

# L'urbanisation en Inde : révision de quelques mythes et vrais défis *par Véronique Dupont \**

La ville en Asie du Sud s'inscrit dans un contexte paradoxal à plusieurs titres : elle peut revendiquer des vestiges de cités parmi les plus anciennes de la planète (plus de 3000 ans!), mais se situe aujourd'hui dans une des régions les moins urbanisées du monde ; elle relève toujours d'une société urbaine minoritaire dans un sous-continent à large prédominance rurale - et qui le restera à moyen terme - mais qui produit des villes géantes au rang de mégapoles mondiales. Minoritaires sur le plan démographique, les villes jouent cependant un rôle décisif dans l'économie nationale : en Inde, elles abritent moins d'un tiers de la population totale mais contribuent aux trois quarts du produit intérieur brut. En révisant le mythe d'une explosion urbaine en Inde, nous nous interrogerons plutôt sur les facteurs d'une urbanisation modérée, et explorerons les défis que posent les déséquilibres du réseau urbain, l'insuffisance des infrastructures et les risques de fragmentation urbaine.

## Une population urbaine minoritaire, en progression relativement modérée

Le niveau d'urbanisation en Inde peut être qualifié d'assez faible, 29 % en 2007<sup>2</sup>, malgré une définition peu exigeante de la ville en termes de seuil minimum de population - plus de 5 000 habitants réunis en une seule agglomération (voir encadré). En revanche, ce qui reste remarquable, c'est la taille absolue des masses humaines concernées (figure 1) : près de 350 millions aujourd'hui, ce qui place la population urbaine indienne au deuxième rang mondial. Les

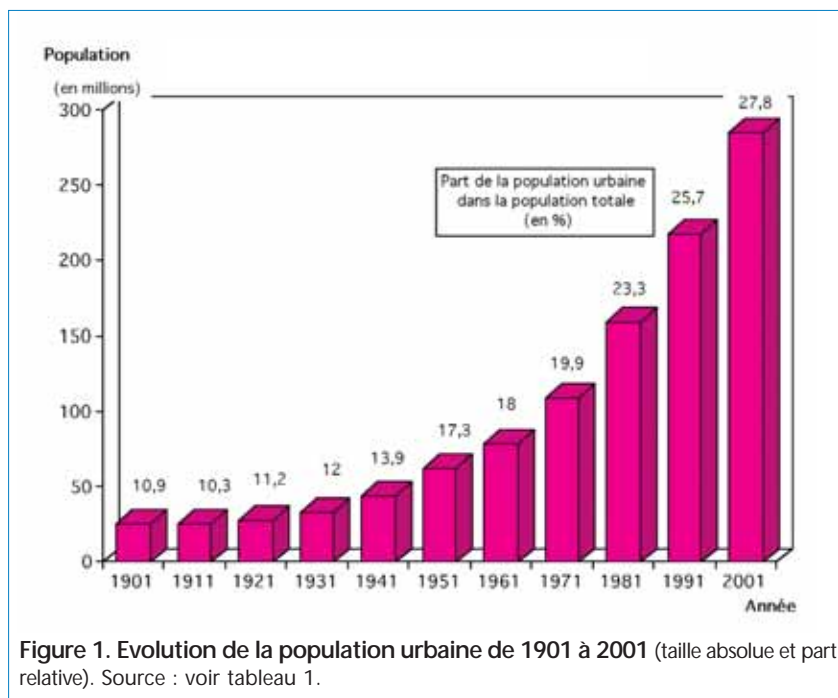


Figure 1. Evolution de la population urbaine de 1901 à 2001 (taille absolue et part relative). Source : voir tableau 1.

taux de croissance de la population urbaine en Inde sont restés relativement modérés, comparés à l'expérience d'autres pays en développement : toujours inférieurs en moyenne à 4 % par an, pour se situer à 2,8 % pour la décennie 1991-2001. De plus, on observe une tendance au ralentissement du taux de croissance de la population urbaine après les années 1970 (tableau 1). Il serait donc inexact de parler d'explosion urbaine en Inde, malgré le déve-

loppement des plus grandes villes en mégapoles.

