

Document de travail n°2, SUBURBIN PROGRAMME, le 4 Octobre 2011

DES PETITES VILLES INDIENNES A L'OMBRE DES PLUS GRANDES

(Revue bibliographique)

L'objet de ce document de travail est de rappeler la place des petites villes dans le cas spécifique de l'Union Indienne. Après avoir synthétisé quelques éléments de base pour la compréhension de l'Inde urbaine, ce texte se limite à reprendre les quelques résultats issus de la faible littérature s'intéressant aux cas spécifiques des petites villes indiennes et pose la question de l'adéquation des politiques urbaines au cas des petites villes. Certaines de ces données statistiques apparaissent particulièrement datées et la production de données récentes par SUBURBIN serait une importante plus-value pour répondre à ce questionnement.

La recherche sur l'Inde urbaine a négligé le cas des petites villes. Pourtant, l'Inde de quelques métropoles millionnaires ne peut résumer à elle seule la complexité du système urbain indien (I). Une réorientation des regards sur les petites villes montre les spécificités de ces dernières, plus pauvres que leurs consœurs métropolitaines et mal prises en compte par les politiques urbaines (II)

I. Mythes et réalités de l'urbanisation indienne.

Depuis les années 1990, quand on évoque l'Inde urbaine, dans la littérature populaire et scientifique, ce sont des images de grandes villes qui viennent d'abord à l'esprit, celles de l'Inde qui « brille »¹(A), laissant dans l'ombre les autres agglomérations et niant ainsi l'hétérogénéité de l'urbanisation indienne (B).

A. La subjectivité des perceptions de la ville indienne.

1) la ville « Bollywood »

Le cas de l'Inde est tout à fait symptomatique d'une représentation biaisée de l'urbanisation. Le cynique ouvrage d'Aravind Adiga, *The White tiger*, paru en 2008², illustre bien les représentations simplistes de l'Inde qui opposeraient les lumières de Delhi à l'obscurité (« darkness » dans le texte) de l'Inde rurale, oubliant par la même tout le continuum des petites agglomérations urbaines. L'image des petites villes véhiculée par les médias contemporains est désormais bien éloignée des évocations

¹ En 2004, « l'Inde qui brille » (« India shining ») était le slogan choisi par Atal Behari Vajpayee du BJP qui annonçait vouloir faire du pays une grande puissance mondiale d'ici à 2020.

² Balram Halwai, infortuné fils d'un rick-shaw wallah, connaîtra une ascension sociale fulgurante en émigrant de son village oublié du Bihar pour rejoindre directement la grande métropole de Delhi.

mythiques de la petite ville de Rasipuram Krishnaswamy Narayan³. Dans *Les après-midi d'un fonctionnaire très déjanté* paru en 2008, lorsque Upamanyu Chatterjee raconte sa découverte des petites villes à travers les yeux d'un jeune fonctionnaire parachuté dans une région de l'Inde rurale, c'est pour en décrire le caractère arriéré qui concentrerait tous les affres de l'Inde traditionnelle. Désormais, des lumières de Bollywood à l'emblématique bidonville de Dharavi, on préfère largement cantonner l'Inde urbaine à celle d'une *Maximum City* (Metha 2004), une Inde urbaine objet de tous les excès et de tous les écarts, celle des métropoles en développement qui s'incarne avec Mumbai ou Delhi, Chennai, Kolkata ou Bangalore. Le récent film *Slum Dog Millionaire* (Boyle, 2008), adapté de *Questions and Answers* (Swarup, 2005)⁴, contribue à populariser l'idée de deux réalités urbaines qui brillent plus ou moins bien selon les catégories de la population: celle des pauvres et celles des riches.

Cette vision biaisée de l'urbanisation n'est pas remis en cause par la littérature scientifique qui, par sa focalisation sur les cas métropolitains, contribue en réalité à la renforcer.

