

LE MONDE DES VILLES

Véronique Dupont*

Le monde des villes en Inde pourrait s'ouvrir sur un premier paradoxe – ou contraste – celui d'un monde minoritaire dans le contexte d'un sous-continent à prédominance rurale, mais produisant des mégapoles pluri-millionnaires. Nous nous interrogerons sur les facteurs d'une urbanisation modérée et questionnerons le mythe d'un exode rural massif. L'analyse de la structure et de l'évolution du réseau urbain nous conduira ensuite à une plongée dans l'histoire avant de prendre la mesure du processus de métropolisation à l'œuvre. Passant du système urbain à l'organisation interne des villes, nous dégagerons les éléments structurant de leur morphologie actuelle sans céder à l'illusion de l'élaboration d'un modèle unique. Nous terminerons ce chapitre en abordant les nombreux défis du monde urbain, de la question du logement aux problèmes d'infrastructures et de pollution.

1. UNE POPULATION URBAINE MINORITAIRE EN PROGRESSION RELATIVEMENT MODEREE

1.1. Une population urbaine de taille absolue remarquable...

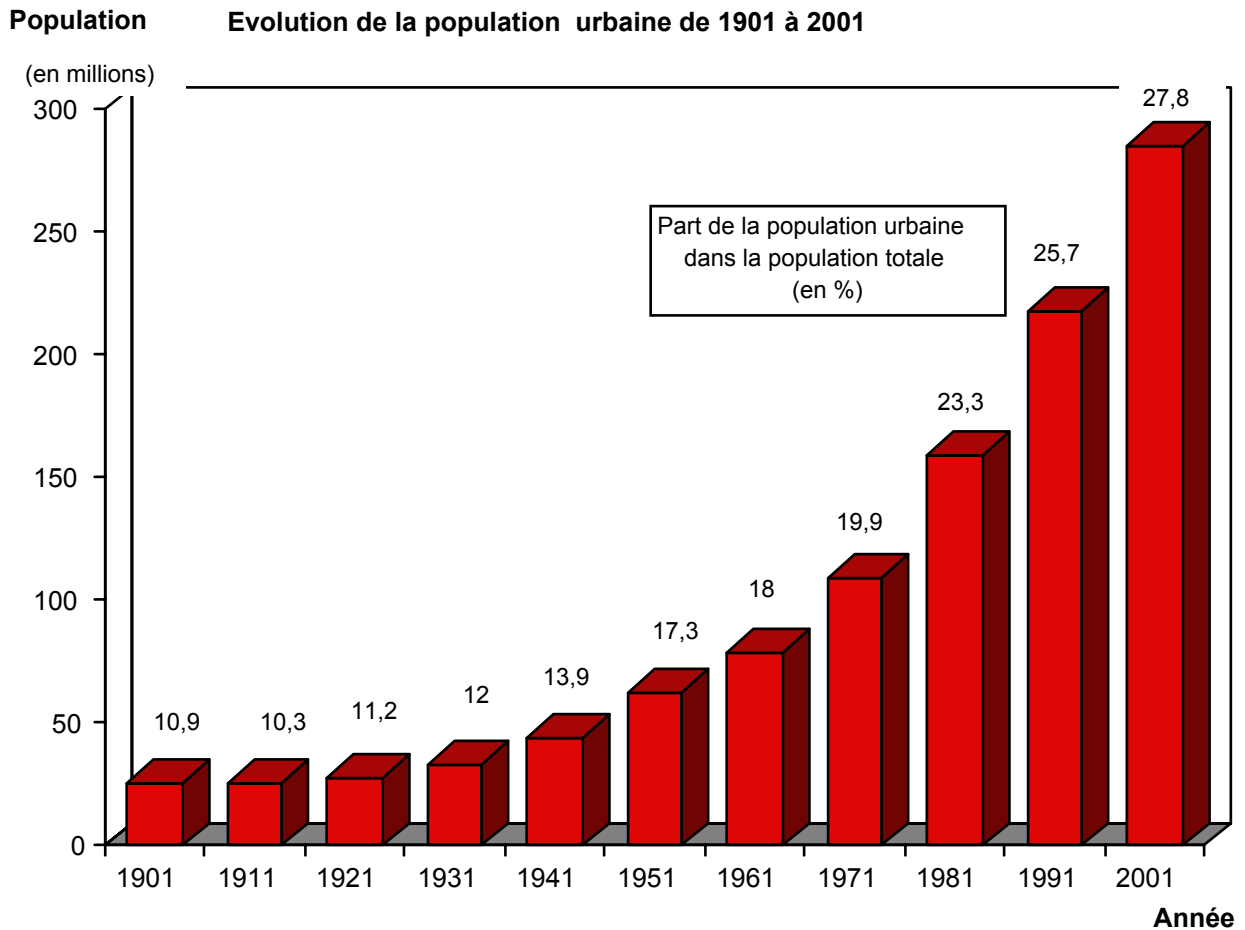
Le premier fait remarquable au sujet de la population urbaine de l'Inde, c'est sa taille absolue : avec 218 millions d'urbains en 1991, et 285 millions en 2001, l'Inde se place au deuxième rang dans le monde après la Chine.

... mais un niveau d'urbanisation assez faible

Cependant, pour un pays dont la population totale a récemment dépassé le milliard, ces chiffres correspondent à un niveau d'urbanisation encore assez faible : 24 % en 1981, 26 % en 1991 et 28 % en 2001.

Graphique 1. Evolution de la population urbaine de 1901 à 2001 (taille absolue et part relative).

* Institut de Recherche pour le Développement, UR "Mobilités et Recompositions Urbaines", et Centre d'Etudes de l'Inde et de l'Asie du Sud (EHESS-CNRS).



Source : Voir tableau 1.

Tableau 1: Evolution de l'urbanisation en Inde, 1901-2001.

Année de recensement	Nombre de villes/agglomérations urbaines	Population urbaine (en millions)	% de pop. urbaine dans la pop. totale	taux de croissance annuel %
1901	1827	25,855	10,85	-
1911	1815	25,948	10,29	0.04
1921	1949	28,091	11,18	0.80
1931	2072	33,463	11,99	1.77
1941	2250	44,162	13,86	2.81
1951	2843	62,444	17,29	3.52
1961	2365	78,937	17,97	2.37
1971	2590	109,114	19,91	3.29
1981	3378	159,463	23,34	3.87
1991	3768	217,611	25,71	3.16
2001	n.d.*	285,355**	27,78**	2,75**

*n.d. donnée non disponible ; ** Résultats provisoirs

Source : *Census of India, General Population Tables, Part II-A(i)*, Office of the Registrar General & Census Commissioner, Government of India, New Delhi

Selon ce critère du niveau d'urbanisation, l'Inde se place dans le groupe des pays les moins urbanisés de la planète (tableau 2), et ce malgré une définition peu exigeante de la ville en termes de seuil minimum de population (5 000 habitants agglomérés) - voir encart.

Population urbaine : Selon le recensement indien (Census of India, 1991), les zones urbaines comprennent:

- les localités sous l'autorité d'un conseil municipal, d'une administration militaire (*cantonment board*), etc.;
- et les localités vérifiant les trois critères suivants :
 - une population minimale de 5 000 habitants,
 - une proportion minimale de 75 % d'actifs masculins employés hors de l'agriculture,
 - une densité de population d'au moins 400 personnes au kilomètre carré.

Tableau 2 : Le niveau d'urbanisation par grandes régions du monde et dans certains pays en 1990.

Entité régionale ou pays	pourcentage de population urbaine
Monde	45
Afrique	34
Amérique centrale	66
Amérique du Sud	75
Amérique du Nord	75
i) Etats Unis	75
Asie	34
Asie orientale	39
i) Chine	39
ii) Japon	77
Asie du sud-est	30
i) Thaïlande	23
Asie du Sud	27
i) Inde	26
ii) Bangladesh	18
iii) Bhutan	16
iv) Népal	10
v) Pakistan	32
vi) Sri Lanka	21
Asie Occidentale	63
Europe	73
Océanie	71
i) Australie	85
ii) Nouvelle Zélande	84
Russie (fédération de)	66

Source : United Nations's World Population Chart, 1990.

.....et un rythme d'urbanisation modéré

Après une accélération du rythme de l'urbanisation au cours des trois décennies qui ont suivi l'Indépendance de 1947, le taux d'accroissement de la population urbaine s'est ralenti : passant de 3,9 % par an en moyenne pendant la décennie 1971-81 à 2,7 % de 1991 à 2001 (tableau 1). De tels taux de croissance urbaine, qui pourraient paraître élevés en soi, restent relativement modérés si on les replace dans le contexte de l'urbanisation des pays en développement. Ainsi, à l'époque où l'Inde enregistre ses plus forts taux de croissance urbaine, on relève en 1981 des taux annuels de 4,2 % au Mexique, 4,8 % au Nigeria, 6,5 % au Bangladesh. Le mythe de l'explosion urbaine de l'Inde, suscité par l'image des mégapoles pluri-millionnaires, est donc à réviser : la population de l'Inde est à forte prédominance rurale, comme dans les autres pays d'Asie du Sud et du Sud-Est, et elle le demeurera à moyen terme.