Les migrations, malgré leur contribution manifeste à la croissance des villes, n'en représentent pas le facteur le plus important : au niveau national, la contribution de la migration nette à la croissance de la population urbaine se situe autour de 19 % à 24 %, de 1961 à 2001 (tableau 2). C'est l'accroissement naturel (l'excès des naissances par rapport aux décès) qui

**Population urbaine :** Selon le recensement indien, les zones urbaines comprennent :

- les localités sous l'autorité d'un conseil municipal, d'une corporation municipale, 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.

## L'URBANISATION EN INDE

Année de recensement	Nombre de villes/ agglomérations urbaines	Population urbaine (en millions)	% de pop. urbaine dans la pop. totale	Taux de croissance annuel moyen de la pop. urbaine sur la décennie précédente (%)
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	4378	286,120	27,82	2,77

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

Source : Census of India, Office of the Registrar General & Census Commissioner, Government of India, New Delhi

explique environ 60 % de la croissance urbaine de 1981 à 2001, les autres composantes correspondant à la reclassification de zones rurales urbanisées, par expansion des limites des agglomérations et par le développement de villages en nouvelles villes. En d'autres termes, la grande majorité des nouveaux citadins en Inde provient des naissances – cette dynamique générale n'est pas exclusive de configurations particulières donnant la première place au facteur migratoire dans le développe-

ment de certaines métropoles à certaines périodes (par exemple Delhi sur les cinquante dernières années [Dupont, 2001]).

Loin d'évoquer le spectre d'un exode rural massif, étant donné de fortes densités de populations rurales (en moyenne 226 habitants par km<sup>2</sup> en 2001) 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. Malgré

une forte croissance économique au cours des dernières années, il n'y a pas eu d'accélération de la migration nette rurale-urbaine.

Comment expliquer cette urbanisation somme toute modérée dans son ensemble? Rappelons tout d'abord un contexte de croissance démographique rapide et de surplus de main-d'oeuvre non seulement dans les campagnes mais également en zone urbaine : à cela s'ajoutent des difficultés aiguës de logement, qui ont limité la capacité

	1961-71	1971-81	1981-91	1991-2001
<b>Accroissement</b> de la population urbaine	<b>30,18 millions</b> 100,0 %	49,90 millions 100,0 %	<b>57,70 millions</b> 100,0 %	67,70 millions 100,0 %
<b>Composantes</b> de l'accroissement (en millions et en %)				
i) accroissement naturel (sur la population de l'année de base et sur les migrants)	<b>19,50</b> 64,60 %	25,60 51,30 %	<b>35,40</b> 61,30 %	40,20 59,40 %
ii) population des nouvelles villes – population des villes déclassifiées	<b>4,16</b> 13,80 %	7,40 14,80 %	<b>5,40</b> 9,40 %	4,20 6,20 %
iii) accroissement dû à l'extension de l'aire/agglomération urbaine	<b>0,87</b> 2,90 %	7,10 14,20 %	<b>4,40</b> 7,60 %	6,60 9,70 %
iv) migration rurale-urbaine nette	<b>5,65</b> 18,70 %	9,8 19,60 %	<b>12,50</b> 21,70 %	16,40 24,20 %

**Tableau 2. Les composantes de la croissance urbaine, 1961-2001.** Source : Census of India  
Calcul et estimations pour 1991-2001 : SIVARAMAKRISHNAN K.C., KUNDU A., SINGH B.N. [2005, tableau 3.4 - hypothèse moyenne, p. 35].

d'attraction des villes. Ces contraintes démographiques et économiques de base se trouvent associées à des programmes gouvernementaux et internationaux qui visent à promouvoir les activités non agricoles en zone rurale. Les systèmes de parenté et 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 pouvoir de rétention des campagnes en Inde, tandis que le développement des navettes et autres formes de mobilités circulaires et temporaires offre des substituts à la migration définitive en ville. Enfin, le phénomène de péri-urbanisation, mal pris en compte par le découpage urbain/rural du

recensement, peut sous-estimer l'impact effectif de l'urbanisation.

D'autres facteurs ont contribué au ralentissement de la croissance urbaine en période d'accélération de la croissance économique. La croissance de l'emploi industriel est restée singulièrement basse, ce qui a limité l'attraction des villes. Jusqu'aux réformes économiques des années 1990, les politiques de localisation industrielle ont en outre découragé l'implantation des industries dans les grandes villes, de même que la rigidité des lois foncières en ville et la spéculation sur les prix des terrains. À ceci s'ajoutent des problèmes de gouvernance et d'insuffisance des infrastructures urbaines, sur lesquels nous reviendrons.

