

L'IMPACT DES POLITIQUES DE GESTION DE L'URBANISATION SUR LE COÛT DU LOGEMENT ET SUR L'ENVIRONNEMENT : LE CAS DE PORTLAND, OREGON

Pierre Blais
Ministère des affaires municipales et de la Métropole
Révisé en septembre 2002

SYNTHÈSE

Le resserrement du développement, à l'intérieur d'un périmètre d'urbanisation strictement défini, fait de Portland, Oregon, le modèle le plus souvent cité par les protagonistes du mouvement de contrôle de l'urbanisation, qui s'exprime présentement aux États-Unis sous l'étiquette de *smart growth*.

Dans le but de mesurer les impacts de la mise en place de ces mesures sur le coût du logement et sur la qualité du milieu en général, Arthur C. Nelson, du *Georgia Institute of Technology*, a récemment réalisé une étude comparative de la situation prévalant à Portland et à Atlanta; cette dernière agglomération étant reconnue pour le phénomène d'étalement urbain qui continue de s'y développer. Un résumé de cette étude se trouve publié dans le numéro de mai 2000 de *Land Lines*, le bulletin du *Lincoln Institute of Land Policy*.

En plus de valider l'intérêt qu'il convient de porter aux politiques publiques d'aménagement du territoire mises en application en Oregon, la synthèse que nous présente Nelson fournit une bonne démonstration des nuances à faire dans l'interprétation d'indicateurs de positionnement ou de suivi, propres aux approches de *benchmarking* ou d'étalonnage concurrentiel.

Le coût du logement

Pour analyser l'impact des mesures de resserrement du développement à l'intérieur d'un périmètre d'urbanisation strictement défini, Nelson compare d'abord l'évolution du coût du logement entre 1991 et 1996. Il en ressort une augmentation de 60 % à Portland contre une augmentation de 20 % à Atlanta. D'autres indicateurs permettent toutefois de relativiser la situation. L'auteur constate ainsi que le pourcentage de revenu consacré au logement est demeuré sensiblement le même dans les deux agglomérations et que le nombre de propriétaires s'est accru de près de 5 % à Portland alors qu'il est resté stable à Atlanta. Par ailleurs, on recense à Portland plus de résidents percevant une amélioration de la qualité de l'habitat.

Cette situation reflète vraisemblablement une amélioration des revenus des particuliers dans l'agglomération de Portland. Selon l'auteur, elle ne permet pas toutefois de conclure à un impact négatif d'accroissement du coût de la vie pour les résidents de l'agglomération de Portland, où le contrôle réglementaire lié au périmètre d'urbanisation limite l'espace disponible à des fins résidentielles. C'est ainsi qu'une analyse plus globale de l'évolution des autres coûts liés à la dispersion ou à la qualité de l'habitat doit être réalisée.

Il faut en effet considérer que le coût du logement découle du coût du terrain, du coût de la construction et de la valeur attribuée à la qualité du milieu environnant (« *the value of amenities* »). Lorsqu'elle est incluse dans le coût du logement, cette dernière valeur liée à la qualité du milieu peut entraîner une baisse de coût dans d'autres postes du budget des individus. Par exemple, un logement urbain plus coûteux, localisé à l'intérieur d'un habitat moins étalé compris dans un périmètre d'urbanisation, peut limiter les déplacements et accroître l'accessibilité au transport en commun, ce qui peut diminuer la part du budget des particuliers affectée aux coûts de transport. De même, une plus grande densité peut également réduire le coût des services publics per capita, ce qui peut amener une réduction du fardeau fiscal des contribuables.

L'évolution de la qualité du milieu

L'amélioration ou la moins grande détérioration de la qualité générale de l'environnement constitue également un facteur à mettre en relation avec le coût du logement. À cet égard, considérant les divers indicateurs environnementaux que nous présente Nelson (voir Tableau 1, ci-après), la situation plus favorable prévalant à Portland ressort nettement. Il faut toutefois noter que même si certains indicateurs suggèrent qu'il existe un lien entre cet état de l'environnement et la concentration du développement à l'intérieur de périmètres d'urbanisation (le temps de navettage et la distance parcourue par les véhicules automobiles, notamment), il est vraisemblable que cette situation découle de comportements différents des individus influencés par tout un ensemble d'autres politiques publiques appliquées à Portland et dans l'État de l'Oregon.

