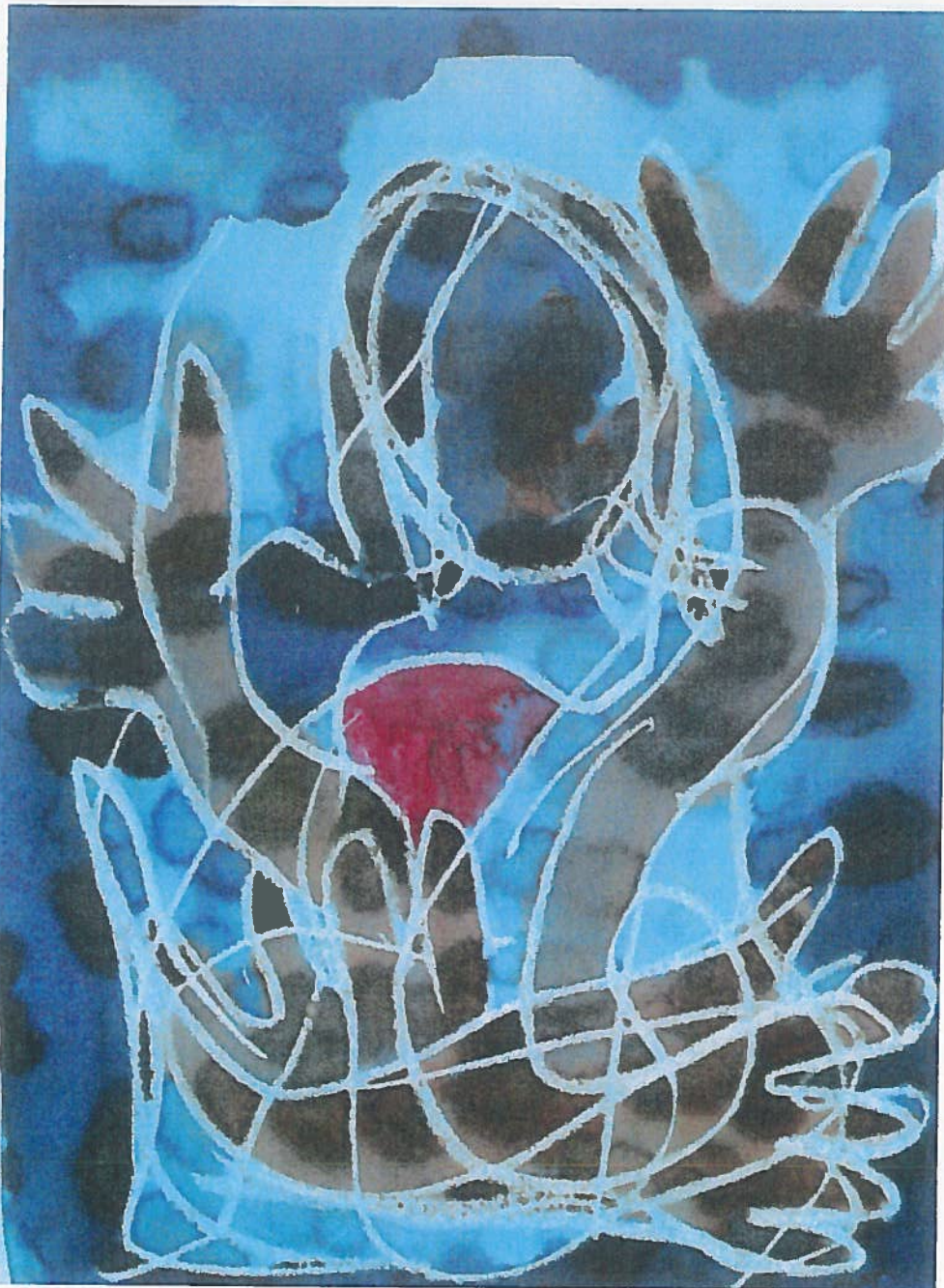




DIREKTION FÜR ENTWICKLUNG UND ZUSAMMENARBEIT **DEZA**
DIRECTION DU DEVELOPPEMENT ET DE LA COOPERATION **DDC**
DIREZIONE DELLO SVILUPPO E DELLA COOPERAZIONE **DSC**
SWISS AGENCY FOR DEVELOPMENT AND COOPERATION **SDC**
AGENCIA SUIZA PARA EL DESARROLLO Y LA COOPERACION **COSUDE**

Villes intermédiaires environnement et développement durable

Jean-Claude Bolay et Yves Pedrazzini



Document de travail de la DDC 11/99

(With a summary in English)

Berne, Suisse
décembre 1999

Villes intermédiaires environnement et développement durable

Jean-Claude BOLAY et Yves PEDRAZZINI

Institut de Recherche sur l'Environnement Construit (IREC)

Département d'Architecture / Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne

Jean-Claude Bolay
Sociologue, Dr es sciences politiques
Adjoint scientifique et chargé de cours
Coordinateur du Groupe de Projets "Gestion de
l'Environnement Urbain" FNRS SPP Environnement
Email : Jean-Claude.Bolay@epfl.ch
Tél. 41/21/693.62.13

Yves Pedrazzini
Sociologue, Dr es sciences
Premier Assistant et chargé de cours
Coordination du Groupe de Projets "Gestion de
l'Environnement Urbain" FNRS SPP Environnement
Email : Yves.Pedrazzini@epfl.ch
Tél. 41/21/693.32.45

<http://dawwww.epfl.ch/bio/bolay/JCB1.HTM>

Institut de Recherche sur l'Environnement Construit
Dpt d'Architecture EPFL
14, Av. Eglise Anglaise
1006 Lausanne (Switzerland)

VILLES INTERMEDIAIRES

ENVIRONNEMENT ET DEVELOPPEMENT

DURABLE

Résumé	1
Summary	2
1. Villes intermédiaires dans le Sud : un rôle novateur pour le développement	3
1.1. L'urbain dans le Tiers Monde, entre diversité et complexité	4
1.2. Une définition multidimensionnelle : de la taille démographique au rôle économique et politique de la ville intermédiaire	5
2. Villes intermédiaires : un rôle spécifique dans le réseau urbain	6
2.1 Population, services et territoire : les trois facettes de l'intermédiation	7
2.2 Vers une typologie de la ville intermédiaire	8
2.3 Pour une analyse de la complexité urbaine : les multiples fonctions de la ville intermédiaire	11
2.4 Gestion urbaine et coût du développement	13
3. Les acteurs sociaux dans les villes intermédiaires	15
3.1 Renouvellement des acteurs en villes intermédiaires	15
3.2 Acteurs institutionnels et acteurs populaires	16
4. Gestion des villes intermédiaires : entre avantages et inconvénients	18
4.1 Des obstacles à surmonter	18
4.2 Des avantages dans un contexte de mondialisation	19
4.3 Pistes de réflexion pour l'avenir	20
5. Conclusion : Villes intermédiaires, un rôle central pour le développement urbain durable	22
Bibliographie	23
Annexe 1 : Villes intermédiaires : bref aperçu statistique	25
Annexe 2 : Répartition de la population urbaine	26

Résumé

Si l'urbanisation du tiers monde se poursuit à travers une dynamique amplement reconnue de métropolisation, il est cependant indéniable que l'urbain ne se limite pas à cet échelon supérieur de l'armature urbaine. Les maux, apparemment insolubles, dont les métropoles sont affectées (concentration humaine, densification, ségrégation, violence, pauvreté, habitat précaire et pollutions) nous incitent à porter le regard vers les villes de taille inférieure afin d'examiner leurs potentialités en matière de gestion urbaine, d'environnement et de développement durable.

De fait, ces villes se définissent non seulement par leur taille mais également par la fonction qu'elles occupent au sein du réseau urbain et dans la région où elles sont implantées. Elles jouent avant tout un rôle de relais régional entre, d'une part, les grandes agglomérations urbaines et, d'autre part, les petites villes à rayonnement purement local et les zones rurales. Ces fonctions, à caractère économique, administratif, socioculturel et politique, nous apparaissent comme le critère d'identification le plus significatif, raison pour laquelle le concept de "ville intermédiaire" semble le plus apte pour transcrire la complexité de leur imbrication dans un système plus vaste.

Ce sont principalement trois types de fonctions qui les définissent : la taille de leur population; leur offre en services, équipements et activités; leur localisation territoriale.

Cependant, il est évident que, partie prenante du phénomène d'urbanisation, la ville intermédiaire ne peut être analysée qu'en tenant compte de l'environnement dans lequel elle s'insère et de la dynamique démographique et économique qui caractérise la région et le pays où elle se trouve.

La notion de "coût du développement urbain (coûts d'équipements + coûts de fonctionnement)" permet de singulariser cette position. Ces dépenses évoluent par paliers démographiques et sont différenciées selon le secteur. Ainsi en est-il des dépenses de fonctionnement qui augmentent d'abord de façon exponentielle pour ensuite, à partir d'une certaine taille de population, diminuer. Les investissements en équipements subissent, eux, un saut brutal dès que la ville intermédiaire se dote de services plus complexes répondant à des besoins locaux et régionaux. L'établissement d'un bilan "véridique" du coût urbain devrait en outre intégrer les gains en productivité qui accompagnent l'urbanisation et les dépenses prises en charge par les instances régionales et nationales.

La gestion des villes intermédiaires s'accompagne d'un renouvellement des acteurs sociaux. Le renforcement des dynamiques de réseaux et les politiques de décentralisation offrent un champ de manœuvre plus étendu aux acteurs locaux qui peuvent entrer en conflit avec les intérêts des élites provinciales, nationales, et internationales.

Ces relations, parfois ambivalentes, pour assurer contrôle et pouvoir sur la ville intermédiaire ne doivent pas nous faire oublier qu'au-delà des institutions et organismes formels, de nombreux acteurs communautaires jouent un rôle déterminant dans le développement, et que des connivences sont envisageables entre acteurs formels et informels de chaque ville intermédiaire face aux pressions extérieures.