### Disparités spatiales de l'urbanisation et déséquilibres du système urbain

Malgré la multiplication du nombre de villes au cours du XX<sup>e</sup> siècle (tableau 1) et la densification résultante du réseau urbain, de larges disparités spatiales se maintiennent, certains espaces restant à l'écart de l'urbanisation, d'autres à l'écart du développement des grandes métropoles (carte 1). Le niveau d'urbanisation des 20 Etats de plus de 5 millions d'habitants en 2001 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

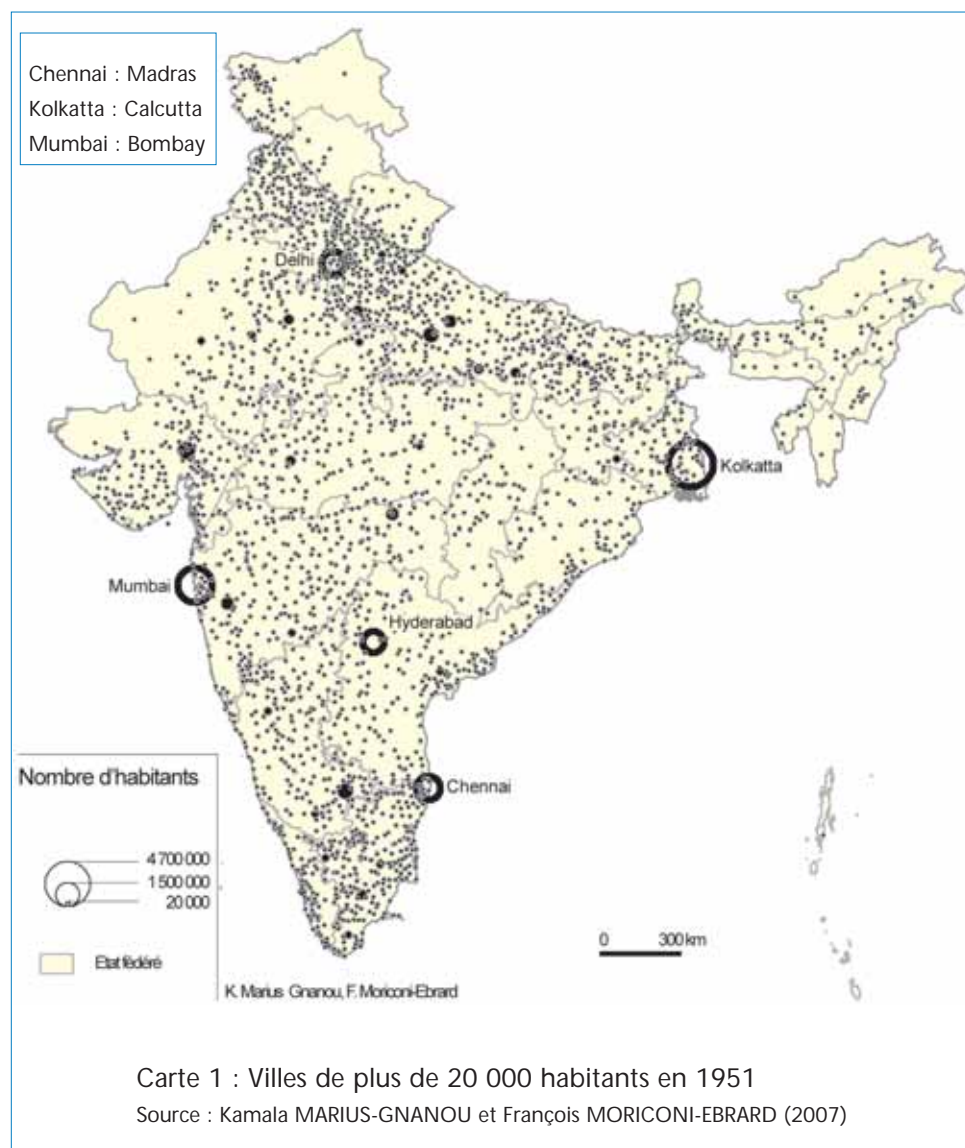
## L'URBANISATION EN INDE

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 (des régions à fortes densités de population), 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 processus de métropolisation*

