

MINISTERE DE LA REGION WALLONNE
Conférence Permanente du Développement Territorial

RAPPORT FINAL DE LA SUBVENTION 1999
Septembre 2000

Thème 7.1.
Les coûts de la désurbanisation

**Université Libre
de Bruxelles**
GUIDE

**Université Catholique
de Louvain**
CREAT

Université de Liège
LEPUR
(ULg-FUSAGx)

AVANT-PROPOS

D'après les termes de la subvention, l'évaluation des coûts de la désurbanisation doit être envisagée comme un bilan établissant les gains et les pertes liés à ce phénomène. Elle doit s'appuyer sur une approche qui intègre les aspects socio-économiques, environnementaux, patrimoniaux et les répercussions sur les finances publiques liées à l'occupation du sol et au développement des infrastructures de transport et aux équipements. Ces coûts sont évalués en fonction d'effets directs, indirects et induits.

L'objectif de l'étude est de proposer une démarche d'intervention tant en ce qui concerne les demandes ponctuelles que la stratégie à adopter dans le cadre du développement territorial. Il s'agit dès lors d'une proposition d'aide à la décision tant au niveau régional que local. Ainsi, l'angle d'approche de l'étude oscillera toujours entre analyse au plan régional et au plan local.

Cette recherche est financée par la « Conférence Permanente de Développement Territorial », programme de recherche inter-universitaire mis sur pied par la Région wallonne. Une première partie de la recherche financée par le programme 1998 de la subvention a porté essentiellement sur la conceptualisation du phénomène de la désurbanisation ainsi que sur de premières pistes d'évaluation des coûts. Les résultats ont été consignés dans un premier rapport final pour la subvention 1998 et remis en septembre 1999. L'objet de notre étude financée par le programme 1999 de la subvention se focalise sur le cœur de la recherche à savoir l'évaluation des coûts de la désurbanisation. Ce rapport présente donc un ensemble de résultats relatifs à l'évaluation de coûts de natures diverses.

Il s'agit d'une recherche exploratoire. L'objet de notre recherche est peu couvert par la littérature. Il n'existe dès lors pas de méthodologie éprouvée qui servirait de point de départ à notre analyse. En outre, le thème est essentiellement transversal et pluri-disciplinaire : le phénomène de la désurbanisation a des impacts financiers en termes d'équipements et de transports, des impacts environnementaux estimables ou non par des valeurs financières, des impacts sur le développement des inégalités sociales. Dès lors, le lecteur ne doit pas s'étonner de la relative non-homogénéité des méthodologies suivies dans les différents chapitres de ce rapport. En effet, d'une part, la variété des thématiques implique des approches méthodologiques qui peuvent être différentes. D'autre part, le caractère exploratoire de la recherche implique aussi le test de diverses méthodologies. Comme l'objet de notre subvention de recherche est de proposer des outils, techniques et méthodes d'aide à la décision, la diversité des approches proposées, fonction des compétences des chercheurs et des thématiques analysées, s'inscrit dans cet objectif.

En outre, l'objet de la recherche, même ciblé aux seuls coûts de la désurbanisation, s'est révélé complexe et multiple. Il a fallu dès lors opérer des choix.

Choix des thématiques sur lesquelles les surcoûts liés au phénomène de la désurbanisation seront évalués. Le Comité d'Accompagnement a orienté notre étude vers l'estimation des coûts financiers liés aux infrastructures de transport et aux services publics collectifs, vers la recherche du lien entre forme urbaine et pratiques de mobilité, vers les effets et les incidences sur l'environnement des actes de désurbanisation et vers les effets en termes de cohésion sociale qui peuvent être directement engendrés par le phénomène de la désurbanisation.

Choix du niveau spatial d'approche du phénomène : l'hypothèse de création de surcoûts liés à la désurbanisation a été testée, selon les thématiques, soit de manière globale sur le territoire wallon, soit sur des entités particulières. La disponibilité des données aux différentes échelles spatiales a orienté très certainement le niveau spatial de l'analyse de chacune des problématiques.