En matière de gestion urbaine, les villes intermédiaires offrent une série d'avantages : territoire plus restreint, moindre densification du sol, déplacements plus aisés et moindres sources de contamination. En contrepartie, elles font souvent face à des difficultés spécifiques dans leurs fonctions d'intermédiation: ressources humaines moins qualifiées, structures administratives mal adaptées aux tâches d'aménagement et de planification, inadaptation des normes d'aménagement et des règles de construction, faibles ressources fiscales et déficits budgétaires.

Quelques pistes de réflexion peuvent être proposées pour alimenter un débat sur la gestion des villes intermédiaires: l'analyse de la ville intermédiaire ne peut être effectuée qu'en l'intégrant à des sous-ensembles supérieurs (région, réseau urbain, pays); un bilan des actions menées au niveau de la gestion urbaine est indispensable au même titre qu'une évaluation des dégradations environnementales; toute solution technique et/ou institutionnelle d'amélioration urbaine envisagée dans une perspective de développement durable doit tendre à établir le rapport "coût/bénéfice" global incluant les dimensions économiques, sociales et environnementales.

Summary

Whilst urbanisation of the Third World continues via a fully recognised dynamic of metropolisation, it is nevertheless indisputable that "urbanity" is not limited to this upper level of the urban framework. The ills by which metropolises are apparently affected (human concentration, densification, segregation, violence, poverty, precarious habitat and pollution) encourage us to look towards smaller-sized cities in order to examine their potentialities with regard to urban management, environment and sustainable development.

In fact, these cities are defined not only by their size, but also by the function they fulfil within the urban network and the region in which they are established. Above all, they play a role of regional relay between, on the one hand, the large urban agglomerations and, on the other, the small cities with purely local influence and the rural areas. These functions, of an economic, administrative, sociocultural and political nature, seem to us to be the most significant identification criteria, which is the reason why the concept of "intermediate city" seems the most suitable to transcribe the complexity of their integration into a vaster system.

There are three main types of function which define them: the size of their population; the services, facilities and activities they offer, and their territorial localisation.

However, it is obvious that, considering its involvement in the urbanisation phenomenon, the intermediate city can only be analysed by taking into account the environment into which it fits and the demographic and economic dynamic characterising the region and country in which it is situated.

The notion of "cost of urban development (costs of facilities + functioning costs)" allows this position to be made clearly visible. These expenses develop by demographic stages and are differentiated according to sector. This is the case with functioning costs, which increase first in an exponential fashion, then subsequently decrease as from a certain population size. Investment in facilities is subjected to a violent increase as soon as the intermediate city equips itself with more complex services, in response to local and regional requirements. A "true" assessment of urban cost should furthermore integrate the gains in productivity which go with urbanisation and the expenses assumed by regional and national authorities.

The administration of intermediate cities is accompanied by a change of social actors. Intensification of network dynamics and decentralisation policies offer a wider field of manoeuvre to local actors, who may come into conflict with the interests of the provincial, national and international elite.

These relations, sometimes ambivalent, to maintain control and power over the intermediate city must not make us forget that, beyond the formal institutions and bodies, numerous community actors play a decisive role in development, and that complicities are conceivable between formal and informal actors of each intermediate city in the face of external pressures .

As far as urban management is concerned, intermediate cities offer a series of advantages : more limited territory, less densification of the land, more moderate public investment, easier travel and less damage to the environment. On the other hand, they often face specific difficulties in their functions of intermediation: budgetary deficits, less qualified human resources, administrative structures poorly adapted to the tasks of planning, inadequacy of norms and construction standards.

Some food for thought can be suggested to sustain a debate on management of intermediate cities : analysis of the intermediate city can only be achieved within a broader framework (region, urban network, country); an assessment of activities carried out at the level of urban management is essential in the same way as an evaluation of environmental damage; any technical and/or institutional solution for urban improvement envisaged in a prospect of sustainable development must aim at establishing the global cost/benefit ratio, including the economic and social and environmental dimensions.

VILLES INTERMEDIAIRES ENVIRONNEMENT ET DEVELOPPEMENT DURABLE¹

1. Villes intermédiaires dans le Sud : Un rôle novateur pour le développement

Dans l'actuel débat sur la ville un regard particulièrement critique doit être porté sur l'ensemble de la dynamique urbaine. Face à une problématique de croissance métropolitaine amplement reconnue par les experts, il devient indispensable de sortir d'une vision unique du développement et de repérer en conséquence quels seraient l'identité et le rôle des villes intermédiaires dans l'évolution d'un monde toujours plus urbanisé. Ces villes intermédiaires représentent, de fait, un élément clé de l'armature urbaine, faisant le lien entre zones rurales, régions périphériques et grandes agglomérations tournées sur le monde. Et leur place, loin de disparaître face à la métropolisation semble au contraire, se renforcer comme alternatives, tant au plan humain qu'environnemental.

Au-delà des querelles de mots, l'intérêt de la présente réflexion porte sur une meilleure compréhension des spécificités qui caractérisent les villes intermédiaires, et sur une meilleure appréhension de leur position dans les échanges démographiques, économiques et politiques qui animent les pays en développement.

Les villes intermédiaires peuvent jouer un rôle particulier face aux grandes métropoles, offrant de meilleures conditions de vie aux populations rurales, des emplois et un environnement moins pollué. En contrepartie, les villes intermédiaires affrontent un certain nombre d'obstacles sur lesquels il faudrait travailler afin de consolider leur situation : les rendre plus attractives à l'égard des investisseurs, plus compétentes par un renforcement municipal, plus solides grâce à une gestion financière plus saine.

Ces enjeux méritent donc qu'une analyse globale soit faite et aboutisse à quelques recommandations facilitant le travail des acteurs du développement urbain, qu'ils soient gestionnaires publics et privés des villes intermédiaires, qu'ils soient responsables de programmes de coopération au développement.

¹ Ce texte étant le résultat d'un long processus de réflexion, les auteurs profitent de sa publication pour remercier Michel Bassand, directeur de l'IREC, Françoise Lieberherr, Responsable urbaine à la DDC, et les chercheurs du groupe de projets "Gestion de l'Environnement Urbain" SPP-FNRS pour leur contribution à ce débat et les commentaires qui ont permis d'enrichir ce texte, sans oublier Margareth Howett, qui assure avec minutie sa prochaine traduction à l'anglais.

1.1. L'urbain dans le Tiers Monde, entre diversité et complexité

Notre monde connaît depuis une cinquantaine d'années une phase d'urbanisation qui va en s'accéléralant et dont on ne peut ignorer la manifestation la plus évidente : les grandes agglomérations nommées Lagos, Bangkok, Mexico ou Sao Paulo, regroupées sous le terme générique de "métropoles"². Si ce phénomène de métropolisation demeure une tendance confirmée par les statistiques, des situations de transition subsistent : de nombreuses villes, petites et moyennes font preuve d'une remarquable vitalité au niveau régional et local et tiennent un rôle important dans le devenir économique et social des pays en développement.

Il nous faut donc savoir observer ces échelons du phénomène urbain afin de l'envisager tel un système dont aucun élément - petites villes, villes moyennes, grandes villes, capitales régionales, capitales nationales, métropoles, mégapoles - ne saurait avoir une dynamique indépendante et se situer en dehors de l'armature urbaine mondiale ou échapper aux dynamiques régionales.

Les villes sont des "corps vivants" qui évoluent par rapport à des réseaux urbains où se développent à la fois des modes d'échange et des rapports de domination, et dans lesquels ce sont habituellement les métropoles qui imposent les règles du jeu. Cette tendance n'est cependant pas une donnée immuable. En Amérique Latine, par exemple, la crise économique des années 80 a vu le leadership des métropoles enrayé par des carences de toutes sortes: problèmes de l'habitat irrégulier, problèmes de transport, chômage, pauvreté, ségrégation, violence. La reprise constatée au cours des années récentes n'a, à ce jour, pas eu d'effet direct sur ces dysfonctionnements, et les disparités économiques et territoriales représentent toujours un risque considérable pour ces très grandes agglomérations.

Dès lors, les villes jusque-là considérées comme simplement *moyennes* - autrement dit définies plutôt par rapport à leur déficit démographique en comparaison avec la grande métropole - se trouvent en position de concurrence. Loin d'être considérées comme inférieures aux métropoles, engagées dans des difficultés sans fin de planification et d'aménagement, les villes intermédiaires peuvent devenir la chance de pays fortement urbanisés, perçues comme moins soumises aux crises économiques et écologiques que subissent de plein fouet les grandes agglomérations. Grâce à des infrastructures de qualité, aux nouveaux instruments de télécommunication et l'organisation d'un territoire plus limité, elles sont capables de produire à moindre coût, d'offrir des services de qualité à la collectivité et un milieu de vie moins pollué. Ces conditions étant remplies, les villes intermédiaires sont parfaitement en mesure de rivaliser en productivité économique et être plus performantes sur le plan social (sécurité, coût de la vie, habitat, etc.) que les grandes agglomérations.

² Bien que les chiffres varient grandement d'une région à l'autre, l'exemple de l'Amérique du Sud hispanophone permet de discerner comment se répartit aujourd'hui la population urbaine selon le type de ville :

une vingtaine de villes comptent entre 300'000 et 500'000 habitants, une dizaine entre 500'000 et un million, une quinzaine entre 1 et 5 millions, 3 entre 5 et 10 millions d'habitants et une (Buenos Aires) de plus de 10 millions. Au Brésil également on dénombre une quinzaine de villes d'environ 300.000 habitants, une dizaine d'agglomérations de 2,5 millions d'habitants et deux mégapoles de plus de 10 millions, Rio et Sao Paulo. En Amérique centrale et dans les Caraïbes, il se trouve une vingtaine de villes de plus de 500'000 habitants, une quinzaine de plus d'un million et 6 de plus de 5 millions, sans oublier Mexico City approchant 20 millions d'habitants (selon cartes établies par A. Colin Delavaud, IHEAL, in : Problèmes d'Amérique n° 14, 1994, pp. 3-5).

