

Les slumdog non-millionnaires

Petites et moyennes villes indiennes en marge du développement urbain

Rémi de Bercegol et Shankare Gowda

En Inde, le développement des mégapoles focalise l'attention et tend à masquer l'existence de petites et moyennes villes. Ces dernières, très nombreuses, ont peu bénéficié des réformes entreprises depuis les années 1990 et nécessitent d'être mieux prises en compte pour sortir de la pauvreté.

La misère des bidonvilles des mégapoles indiennes a été largement médiatisée par le film *Slumdog Millionaire* (2008). Ces immenses agglomérations, comme Mumbai, Delhi ou Calcutta, cristallisent en effet aussi bien les représentations que les travaux de la recherche urbaine sur l'Inde (Patel et Masselos 2003 ; Dupont *et al.* 2000 ; Chaudhuri 1995). Pourtant, parmi les 7 935 agglomérations du pays comptabilisées par le recensement de 2011, l'immense majorité a une taille beaucoup plus modeste : 7 438 d'entre elles comptent moins de 100 000 habitants (dont 2 774 nouvelles petites villes¹).

De même, si 40 % de la population se concentre désormais dans une quarantaine d'agglomérations millionnaires, une part égale habite toujours dans ces villes de moins de 100 000 habitants. Aussi, à l'ombre de « l'Inde qui brille »² des métropoles, il existe une autre Inde urbaine, celle des villes petites et moyennes, moins connue, mais qui concerne une part notable de la population. Ces petites agglomérations, essentielles au développement des zones rurales³ (Hinderink et Titus 2002), font face à des situations de grande pauvreté⁴ (Himanshu 2006). Elles connaissent d'importants déficits en matière de services publics de base (Bhagat 2011), en dépit de réformes récentes et d'un processus de décentralisation. Se pose donc la question de leur prise en compte par les autorités : pourquoi ces petites villes se retrouvent-elles en marge du développement urbain ? Comment les réformes s'y mettent-elles en place et avec quels effets ?

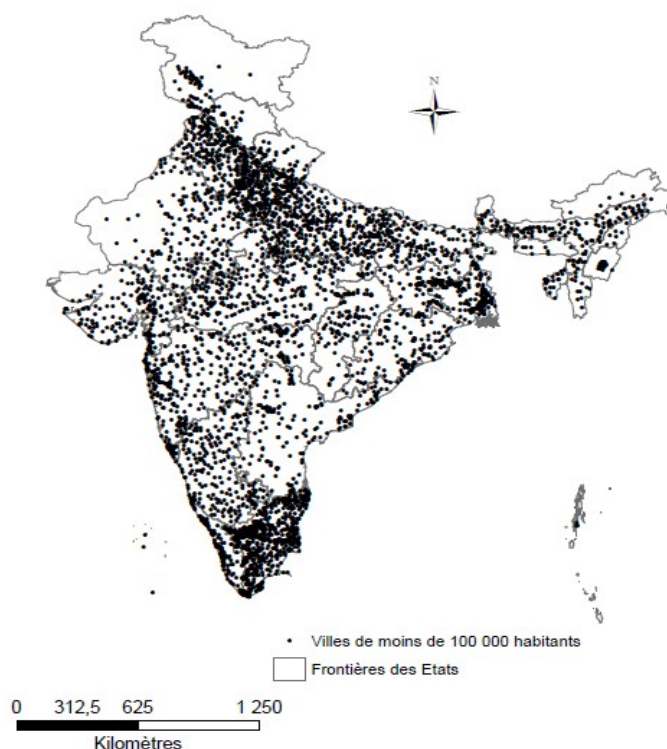
¹ Il s'agit d'anciennes communes rurales désormais comptabilisées en tant qu'agglomérations urbaines car elles répondent aux critères retenus par le Recensement de l'Inde (plus de 5 000 habitants, avec une densité d'au minimum 400 habitants/km² et dont au moins 75 % de la population active ne travaille pas dans le secteur primaire).