1.2. Les facteurs d'une urbanisation limitée

Le taux de croissance urbaine doit être également comparé au taux de croissance total de la population : 2,2 % par an en moyenne de 1961 à 1991 et 1,95 % de 1991 à 2001. Comme le souligne le démographe indien A. Bose (1980), c'est dans le contexte d'une croissance démographique rapide, et d'un surplus de travail à la fois dans les villes et dans les campagnes, que doit être appréhendée l'urbanisation de l'Inde. Ces contraintes démographiques et économiques de base expliqueraient ainsi le taux relativement faible des migrations des campagnes vers les villes, et ce malgré un niveau de développement industriel appréciable. Ainsi l'Inde est-elle parfois qualifiée de pays " sous-urbanisé ".

Parmi les facteurs limitant la capacité d'attraction des villes, citons également les difficultés aiguës de logement, tandis que le développement du système de transport a pu encourager la substitution de déplacements quotidiens à une migration permanente en ville. Le développement des navettes et autres formes de mobilités temporaires permet ainsi l'accès aux emplois urbains sans transfert définitif de résidence en ville. Ces facteurs se trouvent associés à des programmes gouvernementaux et internationaux (comme ceux de la Banque Mondiale) qui visent à promouvoir les activités non agricoles en zone rurale, mais aussi à des dimensions socio-anthropologiques qui valorisent encore, dans une certaine mesure et selon des registres variés, la campagne et le village. Les systèmes de parenté, les principes de solidarité familiale et les systèmes d'entraide informelle qui prévalent dans l'organisation socio-économique villageoise fournissent aussi des clés pour mieux comprendre le fort pouvoir de rétention des campagnes en Inde.

1.3. Contribution des migrations à la croissance urbaine

Loin d'évoquer le spectre d'un exode rural massif, étant donné de fortes densités de populations rurales (en moyenne 201 habitant par km² en 1991) et une pression accrue sur les terres agricoles, on pourrait au contraire s'étonner que les migrations des campagnes vers les villes ne soient pas plus intenses. Il convient de rappeler ici que le flux des migrations des campagnes vers les villes ne représentait que 18 % de l'ensemble des flux migratoires en 1991. Les migrations au sein du territoire indien sont d'abord dominées par les mouvements à l'intérieur des zones rurales (65 % de l'ensemble des flux), en particulier ceux des femmes allant rejoindre le domicile de leur époux après leur mariage. L'attraction de la ville peut aussi apparaître à éclipses, saisonnière en

fonction du calendrier des activités agricoles, ou selon les étapes du cycle de vie. L'emploi instable dans les métropoles permet la survie de couches de la population maintenant des liens très forts avec leur village d'origine : les relations liant les campagnes du Bihar à Kolkata sont à ce titre exemplaire.

De fait, la contribution de la migration nette à la croissance de la population urbaine n'occupe pas la première place, en outre cette contribution a régressé : elle n'est que de 23 % pendant la décennie 1981-91, contre 40 % pendant la décennie précédente (tableau 3). C'est l'accroissement naturel qui explique 60 % de la croissance urbaine, la troisième composante correspondant à la reclassification de zones rurales urbanisées. En d'autres termes, la grande majorité des nouveaux citoyens provient du solde naturel.

Tableau 3. Les composantes de la croissance urbaine, 1961-91.

	1961-71	1971-81	1981-91
Accroissement de la population urbaine (en millions)	30,18 <i>100,0 %</i>	49,45 <i>100,0 %</i>	56,45 <i>100,0 %</i>
Composantes de l'accroissement (en millions)			
i) accroissement naturel	19,68 <i>65,2 %</i>	20,40 <i>41,3 %</i>	33,87 <i>60,0 %</i>
ii) migration nette	5,91 <i>19,6 %</i>	19,73 <i>39,9 %</i>	12,76 <i>22,6 %</i>
iii) reclassification	4,59 <i>15,2 %</i>	9,32 <i>18,8 %</i>	9,82 <i>17,4 %</i>

Source : *Census of India 1991*, Occasional Paper N°1 of 1993, *Emerging trends of urbanisation in India*. (Etats du Jammu-Kashmir et de l'Assam exclus)

2. UN SYSTEME URBAIN ELABORE MAIS DOMINE PAR QUELQUES GRANDES METROPOLES

L'armature urbaine de l'Inde repose sur un système urbain élaboré, qui reste cependant dominé par quatre grandes métropoles, ou mégapoles, formant les quatre sommets d'un losange : Mumbai (ex-Bombay) avec ses 16,4 millions d'habitants ; Kolkata (ex-Calcutta), 13,2 millions ; Delhi, 12,8 millions ; et Chennai (ex-Madras), 6,4 millions (résultats provisoires du recensement de 2001) - voir carte 1. Delhi est la seule à être située à l'intérieur des terres, au seuil de la plaine Indogangétique, et cette position stratégique lui a valu d'être l'ancienne capitale de l'empire Moghol puis de l'Empire Britannique des Indes de 1911 à 1947 avant de devenir celle de la Fédération Indienne indépendante. Les trois autres mégapoles sont d'anciens grands comptoirs de création coloniale, dont le développement a bénéficié de situations géographiques favorables. Qu'il s'agisse de comprendre l'émergence des grandes métropoles, ou plus généralement

l'élaboration du réseau urbain actuel comme la morphologie des villes, un retour vers l'histoire s'avère indispensable.

2.1. Une très longue histoire urbaine

L'ancienneté de la ville et des civilisations urbaines en Asie du Sud est à souligner. Les plus vieux vestiges de centres urbains sont ceux de l'époque Harappa, construits dans la vallée de l'Indus vers 2500 av. J.C.. La plus grande ville découverte, Mohenjo-Daro, située dans l'actuel Pakistan, s'étendait sur 200 hectares pour une population estimée autour de 35 000 habitants. Cette civilisation urbaine se perpétua jusqu'aux environs de 1500 av. J.C..

Le deuxième millénaire av. J.C. jusqu'au II^e siècle av. J.C, est marqué par les migrations aryennes en provenance des hauts plateaux iraniens, avec une expansion le long de la vallée du Gange et la fondation de centres urbains, sièges des monarchies. L'actuelle capitale de l'Etat du Bihar, Patna, se trouve sur l'emplacement de l'ancienne capitale de l'empire Maurya (321-151 av. J.C). L'expansion de la civilisation hindoue affecte peu à peu tout le sous-continent. Dans l'aire dravidienne, des villes comme Kanchipuram et Madurai (situées aujourd'hui dans l'Etat du Tamil Nadu) se développent dans les deux derniers siècles avant notre ère. La dynastie des Chola à partir du troisième siècle de notre ère correspond à l'essor des villes-temples, construites selon une géométrie sacrée autour d'un temple principal, suivant un plan en damier. Vijayanagar (actuellement Hampi dans l'Etat du Karnataka), capitale du royaume hindou de même nom (règne de 1336 à 1565), en est un exemple célèbre.

Une autre étape importante pour l'histoire de l'Inde urbaine est la progression de la domination musulmane, par vague d'invasions en provenance d'Asie centrale, principalement du XI^e au XVI^e siècle. Le Sultanat de Delhi fut ainsi fondé en 1193, et l'empire Moghol au XVI^e siècle par l'empereur Baber. Les nouveaux souverains (sultans, empereurs) font construire des villes fortifiées, impressionnantes par leurs dimensions, leurs palais et leurs monuments (grandes mosquées, mausolées). C'est sous le règne de l'empereur Moghol Shah Jahan (1627-1658) que fut construite Shahjahanabad (littéralement la ville de Shah Jahan), la vieille cité fortifiée de l'actuelle capitale Delhi. Et c'est à ce même empereur que l'on doit le Taj Mahal, mausolée édifié à la mémoire de son épouse favorite Mumtaz Mahal, qui accueille aujourd'hui des visiteurs venus des quatre coins du monde.

