



MANUSCRIT DE L'AUTEUR

Référence:

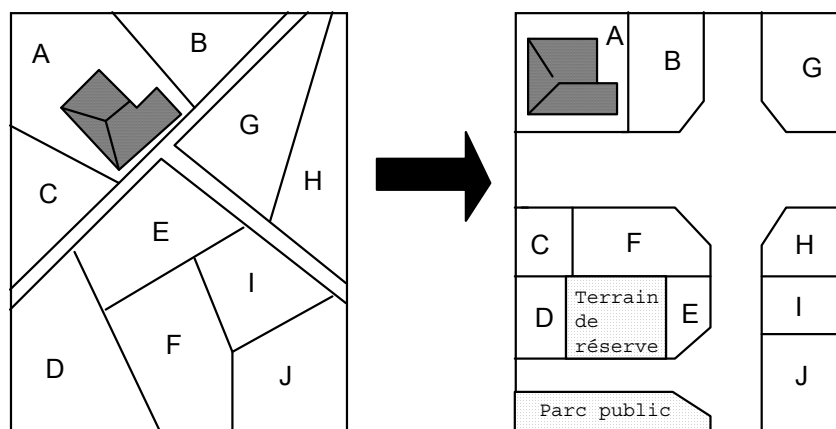
Natacha Aveline, « Le remembrement urbain nippon : un modèle pour l'Asie ? Le cas de Séoul et de Taipei », *Daruma* n°1, printemps 1997, éd. Picquier, p. 131-151.

**NATACHA AVELINE
LE REMEMBREMENT URBAIN , UN MODELE POUR L'ASIE ?
LE CAS DE SEOUL ET TAIPEI
1997**

Tout observateur venu contempler le paysage du haut de la tour de Tôkyô aura été frappé par l'exiguïté des parcelles de terrain. Cet émiettement de la propriété foncière, caractéristique des villes japonaises, constitue un obstacle majeur à la bonne marche de l'urbanisation. Aussi a-t-on développé, dès le début du siècle, une procédure de remembrement foncier en zone urbaine : le *tochi kukaku seiri* (). Expérimenté à grande échelle pour reconstruire Tokyo après le grand tremblement de terre de 1923, puis mis en oeuvre dans plus d'une centaine de villes bombardées pendant la seconde guerre mondiale, le remembrement a été le fer de lance de l'urbanisation des villes nouvelles dans les années soixante. Si ses performances ont été réduites par la suite, il n'en demeure pas moins le principal outil d'aménagement, puisqu'il produit chaque année plus de la moitié des terrains à bâtir.

Le principe du remembrement nippon est assez simple : il s'agit de remodeler le parcellaire d'un périmètre pour créer des infrastructures et des équipements publics sans procéder à l'acquisition des terrains. Les propriétaires fonciers conservent leur bien, mais contribuent aux travaux d'aménagement par l'abandon d'une partie de leur parcelle (un tiers en moyenne). Ces surfaces foncières mises en commun sont alors transformées en rues, en espaces publics (placettes, parcs...) et en terrains de réserve (*horyûchi*) dont la vente doit servir à équilibrer la majeure partie des coûts d'aménagement¹.

Fig 1. Principe du remembrement urbain



¹En général, la recherche d'investisseurs pour les "terrains de réserve" s'effectue avant le lancement des opérations. Il peut s'agir tant de sociétés privées que de promoteurs sociaux.

Pour la puissance publique, le remembrement offre un double avantage : offrir des aménités urbaines et développer le réseau viaire en investissant le minimum de fonds d'une part, résoudre l'épineux problème de la récupération des plus-values d'urbanisation d'autre part. En effet, par leur don de terrain, les propriétaires rétrocèdent aux pouvoirs publics une partie de la plus-value engendrée par l'aménagement de leur quartier.

Le contexte spécifique de la pratique de l'urbanisme au Japon confère en outre au remembrement urbain un intérêt tout particulier. Dans ce pays où l'expropriation est si mal ressentie - les événements de Narita suffisent à s'en convaincre -, où les collectivités locales répugnent plus généralement à exercer la contrainte, il apparaît comme l'outil le plus adapté pour développer le réseau viaire. Assis sur une base consensuelle, il garantit le tracé des rues programmées, tandis que l'achat négocié des parcelles est à la merci d'un propriétaire récalcitrant susceptible de dévier le cours d'une rue ou d'empêcher son élargissement. Il offre en outre aux propriétaires fonciers l'assurance de disposer, au terme de l'opération, d'un terrain constructible, quelle que soit la localisation et la forme de leur parcelle à l'origine. Certaines voies portent en effet les stigmates d'un urbanisme plus autoritaire, comme l'avenue Karasumi dôri à Kyôto : lors de son élargissement, les terrains situés en bordure ont été tronqués, de sorte que certains bâtiments n'ont que deux mètres de profondeur sur dix mètres de large. Aussi, les collectivités locales préfèrent-elles pour contenter le plus grand nombre de propriétaires, fermer les yeux sur l'inconvénient majeur du remembrement : la lenteur de sa mise en oeuvre. Il faut en effet compter neuf ans en moyenne pour un remembrement d'initiative public, et cinq ans pour un remembrement privé.