² En 2004, « l'Inde qui brille » (« *India Shining* ») était le slogan choisi par Atal Behari Vajpaye du Baratiya Janata Party (BJP), qui annonçait vouloir faire du pays une grande puissance mondiale d'ici à 2020.

³ Ces villes y jouent non seulement un rôle commercial de marché pour l'espace environnant mais remplissent également une fonction administrative de relais avec le gouvernement régional. Elles permettent enfin plus largement un développement facilité des activités économiques.

⁴ En Inde, le seuil de pauvreté est situé à 816 et 1 000 roupies/mois/capita (soit environ 10 €), respectivement pour les villages et les villes. Les ratios de pauvreté augmentent à mesure que la taille des villes diminue. Ainsi, en 2004-2005, alors que les villes de plus de 100 000 habitants comptaient en moyenne 12 % de ménages pauvres, ils étaient 23 % dans les villes de moins de 50 000 habitants.

Figure 1 : Villes de moins de 100 000 habitants en 2011



Source : Bordagi 2014.

Les espoirs déçus de la décentralisation urbaine

Avec les lois de décentralisation urbaine de 1992, l'État indien souhaitait éviter les précédents écueils d'un modèle gestionnaire centralisé où les villes n'avaient aucune autonomie. Alors que d'importantes compétences politiques et techniques (planification urbaine, routes, eau, santé, assainissement...) étaient dévolues aux municipalités, la démocratisation des institutions locales et la participation des citoyens aux processus de décision (*empowerment* – autonomisation) avaient pour ambition de renforcer la légitimité des municipalités et leur capacité à concevoir des politiques gestionnaires adaptées aux besoins locaux (*accountability* – responsabilisation – et *responsiveness* – réactivité).

Dans cette nouvelle perspective, l'hypothèse d'une meilleure gestion des services dans les petites villes était faite *eu égard* à leur taille réduite, qui laissait supposer une plus grande proximité entre les usagers et les opérateurs. Or, si la décentralisation n'a pas eu les effets escomptés dans les grandes villes indiennes (Baud et de Wit 2008), pareil constat peut être établi pour les petites villes, qui semblent cumuler les difficultés⁵.

Une réforme laborieuse dans les petites villes

En premier lieu, malgré la mise en place de quotas électoraux⁶, les instances décisionnelles locales sont restées très largement dominées par des notables locaux (riches entrepreneurs et grands propriétaires terriens). Pour ces derniers, l'exercice du pouvoir est source de rentes et s'appuie sur

⁵ Dans le cadre d'une recherche doctorale (de Bercegol 2012), une enquête a été menée à ce sujet entre 2008 et 2012 à travers quatre municipalités de 20 000 habitants (Kushinagar, Siddarthnagar, Phulpur et Chandauli) situées en Uttar Pradesh, un des États les plus peuplés mais aussi l'un des plus pauvres de l'Inde.

⁶ La politique de quotas électoraux a été instaurée pour les femmes (un tiers des sièges leur sont réservés) et les tribus et castes répertoriées (en proportion de leur poids démographique) par le 74^e amendement de 1992.

l'activation de réseaux clientélistes, ce qui entraîne une très forte opacité dans l'octroi des marchés de travaux publics (en l'absence de mise en concurrence, les entreprises sélectionnées sont souvent dirigées en seconde main par le maire ou l'un des élus locaux).

En outre, en raison de la faiblesse de la fiscalité locale (liée à la pauvreté de la population) et du désintérêt des bailleurs externes (banques de développement, investisseurs privés, coopérations bilatérales) pour ces collectivités souvent peu solvables, les petites municipalités apparaissent incapables de générer leurs propres revenus financiers. Or, alors que la plupart de ces villes n'étaient, récemment encore, que de gros bourgs ruraux, les infrastructures sont désormais sous-dimensionnées et nécessitent d'importants investissements, ne serait-ce que pour intégrer les périphéries nouvellement habitées. Les petites villes indiennes se retrouvent donc extrêmement dépendantes (parfois à plus de 90 %) des subventions étatiques et des décisions gouvernementales, ce qui limite leur marge de manœuvre.

