

# VILLES INTERMÉDIAIRES

Dans ce numéro 114, les villes intermédiaires sont à l'honneur avec des articles de chercheurs et de praticiens (Lucie Crotat, Abigail Kern, Firdaous Oussidhoum, Pêgdwendé Jacques Tiendrebeogo) et de nos institutions partenaires (AFD, Cities Alliance, ministère de la Transition écologique). Forts de leur expertise, ces auteurs démontrent la nécessité d'investir ces centres urbains « secondaires ». Les enjeux de mise en œuvre de la décentralisation et de responsabilisation des acteurs y sont nombreux.



Vendeuse ambulante sur le marché de Tamale au Ghana. © Augustine Atiah / AFD

## Édito

L'aménagement et l'urbanisation des villes secondaires constituent une problématique majeure pour les pays en développement.

Pôles d'équilibre territorial « secondaire », elles constituent des territoires vitaux de développement social et économique de ces pays. Leur développement se fait de manière naturelle indépendamment des mégapoles. Mais il semble aussi pouvoir être une solution pour limiter la croissance de ces mégapoles. L'échelle de ces dernières, aujourd'hui et probablement plus demain, générera des problèmes de plus en plus complexes (congestion, pollutions...). Le développement des villes secondaires permettra de renouer au plus près le lien entre les territoires ruraux et urbains afin de répondre à l'un des défis actuels : le continuum et les interdépendances rural-urbain, notamment en termes d'approvisionnement.

Au plan sémantique, très vite, le terme de « ville secondaire » provoque une hésitation, voire une aversion qui aurait pour origine la contestation face à une pensée centralisatrice... et jacobine ! Les villes périphériques font face à la macrocéphalie de la ville centrale, capitale économique avant d'être capitale politique : Cotonou / Porto-Novo, Douala / Yaoundé, Abidjan / Yamoussoukro, Lagos / Abuja, São Paulo / Brasília, Ho Chi Minh-ville / Hanoi...

Ce ne serait pas seulement des centres secondaires, mais des villes « intermédiaires », des relais de croissance et de développement situés au milieu d'une chaîne. Elles pourraient même être « moyennes », et voire même petites, si l'on prenait en compte cette fois non plus leurs fonctions, mais leur taille.

Au-delà de révéler des susceptibilités face à une inégalité de traitement des territoires urbains, l'exercice linguistique met en exergue à quel point il est difficile de « maîtriser » ces objets territoriaux. Ils demeurent de formidables « espaces vécus » par une population de plus en plus nombreuse. Certes, ces villes sont souvent difficiles d'accès : routes souvent mal entretenues, liaisons aériennes parfois erratiques. Elles doivent donc mobiliser davantage de moyens financiers (ressources propres, aides de l'État, investissements) pour faire face aux besoins de leurs habitants, qui vont aller croissant.

Leur taille, plus modeste, la relation directe ville/campagne leur permettent-elles, d'être plus flexibles, plus « agiles », plus inventives et plus adaptées à une échelle humaine, contrairement aux grandes métropoles ? C'est tout l'enjeu, à notre avis, de porter notre regard sur ces objets urbains. Ils constituent un champ d'investigation de plus en plus poussée et un champ d'action pour la mise en œuvre d'une réelle décentralisation, tant vantée, mais parfois tant freinée par un pouvoir central jaloux de ses prérogatives.

*Benjamin Michelin, président d'ADP*

## Les villes secondaires, nouveau modèle de développement international

Chercheuse à l'école polytechnique fédérale de Lausanne et à l'université Quisqueya d'Haïti, Abigaïl-Laure Kern travaille sur les villes intermédiaires. À partir de ses travaux sur la gouvernance des villes moyennes haïtiennes, elle présente ici l'évolution de la recherche urbaine sur ces *objets réels* si longtemps *non identifiés*, aujourd'hui objets de toutes les attentions scientifiques. Les villes secondaires sont au cœur d'un changement de paradigme qui traverse tous les continents.



Léogâne, à 40 km de Port-au-Prince (Haïti) ©Abigaïl-Laure Kern - EPFL / UniQ

Face à une planète désormais majoritairement urbanisée, les villes secondaires aux contours protéiformes ont été peu prises en considération, ou à la marge, dans les recherches urbaines et dans l'aménagement du territoire, imprégné d'une vision nationale, très francophone.

Les petites villes peuvent être définies par leurs interactions avec le milieu rural ; leurs liens avec la campagne environnante ont été longtemps mis en avant. Les métropoles, voire les mégalo-poles aux dimensions exceptionnelles et aux échelles hors-normes, ont vu leur expansion depuis plus d'un demi-siècle marquer les esprits. L'urbanité, définie en tant que combinaison multidimensionnelle de densité et de diversité (J. Lévy et M. Lussault, 2013) ne pouvait qu'en découler. Les villes moyennes et secondaires, par ces qualificatifs mêmes qui leur sont attribués, sont restées longtemps des *objets réels non-identifiés* (R. Brunet, 1997).

Dans les pays du Sud en particulier, ces échelons vus comme inférieurs et au bas des armatures urbaines pyramidales, ont été regroupés dans le qualificatif de « moyen », i.e. d'intérêt secondaire, entre local et global. L'extrême hétérogénéité de leur contexte a ainsi conduit tant les acteurs publics que la recherche à envisager ces villes comme un tout aux contours flous.

En définitive, les problématiques urbaines qu'elles rencontraient étaient considérées comme de moins grande ampleur. Le manque de données les concernant, encore plus dans des contextes informels, ne les conduisait pas à être en première ligne des politiques. Leurs particularismes étaient ainsi jugés trop peu significatifs aux échelles nationales comme internationales pour pouvoir former un tout. L'impératif se situait dans des établissements humains de taille beaucoup plus importante, offrant un nombre potentiel de bénéficiaires plus conséquent, pouvant répondre à des objectifs politiques marqués par le court, au mieux le moyen terme.

### Le rôle des villes moyennes révélé

Or, durant les décennies de croissance urbaine, les scientifiques ont peu à peu mis à jour le rôle majeur de ces villes moyennes et secondaires, d'abord comme sas d'absorption d'un certain exode rural puis comme moyen de désengorger les métropoles devenues progressivement des mégalo-poles.

En mettant en avant le caractère particulier de chaque ville, perçue avant tout comme *ordinaire* par les géographes anglophones (J. Robinson, 2006), ces villes, à côté des *global cities* sont maintenues créditées d'un rôle déterminant dans la globalisation, devenant ces *espaces de mondialisation discrète* pour les géographes francophones (A. Choplin et O. Pliez, 2018).

De leur côté, les sociologues ont porté leur attention sur les fonctions de ces villes et les ont ainsi nommées par leur rôle d'intermédiation (J.C. Bolay et A. Rabinovich, 2004 ; J. Llop, 2005 ; J.C. Bolay et A.L. Kern, 2019). L'approche anthropologique a montré comment ces villes pouvaient être des lieux de création, d'inspiration, de valorisation des particularismes à l'instar du concept d'urbanité partagée (M. Hilgers, 2009).

Ces dernières années, la recherche a ainsi participé à la prise en considération de ces villes par les bailleurs de fonds bilatéraux comme multilatéraux : tant Onu Habitat que la Banque Mondiale ont peu à peu élaboré des programmes focalisés sur les villes moyennes ou secondaires à l'échelle d'un pays, d'une région voire d'une sous-région.

Cet intérêt soudain a remplacé, du moins complété, l'accent mis pendant des décennies sur la décentralisation dans les pays en développement.



Jacmel, Haïti, devant le palais de justice ©Abigaïl-Laure Kern - EPFL / UniQ

### Une problématique Nord/Sud

Comme avec les plans d'ajustements structurels des années 80, les critères de bonne gouvernance des années 90, les concepts d'États fragiles des années 2000, les politiques publiques internationales s'inspirent des recherches menées dans les pays du Nord. Elles s'appuient sur ces programmes pour mettre en place des normes et des conditionnalités leur permettant de mener des politiques de développement.

Une fois ces politiques appliquées, les scientifiques se sont contentés de mesurer leur impact et les difficultés à atteindre les objectifs initiaux, sans pouvoir remettre en cause les fondamentaux que leurs travaux avaient contribué à mettre en œuvre.

Nous sommes à nouveau aujourd'hui à un tournant épistémologique où les études scientifiques peuvent nourrir de nouvelles politiques à l'échelle des pays en développement et émergents. Mais, cette fois, les études sur les villes secondaires ont été initiées dans le cadre du tournant post colonial. L'accent y est mis sur les particularités de chaque ville, son histoire, son ancrage territorial, son développement, son mode de peuplement, ses habitants.