À partir du XVI^e siècle, l'Inde est affectée par l'implantation progressive des Européens, avec l'établissement de comptoirs commerciaux maritimes. Les pionniers sont les Portugais, installés dès le XVI^e siècle sur les côtes occidentales (à Goa en 1510, Surat en 1512, Bombay en 1534, Damman et Diu en 1558...), puis les Hollandais établis en 1611 dans le Gujarat (à Surat). La fameuse compagnie anglaise des Indes Orientales, fondée en 1600, amorce l'arrivée des Britanniques et s'illustre par l'établissement (entre autres) de trois comptoirs devenus mégapoles : Madras (1640), Bombay (1674), Calcutta (1690). Les Français s'installent plus tardivement, sur les côtes orientales, en particulier à Pondichéry (en 1674). La colonisation britannique a non seulement engendré une rupture dans l'organisation spatiale des villes marquées par son emprise, en introduisant une dualité entre "ville blanche" et "ville noire" (voir section 3), mais également dans l'organisation de tout le système urbain. L'importance prise par les grands ports coloniaux a fréquemment déséquilibré les réseaux régionaux et affecté le réseau existant des villes moyennes, souvent d'anciennes capitales politiques. Toutefois, la consolidation du *British*

Raj (le règne britannique dans l'empire des Indes) au XIXe siècle n'a pas signifié la fin des Etats princiers indiens, mais plutôt leur domination politique ; nombre d'entre eux ont subsisté jusqu'à l'indépendance, ce qui a favorisé le maintien d'un semis urbain. Dans la deuxième moitié du XIXe siècle, la construction d'un réseau de voies ferrées a modifié la hiérarchie des centres urbains : le développement des échanges commerciaux et de l'industrie a été stimulé dans les centres équipés de gares, l'ensemble contribuant à la prospérité de la ville, tandis que les centres restés à l'écart des réseaux de transports modernes se sont trouvés handicapés dans leur développement.

L'indépendance de l'Inde en 1947 et la partition de l'ancien empire britannique avec la formation du Pakistan ouvre une nouvelle ère. La structure politique de l'Union Indienne, une fédération comprenant aujourd'hui 28 Etats et 7 Territoires de l'Union, a également des conséquences importantes sur l'évolution du réseau urbain indien. La dispersion des pouvoirs politiques, avec des capitales d'Etat jouissant de certaines prérogatives, a contribué au développement de grandes villes, à la multiplication des métropoles régionales et à la création de villes nouvelles (Gandhinagar, capitale du Gujarat ; Bhubaneshwar, capitale de l'Orissa ; Dipur, capitale de l'Assam ; et – la plus célèbre en raison de son urbaniste et architecte Le Corbusier – Chandigarh, capitale des deux états limitrophes de l'Haryana et du Punjab). L'Inde indépendante, c'est aussi la mise en œuvre d'une économie planifiée, la priorité donnée à l'industrie lourde à travers l'implantation de gros complexes industriels installés à proximité de ressources minières, souvent accompagnée de la création de villes nouvelles¹. Les politiques industrielles qui ont cherché à promouvoir la diffusion de l'industrie ont aussi eu un impact sur l'évolution du réseau des villes.

Cet “ empilement de strates historiques ” (selon l'expression de J.-F. Troin, 2000) explique la richesse du réseau urbain indien, mais aussi, comme il sera illustré dans une autre section de ce chapitre, la complexité de la morphologie des cités d'aujourd'hui. Plusieurs facteurs clés du développement des villes émergent au cours de cette longue histoire urbaine : la localisation géographique, le poids du politique, l'importance des échanges commerciaux et, pour la période moderne, de l'industrie, sans oublier pour certaines villes anciennes le rôle des activités religieuses.

2.2. Structure et évolution du réseau des villes

Sous-jacents à la marque de l'histoire et du politique sur l'organisation du réseau urbain indien, se trouvent les éléments structurant le milieu physique (décrits dans le premier chapitre). On retiendra en particulier l'opposition entre les grands massifs montagneux du Nord et la plaine du Gange, et celle entre les zones côtières et les hautes terres péninsulaires. Les densités du peuplement et les systèmes agricoles interviennent également : se dessine ainsi un arc de cercle des régions de fortes densités de population, s'expliquant par l'attrait des régions côtières et l'ancienneté de la riziculture dans les plaines et les deltas bien arrosés (cf. Partie 3, Chapitre 1). Ces structures fondamentales pourront être utilement superposées à la carte du réseau des villes (carte 1). Selon le géographe F. Durand Dastes (1995), les régions économiques qui se sont

¹ N'oublions pas cependant que c'est sous la domination britannique, en 1908, que la célèbre famille d'industriels de Bombay, les Tata, fonda l'usine sidérurgique et la ville nouvelle de Jamshedpur, dans l'Etat du West Bengal, à une centaine de kilomètres au sud de Calcutta.

formées autour des trois premières mégapoles surimposent cependant une structure encore plus puissante aux trames classiques d'organisation de l'espace.

Carte 1. Evolution du réseau des villes : 1901-1991
(villes de 50 000 habitants et plus).

Source : Carte reproduite de : Philippe Cadène, "Le réseau des villes", in F. Durand-Dastes (éd), *Monde Indien*, Géographie Universelle, Paris, Belin-Reclus, 1995, pp. 322-329.

L'évolution du réseau des villes au cours du XXe siècle révèle une densification remarquable avec une multiplication du nombre de villes sur l'ensemble du territoire (carte 1 - pour les villes de 50 000 habitants et plus). De larges disparités spatiales se maintiennent toutefois, certains espaces restant à l'écart de l'urbanisation, d'autres à l'écart du développement des grandes métropoles. En considérant seulement les 20 Etats de plus de 5 millions d'habitants en 2001, le niveau d'urbanisation à cette date varie déjà considérablement, de 10 % dans l'Himachal Pradesh (région montagneuse), à 42 % au Maharashtra (l'Etat dont Mumbai est la capitale) et 44 % au Tamil Nadu (Etat du sud dont Chennai est la capitale). Les zones du territoire indien les plus fortement urbanisées sont celles dotées de conditions géographiques favorables et qui ont en outre profité du développement de leurs activités commerciales et industrielles. L'urbanisation a été intense dans les grandes plaines et les zones côtières, ou encore dans les régions de plateau où les activités non agricoles dominent l'économie locale. À l'inverse, la région de l'Himalaya et les autres régions montagneuses ou de collines affichent un net retard d'urbanisation. La croissance urbaine se révèle particulièrement dynamique dans les districts situés autour des grandes métropoles, ainsi que dans les zones minières et les ceintures industrielles en expansion.

Le réseau urbain indien ne manifeste pas de phénomène de macrocéphalie à l'échelle du territoire national. Par exemple Mumbai ne représente que 6 % de la population urbaine totale, et le rapport entre Mumbai et la deuxième ville du pays, Kolkata, n'est que de 1,2. Ceci n'est sans doute pas étonnant pour un pays de la taille de l'Inde - un quasi sous-continent, d'une superficie égale à 6 fois la France. La péninsule Sud présente même un cas assez remarquable de métropoles dynamiques en compétition : Chennai (6,4 millions d'habitants en 2001) est ainsi concurrencée par Bangalore (5,7 millions) et Hyderabad (5,5 millions). En revanche, à l'échelle des Etats de l'Union, les armatures urbaines sont parfois beaucoup plus déséquilibrées, avec un poids dominant de la capitale par rapport aux villes de rang inférieur.

2.3. Le processus de métropolisation

S'il n'y a pas de déséquilibre flagrant de l'armature urbaine à l'échelle du pays, on constate toutefois une concentration croissante de la population urbaine et des fonctions économiques dans les plus grandes villes, au sommet de la hiérarchie – ce qu'A. Bose qualifie de « processus de métropolisation ». Quelques chiffres permettront de mieux illustrer ce mouvement. Au début du XXe siècle, l'Inde comptait une seule ville dépassant le million d'habitants (Calcutta, avec 1,51 million en 1901) et qui ne représentait que 6 % de la population urbaine totale ; en 1951, les villes et/ou agglomération urbaines millionnaires étaient au nombre de 5, comptant pour 19 % de la population urbaine totale, pour passer finalement à 35 en 2001 avec une part relative de 38 %.

L'augmentation du poids démographique relatif des métropoles ne signifie pas pour autant une croissance plus rapide de cette catégorie de villes par rapport à celles de taille inférieure. L'évolution du taux de croissance de chaque métropole considérée individuellement révèle au contraire un ralentissement pour nombreuses d'entre elles au cours de la décennie 1981-91 par rapport aux décennies précédentes. Cette tendance au tassement de la croissance est d'ailleurs un phénomène fréquemment observé dans les métropoles du Tiers Monde. C'est le cas en particulier de trois des quatre premières mégapoles indiennes : l'agglomération urbaine de Kolkata s'est ainsi accrue de 18 % de 1981 à 1991 contre 24 % de 1971 à 1981, celle de Delhi de 47 % contre 58 %, et celle de Chennai de 26 % contre 34 % au cours des mêmes périodes respectives. Mumbai a certes connu une croissance remarquable, de 8,2 millions d'habitants en 1981 à 12,6 millions en 1991 (soit + 54 % contre 37 % de 1981 à 1991), devenant ainsi la plus grande ville du pays en détrônant Kolkata qui avait toujours occupé ce premier rang. Ce bond n'est cependant pas attribuable à un croît migratoire exceptionnel, mais à l'incorporation dans les limites de l'agglomération urbaine du Grand Mumbai² de trois villes, dont une était déjà millionnaire. Malgré les effectifs considérables entrant en jeu dans la croissance démographique des grandes métropoles, et les chiffres - frappant l'imagination - de centaines de nouveaux migrants arrivant tous les jours aux portes de chaque mégapole, il n'y a aucune accélération du mouvement.