Ces villes souffrent enfin d'un manque crucial de compétences, tant chez les élus, souvent dépassés par la complexité technique de leurs nouvelles responsabilités (en particulier sur les questions budgétaires), que chez les employés municipaux, rarement bien formés. Par ailleurs, les ressources administratives font défaut : aucune des municipalités étudiées ne dispose, par exemple, d'une simple cartographie de leur agglomération, d'un système comptable informatisé ou encore de départements sectorisés (de fait, le bâtiment de la mairie se limite le plus souvent à deux ou trois pièces rudimentaires).

Dans ces conditions, on ne peut s'étonner de la qualité extrêmement médiocre des services décentralisés : le réseau de distribution d'eau, mal entretenu, souffre de détériorations matérielles et d'infiltrations d'eaux usées (nombreuses fuites, faible pression en bout de conduite, contamination de l'eau distribuée) et présente des taux de couverture particulièrement faibles (18 % à 45 % dans les villes étudiées). En l'absence de réseaux d'égouts souterrains, le système sommaire d'assainissement de surface, *via* quelques caniveaux creusés le long des routes, reste très insuffisant et les voies sont souvent inondées par les eaux usées (ce qui constitue la plainte principale des habitants). Enfin, la qualité des routes est très faible car les normes régionales en la matière ne sont pas respectées par les entrepreneurs locaux. Plus largement, c'est l'ensemble des travaux de développement qui est entravé par un déficit d'expertise, de telle sorte que les petites municipalités ne peuvent prétendre jouer un quelconque rôle dans la planification et la gestion urbaine.

Une stratégie de développement urbain pensée en référence aux grandes villes

Les causes de l'incapacité des petites villes à s'emparer des opportunités ouvertes par les réformes sont à rechercher dans la stratégie de développement urbain choisie par le gouvernement indien. En effet, avec la libéralisation économique engagée depuis le début des années 1990, les politiques urbaines ont peu à peu privilégié les métropoles, moteurs de la croissance économique, aux dépens des villes petites et moyennes, moins productives et peu solvables face aux demandes de garanties des grandes institutions financières (Mahadevia 2011). En témoigne la création récente de la Mission de rénovation urbaine Jawaharlal Nehru pour soutenir la mise en place des réformes urbaines : l'essentiel des allocations (près de 80 % des fonds) a profité au développement de 65 grandes villes « d'importance nationale », sélectionnées afin d'en faire des « vitrines de l'Inde moderne »⁷ (Khan 2013). Si ce déséquilibre s'explique en partie par le manque de compétences administratives pour « rédiger les demandes de financements et générer les ressources nécessaires » (Kundu et Samantha 2011, p. 55), il traduit bien le primat politique accordé au développement métropolitain. À l'échelle de chaque région, ces investissements sont différenciés non pas en fonction des besoins des municipalités, mais selon les priorités de l'État en matière de politique urbaine, ce qui limite toute perspective de renforcement des gouvernements locaux apte à sortir les petites villes de leur pauvreté.

⁷ Citation extraite du site internet du Jawaharlal Nehru National Urban Renewal Mission : <http://jnurm.nic.in>.

Mieux comprendre les petites villes pour les sortir de la pauvreté

L'hétérogénéité de l'urbanisation indienne mérite donc d'être rappelée car les petites et moyennes villes sont tout autant concernées par les réformes urbaines que leurs consœurs métropolitaines, mais elles peinent à en bénéficier. Pourtant, par contraste avec le foisonnement de la recherche urbaine sur les métropoles, il existe encore relativement peu de travaux sur les petites villes indiennes (de Bercegol 2012). Certaines initiatives récentes, comme le programme de recherche SUBURBIN (*Subaltern Urbanization in India*)⁸ qui porte spécifiquement sur les villes de rang secondaire, permettent toutefois d'améliorer la connaissance de ces autres réalités urbaines et contribuent au renouvellement des regards sur les villes indiennes.