2) L'intérêt faible de la recherche sur les petites villes indiennes

Le cas de la recherche indienne illustre bien la persistance de la communauté scientifique à ne pas s'intéresser à la petite ville. L'indianiste semble polarisé entre l'analyse des agglomérations rurales et de celle des grandes métropoles, délaissant les agglomérations intermédiaires. Pour reprendre l'illustration de G.H. Blake à propos du monde arabe (Blake, 1980), on pourrait presque dire que l'anthropologue aura plutôt tendance à étudier l'Inde des villages alors que le sociologue ou l'économiste préférera s'intéresser aux grandes villes millionnaires de Delhi, Mumbai ou Kolkata. Si cette image, volontairement excessive, est réductrice, il faut néanmoins reconnaître que mis à part quelques études ponctuelles jusqu'aux années 1980/1990 (Dupont, 1993, Leclerc, 1995), l'étude de la petite ville indienne est quasiment absente de la recherche sur l'urbanisation indienne, alors que celle des métropoles n'a cessé de se développer depuis les années 1990.

Durant les années 1960 à 1980, lorsque le gouvernement cherchait à développer les zones rurales et à limiter l'urbanisation, les études scientifiques se sont concentrées sur le rôle des villages et dans une moindre mesure, sur celui des petites villes des zones rurales en s'appliquant alors à évoquer essentiellement leur fonction développementaliste. Certains auteurs ont ainsi pu souligner l'importance du renforcement du bas de la hiérarchie urbaine et la nécessaire intégration des

³ Rasipuram Krishnaswamy Narayan est un grand écrivain indien (1906-2001) qui a placé la plupart de ces récits dans le contexte d'une petite ville indienne imaginaire (« Malgudi » est la version fictive de Mysore) qui, malgré sa taille réduite, lui permet de soulever de grandes questions.

⁴ Adapté au cinéma en 2008 ce récit raconte l'histoire d'un jeune Indien misérable du fin fond du Bihar qui devient le grand gagnant d'un milliard de roupies lors d'un jeu télévisé, en parvenant à répondre aux questions du jeu grâce à différents épisodes et rencontres de sa vie. Le roman a été traduit dans plus de 30 langues et a remporté de nombreux prix littéraires, tels que le South Africa's Exclusive Books Boeke Prize 2006 ou le Prix Grand Public au Salon du Livre de Paris en 2007.

agglomérations urbaines dans l'espace rural. Ainsi, le *National Council of Applied Economic Research* avait lancé en 1965 une étude afin de mettre à jour les opportunités économiques que les petites villes pouvaient offrir aux populations semi-urbaines et rurales pour limiter les migrations vers les grandes villes (NCAER, 1965). A la fin des années 1970, durant un séminaire intitulé « Place of Small towns in India », une nouvelle approche de « stratégie agropolitaine » (Singh, Singh, 1979) avait même été proposée pour favoriser l'accélération du développement rural et agricole à partir des petits centres urbains. A cette époque, la plupart des études portant sur les petites villes indiennes défendait le développement de ces dernières pour qu'elles servent de centres de croissance afin de pouvoir mieux répondre aux besoins des campagnes environnantes (Sen, 1972, Nagarlok, 1986). Puis, en s'intéressant aux liens entre l'urbanisation et l'industrialisation (Cadène, 1989), certains chercheurs ont commencé à plaider pour la concentration de l'industrie dans des villes de taille importantes, essentiellement pour des raisons d'efficacité économique (Turner, 1962). Mohan avait par exemple recommandé « a concentration of dispersal rather than a dispersal of concentration » (Mohan, 1985, p. 641). Peu à peu, c'est l'ensemble des programmes gouvernementaux visant à attirer les industries vers les petites villes, et tout spécialement dans les Etats arriérés, qui a été critiqué pour son inefficacité économique.

