

**DÉVELOPPEMENT DURABLE, ÉTALEMENT URBAIN,
ZONAGE ET RÉVÉLATION DES PRÉFÉRENCES**

**par Richard Marceau
École nationale d'administration publique**

Congrès annuel de la Corporation professionnelle des urbanistes du Québec

**Le 10 septembre 1993
Manoir Victoria, Québec**

Lorsque des commissions prestigieuses composées de représentants de plusieurs pays prennent le soin de définir de nouveaux concepts, comme celui de “développement durable”¹, il est légitime de s'interroger sur leur apport à la compréhension des problèmes publics et aux choix des solutions. Nul doute que les gens préoccupés de la chose urbaine ont depuis longtemps réfléchi aux aspects environnementaux relatifs aux phénomènes d'urbanisation. Mais on peut comprendre leur insécurité face aux actuelles manifestations concernant la gestion de l'environnement! Des groupes de pression actifs tant au niveau local qu'au niveau international ne cessent d'interpeller les citoyens de toutes les pays et de tous les villages sur les nouveaux dangers que fait courir le développement “à courte vue” de la civilisation occidentale. Certains rapports de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (Commission Bruntland) et le Sommet de Rio ne sont que quelques-uns des moments forts de la pression politique à caractère écologiste. Devant cette agitation, on en vient tout naturellement à penser que résident peut-être là une pensée et une pratique nouvelles et qu'on aurait tort de ne pas en apprendre un peu plus sur le sujet.

Mais qu'en est-il vraiment. Quelles nouvelles théories écologiques ou économiques renfermerait le concept de développement durable? Ces nouvelles réflexions nous feraient-elles apprécier différemment les phénomènes d'urbanisation, en particulier le fameux problème de l'étalement urbain? Trouve-t-on là des solutions originales à d'anciens problèmes qui nous éviteraient de recourir à des moyens jusqu'à présent peu populaires. Malheureusement, ce nouveau discours constitue surtout un vaste énoncé de préférences que partagent certainement les individus qui participent à ces mouvements. La réflexion théorique n'y gagne guère cependant: même que cette supposée contribution ajoute peut-être à la confusion en créant des illusions de solutions et exige la dépense d'énergies intellectuelles qui auraient mieux servi autrement.

¹ Traduit de “sustainable development”, que d'autres dénomment “développement viable” ou

Il est vrai que la question de l'environnement et celle de l'étalement urbain ont certains points en commun. L'usage des modes de transport, la consommation énergétique, la pollution atmosphérique, l'usage des sols arables, les infrastructures d'aqueduc, d'égouts et de traitement des eaux constituent quelques-uns des sujets problématiques que partagent ces deux champs de réflexion. Aussi, ce texte se veut une évocation de quelques principes économiques devant régir les relations entre l'aménagement du territoire et l'usage de l'environnement en général.

Pour ce faire, j'exposerai d'abord en quoi ce concept de développement durable constitue une version diminuée de celui d'allocation optimale de ressources. Je tenterai ensuite de préciser les similitudes et les différences des problématiques urbaines et environnementales à l'échelle régionale en prêtant une attention particulière à la responsabilité des décideurs et à la question de l'étalement urbain. Je terminerai par une discussion des problèmes environnementaux vécus au niveau local et à l'efficacité du zonage comme mécanisme de révélation des préférences des citoyens quant à l'aménagement du territoire.

I. DÉVELOPPEMENT DURABLE: RACCOURCI INSATISFAISANT À LA NOTION D'ALLOCATION OPTIMALE DES RESSOURCES

L'analyste sérieux doit faire preuve d'une attitude particulièrement positive pour retrouver derrière une série de clichés sur la société occidentale et capitaliste un brin de contribution théorique. On parle du rythme insoutenable de consommation des ressources naturelles alors que le système de prix a correctement joué le rôle de régulation qu'on attendait de lui; que la pollution subie par les pays en voie de développement a comme cause et source les pays industrialisés alors que ces mêmes pays, s'ils ont le choix, décident délibérément

de la pollution qu'ils subissent². On parle de la nécessité d'un contrôle étatique de la population alors que la mortalité diminue, que le taux de natalité décroît et que l'espérance de vie dans les pays pauvres ne cesse d'augmenter dès que s'amorce le développement économique³. Cela dit, l'on peut arrêter pour fins de discussion une définition de développement durable de la Commission Brundtland comme étant "un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs". Voyons en quoi ce concept se rapproche ou s'éloigne de ceux de la théorie économique.

Dans une perspective économique, un concept comme celui du développement durable ne sera utile que s'il s'adapte bien à la nature humaine⁴ et qu'il tienne compte des contraintes de toutes sortes qui lient les décideurs à la réalité. Autrement, il s'agira d'un énoncé creux sur la construction d'un univers fictif.