De par ses nombreux atouts, le remembrement urbain japonais fait s'interroger sur son origine. Qui détient la paternité d'un si ingénieux outil? Les pays européens (France, Allemagne, Grande Bretagne), auxquels les réformateurs de Meiji ont emprunté à la fin du 19ème siècle tout un arsenal de procédures d'urbanisme? Le Japon de Meiji, à peine sorti du carcan féodal, où la notion même de procédure était jusqu'alors ignorée ? A priori, on pourrait pencher pour la première hypothèse. L'Allemagne et la France connaissaient le remembrement urbain dès avant la fin du 19ème siècle. Si les AFU (Associations Foncières Urbaines) n'ont rencontré en France que très peu de succès du fait de leur rigidité juridique², le *Umlegung* (remembrement allemand) est en revanche très répandu dans l'ex-

²Vers 1985, seulement 1% des terrains avaient été aménagés au moyen du remembrement urbain en France. *Les Associations Foncières*, 1988, sous la direction de Olivier PIRON, Paris : ADEF.

RFA, à des degrés divers selon les Länder³. Dans aucun des deux pays cependant, le montage financier ne prévoit un recouvrement des coûts d'aménagement par la vente de "terrains de réserve". Le remembrement nippon n'est donc pas l'émanation directe des modèles occidentaux. La réalité est plus complexe si l'on en juge par les écrits des historiens japonais. Dans sa "brève histoire du système de remembrement urbain au Japon⁴", Yorifusa ISHIDA atteste que le *kukaku seiri* est inspiré du remembrement rural prussien, importé par le gouvernement de Meiji pour rationaliser le parcellaire des rizières. Le modèle germanique ne put se greffer tel quel sur le réseau de rizières japonaises, mais il connut un franc succès dans les zones urbaines et rurales après avoir subi une hybridation avec les méthodes traditionnelles nipponnes.

L'origine hybride du remembrement nippon n'empêche pas certains experts de le considérer comme un "pur produit japonais", une composante majeure du paradigme urbain nippon. Au mode d'urbaniser résolument consensuel qui caractérise selon eux le Japon (*kyôdô no toshikeikaku*, littéralement "urbanisme de coopération"), ils opposent les pratiques occidentales d'ingérence forte des pouvoirs publics (*ôyake no toshikeikaku*, "urbanisme public"⁵). Ces experts n'ont donc eu de cesse depuis vingt ans d'exporter le remembrement nippon à l'étranger, et en particulier dans les pays en voie de développement asiatiques. La première conférence internationale sur le "transfert des techniques du *kukaku seiri*" se tint à Taiwan en 1970. Douze ans plus tard eut lieu la seconde conférence internationale, à Nagoya, pour commémorer l'achèvement des travaux de reconstruction de la ville par remembrement. Puis la cadence se fit plus rapide, plusieurs conférences se succédant après 1985. On y examina la mise en oeuvre du remembrement japonais dans divers pays du sud-est asiatique : Indonésie, Philippines, Malaisie... Même l'Occident a été gagné à la procédure nipponne, puisque certains états de Floride et de Californie, ainsi qu'Hawaii, ont envisagé de l'expérimenter. Et il n'est pas jusqu'en Amérique Latine où l'on ne trouve des experts japonais prônant les vertus de leur système de remembrement.

Qu'en est-il en réalité de cet apparent succès ? Comment le modèle nippon se greffe-t-il sur des territoires marqués par des conceptions et des pratiques parfois très différentes de celles qui ont présidé à son élaboration ?

³Dans les 350 communes du Land de Bade-Wurtemberg, 84% des terrains à bâtir ont été aménagés par le bais du *Umlegung* au cours de la décennie 1980. Corinne MOREAU, *Allemagne*, 1990, Politiques Foncières Comparées, Paris : ADEF.

⁴ISHIDA Yorifusa, *Nihon ni okeru tochi kukakuseiri seido-shi gaisetsu 1870-1980 (Brève histoire du système de remembrement urbain au Japon de 1870 à 1980)*, novembre 1986, *Sôgôtoshikenkyû* n°28, pp.45-88.

⁵NISHIYAMA Yasuo, *Kukaku seiri gijutsu iten no seika to kadai (Résultats et problèmes du transfert de technique du remembrement urbain)*, novembre 1988, revue *Toshikeikaku* n°155, pp.39-43.

Nous avons choisi ici de nous limiter à deux pays depuis longtemps sous l'orbite du Japon, la Corée du Sud et Taiwan. La tradition du remembrement urbain y est ancienne, puisqu'elle remonte à l'occupation japonaise (1910-1945 pour la Corée du Sud, 1895-1945 pour Taiwan).

Ces deux pays partagent en outre avec le Japon plusieurs traits communs. Tout d'abord, ils sont soumis à une forte densité de population ; la prédominance du relief montagneux (80% des terres à Taiwan, 60% au Japon et en Corée du Sud) combinée à une croissance démographique parfois brutale -notamment lors de l'afflux de réfugiés à Taiwan et en Corée du Sud⁶- leur confère une place de choix dans les statistiques démographiques mondiales : 500 habitants au kilomètre en moyenne à Taiwan, 444 en Corée du Sud et 314 au Japon. A cela s'ajoute le poids démesuré qu'ont acquis les capitales de ces pays à la faveur de l'industrialisation et, plus récemment, de la globalisation des marchés mondiaux.