Choix des acteurs de ce phénomène de désurbanisation. L'étude s'est principalement

orientée vers les coûts liés aux localisations résidentielles. Une analyse portant sur les activités économiques pourrait encore être menée.

Mises à part les faiblesses liées aux choix effectués au sein de multiples aspects de l'objet de recherche, ce rapport devrait être complété suivant deux grands axes. D'une part, les résultats présentés devraient être envisagés dans une perspective globale. Ils devraient s'intégrer les uns par rapport aux autres, présenter une cohérence méthodologique, en sachant qu'un objectif commun les sous-tend. Cette finalisation du travail pourrait être envisagée comme objet des prochains mois. D'autre part, il est clair que cette approche des coûts de la désurbanisation devrait également intégrer l'aspect d'évaluation des outils des pouvoirs publics liés au phénomène de désurbanisation et des propositions relatives à leur amélioration. Il s'agit dans ce cas d'une étude à part entière qui nécessiterait un travail de plus longue durée.

INTRODUCTION

Après avoir étudié de manière générale la problématique de la désurbanisation durant les huit premiers mois de la subvention de recherche, nous avons orienté les travaux de cette année vers le cœur du problème à savoir l'évaluation des coûts de la désurbanisation ou, de manière plus générale, de l'impact socio-économique de la déconcentration des activités et des ménages. Suite aux propositions du comité d'accompagnement, il a été décidé d'envisager les coûts de la désurbanisation selon quatre angles d'approche distincts :

- Une approche financière, dont l'objectif général est d'arriver à objectiver et quantifier les coûts de la désurbanisation, essentiellement liés au développement et à l'entretien des infrastructures de transport et de réseaux.
- Une approche orientée vers la mobilité des personnes recherchant les liens entre forme urbaine et mode d'urbanisation et pratiques de mobilité.
- Une approche environnementale visant à proposer des indicateurs et une méthodologie d'évaluation de projets sous forme d'outil d'aide à la décision.
- Une approche centrée sur la cohésion sociale visant à réaliser une évaluation globale des impacts sociaux de la désurbanisation et de leur inscription sur le territoire.

L'hypothèse qui sous-tend ces différents aspects se réfère à l'existence de surcoûts engendrés par le phénomène de la désurbanisation.

Pour tester cette hypothèse, plusieurs démarches sont envisagées :

- une approche théorique : à partir de données de coûts estimées à partir d'enquêtes ou de la littérature, évaluation de surcoûts théoriques liés à différentes formes urbaines. Cette estimation des coûts est ensuite appliquée à différents cas. Des monographies de territoires particuliers servent d'exemples à la théorie proposée.
Les chapitres traitant des surcoûts liés aux infrastructures de transport, aux services publics collectifs et aux études d'incidence environnementales relèvent de cette démarche. Globalement car les méthodologies proposées par les différents chapitres diffèrent de par la thématique traitée et l'orientation théorique proposée.
- Une approche hypothético-déductive : l'hypothèse est testée empiriquement sur l'ensemble du territoire wallon. Les données utilisées proviennent de recueils de statistiques. Les chapitres traitant des effets de la désurbanisation sur les pratiques de mobilité et sur la cohésion sociale relèvent de cette démarche.

1. APPROCHE FINANCIERE DES COUTS DE LA DESURBANISATION

L'hypothèse générale de cette partie de l'étude se réfère à l'idée que les choix de localisation actuels des ménages et des activités déterminent des surcoûts en matière d'infrastructures de transport et de services publics collectifs (réseaux et dessertes). La distinction entre les deux types de thématiques est effectuée et deux chapitres distincts détaillent la problématique.