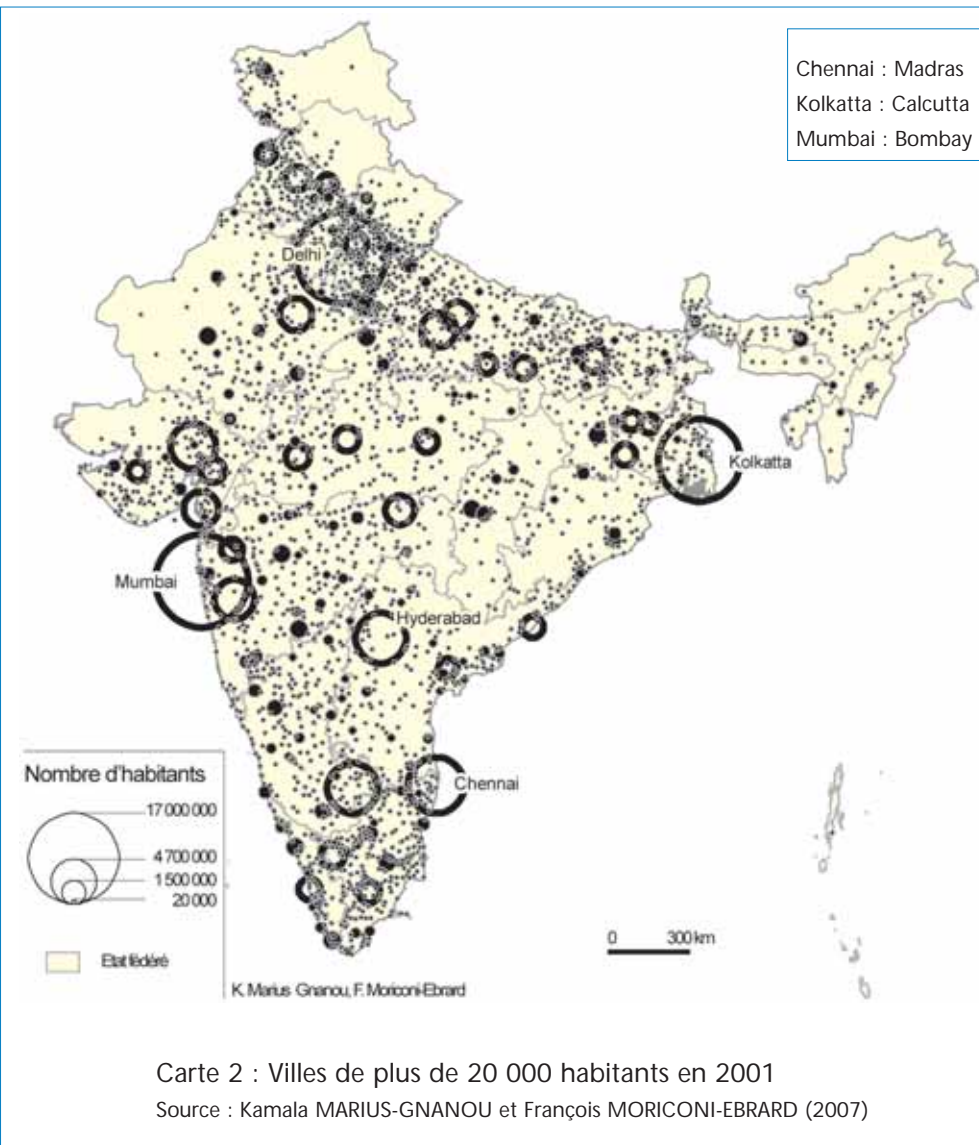
L'urbanisation en Inde au cours des cinquante dernières années s'est accompagnée d'un mouvement de concentration croissante de la population urbaine et des fonctions économiques dans les grandes métropoles, alors que les petites villes ont tendance à stagner dans la plupart des régions. Au lendemain de l'Indépendance, en 1951, l'Inde comptait 5 agglomérations urbaines de plus d'un million habitants, représentant 19 % de la population urbaine totale ; en 2005, 40 agglomérations de plus d'un million habitants abritent 40 % de la population urbaine. Ce processus de métropolisation a produit des mégapoles de plusieurs millions d'habitants.