Reformulé autrement, le concept de développement durable autorise le développement de la génération actuelle à la condition qu'elle ne nuise pas au développement des autres générations. L'idée à première vue semble généreuse car elle suggère la prise en compte du bien-être de générations absentes dans les décisions actuelles. Cette noble vision des choses se traduit donc par l'imposition d'une contrainte supplémentaire aux choix d'aujourd'hui. Bien-être et contrainte, voilà deux éléments qui, en apparence du moins, confèreraient au concept de développement durable un sens économique. Mais ce n'est qu'apparence. Car cette idée s'adapte mal à la nature humaine qui se veut moins généreuse que celle apparemment souhaitée. Plus, cet objectif d'accord entre toutes les générations par la définition d'un patrimoine environnemental figé dans le temps, est un

² Pollution qui aura tendance à diminuer si on leur permet de s'enrichir en ouvrant les frontières des pays développés au commerce international.

³ Pour une critique détaillée du mécanisme politique derrière Rio, voir "R. Marceau. Apocalypse et solution globale à la Rio: prétexte écologiste à la course aux faveurs. Actes du 4e Colloque de santé environnementale. Le développement durable: pour la santé. Québec, 20-21 octobre 1992. 16 p."

voeu irréaliste et inefficace, qui éloigne des meilleures solutions. Voyons pourquoi.

L'homo oeconomicus et le patrimoine

La conception économique de développement débute avec la compréhension du comportement individuel. Quelles que soient leur époque ou leur génération, les individus ont comme objectif premier celui de maximiser leur bien-être personnel. Entre le bien-être d'un voisin, d'un compatriote, d'un étranger et le sien, l'"homo economicus" tranchera en sa propre faveur. Dans toutes ses décisions, il recherchera l'efficacité, c'est-à-dire la meilleure allocation des ressources dont il dispose pour améliorer son sort, ce qui ne nie pas toutes manifestations d'amour et de charité. Il s'agit d'une observation plus que d'un précepte. La nature humaine est ainsi faite, que cela soit moral ou non. Le bien-être de la collectivité et son développement ne sont pas nécessairement menacés pour autant. La conséquence d'un comportement individualiste⁵ n'est pas automatiquement le gaspillage, le vol, ou le meurtre. L'histoire de l'humanité montre plutôt que certaines institutions ont pour effet d'orienter le comportement individuel dans le sens de la maximisation du bien-être de la collectivité. La démocratie de représentation en est un exemple. Mais le marché en est un autre, souvent supérieur.

Ainsi, le mécanisme marchand se fonde sur la propriété privée des ressources et sur l'échange. Chaque individu peut utiliser ses ressources à ses propres fins. Il peut également obtenir d'autres propriétaires les ressources qui lui manquent s'ils agrément à l'échange et moyennant compensations. Ne pouvant provenir que de ses propres ressources⁶, ces compensations constituent une forte contrainte à ces décisions. Il est ainsi forcé de révéler ses préférences pour l'acquisition des ressources d'autrui. En usant

⁴ À l'homo oeconomicus, naturellement.

⁵ Les discours altruistes sont courants, dans la sphère politique en particulier. Aussi, c'est le comportement plus que le discours ou l'opinion qui guide l'analyste économique.

⁶ Dans un marché s'entend puisque l'échange constitue le mode de relation autorisé et la coercition le mode défendu.

efficacement des ressources dont il est propriétaire, il augmentera sa capacité d'échanger, et par le fait même, améliorera son propre sort. Il en est ainsi de tous les autres individus, et conséquemment de toutes les autres ressources. Chacun cherche à maximiser son bien-être mais ne peut le faire aux dépens des autres. Il doit négocier les ressources des autres. On dira qu'il maximise sous contraintes. Puisqu'il tient compte, bien involontairement, des contraintes d'autrui, de la valeur que les autres attribuent aux ressources dont ils disposent, il ne pourra augmenter son sort au détriment des autres. En conséquence, chaque fois qu'il améliore son sort, le bien-être de la collectivité augmente. La propriété privée et l'échange, deux piliers de l'institution marchande, conduisent donc à l'utilisation efficace des ressources pour un but aussi noble que la maximisation du bien-être personnel et donc collectif.

Une des conséquences de cette efficacité à produire le bien-être se traduit généralement par la constitution d'un patrimoine diversifié pour les générations futures. Les connaissances scientifiques, le know-how, les infrastructures, l'habitation, la production culturelle, les héritages privés et d'autres encore constituent certainement une richesse qui a permis dans le passé aux générations subséquentes de s'affranchir de plus en plus des contraintes matérielles et d'améliorer nettement leur qualité de vie. Dans l'ensemble, les générations subséquentes ont généralement pu démarrer avec un potentiel plus élevé que les précédentes. Ces héritages privés et collectifs sont produits, rappelons-le, sans obligation, sans contrat avec les générations futures. Le développement d'une génération ne s'est pas fait au détriment des suivantes. Au contraire, cette évolution est cumulative. Le développement n'est pas seulement stable, "soutenable" ou "durable": la base du développement futur a constamment progressé.

