

Spéculation foncière et banque de sol urbain

Joseph H. Chung

Volume 49, Number 1, janvier–mars 1973

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/802978ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/802978ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (print)

1710-3991 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Chung, J. H. (1973). Spéculation foncière et banque de sol urbain. *L'Actualité économique*, 49(1), 39–57. <https://doi.org/10.7202/802978ar>

SPÉCULATION FONCIÈRE ET BANQUE DE SOL URBAIN *

Il est généralement admis que la hausse soutenue du prix du sol urbain constitue un des facteurs déterminants de l'augmentation du coût de l'habitation et des difficultés particulières des groupes à faible revenu en matière de logement. Si la tendance actuelle persiste, vers 1981, très peu de ménages canadiens pourront s'offrir un logement décent sur le marché libre. Il nous apparaît qu'une des solutions au problème consiste à établir des banques de terrains pour fins domiciliaires.

On peut illustrer la hausse spectaculaire du prix des terrains par une simple comparaison avec la hausse des autres indices du coût du logement. Le tableau 1 nous montre une augmentation de 64 p.c. de l'indice du prix des terrains (maisons individuelles) comparé à 40 p.c. de l'indice du coût total de la nouvelle construction, pour la période 1961-1970. Les autres indices dégagent des augmentations de 43 p.c. pour le coût de la construction domiciliaire par pied carré, de 38 p.c. pour le coût des matériaux de construction, comparé à 30 p.c. à peine pour l'indice des prix à la consommation.

La hausse spectaculaire du prix des terrains résidentiels est fort connue. Elle peut s'expliquer par plusieurs facteurs : la formation de nouveaux ménages, la hausse du revenu, le développement du réseau routier, l'utilisation intensive du sol avec la technologie moderne, etc. A ces facteurs, qui influencent la demande, viennent s'ajouter ceux qui influencent l'offre. La prédominance des éléments oligopolistiques favorisant la spéculation foncière s'est vue encouragée par l'absence d'une planification urbaine et par la faiblesse de la taxation des terrains soumis à la spéculation.

Le phénomène de la hausse du prix du terrain ne se confine pas au Canada. Au cours de la période 1957-1964, en Suède, l'indice des prix

* La présente étude a été financée au cours de l'année 1972-73 en partie par le ministère de l'Éducation du Québec dans le cadre du Programme de formation de chercheurs et d'action concertée. Je tiens à remercier de façon particulière M. Roger Pruneau pour sa contribution majeure à la préparation du présent article.

Cette étude fait partie d'une recherche plus vaste portant sur la politique de l'habitation au Canada et au Québec. Ce qui suit n'est qu'un résultat préliminaire et partiel,

à la consommation a augmenté de 24 p.c., alors que celui du prix du terrain s'est accru de 209 p.c. En Israël, dans la période 1953-63, l'indice du coût de la vie a accusé une hausse de 180 p.c. alors que celui du coût du terrain a augmenté de 1,400 p.c. On a observé une hausse similaire dans d'autres pays industrialisés.

Nous avons constaté, au début de cet article, que le prix des terrains pour les maisons individuelles a augmenté de 64 p.c. depuis 1960. En réalité, quand on tient compte des terrains utilisés pour d'autres types de logements, la hausse est beaucoup plus considérable.

Les tableaux 1a à 3a (voir appendice) donnent quelques renseignements plus détaillés obtenus grâce à la collaboration de la S.C.H.L. On y constate que non seulement le niveau absolu mais le taux d'accroissement du coût des terrains varient fortement d'une région à l'autre et d'une ville à l'autre. C'est ainsi que, par exemple, aux Maritimes, le prix (par pied de façade) du terrain varie entre 38 dollars à St. John et 109 dollars à Halifax. Dans la province de Québec, le prix varie de 28 dollars à Chicoutimi à 91 dollars à Hull. En Ontario, il est de 344 dollars à Etobicoke et de 383 dollars à Peterborough. Sur une base régionale, en 1971, le prix moyen était de 187 dollars en Ontario contre 157 dollars en Colombie-Britannique et 92 dollars dans les Prairies. En 1968, il était de 121 dollars en Ontario et de 38 dollars au Québec.

Le tableau 3a compare les taux d'augmentation. Au cours de la période 1964-70, le taux annuel d'augmentation du prix du terrain a été de 36 p.c. à Burlington (Ontario) et de 21 p.c. à Kitchener (Ontario). Le taux a été plus faible au Québec et dans la région de l'Atlantique. Par exemple, il a été de 7 p.c. à Hull et de 5 p.c. à St. John. Dans

TABLEAU 1
QUELQUES INDICES DE COÛTS, 1970
(1961 = 100)

Indice des prix à la consommation	129.7
Indice des prix des matériaux de construction	138.0
Indice des salaires	188.0
Indice du coût du terrain	164.0
Indice de la dimension des logements	98.0
Indice du prix de la construction (pi. car.)	143.0
Indice du coût total de la construction	140.5
Indice du coût total de la construction corrigé pour tenir compte des changements dans la dimension	148.1

SOURCE : S.C.H.L., *Statistique du logement au Canada, 1970.*

quelques villes, le taux a été élevé surtout au cours de la période 1968-70: Halifax (51 p.c.) et Sudbury (34 p.c.).