Pendant plusieurs décennies, l'armature de l'Inde a été dominée par quatre grandes métropoles,



formant les sommets d'un losange : Bombay-Mumbai (18,2 millions d'habitants en 2005), Delhi (15 millions), Calcutta-Kolkata (14,3 millions) et Madras-Chennai (6,9 millions). 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 indépendan-

te. Les trois autres métropoles sont d'anciens grands comptoirs de création coloniale, dont le développement a bénéficié de situations géographiques favorables. Aujourd'hui, le développement remarquable de Bangalore (6,5 millions d'habitants en 2005) et de Hyderabad (6,1 millions) complexifie cette structure en renforçant la compétition entre métropoles dynamiques dans la péninsule Sud (carte 2). Le réseau urbain indien ne souffre donc pas de macrocéphalie à l'échelle du



territoire national ; 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.

À l'échelle de la planète, les mégapoles indiennes occupent une place démographique remarquable parmi l'ensemble des très grandes villes mondiales. En 2005, sur les 20 mégapoles mondiales (plus de 10 millions

d'habitants), trois sont situées en Inde : Mumbai (Bombay), Delhi et Kolkata (Calcutta). En outre, selon les projections urbaines des Nations Unies à l'horizon 2015, Mumbai deviendrait la deuxième ville du monde par sa taille avec près de 22 millions d'habitants, et Delhi la sixième avec près de 19 millions.

### *Les villes petites et moyennes*

Si les métropoles indiennes inquiètent par leur taille et l'ampleur des problèmes de gestion qu'elles sou-

lèvent, 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 insuffisant. Ces distorsions représentent 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. 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.

### Les défis majeurs du développement urbain en Inde

Les défis auxquels doivent répondre les villes en Inde - comme d'autres

villes en développement - dans leur gestion quotidienne et pour faire face à leur croissance sont nombreux. Si ceux des mégapoles sont les plus spectaculaires (des grands bidonvilles aux autobus et trains de banlieue surchargés), le manque d'infrastructures dans les villes plus petites, à faible base économique, n'en est pas moins préoccupant.

### *La question du logement*

Le premier défi des villes indiennes, en particulier des plus grandes, est de répondre à la demande en logement d'une population croissante. Le déficit en logements adéquats se traduit par la congestion et le manque de confort des logements occupés, et l'ampleur de l'habitat précaire et/ou illégal. Selon le recensement de 2001, 37% des ménages urbains ne disposent que d'une seule pièce pour vivre, cette proportion s'élevant à 65% à Mumbai, pour une taille moyenne du ménage proche de 5 personnes. En outre, la moitié seulement des logements sont équipés d'eau au robinet, et 26% n'ont pas de toilettes (53% à Mumbai). Par ailleurs, 23% de la population urbaine vit dans des slums : taudis et camps de squatters où la précarité physique de l'habitat se conjugue avec l'illégalité du statut d'occupation. Et cette proportion augmente dans les municipalités les plus grandes : un quart de la population à Chennai et à Delhi, un tiers ou plus à Kolkata, près de la moitié dans la Municipalité du Grand Mumbai. Face à l'ampleur et à la persistance des slums, les pouvoirs publics ont mis en œuvre différents types d'intervention qui ne résolvent cependant pas le problème à ses racines : destruction avec relocalisation, fourniture de

services de base, réhabilitation *in situ* [Dupont, 2007].

### *Insuffisance des infrastructures urbaines et détérioration de la qualité des services*

La couverture des villes indiennes en infrastructures de base a enregistré de nets progrès – pour l'accès aux services de télécommunication, d'électricité, d'eau et d'assainissement, etc., mais (excepté pour les télécommunications) la qualité des services s'est détériorée. En outre, de larges inégalités entre Etats, entre villes (avec une dégradation du niveau de service dans les villes de taille inférieure) et entre ménages de différents revenus au sein d'une même ville persistent, ou s'aggravent, entraînant une segmentation des espaces urbains, voire des exclusions.