La cause première à la dilapidation des ressources: l'absence de propriété

On en tire donc comme précepte que les ressources naturelles seront utilisées à bon

escient et feront partie du patrimoine des générations futures à la condition qu'elles soient propriété de quelqu'un, que ce soit un capitaliste ou un militant écologiste. La valorisation des ressources devra s'exprimer par l'achat des ressources: elles seront ainsi protégées ou consommées, c'est-à-dire allouées au mieux. Or, c'est là la source des plus grands problèmes environnementaux. Les ressources dilapidées sont généralement les ressources sans propriétaire bien identifié. Par un mauvais jeu de mot, on a qualifié de "propriété publique" le régime d'exploitation de la plupart des cours d'eau, de l'air et de nombreuses forêts qui confère à tous le droit d'usage. La conséquence, connue sous le nom de "tragédie des communes", est le gaspillage éhonté de ces ressources. Les décisions d'allocation de ressources ne se font plus sous la contrainte des préférences des autres, exprimées dans un régime de propriété privée par l'obligation de payer pour l'usage. La propriété collective fut la plupart du temps un simulacre de propriété. Les gouvernements, supposés gestionnaires de cette richesse collective, sont certainement les premiers coupables de la dilapidation des ressources naturelles. Les politiques réglementaires apparues récemment dans le monde occidental constituent un effort encore bien imparfait de gestion optimale des ressources environnementales.

Les conséquences sur les générations futures sont alors évidentes. Ayant elle-même dilapidé ses ressources, la génération actuelle léguera aux générations futures un patrimoine nettement diminué. La première condition au legs optimal, la propriété de chaque ressource, n'est pas respectée. C'est donc cela qu'il faut examiner dans les décisions d'aménagement du territoire: les ressources environnementales sont-elles propriété de quelqu'un? Si le gouvernement en assume la responsabilité, gère-t-il en vrai propriétaire? La révélation des préférences pour l'usage des ressources se fait-elle efficacement, sans stratégie et de façon suffisamment précise?

L'arbitrage du patrimoine: de préférence par la décision décentralisée

Cela suffira pour les générations futures; cela doit suffire car on ne pourra trouver mieux comme mécanisme que ce patrimoine décidé volontairement ou involontairement par la génération vivante. Qui pourra identifier aujourd'hui la composition optimale du patrimoine pour les générations futures? Questionnées à ce sujet, les générations futures voudront tout pour elles-mêmes. De plus, il faut bien être conscient qu'une quantité fixe de patrimoine environnemental signifie moins de patrimoine technologique, culturel, physique et scientifique. L'arbitrage est nécessaire. Et le "*trade-off*" ne peut évidemment être fait que par la génération vivante. Les seules options à ce mécanisme concernent le choix de ceux qui décideront du patrimoine "global": l'État, les individus par le marché ou le mouvement écologiste. À cet égard, l'État occidental s'est montré un légataire suspect: le contrôle des déficits n'est pas toujours évident! Le mouvement écologique, quant à lui, représente sans doute bien les préférences d'une partie de la population, mais il est loin d'être clair qu'il constitue un segment représentatif des préférences de l'ensemble de la population. Ces consommateurs à forte demande environnementale sont certainement prêts à sacrifier d'autres types de patrimoine; l'arbitrage qu'ils souhaitent n'est probablement pas celui désiré par tous. Pour l'analyse économique, la constitution du patrimoine global aux générations futures par chaque individu, dans un univers d'incitations efficaces, est sans contredit la meilleure voie à suivre. C'est la solution décentralisée.

Le régime de marché, grâce à la propriété privée et l'échange, fait mieux que léguer un patrimoine inchangé aux générations futures: il tend à l'améliorer constamment⁷. La flexibilité du choix du patrimoine concourt justement à augmenter l'héritage en permettant la prise en compte d'opportunités circonstancielles valables. Le figer dans le temps, donner un statut spécial au patrimoine écologique, comme le suggère le concept de développement durable, seraient source d'appauvrissement pour les générations futures. La piste à suivre pour augmenter ce legs consiste à adopter des politiques pour éviter le gaspillage dont sont aujourd'hui victimes les ressources environnementales: propriété

⁷ On peut évidemment trouver de nombreux exemples d'appauvrissement suite aux exercices de

privée, échange, tarification des externalités par les pouvoirs publics dans les cas de propriété mal définie et offre étatique de biens publics lorsque nécessaire.

II. ÉTALEMENT URBAIN, CONTRAINTES ENVIRONNEMENTALES ET SIGNAL DE PRIX

Les politiques publiques comme les décisions privées en matière d'aménagement du territoire agissent évidemment sur l'allocation des ressources environnementales puisqu'elles en constituent le substrat. La nature du sol, sa proximité des lieux d'échange, la qualité de l'eau environnante et celle de l'air ainsi que la richesse de l'écosystème sont pour beaucoup dans l'affectation d'un territoire à une vocation plutôt qu'à une autre. Pour l'analyse économique, l'allocation optimale des ressources commande la prise en compte de la valeur de toutes les options dans la décision finale. Les vocations agricole, résidentielle, industrielle, écologique ou récréative doivent effectivement être comparées sur la base des coûts d'opportunité. Aussi la dimension écologique de ces ressources ne changent en rien la dynamique de décision qui doit être instaurée. Elles ont une valeur sur plusieurs plans et la maximisation du bien-être collectif comme celle du patrimoine aux générations futures militent pour une évaluation "multidimensionnelle" de leur contribution. Il s'agit en fait de lier les décisions d'aménagement du territoire aux contraintes de toutes sortes sans évidemment oublier les contraintes environnementales⁸. La propriété privée des ressources et l'échange conduisent automatiquement à l'instauration d'un mécanisme marchand où le prix signale à tout acheteur ou possesseur le coût d'opportunité des décisions.