Les données statistiques que nous venons d'analyser sont compilées à partir des formulaires de demande de prêts hypothécaires auprès de la Société centrale d'Hypothèques et de Logement (S.C.H.L.). Par conséquent, les données sont partielles et elles peuvent être biaisées. Cependant, nous croyons qu'elles sont appropriées pour décrire la situation générale concernant les variations temporelles et régionales du prix des terrains. Ce qui est certain, c'est que la hausse est beaucoup plus prononcée qu'on ne le croit. En effet, dans beaucoup de régions, le prix augmente de plus de 20 p.c. par année.

Quel sera le besoin de terrains dans les 10 prochaines années? Il s'agit, ici, des terrains résidentiels et des terrains non résidentiels. La période étudiée est de 1971 à 1981.

La méthode employée est simple. Nous avons affecté les densités brutes moyennes (le nombre de logements à l'acre) aux quatre types d'habitations suivants: les maisons individuelles, les maisons à deux et à trois logements, les maisons en rangées et les maisons d'appartements. Une méthode similaire a été utilisée aux Etats-Unis¹. Nous sommes parfaitement conscients de la simplicité de celles-ci, mais elles nous semblent suffisantes pour le but de la présente étude.

Les densités moyennes choisies sont de 5 unités à l'acre pour les maisons individuelles, 13 unités pour les maisons à deux et à trois logements, 22 unités pour les logements en rangée, et finalement, de 45 unités pour les habitations à appartements multiples.

Maintenant, il faut estimer le nombre des nouveaux logements qui devraient être construits au cours de la période 1971-81. Au Canada, environ 2,432,000 nouveaux logements seront requis pour accommoder les nouveaux ménages et pour permettre l'ajustement du stock des logements existants. Au Québec, environ 623,500 nouveaux logements seront requis dont 388,000 à Montréal et 48,500 à Québec. C'est-à-dire qu'au Québec, à peu près 70 p.c. des nouveaux logements devront être construits dans les deux zones métropolitaines².

En appliquant les besoins de nouveaux logements aux densités moyennes, on obtient les besoins de terrains par type de logements. Les résultats sont résumés au tableau 2. Au Canada, on aura besoin d'environ 255,000 acres pendant les dix années, dont 58,000 acres dans la province de Québec, 26,000 dans la région de Montréal et 5,000 acres dans la région de Québec.

1. Gold, N.N. et Davidoff, Paul, *The Supply and Availability of Land for Housing for Low — and Moderate — Income Families*, 1968.

2. Chung, Joseph H. et Anh, T.M., « Les besoins de logements sociaux: une estimation », *L'Actualité Économique*, oct.-déc. 1972, pp. 420-421.

De plus, nous avons estimé les besoins de terrains par classe de revenu : supérieure, moyenne et faible. La méthode d'estimation des besoins de logements par classe de revenu se résume comme suit : tout d'abord, à l'aide de la distribution normale, nous avons projeté la distribution des revenus des ménages ; ensuite, nous avons projeté la distribution du prix des logements jusqu'en 1981³. De plus, il a été supposé que le ménage ne devrait pas consacrer plus de 25 p.c. de son revenu au logement. Cette méthode nous a permis de définir les classes de revenu. La classe à faible revenu étant celle pour qui même un logement construit

TABLEAU 2
BESOINS DE TERRAINS RÉSIDENTIELS, 1971-1981

Régions	Quantité de terrains (acres)				Total
	Type 1	Type 2	Type 3	Type 4	
Canada	215,967	10,807	4,445	24,184	255,403
Terre-Neuve	3,361	47	36	25	3,469
Île-du-Prince-Édouard	706	29	15	8	758
Nouvelle-Écosse	2,989	107	40	159	3,295
Nouveau-Brunswick	3,115	87	45	95	3,342
Québec	46,623	3,597	536	7,233	57,989
Ontario	87,843	5,005	2,799	10,625	106,272
Manitoba	5,207	168	119	423	5,917
Saskatchewan	4,346	137	13	164	4,660
Alberta	19,671	594	331	1,451	22,047
Colombie-Britannique	42,106	1,036	511	4,001	47,654
Calgary	4,526	266	58	410	5,260
Edmonton	4,533	94	135	502	5,264
Halifax	456	56	16	103	631
Hamilton	6,079	89	181	804	7,153
London	3,112	154	173	395	3,834
Montréal	17,132	2,460	355	5,752	25,699
Ottawa-Hull	6,266	484	512	866	8,128
Québec	4,157	153	30	547	4,887
Saint John	474	26	8	23	531
St. John's	635	28	15	11	689
Toronto	19,600	2,454	1,111	5,952	29,117
Vancouver	17,156	311	181	2,971	20,619
Victoria	3,863	123	35	550	4,571
Winnipeg	3,280	172	86	430	3,968

1. Type 1 : maisons individuelles ; type 2 : maisons à 2 ou 3 logements ; type 3 : logements en rangée ; type 4 : appartements.

3. Chung, Joseph H, et Anh, T.M., *Ibid.*

en vertu de la section 16 de la L.N.H. (dividende limité) demeure trop onéreux. Nous avons défini comme faisant partie de la classe moyenne ceux qui ne peuvent pas concurrencer sur le marché libre des logements.

D'après nos calculs (tableau 3), environ le tiers des nouveaux logements devraient être destinés à la classe à faible revenu et 52 p.c. à la classe moyenne, ce qui laisse à peine 13 p.c. pour la classe supérieure. Autrement dit, au cours de la période 1971-81, à peine 13 p.c. des nouveaux ménages pourront vraiment être concurrentiels sur le marché libre.