Autre indicateur révélateur de la dynamique des villes indiennes : le ratio démographique femmes/hommes, particulièrement bas dans les grandes métropoles, signe de migrations à large majorité masculine. En 1991, on compte ainsi, en moyenne, seulement 842 femmes pour 1000 hommes dans les 4 mégapoles de tête, 889 dans les métropoles de 1 à 5 millions d'habitants, et 900 dans les villes de 100 000 à moins d'un million d'habitants. La grande ville en Inde, en tant que pourvoyeuse d'emplois et d'opportunités économiques, a toujours attiré davantage d'hommes que de femmes, et ce d'autant plus qu'elle est grande. Ces hommes venus travailler en ville en célibataires maintiennent des liens forts avec leur milieu d'origine, et envoient des économies à leur famille restée au village.

Bien qu'impressionnantes par leur taille, les métropoles indiennes sont surtout des métropoles au rayonnement national ou même régional. En prenant en compte des critères d'insertion mondiale, c'est-à-dire la combinaison dans une même métropole d'une série de fonctions (politiques, économiques, financières, culturelle, de communication, etc.) de niveau international, seules Mumbai, Kolkata, Delhi, Chennai et, dans une certaine mesure, Bangalore peuvent être considérées comme des métropoles mondiales (J.-F. Troin, 2000).

À l'échelle de la planète, les mégapoles indiennes occupent une place démographique remarquable parmi l'ensemble des métropoles mondiales. En 1990-91, sur les 34 plus grandes métropoles mondiales, quatre sont situées en Inde (Mumbai, Kolkata, Delhi, Chennai), et parmi les 12 mégapoles mondiales (de plus de 10 millions d'habitants), deux sont indiennes. En outre, selon les projections de l'ONU, en 2015 Mumbai sera la deuxième ville du monde par sa taille avec 27,4 millions d'habitants.

² Le concept d'agglomération urbaine, introduit par le recensement indien depuis 1971, repose sur le critère de continuité spatiale de l'extension urbaine ; en conséquence les limites de l'agglomération urbaine ne correspondent pas nécessairement aux limites administratives, et une même agglomération urbaine peut englober deux ou plusieurs villes adjacentes.

2.4. Les villes petites et moyennes (moins de 100 000 habitants)

Si les métropoles indiennes inquiètent par leur taille et l'ampleur des problèmes de gestion qu'elles soulèvent, l'analyse fine de l'armature urbaine indienne révèle d'autres sujets d'inquiétude pour les planificateurs. Le nombre de petites villes (moins de 20 000 habitants) apparaît insuffisant par rapport au nombre de villages, et leur base économique trop faible. Dans certaines régions, en particulier dans les zones classées comme économiquement arriérées, le semis de petites villes n'est pas suffisamment dense pour desservir l'ensemble de la population rurale. La hiérarchie des centres urbains souffre ainsi d'une base inadéquate, et le lien intermédiaire que devraient constituer les villes de marché est également jugé insuffisant. Ces distorsions sont analysées comme un obstacle à un développement économique équilibré. En effet, dans un pays comme l'Inde, caractérisé à la fois par une scène urbaine dominée par de grandes métropoles et par une population très largement rurale, le développement des villes secondaires ne constitue pas seulement un enjeu pour les politiques d'aménagement du territoire et de rééquilibrage des armatures urbaines, mais d'abord un enjeu pour le développement rural. Les villes petites et moyennes s'avèrent les mieux placées pour assurer de nombreuses fonctions en direction des populations rurales, telles que : promouvoir le développement de l'agriculture par la commercialisation des produits agricoles et l'offre de divers services spécifiques ; mettre à la disposition de la population rurale un certain nombre de services généraux (santé, éducation, transport, communication, administration) ; assurer la distribution des produits manufacturés ; servir de base au développement d'agro-industries ; diffuser les innovations sociales et techniques. En assurant de telles fonctions, les villes petites et moyennes contribueraient au renforcement des liens entre les campagnes et les villes, à l'établissement d'une hiérarchie urbaine harmonieuse et, en conséquence, à une meilleure intégration de l'espace national. Cette double perspective, de rééquilibrage du système urbain et de développement rural et régional, se retrouve à la base des politiques de dispersion de l'industrialisation et de l'urbanisation, lancées par le gouvernement indien dans les années 1970 et 1980 (voir *infra* section 4).

3. LA MORPHOLOGIE DES VILLES INDIENNES

Sans même évoquer l'extrême éventail de tailles, la diversité des villes indiennes, la superposition d'héritages historiques et d'influences culturelles et religieuses selon des combinaisons originales interdit de dégager un modèle unique de ville indienne contemporaine. À ces legs du passé dont le tissu urbain actuel conserve l'empreinte à des degrés variés, s'ajoutent les marques du politique et de l'économique, et l'impact plus récent des efforts de planification visant à contrôler l'expansion urbaine, avec, en contrepois, la poussée de l'urbanisation informelle. De cet assemblage résulte une grande complexité de la morphologie actuelle des villes indiennes et des tissus urbains composites, segmentés, voire fragmentés. On peut toutefois tenter de dégager quelques éléments majeurs structurant cette morphologie.

3.1. Les survivances de la ville "traditionnelle"

Selon le modèle traditionnel de ville asiatique préindustrielle (Sjoberg, 1960), la morphologie urbaine reflète un modèle socialement stratifié de société, avec les groupes de statut social élevé résidant dans le centre ville, près du palais, de la mosquée ou du temple. À cet avantage de proximité du siège du pouvoir, s'ajoute l'accessibilité aux commerces et aux échoppes des

artisans, également concentrés dans le centre ou *bazar*. A contrario, les groupes sociaux de bas statut se trouvent rejetés vers les franges urbaines. De nombreuses études empiriques ont montré comment ce type de structure urbaine avait en partie survécu dans les villes indiennes contemporaines. La préférence traditionnelle des élites urbaines pour des localisations centrales est toutefois contrebalancée aujourd'hui par une tendance des familles aisées à s'installer dans des zones résidentielles périphériques, moins congestionnées, pour bénéficier d'un meilleur cadre de vie. En revanche, les évolutions récentes ne remettent pas en cause le modèle classique de décroissance des densités de population du centre vers les périphéries - les fondements originaux de l'attrait pour des localisations centrales pouvant se résumer en trois mots : « protection, prestige et proximité »³. Le bazar est un élément dynamique toujours très présent de nos jours ; il se caractérise à la fois par une prolifération d'activités économiques et un habitat très dense, avec un tissu urbain aux ruelles étroites.

La société indienne traditionnelle de religion et de culture hindoue (82 % de la population en 1991) est fondée sur une structure hiérarchique de castes qui se traduit en termes d'organisation spatiale par une ségrégation résidentielle (cf. Partie 2, chap. 1). La séparation des castes dans l'espace urbain est ainsi préconisée dans les traités sanscrits d'architecture (*vastu shastra*). Si ce principe n'a pas nécessairement été strictement respecté partout, en particulier dans les villes du Sud, les Brahmanes ont cependant toujours bénéficié d'un traitement distinct, tandis qu'à l'autre extrémité de l'échelle sociale, les intouchables étaient relégués à l'écart, dans des quartiers excentrés. Dans les villes du Nord de l'Inde, les quartiers centraux étaient segmentés en blocs regroupant des habitants membres d'une même communauté ou sous-caste (les *mohallas* à Delhi, les *pols* à Ahmedabad). La caste a conservé un rôle important dans l'organisation socio-spatiale des villes indiennes contemporaines ; les *Harijan bastis* (quartiers d'intouchables) demeurent une réalité urbaine toujours d'actualité, tandis que d'autres regroupements résidentiels répondent à des dynamiques économiques et sociales plus complexes, sur lesquelles nous reviendrons.