Tableau 1

PORTLAND ET ATLANTA :

Comparaison de quelques indicateurs de développement et d'environnement

	PORTLAND	ATLANTA
Croissance de la population	+26 %	+32 %
Croissance de l'emploi	+43 %	+37 %
Revenus	+72 %	+60 %
Recettes gouvernementales	+34 %	+56 %
Taxes sur la propriété	-29 %	+22 %
Milles parcourus par les véhicules automobiles	+2 %	+17 %
Véhicules avec un seul occupant	-13 %	+15 %
Temps de navettage	-9 %	+1 %
Jours présentant des problèmes de qualité de l'air (quantité d'ozone)	-86 %	+5 %
Consommation d'énergie en btu per capita	-8 %	+11 %
Qualité des voisinages	+19 %	-11 %

NOTE : Puisque le texte de référence se présente sous la forme d'une courte synthèse, nous devons admettre la formulation relativement générale des variables inscrites au présent tableau.

COMMENTAIRES

Cette comparaison de certains indicateurs de développement et d'aménagement attire l'attention sur la performance des politiques publiques de gestion de l'urbanisation mises en application dans l'État de l'Oregon.

Le cadre de planification mis en place à Portland et en Oregon

Sans que l'on puisse établir scientifiquement un lien de cause à effet entre l'amélioration des indicateurs environnementaux considérés par Nelson et les politiques publiques d'aménagement, de transport et d'environnement, on peut croire que ces politiques ont joué un rôle significatif dans l'évolution de cette situation.

Politiques développées par l'agglomération de Portland

Le phénomène d'étalement urbain entraîne une importante séparation entre les divers usages du sol (usages résidentiels, industriels ainsi que commerciaux et de services), ce qui nécessite un accroissement des déplacements. Puisque ces déplacements se réalisent le plus souvent en automobile, il en résulte de la congestion routière et de la pollution atmosphérique. On estime qu'aux États-Unis, depuis 1960, le taux d'accroissement de la distance parcourue en véhicule automobile s'est accru trois fois plus vite que le taux d'accroissement de la population (Richmond, 2000, p. 29).

On peut croire, qu'à Portland, la concentration du développement urbain à l'intérieur d'un périmètre d'urbanisation (*urban growth boundary* ou *UGB*), mis en place depuis 1979 et strictement contrôlé depuis ce temps (Metro-Portland, 1997d, p. 35; Metro-Portland, 2000e, p. 3), a vraisemblablement contribué à réduire la longueur des déplacements en véhicules automobiles et, conséquemment, à limiter l'accroissement des problèmes de pollution, en plus de protéger davantage d'espaces naturels et de territoires agricoles. Ce contrôle n'a évidemment pas été la seule mesure visant la concentration de l'urbanisation et la réduction des déplacements en automobile. Entre autres mesures, au milieu des années 1970, en plus de mettre en œuvre divers moyens visant la revitalisation du centre-ville, la ville de Portland avait déjà réalisé le déplacement d'une autoroute riveraine et avait abandonné le projet d'une autre autoroute en utilisant les fonds prévus à cet effet pour la construction d'une voie de train léger sur rail (Fishman, 2000, p. 118).

Malgré ces réalisations, au cours des dernières années, l'urbanisation s'est réalisée selon les modèles habituels de développement de la banlieue nord-américaine : faible densité d'occupation du sol; modes d'urbanisation axés sur l'utilisation de l'automobile; ségrégation entre les usages résidentiels, industriels, commerciaux et de services; développements résidentiels réalisés en fonction d'une ségrégation selon le revenu; présence de centres commerciaux et de grandes surfaces commerciales entourés de très vastes espaces de stationnement; parcs industriels isolés et de très faible densité; etc. (Orfield, 1998, p. 33). Bref, l'agglomération a continué de se développer en fonction d'un mode de développement qui entraîne une grande consommation d'espace et qui favorise les déplacements en automobile.