Dans la province de Québec, la proportion de la classe à revenu faible est de 47 p.c., soit 13 p.c. plus élevé par rapport à l'ensemble du pays. Ceci indique donc la forte concentration de la classe à revenu faible au Québec.

La quantité de terrains nécessaires aux nouveaux logements pour la classe à faible revenu s'établit à 33,000 acres pour l'ensemble du Canada

TABLEAU 3

BESOINS DE NOUVEAUX LOGEMENTS PAR CLASSE DE REVENU, 1971-1981

Régions	A ¹	B	C	Total
Canada	871,470	1,246,946	312,398	2,430,814
Maritimes		50,694	20,306	71,000
Québec	294,275	230,058	99,131	623,464
Ontario	398,616	527,271	128,655	1,054,542
Prairies	67,421	165,012	29,908	262,341
Colombie-Britannique	111,158	273,911	34,398	419,467
Calgary	11,770	30,264	4,267	46,301
Edmonton	10,503	34,231	5,209	49,943
Halifax		5,787	2,313	8,100
Hamilton	23,522	39,914	9,005	72,441
London	18,276	19,192	2,071	39,539
Montréal	217,051	120,932	50,150	388,133
Ottawa	45,976	33,376	9,404	88,756
Québec	22,429	19,294	6,806	48,529
Saint John		2,739	1,235	3,974
St. John's		3,309	1,072	4,381
Toronto	145,239	225,197	56,016	426,452
Vancouver	74,100	141,321	14,368	229,789
Victoria	15,038	28,826	3,053	46,917
Winnipeg	13,924	21,529	4,842	40,295

1. A : le groupe à faible revenu ; B : la classe moyenne ; C : la classe supérieure.

dont 3,341 acres dans la région de Montréal et 700 acres à Québec (tableau 4).

L'expansion du stock de logements nécessite l'utilisation de terrains additionnels destinés à des fins non résidentielles : écoles, rues, terrains de jeu, etc. Une façon d'estimer les besoins de terrains non résidentiels consiste à affecter le rapport de l'addition de terrains non résidentiels à celui des terrains résidentiels. Ce rapport s'établit à long terme. En effet, à Montréal et Toronto, le rapport est environ 1.0, c'est-à-dire qu'à long terme, l'addition d'un acre de terrain résidentiel exige la même quantité de terrain non résidentiel⁴.

Il s'ensuit donc qu'au Canada, au cours de la période de 10 ans, on aura besoin d'environ 500,000 acres de terrain résidentiel et non résidentiel dont 120,000 acres au Québec, 52,000 acres à Montréal et 10,000 acres à Québec.

Comme nous venons de le voir, les besoins de terrains sont immenses. Voyons maintenant qui se charge de les offrir et quelles implications en découlent.

Le tableau 5 est éloquent.

TABLEAU 4

BESOINS DE TERRAINS RÉSIDENTIELS POUR LE GROUPE À FAIBLE REVENU, 1971-1981

Régions	Terrains (acres)	Régions	Terrains (acres)
Canada	32,582	Hamilton	858
Maritimes	3,150	London	192
Québec	9,278	Montréal	3,341
Ontario	12,753	Ottawa	894
Prairies	3,589	Québec	684
Colombie-Britannique	3,812	St. John's	165
		Toronto	3,785
Calgary	474	Vancouver	1,237
Edmonton	526	Victoria	320
Halifax	183	Winnipeg	476

TABLEAU 5

Municipalités	Nombre d'acres contrôlés	Nombre de firmes
Calgary	5,100	2
Kitchener	3,000	2
Ottawa	9,100	5
Toronto	20,000	5

SOURCE : Spur, Peter, *Preliminary Land Study, Ancillary Papers*, S.C.H.L., 1971, p. 35.

4. *Cabier des données*, Occupation du sol, Zone métropolitaine, 1964, Service d'urbanisme de Montréal; *Metropolitan Planning Review*, Report no. 1, « Existing Land Use », 1966, MTPB, Toronto, mai 1968.

Nous remarquons au tableau 5 que le marché des terrains s'éloigne de la concurrence parfaite. D'ailleurs, le contrôle de l'information par quelques individus, spéculateurs, courtiers en immeubles, fonctionnaires municipaux, politiciens, rend le marché encore plus imparfait⁵. La situation se détériore davantage lorsqu'on remarque les associations de politiciens, de fonctionnaires et de spéculateurs, associations qui laissent primer l'intérêt particulier sur celui de la collectivité. Une étude sur Montréal entérine cette tendance⁶.

Le marché des terrains est donc largement oligopolistique. A Toronto, 20,000 acres de terrain sont détenus par 5 firmes. Cette quantité de terrain est suffisante pour satisfaire le besoin de nouvelles habitations pour dix ans. Lorsqu'on connaît le prix des terrains en vigueur à Toronto (tableau 1a), on voit l'effet de cette spéculation. Il est vrai qu'à Montréal le prix des terrains est relativement bas, mais ce bas niveau de prix est avant tout fonction de la stagnation de l'activité économique de la métropole. Une reprise devrait rapidement corriger cet état de fait.

Historiquement, la fonction de développer les terrains pour fins d'habitations était du ressort des municipalités. Toutefois, les pressions multiples pour d'autres services forcèrent ces dernières à demander l'aide des gouvernements supérieurs ou à se tourner vers l'entreprise privée pour compenser leur incapacité.