En ce sens, le concept de développement durable n'apporte rien de nouveau à la question

⁸ pouvoir des régimes politiques.
A-t-on besoin de le rappeler, la contrainte environnementale à un projet correspond à la valeur attribuée par soi-même ou par d'autres à l'usage d'une ressource environnementale à

de l'aménagement du territoire: il brouille plutôt qu'il n'éclaire. En mots simples, les décisions d'aménagement du territoire seront optimales à l'égard des ressources environnementales si elles sont gérées correctement, c'est-à-dire: 1) si elles sont la propriété de quelqu'un; 2) si les droits de propriété sont bien définis; 3) si le propriétaire peut les faire respecter; 4) si ces droits de propriété sont échangeables; 5) et si, dans les cas où la propriété est publique, le gouvernement gère en vrai propriétaire, s'il signale par des mécanismes de tarification ou autres le coût d'opportunité des décisions d'aménagement du territoire.

Peut-être parce que les décisions d'aménagement du territoire touchent directement l'affectation des ressources environnementales, certains ont été tentés de rapprocher le phénomène dit de l'étalement urbain de nos problèmes de gestion environnementale. Rappelons-en la nature.

L'aménagement du territoire et la question de l'étalement urbain

Le phénomène urbain, en particulier dans ses dimensions d'aménagement du territoire, a beaucoup été étudié et si nous n'en savons pas tout, plusieurs éléments semblent faire consensus. Les décisions d'affectation du territoire, urbain comme rural, est le fruit de la combinaison de forces économiques et de politiques publiques. Par forces économiques, on entend entre autres le développement des modes de transport, des technologies de

production, des communications, de l'interdépendance de la production, des préférences des individus autant que de l'évolution de leurs revenus. Quant aux politiques publiques, il est clair que les programmes d'habitation, les décisions concernant les infrastructures d'aqueduc, d'égout, de traitement des eaux, des routes, de transport en commun, l'ouverture d'écoles publiques et des hôpitaux affectent considérablement le choix des ménages et des entreprises quant à leur localisation sur le territoire.

Une conséquence apparemment néfaste du développement urbain aurait trait à l'étalement exagéré de la ville sur le territoire. Pour certains, il s'agirait d'un mode d'urbanisation discontinu ou en "saute-mouton", qui se manifesterait par une réduction de la densité d'occupation du territoire au fur et à mesure que l'on s'éloigne du centre-ville. Le dépérissement du centre-ville s'ensuit. Les conditions de vie qu'on y retrouve semblent se dégrader. Les causes de l'étalement seraient nombreuses. L'usage de la voiture personnelle au détriment des transports en commun semble être la cause la plus importante. Viennent en second lieu les politiques qui favorisent la construction de routes et de bungalows, les prix "trop bas" des terrains de banlieue⁹. De façon générale, la localisation des infrastructures publiques pourraient agir systématiquement dans le même sens.

Mais la question de l'environnement redonnerait du poids à ce problème identifié depuis belle lurette par les urbanistes. La pollution de l'air provoquée par la voiture, ainsi que la pollution par le bruit, la consommation énergétique accrue par l'étalement, la disparition de zones riches écologiquement, la réduction du caractère esthétique de certains sites et la diminution de l'utilisation des sols à des fins agricoles; tous ces arguments ajouteraient aux conséquences néfastes de la banlieue et de la voiture personnelle. Raison de plus pour exiger l'intervention des représentants régionaux ou locaux dans le dossier! Sans compter les nombreuses associations couramment faites avec la question de la pauvreté et de

⁹ Par exemple, voir J.P. Bonhomme. L'étalement urbain s'accélère et inquiète les spécialistes. La

l'intégration des minorités qui pourraient hisser la question de l'étalement urbain au premier rang des maux modernes.

À la recherche de la ville idéale

Grosso modo, la solution, semble-t-il, serait d'aller dans la direction inverse: bloquer l'usage de la voiture personnelle, favoriser le transport en commun, arrêter les subventions à la construction en banlieue et même favoriser celle du centre-ville. Enfin tout pour densifier l'utilisation du territoire. Les pauvres et les minorités seraient mieux intégrés, l'environnement plus propre, plus riche en variété, l'énergie moins consommée, les activités économiques plus regroupées et peut-être plus importantes, etc.

