

Pierre Blais

16 juillet 2012

ISBN 978-2-550-65615-9



Une évaluation des politiques de gestion de l'urbanisation des 50 États américains

Un rapport de décembre 2010, intitulé *Getting Back on Track: Aligning State Transportation Policy with Climate Change Goals*, et publié conjointement par Smart Growth America (SMA) et le Natural Resources Defense Council (NRDC)¹, fournit une évaluation de l'ensemble des États en regard de leurs politiques de gestion de l'urbanisation. Ces politiques constituent un des 17 types de politiques reliées au transport, qui sont considérées dans ce rapport comme pouvant contribuer à réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES).

L'évaluation des politiques de gestion de l'urbanisation porte tout particulièrement sur leur performance en matière de contrôle du phénomène d'étalement urbain, lequel génère une grande quantité de déplacements polluants.

Cette évaluation présente l'intérêt de déborder de l'analyse formelle des mécanismes législatifs existants, en considérant tant la qualité que la performance des politiques mises en application. Elle a été réalisée par Robert Liberty, notamment fondateur de l'organisme 1000 Friends of Oregon et maintenant consultant.

Dans son évaluation, Liberty a attribué aux États les cotes suivantes :

- « 20 points : qualité ou performance significative », ce qui veut dire que l'État a un solide cadre juridique de gestion de l'urbanisation qui a le potentiel ou qui manifeste présentement des impacts significatifs sur les modes de développement urbain;

¹. Neha BHATT, Colin PEPPARD et Stephanie POTTS. 2010, *Getting Back on Track: Aligning State Transportation Policy with Climate Change Goals*, Natural Resources Defense Council et Smart Growth America, 14 décembre, Annexe C. <http://smartgrowthamerica.org/documents/getting-back-on-track.pdf> (consulté le 7 janvier 2011)

- « 15 points : qualité ou performance modérée », ce qui signifie que l'État a un cadre juridique de gestion de l'urbanisation avec un potentiel ou avec des impacts modérés sur les modes de développement urbain;
- « 10 points » : qualité ou performance faible », parce qu'il existe un cadre juridique de la gestion de l'urbanisation, mais que celui-ci ne présente qu'un modeste potentiel ou de modestes impacts sur les modes de développement.
- « 0 point », ce qui se réfère à la situation où l'État ne s'est pas doté de cadre de gestion de l'urbanisation ou bien que le cadre existant n'est pas appliqué en vue d'entraîner des résultats significatifs.

Un ensemble de 15 États seulement se voient attribuer un score de 10 points et plus. Selon cette évaluation, 35 États n'auraient donc pas pris les mesures requises pour que soit menée une gestion adéquate de l'urbanisation.

Évaluation antérieure des systèmes de planification des États

Au tournant des années 2000, l'American Planning Association (APA) a réalisé une vaste analyse comparative du cadre juridique des systèmes de planification, en vue de dégager un ensemble de meilleures pratiques pouvant faire évoluer l'aménagement du territoire réalisé par les divers paliers institutionnels (Johnson, 2002; Meck, 1999).

À partir de l'analyse de l'APA, Nelson et Lang (2009, p. 14-15) ont évalué la performance des États en fonction de certains critères pouvant refléter le niveau d'activité observé aux échelons local et étatique : 1) l'obligation donnée aux municipalités de se doter de plans et de règlements d'urbanisme, 2) l'existence d'orientations gouvernementales en aménagement, 3) l'ampleur du rôle joué par l'État (approbation des plans, aide technique ou aide financière aux municipalités), 4) mécanismes de cohérence au sein de l'appareil de l'État, et 5) dans les cas où les municipalités doivent se doter de plans et de règlements d'urbanisme, nombre de domaines d'intervention sectoriels sur lesquels doivent porter ces derniers.