La profonde empreinte de la sinisation constitue un autre trait d'union entre les trois pays. Elle se marque sur la trame du parcellaire rural et urbain. On notera par exemple que c'est le même étalon de mesure des sols qui prévaut partout : le multiple de 3,3 m² représenté par l'idéogramme chinois associant le clé de la terre et l'adjectif "plat" (). Qu'il soit appelé *tsubo* au Japon, *pyong* en Corée ou *pin* à Taiwan, ce legs de la Chine continentale a su résister aux ambitions universalistes du mètre. D'un usage courant, tant pour mesurer la surface des rizières que pour évaluer le prix des surfaces de bureaux, il préside au découpage du parcellaire dans les zones de remembrement.

Enfin, les particularismes de l'histoire contemporaine dans l'Asie Pacifique ont voulu que les trois pays procèdent, à peu près au même moment, à une réforme agraire (1947 au Japon, 1949 en Corée du Sud et 1953 à Taiwan). Les terres ayant été massivement redistribuées à leurs exploitants, il en résulte une structure foncière similaire à Séoul, Tokyo et Taipei, caractérisée par un morcellement du parcellaire urbain et une prédominance de la petite propriété privée. Des mouvements de concentration se sont néanmoins produits récemment, de sorte que le taux de ménages propriétaires de terrains

⁶2 millions de réfugiés à Taiwan après la capitulation du Kuomintang, 2,38 millions de réfugiés nord-coréens et rapatriés de guerre dans la seule ville de Séoul. Concernant la démographie de Séoul, voir les ouvrages suivants : CHUNG HYUN Ro, *The Seoul Phenomenon*, 1976, Asia Urbanizing , Tokyo : The Simul Press, et David R. PHILLIPS et Anthony G.O. YEH, *New towns in East and South-east Asia*, 1987, Oxford University Press.

est tombé à 28% à Séoul et à 33% à Tôkyô⁷, tandis qu'il bat le record de 90% à Taipei où même les parcelles publiques ont été redistribuées au nom du principe "d'égalité des sols".

Il est un domaine, toutefois, où des clivages majeurs se dessinent entre les deux "dragons" et leur voisin nippon : celui des pratiques de l'urbanisme. Si les autorités publiques sont investies dans les trois pays de vastes prérogatives en matière d'aménagement, on a vu qu'elles répugnaient - tout au moins depuis l'après-guerre - à en faire usage au Japon. Il en va bien autrement en Corée du Sud et à Taiwan, où se sont succédé des régimes dictatoriaux jusqu'en 1987. L'aménagement urbain s'est opéré sous la férule d'un État puissant, dans la continuité des pratiques coloniales japonaises, d'ailleurs le plus souvent avec les outils hérités de cette période. Le principe de décentralisation figure d'autre part depuis un demi-siècle dans les textes taiwanais et sud-coréens, mais à la différence du cas japonais, il n'a jamais été effectif⁸. On commence seulement à en observer les balbutiements depuis la levée des dictatures. Cela n'empêche pas, semble-t-il, les pouvoirs publics de conserver une maîtrise des sols sans équivalent au Japon, notamment par le fréquent recours à l'expropriation.

Outils et procédures d'urbanisme similaires, régimes aux mêmes relents autoritaires, ces conditions ont-elles été suffisantes pour supposer que l'adaptation du remembrement nippon fut identique à Taipei et à Séoul? De fait, il s'est greffé avec un inégal succès dans les deux capitales, en raison de la diversité des objectifs des régimes sud-coréen et taiwanais.

Tableau I. Caractéristiques comparées du Japon, de la Corée du Sud et de Taiwan.

	Japon	Corée du Sud	Taiwan
Surface	378 000 km ²	99 000 km ²	40 000 km ²
Population	123 millions d'hab.	40 millions d'hab.	20 millions d'hab.
Densité moyenne	314	444	500
Revenu par habitant	20 000\$	5 000\$	8 500\$
Augmentation des prix fonciers	2,9 fois (83-90)	3 fois (78-88)	3 à 4 fois (84-88)
Valeur moyenne d'un logement	5 millions de Francs	1 million de Francs	2,5 millions de Francs
	Tokyo 23 arr.	Séoul	Taipei
Taux de ménages propriétaires de terrains	33%	28%	90%

Source : HASEGAWA Tokunosuke, *Tochi kaikaku no shiten (Point de vue sur la réforme foncière)*, 1990, Tôkyô : Tôyô Keizai Shimbunsha, p.157.

⁷A Tôkyô, plus de 60% de la propriété foncière des trois arrondissements centraux est détenue par des entreprises. En Corée du Sud, la concentration foncière tend à se faire en faveur des grandes familles : de 66 à 82% des terrains urbains sont accaparés par 10% des propriétaires dans les six principales villes du pays.

⁸Il existait des préfectures à Taiwan, mais elles n'étaient pas dotées de budget.

Le remembrement urbain à Séoul.

Dans le cas de Séoul, on peut dire que le disciple a dépassé le maître. En près de cinquante ans, de 1937 à 1984, 40% des terrains urbanisables de la capitale sud-coréenne ont fait l'objet d'un remembrement. C'est bien plus que les performances du *kukaku seiri* à Tokyo, qui ne recouvrait en 1993 que 22% du territoire aménageable de la mégalopole nipponne.

La première mention de cette procédure dans la péninsule sud-coréenne remonte à 1928. Le gouvernement colonial japonais, alors au pouvoir depuis 1910, adopta un décret d'urbanisme concernant Séoul, dont l'article 4 préconisait le "remembrement d'urgence" de 525 hectares dans la capitale⁹. Il s'agissait principalement de remembrer les secteurs centraux déjà urbanisés afin de moderniser le réseau de transports. Le texte confiait à des coopératives de propriétaires la compétence pour réaliser le projet, mais c'est le gouvernement colonial qui procéda autoritairement au réaménagement de ces zones, sans consulter les ayant droits ni préciser les règles d'indemnisation des terrains.