3.2. La dualité introduite par l'emprise coloniale

L'emprise coloniale sur la ville indienne introduit une dualité dans la structure urbaine dont les marques sont toujours manifestes dans le paysage actuel des villes anciennement dominées par les Européens. L'urbanisation coloniale britannique était fondée sur un principe de ségrégation résidentielle : ville blanche séparée de la ville indigène, cantonnement pour les militaires et leurs familles séparé des quartiers résidentiels pour les civils (*civil lines*), lotissements distincts selon le statut dans la fonction civile et militaire. La construction de la nouvelle capitale de l'empire britannique des Indes, New Delhi, nous en fournit une illustration spectaculaire (voir encart).

New Delhi : Une urbanisation fondée sur la ségrégation

« La construction de New Delhi par les Britanniques dans les années 1910 et 1920 suivit la décision en 1911 de transférer la capitale de l'Empire des Indes de Calcutta à Delhi. Le site d'implantation fut choisi nettement au sud de la vieille ville, Old Delhi, dans une zone où n'existaient que quelques villages).

³ J. BRUSH, "The morphology of Indian Cities", *India's Urban Future*, Roy TURNER (ed.), Berkeley & Los Angeles: University of California Press, 1962, pp. 57-70.

[.....] La responsabilité de la planification et de la construction de New-Delhi fut confiée aux deux architectes-urbanistes anglais, Edwin Luytens et Herbert Baker. La nouvelle ville fut conçue comme un établissement britannique juxtaposé à la ville indienne. Plus qu'une simple juxtaposition, il s'agissait de fait d'une ségrégation recherchée par les planificateurs britanniques entre Old Delhi et New Delhi, et la construction de la nouvelle capitale a introduit une discontinuité radicale dans l'organisation spatiale de l'ensemble de la ville. Au nord, se dresse, compacte, la ville "indigène", la vieille cité fortifiée de Shahjahanabad construite par les Moghols au XVIIème siècle, à l'habitat dense et aux ruelles étroites et sinueuses, dans l'enceinte de ses murs. Au sud, séparée de la première par une large bande de terrain dégagée et aménagée en espace vert, s'étale la nouvelle ville coloniale, avec son plan géométrique, ses bungalows et ses larges artères dans une cité jardin aérée, au modèle d'urbanisme importé, radicalement opposé au modèle traditionnel des villes indiennes. Cette opposition de formes et d'organisation entre Old Delhi et New Delhi reste, aujourd'hui encore, un des éléments évidents de la différenciation de l'espace urbain de la capitale, et apparaît comme un thème récurrent dans la littérature sur la structure socio-spatiale de la capitale indienne.

[.....] New Delhi avait été conçue comme le nouveau centre administratif et politique, avec ses quartiers résidentiels attenants. Le schéma résidentiel des différentes catégories de fonctionnaires, des hauts cadres aux employés, a donc fortement marqué toute l'organisation spatiale de la capitale. Le plan de New Delhi mettait en évidence la séparation entre la ville britannique et la ville indienne, de même ce plan souligne les distinctions de classes sociales parmi les Britanniques. Le schéma résidentiel de la nouvelle ville reflète la hiérarchie de la fonction publique, avec les fonctionnaires de haut rang séparés des employés de rang inférieur, et les Britanniques séparés des Indiens. L'élément le plus significatif de cette hiérarchie socio-spatiale est représenté par la distance séparant le logement du siège du pouvoir (le palais du Vice Roi, devenu aujourd'hui le *Rashtrapati Bhavan* - palais présidentiel) : les fonctionnaires de haut rang étaient logés le plus près du palais, les plus éloignés étant les employés indiens de plus bas rang. D'autres symboles soulignent la hiérarchie sociale et statutaire : élévation du terrain, taille de la parcelle, style architectural, largeur de l'accès viaire qualité des services (Evenson, 1989). Dans une certaine mesure, la distribution résidentielle dans New Delhi était semblable à la répartition de la population par caste dans une ville indienne traditionnelle. »

V. Dupont, "Delhi aujourd'hui : la ville des planificateurs et celle des habitants"
in R. Hagelstein R., P. Servais (éds), *Perception et organisation de l'espace urbain : Une confrontation Orient-Occident*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant (série Rencontre Orient-Occident, N° 3), 2001.

Second principe de planification urbaine coloniale : la séparation des fonctions dans l'espace. Il en résulte une série de quartiers spécialisés : lotissements de bungalows, quartier militaire, quartier ferroviaire près des gares pourvu de lotissements pour les agents du chemin de fer, quartier administratif, centre commercial "moderne", CBD (*central business district*) dans les métropoles, zone des établissements scolaires ou universitaires, zone de loisir avec le traditionnel terrain de golf, etc.. Ce principe de zonage, repris par les urbanistes de l'Inde indépendante largement inspirés de l'école anglaise de planification, se trouve à la base des schémas directeurs d'urbanisme des métropoles d'aujourd'hui. Cette division de l'espace en zone distinctes correspondant à des catégories uni-fonctionnelles d'usage du sol s'oppose à l'usage mixte du sol dans la ville indienne traditionnelle, et perpétue un fort contraste entre les zones urbaines planifiées et l'utilisation complexe du sol dans les centres anciens.

3.3. Les éléments structurants de la ville “moderne”

Les effets conjugués de l’industrialisation et autres forces de changements économiques, les expansions urbaines planifiées ou au contraire non contrôlées de l’après-indépendance, de nouveaux facteurs de développement urbain (qui ne sont pas tous spécifiques aux villes indiennes), ont perturbé le modèle traditionnel de la ville sud-asiatique ainsi que la structure dualiste héritée de la colonisation.

Les grands axes de communication routiers et ferroviaires orientent les extensions urbaines et le développement industriel et tertiaire, tandis que, dans les grandes villes, la spécialisation fonctionnelle des espaces s’accroît sous l’impact de la planification et des facteurs d’échelle. Dans les métropoles composites, une structure poly-centrée est fréquente, avec le développement de centres de commerce et d’affaires secondaires dynamiques en plus du *Central Business District*. Si la localisation du CBD est souvent un legs du passé colonial, son *sky line* a pu radicalement changer avec la multiplication de tours de bureaux (sur Nariman Point à Mumbai, autour de Connaught Place à Delhi).

La morphologie des grandes villes a aussi évolué, suite aux efforts de planification urbaine des gouvernements indépendants à travers l’application de schémas directeurs d’urbanisme assortis de plans et de coefficients d’occupation des sols (POS et COS) réglementant les fonctions propres à chaque zone (résidentielle, commerciale, institutionnelle, industrielle...) ainsi que la hauteur du bâti. Les pouvoirs publics ont également mis en œuvre des opérations d’aménagement et des programmes de logements pour diverses catégories de ménages. Ces interventions se reflètent directement sur la morphologie urbaine, elles influencent en outre la composition socio-économique de la population résidant dans différentes localités.

Delhi, en tant que capitale nationale, a fait l’objet d’une attention particulière de la part des planificateurs, et offre l’exemple d’une large gamme d’opérations des pouvoirs publics dans le secteur de l’habitat - autant d’interventions qui ont contribué à la structuration physique et sociale de l’espace urbain. On peut ainsi citer :

- les *rehabilitation colonies*, lotissements construits par le gouvernement pour des populations réfugiées du Pakistan au lendemain de l’indépendance et de la partition de l’ancien Empire Britannique ;
- les logements pour fonctionnaires, concentrés dans New Delhi et ses extensions septentrionales : ils reproduisent le modèle de l’administration coloniale britannique avec des lotissements distincts sur la base du rang et des revenus, générant ainsi un modèle de ségrégation résidentielle qualifié de “ *salaried apartheid* ” par Ashok Mitra⁴ ;
- les immeubles du secteur public comprenant des appartements en vente pour différentes catégories de revenus, construits principalement dans des quartiers excentrés ;
- les terrains viabilisés cédées à des sociétés coopératives de logement : leurs immeubles collectifs sont présents à grande échelle dans certains quartiers périphériques, et s’adressent à des classes aux revenus moyens et supérieurs ;
- les *resettlement colonies*, lotissements de “réinstallation” destinées aux habitants des bidonvilles détruits, et implantés dans des zones très périphériques (carte 2).

⁴ A. MITRA, *Delhi Capital City*, New Delhi, Thomson Press, 1970.

Ces diverses formes de production de l'espace bâti se lisent facilement dans le paysage urbain de la capitale.

Carte 2. Quelques éléments de différenciation de l'espace urbain dans l'agglomération de Delhi :
La vieille cité et la nouvelle ville, les bidonvilles et les lotissements de réinstallation.