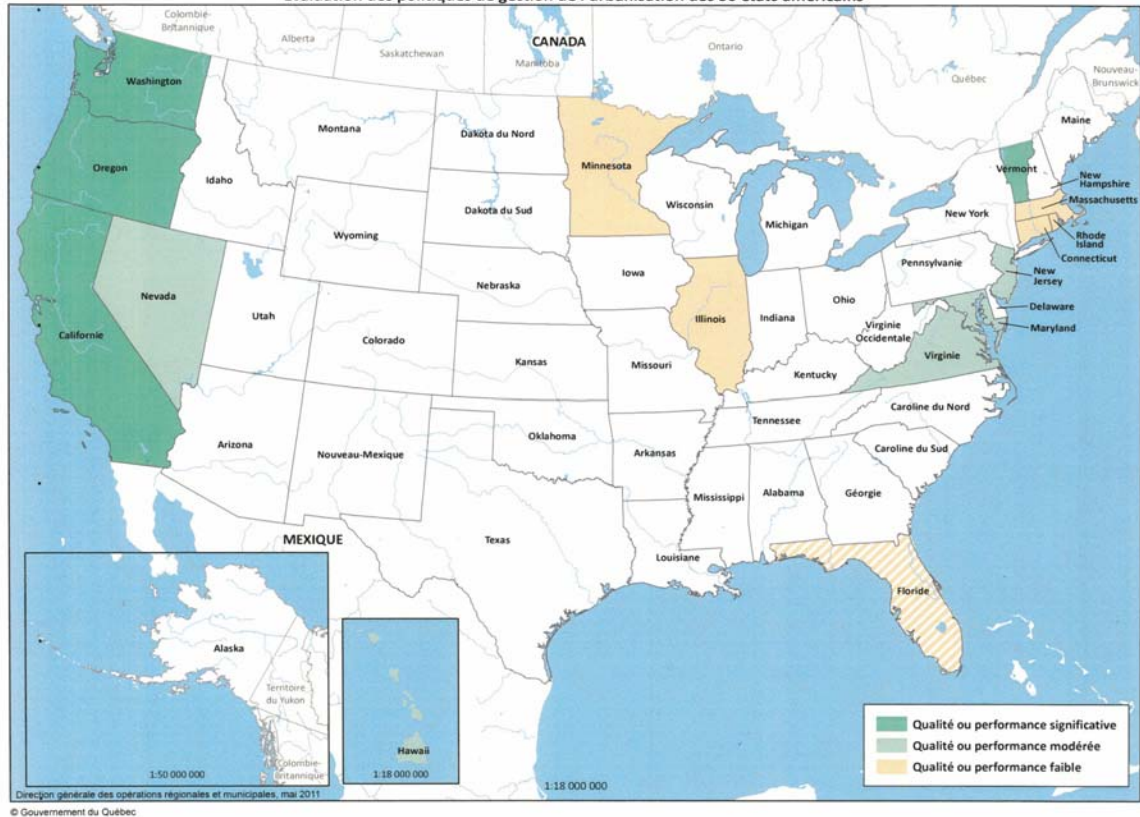
Dans cette évaluation, les États suivants se classent aux 15 premiers rangs : 1) Floride; 2) Washington; 3) Oregon; 3) Georgie; 5) Delaware; 6) Rhode Island; 7) Vermont; 8) Idaho; 9) Utah; 10) Maine; 10) Kentucky; 12) Californie; 12) New York; 12) Connecticut; 12) Nevada.

Denny JOHNSON et collab. 2002, *Planning for Smart Growth, 2002 State of the States*, Chicago, American Planning Association, 148 p.

Stuart MECK et collab. 1999, *Planning Communities for the 21st Century*, Chicago, American Planning Association, 106 p.

Arthur C. NELSON et Robert E. LANG. 2009, *The new Politics of Planning : How States and Local Governments Are Coming to Common Ground on Restructuring America's Built Environment*, Washington, D. C., Urban Land Institute, 59 p.

Évaluation des politiques de gestion de l'urbanisation des 50 états américains



» États dont la qualité ou la performance est jugée significative

Ces États sont : la Californie, l'Oregon, le Vermont et le Washington.

L'ensemble des municipalités de la **Californie** doivent être dotées d'un plan et de règlements d'urbanisme, mais ces derniers ne doivent pas obligatoirement répondre à des préoccupations particulières de gestion de l'urbanisation, ou *smart growth*. On ne peut donc pas mesurer de résultats à l'échelle de l'État. Toutefois, plusieurs gouvernements locaux auraient pris des actions significatives pour limiter l'étalement urbain avec le concours de l'État. Par ailleurs, la Loi SB375 de 2008 visant les changements climatiques devrait également avoir un impact sur l'étalement urbain, par le biais des interventions des Metropolitan Planning Organizations (MPOs)² et des gouvernements locaux. C'est ainsi que la Loi aurait fourni aux gouvernements locaux un cadre d'intervention permettant un meilleur arrimage entre la planification des transports et celle de l'aménagement du territoire, en vue de réduire les émissions de GES.

² Les MPOs sont des organismes de concertation devant être créés dans les grandes agglomérations états-uniennes en vertu de la loi fédérale. Les plans et les règles développés par les MPO constituent une condition de financement de la part du gouvernement fédéral.

L'**Oregon** a mis en place de solides mécanismes de contrôle de l'étalement urbain aux échelons de l'État et des gouvernements locaux. Toutes les villes comprennent un périmètre d'urbanisation où se concentre le développement urbain. Un ensemble de 90 % des terres privées à l'extérieur des périmètres d'urbanisation seraient dotés d'un zonage à des fins d'usages agricoles ou forestiers exclusivement. Par ailleurs, en 2009, une législation similaire à la Loi SB375 de Californie a été adoptée en vue de mieux intégrer la planification du transport et de l'aménagement du territoire dans les MPOs.