Mahajanga à Madagascar n'est pas seulement une ville moyenne mais un port de pêche au rôle prépondérant sur la côte ouest malgache. Luang Prabang au Laos, l'ancienne capitale royale, fait face à des problématiques propres liées au développement du tourisme de masse. Au sein d'un même pays, Haïti, des villes distantes de quelques kilomètres comme Grand-Goâve et Petit-Goâve ou encore Léogâne ne sont pas seulement des villes moyennes indistinctes. Elles ont chacune des trajectoires historiques différentes, influant leur positionnement sur la scène urbaine nationale qui va modifier la perception tant des habitants que des autorités sur leur rôle, leur développement mais aussi la nature et la configuration de leurs infrastructures.

### Des politiques respectueuses de tous les échelons territoriaux

De la même façon que dans les pays du Nord, il semble maintenant impossible d'appliquer la même recette pour toute ville dite moyenne, a fortiori au niveau d'une région voire d'un pays ou à l'échelle d'un continent. L'accent mis sur la planification, déjà difficile dans les pays du Nord, est encore plus questionnable dans les pays du Sud dans des contextes de forte informalité, où trop peu de données sont récoltées, disponibles et analysées.

Pour concevoir leurs programmes urbains, les responsables politiques ne doivent pas s'en tenir aux conclusions des recherches passées mais continuer de s'inspirer des travaux en cours. Il s'agit d'éviter une normativité appliquée à l'échelle d'un ou de plusieurs pays sous prétexte qu'ils sont dans la même zone géographique. Les infrastructures liées aux services de base et les réseaux doivent rester de la responsabilité des États. Même faibles en termes de ressources humaines et financières, ils doivent continuer à être les garants de la cohérence d'un territoire et de l'unité d'un peuple. Les villes, collectivités de premier plan, ne doivent pas être traitées comme un maillon parmi d'autres mais comme une échelle prioritaire au-delà de l'État. C'est à cette échelle communale que peuvent se regrouper les politiques de la ville de l'ensemble des bailleurs afin de dépasser la logique de « projectorat » comme on l'observe au sein des très grandes villes avec un fractionnement à l'échelle du quartier.

### Les villes secondaires, un nouveau modèle de développement

Au-delà du discours performatif, loin de la course à la métropolisation, les villes moyennes et secondaires, localisées dans des sites pertinents pour l'implantation d'établissements humains, peuvent être la source d'un développement alternatif comme c'est le cas aujourd'hui au sein de l'Union européenne (D. Delville, 2020). Les perspectives nombreuses sont réjouissantes mais appellent un changement de paradigme. Une vision de ces villes comme lieux d'interactions émergeant de pratiques culturelles propres à chaque territoire, telle que conceptualisée par A. Simone, et des défis économiques et sociaux auxquels ces territoires sont confrontés doit s'imposer.

La nécessaire contextualisation des villes moyennes, simplifiée par leur taille, est essentielle afin de ne pas seulement aligner des solutions qui ont été testées ailleurs mais de pouvoir inscrire la ville dans son territoire. Dans cette démarche, il s'agit d'utiliser l'informalité comme un levier puissant de ressources. Il faut recenser les pratiques pour s'en inspirer et les renforcer, participant ainsi à la déconstruction du concept prégnant depuis la colonisation du *one size fits all*.

## CONTRIBUTION PARTENAIRES

## Financer l'inclusion des villes intermédiaires

Dans cet entretien, Frédéric Audras, responsable de la division Développement urbain, aménagement et logement à l'agence française de développement (AFD), nous parle de la vision et de l'approche des « villes intermédiaires ». La question du financement de leur développement constitue un enjeu majeur.



La réhabilitation et l'extension du marché de Tamale ont été financées par le *Ghana Urban Management Pilot Program*. © Augustine Atiah / AFD

### Quels enjeux recouvrent les villes intermédiaires pour un bailleur de fonds comme l'AFD ?

Les villes intermédiaires constituent un territoire d'action pertinent pour l'AFD dans le cadre de sa stratégie villes durables. Aujourd'hui, on dénombre ainsi plusieurs programmes mis en œuvre en faveur de ce type de villes, essentiellement à travers le continent africain mais également au Moyen Orient. Au Cameroun, il faut citer le programme *Capitales régionales* comprenant Bafoussam, Garoua, Bertoua, Maroua et Bamenda, au Ghana, le *Ghana Urban Management Pilot Program* qui concerne Kumasi, Sekondi-Takoradi, Tamale et Ho, à Madagascar, le *Programme d'appui et de développement des villes d'équilibre* et en Jordanie, le *Programme de développement régional et local*. À travers ces différents programmes, une définition commune du terme de « ville intermédiaire » peut être établie, reprenant les grands objectifs et attentes des différents projets à l'échelle communale. Une ville intermédiaire, c'est une « *une capitale régionale ancrée dans son hinterland rural, et en forte interaction avec d'autres villes intermédiaires et/ou la capitale économique ou administrative du pays* » (Guide de développement économique local, AFD 2015). Ces villes intermédiaires, il faut les voir comme ayant « un destin lié » avec les métropoles. Elles ont pour fonction d'atténuer les effets secondaires de l'urbanisation rapide, et parfois difficilement contrôlable, des métropoles et, en même temps, elles créent des pôles d'équilibre avec les territoires ruraux. Elles sont ainsi au cœur des enjeux sociaux, économiques, environnementaux et politiques.

### Quels sont les modes d'intervention que vous privilégiez ?

Notre mode d'intervention se caractérise par la mise en œuvre de programmes prenant en compte des grappes de villes. Ces programmes ont une portée nationale et sont conçus avec une forte implication des ministères compétents (décentralisation, aménagement, ville). Il s'agit bien souvent d'appuyer la mise à niveau des services urbains pour les dynamiser avec la volonté d'avoir un effet d'entraînement.

Au-delà de la question du financement des infrastructures, ces programmes visent à renforcer les capacités d'action, par l'accompagnement et la formation des équipes locales (élus, personnel des municipalités) et les capacités d'investissement et de gestion financière. Ils visent à renforcer l'autonomie fiscale et financière des collectivités locales, souvent très dépendantes du transfert de ressources de l'État central, via une meilleure connaissance des bases d'imposition (cadastre). Il s'agit aussi de travailler sur l'élaboration de la planification urbaine, qui répond aux besoins de services et d'équipement à l'échelle territoriale. Ce processus collectif de construction permet d'aborder l'ensemble des questions liées à la vulnérabilité de ces territoires.

Ce type d'intervention permet de renforcer le processus de décentralisation : l'accompagnement technique et financier des villes intermédiaires donne véritablement corps à la décentralisation. Ces programmes permettent aux équipes de maîtrise d'ouvrage locales d'élaborer leur développement territorial sur le long terme, de façon participative. En construisant leur planification, les villes intermédiaires prennent conscience qu'elles disposent de champs de compétences importants et qu'elles peuvent véritablement influencer sur l'avenir de leurs populations.

### Quid de l'enjeu d'inclusion sociale et économique de la population dans ces projets ?

L'inclusion de la population dans les projets de développement est fondamentale. Elle peut se concrétiser par la création de comité locaux qui vont participer à la définition et la priorisation des investissements quartier par quartier. Ceci nécessite du temps et une ingénierie spécifique. Mais les résultats mettent en évidence des bénéfices réels comme une meilleure appropriation par la population et des opportunités pour les entreprises locales.

Au Cameroun, par exemple, nous mettons en œuvre des opérations de voirie, d'améliorations du mobilier urbain. Pour ce faire, nous avons recours à des méthodes dites de « haute intensité de main d'œuvre » selon les recommandations du BIT. Nous croyons beaucoup aux effets positifs de cette approche (redistribution des revenus, implication des populations locales, notamment des femmes). C'est un processus exigeant, ce qui explique notamment la durée de tels programmes, entre sept et neuf ans. Mais au final, le bénéfice social pour les populations est réel.

Le développement endogène de ces territoires est également un élément important de notre action. Si la ville secondaire est capable de procurer de l'emploi, il y est aussi plus facile d'avoir des services de base (logement, santé et éducation) à moindre coût. Cela permet de donner une réalité à la croissance inclusive. Les opportunités sont mieux centralisées au niveau des villes intermédiaires, par exemple pour développer des centres de traitement pour les filières agricoles et de petites et moyennes entreprises. Les villes intermédiaires deviennent alors des centres d'exploitation/exportation. C'est un objectif de développement que l'on souhaite renforcer, notamment sur la thématique de l'alimentation des populations en milieu urbain.



Le projet de l'AFD sur les capitales régionales du Cameroun vise, entre autres, à rattraper le déficit en matière d'équipements marchands. Ici, la ville de Bertoua et son marché à réhabiliter.