Ce faisant, les municipalités allaient favoriser l'établissement de l'oligopole en question. En effet, les coûts énormes du développement du sol pour fins résidentielles augmentent de plus en plus rapidement. Au début, les villes demandaient aux constructeurs de défrayer une partie des coûts de l'installation des rues et des trottoirs, mais bientôt elles leur demandèrent de contribuer à de nouveaux services : égouts, épuration des eaux, terrains pour des écoles, etc. L'acceptation des constructeurs allait avoir trois effets particulièrement fâcheux :

- les sommes énormes nécessaires au financement de telles opérations empêchèrent les petites entreprises de jouer un rôle sur ce marché ; on assista donc à l'entrée en jeu de puissantes firmes multinationales qui, elles, disposent de sources de financement ;
- pour minimiser leurs risques, ces dernières unissent leurs forces et participent conjointement à plusieurs projets ; la conséquence première est la disparition du peu de concurrence qui existait encore sur le marché ;
- si elles acceptèrent de participer aux coûts mentionnés, c'est parce qu'elles savaient qu'en dernière analyse, l'acheteur ou le locataire en feraient les frais.

5. D'après le *Bulletin Technique* N° 5, (p. 48), Ville de Montréal, « Land Speculators and the Court Gang are sometimes the same people... »

6. Chung, Joseph H., *Land Market and Land Speculation*, Research paper, École des Hautes Études Commerciales, 1969.

On a prétendu que le rôle du spéculateur est d'assurer une offre suffisante de sol. Cette spéculation peut être souhaitable si elle couvre les coûts inhérents à la détention du sol (intérêts sur capital investi, taxes...) et si elle permet un profit normal qui est fonction de l'incertitude en cause. Toutefois, la structure oligopolistique de l'offre sur le marché entraîne l'apparition de profits purs, et il en résulte donc une augmentation importante du prix des terrains. A la conférence fédérale-provinciale de 1968⁷, l'Ontario a émis l'opinion que la croissance rapide du prix du sol ne pouvait être attribuée uniquement à l'augmentation des coûts des services dont on doit le munir pour le rendre utilisable pour fins résidentielles. Elle a suggéré que la composante première du prix du sol était le coût de l'acquisition, coût qui comporte une composante spéculative importante. C'est donc le résultat d'une limitation de l'offre qui est motivée par l'anticipation de profits spéculatifs.

Il ne faut pas oublier qu'une partie de ces profits vient de la croissance des municipalités et de l'urbanisation, c'est-à-dire de la valeur créée par la collectivité. Peut-on justifier que quelques individus monopolisent les fruits de l'urbanisation ?

Dans le but de décourager la spéculation et d'accélérer la mise en valeur des terrains vacants, plusieurs mesures ont été suggérées ou appliquées : taxe sur les gains de capital, zonage mixte, libéralisation du code de la construction, contrôle des loyers, revenu garanti, etc. L'expérience de Kitchener démontre qu'il est possible d'inciter à la construction de logements à coût modique par le zonage qualifié RC-2. Ce zonage préconise, entre autres, une plus petite dimension du terrain, l'imposition d'un plafond au prix des logements. Ce qui est malheureux, cependant, c'est qu'aucune limite de revenu n'a été imposée aux occupants.

La loi Benson prévoit, finalement, l'imposition d'une taxe sur le gain de capital. Sa conséquence immédiate est évidemment la hausse du prix du terrain, compte tenu de la faible élasticité de la demande. D'autre part, à long terme, il se peut que la hausse du prix soit freinée par l'accroissement de l'offre qui résulterait d'une baisse de l'attrait de la spéculation foncière.

Chacune des autres mesures peut être longuement discutée. Ce qu'il importe de noter, c'est que toutes ces mesures sont très traditionnelles dans le sens qu'elles visent les objectifs donnés par la création d'incitations pour ceux qui sont impliqués dans le mécanisme du marché. Par conséquent, leur succès dépend avant tout de l'état concurrentiel du marché. Toutes ces mesures seraient efficaces, si la connaissance des agents économiques était parfaite, si la mobilité des facteurs de production était grande, si les terrains et les logements étaient homogènes et, surtout, s'il

7. Denis, Michael et Fish, Susan, *Programs in Search of a Policy*, Hakkert, Toronto, 1972, pp. 318-319.

n'y avait pas d'éléments oligopolistiques capables d'exercer une influence décisive sur le niveau des prix et sur l'offre des terrains. Ajoutons de plus que l'efficacité de ces mesures dépend également de l'égalité du pouvoir économique des consommateurs, et surtout de celui des gens à faible revenu. En un mot, le succès de ces mesures présuppose en quelque sorte un marché qui se rapprocherait de l'image de la concurrence parfaite.

En réalité, tout le monde le sait, le marché des terrains est loin d'être celui de concurrence parfaite. Il y a peu de marchés où la diffusion des informations stratégiques est aussi pauvre que sur le marché des terrains. Les informations utiles sont en général monopolisées par les spéculateurs, les courtiers en immeubles, les fonctionnaires municipaux et les politiciens. Chaque logement et chaque parcelle de terrain est unique, rendant presque impossible de choisir de la même façon qu'on choisit une automobile.