Le **Vermont** a une longue tradition d'aménagement du territoire. Il disposerait d'un ensemble de lois permettant le contrôle de l'étalement urbain. Cela inclut notamment : l'adoption de plans régionaux; une procédure particulière d'approbation des projets ayant un impact régional, administrée par une commission régionale appliquant des critères définis par l'État; un ensemble d'incitatifs financiers pour inciter à la consolidation urbaine ou au redéveloppement; ainsi que la coordination de l'action des ministères en vue de l'atteinte d'objectifs de *smart growth*. Malgré ces instruments, les résultats ne seraient pas toujours à la hauteur des attentes. Toutefois, l'État aurait beaucoup investi monétairement dans la conservation de territoire; 20 % du territoire serait ainsi protégé de façon permanente.

Le système de l'État de **Washington** ressemble à celui de l'Oregon. Son application vise toutefois les *counties* les plus peuplés. L'urbanisation doit y être concentrée dans des périmètres d'urbanisation, à l'extérieur desquels il y a une protection des zones agricoles et forestières ainsi que des espaces naturels. L'application de ces mécanismes est supervisée par des commissions régionales. Ces politiques auraient eu un impact déterminant dans les principales zones urbaines, dont Seattle. Elles seraient toutefois appliquées inégalement. L'État n'interviendrait pas dans le cas de plusieurs *counties* ruraux qui n'exercent pas de contrôle de l'étalement urbain.

» États dont la qualité ou la performance est jugée modérée

Ces États sont : Hawaï, le Maryland, le New Jersey, le Nevada et la Virginie.

La loi relative à l'aménagement du territoire de l'État d'**Hawaï** datant de 1961 s'est avérée relativement efficace pour contrer l'étalement urbain. Son application présenterait toutefois des faiblesses quant au contrôle du développement des complexes touristiques (*resorts*).

Au **Maryland**, le *Planning Act* de 1992 a prévu l'adoption d'un plan et de règlements d'urbanisme dans toutes les municipalités, en fonction de sept orientations définies par l'État. En 1997, l'État s'est doté d'une stratégie visant la localisation de ses grandes infrastructures. Cette approche aurait eu un impact significatif sur les usages institutionnels et résidentiels multifamiliaux, mais non sur les usages résidentiels

unifamiliaux qui se sont en grande partie établis à l'extérieur des zones désignées pour le développement urbain. Malgré ce contexte général, les autorités locales auraient appliqué un contrôle significatif de l'étalement urbain dans l'agglomération de Baltimore, laquelle concentre la majeure partie de la population de l'État.

Le **New Jersey** a adopté deux approches pour contrôler l'étalement urbain. L'État s'est doté d'un plan d'aménagement pour l'ensemble de son territoire, à la suite d'une consultation des gouvernements locaux. Ce plan était destiné à guider ses investissements en infrastructures et à orienter les planifications locales, sans qu'une conformité soit toutefois exigée par l'État. La seconde approche visait la conservation d'espaces naturels par l'achat et le transfert de droits de développement. En dépit de ces mesures, l'étalement urbain s'est réalisé, mais les efforts de protection des milieux naturels méritent d'être retenus.

Au **Nevada**, la législation relative à la gestion de l'urbanisation se limite aux régions métropolitaines de Las Vegas et de Reno, qui regrouperaient toutefois près de 90 % de la population de l'État. Des plans métropolitains s'y trouvent requis. Le développement de Las Vegas se serait effectivement densifié; la présence à la périphérie de terres fédérales et de contrôles relatifs à l'approvisionnement en eau aurait cependant facilité cette densification. L'impact de la planification serait toutefois moins probant dans le cas de la région métropolitaine de Reno.

En **Virginie**, c'est depuis 1975 que les municipalités doivent se doter d'un plan et de règlements d'urbanisme, sans toutefois que des mesures particulières de gestion de l'urbanisation aient été prévues. Une loi de 2007 oblige certaines municipalités, selon leur taille et le niveau de croissance de leur population, à se doter, d'ici 2011, de périmètres d'urbanisation. La loi comporte également des mesures y encourageant, mais non y obligeant, les investissements locaux et étatiques en matière de transport, d'habitation et de développement économique. Par ailleurs, l'État s'est doté de divers outils sectoriels pouvant contribuer au contrôle de l'étalement urbain : un programme relatif à l'achat ou au transfert des droits de développement dans les territoires agricoles, un fonds destiné à la revitalisation urbaine et des mesures spécifiques visant à contrer l'étalement urbain dans le secteur de la Baie de Chesapeake.

» États dont la qualité ou la performance est jugée faible

Ces États sont : le Connecticut, la Floride, l'Illinois, le Massachusetts, le Minnesota et le Rhode Island.