On ne peut qu'être d'accord avec l'idée générale de ces esquisses du paradis urbain qui est d'améliorer à tout point de vue nos conditions de vie. Le problème est qu'il est moins que sûr que le résultat conviendra à tous. Il est plus que probable que l'amélioration du sort de l'un se fasse au détriment du sort de l'autre. L'amélioration du transport en commun peut résulter de la réglementation des voies à certaines heures: ce sont les propriétaires de véhicules personnels qui seront victimes. Augmenter les voies urbaines: ce sont les contribuables, qu'ils utilisent les routes et leurs véhicules ou non. Pas de solutions simples de ce côté. Favoriser l'établissement au centre-ville peut convenir aux conjoints d'un couple sans enfant et travaillant au centre-ville, aux célibataires consommant une vie nocturne diversifiée ou à bien d'autres gens. Cela convient moins à ceux qui recherchent de l'espace pour les enfants, pour un aménagement paysager plus développé ou, encore une fois, à toutes sortes d'autres personnes que nous n'avons d'ailleurs aucunement besoin d'identifier. Forcer un modèle urbain au détriment d'un autre modèle a probablement moins de chances de contribuer à la maximisation du bien-être de la société qu'un acheteur de billets de loterie de gagner le premier prix.

Un monde optimal par la vérité des prix

La difficulté de trouver la grande solution, le modèle urbain idéal, provient de la difficulté pour quiconque se lance dans un tel projet d'identifier les vraies contraintes, la valeur réellement attribuée par les agents économiques à chaque ressource physique, environnementale, financière ou autre. Pour l'analyse économique, il est préférable d'instaurer un régime qui révèle spontanément les contraintes, les préférences des individus, et qui force les décideurs quels qu'ils soient à agir en accord, que de définir le modèle urbain idéal. Si l'étalement urbain est un vrai problème, c'est que le mécanisme par lequel les gens révèlent les contraintes au développement est inadéquat. Examinons la question de l'étalement dans cette perspective.

Pour l'analyse économique, l'étalement "exagéré" de la ville correspondrait à une forme de surutilisation du sol comme facteur de production ou comme objet de consommation. Les décideurs, entreprises privées et publiques ainsi que les ménages, utiliseraient en quantité plus qu'optimale le sol dans leurs projets. Or, dans un régime d'allocation où le signal des contraintes est manifesté par les prix, cela ne pourrait être une situation courante. Un promoteur d'un projet à dominante résidentielle doit compétitionner avec les promoteurs de projets industriels et écologiques. Le propriétaire du sol, en régime marchand, acceptera évidemment la proposition la plus lucrative pour lui, celle qui aussi correspond à la volonté de payer la plus grande. Les vrais usagers du sol auraient alors à payer ces sommes équivalentes au coût d'opportunité. Intérêt individuel et collectif iraient de pair. La consommation abusive du sol serait empêchée par la perte irrationnelle de revenus importants pour le mauvais décideur.

La situation serait évidemment toute différente si les prix étaient faussés. Imaginez un instant un monde où l'accès aux autoroutes et aux ponts est gratuit; où le transport en

commun est subventionné; où le prix des maisons de type bungalow, consommatrices de grands terrains, sont subventionnées; où les taxes locales et régionales ne sont pas établies en fonction des services effectivement requis; où les équipements municipaux d'aqueduc, d'égout et de traitement des eaux usées sont aussi largement subventionnés par les paliers supérieurs de gouvernement; où les écoles sont construites gratuitement ou fortement subventionnées au fur et à mesure que la population se déplacerait; qu'il en est de même pour les hôpitaux.

Pire encore. Imaginez que les ressources naturelles et environnementales ne sont pas gérées par un bon propriétaire; que la pollution atmosphérique n'est pas tarifée, que le véhicule bruyant n'a pas à payer pour le dommage qu'il cause à autrui; que les sites renfermant des particularités écologiques particulières de type bien public n'étaient pas protégés par quiconque, public ou secteur privé!

Si tout cela se produisait, on pourrait penser que l'étalement de la ville sur le territoire est exagéré. Les ménages comme les entreprises sous-estimeraient par toutes ces distorsions au vrai signal de prix, le coût social de la dispersion des activités sur le territoire. Les décideurs deviendraient irresponsables. Les incitations au bon comportement auraient disparu. Et tout cela pourrait se produire pour des motifs d'apparence noble: l'accès pour tous à des services scolaires, de santé, des infrastructures de transport, d'accès à la propriété, que l'air et l'eau appartiennent à tous, etc. Au chapitre des bonnes intentions, ce monde serait inattaquable. Au chapitre de la maximisation du bien-être de la collectivité, de l'efficacité, il serait bon dernier!

Sérieusement, tout cela ressemble fort à notre monde, celui de la fausseté des prix plutôt que de la vérité des prix. Il s'agit ni plus ni moins que d'un phénomène de concurrence entre municipalités dans un monde où les signaux de prix sont généralement faussés à la défaveur de la ville-centre. Les infrastructures de transport, d'aqueduc et d'égout, de

traitement des eaux sont en quantité souvent exagérée parce que non tarifées ou largement subventionnées. Les décisions en matière de localisation des écoles et des hôpitaux sont déresponsabilisées car ceux qui se déplacent n'ont pas à payer pour le déplacement de l'école ou de l'hôpital. Et effectivement, tout cela fut justifié en son temps par une bonne cause. Il faut dire que toute action politique a sa bonne cause, plus souvent qu'autrement celle des groupes d'intérêts à qui profite la décision. La logique du marché, elle, peu spectaculaire et d'apparence magique (l'ordre sans rationalisation *ex ante*), ne soulève guère l'enthousiasme politique. Jusqu'à ce que l'inefficacité devienne insupportable.