**Tableau 2. Démographie et performances
du remembrement urbain à Tôkyô, Taipei et Séoul**

Villes	Population	Surface totale (hectares)*	Surface urbanisable (hectares)	Nombre d'opér. de R.U.	Surfaces du RU achevées, en cours et en projet (ha)	%surface concernée par le R.U.	Densité démo. ha/km2
Tokyo 23 arrond. (1991)	8 160 000	61 700	56 553 (1990)	235 (dont 165 terminées)	11 674 (dont 7 876 terminées)	20,7	14 428
Taipei (1990)	2 719 659	27 177	10 693	37 (dont 33 terminées)	11 674 (dont 664 terminées)	10,4	25 434
Séoul (1984)	9 640 000 (1985)	70 839	33 871	51 (dont 39 terminées)	13 693 (dont 9 986 terminées)	40,5	28 461

*La surface "urbanisable" recouvre pour chaque ville une réalité différente : à Séoul, on a exclu les "terrains verts", à Taipei les terrains agricoles, les terrains réservés à l'expropriation et les zones de drainage. Pour Tokyo (23 arrondissements), on a retenu comme "surface urbanisable" celle des huit zones constructibles.

La première opération de remembrement urbain proprement dite, dûment réglementée, ne fut donc réalisée que neuf ans plus tard à Séoul. Là encore, le souci des autorités

⁹KOSHIZAWA Akira, *Chôsen hantô ni okeru tochi kukaku seiri no seiritsu kigen (les débuts du remembrement urbain dans la péninsule coréenne)*, 1986, *Toshi keikaku ronbunshû* (publications concernant l'urbanisme) n°21, pp.115-119.

d'occupation n'était pas d'oeuvrer au consensus mais d'intervenir très rapidement et à moindre coût sur le tissu existant ou sa proche périphérie pour développer les infrastructures de transport. Toujours initiées par le pouvoir central, sans consultation des ayants droits, ces opérations concernaient des périmètres de taille moyenne, d'une surface maximale de 100 hectares.

En dehors des réseaux de transports, aucun autre type d'infrastructure ou d'équipement public n'était prévu, pourtant le prélèvement foncier avoisinait 33% en moyenne. De plus, ces opérations mobilisaient des ressources financières complémentaires car des terrains de réserve n'étaient pas dégagés pour couvrir le coût d'aménagement.

Le retrait des troupes japonaises et l'indépendance de la Corée après la guerre n'affectèrent en rien les objectifs ni la pratique autoritaire du remembrement urbain. Au nom de "l'efficacité" et des nécessités de la reconstruction, une grande partie des dispositions de la loi d'urbanisme adoptée sous l'occupation japonaise furent laissées en l'état jusqu'au seuil des années 1960.

A l'issue de cette période d'une trentaine d'années, le bilan du remembrement urbain à Séoul était plutôt maigre : seulement deux opérations avaient été achevées sur les 39 recensées en 1984, soit 10% des surfaces totales remembrées à cette date¹⁰.

Tableau 3. Les opérations de remembrement urbain terminées à Séoul de 1937 à 1984

	Avant 1950	Années 1950	Années 1960	Années 1970	Années 1980	1984	Total
Séoul							
Nombre	2	-	20	9	4	4	39
Surfaces	1032	-	2445	2021	1857	2631	9986
Corée							
Nombre	4	4	92	131	54	5	290
Surfaces	1084	489	6415	12397	6914	2635	31935

Source : Wonkyu Lew, 1985, op.cit., p.13.

L'âge d'or du remembrement urbain connut son avènement juste après, dans les années soixante et soixante-dix, au cours desquelles furent produites près de la moitié des surfaces remembrées (45%). Ces deux décennies marquèrent un tournant dans la structure

¹⁰Wonkyu Lew, *Kankoku ni okeru tochi kukakuseiri jigyo no genjo to kadai (situation présente et problèmes des opérations de remembrement urbain en Corée du Sud)*, mars 1985, International seminar on *kukakuseiri*, Tôkyô, Tsukuba, 28 pages.

économique de la Corée du Sud. Quatre plans quinquennaux furent promulgués pour canaliser les investissements vers une industrie appuyée sur l'exportation. Les bouleversements apportés par cette planification sur la structure de l'emploi drainèrent la population active vers la capitale : de 1955 à 1970, le poids démographique de Séoul au niveau national passa de 29,6 % à 42,7%¹¹. Le gros des ressources financières de l'État étant mobilisé par le développement industriel, le remembrement urbain apparut aux autorités comme l'outil idéal pour soulager la pression démographique sans solliciter les finances publiques. On apporta donc de nouvelles précisions sur les modalités de sa mise en oeuvre dans un chapitre de la Loi d'urbanisme promulguée en 1962, avant de lui consacrer une loi spécifique en 1966 (première loi de Remembrement Urbain, qui régleme la vente des terrains de réserve, réaffirme la nécessité de prendre l'avis des ayants droit, et autorise les particuliers à initier ce type d'opération).

Dès lors, il ne s'agissait plus de remodeler au coup par coup le parcellaire bâti des zones centrales, mais de partir à la conquête de nouveaux territoires en menant des opérations de grande envergure. Précédemment destiné au seul développement des infrastructures de transport et à rationalisation du parcellaire résidentiel, le remembrement urbain allait pouvoir désormais apporter une réponse d'ensemble à la demande de logements et à l'insuffisance d'équipements publics et d'aménités urbaines.