C'est dans ce contexte que la révision de la planification de l'agglomération s'est amorcée en 1992 et que le concept de développement à la base du schéma d'aménagement révisé, finalement adopté en décembre 1997, s'articule autour des orientations suivantes :

- accroître la présence de modes de transport autres que l'automobile (transport par train, par autobus, à bicyclette et à pied) et raffermir les liens entre la planification du transport et celle de l'utilisation du sol;
- définir une zone de réserve autour du périmètre d'urbanisation et déterminer, à même cette zone, des territoires préférentiels d'urbanisation, de façon à ce que les agrandissements du périmètre d'urbanisation se réalisent de la façon la plus adéquate possible;
- accroître la densité et favoriser le développement de pôles urbains multifonctionnels à l'intérieur des limites du périmètre d'urbanisation (Metro-Portland, 1997d, p. 11 et 12).

C'est dans ce sens que, par exemple, on prévoit un accroissement de la densité de 150 à 250 personnes/acre dans le centre-ville de Portland, de 24 à 60 personnes/acre dans les 9 autres pôles régionaux de l'agglomération et de 13 à 40 personnes/acre dans les autres centres-villes traditionnels. C'est dans ce sens également que l'on envisage le développement urbain multifonctionnel avec une densité de 45 personnes/acre autour des gares d'un nouveau tronçon du réseau de trains légers sur rail (Metro-Portland, 1997d, p. 11-21; Metro-Portland, 2000a, p. 6-15), qui se trouve aménagé à l'endroit où on prévoyait construire un nouveau tronçon d'autoroute à la fin des années 1980 (1000 Friends of Oregon, s.d.; Bartholomew, 1999, p. 360; Lassar, 1998). Un autre projet prévoit le recouvrement de 26 portions d'une autoroute urbaine présentement encaissée (telle l'autoroute Décarie à Montréal) par de vastes plates-formes permettant l'implantation d'ensembles immobiliers (Finnemore, 1999).

Politiques développées par l'État de l'Oregon et le gouvernement fédéral américain

Les politiques développées à Portland s'inscrivent à l'intérieur du système de planification et de politiques publiques particulières mises en place tant au niveau de l'État de l'Oregon que du gouvernement fédéral américain.

Le système de planification découlant de la législation sur l'aménagement du territoire de l'État de l'Oregon est, selon plusieurs, le plus avant-gardiste parmi ce qui se trouve appliqué dans l'ensemble des États américains (Meck et Wittenberg, 1999, p. 1; Orfield, 1997, p. 96; Rusk, 2000, p. 98-100). Dès son entrée en vigueur, en 1973, cette législation donnait l'obligation à chaque municipalité ou à chaque agglomération de définir un périmètre d'urbanisation destiné à contenir la croissance urbaine des 20 années subséquentes. La réalisation de l'exercice de planification prévu par cette législation doit par ailleurs être effectuée en conformité à un ensemble d'orientations, de directives (*guidelines*) et de règles administratives (*administrative rules*) définies par l'*Oregon Department of Land Conservation and Development* (DLCD, 2000a, b et c). Une commission indépendante, la *Land Conservation and Development Commission*, est chargée de voir à l'application de cette conformité. Cette commission dispose de divers pouvoirs pour faire prévaloir les orientations, directives et règles administratives de l'État; à cet effet, elle peut entre autres empêcher la redistribution de certains revenus de taxes de l'État auxquels les municipalités ont normalement droit (Meck et Wittenberg, 1999, p. 1). Par ailleurs, pour mieux assurer la réalisation ainsi que la révision des documents de planification, l'Oregon offre divers

programmes d'aide financière et d'aide technique aux municipalités locales et régionales (DLCD, 1999a et b; DLCD, 2000d).

Parmi les orientations, directives et règles administratives prévues par l'État en matière de logement, mentionnons l'obligation :

- pour toutes les municipalités (sauf les plus petites), de prévoir suffisamment d'espace pour les nouvelles unités résidentielles dont au moins 50 % sont des unités unifamiliales attachées et des unités multifamiliales;
- pour diverses municipalités nommément identifiées, de respecter des valeurs de densité variant de 6 à 10 unités de logements par acre net de terrain constructible, compte tenu de la taille des municipalités concernées (DLCD, 2000b).

Parmi les orientations, directives et règles administratives prévues par l'État en matière de transport, mentionnons l'obligation :

- d'adopter des moyens afin de réduire de 10 % en vingt ans le nombre de milles parcourus en véhicule automobile per capita (*automobile vehicle miles traveled per capita*) dans les régions métropolitaines de plus de 1 million d'habitants;
- d'adopter des moyens afin de réduire de 10 % en vingt ans le nombre d'espaces de stationnement per capita dans les régions métropolitaines;
- d'aménager des pistes cyclables le long de toutes les rues ayant la vocation « d'artères » ou de « collectrices » et des trottoirs le long de toutes les voies de circulation artérielles et collectrices ainsi que de la plupart des rues locales (DLCD, 2000c).