### La vision de l'AFD sur les villes intermédiaires est-elle partagée avec les autres bailleurs ?

Oui, nous sommes vraiment dans une approche de « programme urbain territorial intégré », partagée par la quasi-totalité des bailleurs de fonds qui interviennent dans le domaine urbain. Ce programme intégré comprend un volet participatif - association des populations -, un volet équipement - voirie, équipements marchands, drainage, gestion des déchets, habitat, espaces publics - et un volet renforcement des capacités - à destination des administrations locales. Le dialogue régulier entre les bailleurs de fonds, incluant les acteurs de la coopération décentralisée, permet de coordonner les projets et d'opérer des complémentarités.

### Au-delà, comment financer cette forte demande ?

Avec la crise de la Covid-19, la réflexion s'accélère au sein de la communauté des bailleurs de fonds sur le financement du développement et de l'inclusion urbaine : comment donner les capacités aux villes de créer de la relance durable ? Les villes sont des acteurs essentiels pour relancer les investissements de demain et, pour une large part, cela viendra des villes intermédiaires. Leur apporter les capacités de financement de l'investissement et de la relance est donc un enjeu important.

Or, actuellement, on constate que cette pandémie a créé une situation de déséquilibre des budgets locaux, notamment au sein des villes intermédiaires. Celles-ci enregistrent de fortes réductions de leurs recettes d'exploitation (les patentes, les droits de place, les taxes locales) et subissent parfois une diminution des transferts de l'État. Parallèlement, elles ont supporté des charges exceptionnelles : achats pour les équipements sanitaires, actions de solidarité, comme la distribution de repas aux familles les plus vulnérables, dans un contexte où le confinement a fortement réduit le travail informel et les revenus qu'il engendre.

À l'occasion d'un récent webinar organisé par le Fonds mondial pour le développement des villes, Jean-Pierre Elong Mbassi, président de CGLU Afrique, a évoqué une baisse des recettes d'exploitation des villes intermédiaires africaines, comprise entre 25% et 40%. De fait, cette situation est de nature à réduire très fortement toute capacité d'investissement de ces collectivités locales, à court et moyen terme.

**Alors, que faire concrètement ?**

Pour faire face à ce besoin de financement des investissements des villes intermédiaires, il convient de construire une réponse multiple. Elle doit être coordonnée entre bailleurs de fonds et organisations qui travaillent sur la ville durable, notamment sur le continent africain. Dans un premier temps, il apparaît nécessaire de renforcer les dispositifs « classiques » d'appui à l'autonomie financière des collectivités (fiscalité locale, revenus d'exploitation des services publics, prévisibilité des transferts financiers de l'État). Il faut encore améliorer la qualité de la gestion budgétaire et financière et le financement des investissements locaux via des fonds d'équipement nationaux.

Dans un deuxième temps, il faut créer les conditions permettant aux banques locales, commerciales ou publiques, de prêter aux collectivités locales et notamment aux villes intermédiaires. Des mécanismes incitatifs et des accompagnements sont nécessaires car « l'acteur collectivité locale » n'est pas, dans la majeure partie des pays africains, un segment de clientèle clairement identifié par les banques locales. Dans cet objectif, l'AFD est en train d'élaborer, avec le soutien de l'Union européenne, un outil de garantie qui s'adressera aux banques locales, avec un montant en subvention pour garantir le remboursement du prêt qu'elles accorderont aux collectivités locales.

Ce type de mécanisme est déjà bien connu et mis en œuvre pour permettre le financement des entreprises, mais il reste inédit pour le financement du secteur public local sur des durées longues (au-delà de dix ans). Nous proposerons également un accompagnement technique aux banques locales intéressées afin de leur permettre de construire des grilles d'analyse des budgets locaux et des investissements programmés par les collectivités. L'enjeu est ici d'inciter les villes à programmer des investissements durables sur le moyen et long terme.

D'autres initiatives sont également prises, notamment en Afrique du Sud, où l'AFD s'associe à des investisseurs privés pour financer les villes intermédiaires, avec le soutien des services de la coopération suisse, qui apportent également un fonds de garantie.

De façon plus générale, le sujet du financement de la ville durable, c'est-à-dire de la ville résiliente aux crises, apparaît central dans la stratégie des bailleurs de fonds. Au-delà d'être un objectif de développement durable (ODD numéro 11), la ville durable est perçue comme l'échelle pertinente pour embrasser une très large partie des 17 ODD de l'ONU.

## Fête de l'indépendance du Burkina Faso, le rôle de la célébration tournante

Pêgdwendé Jacques Tiendrebeogo est ce qu'on pourrait « appeler urbaniste-aménagiste ». À ses compétences de gestionnaire urbain spécialisé en coopération internationale s'ajoute sa connaissance du terrain au Burkina Faso. Voici une approche originale des villes secondaires, celle que lui donne son regard d'expert confronté à un événement officiel.



*La célébration de la fête de l'indépendance à Manga en 2018 a impulsé la construction de plusieurs équipements publics dont une salle polyvalente.*

Le « Manuel de gestion urbaine au Burkina Faso », document réalisé par le ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme, distingue trois niveaux de ville dans le pays. Les petites villes possèdent un certain nombre d'équipements dont seule la commune est la zone d'influence. Les villes moyennes sont celles dont les équipements ont une influence régionale. Les métropoles quant à elles sont censées être dotées d'équipements ayant une influence suprarégionale, voire nationale.

Cette distinction sur la base du niveau d'équipement paraît pertinente. Beaucoup de villes burkinabè, notamment celles secondaires, peinent à se doter d'équipements publics. Cela s'explique principalement par une politique de décentralisation qui n'a pas encore produit ses effets. En effet, ce n'est qu'en 2006 que le processus de décentralisation a abouti à une communalisation intégrale du territoire national. Le pays compte désormais 13 régions collectivités et 351 communes ont été créées : 302 communes rurales et 49 communes urbaines. 11 domaines de compétences (foncier, urbanisme, environnement, planification, santé-hygiène, éducation-emploi, culture-sport-loisirs, protection civile, pompes funèbres, eau-électricité et marchés) ont été transférés aux communes.

Cependant, malgré leur croissance rapide (5,3% par an selon le programme-pays urbain du Burkina Faso mis en place en 2013 avec l'aide de Cities alliance), les villes secondaires manquent de ressources financières pour mettre en œuvre leur stratégie de développement urbain. Le transfert des ressources correspondant à l'exercice plein et entier des compétences transférées reste très faible. Selon le journal *L'Économiste du Faso*, en 2020, seulement 11,39% du budget de l'État a été transféré à toutes les collectivités du pays. De plus, l'incivisme fiscal est à l'origine de la faible mobilisation des ressources internes.

### **Le bénéfice de la délocalisation de la fête nationale**

Dans ce contexte de vaches maigres, la délocalisation de la fête de l'indépendance apparaît comme un outil d'appui à la décentralisation et au développement local original et pertinent ! Acquis le 5 août 1960 lorsque le pays était encore appelé Haute-Volta, l'indépendance de l'actuel Burkina Faso est fêtée chaque 11 décembre. Or, en 2008, à l'instar d'autres pays comme la Guinée, le Gabon..., a été instaurée une célébration tournante de cette manifestation. Les villes secondaires comme Fada N'Gourma, Ouahigouya, Koudougou, Dori, Dédougou, Kaya, Manga et Tenkodogo ont, chacune à leur tour, accueilli ce grand événement et ont pu voir changer leur image après le passage des festivités.

La fête de l'indépendance est ainsi une occasion pour les villes hôtes de bénéficier d'infrastructures à même de doper leur développement social et économique, un développement urbain impulsé et financé par l'État. C'est l'occasion de réaliser des infrastructures de voirie et réseaux divers, des équipements scolaires, sanitaires et sportifs, des programmes de logements sociaux, des salles des fêtes ou polyvalentes. Ces travaux contribuent activement au développement des villes hôtes. Au regard de ces nombreuses réalisations, la célébration tournante du 11 décembre reste une opportunité de redistribution de la croissance vers les villes secondaires, hors des deux métropoles de Ouagadougou et Bobo-Dioulasso.

#### **Des efforts restent à faire**

Il convient de nuancer toutefois ces propos. Malgré les efforts financiers considérables déployés, ces aménagements profitent peu à l'amélioration effectif du cadre de vie des populations de ces centres urbains. Et l'enjeu de la durabilité des équipements réalisés et des actions entreprises se pose aujourd'hui... Cette approche donne souvent l'impression de mettre les projecteurs sur la ville de l'année le temps de l'évènement, dans une vision court-termiste et souvent électoraliste !

Au-delà de la construction d'infrastructures à même de contribuer au développement, la qualité des réalisations reste un défi à relever. En effet, pour assurer un développement économique local, des emplois temporaires sont générés à travers la méthode de travaux à *haute Intensité de main d'œuvre* (HIMO), appliquée aux programmes de construction pour l'accueil de la fête nationale. Cependant, il ne s'agit que d'emplois temporaires et peu durables : face à l'absence de financement pour la construction de la ville, les travailleurs ne peuvent que très rarement réinvestir leurs compétences dans de nouveaux chantiers. Et cette méthode peut parfois poser également la question de la durabilité et de la qualité des infrastructures qui sont réalisés dans des délais très courts et qui vieillissent parfois très rapidement et très mal.