La première partie se penche sur les surcoûts en termes de services publics collectifs engendrés par la désurbanisation. Pour chaque service étudié, une démarche exploratoire a

été utilisée, avec pour objectif de construire des statistiques de coûts à partir d'entretiens avec des témoins privilégiés. Les résultats fourniront donc une approche théorique du phénomène. Le travail se poursuit alors par une étude monographique. Différentes formes urbaines ont été comparées au sein même de l'entité communale d'Esneux, ce du point de vue des coûts liés à l'implantation de deux services collectifs : l'alimentation en eau alimentaire et l'épuration des eaux usées. Il s'agit de ce fait d'une approche micro-spatiale dont les résultats offrent à réfléchir sur les surcoûts liés directement à la désurbanisation.

La deuxième partie, quant à elle, a pour objectif de quantifier les coûts liés au développement des infrastructures de transport afin d'obtenir une série de coûts de référence pour le transport de personnes et des marchandises en Wallonie et de pouvoir les utiliser dans le cadre d'une comparaison des coûts de transport induits par différents scénarii d'urbanisation. Deux approches sont envisagées : d'une part, l'approche globale qui intègre tous les coûts occasionnés par le transport et, d'autre part, l'approche marginale qui prend en compte uniquement les coûts provoqués par une unité de trafic supplémentaire. Ces deux approches permettent de dégager le coût social du transport, c'est-à-dire son coût réel, qu'il soit supporté par l'utilisateur, par le producteur, par d'autres individus ou d'autres entreprises, ou encore par les pouvoirs publics, par exemple sous la forme de subventions. En outre, le coût social de transport est constitué d'une partie interne et d'une partie externe. Cette partie de l'étude est à proprement parler de nature micro-économique.

2. APPROCHE MOBILITE DES COÛTS DE LA DESURBANISATION

Il est clair que le phénomène de la désurbanisation entraîne l'augmentation des distances parcourues et que l'ampleur de celles-ci peut avoir une influence sur les choix des modes de déplacement. En outre, la voiture est caractérisée par un coût social plus élevé que les autres modes de transport. De ce fait, ce chapitre a tout son intérêt lorsqu'il a pour objet de mieux comprendre les interactions entre les formes d'urbanisation et les comportements de mobilité. Ces modes d'occupation sont cernés par, d'une part, la densité de population et, d'autre part, par la distance par rapport aux grandes villes où se concentrent activités et emplois.

L'approche de cette étude est de type macro-spatial ; le test de l'hypothèse se réalise sur l'entièreté du territoire wallon.

3. APPROCHE COHESION SOCIALE DES COÛTS DE LA DESURBANISATION

Ce chapitre a pour objet de rechercher les effets du phénomène de la désurbanisation enregistré sur le territoire wallon sur la cohésion sociale des populations qui y vivent. La cohésion sociale, quant à elle, est une notion faisant référence à la conjonction de deux caractéristiques du développement de la société sur un espace déterminé : l'intégration et la solidarité.

Dans ce cas, en raison de la méthodologie d'étude et des données disponibles, l'approche est macro-spatiale. Les disparités territoriales sont envisagées au niveau de la commune. Il y a, d'une part, les variations inter-communales des indicateurs sociaux et, d'autre part, les variations inter-communales des écarts intra-communales de ces valeurs.

Le chapitre se structure autour de deux axes: le test du modèle cadrant les effets de la désurbanisation sur la cohésion sociale au sein d'espaces urbains et périurbains et le test de ce même modèle sur les villes de Wallonie, différenciées suivant leur taille et leur localisation

géographique. On se situe ainsi dans les deux dimensions du phénomène de la désurbanisation afin de tester le plus finement possible le modèle.

4. APPROCHE ENVIRONNEMENTALE DES COÛTS DE LA DESURBANISATION

Les mutations spatiales engendrent des effets et des incidences sur l'environnement. Les effets et les incidences peuvent être évaluées du point de vue individuel et du point de vue collectif.

L'objet de ce chapitre est l'élaboration d'un outil permettant d'effectuer une évaluation environnementale du phénomène de la désurbanisation, phénomène touchant différents actes d'aménagement.

L'approche envisagée est micro-spatiale. Elle se base sur la méthodologie des études d'incidence sur l'environnement (EIE) qui a pour objet d'analyser les conséquences environnementales d'une installation ou d'un projet précis.