Le volontarisme qui présidait aux nouvelles orientations du remembrement urbain apporta de grands bouleversements à la morphologie de Séoul. Il permit en effet d'urbaniser la partie méridionale de la ville, un territoire d'environ 4000 hectares coupé du nord par le fleuve Han, encore recouvert de rizières au début des années 1960. La construction de ponts enjambant le Han, puis la mise en oeuvre à grande échelle du remembrement urbain (3 opérations d'une envergure moyenne de 1000 hectares, dont une adjacente au stade olympique¹²) en firent un quartier de "blocs" de logements à l'américaine. Alors que les remembrements effectués au nord de la ville avaient produit des zones résidentielles à dominante pavillonnaire, avec un quadrillage serré de voies de proximité épousant le relief, la rive gauche du Han présentait un tout autre visage: grands axes d'une largeur de 50

¹¹*Urban Development Policies and Land Management -Japan and Asia-*, sous la direction de M.HONJO et T.INOUE, 1982, presses de la ville de Nagoya, Seminaire de Nagoya, pp.149-169.

¹²Respectivement par ordre chronologique : Yeongdon (1971,1273 ha), Jamsil (1974, 1122 ha), Gaepo (1982, 893 ha).

mètres, adaptés au trafic automobile, découpant des macro-blocs carrés de 800 mètres de côté¹³.

Parallèlement, d'autres opérations furent lancées en secteur périurbain pour créer des villes nouvelles ou des "villes satellites". En 1975, une réforme de la loi de remembrement précisa le niveau d'équipement requis (écoles...), imposa des engagements sur la durée des opérations et autorisa les promoteurs sociaux à recourir au remembrement. Généralement, l'initiative de ces projets revenait aux opérateurs publics ou semi-publics, la production de terrains remembrés par les coopératives de propriétaires demeurant confinée à 6% des surfaces remembrées¹⁴.

Depuis le début des années 1980, le remembrement urbain semble cependant avoir beaucoup perdu de sa vigueur. De 1980 à 1989, 1446 hectares de terres ont fait l'objet d'un projet de remembrement remembrement, ce qui représente à peine un quart de la production moyenne des deux précédentes décennies¹⁵. Les raisons de cette baisse d'intérêt sont multiples. La critique la plus virulente porte sur la montée rapide des prix fonciers dans les zones de remembrement, notamment sur la rive gauche du Han. A Jamsil par exemple, les valeurs foncières ont été multipliées par 36 en l'espace de huit ans¹⁶. Situé juste au sud, le périmètre de Gaepo n'a pas non plus été épargné par la spéculation : les prix fonciers y ont augmenté de 15 fois en deux ans (1984-1986). A l'origine de ce "boom" foncier, la sensible hausse du coût des travaux d'équipement et de construction vers la deuxième moitié des années soixante dix, conjuguée au puissant potentiel de densification de ces quartiers. Afin d'équilibrer leurs opérations, les collectivités locales ont attendu la montée des valeurs foncières pour mettre en vente les "terrains de réserve". Il n'en fallait pas plus pour que le mouvement spéculatif se généralise à toutes les zones.

La hausse du coût d'aménagement, s'ajoutant à la construction plus massive d'équipements publics, a par ailleurs entraîné une ponction accrue de terrains auprès des propriétaires. Le

¹³Alain DELISSEN, *Seoul, Kim Sugun et le groupe Espace (Kongan) : 1960-1990, Identité nationale et paysages urbains*, 1994, thèse de Doctorat NR à l'EHESS, Paris.

¹⁴Comme au Japon, les coopératives de propriétaires sont autorisées à initier un remembrement urbain, à condition d'obtenir l'adhésion des 2/3 des surfaces foncières d'un périmètre. A Séoul, sur un total de 136 340 814 m² en cours de remembrement ou déjà remembrés en 1980, les opérateurs publics en avaient produit 127 630 091 m² et les coopératives de propriétaires 8 710 723 m². Myong Chan Hwang, Institute for Human Settlements, papier ronéoté inédit.

¹⁵Kim Hyun-Sik, "Improving the Urban Planning and Management Process and Performance : Seoul", 1992, dans *Regional Development Dialogue* vol.13, N°1, Nagoya, United Nation For Regional Development, pp.164-183.

¹⁶HONJO, INOUE, op.cit., p.162

prélèvement foncier, passé progressivement depuis 1960 de 25% à 33% (niveau en vigueur au Japon), a été propulsé à plus de 50% dans toutes les opérations menées à Séoul après 1974. Le record est atteint à Gaepo avec un ratio de 68,34%¹⁷.

Bien évidemment, l'amenuisement prononcé des terrains n'est pas du goût des propriétaires, même si dans de nombreux cas (à Gaepo notamment), les fortes plus-values foncières les ont très largement indemnisés. Tous les propriétaires ne sont cependant pas à la même enseigne, et c'est là un autre reproche majeur adressé au remembrement urbain. Sur un même site, les profits sont en effet très variables selon la dimension d'origine du terrain, son secteur de localisation, et le prélèvement dont il fait l'objet. Les plus fortes plus-values reviennent aux détenteurs de grandes parcelles, susceptibles d'être redivisées et revendues au prix fort au terme de l'opération¹⁸. D'un secteur à l'autre d'un périmètre de remembrement, les prélèvements et les profits peuvent varier du simple au double. Prenons l'exemple de Gaepo : dans cette zone découpée en six secteurs, notés de A à F, un écart très net se marque entre le secteur B doté d'une faible contribution foncière (47,4%), où les prix ont plus que décuplé en deux ans, et le secteur E où la contribution s'élève à 75,6% alors que les plus-values ont été faibles (hausse de 3,5 fois sur la même période).