Surtout, on ne doit pas mettre ces travaux étatiques en perspective avec les capacités des maîtrises d'ouvrage locales et les budgets communaux faibles. Les ouvrages réalisés devraient donc être adaptés aux moyens locaux, ce qui n'est pas souvent le cas. En effet, étant donné les énormes difficultés actuelles, liées au manque de moyens humains, matériels, techniques et financiers que rencontrent les communes, ces réalisations ne devraient pas les fragiliser davantage. Ainsi, ces collectivités devraient être en mesure d'entretenir et de gérer les nouveaux équipements, tout en collectant les ressources issues de leur exploitation.

#### **Des bâtiments d'intérêt national plus que local**

Au final, et paradoxalement dans cette perspective de développement des villes secondaires, c'est plus la centralité qui est fêtée que la décentralisation. Les bâtiments ou les infrastructures construites réaffirment très souvent la présence de l'État, avec avant tout une valeur symbolique forte : bâtiments administratifs, logements pour cadres de l'État, centres sportifs d'envergure nationale. Mais peu de réalisations sont consacrées au développement des infrastructures économiques et marchandes, tels que marchés ou gares routières, autant de sources d'activités à même de générer des taxes pour les mairies. L'élargissement de l'assiette fiscale conduirait petit à petit les collectivités concernées vers l'autonomie financière.

Ces nouvelles ressources seraient ainsi consacrées à la réalisation d'équipements de proximité et à la fourniture de services de base, toujours insuffisants. Elles permettraient aussi de s'attaquer au grand problème d'insécurité que connaît le pays.

En jouant sur tous ces tableaux, l'accueil tournant de la fête de l'indépendance dans les villes moyennes devrait permettre de réduire considérablement les migrations de populations vers les deux grandes villes du pays.

Cela suppose une véritable prise de conscience du rôle de ces villes secondaires, au-delà de l'aspect symbolique des fêtes tournantes. Du chemin reste encore à faire, mais il apparaît plus que nécessaire pour lutter contre les inégalités et l'insécurité.

## CONTRIBUTION PARTENAIRES

## Cœurs de ville du nord au sud, un défi pour les villes secondaires

Dans les ministères français - Transition écologique et Cohésion des territoires - les villes secondaires font l'objet des préoccupations de la direction des affaires européennes et internationales. Hervé Boisguillaume, directeur du projet *ville durable* et sa collaboratrice Djamiloua Colleu, chef de projet, nous font partager leur problématique pour les renforcer. Le rapprochement avec les programmes mis en œuvre dans les pays dits du Nord enrichit la réflexion.



*Les rencontres d'Abidjan sur les villes durables les 27 et 28 février 2020 ont réuni plusieurs centaines de représentants de la société civile, d'experts, d'entrepreneurs et de responsables politiques.*

Les villes secondaires constituent un enjeu essentiel dans tous les pays. Partout, elles subissent les effets négatifs de l'attraction des métropoles, notamment en termes d'emploi, de vieillissement des infrastructures et des logements, d'offre insuffisante en matière de santé, d'éducation, de culture.

Le renforcement des villes secondaires est pour les ministères de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires ainsi que pour leurs partenaires, notamment la task force *ville durable du Medef*, un axe prioritaire d'action dans les pays émergents. Chaque mois, les villes accueillent cinq millions de nouveaux citadins. Dans ce contexte, les villes secondaires peuvent agir en évitant afflux de population et congestion des mégapoles. Elles peuvent lutter contre les effets négatifs sur l'environnement (artificialisation des sols, pollution de l'air et de l'eau, inondations), sur le développement social (habitat insalubre, ségrégation urbaine), sur l'accès aux services urbains (notamment transports, eau, déchets, énergie).

Dans les États plus développés, elles sont un enjeu d'équilibre et de maintien de la qualité de vie et des services publics, favorisant le développement durable de l'ensemble du territoire.

Partout, les villes secondaires sont un atout pour la transition écologique et la lutte contre les effets du changement climatique. Dans la période de crise actuelle liée au Covid-19, elles ont un rôle à jouer pour construire une ville plus équitable, plus résiliente et inclusive, plus sobre et solidaire.

### Mettre à profit les programmes français

Les programmes récents de l'État français et les multiples expériences des villes françaises sont un atout pour mener des échanges fructueux avec nos pays et villes partenaires dans le monde.

Ville secondaire, ville moyenne, ville intermédiaire, comment qualifier la ville hors des métropoles et des grandes agglomérations : par sa taille, son rang, ses flux ou ses fonctions ? En France, les petites villes comptent en général de 3 000 à 20 000 habitants. Les villes moyennes, en référence au programme lancé par la Datar en 2005-2009, concernent les aires urbaines de 30 000 à 200 000 habitants. Les élus, quant à eux, considèrent que les villes secondaires incluent les communes-centres de 20 000 à 100 000 habitants.

Au niveau international, les écarts de seuil diffèrent. Celui pour l'appellation de petite ville est de 250 habitants au Danemark, 10 000 en Pologne, contre 30 000 au Japon. Pour l'organisation Cités et gouvernements locaux unis (CGLU), les villes intermédiaires ont une population comprise entre 50 000 et un million d'habitants.

### L'enjeu de la Déclaration d'Abidjan

40% des Africains vivent en ville. Ce chiffre va exploser, le continent passant de 470 millions d'habitants à 1,2 milliard en 2050. Contrairement à certaines idées reçues, ce sont tant les villes secondaires que les capitales qui seront le moteur de cette urbanisation galopante. Longtemps ignorés, ces centres urbains pourraient faciliter les mutations et la transition écologique des pays. Des initiatives ont émergé avec l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA) à l'occasion des Rencontres d'Abidjan sur les villes durables les 27 et 28 février 2020.

Cet événement préparatoire au Sommet Afrique-France de Bordeaux (reporté en 2021), était organisé à l'initiative du ministre de la ville ivoirien, François-Albert Amichia, avec l'appui du Fonds mondial pour le développement des villes (FMDV), en présence du ministre de la ville français. 400 personnes d'une trentaine de pays participaient à cet événement, représentants de ministères, élus locaux, acteurs publics et privés de l'urbain des pays de l'UEMOA, du Maroc, du Cameroun, de Madagascar et de France. La Déclaration d'Abidjan adoptée à l'issue de ces rencontres, met l'accent sur les outils modernes de planification. On peut y lire : *Ils permettent d'appréhender la ville durable selon une démarche différenciée qui tient compte de l'échelle des métropoles en tant que moteurs de transformation durable, des villes intermédiaires en tant que vecteurs de la résilience sociale, économique et environnementale, et des petites villes en tant que leviers de développement local et encadrées pour le monde rural.* À l'issue de l'événement, une alliance des ministres de la ville a été créée.



*Les représentants de collectivités territoriales de 30 pays africains ont adopté la « Déclaration d'Abidjan sur les villes durables ». Celle-ci concrétise l'engagement des territoires et appelle les gouvernements à élaborer des politiques urbaines propres à faire émerger des villes à la fois durables et intelligentes.*

#### **Une coopération urbaine Nord-Sud et un label écoquartier africain**

Le président de la commission de l'UEMOA, organe exécutif de cette institution, a insisté sur l'émergence des villes secondaires, relais indispensables entre les grandes villes et les espaces ruraux. Un programme de coopération est en cours de finalisation entre la France et l'UEMOA pour relever les défis urbains de demain et engager les villes africaines dans la transition écologique et énergétique vers des stratégies bas-carbone. La France apportera un appui pour créer un label écoquartier africain. Dans un premier temps, elle accompagnera cinq villes de l'Union dans cette démarche écologique.

Avec le programme « Réinventons nos cœurs de ville », les experts portent des regards croisés. La mise en œuvre de la Déclaration d'Abidjan se traduit dans la volonté de développer des échanges d'expertises, notamment sur le programme français « Action cœur de ville ». De nombreux États et villes étrangers s'intéressent à ce programme lancé en 2017 pour lutter contre la déshérence économique et sociale des villes secondaires.

L'enjeu est de faciliter l'émergence de programmes urbains innovants en centre-ville qui s'appuient sur des partenariats entre institutions publiques et opérateurs privés, société civile et professionnels de l'urbain, investisseurs et concepteurs. 222 projets de villes bénéficient ainsi de ce dispositif. Certains montrent déjà des résultats positifs, notamment à Moulins, lauréate de la première Marianne d'or « Cœur de ville ». Le projet portait sur la mobilité, la rénovation de logements, la réimplantation de commerces et le maintien des services publics au centre-ville.