1.2. Une définition multidimensionnelle : De la taille démographique au rôle économique et politique de la ville intermédiaire

Entre ce "rien" que les citadins croient être le monde rural et ce "tout" hypertrophié qu'est censée être devenue la ville, on a tôt fait de repérer divers degrés d'urbanité – des niveaux précisément *intermédiaires*. On peut dans un premier temps se rendre compte que la taille des agglomérations est un continuum que les catégories statistiques (10'000 hab. - 100'000 hab. – 1'000'000 hab.) reflètent mal. Autant que le nombre d'habitants, la densité, la vitesse de croissance, la surface construite, l'intégration au réseau urbain apparaissent comme des indices plus significatifs³. On ne peut certes pas faire abstraction de la taille démographique de chaque ville. Leur rôle restera toujours dépendant d'un certain chiffre de population, mais il est difficile de le fixer avec

"Tout cela fait que, en définitive, la ville moyenne se définit plus par la place qu'elle occupe et le rôle qu'elle joue non seulement dans le réseau urbain mais aussi dans le système économique global, ce que recouvre avec plus de pertinence le terme de ville intermédiaire. Ce qui en effet détermine d'abord la ville intermédiaire, c'est sa situation entre, d'une part, les centres locaux de contact direct du monde rural ou les villes spécialisées et, d'autre part, les métropoles dont les fonctions s'exercent en partie à l'échelle nationale, voire internationale" (GRAL/CREDAL, 1994, p. 130).

précision, sans lien avec son contexte. Le caractère intermédiaire d'une ville est avant tout lié à l'existence contrastée de régions moins peuplées et de grandes métropoles, faisant la connexion entre ces différents milieux, exerçant une fonction de services aussi bien à l'égard de leur propre population que comme relais sur l'extérieur.

Replacer la ville intermédiaire dans son environnement est une démarche indispensable pour saisir le sens de son action et mieux

identifier ses marges de manœuvre. Car chaque contexte produit son intermédiation. Ainsi, les a priori contemporains à l'égard du milieu rural (souvent vu comme un milieu urbain *inachevé* !) peuvent entraîner les observateurs à sous-estimer le rôle actif de marchés agricoles dans l'armature urbaine d'un pays. C'est particulièrement le cas en Afrique (M. Bertrand, 1993). De la même manière, certaines petites villes de l'Amazonie ou de Patagonie, peuvent être des villes intermédiaires parce qu'elles sont des points de repère importants au cœur de régions très peu habitées.

A l'inverse, dans des pays à forte centralité, la domination d'une seule métropole peut restreindre le champ d'action de toutes les autres villes réduites à être, d'une manière ou d'une autre, ses villes-satellites, ses succursales, malgré les distances qui les séparent⁴.

³ Par exemple, lorsqu'une ville est intégrée à une conurbation, sa taille démographique n'expliquera pas son dynamisme économique ou ses fonctions résidentielles qui sont directement liés à l'essor de l'ensemble métropolitain (selon M. D. Rivkin, 1976, p. 3). De même, une ville de 150'000 habitants à la croissance démographique lente ne saurait être comparée à une ville de 50'000 habitants ayant doublé sa population en cinq ans. De plus, une ville ne saurait être définie comme "ville de taille moyenne" qu'en référence à son environnement régional ou national et non en valeur absolue.

⁴ On pourrait ainsi parler d'une division municipale du travail, chaque ville s'occupant d'une tâche particulière que lui aurait imposée la métropole (ou des agents économiques extérieurs). Dans ce cas, l'intermédiation d'une agglomération trop spécialisée dans un domaine spécifique et intéressant l'ensemble du pays risque de l'enfermer dans cette fonction unique. A l'inverse, la décentralisation laisse aux capitales régionales une marge de manœuvre qui va en s'accroissant, au risque d'être quelque peu délaissées par l'Etat central. Mais le développement technologique et de la communication va progressivement changer ces données: bien équipée, toute ville peut devenir virtuellement une ville intermédiaire.

2. Villes intermédiaires : un rôle spécifique dans le réseau urbain

Villes moyennes, secondaires, intermédiaires : pluralité de terminologies qui traduit à la fois la diversité des situations dans lesquelles les villes se trouvent impliquées au sein de l'armature urbaine, mais aussi l'indifférence conceptuelle face à une réalité complexe et changeante.

De nombreux auteurs utilisent indifféremment ces termes sans privilégier l'une ou l'autre interprétation. Malgré l'impression de confusion qui se dégage parfois des écrits publiés et des analyses faites de la réalité urbaine, certains observateurs font exception : en différenciant clairement villes moyennes et villes intermédiaires, et en abandonnant la notion de ville secondaire, pour éviter l'ambiguïté que cette dénomination confère à des agglomérations grossièrement définies par leur position subalterne.

Pour notre part, nous chercherons à déterminer si les villes intermédiaires, telles que nous les définirons par la suite, possèdent des caractéristiques morphologiques, économiques, sociales et politiques qui serviraient d'«indicateurs urbains» permettant de guider une politique urbaine adaptée à ce type de villes.

Pour ce faire, il nous faut d'entrée de jeu tenter de déconstruire un mythe largement répandu selon lequel les villes de petite taille au sein des réseaux urbains jouiraient, sans véritable distinction, d'avantages «d'échelle» face aux plus grandes agglomérations. Parmi les arguments fréquemment cités, nous trouvons: une dimension plus "humaine" tant sur le plan spatial que démographique, des relations communautaires plus conviviales, un environnement naturel plus sain, des problèmes moins complexes à résoudre et donc une gestion simplifiée des affaires publiques.

Si ces affirmations se voient parfois confirmées dans la réalité, elles servent avant tout d'argument à l'encontre des maux qui caractériseraient les grandes agglomérations : pollution, stress, congestion, violence, paupérisation, etc. Et il apparaît qu'elles relèvent plus souvent du jugement de valeur que de l'analyse proprement dite.

Parler des villes intermédiaires implique que ces établissements humains soient identifiés selon trois critères :

- la morphologie et les caractéristiques internes de ces villes;
- leurs fonctions au sein des réseaux urbains et des régions d'appartenance;
- la perception que les acteurs sociaux ont du rôle que joue leur ville.

A suivre les auteurs cités par G. Bianchi (1995), la notion de ville moyenne se réfère d'abord à des critères quantitatifs (taille démographique, étendue spatiale, voire densité d'occupation foncière et immobilière). La ville intermédiaire, elle, se définit par ses fonctions économiques, sociales et culturelles, voire politiques, jouant un rôle de relais entre le milieu rural et les villes des strates supérieures de la structuration urbaine.

Ces raisons expliquent que nous préférons désormais utiliser cette terminologie de "ville intermédiaire" qui reflète mieux les multiples dimensions qui la caractérisent que celle de "ville moyenne" qui ne reflète que son positionnement démographique et spatial.

2.1 Population, services et territoire : les trois facettes de l'intermédiation

A l'inverse du phénomène métropolitain, reconnu en tant que tel et amplement étudié dans de nombreux pays du Tiers Monde⁵, les recherches menées sur les villes moyennes et intermédiaires prennent une dimension plus monographique que comparative et leurs conclusions permettent rarement d'établir des critères d'identification généralisables.

En premier lieu, c'est leur rôle de moteur régional qui définira ces villes comme un lien entre les zones rurales et les agglomérations situées aux échelons supérieurs de la hiérarchie urbaine, à la fois :

- par des critères quantitatifs (taille de la population, nombre d'équipements, coût des investissements publics)
- et par des critères qualitatifs (cadre de vie, style de vie, types de services).

Ces données internes à la ville ne suffisent pas à l'identifier. D'autres caractéristiques doivent être prises en compte. C'est d'abord la région dans laquelle se localise cette ville. Cet environnement territorial est à son tour défini par les politiques publiques mises en œuvre, par les secteurs d'activité et leur dynamisme économique. De ces échanges entre la ville et sa région découle une grande diversité de situations et une pluralité de projections sur l'avenir voir à ce sujet le graphique "Réseau d'animation de l'armature urbaine", p. 11).

Tout en tenant compte de ces marges d'interprétation, il est néanmoins possible d'affirmer que les villes intermédiaires occupent une strate particulière dans la hiérarchie urbaine (Lajugie, 1974) : C'est d'abord une alternative pour l'accueil des populations migrantes d'origine rurale, un centre de décision politique que renforce les processus de décentralisation, et c'est, de plus en plus, une alternative pour l'implantation d'activités économiques. Tout cela pour autant que les équipements et les services offerts par la ville répondent aux exigences de la population et des acteurs économiques.

Les fonctions de la ville intermédiaire peuvent être définies selon trois critères principaux :

- a) la taille de leur population,
- b) leur offre en services, équipements et activités,
- c) leur localisation territoriale.

⁵ J-P. Deler, E. Le Bris, G. Schneier (1998), T. Paquot (1996), J. Bonnet (1994).

a) **La taille de la population** d'une ville intermédiaire correspond à une "masse critique" à partir de laquelle un centre urbain offre un éventail de services et de biens capables de relayer effectivement une métropole régionale auprès de la population d'une sous-région. Cette estimation démographique peut varier d'un pays à l'autre⁶

b) Ces villes se dotent en conséquence **d'équipements publics et privés** suffisant pour constituer des foyers d'activité régionale en jouant un double rôle:

1. accueillir les migrants du monde rural et leur offrir emplois et logements tout en leur évitant d'émigrer vers les capitales régionales et les plus grandes agglomérations;
2. assurer la desserte des zones environnantes pour tous les services nécessaires à la vie économique, sociale et culturelle, et contribuer ainsi à l'animation du monde rural.

c) **La localisation territoriale** d'une ville moyenne dans sa région environnante et sur le plan national est déterminante pour qu'elle puisse affirmer son caractère propre et ses vocations tout en s'intégrant dans un tissu urbain régional qui l'aide à développer ses potentialités.