Certaines des politiques énumérées plus tôt doivent être considérées en rapport avec les mécanismes des lois fédérales de transport et d'environnement. L'*Intermodal Service Transportation Efficiency Act* (l'*ISTEA*) a largement décentralisé les décisions quant à l'utilisation des fonds fédéraux concernant les infrastructures de transport routier et de transport en commun, en confiant l'essentiel de cette tâche à des organismes métropolitains de planification (des *metropolitan planning organizations* ou *MPOs*) à être identifiés dans chaque agglomération urbaine de 200 000 habitants et plus (à Portland, c'est *Metro-Portland* qui agit à titre de *MPO*). Par ailleurs, en 1993, l'Agence fédérale de protection de l'environnement (*EPA*) et le ministère fédéral des Transports (*DOT*) ont convenu de règles en vertu desquelles chaque État doit élaborer un « plan de mise en œuvre » (un *State Implementation Plan* ou *SIP*) de certaines prescriptions ou normes du *Clean Air Act* fédéral visant notamment la réduction de la pollution de l'air causée par les véhicules automobiles (un système de prise de mesure de la qualité de l'air permettant d'assurer le suivi du plan de mise en œuvre). Une mauvaise performance d'une agglomération quant à l'atteinte des standards prévus au *Clean Air Act* et au *SIP* peut entre autres entraîner la retenue des fonds fédéraux destinés au développement des infrastructures de transport identifiées par les organismes métropolitains de planification (*MPO*) (Rusk, 2000, p.100-101; DEQ, 2000c; Metro-Portland, 1997d, p. 70-73).

Dans le cas de l'Oregon, des règles comme celles énumérées dans les paragraphes précédents ainsi que des orientations et directives plus générales quant aux liens à faire entre l'aménagement du territoire et la planification du transport, font partie des mesures prévues au *SIP* et considérées dans le schéma d'aménagement de Metro-Portland (DEQ, 2000a, b et c; DLCD, 2000c, p. 14; Metro-Portland, 1997d, p. 70-73). La Georgie a vraisemblablement élaboré elle aussi un *SIP*, sauf que la piètre performance d'Atlanta par rapport aux standards définis dans le *Clean Air Act* a provoqué

la suspension des fonds fédéraux destinés au développement du réseau routier métropolitain (Brookings, 2000, p. 36; Logan, 1999, p. 40).

L'intérêt de l'expérience de Portland et de l'Oregon par rapport au développement de nos politiques publiques

L'expérience de Portland fournit un exemple concret de mise en application des types de moyens envisagés dans le Plan d'action québécois sur les changements climatiques, notamment en matière des stratégies d'aménagement du territoire visant la réduction des gaz à effet de serre. Rappelons que ces stratégies d'aménagement vont dans le sens d'une densification des zones centrales à proximité des pôles d'emplois, de l'amélioration des transports en commun, de l'aménagement de meilleures infrastructures pour la marche à pied et le vélo, de l'accroissement du nombre de stationnements incitatifs et de l'aménagement d'ensembles résidentiels selon un modèle de « collectivités viables » (Sénécal, 2000).

L'expérience de Portland fournit également une référence intéressante aux multiples acteurs qui participeront à l'élaboration des documents de planification de nos villes et de nos agglomérations urbaines, nos communautés métropolitaines notamment.

RÉFÉRENCES

Texte faisant l'objet de la synthèse

NELSON, Arthur C. 2000. « Effects of Urban Containment on Housing Prices and Landowner Behavior », *Land Lines*, [En ligne], Lincoln Institute of Land Policy, mai, p. 1-3.
<http://www.lincolninst.edu/landline/2000/may/may1.html>

Textes considérés aux fins du commentaire

1000 FRIENDS OF OREGON. (Sans date). *Making the Land Use, Transportation, Air Quality Connection (LUTRAQ) – Freeways or Communities : It's your Choice*, [En ligne], Portland, 5 p.
<http://www.friends.org/nutshell.html>

BARTHOLOMEW, Keith. 1999. « The Evolution of American Nongovernmental Land Use Planning Organizations », *Journal of the American Planning Association*, Vol. 65, N° 4, automne, 357-363.