#### **Les villes secondaires au centre des travaux bilatéraux des ministères**

La coopération franco-japonaise sur les villes durables porte notamment sur la revitalisation des villes secondaires japonaises, confrontées à une forte baisse démographique et un vieillissement accéléré de leur population. Pour doper leur attractivité, par un aménagement urbain et une gestion des espaces publics renouvelée, le Japon a lancé un programme *Walkable cities* (villes où il fait bon flâner). Les échanges sur le programme Cœur de ville initiés en 2019 se poursuivent pour développer des expertises de ville à ville en vue du prochain groupe de travail qui se réunira au Japon en 2021.

Le groupe de travail franco-indonésien sur le développement urbain aborde également la question des villes secondaires, suite aux échanges menés par l'Ademe avec plusieurs municipalités d'Indonésie pour les accompagner dans la planification d'un urbanisme respectueux des enjeux climatiques et énergétiques. Une des priorités fortes de la coopération bilatérale ces prochaines années sera la création d'une nouvelle capitale sur l'île de Bornéo, sur des terres aujourd'hui largement vierges.

#### **Concours ville durable pour accompagner la transition écologique bas-carbone.**

Pour favoriser les bonnes pratiques menées au niveau des municipalités, l'ambassade de France en Pologne a lancé en 2014 l'initiative *Eco-Miasto* (ville écologique), avec les ministères polonais de l'environnement et des infrastructures et la ville de Varsovie. Autour d'un concours, financé en partie par les entreprises françaises innovantes, et d'une conférence internationale sur la ville durable, associant des élus locaux des deux pays, des projets de villes polonaises de toute taille, dans différentes catégories (efficacité énergétique, énergie, déchets, eau, mobilité, qualité de l'air, espaces verts) sont primés. Les villes gagnantes remportent un voyage d'études en France avec les villes partenaires identifiées. *Eco-Miasto* connaît un succès croissant, avec 69 villes polonaises lors de la dernière édition. Un projet similaire a été lancé en Roumanie, avec *Orase Durabile*, concours qui a permis de diffuser l'expérience française et facilité les contacts entre élus des deux pays.

Au regard de ses programmes nationaux, des expériences menées dans ses villes et territoires, des outils développés par les entreprises et d'autres acteurs privés, la France a une carte à jouer au niveau international. L'objectif est de promouvoir une ville durable et résiliente, engagée dans la transition écologique bas-carbone, construite avec les citoyens et qui intègre de nouvelles formes de gouvernance.

## Accompagner les petites villes du sud de la Mauritanie

*Lucie Crotat est consultante en habitat et développement urbain. Ses missions auprès des acteurs publics se concentrent sur l'Afrique de l'ouest. À partir des caractéristiques des villes secondaires de Mauritanie, elle passe en revue les modes d'accompagnement aptes à leur permettre de répondre aux défis démographiques et à se positionner dans le développement national.*



*Kaédi, capitale régionale au bord du fleuve Sénégal est en pleine extension. Une planification urbaine adaptée pourrait permettre d'accompagner le développement des quartiers informels et d'y déployer des services. © Lucie Crotat 2018*

En Mauritanie, l'urbanisation s'est accélérée du fait d'un exode rural de grande ampleur, lié à la dégradation des conditions climatiques. La proportion de population vivant en ville a plus que doublé ces quarante dernières années, passant de 22,7% en 1977 à 48,3% en 2013<sup>1</sup>. La capitale, Nouakchott, concentre à elle seule plus de la moitié (57,8%) de la population urbaine avec 1 155 000 habitants<sup>2</sup>. La Mauritanie, qui compte près de 4 millions d'habitants<sup>3</sup>, demeure encore un pays majoritairement rural. En revanche, les projections du PNUD estiment qu'il devrait devenir majoritairement urbain vers 2025 et sa population devrait dépasser les 5 millions en 2030.

Dans ce contexte, et compte tenu de l'étendue du territoire mauritanien, les villes de l'intérieur connaissent de profondes mutations. Si les zones rurales, notamment celles du sud du pays, sont constituées principalement d'installations récentes, peu peuplées (60% des établissements ruraux comptent moins de 150 personnes)<sup>4</sup>, les capitales régionales qui proposent quelques services de dimension régionale (enseignement, santé, administration, ...) voient aussi leur population augmenter comme Nouadhibou (120 000 habitants), Kiffa (60 000 habitants), ou encore Kaédi et Rosso (50 000 habitants).

### Investir ces villes pour créer des emplois et améliorer les conditions de vie

Intervenir dans les villes intermédiaires en Mauritanie, c'est donc s'intéresser à de petites ou moyennes villes, récemment urbanisées. Celles-ci offrent des équipements qui, certes, proposent un meilleur niveau de service qu'en milieu rural mais ils se retrouvent très rapidement sous-estimés, sous-évalués, saturés voire dépassés par l'extension urbaine et la croissance démographique. Par exemple, une ville comme Aïoun, capitale régionale du Hodh El Gharbi voit sa population doubler en période scolaire avec l'afflux des populations rurales environnantes en vue de la scolarisation des enfants. Autre exemple, Kiffa accueille, grâce à son hôpital régional, de nombreux malades de tout l'est et sud mauritanien.

L'accompagnement du développement urbain de ces villes signifie donc en premier lieu de rattraper le déficit en infrastructures. Enjeu de taille, d'autant qu'il pourrait contribuer à soutenir le développement durable des villes. Ainsi, les villes du sud de la Mauritanie bénéficient d'une localisation stratégique, le long de *la route de l'espoir*, corridor reliant l'Europe via le Maroc au Mali et au Sénégal.

Le long de cet axe, des villes se sont développées, facilitant l'accès aux marchés des régions agricoles et offrant un meilleur accès aux services que dans les localités rurales. Cependant, leur croissance est restée relativement modeste au regard des deux premières villes du pays, Nouakchott et Nouadhibou, qui ont accueilli la grande majorité des migrations liées à la mobilité économique (notamment celle des jeunes hommes)<sup>6</sup>. En Mauritanie, malgré une décennie de croissance, les situations de pauvreté demeurent très présentes (un tiers de la population vit sous le seuil de pauvreté)<sup>7</sup> et près d'un tiers de la population active est au

<sup>1</sup> Ministère de l'Économie et des finances. 2016. Stratégie de croissance accélérée et de prospérité partagée (SCAPP) 2016-2030.

<sup>2</sup> Office national de la statistique (ONS). Recensement général de la population 2013.

<sup>3</sup> ONS. 2016. Prévisions démographiques 2013-2043. L'ONS considère comme urbaine la population vivant dans les capitales de district (moughatas) et dans les centres de plus de 5 000 habitants. Les zones ayant une population de moins de 5 000 habitants sont considérées comme rurales.

<sup>4</sup> ONS. 2013. Recensement général de la population.

<sup>5</sup> Développement des infrastructures notamment accompagné par la Banque mondiale : Programme de développement urbain 1 et 2.

<sup>6</sup> Banque mondiale. 2019. Mémoire économique de la Mauritanie. Vers une croissance urbaine plus diversifiée et mieux structurée.

<sup>7</sup> ONS. 2015. Profil de la pauvreté en Mauritanie.

chômage, les femmes et les jeunes étant plus fortement touchés<sup>8</sup>. Or, c'est particulièrement dans les zones rurales et agropastorales du sud et du centre du pays que l'on observe ces situations, source importante de mobilité démographique.

### Des villes secondaires comme enjeu national

Comment permettre à certaines de ces villes intermédiaires de se positionner dans le système national ? Comment tisser un maillage de villes secondaires qui viendraient appuyer la capitale, là où il n'est pas rare de compter 300 km de distance entre deux villes ? Par ailleurs, la diversification des secteurs créateurs d'emplois reste un des grands défis pour le pays. Le dynamisme économique (croissance du PIB de 3,6% en 2018) est essentiellement porté par l'industrie extractive et minière et l'industrie de la pêche, ainsi que par la construction<sup>9</sup>. Les deux premiers secteurs, tournés vers l'exportation (respectivement 53% et 45% des exportations mauritaniennes) concernent les régions littorales et nord du pays et ne sont guère créateurs d'emplois. Comment proposer aux habitants et acteurs économiques locaux une alternative à la capitale, notamment dans les secteurs phares de l'économie (agriculture, pastoralisme, pêche, transport,...) à fort potentiel de création d'emplois ? Améliorer l'équilibre national et régional pourrait ainsi entraîner une nouvelle dynamique et révéler le potentiel économique et urbain des villes de l'intérieur dans leur hinterland. Investir dans le développement des villes secondaires pourrait ainsi contribuer à la création d'emplois, à l'amélioration des conditions de vie et *in fine* à la réduction de la pauvreté. Accompagner les acteurs locaux dans l'identification et la maîtrise d'ouvrage des équipements devrait améliorer l'efficacité des projets réalisés.