2.2 Vers une typologie de la ville intermédiaire

La grande diversité de situations locales ou régionales auxquelles correspondent les villes intermédiaires (selon leur site, leur mode d'insertion dans l'espace, leurs structures économiques et sociales et leurs relations avec les autres villes) permet de distinguer cinq types majeurs :

1. les **villes isolées dans des zones faiblement urbanisées** et situées à l'écart de l'influence directe des grandes agglomérations mais qui assurent, pour leur région environnante, les services de tous ordres;
2. les **villes prises dans une conurbation** et pour lesquelles subsiste chez les habitants le sentiment d'appartenir à une même communauté, mais dont le développement dépend de leur intégration à un ensemble relevant d'un autre niveau de l'armature urbaine ;
3. les **villes satellites** d'une grande agglomération urbaine et dont les problèmes se définissent avant tout par rapport à la «ville-mère» et à la dynamique urbaine qu'elle engendre ;

⁶ En France, l'INSEE fixe les limites démographiques de ce type de ville entre 20.000 et 100.000 habitants, voire jusqu'à 200.000 (selon Lajugie). Le critère peut être très variable selon le pays: environ 100.000 habitants au Mexique, entre 25.000 et 80.000 au Maroc, quelque 3000 au Burundi, mais entre 150.000 et 600.000 en Allemagne (selon G. Bianchi). Les auteurs d'une évaluation de la ville de Cordoba en Argentine (1,2 millions d'habitants) parlent eux aussi de ville intermédiaire (H. M. Herzer, 1992). Enfermer les villes moyennes dans une évaluation de type strictement quantitatif comporte une part évidente d'arbitraire: Dans des régions peu peuplées, des agglomérations plus réduites peuvent jouer un véritable rôle d'intermédiation et exercent parfois des fonctions plus complexes relevant généralement des capitales nationales ou provinciales.

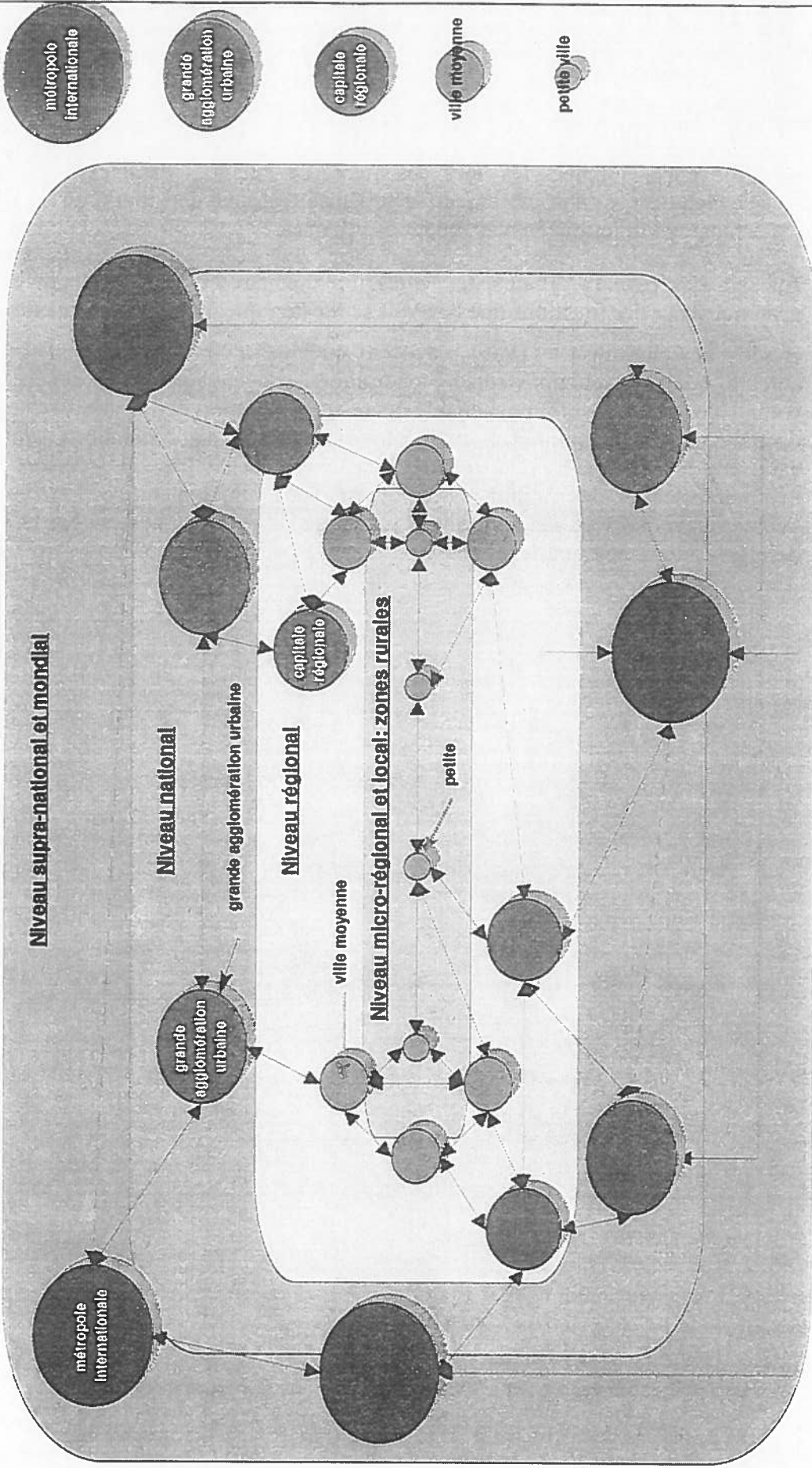
4. les villes dont le développement est très étroitement lié à une raison économique bien particulière et très localisée (de type centre industriel, minier, touristique, par exemple);
5. les agglomérations qui prennent place dans un groupe de villes de taille moyenne éloignées les unes des autres de quelques dizaines de kilomètres et constituent, de fait, un ensemble urbanisé ("grappe de villes") au sein duquel se répartissent les différentes fonctions urbaines.

Au sein des réseaux urbains, les villes intermédiaires du Tiers Monde se repèrent néanmoins par des fonctions que l'on voit se répéter, quel que soit le contexte national.

Hardoy et Satterthwaite (1986) proposent quelques points de repère. Pour ces deux auteurs, quelques fonctions socio-économiques, souvent implantées depuis la période coloniale, se retrouvent inmanquablement : représentation de l'administration publique centrale, nœud de communication relié aux plus grandes agglomérations, équipements à caractère régional, activité nationale à l'exemple des villes de garnison, centre de commercialisation des produits agricoles, etc. Bien évidemment, ces fonctions peuvent évoluer et se déplacer d'une ville vers une autre, se répercutant ainsi sur le rôle de ces dernières dans la hiérarchie urbaine⁷.

⁷ Hardoy et Satterthwaite citent l'exemple de Potosi, en Bolivie, qui, en 1640, comprenait 160.000 habitants et était un centre de production minier et de négoce de l'argent et de l'étain international. Les évolutions des technologies d'extraction et les prix sur les marchés internationaux se sont directement répercutés sur la taille et les fonctions de cette ville qui, en 1910, comptait 21.000 résidents, puis 45.000 à la fin des années 80 (ouvrage cité p. 291).

Réseau d'animation de l'armature urbaine



2.3 Pour une analyse de la complexité urbaine : les multiples fonctions de la ville intermédiaire

A titre prospectif, et sortant d'une vision encore trop attachée aux dimensions territoriales et démographiques des villes intermédiaires, il est envisageable de repenser cette intermédiation par une double interprétation typologique :

- L'une porte sur les fonctions qui se développent au niveau de la gestion du propre territoire de cette collectivité humaine. Toute une série d'actions sont menées par les autorités publiques, par les acteurs privés ou associatifs comme par les propres habitants afin de résoudre de façon interne les problèmes de croissance et de développement de la ville intermédiaire.
- L'autre porte sur les fonctions que remplit cette ville à l'égard de son milieu rural environnant comme à l'égard des autres villes auxquelles elle est liée. Des infrastructures, des équipements et des services sont mis en place afin de répondre à ces échanges avec l'extérieur. Des activités vont naître dans le cadre de cette interface entre les différentes catégories de villes comme avec le monde rural, déterminant comment s'opère l'intermédiation.

Cette différenciation permet, premièrement, de discerner quels sont le ou les domaines dans lesquels une ville va jouer son rôle de médiateur. Cela peut être au plan démographique comme centre d'accueil de populations migrantes, cela peut être au plan politique comme centre administratif provincial. Cela peut également se situer sur le plan environnemental, à travers la fourniture d'énergies et de ressources naturelles tout comme ultérieurement à travers les rejets contaminés au-delà des limites urbanisées (le tableau 2 ci-après montre à ce sujet quelques domaines prioritaires à partir desquels travailler).

De plus il est également intéressant de s'interroger sur l'amplitude du rôle que vont jouer les villes intermédiaires.

Il est vrai que les premières fonctions auxquelles répondent les villes intermédiaires, sur le plan démographique, économique et politique, lient ces villes à la région rurale qui les borde, les définissant comme centre d'accueil, de services et d'échange de niveau micro régional.

La dynamique urbaine nous oblige à examiner d'autres formes d'intermédiation.

C'est par exemple le cas des villes frontières dans lesquelles se développent des activités industrielles et de commerce de nature internationale (cf. à ce sujet, les fameuses usines nord-américaine de sous-traitance qui se multiplient dans la zone franche mexicaine, en frontière du puissant voisin).

Sur le plan des échanges internationaux encore, un examen détaillé des pôles portuaires et aéroportuaires permettrait de discerner les fonctions très particulières que jouent certaines villes localisées sur des sites stratégiques. Quant à l'interface nationale-régionale, elle est d'abord exercée par des fonctions d'ordres politique, administratif et judiciaire (capitales provinciales) qui à leur tour engendrent d'autres fonctionnalités (par exemple en termes de services commerciaux et bancaires).

En s'ouvrant à une telle réflexion, la ville intermédiaire apparaît à son tour comme transfigurée, évoluant d'une définition unilatérale et trop limitée au niveau local vers un rôle multi-facettes de relais actifs au sein des réseaux urbains, dans le cadre de stratégies régionales, nationales et internationales⁸.