Tableau 4. Prélèvement foncier et hausse des prix des terrains dans les six secteurs de Gaepo

Secteur	Surfaces	Prélèvement foncier	Hausse des prix (1982-1984)
A	2896	70,3%	12,4 fois
B	1257	47,4%	10,2 fois
C	1590	80,0%	9,8 fois
D	1137	76,2%	5,5 fois
E	2354	75,6%	3,5 fois
F	1088	68,3%	3,8 fois

Source : Tae-il LEE, 1985, op.cit., p.24

Ces exemples montrent qu'une grande partie de la plus-value d'urbanisation peut être captée par les propriétaires. En outre, alors qu'un effort de péréquation des coûts a été fait à Jamsil pour construire massivement des logements sociaux, ce sont des ménages aux revenus

¹⁷Tae-il Lee, *Kankoku ni okeru kukaku seiri no jirei (exemples de projets de remembrement en Corée du Sud)*, 1985, International Seminar on Kukaku seiri, Tôkyô, Tsukuba.

¹⁸Précisons que la loi de remembrement de 1966 a fixé à 90 m² la taille minimale des terrains remembrés, de sorte que les petits propriétaires fonciers ne peuvent pas conserver leur bien.

élevés qui en bénéficient¹⁹. L'objectif d'équité sociale du *kukaku seiri* paraît donc très loin d'être atteint.

Ajoutons à cela d'autres points faibles, également stigmatisés au Japon: la lenteur de la mise en oeuvre des projets (entre 5 et 7 ans pour la moitié d'entre eux, mais plus de 10 ans pour un quart), et l'absence de contrôle de l'occupation des sols au terme des opérations (pas d'incitation à construire, les terrains restent en friche ou sont redivisés sans contrôle).

Outre les nombreux motifs d'insatisfaction qu'elle suscite, la procédure de remembrement urbain semble aujourd'hui dans une impasse pour des raisons tenant à sa conception même. Séoul demeure en effet confrontée à une très forte pression démographique ; on prévoit que sa population atteindra 12 millions d'habitants d'ici l'an 2000, ce qui représente une croissance de 24,6% au-delà de 1985. Or, elle ne peut offrir qu'un espace limité à l'urbanisation, son territoire étant encadré par des montagnes et circonscrit depuis 1971 par une zone à constructibilité limitée de plus de 150 km², nommée un peu abusivement "ceinture verte"²⁰. Les ressources en sols étant épuisées dans les zones péri-centrales, il va falloir aménager de nouveaux espaces au-delà de la ceinture verte. Mais rien ne permet d'espérer que la vente des terrains de réserve dans ces zones peu valorisées suffira à équilibrer les coûts d'équipement, qui ne varient que très peu du centre vers la périphérie.

Aussi, le remembrement urbain a progressivement cédé la place à un nouveau mode d'urbanisation institué en 1980, nommé "aménagement des terrains résidentiels". Mis en oeuvre par les collectivités locales, l'État ou les promoteurs sociaux, ce système consiste à acquérir par expropriation l'ensemble des terrains d'une zone périurbaine, puis de revendre ou de mettre à bail les parcelles équipées. Il s'apparente au "nouveau mode d'aménagement des zones urbaines pour la construction de logements" (*shin jûtaku shigaichi kaihatsu hô*) expérimenté Japon à partir de 1963 pour créer les villes nouvelles de Senri (près d'Osaka) et Tama (ouest de Tôkyô), et appliqué dans 41 autres cas.

Le "système d'aménagement des terrains résidentiels" offre aux pouvoirs publics trois grands avantages par rapport au remembrement urbain : sa rapidité d'exécution, la récupération de la plus-value d'urbanisation et le contrôle de l'occupation des sols après les

¹⁹L'opération de Jamsil avait pour objectif premier de loger les ménages modestes et les squatters, très nombreux à Séoul. Au total, 22 636 logements sociaux (sur 34 200) ont été construits, mais leur coût de sortie trop élevé les a destinés de fait à des ménages plus aisés (Kim Hyun-Sik, 1992, op.cit., p.181).

²⁰Alain DELISSEN (op.cit.) précise que cette zone de constructibilité limitée est grevée de violations et de nombreux passe-droits. Elle n'est véritablement naturelle que là où elle recoupe des sites montagneux.

travaux. Au cours de l'année 1986, 80% des grandes opérations d'aménagement ont été effectuées par son biais.

Le remembrement urbain à Taipei.

Au regard de l'expérience séoulite, les performances du remembrement urbain sont peu concluantes à Taipei : en 1991, 1114 hectares (10% de la surface urbanisable) avaient été aménagées par son biais, soit le dixième de sa production dans les deux autres capitales²¹.

Sous l'occupation japonaise, trois opérations d'une moyenne de 100 hectares furent lancées entre 1938 et 1939, avec un prélèvement foncier de 30 à 35%. A elles seules, elles représentaient le quart des surfaces remembrées recensées à la fin 1991²².