Ville de service, Sélilibi, capitale régionale du Guidimakha, devient un carrefour commercial. L'aménagement de la place centrale pourrait améliorer la circulation des populations et des biens et créer les conditions pour une multiplication des échanges. © Lucie Crotat 2019

### Planifier pour mieux gérer, mieux développer

L'articulation entre développement urbain et économique et décentralisation va nécessiter de relever de nombreux défis. Et particulièrement celui de la planification de la gestion des terres urbaines, du développement et de son appropriation par les communes.

Depuis les années 2000, la Mauritanie s'est dotée de la plupart des outils de planification urbaine pour les principales villes : élaboration de SDAU et PLU<sup>10</sup>, mise en place du cadre juridique<sup>11</sup>. Force est de constater que ces documents s'avèrent peu opérationnels, peu utilisés voire même méconnus. En l'absence de données fiables et contextualisées, de vision prospective et stratégique du développement de chacune des villes ou dans l'expectative d'une validation, ces outils proposent une vision figée des villes, très rapidement caduque. Et ils ne prennent pas en compte les dynamiques urbaines et économiques des villes de Mauritanie. Faute de documents programmatiques, les ministères sectoriels interviennent, depuis Nouakchott, au gré des politiques nationales et/ou des sollicitations des autorités locales. Si ces interventions augmentent le niveau d'équipement des villes, ces équipements ne répondent pas systématiquement aux besoins des habitants, ne sont pas localisés dans des sites stratégiques au plan économique, et peuvent s'avérer peu utilisés (gares routières ou marchés excentrés).

### Des méthodes adaptées aux petites villes

Comment réaliser des outils efficaces, efficaces pour accompagner ces communes vouées à se développer ? Comment enrayer leurs dysfonctionnements actuels et préparer leurs extensions ? Comment planifier sans figer ces villes ? Les acteurs des communes connaissent leurs besoins et sont en mesure d'établir une liste d'investissements à réaliser pour améliorer l'accès aux services et rattraper les retards. Les approches plus ou moins récentes comme celles menées par UN-Habitat à travers *City Resilience Action*

<sup>8</sup> Groupe Banque mondiale. Cadre de partenariat pays de la Mauritanie (CPP). Rapport 125012-MR.

<sup>9</sup> Banque mondiale. 2020. Project Appraisal Document.

<sup>10</sup> Élaboration des SDAU des capitales régionales dans le cadre du Programme de développement urbain appuyé par la Banque mondiale (2008), élaboration des SDAU et PLU de la Communauté urbaine de Nouakchott appuyé par la JICA (2018).

<sup>11</sup> Loi 2008 – 07 portant sur le Code de l'urbanisme et loi d'orientation du 7 janvier 2010 relative à l'aménagement du territoire.

*Planning Tool*<sup>12</sup> ou celle des Plans urbains de référence de la Banque mondiale<sup>13</sup> proposent des méthodologies adaptées aux villes de petite taille, notamment en impliquant les acteurs locaux, sujet majeur en Mauritanie.

L'enjeu tient donc dans la proposition d'outils réalistes, pragmatiques et opérationnels de planification spatiale du développement urbain et économique de la ville. Des outils de partage, de pilotage, de gestion, de maîtrise d'ouvrage sont nécessaires. Ainsi, les principaux acteurs des villes secondaires pourront accompagner les dynamiques locales, lever les freins et dégager les priorités de leurs communes en devenir.

Intervenir dans les petites villes en Mauritanie, c'est leur proposer de se doter d'outils, de compétences, d'ambitions pour créer les conditions de leur développement. Parmi elles, les plus connectées et attractives deviendront des villes intermédiaires.

*Le Gouvernement mauritanien s'est engagé, avec l'aide de la Banque mondiale, dans un projet d'appui à la décentralisation et au développement des villes intermédiaires productives Moudoun. Ce projet vise à améliorer la productivité des villes intermédiaires et à renforcer les institutions locales afin qu'elles jouent pleinement leur rôle dans le développement économique des territoires de la Mauritanie. Il est prévu, entre 2020 et 2025, d'atteindre cet objectif à travers le financement d'infrastructures et l'amélioration de l'accès aux services urbains, l'amélioration des finances locales et le renforcement de capacités pour accompagner le développement de sept villes du sud de Mauritanie préalablement identifiées.*

*Pour en savoir plus : <https://projects.banquemondiale.org/fr/projects-operations/project-detail/P169332>*

<sup>12</sup> <https://unhabitat.org/node/142817>.

<sup>13</sup> FERVACQUE-VIKTOVIC C., GODIN L. 1997. L'Avenir des villes africaines, Enjeux et priorités du développement urbain.

## CONTRIBUTION PARTENAIRES

## Construire un avantage collaboratif entre les villes intermédiaires

*Josh Drake est spécialiste en développement économique urbain à Cities Alliance. Il coordonne le programme sur la promotion d'une croissance économique équitable dans les villes (JWP-EEG)<sup>14</sup>. Grâce à ses opérations mondiales et nationales, Cities Alliance suscite des partenariats, des connaissances et des investissements pour améliorer les opportunités de développement des villes secondaires dans les économies émergentes.*



La culture du café offre un dénominateur géographique, historique, économique, culturel et écologique commun à la région dite le Triangle du café.

Les villes secondaires constituent l'un des territoires les plus importantes, et pourtant les plus négligées, pour contribuer à la mise en œuvre des objectifs de développement durable (ODD). On estime qu'environ 20 % de la population mondiale vit dans des villes secondaires, dont la population varie de 100 000 à 2,5 millions d'habitants et dont la taille représente entre 10 et 50 % de celle de la plus grande ville d'un pays. Avec leurs centres économiques, sociaux et logistiques eux-mêmes partie prenante de chaînes de production nationale, les villes secondaires jouent un rôle essentiel dans le fonctionnement des économies régionales et nationales. Elles font le lien entre les grandes métropoles et les petites villes régionales et zones rurales de l'arrière-pays, facilitant l'échange de biens et de services, et offrant souvent une base aux industries primaires et agricoles.

Toutefois, les inégalités entre villes croissent. La distorsion entre les grandes agglomérations et les petits centres urbains priverait nombre de leurs habitants et de leurs entreprises des possibilités offertes par la croissance économique des grandes villes. Les villes secondaires sont confrontées à une série de désavantages compétitifs. Dans la plupart des cas, elles ne peuvent pas autant récolter les fruits de l'urbanisation que les grandes zones métropolitaines. En raison de leur faible démographie, elles ne génèrent pas suffisamment d'économies d'échelle et peinent à attirer des travailleurs qualifiés et à susciter des investissements. Les grandes villes sont considérées comme les moteurs de la croissance économique. Par conséquent, le potentiel de développement des villes secondaires a souvent été négligé et mal compris dans les sphères de la décision politique.

Compte tenu des perspectives de développement inégales des villes secondaires, Cities Alliance a construit, dans un cadre partenarial, le programme de « promotion d'une croissance économique équitable dans les villes » (JWP-EEG). Les deux principaux enseignements et enjeux critiques en sont les suivants :

- Les villes secondaires peuvent surmonter leurs désavantages compétitifs en travaillant ensemble pour obtenir un « avantage collaboratif », fondé sur une mise en réseau et un partage des ressources accru, qui seront le moteur de leur prospérité.
- Les villes secondaires ne peuvent promouvoir une croissance économique équitable que si elles améliorent la fourniture de biens et de services publics de base, ciblés sur les populations les plus vulnérables.

### Vers un « avantage collaboratif » entre les villes secondaires

Jusqu'à présent, une grande partie des politiques concernant les villes secondaires se sont concentrées sur le renforcement indépendant de leur compétitivité, par le biais de la création d'infrastructures urbaines, de pôles industriels et de cadres de régulation favorables. Le gain de ces politiques s'est avéré marginal par rapport à l'amélioration de la connectivité et de la collaboration interurbaines, comme nous l'indiquons dans notre livre *Connecting Systems of Secondary Cities*<sup>15</sup>. Cet ouvrage est un plaidoyer pour l'adoption d'une approche par « systèmes de villes » afin de générer un « avantage collaboratif ». Celui-ci repose sur la création d'une « articulation architecturale stratégique » entre les villes, leur permettant de mieux intégrer, partager et exploiter connaissances et ressources publiques. La connectivité doit être améliorée par des infrastructures matérielles et immatérielles entre les villes : infrastructures physiques, telles que routes et télécommunications, et réseaux sociaux, culturels et technologiques.

Cities Alliance défend l'idée qu'en se concentrant sur ces facteurs, les flux et les échanges au sein des systèmes de villes s'accéléreront. Facteur d'innovation, cette approche engendrera de nouvelles opportunités pour les entreprises et, au final, des économies plus résilientes. Les systèmes de villes ont suscité des études et des réalisations originales dans différentes parties du monde. La Banque mondiale les a mis en œuvre dans le cadre d'un programme de 100 millions de dollars en Ouzbékistan afin de valoriser le rôle des villes secondaires.