Problèmes différents, solutions analogues

Dans ces cas, lorsque l'inefficacité est trop lourde, il est temps de présenter la solution économique. La vérité des prix, la révélation des vraies contraintes, des préférences des agents économiques, nécessitent l'arrêt de la gratuité aux accès routiers quand la densité du trafic le permet; l'arrêt des subventions provinciales et leur tarification aux infrastructures routières à vocation régionale; l'arrêt des programmes d'habitation privilégiant des formules particulières; l'arrêt des subventions des paliers supérieurs de gouvernement aux aqueducs, égouts et traitement des eaux. Cette solution suggère aussi la tarification juste des services locaux. Il se trouvera évidemment des gens pour ramener les torts causés aux objectifs initiaux de tous ces programmes, surtout celui de l'accès universel. À cela, il faut répondre par la prise en compte des contraintes, comme celles de la volonté et la capacité limitées de payer des gens. Il faut répondre aussi par la précision qu'ils détiennent quant à la nature de leurs préférences, qu'aucune administration ne saura jamais détenir. Ainsi débarrassés des faux signaux, et en même temps du fardeau fiscal que ces programmes représentaient, les décideurs décentralisés définiront individuellement, dans un meilleur respect des contraintes des autres, le modèle urbain qui

leur convient.

Si cette solution est valide pour la question des coûts sociaux de l'étalement urbain, elle l'est également pour les aspects environnementaux. Restaurer la propriété privée des ressources environnementales lorsque les conditions s'y prêtent contribuerait certainement à la réduction des maux sociaux de l'aménagement du territoire. Lorsque cela est impossible ou très difficile, le gestionnaire public de la ressource environnementale doit veiller à imposer aux usagers de l'environnement, pollueur comme pollué, le vrai coût d'opportunité social de l'usage ou du non-usage de la ressource. En termes concrets, la pollution de l'air et la pollution par le bruit doivent être tarifées par quelqu'un. Quant à la consommation énergétique, surtout pétrolière, il est difficile de croire qu'elle bénéficie de subvention, ce qui n'est pas le cas par exemple de certaines clientèles d'hydro-électricité. Au cas où cette distorsion au prix existerait, la solution serait de rétablir le signal de prix.

Les bonnes causes en matière d'habitation comme en matière scolaire ou de transport ne sont pas une excuse pour l'inefficacité. La tarification au vrai prix réduit le gaspillage, crée la richesse et facilite la redistribution du revenu. La propriété publique de l'environnement n'est pas non plus une excuse à la dilapidation par la gratuité. Ces mesures, finalement très semblables, pour régler deux maux différents, concourraient sans aucun doute à trouver par l'empirie, par le choix décentralisé des acteurs économiques, le modèle urbain optimal, n'en déplaise aux grands planificateurs de ce monde. Des méthodes moins attrayantes que les beaux discours des organismes internationaux sur la question, mais plus efficaces.

III. ÉCHELLE LOCALE, EXTERNALITÉS ENVIRONNEMENTALES ET ZONAGE

On rencontre à l'échelle locale d'autres genres de problèmes environnementaux, sans

relation directe avec la question de l'étalement urbain, et qui méritent l'attention parce qu'ils sont en général sous la responsabilité des gouvernements locaux. Par exemple, la contamination des sols par des lieux d'enfouissement de déchets, les mauvaises odeurs engendrées par certaines activités économiques, le bruit de certaines artères, entreprises ou résidences, le caractère esthétique ou l'intégration à l'environnement local constituent des enjeux environnementaux auxquels s'intéressent volontiers urbanistes et autres experts de la chose urbaine¹⁰. Ils partagent généralement le même mode de résolution de problèmes: le mécanisme de zonage. La discussion précédente sur la prise en compte de la valorisation par les individus des ressources environnementales, c'est-à-dire la révélation des préférences, nous amène naturellement à poser la question de l'efficacité de ce mécanisme d'arbitrage. Pour ce faire, nous examinerons d'abord les caractéristiques de ces problèmes, pour ensuite juger de la pertinence du zonage comme solution; nous terminerons par l'examen de solutions alternatives, moins connues mais prometteuses.

Nature des problèmes locaux d'environnement

La pollution de la nappe phréatique, les mauvaises odeurs ou le bruit constituent des exemples, peu anodins pour ceux qui les subissent, de nuisances environnementales. Sans présenter le même attrait médiatique que le problème de la couche d'ozone ou le réchauffement de la planète, ils représentent pourtant pour le commun des mortels des atteintes à son environnement immédiat, celui qu'il connaît le mieux et dont il profite le plus. Dans le langage économique, il s'agit de cas d'externalités. Dans ces situations, certains individus (les victimes) supportent des dommages causés par d'autres individus qui ne sont pas obligés de les dédommager. Les décisions décentralisées pourraient ne

¹⁰ L'industrie du lobby écologiste n'a pas manqué de sévir dans ce domaine par des slogans comme "Yes, in my backyard", signifiant leurs désirs que chacun s'auto-suffise en matière de déchets.

pas conduire à l'optimum. L'individu n'est plus tenu de tenir compte des ennuis ainsi causés à ses voisins. Il "économise" ainsi mais sa décision n'a plus le caractère responsable nécessaire pour maximiser le bien-être de la collectivité.