Après une longue coupure, la procédure réapparut en 1965 dans la nouvelle "République de Chine". Son âge d'or se situa, non dans les années soixante-dix comme en Corée du Sud et au Japon, mais pendant la décennie suivante (1980-1991), au cours de laquelle furent produites 48% du total des surfaces remembrées.

Les années 1970 ont vu la taille des opérations fortement diminuer : 221 parcelles et 15,32 hectares en moyenne contre 3349 parcelles et 98,12 hectares pendant la période coloniale. Par la suite, si un léger accroissement de la dimension des projets s'observe à partir de 1980, on est très loin du gigantisme de Séoul, les plus grands périmètres couvrant au maximum 150 hectares contre 1000 à 1500 hectares sur la rive gauche du Han. En revanche, le prélèvement foncier a suivi la même tendance qu'en Corée du Sud, son niveau moyen étant passé brutalement de 30 à 40%. La quasi-totalité de ces opérations ont été effectuées par des opérateurs publics, bien que l'initiative soit également ouverte aux associations de propriétaires.

²¹Dans la deuxième ville de Taiwan, Kaohsiung, le remembrement urbain a néanmoins rencontré plus de succès : 1635 hectares remembrés entre 1958 et 1982.

²²La majeure partie des informations de ce chapitre sont tirées des ouvrages suivants : KAWASE Mitsuyoshi, *Taiwan no tochiseisaku (Mesures foncières à Taiwan)*, 1992, Tokyo : Aoki Shoten, pp.144-164 ; HONMA Yoshito, *Kankoku.Taiwan no tochi seisaku (Politiques foncières en Corée du Sud et à Taiwan)*, 1991, Tôkyô : Tôyô keizai shimbunsha, p. 109-164.

Les maigres résultats du remembrement urbain s'expliquent par la forte tradition d'expropriation prévalant à Taiwan. Cette procédure est effet toujours demeurée l'instrument essentiel de l'urbanisation dans l'ancienne île de Formose. A tel point qu'elle revêt plusieurs formes juridiques selon les objectifs poursuivis. On en distingue pas moins de quatre types : l'expropriation pour constitution de réserves foncières, l'expropriation globale (littéralement "expropriation de zone"), l'expropriation pour raisons d'État et l'expropriation de rétorsion pour fraude fiscale²³.

Tableau 5. Le remembrement urbain à Taipei de 1938 à 1991

	1938-1939	1965	1970-1979	1980-1991
Nombre d'opérations	3	1	10	23
Nombre de parcelles	3349	1752	221	349
Surfaces (ha)	98,12	115,75	15,32	23,96
Prélèvement foncier	32%	38%	30%	40%

Source : Department of Land Administration, 1992.

Le premier type est de loin le plus répandu. Principalement destiné à la création d'infrastructures de transport (32% des surfaces expropriées) et d'équipement éducatifs (14%), il permet de geler de vastes périmètres pendant une longue période, néanmoins réduite depuis 1988 à trois ans. Sa production, de 1411 hectares en vingt ans (1979-1990), a excédé celle du remembrement urbain au cours de ses 53 trois ans d'existence.

Introduit plus récemment, le second type d'expropriation mérite tout notre intérêt, car il se rapproche beaucoup du dernier système instauré en Corée du Sud. A la différence de l'expropriation "classique", limitée aux seuls équipements et infrastructures publics, cette procédure vise en effet l'aménagement d'ensemble d'un périmètre, sur les franges urbaines ou dans des zones bâties²⁴.

L'aménageur public acquiert l'ensemble des parcelles, les équipe puis les revend ou les met à bail au prix fort. De cette façon, le gros de la plus-value d'urbanisation lui revient. Cependant, s'il décide de céder une partie des terrains, la priorité est dévolue aux anciens

²³A Taiwan, la taxe sur la propriété foncière est assise sur une valeur déclarée chaque année par les propriétaires. L'administration tient de son côté un fichier des bases fiscales mis à jour annuellement par expertises. Lorsque la valeur déclarée d'un terrain excède celle de l'administration, celle-ci est en droit d'exproprier le terrain.

²⁴La loi foncière limite l'exercice de l'expropriation globale à quatre objectifs : le développement des villes nouvelles, le réaménagement d'anciennes zones, l'aménagement de villages et l'acquisition de réserves foncières pour créer des équipements publics.

propriétaires du site (avec un éventuel prélèvement foncier), lesquels bénéficient d'un prix d'achat inférieur environ de moitié à la valeur vénale après travaux.

En 1992, on dénombrait 10 opérations de ce type à Taipei, dont une très étendue (66 hectares) et neuf de dimension modeste (de 0,9 à 6 ha). Sur un total de 90 hectares aménagés, seulement 12,2 hectares (14%) avaient été rétrocédés aux propriétaires, contre 39,22 (43%) vendus au prix fort et 38,55 ha (43%) transformés en terrains publics.

En dépit du petit nombre de propriétaires qu'il autorise à demeurer sur le site, ce système s'est avantageusement substitué au premier type d'expropriation. Mais à partir de 1980, la grogne des propriétaires s'est accrue face à l'autoritarisme des opérateurs publics. C'est ce qui a valu le recours plus fréquent au remembrement urbain dans les années 1980.

Tableau 6. Comparaison entre le remembrement urbain, l'expropriation globale, et le système *dijiadi*.