<sup>14</sup> Pour plus d'informations : <https://www.citiesalliance.org/how-we-work/our-programmes/global-programmes/joint-work-programme-equitable-economic-growth>

<sup>15</sup> Cities Alliance (2019), *Connecting Systems of Secondary Cities*, Cities Alliance/UNOPS,



Le Triangle du café colombien est formé par les trois villes secondaires d'Armenia, Pereira et Manizales

### Le Triangle du café en Colombie, exemple de collaboration interurbaine

Le « Triangle du café » colombien (en espagnol : Eje Cafetero) accueille les trois villes secondaires d'Armenia, Pereira et Manizales, produisant la majeure partie du café colombien. Ces villes comptent chacune entre 300 000 et 500 000 habitants et jouissent d'une autonomie importante en tant que capitales de leurs États respectifs. Au cours du XX<sup>e</sup> siècle, leurs relations étaient celles de l'autonomie et de la rivalité dans la culture traditionnelle du café, avec des économies monolithiques. Toutefois, après le tremblement de terre dévastateur de 1999 et la chute des prix du café au niveau international, confrontées à d'importantes difficultés économiques, ces villes ont dû réinventer leurs relations.

Suite à la promotion par le gouvernement national d'accords de prospérité entre 2010 et 2014, une nouvelle coopération urbaine a été mise en place. Convaincues que la culture du café ne pouvait plus être la seule source de prospérité économique, les trois villes ont reconnu que la spécialisation et les interdépendances positives profiteraient à toutes. Pour soutenir cette intégration, l'État a fourni des fonds pour améliorer l'infrastructure routière reliant les trois villes et a soutenu le développement d'un aéroport régional. Avec l'amélioration de leur connectivité matérielle et immatérielle, chaque ville a pu diversifier son économie en fournissant les produits et services de base dont ont besoin des zones urbaines qui, auparavant, n'étaient considérées que comme concurrentes. L'augmentation du nombre de entreprises créées immédiatement après l'accord témoigne de l'efficacité de ces accords de prospérité. Reste encore un travail à faire pour parvenir à une intégration complète. Il manque par exemple des transports publics interurbains pour faciliter la circulation des travailleurs. Toutefois, la voie de la coopération est politiquement et socialement acceptée dans le Triangle. L'investissement et le soutien de l'État ont été fondamentaux. Aujourd'hui, tous les acteurs, locaux et nationaux reconnaissent que cette approche collaborative est le meilleur moyen pour les petites villes de prospérer.

Source Cities Alliance (2019), Connecting Systems of Secondary Cities, Cities Alliance/UNOPS, Brussels.

### Améliorer l'accès aux biens et services publics essentiels

La mise en œuvre de la stratégie du JWP-EEG dans les villes secondaires s'est faite dans le cadre de « *campaign cities* ». Cette initiative a permis d'établir des *city-level partnerships* (CLP), partenariats interurbains dans huit villes secondaires de quatre pays : Bangladesh, Ouganda, Ghana et Kenya. Les CLP ont facilité le dialogue entre les représentants des gouvernements locaux et leurs partenaires pour identifier les services publics prioritaires qu'ils souhaitent renforcer (voir tableau).

Cette initiative a débouché sur des *policy briefs* et des recommandations opérationnelles. Les améliorations de biens et services publics dans chaque ville touchent par exemple : les équipements pour les marchés locaux, la gestion des déchets médicaux, la création d'un centre de services pour les femmes. L'approche participative et *bottom-up* de l'initiative *campaign cities* s'est avérée un modèle réussi de changement fondé sur des expertises locales. Cela est clairement apparu dans les enquêtes menées auprès des parties prenantes, avec des taux de satisfaction très élevés quant à l'utilité de l'initiative et à la probabilité de bénéficier du soutien des gouvernements locaux.

	City	Bien ou service public prioritaire	Lien avec une croissance économique équitable
Bangladesh	Sylhet	Gestion des déchets médicaux	Amélioration de la santé et la productivité des travailleurs
	Narayanganj	Centre de services pour les femmes	Amélioration des conditions de travail et de la productivité dans le secteur de la confection
Uganda	Mbale & Gulu	Régulation et gestion foncière et des espaces publics	Échanges commerciaux accrus et améliorés
Ghana	Agona Swedru West	Équipements de stockage et transformation agricoles	Augmentation des échanges à valeur ajoutée
	Cape Coast	Assainissement et développement touristique	Secteur touristique dynamisé
Kenya	Nyandarua & Kajjado	Marchés	Renforcement des échanges commerciaux rural-urbain

Les liens entre biens publics et croissance économique équitable identifiés dans l'initiative *campaign cities*

Au-delà des spécificités locales des initiatives *campaign cities*, certains enseignements communs peuvent être tirés d'une croissance économique parfois peu équitable et d'obstacles rencontrés pour la mise en œuvre des programmes. Un processus de décentralisation incomplet des responsabilités, des fonctions et des ressources a pu compliquer la fourniture efficace de services. L'éclatement des compétences fonctionnelles des gouvernements locaux urbains, les capacités et ressources limitées des différents organismes impliqués sont d'autres freins observés. Il faut également noter une planification et des systèmes réglementaires insuffisants pour pouvoir gérer efficacement le foncier urbain. Certains conseils municipaux n'avaient pas de mandats clairs en matière de juridiction foncière, conduisant à des développements non autorisés et informels. Enfin, de nombreuses administrations municipales ne disposaient pas de recettes propres suffisantes. Et le décalage entre les montants promis et les montants réels transférés par les gouvernements centraux était important.

Sur la base de ces enseignements, les futurs programmes pour une croissance économique équitable des villes secondaires doivent viser à garantir trois conditions générales. Premièrement, des fonds suffisants provenant de sources publiques ou privées doivent être disponibles pour financer la mise en œuvre des projets concernés. Pour les autorités municipales, cela impliquerait de s'assurer qu'elles ont :

- des recettes propres stables,
- des transferts fiscaux appropriés de la part du gouvernement central et un système rationnel de règles intergouvernementales en matière de transferts fiscaux,
- des possibilités d'emprunt effectives.

Deuxièmement, pour allouer les fonds disponibles, il est nécessaire de mettre en place une stratégie de développement économique et d'investissement. Cela permet de s'assurer que les fonds peuvent être dirigés vers des projets de biens et de services publics contribuant à une croissance équitable. Troisièmement, un régime de gouvernance efficace doit être institué afin que les deux premières conditions soient acceptées et soutenues activement par les bénéficiaires cibles, y compris les habitants et le secteur privé.

#### **Ouganda, Mbale et Gulu : promouvoir la croissance équitable des villes secondaires**

La population urbaine de l'Ouganda croît rapidement, sous l'effet de taux de fertilité élevés, de l'exode rural et de la reclassification des usages fonciers. Les partenariats entre villes (CLP) que Cities Alliance a établis à Mbale et à Gulu ont tiré parti de « forums de développement municipal » (MDF) existants qui avaient été suscités par le programme national de Cities Alliance Ouganda de 2013 à 2018. Les MDF sont des plateformes multipartites formalisées où les populations pauvres, les autorités locales, les fournisseurs de services, le secteur privé et d'autres partenaires se rencontrent, débattent des priorités et conviennent d'approches municipales en matière de développement urbain favorables aux plus pauvres.

Dans l'élaboration des diagnostics locaux, les partenaires ont débattu de la manière dont les biens et services publics municipaux pourraient contribuer directement à une croissance équitable. La priorité première concernait l'utilisation des espaces publics et l'amélioration de la gestion foncière. Il s'agissait de soutenir les activités génératrices de revenus et de répondre aux besoins de développement économique local. Les partenaires ont pointé la rareté des terres et espaces publics disponibles à Mbale et Gulu, ne dépassant pas 0,85 hectares pour 1 000 habitants. En outre, leur répartition entre les communes est inégale et le peu qui existe souffre d'un manque d'entretien et d'une mauvaise gestion institutionnelle.

Avec l'aide d'experts locaux, les partenaires ont élaboré des recommandations politiques fondées sur des éléments concrets pour la gestion de l'espace public et du foncier. Parmi ces recommandations, figurent :

- l'établissement d'une base de données sur les biens et les actifs municipaux
- l'inscription de la gestion du foncier public dans une stratégie de développement municipal générale ;
- la valorisation du maire comme « champion » de la gestion de l'espace public
- l'exploration de moyens alternatifs de financement de la gestion foncière, tels que la captation des valeurs foncières et la mise en place de réserves foncières.

Il a ensuite été recommandé que Gulu et Mbale élaborent immédiatement des plans d'action et des mesures pour mettre en œuvre ces approches de gestion foncière.