Tableau 2 : Echelles et critères d'intermédiation

	<i>Echelle d'intermédiation</i>		
	Centre régional : interface rural – urbain par la mise à disposition de services à la collectivité	Interface régional – national par des fonctions administratives et/ou économiques	Interface national – international à travers des fonctions communicationnelles et/ou économiques
<i>Critères de l'intermédiation :</i>	Indicateurs⁹ :		
Démographique	Immigration rurale	Immigration rurale et d'origine métropolitaine	Migrations nationales et internationales
Economique	Marché régional, services aux populations rurales	Centre administratif, petite production et industrie, marché régional de biens et de services	Productions spécifiques, zones franches, tourisme, industrie et commerce
Politico-institutionnelle	Centre gouvernemental local	Centre provincial, délégation nationale de services publics	Postes frontières, douanes, police nationale, délégation nationale de services particuliers
Services et équipements	Faible couverture en équipements pour la collectivité (marché, commerce, éducation, santé, etc.)	Couverture moyenne en équipements pour la collectivité (administration publique, banques, commerce, éducation, santé, services privés, etc.)	Couverture très élevée pour certains équipements très spécifiques (zone franche, zone portuaire, aéroport, zone touristique, parc industriel, etc.)
Ressources environnementales	Pollution faible, systèmes de prévention et protection inexistants	Pollution moyenne, systèmes de prévention et protection aléatoires	Pollution spécifique liée directement à un type d'activité, systèmes de prévention et protection aléatoires
Gestion du territoire	Forte dépendance des gouvernements national et provincial	Autonomie relative de niveau régional et liens avec les gouvernements supérieurs	Forte dépendance des gouvernements national et provincial dans le cadre de stratégies particulières de niveau national et international
Culture	Ancrage local et régional	Ancrage régional et national	Ancrage régional et international

⁸ Cette réflexion est à la base d'une étude pour la mise en place d'un système de monitoring des villes intermédiaires qui va être entreprise conjointement par UNDP-Programme de Gestion Urbaine pour l'Amérique latine et l'IREC avec le soutien de la Coopération Suisse (1999-2001).

⁹ Ces quelques propositions sont données à titre d'exemples et ne prétendent pas être exhaustives.

2.4 Gestion urbaine et coût du développement

Qui dit gestion urbaine, dit administration des différents coûts de production, de maintenance et de développement de la ville. Dimension essentielle qui déterminera en partie le mode de fonctionnement et permet de fixer les potentialités de chaque type de ville, dans chaque contexte.

Budgets et dépenses diffèrent selon la taille de la ville, les fonctions qu'elle exerce et la qualité de vie de ses habitants. L'analyse démontre que les coûts n'augmentent pas mécaniquement suivant la courbe démographique des villes. De fait, il existe des paliers dans la croissance des dépenses et selon les secteurs. En outre, prélèvements et répartition des coûts répondent, à leur tour, à des choix politiques locaux, régionaux et nationaux qui auront un impact sur le niveau de satisfaction des habitants¹⁰.

C'est ainsi que les dépenses nécessaires au bon fonctionnement de la ville et à son développement incombent aux collectivités territoriales (à l'exemple des frais d'équipement et d'administration publique) et aux particuliers (à l'exemple de l'achat foncier et immobilier).

La question qui se pose est de savoir si la croissance démographique engendre irrémédiablement une augmentation des charges supportées par les habitants. Et si, au cas où cette hypothèse se confirme, cette augmentation n'est pas compensée, sur le plan économique, par une hausse de la productivité et, sur le plan social, par une amélioration de la qualité des services fournis.

Le problème n'est pas facile à résoudre et une réponse appropriée ne peut être apportée que de façon sectorielle.

Il nous faut différencier les *coûts de fonctionnement* des *coûts en équipements*. L'expérience de la politique française des années 70 de rééquilibrage régional et de création de pôles de croissance (J. Lajugie, 1974) nous enseigne que :

- Les dépenses de fonctionnement¹¹ tendent d'abord à croître de façon exponentielle avec la taille des villes puis à diminuer à partir d'un certain niveau de population.
- Pour les investissements en équipements urbains¹², par contre, un saut brutal d'augmentation des dépenses est observable pour les villes qui deviennent des pôles régionaux. La ville intermédiaire se dote alors de services publics plus complexes, techniquement plus sophistiqués, assurant une couverture plus étendue.

L'examen sectoriel du coût urbain nous indique que certains services impliquent une immobilisation financière très lourde en début d'activité. C'est le cas des investissements requis pour l'adduction, le traitement, l'évacuation et l'épuration des eaux. C'est également la situation que l'on rencontre avec l'évacuation et le traitement des déchets solides. Ces charges vont, par la suite, progressivement décroître.

¹⁰ Le coût de développement de la ville intermédiaire se subdivise entre :
- le *coût d'adaptation*, qui correspond à l'extension de la qualité des services publics pour une population stable;
- le *coût de croissance*, qui répond à un accroissement de la population pour une même qualité des services.

¹¹ Sont incluses dans cette catégorie, à titre d'exemples, les dépenses en personnel public, d'aide sociale, d'enseignement, d'entretien des voiries.

¹² Sont comprises dans cette catégorie les investissements faits, entre autres, en matière de voirie, d'adduction et de distribution d'eau, d'assainissement, d'ordures ménagères, de transports, etc.

A l'inverse, le coût par habitant d'autres services ne cesse de s'élever proportionnellement à la taille démographique de la ville. C'est le cas des infrastructures en voirie et en transports publics, dans un contexte où ces investissements en voirie représentent généralement de 30 à 40% des dépenses publiques locales.

Ces niveaux de dépenses varieront aussi selon l'intégration de la ville intermédiaire au plan régional et national. De notoires distinctions dans la répartition intercommunale des dépenses urbaines peuvent être constatées selon la position stratégique qu'occupe une ville (par exemple, entre une ville isolée sur le plan régional et une ville satellite comprise dans une agglomération plus large).

En conclusion, il ressort que :

Les dépenses d'équipement augmentent plus vite que la population. Leur montant par tête d'habitant croît de façon légèrement exponentielle suivant la taille des agglomérations. La situation des villes intermédiaires, par rapport à ce type de dépenses, est globalement plus favorable que celle rencontrée dans les plus grandes agglomérations.

Par contre, les frais de fonctionnement évoluent de façon plus directement dépendante du nombre de population, les villes intermédiaires ne présentent pas d'avantage proportionnel à l'égard des villes de taille supérieure.

Pour finaliser un "bilan véridique" de la situation des villes intermédiaires et de leur coût spécifique, encore faudrait-il prendre en considération les coûts indirects de la décentralisation.

En effet ces dépenses de renforcement municipal et régional sont généralement financées en grande partie par les autorités nationales et provinciales (mise en valeur des terrains, réalisation de grands équipements publics, création de zones économiques particulières, transferts financiers de l'Etat pour le renforcement municipal ou régional, subsides pour certaines réalisations à caractère transrégional, etc.).

Par ailleurs, les experts s'accordent à reconnaître que la croissance des plus grandes agglomérations urbaines s'accompagne d'une augmentation des nuisances environnementales (pollution de l'air, du sol et des eaux, pollution sonore) et d'un renchérissement du coût de la vie (hausse des valeurs foncières et immobilières, congestion du trafic, etc.). Ces mêmes experts estiment que la productivité de l'individu augmente avec la taille des villes et que cette efficacité économique peut s'avérer supérieure aux dépenses publiques (M. Cohen, 1991). Reste à savoir si les investissements directs ou indirects effectués dans les villes intermédiaires peuvent à terme concurrencer les avantages d'échelle que procurent les grandes agglomérations. Ce qui est certain, c'est que ce rattrapage au profit des villes intermédiaires reste en grande partie dépendant d'une réelle volonté politique, au niveau local, mais surtout au niveau national, et d'investissements conséquents sur le moyen et long terme.

3. Les acteurs sociaux dans les villes intermédiaires

Tout système - et la ville en est un - est animé par un certain nombre d'acteurs sociaux. Ceux-ci sont déterminés essentiellement par trois dimensions : leurs modèles et valeurs identitaires; leurs statuts ou pouvoirs; leurs projets ou aspirations (Touraine, 1984). Ils agissent soit "en accord" soit "en désaccord" avec la dynamique du système.

L'urbain génère ses propres acteurs et la position occupée par chaque ville va, à son tour, créer des interactions entre ces agents du développement qu'il s'agira de prendre en compte dans l'analyse des villes intermédiaires.

3.1 Renouveau des acteurs en villes intermédiaires

La ville intermédiaire représente à la fois un échelon important de l'armature des villes et un pôle d'activités multi-territorial. Dans de telles villes, les acteurs locaux - mais aussi acteurs nationaux et internationaux agissant au niveau local - ont un rôle particulier et, pour autant que l'on refuse d'idée d'une ville intermédiaire statique et écartée de l'armature urbaine, ils ne doivent pas être considérés comme des acteurs secondaires.

"La complexification de l'organisation économique des villes intermédiaires s'accompagne, en effet, d'un renouvellement et d'un renforcement des acteurs sociaux locaux. Diverses initiatives récentes dans les domaines économique et social, mais aussi politique et culturel, font en effet penser que loin d'être de simples exécutants, les responsables locaux se donnent des objectifs propres pour la réalisation desquels ils n'hésitent plus à mener des actions qui les font parfois entrer en conflit avec le pouvoir central"

(P. TomasGRAL/CEDAL, 1994, p. 137).

Ces intervenants locaux ne représentent pas uniquement des courroies de transmission au profit de centres nationaux de décision, en totale dépendance du gouvernement central ou des industries nationales. Bien qu'il puisse y avoir d'évidents rapprochement d'intérêt, au plan politique comme au plan économique, entre élites de villes intermédiaires et des métropoles, les buts poursuivis par les différentes agglomérations peuvent entraîner désormais des conflits de gestion et l'apparition au niveau local d'acteurs contribuant à renforcer les chances des villes intermédiaires dans des conflits de pouvoir au sein des réseaux urbains (S. Galileo, 1994).

Les récents processus de démocratisation et de décentralisation ont bouleversé la configuration interne de nombreux pays du Tiers Monde (Rossi et al, 1999),

Auparavant, une nette distinction pouvait être faite, dans les villes intermédiaires, entre des acteurs locaux jouant un rôle déterminant dans le développement économique régional et des acteurs publics dotés de peu de pouvoirs si ce n'est dans la représentation de l'autorité nationale et/ou provinciale.

Les autorités territoriales restaient pauvrement dotées et peu compétentes. Elles partageaient leur influence avec d'autres agents exogènes, qu'il s'agisse de l'église, de l'armée, puis progressivement des représentants des industries nationales et multinationales implantées sur le territoire communal.