BELGUE, David. 1998. *Phasage de l'urbanisation : approches hors-Québec*, Québec, Ministère des Affaires municipales, 20 février, 8 p.

- BROOKINGS INSTITUTION CENTER ON URBAN AND METROPOLITAN POLICY. 2000. *Moving Beyond Sprawl : The Challenge for Metropolitan Atlanta*, [En ligne], Washington, D.C., mars, 59 p.
<http://www.brookings.edu/es/urban/atlanta/biblio.htm>
- CARSON, James B. 1999, « Out of Bounds : Reversing the negative effects of Atlanta's sprawling growth », *Urban Land*, avril, p. 56-59.
- COALITION FOR A LIVABLE FUTURE (CLF). 2000.
<http://www.clfuture.org>
- DEQ (Department of Environmental Quality). 2000a. *Portland Area Ozone Maintenance Plan*, [En ligne], Gouvernement de l'Oregon, 23 mai, 3 p.
<http://www.deq.state.or.us/aq/fact/planfact.htm>
- DEQ (Department of Environmental Quality). 2000b. *Air Quality Overview*, [En ligne], Gouvernement de l'Oregon, 7 juillet, 5 p.
<http://www.deq.state.or.us/aq/aqover.htm>
- DEQ (Department of Environmental Quality). 2000c. *Transportation Conformity Rules*, [En ligne], Gouvernement de l'Oregon, 7 juillet, 2 p.
<http://www.deq.state.or.us/aq/fact/conform.htm>
- DLCD (Department of Land Conservation and Development). 1999a. *DLCD Grant Programs for 1999-2001*, [En ligne], Gouvernement de l'Oregon, 27 septembre, 7 p.
http://www.lcd.state.or.us/planning/gra99_01.htm
- DLCD (Department of Land Conservation and Development). 1999b. *1999-2001 Periodic Review and Technical Assistance Grants*, Gouvernement de l'Oregon, [En ligne], 1^{er} novembre, 7 p.
http://www.lcd.state.or.us/planning/prta99_01.htm
- DLCD (Department of Land Conservation and Development). 2000a. *Oregon's 19 Statewide Planning Goals and Guidelines*, Gouvernement de l'Oregon, [En ligne], 30 juin, 64 p.
<http://www.lcd.state.or.us/goalhtml/goals.html>
- DLCD (Department of Land Conservation and Development). 2000b. *Oregon Administrative Rules : Division 7 – Metropolitan Housing*, Gouvernement de l'Oregon, [En ligne], 15 juillet, 10 p.
http://arcweb.sos.state.or.us/rules/OARS_600/OAR_660/660_007.html
- DLCD (Department of Land Conservation and Development). 2000c. *Oregon Administrative Rules : Division 12 – Transportation Planning*, Gouvernement de l'Oregon, [En ligne], 15 juillet, 34 p.
http://arcweb.sos.state.or.us/rules/OARS_600/OAR_660/660_012.html