Les espaces planifiés des métropoles font *a contrario* se détacher du paysage urbain les anciens noyaux villageois encerclés par l'étalement de la ville et l'annexion des terres agricoles. On en dénombre plus d'une centaine à Delhi, enclaves distinctes au sein d'une capitale à l'urbanisme très contrôlé. À Mumbai, ce sont les villages de pêcheurs qui « travaillent » la ville. La ville planifiée, légale, loin de pouvoir contrôler la totalité de la croissance urbaine et répondre à une pression démographique croissante, en particulier à la demande en logements des populations les plus modestes, engendre nécessairement son opposé, la ville informelle, spontanée, définie en négatif « d'illégale » par les planificateurs. Ces développements urbains non contrôlés correspondent à deux formes et modalités d'occupation du sol : les lotissements clandestins dans les périphéries, sur des terrains agricoles urbanisés par des promoteurs privés, sans respect du plan d'urbanisme ; et les *squatters settlements* ou invasions de terrain pour les plus pauvres, des bidonvilles qui occupent les interstices de l'espace planifié ou les franges de celui-ci (cette question sera développée plus bas - voir aussi carte 2 pour Delhi). Si ces formes d'urbanisation informelle sont classiques dans les grandes villes du Tiers Monde, elles peuvent atteindre dans les métropoles indiennes une place considérable. Ainsi, à Delhi, capitale pourtant très planifiée, la ville informelle, « non autorisée », abrite près de la moitié de la population.

3.4. Ségrégation et regroupements communautaires dans la ville actuelle

L'industrialisation et l'urbanisation sont habituellement considérées comme des agents de la modernisation et du changement social. Malgré de profondes transformations, l'urbanisation n'a toutefois pas fait disparaître la hiérarchisation et la segmentation traditionnelles de la société, et la caste reste un facteur significatif de regroupement résidentiel, en particulier aux deux extrêmes de l'échelle sociale. Ainsi les castes d'anciens intouchables restent toujours les plus défavorisées en termes économiques et sociaux, et seront sur-représentées dans les types d'habitats les plus pauvres (bidonvilles), alors que les hautes castes seront sur-représentées dans les nouveaux quartiers huppés. Les exemples sont nombreux, y compris dans les métropoles. Des formes nouvelles de production de l'habitat collectif dans les grandes villes, les sociétés coopératives de logement, favorisent une ségrégation résidentielle sur la base de critères socioprofessionnels : la constitution de ces sociétés est en effet fondée sur le regroupement d'acheteurs appartenant à un même réseau social, partageant souvent la même profession.

La ségrégation résidentielle peut intervenir à une échelle très fine : une certaine diversité socio-économique de peuplement et de l'habitat au niveau d'une zone allant de pair avec des phénomènes de ségrégation très marqués au niveau d'espaces beaucoup plus restreints – comme on l'observe par exemple à Delhi (Dupont, 2000). Ce type d'organisation socio-spatiale de l'habitat urbain peut s'expliquer par deux forces sociétales apparemment contradictoires : la

tendance à vouloir résider dans des zones socialement homogènes ; et le souci et le besoin de maintenir des relations de dépendance⁵. Le premier principe expliquerait l'existence des concentrations résidentielles homogènes en termes de composition sociale au niveau local, et le second rendrait compte (dans une certaine mesure) de la proximité entre des localités abritant des populations défavorisées et d'autres peuplées de classes moyennes ou aisées, les habitants des premières vendant leurs services (domestiques, de main-d'œuvre) à ceux des secondes.

Les modalités d'insertion des migrants en ville renforcent les regroupements résidentiels sur des bases communautaires. Les nouveaux arrivants ont en effet tendance à se regrouper dans des localités où ils peuvent trouver des membres de leur parenté - au mieux-, de leur caste, de leur communauté religieuse, de leur région ou groupe linguistique, ou - au moins - d'autres migrants partageant le même sort économique. Le processus d'immigration s'appuie sur les réseaux familiaux et sociaux. Ces réseaux jouent un rôle vital dans l'insertion urbaine des nouveaux arrivants, qu'il s'agisse d'un soutien logistique pour un premier hébergement, d'une aide pour trouver un logement ultérieur, d'une introduction ou d'informations pour trouver un travail, ou tout simplement d'un soutien psychologique pour faciliter l'adaptation à un nouveau milieu. Même dans les plus grandes métropoles qui attirent des migrants de toutes les régions de l'Inde, l'urbanisation n'a pas l'effet d'un *melting pot*, et la ville se développe selon le principe d'un « collage » plutôt que d'une « fusion » de ses différentes communautés (F. Landy, 2001).

4. LES DEFIS DU MONDE URBAIN

Les défis auxquels doivent répondre les villes en Inde, comme ailleurs dans le Tiers Monde, sont nombreux ; si ceux des mégapoles sont les plus spectaculaires (en témoignent par exemple les grands bidonvilles aux conditions d'habitat déplorables, ou encore les autobus et trains de banlieue surchargés), les problèmes du manque d'infrastructures dans les villes plus petites n'en sont pas moins préoccupants. Pour mieux comprendre ces défis et les réponses envisagées, un rapide tableau de l'attitude des pouvoirs publics face à la ville apparaît nécessaire.

4.1. L'attitude des pouvoirs publics

Avant l'Indépendance, le Mahatma Gandhi prônait un développement centré sur une économie villageoise autonome ; l'Inde des villages, considérée comme seule authentique, était valorisée par opposition à l'Inde des villes, assimilée à une création étrangère⁶, porteuse d'amoralité et de vices. Cette idéologie de stigmatisation de l'urbanisation semble avoir eu une influence durable sur les décideurs politiques et les planificateurs. L'attitude qui prévaut jusqu'au début des années 1980, c'est une crainte face à la ville, surtout la grande, avec le spectre d'un exode rural massif et d'une croissance urbaine incontrôlée. Pour prévenir un tel scénario, les politiques publiques, en particulier à travers les plans quinquennaux, se sont efforcées de rendre les métropoles moins attractives, en bloquant les investissements productifs et négligeant ceux d'infrastructures. Le

⁵ H. SCHENK, *Views on Alleppey : Socio-historical and Socio-spatial Perspectives on an Industrial Port Town in Kerala, South India*. University of Amsterdam, 1986.

⁶ Gandhi vise les villes nées de la colonisation, en ignorant dans sa prise de position l'ancienneté de la civilisation urbaine en Asie du Sud (voir *supra*).

système des licences industrielles (cf. Partie 3, chap. 2) a pu ainsi servir d'outil pour prohiber l'implantation de nouvelles grandes industries dans les métropoles.

Cette approche négative s'est toutefois accompagnée d'un souci d'aménagement du territoire et de développement régional équilibré entre villes et campagnes, qui s'est concrétisé par une politique de dispersion de l'urbanisation et de l'industrialisation. Un vaste programme destiné à promouvoir le développement des villes petites et moyennes a été lancé en 1979, sous forme d'aides au financement des infrastructures et des équipements de base. L'objectif était double : permettre à ces villes de jouer le rôle de pôle de croissance et de centres de services pour leur hinterland rural ; et réduire le flux des migrations vers les métropoles. Destiné initialement aux villes de moins de 100 000 habitants, ce programme a été reconduit par les plans quinquennaux suivants et élargi progressivement aux villes allant jusqu'à 300 000 puis 500 000 habitants, l'enjeu pour le développement rural perdant alors sa priorité. Quant aux grandes villes qui ne rentraient pas dans le cadre de ces programmes, elles restaient négligées par les plans quinquennaux, sous dotées financièrement, et sous équipées. Seule Delhi, en tant que capitale nationale, a pu bénéficier d'un régime de faveur. Mais toutes se trouvaient " enserrée(s) dans un strict carcan législatif et réglementaire " : plafonds sur les avoirs fonciers (loi de 1976), blocage des loyers, rationnement des matériaux de construction, zonages et coefficient d'occupation des sols limitatifs, absence de crédit bancaire à la construction et à l'achat immobilier (Milbert, 2001).

Le discours officiel sur la ville évolue dans les années 1980 : on commence à reconnaître la contribution décisive des villes à l'économie nationale et le rôle moteur des métropoles, tandis qu'une Commission Nationale sur l'Urbanisation propose une série de réformes dans un rapport publié en 1988. La nouvelle politique de libéralisation de l'économie et d'ouverture au marché international, lancée par le gouvernement indien à partir de 1991, amorce aussi un tournant majeur pour les politiques urbaines. La nouvelle stratégie s'articule autour des concepts de décentralisation, déréglementation et privatisation ; elle vise à améliorer l'efficacité économique des villes, à promouvoir le développement de leurs infrastructures, et à mieux répondre à la demande en logements. Un amendement constitutionnel promulgué en 1992 octroie davantage d'autonomie aux municipalités pour la mise en œuvre de leur planification et pour rechercher des financements privés. Les besoins immenses en infrastructures des mégapoles reçoivent (enfin) une attention particulière, à travers le programme *Mega City* lancé en 1993 : le gouvernement central octroie les fonds principaux et encourage à mobiliser des financements privés complémentaires. L'objectif est de développer les infrastructures des villes de Mumbai, Chennai, Kolkata, Bangalore et Hyderabad en adoptant un principe de recouvrement des coûts – considéré comme l'élément clef et novateur de ce projet. Le traitement de Delhi reste distinct : la capitale nationale bénéficie des fonds fédéraux de la *Delhi Development Authority*, organisme central créé en 1957, chargé de l'application du plan d'urbanisme de la capitale, et de ceux alloués au développement de la Région de la Capitale Nationale (dotée d'un office de planification depuis 1985). Plusieurs mesures de déréglementation ont aussi affecté directement ou indirectement le secteur urbain. Citons en particulier : la déréglementation du secteur du ciment qui a impulsé le dynamisme du secteur de la construction, l'abolition du système des licences pour la plupart des implantations industrielles, l'abolition en 1999 de la loi sur les plafonds des avoirs fonciers en ville, l'ouverture du secteur de l'automobile aux investissements étrangers. La politique nationale de l'habitat formulée en 1998 met à nouveau l'accent sur le partenariat public-privé afin de

développer durablement l’habitat et les infrastructures urbaines, et confirme le renforcement du rôle du secteur privé.