Comme nous l'avons vu dans les pages précédentes, les problèmes de logement sont particulièrement graves pour la classe à faible revenu. Il en ressort donc que nous devons absolument enrayer la hausse du prix du sol, hausse qui a été un des facteurs premier de l'augmentation du coût des logements. Pour ce faire, il faut s'attaquer à la base même du problème : la spéculation. Déjà, à la conférence fédérale-provinciale de 1968, l'Ontario⁸ déclarait que l'acquisition gouvernementale de terrains sous forme de banque, irait loin dans la résolution du problème. Il y a plusieurs aspects particuliers à ladite banque. Toutefois, notre étude se limitera à analyser la quantité de sol qui doit être détenue par la banque et le prix auquel cette dernière pourrait acheter le sol.

Avant d'analyser de plus près ces deux aspects, nous voulons ajouter qu'il n'est pas nécessaire d'établir une banque de sol dans toutes les régions et dans toutes les villes. Elle doit avant tout être établie dans les zones métropolitaines.

La banque de sol sera utile si elle répond aux quatre objectifs suivants :

- réduction générale du prix du sol,
- offre suffisante de terrains pour des logements à coût modique,
- facilité accrue de faire une planification urbaine,
- allègement du revenu fiscal des municipalités.

Examinons les deux premiers buts. Il n'y a pas de doute que la réduction générale de prix présuppose que la banque détienne une quantité suffisante de sol. Autrement dit, le déplacement de la courbe d'offre vers la droite provoqué par la banque doit être tel qu'il ajoute sensiblement au stock de sol existant. Cela signifie donc que l'offre additionnelle de sol doit être obtenue soit par la conversion du sol rural soit par la création d'incitation auprès du secteur privé à accroître l'offre au-delà

8. Denis, Michael et Fish, Susan, *Ibid.*, pour plus amples informations, voir p. 328.

de son intention initiale. La création de l'incitation peut exiger l'imposition de taxes sur le sol retenu pour fins spéculatives.

Toutefois, un accroissement donné de l'offre affecte plus ou moins le niveau de prix selon la facilité de substitution et la mobilité des ménages d'un marché de logements à l'autre. C'est ainsi que si le déplacement de l'offre était limité au marché de la classe à faible revenu, la baisse de prix serait considérable, car l'offre provenant du secteur privé aurait été négligeable. D'autre part, si la banque faisait augmenter l'offre sur le marché de la classe supérieure, la baisse de prix des terrains ne serait pas très prononcée, car la banque entrerait en concurrence avec le secteur privé. Finalement, si la banque faisait augmenter l'offre sur le marché de la classe moyenne, la baisse de prix qui en résulterait serait limitée, d'une part, à cause de la possibilité de concurrence avec le secteur privé et, d'autre part, à cause du transfert de la demande du marché de la classe supérieure à celui de la classe moyenne. Mais ceci aurait pour résultat de diminuer la demande sur le marché de la classe supérieure et, par conséquent, le prix du sol diminuerait quelque peu sur le marché de la classe supérieure.

Bref, la hausse de l'offre de sol provoquée par la banque affecte le prix, d'une part, selon la concurrence qu'elle présente au secteur privé et, d'autre part, selon la mobilité des ménages d'un marché à l'autre. D'une manière générale, cette concurrence avec le secteur privé serait moindre sur le marché de la classe à faible revenu et plus intense sur le marché de la classe supérieure. De plus, dans la mesure où la banque aspire à mettre en œuvre une politique d'*open market*, il faudrait qu'elle vise le marché de la classe moyenne où le degré de substitution est le plus élevé. Finalement, notons que la classe supérieure n'a pas vraiment besoin des interventions des autorités publiques pour s'offrir un logement décent.

C'est ainsi que non seulement pour des raisons techniques mais aussi pour des raisons d'équité, il semble préférable que la banque retienne une quantité de sol suffisante pour les classes de revenu faible et moyen.

Au Canada, ces deux classes comptent pour environ 86 p.c. des besoins du sol résidentiel, pour les prochains 10 ans, ce qui représente environ 200,000 acres de sol pour la période entière, ou 20,000 acres par an.

A quel prix la banque doit-elle acheter le sol ? Deux considérations s'imposent. Tout d'abord, si on veut minimiser les frictions politiques, il vaut mieux acheter le sol au prix du marché, au moins durant la première année. A partir de la deuxième année, l'achat additionnel devrait être fait en fonction de la hausse du coût nécessaire du sol. Nous nous expliquons : pour une année donnée, la hausse du prix des terrains comprend le coût nécessaire et le coût social. Par le coût nécessaire, il faut entendre

le coût de la mise en valeur, le coût d'opportunité (coût normal) et le coût de rétention.

Environ 7 p.c. de la hausse du prix des terrains est attribuable au coût de rétention non seulement aux Etats-Unis⁹, mais également au Canada¹⁰. Le coût d'opportunité représente à peu près 6 p.c. de la hausse du prix des terrains.

La hausse de prix due au coût social est la différence entre la hausse totale de prix et le coût nécessaire. Le coût social est celui qui impose un fardeau à la société, sans que le propriétaire n'engage du travail ou du capital : il reflète, en effet, la spéculation. Il est fort bien connu que le terrain situé dans ou près des zones développées offrant tous les équipements sociaux, commande un prix supérieur. Par conséquent, du point de vue de l'équité sociale, il est tout à fait logique de ne plus laisser le fruit des efforts collectifs aux mains de quelques propriétaires fonciers¹¹. Quant à la spéculation, il y a suffisamment d'indications qu'elle constitue la majeure partie de la hausse du prix des terrains¹².