Cette faible connexion entre les acteurs urbains locaux et les décideurs nationaux a été à la source de nombreux dysfonctionnements dans la gestion du territoire.

La plupart des choix stratégiques ont ainsi longtemps échappé aux élites locales qui, trop souvent, sont apparues plus comme les figurants de scénarios écrits au niveau national, que comme les initiateurs de politiques urbaines novatrices.

En contrepartie, cette hiérarchisation des systèmes publics de décision aux dépens des acteurs locaux a certainement contribué à renforcer la solidarité entre acteurs locaux, la création d'une identité forgée sur la défense d'intérêts communaux et régionaux et leurs luttes en faveur de la décentralisation et du renforcement municipal.

La globalisation des échanges au niveau mondial tend également à remettre en question certaines relations hiérarchiques entre gouvernement national, autonomie régionale et initiatives locales. Si l'ouverture des marchés au plan international affaiblit certains Etats dans la préservation de privilèges nationaux, elle permet par contre à des villes particulièrement dynamiques et à des régions de prospecter de nouvelles perspectives sans devoir systématiquement attendre le feu vert des autorités nationales. Le renforcement de dynamiques en réseau, une meilleure intégration des villes intermédiaires dans les politiques économiques nationales et la décentralisation des pouvoirs politiques sont autant d'éléments qui ont ainsi contribué à ouvrir le champ urbain aux "décideurs des villes intermédiaires", leur offrant un espace d'action plus large et une plus grande autonomie dans la planification.

Cette tendance, ancienne dans certains pays (que l'on pense au Brésil), plus récente dans d'autres (à l'exemple de la Bolivie) ne signifie pas que les liens de dépendance aient disparu entre les échelons intermédiaires de la hiérarchie urbaine et les pouvoirs métropolitains. Des mouvements contradictoires peuvent apparaître, centrifuges dans certains cas, verticalisés dans d'autres. Ces raisons plaident pour une identité d'acteurs locaux et régionaux forts, qui ne sont pas les simples exécutants de volontés politiques. Au contraire, leurs engagements transcrivent, de cas en cas, la volonté d'une plus grande autonomie locale, les rendant en mesure de préparer un destin particulier pour leur ville et leur région.

3.2 Acteurs institutionnels et acteurs populaires

Mais qui sont ces acteurs locaux du développement urbain ? Il nous faut certes reconnaître le rôle prépondérant des institutions publiques et des organismes techniques dans l'aménagement de la ville et la planification. De plus, il est notoire que la taille démographique de nombreuses villes intermédiaires se répercute par un cercle de décideurs urbains qui se limite souvent à une minorité de notables. On ne peut cependant pas passer sous silence l'action menée par les acteurs non institutionnels et "non gouvernementaux", en particulier les acteurs issus de la "ville irrégulière", représentant les milieux populaires et décidés à participer à la gestion urbaine (Y. Pedrazzini, J.-C. Bolay et M. Bassand, dirs., 1998).

La part des quartiers populaires autoconstruits est certes plus réduite dans les villes intermédiaires que dans les gigantesques capitales nationales. Et les problèmes posés par l'habitat précaire n'ont pas l'ampleur de ceux auxquels se confrontent les populations des grandes métropoles. Mais penser que le rôle des acteurs populaires en est réduit d'autant est un leurre. On peut au contraire suggérer que dans un contexte de plus grande proximité et de plus grande vitalité¹³, la connivence entre acteurs locaux issus des élites et des milieux populaires est plus facilement envisageable dans des villes intermédiaires. Dans la plupart des cas, les relations entre la croissance de l'habitat irrégulier et la dégradation des conditions de vie sont étroitement liées (J.-C. Bolay, 1998). Il y a bien évidemment la qualité constructive de ces logements qui reste insatisfaisante et se répercute sur la santé des habitants, le manque d'infrastructures et d'équipements dans les quartiers a pour conséquence une pollution des ressources naturelles et une détérioration des espaces publics (lorsque ceux-ci existent encore!). Mais c'est aussi et surtout au niveau social que la précarité apparaît : sous-emploi et inactivité ont pour corollaires la pauvreté et l'insécurité. A plus long terme c'est l'identité sociale de ces quartiers qui reste d'être compromise, alors que l'appartenance à une communauté humaine est un élément fondamental du développement urbain local.

Trop souvent les solutions techniques mises en place pour remédier aux pollutions de l'écosystème s'opèrent sans concertation avec les populations urbaines. Au risque de voir les conditions financières des familles à faibles revenus les pénaliser doublement en leur interdisant l'accès à des innovations strictement techniques¹⁴.

S'appuyer sur un tissu social vivant et construire à partir de relations humaines solides est peut-être un atout que possèdent encore les villes intermédiaires pour offrir des remèdes plus faciles acceptés par les habitants. Cette identité urbaine faite d'attaches locales et de reconnaissances des forces en présence représente un contexte que l'on retrouvera plus rarement dans de plus grandes agglomérations.

¹³ "La vitalité économique de ces villes intermédiaires tient à des facteurs divers, mais particulièrement à l'un d'eux : le développement des services liés à une production internationalisée et à une grande distribution suivant, elle aussi, la logique de globalisation et de la flexibilité" (J. Revel-Mouroz, 1994, p. 106).

¹⁴ L'IREC, Pro-Habitat Bolivia, Habitat-Cuba et la Faculté d'Architecture et de Diseño Urbano de l'Université de Buenos Aires mènent actuellement en Argentine, en Bolivie et à Cuba une recherche sur cette problématique liant l'innovation environnementale en milieu urbain, le coût économique et l'impact social des mesures prises. A ce sujet voir sur le web : <http://dawwww.epfl.ch/bio/bolay/Amlat-environurban.htm>

4. Gestion des villes intermédiaires : entre avantages et inconvénients

En matière de gestion urbaine, les villes intermédiaires offrent une série d'avantages qui devraient faciliter leur administration, mais elles font face également à des contraintes qui en perturbent le fonctionnement.

Une taille démographique réduite et une occupation plus lâche de l'espace se traduiront par des équipements moins coûteux, de moindres investissements dans l'entretien des services publics, une bureaucratie publique plus réduite, une meilleure fluidité des circulations, et des atteintes plus faibles à l'écosystème.

Mais la ville intermédiaire affronte également une série d'obstacles liés à sa nature de "ville en mouvement", à la fois relais entre le milieu rural et les autres éléments de l'armature urbaine et, parallèlement, agglomération en mutation tant sur le plan démographique qu'infrastructural.

4.1 Des obstacles à surmonter

Il ressort d'une étude menée par les Nations Unies sur quelques villes dites "secondaires" de l'Afrique subsaharienne, que les acteurs ont à faire généralement à une série de difficultés lors de la mise en œuvre de cette intermédiation (UNCHS, 1991).

Au niveau de la gestion municipale, certaines défaillances devront être combattues:

- l'inadaptation du financement des administrations locales urbaines, due en partie au manque de ressources propres et à la diminution progressive des subventions accordées par l'Etat central ;
- l'inadaptation des ressources humaines, qui résulte de l'incapacité des autorités locales à attirer et retenir les administrateurs et les techniciens compétents en mesure d'assurer une gestion publique efficace et fournir les services requis ;
- l'inadaptation des structures administratives locales qui restent trop bureaucratiques, trop dirigistes et trop politisées pour prendre les décisions requises en matière tarifaire, fiscale et d'organisation du secteur public afin de les adapter aux besoins réels;
- l'inadaptation des normes d'aménagement et des règles de construction qui se traduit par l'exclusion de la majorité des résidents à faibles revenus qui se dirigent vers des filières informelles de production de l'habitat.

Ces problèmes qui affectent l'ensemble de la gestion urbaine des pays en développement sont aggravés par le positionnement spécifique des villes intermédiaires:

- les administrations centrales et provinciales hésitent à décentraliser leurs activités vers des villes jugées de moindre importance;
- ce manque d'intérêt manifesté par les autorités de tutelle se traduit, pour les autorités locales, par de grandes difficultés à obtenir les ressources financières indispensables à leur développement;

- les incitations (financières et autres) pouvant être faites aux entreprises dans une stratégie de renforcement économique des pôles régionaux ne sont pas suffisantes pour attirer les grandes industries pourvoyeuses d'emplois;
- les grandes entreprises du secteur privé sont plus intéressées par la seule distribution et la commercialisation de leurs produits dans les centres ruraux et les villes intermédiaires que par une implantation de leurs structures productives;
- les politiques d'urbanisation sont fréquemment mises au point par les services nationaux chargés de la planification régionale sans consultation des instances locales et des agents urbains et sans concertation sectorielle avec les services responsables du développement économique régional;
- face à ces dysfonctionnements, les individus et les groupements de base sont dans l'obligation de développer toute une série de stratégies de survie et de "développement autonome" dans des domaines aussi divers que le logement, l'approvisionnement en eau et en électricité, le transport, l'emploi, etc., cela sans coordination avec les autorités publiques compétentes.

4.2 Des avantages dans un contexte de mondialisation

Ces réserves quant aux potentialités de développement des villes intermédiaires, bien que toujours d'actualité dans nombre de pays du Tiers Monde, méritent à leur tour d'être nuancées.

Trois tendances contemporaines apportent une force nouvelle aux fonctions jouées par les villes intermédiaires:

- sur le plan politique et social d'abord, un processus de décentralisation et de régionalisation est en cours dans de nombreux pays du Sud et devrait, à terme, renforcer le pouvoir de décision au niveau local;
- sur le plan économique, la libéralisation des marchés et la mondialisation des échanges, si elles ne résolvent par les interdépendances entre le Nord et le Sud, offrent une plus grande souplesse aux opérateurs économiques et à leurs partenaires publics. Ce qui peut, à terme également, renforcer l'attraction de villes intermédiaires bien insérées dans des réseaux nationaux;
- sur le plan technologique, les progrès opérés au cours des années récentes en matière de télécommunication et d'information à distance permettent de mieux intégrer des centres urbains régionaux aux grands réseaux nationaux et internationaux et relativiser ainsi leur éloignement spatial.