La démarche repose sur trois étapes : tout d'abord, le choix et la construction de descripteurs qui permettent de mesurer des contextes environnementaux. Pour chaque descripteur, nous précisons sa méthode de construction et la ou les sources d'informations disponibles, ensuite, la construction d'un inventaire des activités par l'élaboration d'une typologie d'actes d'aménagements (nature des activité(s), données significatives qui permettent de caractériser le projet) et enfin, l'évaluation des effets et incidences sur l'environnement d'actes d'aménagements par l'application de la méthode sur quelques cas théoriques.

Le chapitre se centre d'abord sur la présentation de la méthodologie ainsi que ses modalités générales d'application. Ensuite, l'outil d'évaluation est testé sur la comparaison de deux cas exemplatifs d'actes d'aménagement résidentiel situés sur le territoire de la commune de Court Saint-Etienne.

CONSIDERATIONS METHODOLOGIQUES

1. A PROPOS DE L'OBJECTIF GENERAL DE LA RECHERCHE

Une première question est de savoir à quoi comparer « la désurbanisation ». En effet, évaluer le coût de la désurbanisation en tant que tel revient à évaluer le coût de l'urbanisation dans une tendance globale de déconcentration des activités. Posée de cette manière, la question prend des proportions énormes et sort du cadre de cette recherche. Il apparaît plus réaliste de ramener la question à « l'évaluation des surcoûts de la désurbanisation ». Cette formulation sous-entend qu'il existe un mode d'urbanisation « normal » en l'absence du phénomène de désurbanisation et qui n'engendrerait pas de surcoûts.

Evaluer les surcoûts de la désurbanisation revient à comparer les coûts entre ces deux modes : l'urbanisation « normale » ⁽¹⁾ et la désurbanisation. Le problème est alors de définir quel est ce mode normal d'urbanisation, ou plus modestement, d'émettre des hypothèses et de décrire des modèles d'urbanisation sur lesquels baser nos comparaisons.

2. DEMARCHE METHODOLOGIQUE GLOBALE

La complexité du problème abordé nous amène à proposer une double démarche articulant à la fois le changement d'échelle et la confrontation réalité-modèles, pratiquant de la sorte à la fois une démarche inductive (construction d'une explication voire d'un modèle à partir de l'observation) et une démarche déductive (confrontation d'un modèle avec la réalité).

2.1. NIVEAU SPATIAL D'ANALYSE

2.1.1. Démarche macro-micro

De nombreux coûts, comme ceux liés à la mobilité, à l'environnement ou à la cohésion sociale, ne peuvent être correctement appréhendés qu'à une échelle globale sans nécessairement tenir compte du processus de désurbanisation. Ils seront donc d'abord mesurés ou estimés globalement puis appliqués à quelques situations « modèles » construites pour refléter les conséquences du processus de désurbanisation, par exemple espace central ou péricentral en déclin, urbanisation linéaire le long d'une route existante, lotissement nouveau avec création de voirie, densification d'un noyau existant, certaines situations pouvant être en outre imaginées à des distances différentes d'un pôle urbain.

2.1.2. Démarche micro-macro

D'autres coûts, comme ceux liés à la mise en place des services distribués le long du réseau - ex. : gaz, eau, électricité, égouttage ou la construction d'écoles primaires - ne peuvent être appréhendés qu'à partir de cas locaux qui permettent de bien corrélérer les coûts aux formes de la désurbanisation. Ils seront donc d'abord mesurés ou estimés à partir d'une monogra-

¹ L'intégration de la définition de formes urbaines « durables » et leur prise en compte dans les politiques territoriales est assez variable au sein des pays européens, et très peu présente en Région wallonne. Voir à ce sujet la note de J.-M. Halleux : *Elaboration et intégration du concept de ville compacte*, mai 1999.

phie puis ensuite généralisés sous forme de modèles qui pourront ensuite être testés sur d'autres cas.