Le **Connecticut** s'est doté en 2007 de lois faisant office de politique de *smart growth* ayant pour objectifs : d'encourager ou de promouvoir le développement dans les secteurs desservis; de décourager l'étalement urbain en renforçant les capacités de planification

par le biais de l'aide technique de l'État; de requérir des estimations de besoins en espaces urbains pour les horizons 2032, 2042 et 2057; d'implanter un système d'information géographique; et d'encourager la constitution d'un « *regional council of government* » dans les divers districts de planification. Cette législation ne comprend toutefois aucune mesure coercitive. Par ailleurs, une autre loi adoptée en 2007 a défini les orientations d'aménagement devant guider le gouvernement de l'État lors de l'élaboration de lois, politiques et programmes concernant l'aménagement du territoire.

C'est en 1987 que la **Floride** s'est dotée d'un cadre juridique visant à contrôler l'étalement urbain, à protéger les terres agricoles et les espaces naturels ainsi qu'à favoriser un développement plus dense. Ce cadre comprenait plusieurs mesures : l'obligation faite aux gouvernements locaux de se doter d'un plan et de règlements d'urbanisme; l'approbation de ces plans et règlements par le gouvernement; la détermination de cibles pour les dépenses gouvernementales en infrastructures; des investissements importants dans la conservation des espaces naturels, dans la planification régionale et dans les analyses de l'impact régional des projets de développement. Ce cadre d'intervention se caractérise tout particulièrement par l'application du principe de « *concurrency* », en vertu duquel aucun développement urbain n'est permis en l'absence de réseaux adéquats de voies de circulation, d'aqueduc, d'égout ou d'autres infrastructures. Toutefois, les résultats de ces efforts seraient mitigés comme au Maryland; beaucoup d'activités de planification, mais peu de changements dans les modes de développement urbain.

Le 7 mai dernier, le Sénat de la Floride a adopté une loi qui restreint considérablement la portée du système de gestion de l'urbanisation et de ses outils. Reste à voir quelles en seront les conséquences.

Au cours des 10 dernières années, l'**Illinois** a mené plusieurs activités de sensibilisation au *smart growth*. Cette démarche est toutefois restée incitative et n'a comporté que peu de mesures réglementaires. Les mesures les plus significatives auraient été celles comportant des incitatifs financiers.

En dépit de nombreuses mesures d'intervention et de législation adoptées par le **Massachusetts** au cours des 10 dernières années en matière de gestion de l'urbanisation, l'étalement urbain demeurerait le mode dominant de développement urbain.

Le **Minnesota** se caractérise par les politiques de gestion de l'urbanisation adoptées par le Conseil métropolitain de l'agglomération St-Paul–Minneapolis (*Twin Cities Metropolitan Council*), qui est un organisme de l'État, ses membres étant nommés par le gouverneur. Le Conseil s'est doté d'un périmètre d'urbanisation, le *Metropolitan Urban Service Area*

(MUSA). Le cadre d'intervention applicable à l'ensemble du territoire de l'État aurait donné lieu à d'importants efforts de planification et de concertation intermunicipale, mais n'aurait pas réussi à juguler l'étalement urbain.

En 2006, le **Rhode Island** s'est doté d'un plan d'aménagement intitulé *Rhode Island 2025*, localisant notamment les territoires devant accueillir le développement urbain. En plus de cette planification, l'instauration d'un crédit de taxe visant les bâtiments commerciaux historiques serait considérée comme une importante mesure de gestion de l'urbanisation dans ce petit État doté d'un important ensemble de bâtiments patrimoniaux.

* * *

On pourrait se demander où se situerait le Québec si cette évaluation avait inclus les provinces canadiennes. Nous sommes d'avis qu'il ferait sûrement partie de la liste des États ayant obtenu ici un score de 10 et plus. Il nous apparaît en effet que sur le plan des mécanismes formels visant la consolidation des zones urbaines existantes, le Québec dispose de mécanismes comparables à ceux de l'Oregon, qui fait ici l'objet d'une évaluation très favorable. En effet, selon nous, les mesures découlant des lois de l'Oregon régissant l'aménagement du territoire³ se comparent à la combinaison des mesures québécoises reliées aux périmètres d'urbanisation et aux zones prioritaires des schémas d'aménagement et de développement, au contrôle découlant de l'application de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles et aux modalités des programmes d'aide financière aux infrastructures.

Ce document de veille a fait l'objet d'un article dans la revue Urbanité de l'été 2011. (<https://sites.google.com/site/plurbanite/>)

³. Department of Land Conservation and Development. *State Statutes* (lois 195, 197, 215, 227 et 268). http://www.oregon.gov/LCD/state_statutes.shtml

www.mamrot.gouv.qc.ca

*Affaires municipales,
Régions et Occupation
du territoire*

Québec 