Comment ces forces contradictoires vont-elles évoluer ? C'est là un des enjeux majeurs du développement futur des villes intermédiaires. Ces transformations auront-elles un impact positif ou négatif sur le développement durable ? C'est là également une question clé pour le devenir de ces villes.

4.3 Pistes de réflexion pour l'avenir

A ce sujet nous croyons utile de proposer quelques pistes de réflexion pour alimenter un débat centré sur "une gestion urbaine adaptée aux conditions des villes intermédiaires" :

- L'analyse de la ville intermédiaire implique que soit examinée son insertion à un ensemble plus large, constitué de la région au sein de laquelle elle se situe et de l'armature urbaine qui structure le pays. Il est donc indispensable de connaître le rôle joué par la ville au sein de ces réseaux.
- L'examen de la ville intermédiaire, par la complexité qui la caractérise, ne peut se limiter aux données écologiques et techniques. Sa complexité nous oblige à introduire l'étude des composantes démographiques, économiques, socioculturelles et politiques qui en définissent la dynamique et son évolution historique.
- Dans de très nombreux pays du Tiers Monde, un système politique et économique extrêmement hiérarchisé s'est développé, souvent aux dépens des régions excentrées et des centres urbains de taille inférieure. Face à cette évolution, il est important d'évaluer de quelle manière la ville intermédiaire est appuyée dans son fonctionnement par les niveaux supérieurs de l'organisation administrative et politique du pays.
- L'organisation des structures de représentation politique et d'administration du territoire reste trop souvent excessivement centralisée et laisse peu de place à l'expression citoyenne. Au vu de cette tendance, il est intéressant de décrypter comment, dans la ville intermédiaire, s'organisent les relations entre pouvoirs publics et population et de quelle manière ces interactions ont un impact sur la gestion des ressources environnementales.
- Les attaches locales entre acteurs publics, privés et associatifs peuvent servir de base à l'établissement de partenariats solides en faveur du développement durable des villes intermédiaires, facilitant la mise en place de structures participatives de gouvernance urbaine.
- Le développement durable implique une politique de préservation des ressources naturelles. A cet égard, il est indispensable d'établir un bilan des dégradations environnementales, de la perception que les acteurs urbains ont de la situation et des actions menées par les autorités publiques comme par la population afin d'assurer la qualité des eaux, de l'air et des sols.
- L'évaluation de la dégradation environnementale en milieu urbain ne peut se limiter aux frontières administratives des entités territoriales impliquées. Cela est d'autant plus vrai pour beaucoup de villes intermédiaires, pour lesquelles l'interface avec leur hinterland rural est apparemment plus étendue que dans le cas des métropoles. L'examen environnemental de la gestion urbaine sera donc un exercice à intégrer au plan régional.

- Les investissements effectués par les autorités publiques dans l'assainissement des eaux, dans la lutte contre la pollution de l'air et face aux autres nuisances environnementales dépendent d'une part d'une volonté politique et d'autre part des ressources financières, techniques et humaines mobilisées. A cet égard, il est important d'examiner : comment s'organise la mobilisation des ressources financières et comment se répartissent les dépenses publiques et privées, en suivant pour cela les mécanismes de prises de décision par les autorités compétentes, leur mise en œuvre et leurs effets sur l'environnement.
- Le développement durable est une recherche d'équilibre entre les dimensions environnementales, économiques et sociales du développement (Bolay, Pedrazzini, 1999). A cet égard, et tenant compte des caractéristiques propres aux villes intermédiaires, il sera utile d'examiner le "rapport coût/bénéfice" des investissements effectués au plan urbain dans différents secteurs techniques de préservation et de réhabilitation des ressources naturelles.

5. Conclusion :

Villes intermédiaires, un rôle central pour le développement urbain durable

En conclusion, peut-être pourrions-nous reprendre à notre compte les quatre thèses développées par R. Petrella (1995) dans sa recherche de développement durable pour les villes intermédiaires d'Europe occidentale :

- Le développement durable des villes intermédiaires dépend dans une grande mesure des actions menées dans les plus grandes agglomérations, car c'est là que les questions les plus cruciales se posent et c'est également là que se concentrent les moyens et les compétences pour y faire face. Une interface entre ces villes jouant un rôle distinct à l'intérieur d'un même système est indispensable.
- Il n'y a pas de développement urbain durable sans développement social durable; il faut donc définir des actions environnementales compatibles avec un système social équitable et démocratique.
- Le développement durable dépend d'un fonctionnement normal du système politique, à travers ses institutions comme à travers des réglementations approuvées socialement, de manière à retrouver force et crédibilité dans un monde de plus en plus soumis aux effets de la libéralisation des marchés et de la globalisation des échanges économiques.
- Le développement urbain durable ne peut dépendre des seuls mécanismes du marché, les collectivités publiques ont un rôle déterminant à jouer pour fixer le cadre des actions possibles et imposer des politiques parfois contraignantes à l'égard de certains acteurs sociaux.

Ces orientations ne peuvent être suivies de façon isolée, leur enrichissement et leur aptitude à affronter les problèmes complexes des villes intermédiaires dépendront, à l'intérieur de chaque pays comme au-delà des frontières nationales, de la capacité des acteurs urbains à échanger connaissances et expériences, à la fois pour en faire profiter les partenaires des réseaux urbains et pour consolider les compétences locales et l'émergence d'expertises économiques, sociales, environnementales.

Bibliographie

- Barel Y. (1989), *Le paradoxe et le système*, Grenoble, Presses Universitaires.
- Bertrand M. (1993), *Plaidoyers pour les centres urbains secondaires en Afrique au Sud du Sahara*, in : Revue Tiers-Monde, t.XXXIV, n° 133, janvier-mars.
- Bianchi Geneviève (1995), *La problématique de la ville intermédiaire*, ronéo préparé pour l'Atelier "Environnement en ville intermédiaire", 9 p., Genève, IUED.
- Bolay Jean-Claude (1998) *Ho Chi Minh Ville : Chronique d'une métropolisation annoncée*, in Revue Urbanisme n° 303, Paris.
- Bolay Jean-Claude et Pedrazzini Yves *Environnement urbain et développement: c'est quand qu'on va où ?* in Environnement urbain, recherche et action dans les pays en développement, Bolay Jean-Claude, Odermatt Peter, Pedrazzini Yves, Tanner Marcel, éd., Birkhäuser Verlag, Basel 1999.
- Bonnet Jacques (1994) *Les grandes métropoles mondiales*, éd. Nathan, Paris.
- Cohen M (1991) *Urban Policy and Economic Development, an Agenda for the 1990s*. World Bank, Washington DC.
- Cosio-Zavala M.-E. (1994), *Concentration urbaine et transition démographique*, in : Problèmes d'Amérique Latine n° 14, Paris, La documentation française, juillet-septembre.
- Da Cunha Antonio (1994), *Développement territorial: régions et centralité urbaine: le cas de la Suisse*, thèse de doctorat, Lausanne, HEC/UNIL.
- Deler Jean-Paul, Le Bris Emile, Schneier Graciela (1998) *Les métropoles du Sud au risque de la culture planétaire*, Karthala, Paris.
- Galileo S. (1994), *Modelo de gestión para ciudades intermedias en América Latina*, ronéo, CEPAL/CNUAH et Gouvernement des Pays-Bas.
- GRAL/CEDAL (1994), *Villes intermédiaires, vitalité économique et acteurs sociaux*, in: Problèmes d'Amérique Latine n° 14, Paris, La documentation française, juillet-septembre.
- Haeringer P. (1996), *La petite ville dans la mécanique de polarisation urbaine*, in : Villes en développement n° 32, juin, pp. 2-3.
- Hardoy J. E. & Satterthwaite D. ed. (1986), *Small and intermediate centres, their role in national and regional development in the third world*, London, Hodder and Stoughton
- Herzer H. M. (1992), *Gestión urbana en ciudades medianas seleccionadas de América Latina. El caso de la ciudad de Córdoba, Argentina*, ronéo, Buenos Aires, Centro Estudios Sociales y Ambientales.
- Lajugie J. (1974), *Les villes moyennes*, Paris, éd. Cujas.
- Moriconi-Ebrard F. (1993), *L'urbanisation du monde depuis 1950*, Paris, Anthropos.
- Paquot Thierry dir. (1996) *Le monde des villes, panorama urbain de la planète*, éd. Complexe, Paris.
- Pedrazzini Yves, Bolay Jean-Claude, Bassand Michel (1998) *Habitat creativo : elogio de los hacedores de ciudades; habitantes y arquitectos de América Latina y de Europa*, Ediciones Trilce, Montevideo, Uruguay.
- Petrella R. (1996), *Is it possible to promote "intermediary" cities sustainability within the present context of triumphant global market competitive capitalism*, in : Intermediate Cities In Search Of Sustainability, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin, Loughlingstown, Shankill, Co.

- Revel-Mouroz J.(1994), *Villes phares, villes relais, villes englouties - introduction*, in : Problèmes d'Amérique Latine n° 14, Paris, La documentation française, juillet-septembre.
- Rivkin M. D. (1976), *Land Use and the Intermediate-Size City in Developing Countries - With Case Studies of Turkey, Brazil and Malaysia*, New York, Praeger Publishers.
- Rondinelli D. (1983), *Secondary cities in developing countries*, Beverly Hills, Sage Publications Inc.
- Rossel P & Bolay J-C (1993) *Dinámica metropolitana : riesgos mayores y desarrollo durable*. In *Urbana*, Revista del Instituto de Urbanismo; vol. 13. FAU-UCV, Caracas, Venezuela
- Rossi Marco et al (1999) *Décentralisation et développement*, Berne, DDC.
- Touraine A. (1984), *L'acteur et le système*, Paris, Fayard.
- UNCHS (1986), *Global report on human settlements 1986*, Nairobi, UNCHS/HABITAT.
- UNCHS (1986), *An urbanizing world, global report on human settlements 1996*, Nairobi, UNCHS/HABITAT.
- UNCHS (1991) *La gestion des villes secondaires de l'Afrique subsaharienne, dispositions institutionnelles, traditionnelles et modernes*, Nairobi, UNCHS/HABITAT.