On devrait de la sorte disposer en fin d'analyse - pour les coûts retenus comme les plus pertinents dans le cas de la désurbanisation - d'un ensemble d'outils pouvant servir d'instruments d'aide à la décision.

2.1.3. En résumé :

Trois niveaux spatiaux dans l'évaluation des coûts :

- les coûts macro-spatiaux liés à la délocalisation des activités et ménages (mobilité résidentielle),
- les coûts micro-spatiaux liés à la déprise urbaine (lieux en déclin),
- et les coûts micro-spatiaux liés à la manière dont les ménages et activités s'implantent en périphérie (lieux qui « bénéficient » de la désurbanisation).

Trois modèles d'urbanisation considérés :

- la densification de noyaux d'habitat existants,
- l'urbanisation linéaire le long de voiries existantes,
- et l'urbanisation avec création de nouvelles voiries, c'est à dire essentiellement en lotissement.

2.2. COÛTS FINANCIERS ET COÛTS NON FINANCIERS

Une approche financière des coûts de la désurbanisation signifie que les coûts sont ramenés à des coûts monétaires. La question est donc de savoir quels sont les coûts non financiers qu'il convient d'inclure dans cette approche et donc de ramener à des coûts monétaires.

2.3. COUT GLOBAL DE LA DESURBANISATION

Dans la mesure où, d'une part, nous pouvons évaluer des variations de coûts liées à des modes différents d'urbanisation et où, d'autre part, nous connaissons la répartition quantitative des ménages entre les différents modes d'urbanisation identifiés, peut-on se permettre de généraliser les coûts de référence ainsi dégagés pour estimer un coût global de la désurbanisation ? De la même manière, différents scénarios de modes d'urbanisation dominants dans les années à venir peuvent-ils être imaginés et évalués pour l'ensemble de la Wallonie (renforcement des modes d'urbanisation les plus coûteux, maintien de la tendance actuelle ou évolution favorable vers les modes les plus économiques) ?

3. APPROCHE DES COÛTS D'URBANISATION PAR MENAGE

L'objectif de cette partie de la recherche serait de dégager des coûts d'urbanisation par ménage selon différents modes d'urbanisation.

3.1 DIMENSION MACRO-SPATIALE

Ce point cherche à estimer les coûts de la désurbanisation liés à la délocalisation des ménages. Trois types de coûts peuvent être envisagés :

- L'augmentation des coûts de transports, dans la mesure où la désurbanisation entraîne une augmentation des déplacements. Outre le calcul du coût marginal de transport, la

difficulté est ici d'estimer l'augmentation de déplacements effectivement induite par la désurbanisation, indépendamment de la croissance économique, de l'augmentation du niveau de vie, de la croissance du parc automobile, etc. On voit qu'il est difficile d'isoler complètement un facteur des autres dans la mesure où ils peuvent se renforcer mutuellement.

- L'augmentation des coûts liés aux besoins de services publics, dans la mesure où la désurbanisation peut créer une demande qui s'additionne à l'évolution naturelle de la population. Cette évaluation nécessite de connaître les accroissements de population causés par la désurbanisation ainsi que le coût global des services publics par ménage.

Services publics concernés : crèches, écoles, maisons de jeunes, centres socio-culturels, équipements sportifs, maisons de retraite, hôpitaux, administrations communales, installations de traitement des déchets et des eaux usées, etc.

Il est important de tenir compte du type de population qui se « désurbanise » (âge, niveau de revenu...) et qui présente des besoins spécifiques et donc des coûts spécifiques à plus ou moins long terme.

3.2 DIMENSION MICRO-SPATIALE : LIEUX EN DEPRISE

Deux coûts apparaissent directement liés à la déprise urbaine :

- Les coûts liés à la vacance des logements.
- Les coûts liés à la sous-utilisation des services publics.