A partir des années 1980 et 1990, avec le début des réformes économiques et de manière similaire à son voisin chinois (Laurence, La, Min 1994), le gouvernement indien réoriente sa stratégie de développement vers les centres urbains. Il cesse alors de freiner la croissance des métropoles. Avec ce tournant dans la politique urbaine indienne, la recherche sur la ville indienne va peu à peu se recentrer sur l'objet métropolitain en délaissant celui des petites agglomérations⁵.

A titre non-exhaustif, une rapide revue de la littérature récente sur la « ville indienne » révèle cette focalisation de la recherche urbaine sur les métropoles et les grandes villes indiennes. Par exemple, dans l'introduction d'un ouvrage intitulé *La ville en Asie du Sud*, Véronique Dupont et Djalal G.Heuzé ne cachent pas leur fascination pour la grande ville: « c'est essentiellement la très grande ville qui retiendra ici notre attention. L'émergence des mégapoles, dans lesquelles se développent des dynamiques socio spatiales inédites, notamment des processus de fragmentation, est [...] un des traits marquants de l'urbanisation des sociétés contemporaines. » (Dupont, Heuzé, 2007, p14). De même, dans *Urban studies*, édité par Sujata Patel et Kushal Deb (2006), quasiment l'intégralité des articles compilés concerne l'étude de grandes villes comme Delhi, Mumbai ou Koklkata, la plus petite agglomération analysée étant Coimbatore -1 million d'habitants-. Dans l'introduction de l'ouvrage, l'auteur déplore d'ailleurs ce manque d'études des villes plus petites: « *Though this introduction

⁵ Il existe bien sur des travaux reconnus sur ce thème, notamment en langue française comme la thèse d'Eric Leclerc (soutenue en 1993) ou encore l'ouvrage de Véronique Dupont (publié en 1995) sur la petite ville de Jetpur, mais qui font plutôt figure d'exceptions en comparaison du reste de la recherche urbaine sur la ville indienne.

suggests that there is tremendous diversity of and about urban experience, I have been able to include examples mainly from metropolitan cities. Unfortunately, there is very little published work on small and mediums towns of India” (dans un astérisque de note de page -p21-). Lorsque Sujata Patel énumère les principales études des dernières décennies sur l'urbanisation indienne, elle ne cite qu'un échantillon très réduit des mêmes villes qui sont toutes de grandes tailles : « Delhi (Gupta, 1981, Dupont , 2000), Calcutta (Chaudhuri, 1995), Hyderabad (Naidu, 1990), Vijay wada (Parthasarthy, 1997), Lucknow (Graff, 1997), Bangalore (Heitzman 2004, Nair 2005) et bien sur la fameuse Mumbai (Patel et Thorner 1995 ; Patel et Masselos 2003-) » (p21). De la même manière, l'ouvrage *Urbanization in India, Sociological Contributions*, édité par Ranvider Singh Sandhu (2003), qui compile treize remarquables analyses parues dans le *Sociological Bulletin* depuis 1952, ne s'appuie que sur un échantillon de villes finalement peu représentatif de la diversité urbaine indienne : cinq articles portent sur des études de Delhi ou Bombay alors qu'un seul s'intéresse à une petite ville (du Punjab), les autres articles ayant une réflexion de portée plus générale.

Conscient de ce déficit de recherche, certains organismes ont cependant pu clamer l'importance de la prise en compte des petites villes. En 2008, PRIA (Participatory Research In Asia) a publié les conclusions d'un programme intitulé « Governance Where People Matter », dont une partie des études s'appuyait sur le cas spécifique des petites et moyennes villes indiennes (PRIA, 2008). De même, lancé officiellement en Mars 2011, le programme SUBURBIN (Subaltern Urbanisation in India), co-dirigé par le Centre de Sciences Humaines (CSH) et l'Institut Français de Pondichéry (IFP) s'intéresse exclusivement au cas des petites agglomérations⁶. Mais ces programmes, tout comme quelques autres écrits isolés qui paraissent de temps à autres sur le cas des petites et moyennes villes, restent pour l'instant anecdotiques face à la profusion des études portant sur les grandes villes.