# Le Forum mondial des villes intermédiaires pour la résilience de l'espace monde

Firdaous Oussidhoum, conseillère spéciale de la secrétaire générale de *Cités et gouvernements locaux unis (CGLU)*, revient sur le 1<sup>er</sup> forum mondial des villes intermédiaires, tenu en 2018, la 2<sup>e</sup> édition ayant été reportée en raison du Covid-19. Cette architecte urbaniste, qui enseigne la philosophie de l'architecture au Maroc, place les villes intermédiaires au cœur d'une croissance démographique et urbaine soutenable, telle que visée par le nouveau programme urbain pour les villes à échéance 2030.



*Chefchaouen, ville moyenne du Rif marocain, a accueilli le 1<sup>er</sup> forum mondial des villes intermédiaires en 2018.*

Pendant de nombreuses années, les institutions internationales ont considéré les métropoles comme les principaux moteurs de la prospérité et de la richesse des nations. Elles ont privilégié le rôle de ces environnements urbains denses dans le développement social, économique et environnemental, dans la lutte contre la pauvreté, en insistant sur leur attractivité pour les investisseurs. Ainsi, des institutions comme l'OCDE se sont fortement engagées dans le conseil aux États sur la façon de gérer la complexité de ces villes, en étudiant leur impact sur les économies nationales et le potentiel qu'elles représentaient. Ces villes capitales ont longtemps été vues comme le principal moteur de transformation et de changement à l'échelle des pays.

Depuis une quinzaine d'années, néanmoins, plusieurs travaux scientifiques, en particulier ceux de la « Chaire des villes intermédiaires et urbanisation mondiale » de l'Unesco, s'attachent à identifier les réalités d'autres segments urbains. Ils tentent notamment de faire valoir les flux humains, économiques et sociaux propres aux villes de taille moyenne et petite.

## Les villes intermédiaires, essai de définition

Cinq caractéristiques principales des villes intermédiaires ont ainsi été mises en lumière par les scientifiques :

- la population des villes de taille moyenne (entre 50 000 et 1 million d'habitants) est passée d'un tiers de la population mondiale à près de la moitié de la population mondiale ;
- l'échelle de ces entités urbaines permet de vivre et de partager une proximité qui se traduit par un autre type d'interaction entre les citoyens et avec les autorités, et par une spécificité du mode de vie dans ces villes ;
- les liens rural / urbain, plus qu'une simple caractéristique, sont un trait distinctif ; le monde rural est profondément imbriqué dans la vie quotidienne de la ville, générant un impact analogue sur les territoires et les villes de taille moyenne environnantes ;
- le nombre de villes de taille moyenne constitue une masse critique au niveau national, ainsi qu'au niveau mondial, ce qui fait de ces villes un potentiel clé dans la vie urbaine des pays et de la planète ;
- ces villes sont également une étape intermédiaire qui permet aux citoyens de s'adapter et d'adopter des valeurs urbaines démocratiques, en particulier dans les pays en développement et les pays du Sud.

En raison des flux et des interactions identifiés entre ces villes et leur environnement, il est ainsi apparu que les villes de taille moyenne jouaient un rôle d'intermédiation essentiel dans le développement des territoires, d'où l'expression « villes intermédiaires ». Dans la suite de ces travaux de recherche, et du développement réalisé par CGLU, la problématique des villes intermédiaires a été pleinement intégrée à la Conférence mondiale Habitat III des Nations unies et au Nouvel agenda urbain. L'Agenda 2030 des Nations unies a également été une pierre angulaire de la reconnaissance du rôle des villes intermédiaires dans le développement durable de la planète.

## S'engager pour les villes intermédiaires dans le monde

Le premier Forum mondial des villes intermédiaires s'est tenu à Chefchaouen, au Maroc, en juillet 2018. Fruit d'un processus mondial préalable de consultation, il a rassemblé des gouvernements locaux de villes intermédiaires, des experts et des organisations

nationales et internationales. Les enjeux et actions à engager pour la mise en œuvre de l'Agenda 2030 et des autres agendas mondiaux y ont été débattus. Les défis auxquels font face les villes intermédiaires lors de l'implémentation de ces agendas, et les solutions précises à mettre en œuvre, étaient au cœur des discussions.

L'objectif du Forum était d'amener les institutions internationales, les gouvernements locaux et nationaux ainsi que les partenaires de CGLU, à s'engager et négocier des recommandations spécifiques, issues de la consultation mondiale. Le Forum a notamment débouché sur :

- une déclaration-charte énonçant des principes et des engagements des gouvernements locaux et un éventail d'actions visant à faciliter la mise en œuvre des Agendas mondiaux dans les villes intermédiaires ;
- un mémorandum d'entente, signé entre CGLU, ONU-Habitat et le Maroc, pour développer une « stratégie nationale des villes intermédiaires pour la mise en œuvre de l'Agenda 2030 », en accord avec la mise en œuvre du Nouvel agenda urbain.

Ce mémorandum d'entente est actuellement en cours de développement. Il concrétise une stratégie multilatérale mondiale unique et l'opérationnalisation de la mise en œuvre de l'Agenda 2030 à travers une gouvernance multi-niveaux coordonnée, aux échelons international, national, régional et local.

### Un continuum de systèmes de vie

D'un point de vue conceptuel, deux éléments méritent d'être mentionnés :

- la définition de la notion de « ville intermédiaire » : les villes intermédiaires ne peuvent être définies par leur nombre d'habitants, dans le sens où une telle définition est liée à l'échelle de la structure urbaine et à sa normativité sur la segmentation urbaine propres à chaque pays. La définition doit plutôt renvoyer au potentiel de développement de la ville, en tant que vecteur d'intermédiation pour le développement durable et la résilience.
- la notion de « système de vie » : ce concept englobe la vie sur le territoire et ses composantes urbaines. Il inclut la vie naturelle, la vie animale, l'agriculture, les systèmes alimentaires qui se développent dans l'espace public et rural sur un même continuum, la mixité des deux, ainsi que la qualité de l'air, le climat et l'environnement.

La charte et ces deux concepts ont fourni le cadre et l'impulsion du travail engagé depuis lors au sein de CGLU en appui aux villes intermédiaires.

Le deuxième Forum mondial devait se tenir fin 2020. Il a été reporté en raison de la crise du Covid-19. Dans ce contexte, la présidence du Forum, la ville de Chefchaouen, a décidé d'engager une nouvelle consultation mettant au cœur de ses préoccupations la relance verte et le rôle que devront jouer les villes intermédiaires dans la résilience globale - économique, sociale, environnementale, culturelle, humaine et sanitaire. Des critères essentiels pour la résilience des territoires au lendemain de la pandémie.

### Le Covid-19, révélateur urbain

Pendant le confinement, la résilience des villes intermédiaires a été fortement mise au défi : les petites entreprises, les marchés de proximité, la production et la consommation locales ont été paralysés. Mais la vie ne s'est bien entendu pas arrêtée. La production a continué, obligeant à la mise en place de marchés de quartier et de circuits courts de nourriture, permettant la survie des « systèmes de vie ». Les systèmes traditionnels de solidarité des villes intermédiaires, des circuits courts, de l'économie circulaire et des chaînes d'approvisionnement, basés sur la proximité, se sont renforcés pour faire en sorte qu'une alimentation de qualité reste toujours possible.

C'est un fait que pendant le confinement, l'attractivité des villes a augmenté de manière significative. Une migration provisoire a été observée des grandes villes vers les villes intermédiaires : les citoyens ont recherché la qualité de l'air, la qualité des aliments et la nature, ainsi qu'un milieu urbain moins dense. Si la « capture de valeur » que ces villes représentaient était déjà reconnue, elle a notablement augmenté dans ce contexte difficile.

Le monde connaît différentes urgences outre la pandémie. L'urgence climatique et environnementale est également un défi auquel les villes intermédiaires peuvent apporter une partie de la solution, pour autant que des décisions cruciales soient prises aujourd'hui. Les solutions sont dans la prise en compte holistique des systèmes de vie et le renforcement de leur résilience.

### Des pôles d'intermédiation

Les villes intermédiaires doivent être considérées comme des pôles d'intermédiation pour le développement et comme partie intégrante dans les stratégies et les équilibres des territoires. Elles doivent être pleinement partie prenante du développement, dans le respect de la qualité de vie des habitants, de leurs valeurs et de leur vie sur une planète saine. Elles ont le potentiel d'assurer les conditions du bien-être social et de fournir un cadre pour combattre la pauvreté et les inégalités que la pandémie a contribué à renforcer. Elles peuvent et doivent être les vecteurs de la justice territoriale en donnant des chances égales à toutes et tous d'accès à l'alimentation. Il faut donner des moyens et des ressources pour la gouvernance des territoires.

Les « villes intermédiaires » ne sont pas des « villes secondaires ». Elles sont les moteurs des transformations profondes de nos sociétés et du changement de paradigme qui s'imposent aujourd'hui au monde pour protéger les ressources de la planète dans le souci majeur des générations futures.