation de ressources rares. Il s'agit de déterminer l'utilisation marginale de l'expansion urbaine. Celle-ci peut se réaliser dans certaines zones à un moindre coût. Dans d'autres zones le coût d'aménagement se révèle particulièrement disproportionné par rapport aux coûts ordinaires moyens de développement. Des alternatives sont ainsi ouvertes à l'aménageur qui peut connaître le coût des choix. Quand un seuil sera atteint, il pourra être plus intéressant d'opter pour un accroissement de la densité dans une zone déjà construite, de préférence à l'aménagement d'une nouvelle zone. Il va sans dire qu'une telle décision implique alors un refus par les autorités d'aménagement d'équiper les nouvelles zones qui seraient néanmoins occupées, ou de reconnaître au moins une priorité dans les délais de réalisation et dans la qualité de l'équipement des zones prises en considération.

En conclusion, il faut souligner que l'intérêt de cette théorie réside dans la confrontation des coûts comparés qui offrent des alternatives à l'aménageur. En fait, elle se borne à transposer dans le secteur des investissements publics qui connaissent des limites, des méthodes éprouvées dans le secteur privé : rechercher la rentabilité de la localisation de développement urbain et déterminer les zones de développement représentant le plus faible sacrifice économique. Préalables à toute décision d'aménagement, ces recherches permettraient des gains appréciables qui pourraient même être supérieurs dans certains cas à ceux qui seraient offerts par une simple collectivisation partielle du sol. En effet, le coût de l'aménagement, notamment des équipements publics, pèse d'un poids plus lourd que le coût des acquisitions de terrains nus et confère toute sa valeur à ceux-ci.

Certes, les vocations des terrains et lignes de seuil ne peuvent à eux seuls commander l'aménagement. Mais ils apportent des élé-

ments d'ordre quantitatif et précis pour orienter les choix d'un aménagement rationnel. La part des impondérables qui, dans beaucoup de cas, emportent la décision peut se trouver ainsi sensiblement réduite. Il est toutefois très possible qu'une solution plus coûteuse soit retenue pour répondre à d'autres exigences tout aussi valables. Mais la décision sera prise en connaissance de cause : le coût des choix aura été précisé.

Réjane CHARLES,
*professeur à l'Institut d'Urbanisme,
Université de Montréal.*