Par une habile substitution sémantique, la recherche urbaine parle donc souvent de la ville indienne à travers quelques métropoles. Les illustrations de ce type abondent dans la production du savoir scientifique sur l'urbanisation indienne. En prétendant à un savoir sur LA ville indienne, la recherche urbaine s'est en réalité très largement focalisée sur l'échelon supérieur de la hiérarchie urbaine et a imposé des grandes villes Bombay, Calcutta, Delhi, Chennai ou Bangalore comme les archétypes de la ville indienne.

B Reconsidérer la réalité de urbanisation indienne

Un rapide panorama de la hiérarchie urbaine du pays révèle que la distribution de la population urbaine, 27,8% en 2001, s'avère bien plus complexe que la simple dichotomie urbain/rural ne peut le laisser croire.

⁶ Programme SUBURBIN: <http://www.csh-delhi.com/programs.php?selectedcategory=4&idprog=261#reper>

1) Démystifier l' « explosion urbaine » et « l'exode rural massif »

Dans un article revigorant intitulé « L'urbanisation en Inde : révision de quelques mythes et vrais défis », Véronique Dupont remet en cause quelques unes des idées communément admises. Elle rappelle notamment que l'explosion urbaine et l'exode rural sont à relativiser au regard de la réalité statistique (Dupont, 2008). Malgré une masse de 350 millions d'habitants en 2007 qui place la population urbaine de l'Inde au deuxième rang mondial (Nations Unies 2007), il est inexact de parler d' « explosion urbaine ». L'émergence médiatisée des « megacities » indiennes tend à masquer des taux de croissance assez modérés, en ralentissement depuis les années 1980 et particulièrement durant les années 1990. Globalement, le taux d'urbanisation en Inde se ralentit : passant de 3,8% par an durant les années 1970, à 3,1% durant les années 1980 et 2,7% durant les années 1990. Ce ralentissement a été plus important dans les petites villes.

Tableau : urbanisation de l'Inde de 1901 à 2001

Année de recensement	Nombre de villes	Population urbaine	% de population urbaine	Taux de croissance annuel exponentiel moyen (par décennie) de la population urbaine (%)
1901	1827	25,855	10,85	-
1911	1815	25,948	10,29	0,03
1921	1949	28,091	11,18	0,79
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	3765	217,611	25,71	3,16
2001	4378	286,120	27,82	2,77

Source : Hashim 2009 (tableau 1.2 p 5)

Durant le XXème siècle, la croissance urbaine a effectivement été forte en terme quantitatif avec plus du doublement de la population de 1901 à 1951 et plus d'un quadruplement depuis l'indépendance. Mais, en termes relatifs, les taux de croissances urbaines n'ont jamais dépassé les 4% et, on assiste même à un ralentissement de ces taux de croissance après les années 1970. L'augmentation conjoncturelle entre 1941 et 1951 est attribué à l'afflux de réfugiés en ville après la partition de 1947. Après un pic de croissance annuel de 3,87% entre 1971 et 1981, dû à l'accroissement naturel, la décennie suivante voit une baisse à 3,16% par an pour n'augmenter que de 2,77% par an durant les années 1990. Ainsi, en 2001, moins de 28% de la population indienne vit en ville et il est probable qu'en 2007, ce taux n'atteigne toujours pas les 30% alors qu'on estime aujourd'hui la population urbaine mondiale à plus de 50%. Pour S.R. Hashim, le ralentissement de la croissance urbaine durant cette période s'explique par les processus de désindustrialisation des villes avec la fermeture des usines de coton, textile et produits chimiques. Le changement actuel de la structure des emplois qui accompagne la croissance économique devrait produire prochainement

une timide reprise de la croissance urbaine (Hashim ; 2009, p5).