Nous avons donc estimé le coût social en trouvant la différence entre la hausse observée de prix et la hausse de coût nécessaire, et les résultats sont indiqués au tableau 6. Il est intéressant de noter que la marge du

TABLEAU 6
COÛT SOCIAL ANNUEL, 1964-1970

Localité	Taux d'augmentation (observés)	Coût social
	en pourcentages	
St. John, N.B.	16	3
Burlington, Ontario	26	13
Hamilton, Ontario	17	4
Kitchener, Ontario	21	8
Oshawa, Ontario	29	16
St. Catharines, Ontario	21	8
Windsor, Ontario	27	14
Vancouver-Nord, C.-B.	36	23

9. Milgram, Grace et Mansfield, Charles, *The City Expands: A Study of Conversion of Land from Rural to Urban Use, Philadelphia 1945-1962*, U.S. Government, Housing and Urban Development, Washington, D.C., 1967.

10. Chung, Joseph H., *op. cit.*

11. En Angleterre, le comité Uthwatt (1941) a examiné à fond ce problème et une série de mesures ont été mises en œuvre pour stabiliser le prix du sol en imputant la valeur due aux investissements publics. Mais le succès a été limité.

12. Chung, Joseph H., *op. cit.* Même dans la région de Montréal où la hausse de prix est modérée, la spéculation est très active dans certains endroits.

coût social pour la période 1964-70 a été de 3 p.c. à St. John (N.-B.), 8 p.c. à Kitchener (Ontario), 16 p.c. à Ottawa (Ontario), et 23 p.c. à Vancouver Nord (C.-B.), c'est-à-dire qu'à Vancouver Nord, pas moins de 23 p.c. de la hausse annuelle du prix a été attribuable au coût social. C'est absolument incroyable. Quiconque s'intéresse à la création d'une banque de sol doit tenir compte de ce phénomène qui ne peut absolument pas être justifié.

En vue d'estimer les épargnes qui pourraient résulter de la création d'une banque de sol, nous avons avancé un certain nombre d'hypothèses.

- a) La banque de sol procure une quantité de sol résidentiel suffisante pour accommoder les besoins de la classe à faible revenu et de la classe moyenne, soit environ 200,000 acres pendant 10 ans ou 20,000 acres par année.
- b) Dans la première année, la banque achète le terrain au prix du marché.
- c) En l'absence de la banque de sol, le prix des terrains augmente au taux du passé.
- d) A partir de la deuxième année, la banque achète le terrain au prix qui permet seulement la hausse du coût nécessaire.
- e) Puisque la banque n'intervient pas sur le marché de la classe supérieure, le prix augmente au taux du passé en dépit de la banque. En réalité, il se peut que la hausse du prix sur le marché de la classe supérieure augmente au taux plus modéré ; et par conséquent, l'épargne estimée sera plus considérable que notre estimation.

Explicitons davantage nos hypothèses en termes symboliques.

$$P_t = P_0 (1 + \alpha + \beta)^T \quad (2)$$

P_t = le prix dans une année donnée

P_0 = le prix dans l'année de base

α = la hausse attribuable aux coûts nécessaires

β = la hausse due au coût social

T = le temps

$$P_t = P_0 (1 + \alpha) \quad (3)$$

$$P_t = P_0 \quad (4)$$

L'équation (2) correspond à l'hypothèse (a), à savoir, en l'absence de la banque, le prix augmente au taux du passé. L'équation (3) correspond à l'hypothèse (d) et implique que la banque achète chaque année 1/10 des besoins totaux pour 10 ans. Finalement l'équation (4) correspond à l'hypothèse (b), à savoir que dans la première année la banque achète le sol au prix du marché. Cette équation implique également que la banque achète dans la première année les besoins totaux pour 10 ans.

Le tableau 7 présente les estimations des épargnes de la banque de sol. Dans la première colonne, on trouve différents taux représentant la hausse due au coût social. Dans la deuxième, on voit le prix (par pied de façade) qui serait observé en 1981 s'il n'y avait pas de banque de sol. Il est supposé que dans l'année de base le prix est de 1 dollar. Dans la troisième colonne, on lit le prix en présence de la banque en supposant, toutefois, que celle-ci satisfait les besoins totaux pour 10 ans dès le début de son opération. Finalement, la dernière colonne indique le niveau de prix en présence de la banque, en supposant que l'acquisition de terrains est échelonnée sur 10 ans.

Puisque la banque n'intervient pas sur le marché de la classe supérieure, il faut pondérer la hausse de prix par l'importance relative du marché, d'une part, des deux classes inférieures et, d'autre part, de la classe supérieure. En effet, les nombres de la troisième colonne sont calculés par l'équation suivante :

$$P_t = k_1 P_0 + k_2 P_0 (1 + \alpha + \beta) \quad (5)$$

k_1 = le p.c. des besoins totaux destiné à la classe à faible revenu et à la classe moyenne, soit 86 p.c.

k_2 = le p.c. des besoins totaux destiné à la classe supérieure.