La cause en est généralement l'absence de définition claire des titres de propriété sur les ressources. Le fait que la nappe phréatique appartienne à tous ceux qui veulent bien s'en servir conduit à la tragédie des communes. Que l'environnement sonore ou la qualité de l'atmosphère soient disponibles à tous, sans coût, illustre l'absence de propriétaire bien identifié.

Parce que la dimension géographique de ce genre de problèmes est limitée, le palier politique à qui échoit le dossier est le gouvernement local, généralement encadré par des lois et des règlements provinciaux. Le mécanisme de zonage, par lequel on prohibe ou autorise certains usages à l'intérieur de zones bien définies constitue le mode le plus répandu. Examinons-en les mérites.

Pourquoi le zonage?

Pour contrer ces phénomènes indésirables, le zonage peut effectivement être considéré. Ce mécanisme permettrait de mieux isoler les différents types d'usages du territoire. En localisant les activités industrielles ou commerciales à un endroit et les activités résidentielles à un autre, il réduirait certains conflits potentiels. Ainsi, le bruit causé par des activités industrielles causerait moins de problèmes si une zone leur était réservée que si les entreprises pouvaient s'installer au beau milieu de terrains à vocation résidentielle. Le zonage permettrait aussi de planifier l'offre d'infrastructures d'aqueduc, d'égouts, de traitement des eaux, d'écoles ou d'hôpitaux. La pollution de l'air infligerait moins de

dommages également si les émissions provenaient d'une zone à vocation uniquement industrielle. Un dernier argument favorable au zonage tiendrait au caractère démocratique des décisions affectant le voisinage. Parce que ce sont les représentants locaux qui décident en matière de zonage, on aurait l'assurance que la vocation d'une zone ne serait pas à la merci de quelques personnes qui auraient des idées différentes de la majorité sur la question.

Mais ce mécanisme de résolution de problèmes locaux ne fait pas l'unanimité. Un premier argument en sa défaveur tient à la capacité véritable de quiconque de définir des vocations précises au territoire alors que les forces économiques à l'origine du phénomène urbain soient si fluctuantes et insondables¹¹. Car le zonage a comme particularité d'être plutôt inflexible. La diversité des vocations définies par le zonage ne se compare guère avec la diversité des préférences des individus sujets au zonage. Et les modifications au zonage, en supposant qu'elles soient faites véritablement pour s'adapter aux préférences des gens de la place, ne se font pas, en général, très rapidement. On dit qu'il favorise le statu quo. On va même jusqu'à dire qu'il institutionnalise l'erreur puisqu'il ne se nourrit guère de "rétroactions", de corrections dans la direction opposée à l'erreur! De plus, l'application de tout procédé réglementaire est en soi exigeant en ressources. Plus généralement, on peut s'interroger sur la capacité réelle des planificateurs étatiques quand on considère leur peu de succès à planifier le développement économique. Enfin, le caractère démocratique du zonage est une arme à deux tranchants. Il est sujet à la politisation inhérente au mécanisme électoral: ignorance rationnelle des votants et course aux rentes par les groupes d'intérêts spécialisés. D'une part, le citoyen a tendance à peu s'informer sur ces enjeux un peu techniques car le gain de connaissances qu'il peut espérer en investissant temps et argent dans ce domaine ne se concrétisera que par un seul vote noyé dans l'ensemble. D'autre part, les groupes d'intérêts spécialisés, particulièrement bien informés, chercheront à influencer les politiciens dans la délimitation des zones; sans compter que

¹¹ Pour une bonne discussion à ce sujet, voir Goldberg, M. and P. Horwood. Zoning: its costs and

la majorité peut imposer à une minorité la localisation d'activités nuisibles à l'environnement immédiat tout en bénéficiant des taxes au même titre que les véritables victimes.

Quelques alternatives au zonage

Nul doute qu'on peut faire mieux. Nul doute qu'il existe des mécanismes de révélation de préférences plus sophistiqués, qui permettent aux individus d'exprimer plus précisément leurs préférences pour le zonage local tout en empêchant ceux qui n'ont pas droit au chapitre d'imposer leur volonté. Une première voie est le référendum spécifique à la question du zonage. L'expérience de la Suisse à cet égard montre que ce moyen peut contribuer réellement à améliorer la finesse dans la mesure de la volonté populaire en ce qui concerne les projets d'urbanisme¹². Le référendum peut être exigé à plusieurs étapes du développement d'un projet quelconque. L'ajustement des politiciens à la menace d'un référendum exige plus de raffinement de la part des politiciens dans leur façon de procéder. Une exigence pour faire de ce mécanisme un moyen efficace de contrôle des "externalités" est d'associer fortement la zone de consultation populaire à celle qui inclut les gens susceptibles de profiter ou de subir les méfaits du projet. Autrement, les coûts externes des décisions augmenteront en proportion de la possibilité de former une coalition majoritaire à partir de gens non directement concernés par le projet.