- DLCD (Department of Land Conservation and Development). 2000d. *Planning Grants*, Gouvernement de l'Oregon, [En ligne], 25 juillet, 2 p.
<http://lcd.state.or.us/planning.html>
- DESROCHERS, Monique, ROY, Claudine et Céline SOUCY. 1999. « Les agglomérations urbaines : ici et ailleurs », *Municipalité*, août-septembre, p. 14-17.
- FINNEMORE, Melody. 1999. « Portland Caps : A series of concrete lids over a Portland freeway could create new land for development in a city fast running out of downtown space », *Urban Land*, juillet, p. 61-65.
- FISHMAN, Robert. 2000. « The Death and Life of American Regional Planning » dans *Reflexions on Regionalism* sous la direction de Bruce Katz, [En ligne], Washington D. C., Brookings Institution, février, p. 107-123.
<http://www.brookings.edu/es/urban/publications.htm>
- LOGAN, Gregg, 1999. « Atlanta at the Crossroads », *Urban Land*, avril, p. 39-41 et 88-90.
- LASSAR, Terry J. 1998. « Portland's On-Track Development », *Urban Land*, mars, p. 53-58.
- MECK, Stuart et Jason WITTENBERG. 1999. « Land-use planning models », *A Smart Growth Agenda for Ohio : Working Paper*, [En ligne], Ecocity Cleveland, 12 p.
http://www.ecocleveland.org/b/smartgrowth/wp_part4.html
- METRO-PORTLAND. 1997a. *Metro Charter*, [En ligne], 19 mai, 24 p.
<http://www.metro-region.org/glance/charter.html>
- METRO-PORTLAND. 1997b. *The 2040 Growth Concept : Summary*, [En ligne], 19 mai, 4 p.
<http://www.metro-region.org/growth/tfplan/gconsum.html>
- METRO-PORTLAND. 1997c. *2040 Growth Concept Report*, [En ligne], 19 mai, 6 p.
<http://www.metro-region.org/growth/tfplan/gcondoc.html>
- METRO-PORTLAND. 1997d. *Regional Framework Plan*, [En ligne], 11 décembre, 182 p.
 Accessible à partir de <http://www.metro-region.org/growth/tfplan/2040.html>
- METRO-PORTLAND. 1999. *The 2040 Regional Framework Plan Summary*, [En ligne], 1^{er} mars, 3 p.
<http://www.metro-region.org/growth/tfplan/framsum.html>
- METRO-PORTLAND. 2000a. *Urban Growth Management Functional Plan*, [En ligne], janvier, 80 p.
<http://www.metro-region.org/growth/tfplan/funcplan.html>

- METRO-PORTLAND. 2000b. *Urban Reserve*, [En ligne], 17 mai, 3 p.
<http://www.metro-region.org/growth/ugbursa/ura.html>
- METRO-PORTLAND. 2000c. Regional Transportation Plan, [En ligne], 19 juillet, 2 p.
<http://www.metro-region.org/transpo/highcap/rtpcomment.html>
- METRO-PORTLAND. 2000d. *Metro History*, [En ligne], 8 août, 4 p.
<http://www.metro-region.org/glance/histiry1.html>
- METRO-PORTLAND. 2000e. *Urban Growth Boundary*, [En ligne], 10 août, 4 p.
<http://www.metro-region.org/growth/ugbursa/ugb.html>
- METRO-PORTLAND. 2000f. *Urban Reserve : Ten facts on the January 2000 Court of Appeals*, [En ligne], 10 août, 4 p.
http://www.metro-region.org/growth/ugbursa/appeals_ruling.html
- METRO-PORTLAND. 2000g. *Metro Timeline*, [En ligne], 25 août, 5 p.
<http://www.metro-region.org/glance/time.html>
- ORFIELD, Myron. 1997. *Metropolitics*, Brookings Institution Press et Lincoln Institute of Land Policy, 245 p.
- ORFIELD, Myron et COALITION FOR A LIVABLE FUTURE. 1998. *Portland Metropolitics : A Regional Agenda for Community and Stability*, [En ligne], Portland, Oregon, Coalition for a Livable Future, juillet, 67 p.
<http://www.clfuture.org/orfreport/orfintro.html>
- REINOLDS, Chris, 1999. « Cities on the Edge; Edge cities sprout along Atlanta's periphery », *Urban Land*, avril, p.60-63.
- RICHMOND, Henry R. 2000. « Metropolitan Land-Use Reform : The promise and Challenge of Majority Consensus » dans *Reflexions on Regionalism* sous la direction de Bruce Katz, [En ligne], Washington D. C., Brookings Institution, février, p. 9-39.
<http://www.brookings.edu/es/urban/publications.htm>
- RUSK, David. 2000. « Growth Management : The Core Regional Issue » dans *Reflexions on Regionalism* sous la direction de Bruce Katz, [En ligne], Washington D. C., Brookings Institution, février, p. 78-106.
<http://www.brookings.edu/es/urban/publications.htm>
- SALKIN, Patricia L. 2000. « States to the fore », *Planning*, janvier, p. 8.

SÉNÉCAL, Gilles et collab. 2000. *Étude sur la problématique québécoise concernant l'aménagement du territoire et les changements climatiques* (Rapport présenté au Groupe de travail sur l'aménagement du territoire du Comité interministériel sur les changements climatiques du gouvernement du Québec - Document de travail), INRS-Urbanisation, janvier, 142 p.