D'autre part, les nombres de la quatrième colonne sont calculés à l'aide de l'équation suivante :

$$P_t = k_1 P_0 (1 + \alpha) + k_2 P_0 (1 + \alpha + \beta) \quad (6)$$

TABLEAU 7

PRIX DU TERRAIN EN 1981 SELON LES HYPOTHÈSES RELATIVEMENT À LA BANQUE DE TERRAIN (LE PRIX EST DE 1 DOLLAR EN 1971)
(par pied de façade)

Hausse du coût social	Hypothèses		
	Absence de la Banque	Présence de la Banque Achats immédiats Achats différés	
	en dollars		
p.c.		(p.c.) ¹	(p.c.)
5	2.80	1.28 (58)	2.35 (16)
10	3.30	1.36 (59)	2.43 (27)
15	3.80	1.44 (60)	2.51 (34)
20	4.30	1.52 (65)	2.59 (41)

1. Les pourcentages entre parenthèses sont les taux d'épargne par unité de sol. Ils sont obtenus par le rapport : prix en l'absence de la banque moins prix en présence de la banque sur prix en l'absence de la banque.

Evidemment, en l'absence de la banque, le prix augmente au taux qui comprend à la fois les coûts nécessaires et le coût social. On suppose que la hausse due aux coûts nécessaires est de 13 p.c. Par conséquent, si la hausse due au coût social (la spéculation et les investissements publics) était de 5 p.c., le taux annuel de la hausse serait de 18 p.c. et, en 1981, le prix serait de 2.80 dollars. De même si la hausse due au coût social était de 20 p.c., le prix en 1981 serait de 4.30 dollars soit plus de quatre fois le prix de 1971.

Maintenant, si la banque achetait la quantité totale du sol requis dans la première année, le prix serait de 1.28 dollar si $\beta = 5$ p.c., et de 1.51 dollar si $\beta = 20$ p.c. D'autre part, si la banque achetait chaque année 1/10 des besoins, le prix serait de 2.35 dollars ($\beta = 5$ p.c.) et 2.59 dollars ($\beta = 20$ p.c.).

L'épargne par unité de sol, réalisée grâce à la banque de sol, est indiquée dans les deux dernières colonnes du tableau 7. Il va de soi que l'épargne serait la plus considérable si la banque achetait la quantité totale des besoins dès la première année. Si la hausse de prix due au coût social était de 5 p.c., on pourrait épargner par unité de terrain pas moins de 58 p.c. Si le taux β était de 20 p.c., l'épargne serait de 65 p.c. Puisqu'il est probable que le pourcentage de la hausse de prix due au coût social en absence de la banque du sol soit d'environ 10, l'épargne plausible serait d'environ 60 p.c.

Maintenant, si la banque achetait chaque année 1/10 des besoins et si le taux β était de 10 p.c., l'épargne par unité de terrain serait de 27 p.c., soit un peu plus d'un quart.

Bref, l'épargne sur le coût du terrain qui résulterait de l'opération de la banque du sol est très considérable. Si la banque satisfaisait les besoins dès le début, l'épargne serait d'environ trois quarts et si l'achat du sol était échelonné sur 10 ans, l'épargne serait d'environ un quart. Quel serait alors l'ordre de grandeur des épargnes totales ?

Il a été établi qu'au Canada on aura besoin d'environ 200,000 acres de sol résidentiel d'ici 10 ans pour la classe moyenne et la classe à faible revenu. En l'absence de la banque de sol, si l'on suppose qu'en 1971 le prix moyen d'un acre du sol développé est de 10,000 dollars, le coût total des 200,000 acres en 1981 sera de 6.6 milliards de dollars. Par contre, si la banque achetait la même quantité de sol d'un seul coup, le coût serait de 2.7 milliards de dollars, soit une épargne de 4 milliards. Si la banque échelonnait ses acquisitions sur 10 ans, le coût total en 1981 serait de 4.8 milliards de dollars, soit une épargne de 1.8 milliard.

Conclusion

En résumé, la hausse excessive du prix du sol urbain a été un des facteurs majeurs de la rareté des logements accessibles à la classe à faible revenu. Plusieurs mesures ont été prises afin de remédier à cette situation, mais malheureusement, soit à cause de l'insuffisance des efforts déployés soit à cause de la faiblesse et des frictions inhérentes au marché des logements et du sol, leur succès n'a pas été ce qu'on aurait souhaité.

Devant une telle situation, le seul moyen efficace semble être la création de banques de sol dotées de ressources humaines et matérielles suffisantes. Elles devront également être indépendantes des divers paliers de gouvernements. Il est vrai que la banque de sol soulève beaucoup de problèmes d'ordre économique et social auxquels le Canada est peu habitué. Il est également vrai qu'elle suscite une controverse à propos de l'équité sociale qu'elle implique. Cependant, heureusement, le public et les autorités deviennent de plus en plus conscients de la vraie nature des problèmes urbains et, par conséquent, la possibilité qu'elle soit acceptée n'est pas aussi faible qu'on pourrait le croire.

De façon générale, la banque devrait acquérir environ 200,000 acres pour les 10 ans à venir à des coûts qui varieraient entre 3 et 4 milliards de dollars selon la modalité d'acquisition du sol. L'épargne qui résulterait des opérations de la banque serait de l'ordre de 2 à 3 milliards de dollars. Cette épargne énorme va certainement se refléter sur le niveau du prix des logements facilitant ainsi l'accès des logements décents au groupe à faible revenu.

L'avantage de la banque de sol ne se limite pas à l'accroissement de la production des logements à coût modique. Elle permettra aux municipalités à la fois de mieux planifier le taux et la direction de l'urbanisation et aux entreprises, de diminuer le coût de production des biens et services.