Une autre approche, plus décentralisée encore, passe par ce que l'on pourrait appeler un "marché de zonage". En effet, plutôt que d'utiliser la voie politique pour solutionner des problèmes locaux, la voie du marché de la réglementation des usages du sol par ceux qui en sont propriétaires peut s'avérer encore supérieure. Il s'agit en fait de laisser les

¹² relevance for the 1980s. The Fraser Institute. Walter Block editor. Vancouver. 133 p.
Bovy, Philippe. L'expérience suisse: contrôle de l'espace et des transports. Institut des transports et de planification. Lausanne Suisse. 15 p.

propriétaires décider au niveau “sous-municipal” de ce qu’ils veulent permettre ou prohiber dans leur quartier. Par exemple, lorsqu’il s’agit de décider de l’implantation d’un site d’enfouissement de déchets, seuls les propriétaires touchés par les problèmes de pollution devraient négocier avec les promoteurs. Les propriétaires pourraient accepter des compensations et exiger, s’ils le désirent, des obligations sur le procédé de gestion des déchets ou des modes de compensation en cas d’accidents. L’idée est de responsabiliser les individus en leur permettant de profiter de certaines opportunités tout en leur laissant supporter les inconvénients de leurs décisions. Cette réglementation volontaire des propriétaires par zones, par “condos”, représente un véritable marché du zonage local. Elle équivaut à établir des servitudes sur chaque titre de propriété, servitudes décidées à un niveau extrêmement décentralisé. Le gain en précision en ce qui concerne la révélation des préférences est indéniable. De plus, la course aux rentes en est complètement bannie.

La ville de Houston, on le sait, utilise un mode semblable de gestion des problèmes locaux depuis toujours: la planification sans zonage! Une forme *ex ante* de marché de zonage existe déjà chez nous. Un promoteur de développement résidentiel peut faire adopter des règlements particuliers pour une zone restreinte à l’intérieur de la municipalité. Il incorpore ainsi, avant l’arrivée des propriétaires des clauses “collectives” qui rend le titre de propriété un peu semblable à celui d’un condominium. Ce qui est suggéré ici constitue un simple prolongement de ce mécanisme comme une possibilité routinière de gestion locale.

Et les urbanistes dans tout ça

La décentralisation en matière de règlement des problèmes locaux d’environnement fait nécessairement jouer un rôle différent aux experts de la planification urbaine. Au lieu de nourrir directement les modèles urbains retenus par les politiciens aux tendances planificatrices, ils doivent se transformer en conseillers auprès des citoyens. Un peu à la

manière d'un architecte paysager, qui peut toujours imaginer l'aménagement d'avant-garde, mais qui devra finalement se plier aux vues du client. Ce rôle peut paraître ingrat. Il ne l'est pas. Il correspond au rôle de l'ingénieur dans l'entreprise industrielle qui conseille les décideurs: mais, en fin du compte, c'est le consommateur qui définit le type de produit finalement consommé. Il correspond aussi au rôle de l'économiste qui ne détermine en rien l'offre ou la demande pour un produit: il ne peut que suggérer un mécanisme qui permettra mieux aux acteurs économiques de révéler leurs préférences et leurs contraintes.

CONCLUSION

Les discours enflammés sur la nécessité d'une gestion mondiale de l'environnement, sur l'imminence d'une apocalypse issue d'un capitalisme anarchique sont loin des conclusions de l'analyse économique. La contribution véritable de ces agitations à saveur écologiste à la compréhension des problèmes qui nous entourent est faible sinon négative. En ce sens, si la curiosité des urbanistes à ces propos est bien légitime, la réflexion sur la question de l'étalement urbain ne gagne pas à y être associée. L'allocation optimale des ressources demeure, à mon avis, plus englobante et fondée que le concept de développement durable. La source des problèmes environnementaux demeure toujours la propriété publique jumelée à une mauvaise tarification des externalités.

En ce sens, le problème de l'étalement urbain reste inchangé. Là aussi, la mauvaise tarification des services et des infrastructures, en premier lieu certainement celle des voies publiques, constitue toujours un impératif au contrôle de l'étalement urbain. Mieux tarifés, les individus et entreprises développeraient à leur manière le modèle urbain. S'ils jugent à propos de se payer le luxe d'une dispersion sur le territoire, il n'en tiendra qu'à eux. L'important c'est d'être responsable, de supporter l'entièreté des coûts.

Mais la relation entre l'environnement et la question urbaine ne s'arrête pas là. Nombre de problèmes vécus par les gens proviennent de leur environnement très immédiat. Là encore, l'absence de définition des titres de propriété sur les ressources environnementales est une source majeure de problèmes. La solution classique, celle du zonage, comporte cependant des inconvénients qui militent pour l'expérimentation de solutions plus décentralisées, en particulier le référendum sur les projets urbains et le marché de zonage.

Toutes ces suggestions redéfinissent le rôle de l'urbaniste. De planificateur, il se

transforme en conseiller auprès d'acheteurs de services. Ce rôle, certes plus humble, est celui de tout expert en bonne démocratie: c'est le consommateur qui décide.