Il ne s'agit donc pas ici de prendre la défense des petites villes contre les plus grandes mais bien de rappeler qu'une connaissance approfondie des premières faciliterait peut-être la mise en place de réformes urbaines mieux adaptées à leurs caractéristiques. L'une des pistes consisterait à mieux concilier le renforcement de l'autonomie des petites municipalités avec le maintien d'un soutien indispensable de l'État, qui prendrait d'autres formes que financières, pour améliorer les capacités gestionnaires locales. En adoptant une vision moins restrictive de l'urbanisation indienne et en développant une meilleure compréhension des dynamiques urbaines à l'œuvre, il serait alors peut-être possible aux *slumdogs* de sortir de leur pauvreté, et ce dans les grands bidonvilles comme dans les petites villes loin d'être millionnaires.

Bibliographie

- Baud, Isa et de Wit, Joop (dir.). 2008. *New Forms of Urban Governance in India. Shifts, Models, Networks and Contestations*, Delhi : Sage.
- de Bercegol, Rémi. 2012. *L'émergence des municipalités. Analyse de la réorganisation des pouvoirs issus de la décentralisation sur la gouvernance de petites villes d'Uttar Pradesh*, thèse de doctorat en urbanisme, université Paris-Est.
- Bhagat, Ram. 2011. « Urbanisation and Access to Basic Amenities in India », *Urban India*, vol. 31, n° 1.
- Bordagi, Julien. 2014. « Growth of Small towns in India. Three case studies in South India », poster présenté à la conférence internationale « Aux frontières de l'urbain », Avignon, 22-24 janvier.
- Chaudhuri, Sukanta. 1995. *Calcutta: The Living City*, Delhi : Oxford University Press.
- Dupont, Véronique, Tarlo, Emma et Vidal, Denis (dir.). 2000, *Delhi: Urban Space and Human Destinies*, Delhi : Manohar.
- Himanshu. 2006. « Urban Poverty in India by size class of Towns: Level, Trends and Characteristics », intervention au séminaire « The multi dimensions of urban poverty in India », Mumbai, Indira Gandhi Institute of Development Research, 6-7 octobre.
- Hinderink, Jan et Titus, Milan. 2002. « Small Towns and Regional Development: Major Findings and Policy Implications from Comparative Research », *Urban Studies*, vol. 39, n° 3, p. 379-391.
- Khan, Sama. 2013. « Big City, Big Share », *Infochange India News & Features*, août. Consulté le 15 avril 2014, URL : <http://infochangeindia.org/agenda/urbanisation/big-city-big-share.html>.
- Kundu, Debolina et Samanta, Dibyendu. 2011. « Redefining the Inclusive Urban Agenda in India », *Economic and Political Weekly*, vol. 46, n° 5, 29 janvier.
- Mahadevia, Darshini. 2011. « Branded and Renewed? Policies, Politics and processes of Urban Development in the Reform Era », *Economic and Political Weekly*, vol. 46, n° 31, 30 juillet.
- Patel, Sujata et Masselos, Jim (dir.). 2003. *Bombay and Mumbai. The City in Transition*. Delhi : Oxford University Press.

⁸ Ce programme de recherche est financé par l'Agence nationale de la recherche : <http://suburbin.hypotheses.org>.

Rémi de Bercegol est chercheur au Centre de sciences humaines de New Delhi et au Laboratoire Techniques, territoires, sociétés (LATTS – École nationale des ponts et chaussées – université Paris-Est). Ses recherches portent sur l’urbanisation du monde et les transformations des villes du Sud, principalement observées à travers le filtre de leurs services essentiels (eau, assainissement, déchets, énergie).

Chercheur indépendant basé à Delhi, **Shankare Gowda** est docteur en science politique. Ses travaux portent sur les processus d’exclusion et l’analyse des transformations politiques en Inde. Il a réalisé à ce titre de nombreux terrains dans différents États du sous-continent.

Pour citer cet article :

Rémi de Bercegol & Shankare Gowda, « Les slumdog non-millionnaires. Petites et moyennes villes indiennes en marge du développement urbain », *Métropolitiques*, 18 avril 2014.
URL : <http://www.metropolitiques.eu/Les-slumdog-non-millionnaires.html>.