4.2. La question du logement

Le premier déficit des villes indiennes, en particulier des grandes villes, est de répondre à la demande en logement d’une population croissante. Le déficit en logement adéquat, décent, pour la majorité de la population indienne peut être approché à travers divers indicateurs qui traduisent la congestion et le manque de confort des logements occupés.

Tableau 4. Pourcentage de logements d’une seule pièce dans l’ensemble des villes indiennes, et dans les quatre mégapoles (1981 et 1991).

Zone / villes	Nb. total de logements occupés	% de logements d’une pièce	Nb. moyen de pièces par logement	Nb. moyen de personne par pièce
Inde 1981	28 541 877	45,8	2,1	2,6
urbaine 1991	39 493 450	39,5	-	-
Mumbai 1981	1 580 095	68,9	1,4	3,7
1991	2 663 015	70,8	-	-
Kolkata 1981	1 713 255	56,3	1,7	3,1
1991	2 150 290	55,2	-	-
Delhi 1981	1 116 796	55,1	1,9	2,8
1991	1 689 166	44,8	-	-
Chennai 1981	831 535	45,7	2,0	2,6
1991	1 080 695	41,2	-	-
1981 : ménages institutionnels et sans logis exclus, Etat de l’Assam exclu dans l’Inde urbaine. 1991 : ménages institutionnels exclus, Etat du Jammu-Kashmir exclu dans l’Inde urbaine. Source : <i>Census of India 1991, Tables on Houses and Household Amenities</i> , Part VII, Office of the Registrar General and Census Commissioner, Government of India, New Delhi.				

Comme l’illustre le tableau 4, le surpeuplement des logements est particulièrement critique dans les mégapoles. Dans la plus grande, Mumbai, 71 % des ménages ne disposent que d’une seule pièce pour vivre en 1991, sachant que la taille moyenne d’un ménage est d’environ 5 personnes. En outre, à Mumbai comme à Kolkata, on ne note pas d’amélioration nette de la situation en 10 ans. Pour compléter ce tableau, il faut aussi évoquer la présence de nombreux sans-abri, en général sous-dénombrés par les recensements : à Delhi ces exclus du logement étaient estimés entre 100,000 et 200,000 au milieu des années 1990, soit 1 à 2 % de la population urbaine totale.

Si la grande ville véhicule une image de modernité dans les campagnes, elle est loin de pouvoir offrir à tout citadin ou nouvel arrivant en quête de logement des conditions de confort “moderne”, en particulier un habitat consolidé et un accès aux équipements de base - électricité, eau potable, toilettes - (tableau 5). Un immeuble en dur, moderne, ne constitue pas, cependant, une garantie de bonne construction. Le tremblement de terre qui a ravagé le Gujarat en janvier 2001 a mis à nu la fragilité des constructions les plus récentes et leur non-respect des normes de

sécurité élémentaire et antisismiques : tous les immeubles qui se sont effondrés avaient été construits au cours des trois dernières années. Dans certains cas, on a relevé l'absence de fondations adéquates, dans un autre cas - exemple édifiant - un immeuble d'une dizaine d'étages avait été construit avec seulement trois murs porteurs, le quatrième mur d'appui était celui de l'immeuble mitoyen ! Ces exemples dramatiques illustrent les effets de pratiques malheureusement fréquentes dans le secteur urbain, combinant corruption et course au profit rapide au détriment de la qualité et de la sécurité.

Tableau 5. Distribution des ménages par type d'habitation et par équipement en 1991. (Villes de plus d'un million et demi d'habitants en 1991)

Villes	Type de maison (en %)			% de ménages ayant accès aux équipements suivants :			
	consolidée : <i>pacca</i>	semi- <i>pacca</i>	matériaux précaires : <i>kutchha</i>	électricité	eau potable (1)	toilettes (2)	les trois
G. Mumbai	91	7	2	90	96	75	72
Kolkata	83	14	3	77	92	89	69
Delhi	85	5	10	81	96	67	62
Chennai	75	9	16	82	60	77	45
Hyderabad	80	16	4	88	82	81	65
Bangalore	88	8	4	82	81	82	63
Ahmedabad	87	10	2	92	73	75	65
Pune	81	17	2	87	95	73	69
Kanpur	84	12	4	75	89	74	62
Lucknow	88	7	5	76	88	73	63
Nagpur	59	36	5	82	74	71	54
Surat	72	23	5	79	91	70	62
Jaipur	90	7	3	83	90	79	70

(1) " Si le ménage a accès à de l'eau potable distribuée par un robinet, une pompe manuelle ou un puits tubulaire situé dans ou à l'extérieur de l'enceinte du bâtiment, ce ménage est considéré comme ayant accès à une source d'eau potable ".

(2) Toilettes disponibles dans l'enceinte du bâtiment (donc y compris les toilettes d'usage commun dans les immeubles d'habitation collective).

Source : *Census of India 1991*, Occasional Paper N°5 of 1994, *Houses and Amenities*. Office of the Registrar General & Census Commissioner, Government of India, New Delhi.

Les bidonvilles et taudis, les *slums* demeurent la manifestation la plus évidente des difficultés de logement en ville, surtout dans les mégapoles. Pour apprécier l'ampleur du problème, il convient de s'entendre au préalable sur ce que recouvre ce type d'habitat dans les statistiques et divers documents officiels. Selon la loi d'urbanisme de 1956 sur l'amélioration et l'éradication des *slums*, sont considérés comme *slums* les secteurs urbains où les immeubles sont « impropres à l'habitation », « souffrant de l'étroitesse des rues », « délabrés, congestionnés, mal ventilés, manquant de lumière ou dépourvus d'équipements sanitaires ». Cette notion de taudis, inspirée directement des textes britanniques (autre legs de la colonisation), a conduit les urbanistes à

qualifier de *slums* certaines sections des centres-villes anciens (la vieille cité fortifiée de Delhi jusqu'à récemment). *Slum* désigne aussi les formes d'habitat précaire, des auto-constructions en matériaux de récupération ou non consolidées, des abris de fortune, huttes ou baraques exiguës : les *jhuggis-jompris* de Delhi, les *jhopads-pattis* de Mumbai, les *bastis* de Kolkata. Le caractère illégal de l'occupation du terrain est une troisième notion qui intervient souvent dans cette catégorie d'habitat : il s'agit alors des zones de squats (*squatter settlements*), terrains envahis et auto-construits sans le consentement du propriétaire (privé ou public). Si précarité physique de l'habitation et précarité du statut d'occupation se conjuguent dans la plupart des zones de squats, en revanche les centres-villes taudifiés classifiés comme *slums* sont en général habités par des locataires ou propriétaires légaux. Ainsi le terme de *slum* peut recouvrir une très grande diversité de situations d'une ville à l'autre, ou au sein d'une même ville, des taudis anciens aux bidonvilles.

Tableau 6. Population vivant dans des *slums* selon la taille de la ville en 1991.

Classes de villes par taille de population	Nombre de villes	Population totale (en millions)	Population des <i>slums</i>	
			en millions	en % de la population totale
< 50 000	3052	52,06	9,52	18,3
50 000-99 999	345	23,63	4,72	20,0
100 000-299 999	207	32,51	5,45	16,8
300 000-499 999	39	15,12	2,86	18,9
500 000-1 000 000	31	21,45	4,26	19,8
> 1 million	23	71,00	18,87	26,6
<i>dont</i> Chennai	1	5,42	1,53	28,1
Delhi	1	8,42	2,25*	26,7
Kolkata	1	11,02	3,63*	32,9
Grand Mumbai	1	12,60	4,32	34,3
Total	3 697	215,77	45,67	21,2

Notes : Villes de l'Etat du Jammu & Kashmir exclues.