	Remembrement urbain	Expropriation globale	Système <i>dijiadi</i>
Opérateur	-collectivités locales et territoriales -opérateur privé	Tout type de collectivité publique	Tout type de collectivité publique
Prélèvement foncier	40% le plus fréquemment (légalement limité à 45%) -aménagement de terrains publics à la charge des propriétaires -terrains de réserve	Décidé au cas par cas, selon les besoins et les objectifs de l'aménageur	50 à 60%
Mode d'acquisition foncière	-prélèvement d'une partie des terrains privés pour les besoins publics -vente des terrains de réserve pour équilibrer le coût d'aménagement	Acquisition de l'ensemble des terrains après publication de la décision d'exproprier et des modalités d'indemnisation	En cas d'accord des propriétaires fonciers, indemnisation par restitution d'une partie de leur terrain
Portion de terrain restituée aux propriétaires	Minimum 60% (légalement limité à 55%). Calculé selon la situation initiale et les caractéristiques de chaque terrain	Décidé au cas par cas, selon les besoins et les objectifs de l'aménageur	40 à 50%
Prise en charge du coût d'aménagement	Vente des terrains de réserve	Fortes sommes nécessaires à l'expropriation	Grâce à la restitution d'une partie des terrains, le coût est diminué

Source : KAWASE Mitsuyoshi, 1992, op.cit, p.154.

Toutefois, la hausse du coût d'aménagement et la nécessité d'apporter des réponses au problème endémique du logement ont conduit les pouvoirs publics à rechercher, à l'instar de leurs homologues coréens, des instruments d'urbanisation leur conférant une plus grande

marge de manoeuvre. On est donc revenu en 1986 à un mode d'aménagement moins consensuel, situé à mi-chemin entre l'expropriation globale et le remembrement urbain. Désormais, les parcelles sont restituées à leurs propriétaires après avoir été amenuisées de 60% de leur surface (ceux-ci peuvent toutefois opter une indemnité selon les règles de l'expropriation globale).

La première opération de ce type, appelée "système *dijiadi* " en Chinois, a vu le jour en 1989 à Kaohsiung, ville pionnière en matière d'urbanisme²⁵. 93% des propriétaires (380 sur 407) ont conservé leur bien, les autres détenant des parcelles trop exiguës.

Ce nouveau procédé est également expérimenté dans les zones agricoles de la grande banlieue de Taipei pour construire des logements. Les agriculteurs cèdent 60% de leur terrain, dont 35% seront consacrés aux équipements publics et 25% à l'aménagement de terrains résidentiels. A terme, le système *dijiadi* devrait donc probablement remplacer le remembrement urbain.

Conclusion

Introduit dans les années 1937-1938 à Séoul et à Taipei par l'occupant japonais, le remembrement urbain a connu un succès très inégal dans les capitales des "dragons", mais il y a pris des formes similaires, fort différentes de leur modèle d'origine. En effet, son objectif a peu à peu glissé du simple développement des infrastructures de transport - en vigueur au Japon - vers des projets d'aménagement global, répondant à la fois aux besoins en équipements publics et à la nécessité de pourvoir massivement à l'offre de logements. Au lieu de produire, comme au Japon, des quartiers pavillonnaires découpés par un carroyage de voies de proximité, le remembrement urbain a donc donné lieu dans les pays voisins à des zones résidentielles d'immeubles collectifs, voire de tours de logements bordant de larges avenues, pourvues de nombreux équipements et d'aménités urbaines.

A l'évidence, le remembrement fut un instrument très commode pour moderniser Séoul au moment où les ressources publiques étaient mobilisées par l'industrialisation. En ce sens, les tentatives "d'exportation" de la procédure nipponne dans les pays en voie de

²⁵Ce système s'apparente à la procédure japonaise nommée "*shin toshi kiban seibi hô*" () introduite en 1972, mais qui n'a jamais été expérimentée au Japon.

développement du sud-est asiatique paraissent pleinement justifiées. On ne peut néanmoins les envisager sans qu'un minimum de maîtrise et de contrôle soit exercé par la puissance publique.

Une fois atteint un certain niveau d'industrialisation cependant, la logique propre au remembrement pénalise alors l'action des collectivités locales. Confrontées à des besoins croissants en équipements publics, celles-ci doivent avoir les coudées franches pour aménager de nouveaux espaces et garantir l'équité sociale ; grâce au développement économique, elles disposent en outre de ressources financières pour mettre en vigueur ces politiques. Aussi, l'obligation de ménager les propriétaires fonciers devient-elle intolérable quand il s'agit d'œuvrer au bien-être de tous. D'où l'émergence de nouveaux outils inspirés de l'expropriation mais moins coercitifs dans la pratique.

En suivant cette voie, la Corée du Sud et Taiwan ont choisi de répondre à grande échelle aux besoins en logement et d'adapter leurs capitales aux exigences de la vie moderne. Au Japon, la répugnance des acteurs publics à exercer la contrainte se solde par un sous-équipement patent en infrastructures et équipements publics (voies trop étroites, espaces verts insuffisants, exiguïté des logements...). Il n'est pas certain que le recours accru au remembrement ou à la rénovation²⁶, appelé de ses vœux par les autorités, sera en mesure d'apporter rapidement des solutions à ces problèmes.

²⁶Introduite depuis la fin des années 1970, la rénovation urbaine peut être considérée comme un remembrement urbain "à la verticale". Voir Natacha AVELINE, "Les ressorts de la rénovation urbaine à Tôkyô", tiré à part n°342 de la revue *Historiens et Géographes*, décembre 1993, pp.119-133.