En matière d'adduction d'eau, si 90 % de la population urbaine a accès à l'eau potable en 2001, l'approvisionnement municipal est en moyenne de quelques heures par jour, la situation se détériorant pendant les mois d'été, à charge des ménages de trouver des solutions de stockage. Quant au système d'égouts, 300 villes (sur les 4400 environ que compte l'Inde) en sont partiellement pourvues, et seules 70 d'entre elles ont un système de traitement des eaux usées. Même dans les métropoles (plus d'un million d'habitants), un quart à peine des eaux usées est traité. La collecte des déchets solides, un autre service de base essentiel pour la santé publique — comme l'a rappelé a contrario l'épidémie de peste qui a éclaté à Surat en 1996— reste cependant un des secteurs les plus négligés par les municipalités. La collecte

dans les grandes villes couvre 50 à 90 % du volume généré, tous les déchets collectés sont cependant loin d'être traités.

Les transports urbains, facteur critique pour assurer la viabilité de l'expansion spatiale des grandes villes et leur efficacité économique, nécessite une planification intégrée à celle des plans d'occupation des sols. Celle-ci fait défaut dans la plupart des villes indiennes mais constitue un des principaux objectifs de la nouvelle politique nationale des transports urbains proposée en 2005. Certaines métropoles disposent d'un véritable réseau de transport public largement utilisé (autobus, trains de banlieue à Mumbai ; métro à Calcutta et à Delhi – en cours de développement) mais qui reste insuffisant et sur-encombré. Le sous-développement des transports publics se traduit par des routes congestionnées, avec une régulation du trafic complexifiée par la variété des modes de transport aux vitesses très différentes sur les mêmes voies. La montée de l'automobile et des deux-roues motorisées, impulsée par l'ouverture de ce secteur aux multinationales, est impressionnante, avec des effets négatifs sur la pollution atmosphérique et le nombre d'accidents.

La croissance économique et démographique dans les zones urbaines a entraîné une pression de plus en plus forte sur l'environnement et des menaces sur la santé publique : dégradation de la qualité de l'air, entassement des ordures, eaux usées non traitées contaminant les cours d'eau, déplétion des ressources en eaux souterraines,

empiètement des constructions sur les espaces verts. Les indicateurs de pollution de l'air dans les grandes villes indiennes sont alarmants dans plusieurs d'entre elles ; un certain nombre de mesures récentes pour limiter les émissions polluantes ont cependant permis d'améliorer la qualité de l'air - à commencer dans la capitale, Delhi.

#### *Moyens financiers et gouvernance en question*

Ces divers déficits en logements et en infrastructures reflètent le manque de moyens financiers des pouvoirs publics face à une pression démographique croissante, mais aussi une gestion inefficace, une corruption rampante et une planification inadéquate et transgressée. De larges parties des villes se développent ainsi en dehors des plans d'urbanisme : la moitié de la population de Delhi et de Mumbai vit dans des zones d'habitat non autorisées (camps de squatters, lotissements irréguliers).

Afin de promouvoir le développement des infrastructures des villes et de mieux répondre à la demande en logements, le gouvernement indien adopte à la fin des années 1980 une nouvelle stratégie urbaine qui s'articule autour des concepts de décentralisation, déréglementation et partenariat privé-public. 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. L'abolition de la loi sur les plafonds des avoirs fonciers en ville en 1999 vise par ailleurs à réactiver les marchés fonciers.

Différents programmes urbains, reposant sur des financements du gouvernement central, ciblent le développement de certaines catégories de villes (villes petites et moyennes ou grandes métropoles) ou certains secteurs (l'habitat, dont les slums, ou les transports). Les diverses réformes et initiatives n'ont cependant pas donné tous les résultats escomptés. L'originalité du dernier grand programme, lancé en décembre 2005, la Mission nationale Jawaharlal Nehru de Renouveau Urbain, qui s'adresse aux grandes villes, est de soumettre l'accès aux subventions à l'application d'un certain nombre de réformes et à la formulation de plans de développement urbains, en incitant les municipalités à se projeter dans le futur et à améliorer la productivité économique et l'efficacité des villes, tout en veillant à créer des villes équitables et inclusives - une mission très ambitieuse.