* Extrapolation sur la base de la population des *slums* identifiée en 1981.

Source : Central Statistical Organisation, *Compendium of Environment Statistics*, 1997, Ministry of Planning and Programme Implementation, Government of India, New Delhi.

Ces réserves étant faites, la proportion de population vivant dans les *slums* reste indiscutablement un indicateur des mauvaises conditions de logement dans les villes indiennes : un cinquième de la population urbaine est concerné, cette part augmentant dans les quatre mégapoles de tête (entre un quart et un tiers) (tableau 6). Mumbai s'illustre pour abriter "le plus grand bidonville d'Asie", Dharavi, avec une population estimée entre 500 000 et un million d'habitants, et qui montre comment les bidonvilles peuvent être de véritables lieux de vie et de sociabilité, de travail et de production. Dans la réalité multiforme du bidonville, les zones de squats sont sans doute les plus mal loties : aux conditions d'habitat précaire, de congestion, de manque de services urbains de base (en particulier d'équipements sanitaires), s'ajoutent souvent des localisations dans des sites insalubres (marécages, zones inondables dans les lits de rivières, zones de déchets

industriels ou urbains) ou dangereux (bordures de voies ferrées et de canaux). De fait, les squats s'installent sur tous les terrains vacants et non surveillés de l'espace urbain (voir carte 2 pour Delhi), mais l'illégalité de l'occupation rend la menace d'éviction constante. Pour essayer de résoudre le problème des taudis et des bidonvilles, les pouvoirs publics ont mis en œuvre différents types d'intervention : destruction avec relocalisation, fournitures de services de base, réhabilitation *in situ* (cf. Partie 2, chap. 3).

4.3. L'insuffisance des infrastructures urbaines

Adduction d'eau et réseau d'assainissement⁷

Dans l'ensemble, la population des villes indiennes a encore un accès faible aux services urbains tels que : adduction d'eau, réseau d'égouts, enlèvement des ordures. Il subsiste en outre de larges inégalités entre Etats, entre villes et entre ménages appartenant à différents groupes de revenus au sein d'une même ville. Les insuffisances des infrastructures et des services, et leur distribution inéquitable, s'accompagnent d'une gestion inefficace et d'un mauvais entretien qui entraînent des déperditions très importantes dans les réseaux de distribution d'eau, et en conséquence des pertes financières.

Si l'approvisionnement en eau potable couvre 90 % de la population urbaine en 1997, la situation se détériore pendant les mois d'été et les coupures d'eau sont devenues monnaie courante. Le niveau de service va par ailleurs se dégradant dans les villes de taille inférieure. Quant au système d'égout, sur les 3768 villes que comptait l'Inde en 1991, seules 252 des 300 villes de plus de 100 000 habitants en sont partiellement pourvues, couvrant environ 70 % de leur population. Près des trois quarts du volume d'eau fournie par les municipalités de ces villes sont collectés après usage, et près d'un quart des eaux usées est soumis à un traitement avant leur rejet. Pour les déchets solides, la collecte dans les grandes villes couvre 50 à 90 % du volume généré. Tous sont cependant loin d'être traités et leur entassement contribue directement à la pollution de l'environnement urbain et à la contamination des eaux.

Les transports urbains

Le transport est un facteur critique pour rendre viable l'expansion spatiale des grandes villes et assurer leur efficacité économique. Les métropoles indiennes disposent d'un véritable réseau de transport public largement utilisé (autobus, trains de banlieue à Mumbai, métro à Kolkata), mais qui reste insuffisant et sur-encombré. À Delhi, un système de transport de masse rapide est en construction ; après de nombreux projets proposés et études de faisabilité s'étalant sur quatre décennies, c'est un métro combinant des sections souterraines et aériennes qui a finalement été retenu.

La régulation du trafic urbain est compliquée par la variété des modes de transport aux vitesses très différentes dans une même ville. Aux véhicules motorisés classiques (autobus, voitures individuelles, scooters et motos) s'ajoutent, selon des combinaisons variables d'une ville à l'autre ou d'un secteur à l'autre de la ville, des scooter-taxis, des vélo-*rickshaws* (tricycles pour le transport des passagers ou des marchandises), des bicyclettes, mais aussi des carrioles à cheval

⁷ Les données relatives à l'adduction d'eau et à l'assainissement sont issues de : *Economic Survey*, 2000-1, Ministry of Finance, Economic Division, Government of India, New Delhi.

ainsi que des charrettes à bras (pour le transport des marchandises). Enfin, les *rickshaws* à bras circulent toujours dans les rues de Kolkata, malgré les tentatives de la Municipalité pour abolir ce mode de transport peu digne : mais comment résoudre cette question sans priver de moyens de subsistance des dizaines de milliers de tireurs, essentiellement des migrants pauvres venus de campagnes déshéritées (celles du Bihar en particulier) ? La montée de l'automobile, impulsée par l'ouverture de ce secteur aux multinationales, est par ailleurs impressionnante, en particulier à Delhi – ce qui n'est pas sans effet néfaste sur l'environnement.

L'environnement et la pollution

La croissance économique et démographique dans les zones urbaines a entraîné une pression de plus en plus forte sur l'environnement : dégradation de la qualité de l'air et de l'eau, problèmes accrus de collecte et de traitement des déchets, empiètement des constructions sur les espaces verts. Les indicateurs de pollution de l'air dans les grandes villes indiennes sont alarmants dans un certain nombre d'entre elles, en particulier à Delhi, classée la quatrième ville la plus polluée du monde.

L'application de mesures récentes de lutte contre la pollution à Delhi ne va cependant pas sans heurt. Au nom de l'intérêt général, la Cour Suprême a passé un ordre, effectif depuis novembre 2000, de fermeture des industries polluantes installées dans les zones urbaines de la capitale en vue de leur relocalisation à l'extérieur. Un second ordre fait obligation aux transporteurs publics - autobus, taxis et scooter-taxis - de remplacer essence et diesel par du gaz naturel comprimé, à compter d'avril 2001. Ces deux décisions ont provoqué de nombreuses protestations et manifestations, parfois violentes : dans le premier cas ce sont des masses de travailleurs qui de fait se retrouvent au chômage (selon les syndicats, au moins 35 000 pour les seules grandes usines) ; dans le second, le coût économique de la reconversion et l'interdiction de circuler pour les véhicules non conformes affectent le plus durement les petits conducteurs. Protection de l'environnement contre droits sociaux des travailleurs ? Les mesures antipollution sont-elles pour autant un luxe dans un pays comme l'Inde ?

*

Ces divers déficits en logement et en infrastructures reflètent le manque de moyens financiers des pouvoirs publics face à une pression démographique croissante, mais aussi des problèmes de mauvaise gestion et de corruption. On voudrait toutefois éviter de dresser un tableau apocalyptique de la situation des villes indiennes. Les indicateurs de pauvreté révèlent une incidence moindre de la pauvreté en zone urbaine qu'en zone rurale : preuve, s'il en fallait, que les villes sont génératrices d'emplois et de revenus – et c'est bien évidemment ce qui les rend attrayantes au premier chef pour les populations rurales. Enfin, face à des mégapoles qui pourraient sembler ingérables et invivables d'un certain point de vue, on aimerait presque répliquer “ et pourtant, elles tournent ” : ces villes géantes fonctionnent. Pour leurs habitants, ce sont des lieux de vie, qui deviennent des lieux d'invention permanente dans des contextes difficiles, face à des situations inédites.

BIBLIOGRAPHIE

BOSE A., 1980, *India's urbanization. 1901-2001*. Second revised edition, New-Delhi, Tata McGraw Hill, 585 p.

DUPONT V., 2000, Delhi : Dispersion globale et micro-ségrégation, in DUREAU F. *et alii* (éds), *Métropoles en mouvement. Une comparaison internationale*, Paris, Anthropos-IRD, pp. 257-268.

DURAND-DASTES F., 1995, *Monde Indien*, Livre second du vol. *Afrique du Nord, Moyen Orient, Monde Indien* de la Géographie Universelle (dir. R. BRUNET), Paris, Belin-Reclus, pp. 245-463.

EVENSON N., 1989, *The Indian Metropolis, A view toward the West*, New Haven and London, Yale University Press, 294 p.

LANDY F., 2001, Les très grandes villes indiennes : quelles spécificités ?, in *Les très grandes villes du monde*, Editions Atlande (à paraître).

MILBERT I., 2001, Les villes indiennes au cœur de la libéralisation de l'économie, *Revue Tiers Monde*, N° 165.

SJOBORG G., 1960, *The Preindustrial City : Past and Present*. New York, The Free Press.

TROIN J.-F., 2000, *Les métropoles des " Sud "*, Paris, Ellipses, 160 p.