3.3 DIMENSION MICRO-SPATIALE : LIEUX EN CROISSANCE

Nous proposons une méthode en trois étapes pour évaluer ces coûts :

1. Elaboration d'une typologie des modes d'urbanisation des ménages.

Trois modes d'urbanisation seraient envisagés au départ : densification de noyaux d'habitat existants, urbanisation linéaire le long de voiries existantes, et urbanisation avec création de nouvelles voiries, c'est à dire essentiellement en lotissement. Ces trois modes devront être affinés en une typologie plus fine en fonction de déterminants à choisir (densité, etc.).

2. Détermination de coûts de référence applicables aux différents modes d'urbanisation.

Il s'agit bien ici de s'intéresser uniquement aux coûts liés aux différents modes d'urbanisation. Cela étant, quels déterminants choisir pour ces coûts, sachant qu'il est nécessaire d'en limiter le nombre² et qu'il existe un grand nombre de facteurs techniques susceptibles de les influencer ?

² « En effet, plus les recherches monographiques multiplieraient les déterminants quantitatifs et qualitatifs des charges, plus la taille de l'échantillon étudié devrait augmenter pour respecter les contraintes de l'estimation statistique et fournir une mesure significative des paramètres de la fonction coût » (Guengant, 1996, p. 26).

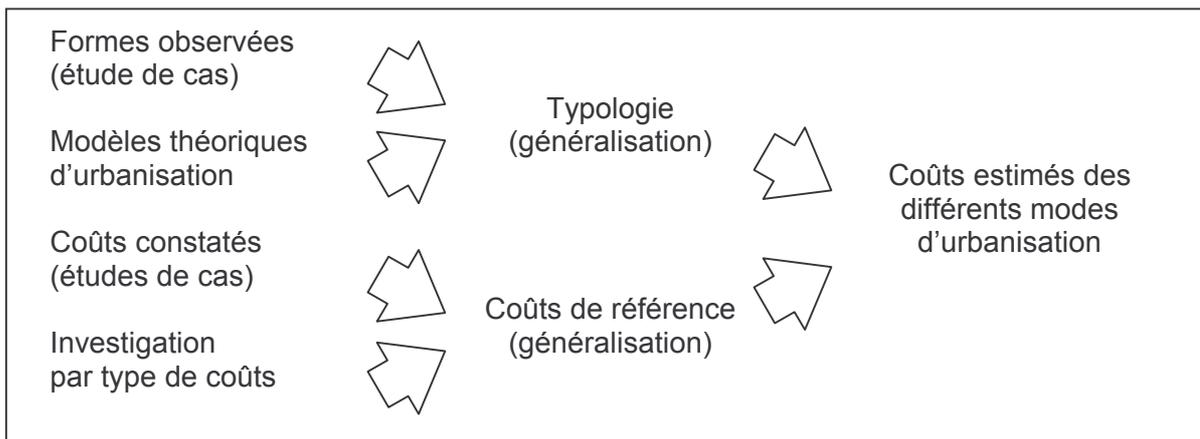
Le tableau qui suit présente une série de déterminants possibles :

Coûts	Nature des coûts	Déterminants possibles
Infrastructures des services collectifs	Equiperment en voiries et leur entretien, éclairage, distribution d'eau, gaz, électricité, télédistribution, égouttage	La densité de logements, la taille des parcelles, la présence mitoyenneté, la longueur et surface des nouvelles voiries...
Distributions des services collectifs	Courrier, déchets	La densité de logements, la présence de mitoyenneté, la longueur des nouvelles voiries...
Mobilité et déplacements ³	Efficacité des TEC, ramassage scolaire, distances aux services	La densité de logements, proximité par rapport aux services et aux « centres urbains » les plus proches...

3. Influence du mode d'urbanisation des ménages sur le coût de l'urbanisation.

A ce stade, l'évaluation des coûts liés à la manière dont les ménages s'implantent en périphérie devrait pouvoir être faite sous forme de comparaison des coûts marginaux des différents modes d'urbanisation des ménages.

En résumé, la démarche proposée pour y arriver peut se schématiser comme suit :



³ En veillant à ce qu'il n'y ai pas de redondance avec les estimations de coûts au niveau macro-spatial.