Annexe 1 : Villes intermédiaires : bref aperçu statistique

Les analyses fournies par les Nations Unies sur l'urbanisation dans le monde permettent d'évaluer l'importance du phénomène dans les pays du tiers monde et de mieux saisir la place qu'occupent aujourd'hui les villes de taille moyenne et inférieure dans la structuration des réseaux urbains.

Les changements constatés au cours des années récentes dans la distribution de la population des pays du tiers monde se traduisent par une augmentation de la place occupée par les très grandes agglomérations¹⁵ dans la répartition de la population urbaine.

Il n'en demeure pas moins que près de 40% des citoyens du tiers monde résidaient en 1970 et en 1980 dans des villes de moins de 100.000 habitants. En 1990 près de la moitié de la population urbaine séjournait dans des agglomérations inférieures à 500.000 habitants. Les villes de taille moyenne et inférieure continuent donc à jouer un rôle prépondérant dans l'hébergement des populations et dans la régulation des flux migratoires.

Ces chiffres, fournis par les Nations Unies en 1986 (UNCHS, 1986), n'ont pas fait l'objet d'une réactualisation lors de la dernière publication du Centre des Nations Unies pour les Etablissements Humains diffusée à l'occasion du Sommet des Villes, Habitat II, à Istanbul en 1996. Néanmoins, les comparaisons macro-régionales présentées dans ce dernier ouvrage nous enseignent que les situations évoluent différemment d'un continent à l'autre.

Au-delà de ces tendances générales, c'est avant tout la très grande diversité de situations qui caractérise désormais pays et régions du monde.

Ainsi en Amérique latine les exemples de pays fortement urbanisés comme l'Argentine, la Colombie et le Mexique démontrent que le dynamisme économique des villes intermédiaires, qu'il soit lié à l'industrie agricole, au tourisme, aux universités ou à la régionalisation des marchés de biens et de services, s'exerce aux dépens des très grandes agglomérations dont la part au sein de la population urbaine globale tend à diminuer (UNCHS, 1996 : 53). C'est une évolution contraire qui apparaît dans nombre de pays asiatiques, la part occupée par les centres urbains de moins de 100.000 habitants diminue alors que celle des métropoles augmente. Mais là encore, si cette tendance est indéniable, il faut néanmoins la nuancer en rappelant que la population urbaine ne représentait en 1990 que 32% des 3,2 milliards d'Asiatiques (contre 71,4% en Amérique latine) et, qu'à l'instar de l'Inde où la proportion de la population urbaine vivant dans des villes de moins de 100.000 habitants est égale à celle des résidents métropolitains, une forte proportion des citoyens vivent encore dans des villes petites et moyennes (UNCHS, 1996: 83).

Cette approximation chiffrée reste lacunaire. Construite à l'aune de quelques statistiques par trop globales, elle traduit mal les causes et les conséquences de ces transformations démographiques. Néanmoins, elle confirme que les villes de taille petite et moyenne continuent à exercer une fonction importante dans l'organisation de l'armature urbaine et que les différences constatées dans l'évolution des tendances tiennent avant tout à des facteurs d'ordre économique, social et politique qui exigent une connaissance plus fine de chaque pays et de chaque grande région de la planète.

¹⁵ Il s'agit des métropoles de plus d'un million d'habitants et autres mégapoles.

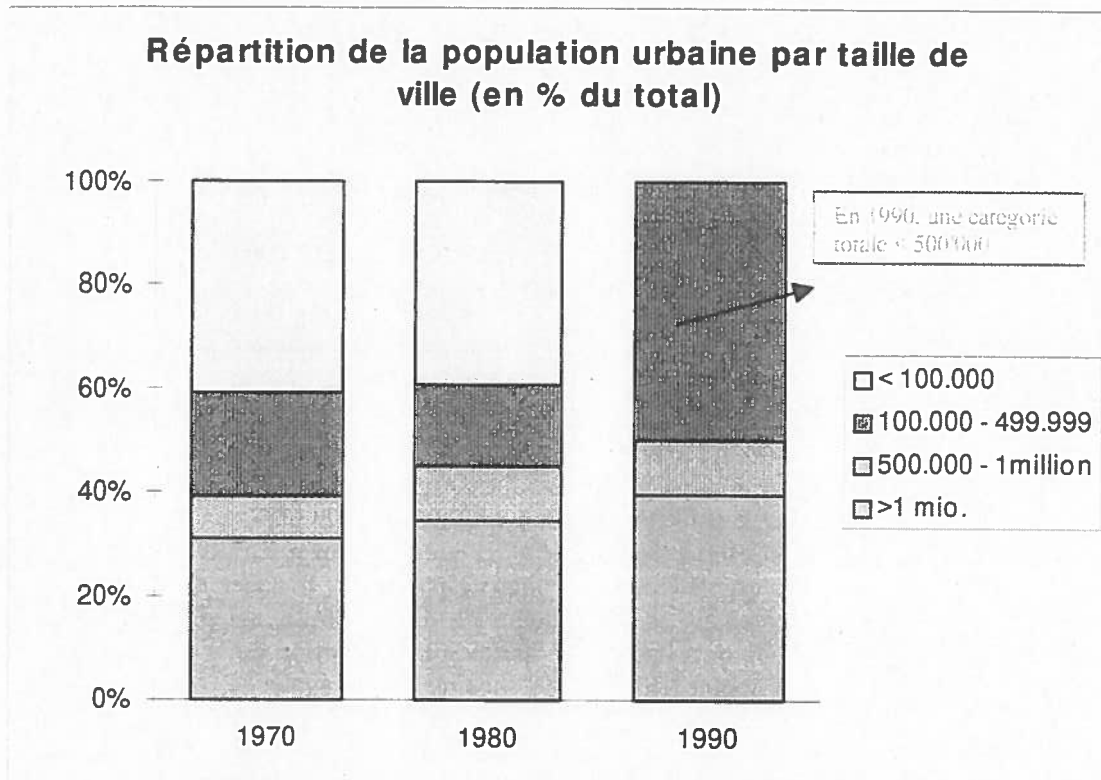
Annexe 2 : Répartition de la population urbaine

Tableau 1 : Répartition de la population urbaine dans les pays du Tiers Monde (les moins développés (en millions d'habitants)

Type de ville (par taille démographique, par milliers d'habitants)	1970	1980	1990
>1 mio.	206'199	336'563	551'966
500.000 - 1million	54'971	101'356	143'538
100.000 - 499.999	132'723	154'700	693'774 ¹⁶
< 100.000	271'653	381'177	

Sources: ONU, 1986 et 1996

Graphique 1 : Répartition de la population urbaine dans les pays du Tiers Monde (les moins développés (en %)



Sources: ONU, 1986 et 1996

¹⁶ A partir de 1990, les données statistiques des Nations Unies ne subdivisent plus les villes inférieures à 500'000 habitants en sous-catégories, l'ensemble est donc compris dans une catégorie < 500'000.

Publications de la Direction du Développement et de la Coopération

Secteur de la Politique de développement et de la Coopération multilatérale

A. Documents généraux

1. **Dix ans de Coopération internationale de la Suisse (1986-1995), 1999**, publié conjointement avec le Secrétariat d'Etat à l'économie
 2. **"Si les pauvres sont pauvres, c'est de leur faute!" Questions et réponses au sujet de la coopération internationale de la Suisse, 1999**, publié conjointement avec le Secrétariat d'Etat à l'économie
 3. **Eradiquer la faim dans le monde. Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation. Participation de la Suisse à l'amélioration de la sécurité alimentaire**, publié conjointement avec l'Office fédéral de l'Agriculture
- Ces trois brochures sont disponibles en français, en allemand et en italien.

B. Documents de politique

1. **Promotion des droits de l'homme et coopération au développement, 1997**
2. **Le concept d'Etat de droit et ses implications pour la coopération au développement, 1998**
3. **L'action de la Suisse pour les peuples autochtones, 1998**
4. **Lutte contre la corruption, lignes directrices, 1999**

Ces documents sont disponibles dans les langues suivantes :

Anglais	1, 2, 3, 4	Allemand	1, 2, 3, 4	Espagnol	1, 2, 3, 4
Français	1, 2, 3, 4	Italien	1, 2, 4	Russe	1, 2

C. Documents de travail

2. **Country Programme Planning and Evaluation : A Presentation Note**, May 1999, 13 p. (English only)
3. **Country Programme Evaluation : Tanzania – A Case Study on methodological Experiences and on new Partnership Relations**, May 1999, 18 p. (English only)
4. **Quick money – Easy Money ? A report on Child Labour in Tourism**, August 1999, 109 p. (available in English; deutsche Ausgabe : Rotpunkt Verlag)
5. **La bonne gouvernance, le développement participatif et la réduction de la pauvreté rurale** Juin 1999, 22 p. (en français seulement)
6. **Systemik der Planungsinstrumente in der DEZA**, Mai 1999, 12 S. (nur auf Deutsch)
7. **Le droit à l'alimentation. Das Recht auf Nahrung**, Octobre 1999, 17 p. (bilingue)
8. **Système de pilotage des orientations stratégiques de la DDC en Afrique de l'Ouest, note méthodologique**, Octobre 1999, 38 p. (en français seulement)
- 9-D. **DEZA-Politik für soziale Entwicklung**, Oktober 1999, 30 S.
- 9-E. **SDC-Policy for Social Development**, November 1999, 26 p.
- 9-F. **Politique de la DDC pour le développement social**, Décembre 1999, 28 p.
- 9-Sp. **Politica de COSUDE para el Desarrollo Social**, Diciembre 1999
10. **Nouvelles technologies de l'information et de la communication. Implications pour la coopération au développement**, Décembre 1999 (en français, with ex. summary in English)
11. **Villes intermédiaires : Environnement et développement durable**, Décembre 1999 (en français)

Ces documents peuvent être obtenus, sans frais, en indiquant la langue désirée, auprès de :

Direction du Développement et de la Coopération (DDC)
Secteur de la Politique de coopération et de la Coopération multilatérale
CH 3003 Berne, Suisse

Fax : +41 31 323 26 10

e-mail : dora.kohler@deza.admin.ch

Illustration de la page de couverture :

"L'espoir d'un monde meilleur", tableau d'Anne-Françoise Cart, ZEGG, D-14806 Belzig