#### *Renforcement des inégalités et de la segmentation urbaine*

Dans un pays comme l'Inde où prévalent de très fortes inégalités spatiales et socio-économiques, les réformes engagées risquent d'accroître les disparités à plusieurs niveaux. D'une part, entre les grandes métropoles et les villes petites et moyennes : seules les premières, dotées d'une base économique solide, ont la capacité de mobiliser des ressources financières et d'attirer des investisseurs privés, alors qu'il devient très difficile aux secondes d'entreprendre des dépenses d'infrastructures. D'autre part, au sein des grandes villes : la possibilité de fournir des niveaux différentiels de services urbains, sur la base de la capacité des usagers à payer, renforcera le processus de

segmentation des villes entre quartiers riches et quartiers pauvres [Kundu, 2003].

Le risque de fragmentation urbaine est exemplifié par le développement de «villes nouvelles privées» : de larges complexes résidentiels hauts de gamme, équipés de toutes les infrastructures et services modernes, souvent fermés, et intégrés à d'autres fonctions urbaines - commerciales, éducatives, récréatives, de services et d'affaires. La loi de 2005 sur les Zones économiques spéciales (ZES) va promouvoir ces enclaves urbaines pour privilégiés. En effet, les ZES ne sont pas seulement de vastes enclaves industrielles<sup>3</sup> offrant de meilleures infrastructures et services ainsi que des avantages fiscaux exceptionnels pour promouvoir l'investissement privé et les exportations, dans la ligne les *Export Processing Zones* dont elles sont les héritières. Elles sont aussi conçues comme de nouvelles entités urbaines intégrées, qui de fait «permettent d'aménager l'espace en court-circuitant les villes existantes» et leurs divers problèmes de gestion et manque d'infrastructure [Milbert, 2007]. Ces créations urbaines sont dépourvues de conseil élu de collectivité locale, et restent donc à l'écart de toute forme de démocratie urbaine.

En aucun cas la multiplication de telles villes nouvelles ne pourra aider à soulager les préoccupations de base de la majorité des citoyens, en particulier des plus défavorisés, cette échappatoire ne faisant qu'accentuer les fractures sociales et spatiales.

Véronique Dupont

### Références

- CADENE Ph., Le réseau des villes , in Durand Dastes (éd.), *Monde Indien*, Géographie Universelle, Gis Reclus, 1995, pp. 322-329.
- Dupont V., Delhi : Dynamique démographique et spatiale d'une grande métropole, *Mappemonde*, 2001-2, n° 62, pp. 33-38.
- Dupont V., La place des *slums*, *Revue Urbanisme* [Dossier : Villes Indiennes], n° 355, juillet-août 2007, pp. 51-56.
- *India Infrastructure report 2006 - Urban infrastructure*, 3iNetwork, Oxford University Press, New Delhi.
- Kundu A., «Urbanisation and urban governance: search for a perspective beyond neo-liberalism», *Economic and Political Weekly*, Vol. 38, No 29, 2003, pp. 3079-87.
- Marius-Gnanou K. et Moriconi-

Ebrard F., Dynamiques d'urbanisation : des *megacities* aux villages urbains, *Revue Urbanisme* [Dossier : Villes Indiennes], n° 355, juillet-août 2007, pp.47-50.

- Milbert I., «Les zones économiques spéciales, de la loi au terrain», communication au Colloque du Réseau Asie, Paris, 26-28 septembre 2007 (Atelier «Les conditions d'une ambition urbaine en Inde»).
- Sivaramakrishnan K.C., Kundu A., Singh B.N., *Handbook of Urbanisation in India*, Oxford University Press, New Delhi, 2005.

### Données statistiques :

- CENSUS OF INDIA, site Internet : <http://www.censusindia.gov.in>
- UNITED NATIONS, *World Urbanisation Prospects : The 2005 Revision*, Population Division of

the Department of Economic and Social Welfare of the United Nations Secretariat, United Nations, Population Division. Site Internet : <http://esa.un.org/unup>

### Notes :

1. La «civilisation de l'Indus» (dont l'exemple le plus connu est la cité de Mohenjo-Daro) fut florissante dès – 2500 av. J.-C. (n.d.l.r.)
2. Toutes les statistiques de population postérieures à 2001 (année du dernier recensement de l'Inde) sont basées sur les projections moyennes de la division de la population des Nations Unies.
3. La question des conditions d'expropriation des terres agricoles, pour l'aménagement de ces zones de 1000 à 5000 hectares, soulève d'autres enjeux sociaux et politiques.

**\*Voir ci-après : «Pour mieux connaître les auteurs» page 49**