En conclusion, non seulement à cause de l'urbanisation rapide mais aussi à cause de la rigidité, de la discrimination et des éléments oligopolistiques qui caractérisent le marché des terrains, la rareté de terrains pour les logements à coût modique devient de plus en plus grande. Si on laisse le marché libre de déterminer le prix, l'accès des ménages à ce marché deviendra de plus en plus difficile et le coût des interventions des autorités publiques sera bientôt prohibitif.

D'autre part, il faut noter que la banque de sol, quoique très importante, doit être accompagnée de plusieurs mesures sociales et politiques : la libéralisation du code de construction, l'encouragement d'un zonage mixte, la libéralisation des conditions de prêts hypothécaires, la promotion

des logements menée par des organismes à but non lucratif, la subvention au loyer, le revenu garanti et autres.

En terminant, soulignons les difficultés administratives et juridiques que la création de banques de sol pourraient provoquer. Il est évident que pour des raisons d'efficacité et d'économie, la banque de sol doit être munie d'un pouvoir qui dépasse les municipalités. Il faut que son pouvoir s'étende sur toute la région métropolitaine. La tendance récente à la création de communautés urbaines semble être opportune pour la création de banques de sol.

Joseph H. CHUNG,
Université du Québec à Montréal.

APPENDICE

TABLEAU 1a
 PRIX DU TERRAIN PAR RÉGION, 1964, 1968, 1971¹
 (par pied de façade)

Régions	1964	1968	1971
		en dollars	
<i>Maritimes</i>	42	48	74
Moncton	—	33	59
Saint John, N.B.	28	36	38
Fredericton	27	41	50
St. John's	63	91	106
Halifax	51	43	109
Dartmouth	—	47	81
<i>Québec</i>	46	38	58
Chicoutimi	—	17	28
Hull	60	63	91
Montréal	—	40	—
Québec	31	33	54
Joliette	—	32	—
Trois-Rivières	—	37	—
<i>Ontario</i>	59	121	187
Fort William/Port Arthur	52	70	—
Brantford	44	78	112
Burlington	71	114	200
Hamilton	94	138	207
Kitchener	54	105	136
London	56	80	—
Sarnia	—	62	—
Oshawa	66	122	201
Ottawa	86	102	—
Peterborough	42	47	83
St. Catharines	51	96	126
Sudbury	46	49	99
Toronto	—	212	—
Etobicoke	—	241	344
Scarborough	—	184	288
North York	—	266	332
Windsor	42	95	120
<i>Prairies</i>	54	69	92
Calgary	57	68	105
Edmonton	66	86	136
Regina	38	52	64
Saskatoon	34	57	69
Winnipeg	74	82	88
<i>Colombie-Britannique</i>	40	75	157
Vancouver-Nord	48	85	168
Burnaby	—	104	200
Surrey	33	41	102
Victoria	40	71	—

1. Estimé de la S.C.H.L.

TABLEAU 2a
 VALEUR DU TERRAIN URBAIN, 1964, 1968, 1971
 (par pied de façade)

Année	Régions	Moyennes	Médianes	Écart types
		en dollars		
1964	Maritimes	42	40	15.35
	Québec	46	46	14.50
	Ontario	59	53	16.49
	Prairies	54	57	15.55
	Colombie-Britannique	40	40	6.13
1968	Maritimes	48	42	19.54
	Québec	38	33	13.70
	Ontario (sans Toronto)	90	95	26.72
	Ontario (avec Toronto)	121	102	64.26
	Prairies	69	68	13.36
	Colombie-Britannique	75	85	22.98
1971	Maritimes	74	70	27.06
	Québec	58	54	25.85
	Ontario (sans Toronto)	143	126	44.81
	Ontario (avec Toronto)	187	168	86.73
	Prairies	92	88	26.20
	Colombie-Britannique	157	168	40.80

SOURCE : S.C.H.L.

TABLEAU 3a

TAUX ANNUEL DE LA HAUSSE DU PRIX DU TERRAIN

Régions	1964-1967	1968-1970	1964-1970
	en pourcentages		
<i>Canada</i>	11	19	17
<i>Maritimes</i>	7	19	11
Moncton	—	26	—
Saint John, N.B.	7	2	5
Fredericton	13	7	12
St. John's	11	5	10
Halifax	4	51	16
Dartmouth	—	24	—
<i>Québec</i>	2	19	9
Chicoutimi	—	22	—
Hull	1	15	7
Québec	2	21	11
<i>Ontario</i>	15	17	21
Fort William/Port Arthur	9	—	—
Brantford	19	14	22
Burlington	15	25	26
Hamilton	12	17	17
Kitchener	24	10	21
London	11	—	—
Oshawa	21	22	29
Ottawa	5	—	—
Peterborough	3	26	14
St. Catharines	22	10	21
Sudbury	2	34	16
Etobicoke	—	14	—
Scarborough	—	18	—
North York	—	8	—
Windsor	32	9	27
<i>Prairies</i>	8	11	11
Calgary	5	18	12
Edmonton	8	19	15
Regina	9	8	10
Saskatoon	17	7	15
Winnipeg	3	2	3
<i>Colombie-Britannique</i>	15	38	33
Vancouver-Nord	19	33	36
Burnaby	—	31	—
Surrey	6	50	30
Victoria	19	—	—

SOURCE : S.C.H.L.