Tout comme le mythe de l'explosion urbaine, il est nécessaire de relativiser le spectre d'un exode rural massif. L'accroissement de la population urbaine apparaît avant tout lié à une croissance endogène des villes.

Tableau : composantes de la croissance urbaine.

Composante de l'accroissement	1961-1971		1971-1981		1981-1991		1991-2001	
	En millions	En %	En millions	En %	En Millions	En %	En Millions	%
Accroissement naturel	+19,5	64,6	+25,6	51,3	+35,4	61,3	+40,2	59,4
Solde des villes nouvelles et déclassifiées	+4,16	13,8	+7,4	14,8	+5,4	9,4	+4,2	6,2
Extension de l'aire urbaine	+0,87	2,9	+7,1	14,2	+4,4	7,6	+6,6	9,7
Migration rurale-urbaine	+5,65	18,7	+9,8	19,6	+12,5	21,7	+16,4	24,2
TOTAL	+30,18	100	+49,9	100	+57,7	100	+67,7	100

Kundu, Economic and political weekly, July 19, 2003 (p3081)

L'augmentation de la population urbaine s'explique essentiellement par une croissance naturelle qui compose 64,6%, 51,3%, 61,3% et 59,4% de la hausse respectivement durant les décennies 1961-1971, 1971-1981, 1981-1991 et 1991-2001. Les populations migrantes des campagnes vers les villes ne comptaient que pour 18,7%, 19,6%, 21,7% durant les mêmes périodes. Le pouvoir de rétention des campagnes s'explique tout d'abord par des programmes gouvernementaux de promotion des activités agricoles en zone rurale, plus récemment par le développement de mobilités pendulaires plutôt que par une mobilité résidentielle vers la ville, enfin par des causes plus culturelles de solidarité familiale dans l'organisation socio-économique villageoise (Dupont, 2008, p8). On peut noter dès à présent les problèmes d'appréhensions liés aux modalités de recensement indien (déclassification de certaines villes ; non-extension de l'aire urbaine) qui peuvent contribuer à sous-estimer l'urbanisation réelle et sur lesquels nous reviendrons par la suite.

Mais c'est aussi le faible pouvoir d'attraction des villes qui a limité un exode rural massif. En période de croissance économique, la croissance de l'emploi industriel est restée relativement faible face à l'emprise du secteur agricole.

Tableau : emploi agricole entre 1972-73 et 2005-05.

Période	Emplois agricoles	Total de l'emploi	Part de l'agriculture Dans l'emploi total	Part de l'agriculture dans le PNB	Index de productivité des travailleurs agricoles
1972-1973	174,9 millions	236,7 millions	73,89%	42,9%	0,58
1977-1978	191,1 millions	269,3 millions	70,96%	42,3%	0,60
1983	207,3 millions	304,3 millions	68,12%	38,7%	0,57
1987-1988	210,7 millions	324,9 millions	64,85%	32,8%	0,51
1993-1994	239,5 millions	374,4 millions	63,87%	31,0%	0,48
1999-2000	240,3 millions	397,4 millions	60,47%	25,0%	0,41
2004-2005	262,5 millions	464,4 millions	56,52%	20,5%	0,36

Source : S.R. Hashim d'après le National Sample Survey (NSS) et National Accounts Statistics, Central Statistical Organisation (CSO)

Malgré la baisse de la part de l'agriculture dans la contribution au Produit National Brut, en passant de 42,9% en 1972-1973 à 20,5% en 2004-2005 sur la même période, le secteur continue d'engager

plus de 260 millions d'individus, soit 56,52% des emplois en 2004-2005. Jusque dans les années 1990, les politiques de localisation industrielles, la rigidité des lois foncières et la spéculation des prix sur le terrain ont découragé l'implantation des industries dans les grandes villes (Dupont, 2008)

2) L'hétérogénéité des villes indiennes

Le recensement indien classe les centres urbains par leur nombre d'habitants en six catégories allant de moins de 5000 habitants à plus de 100000 habitants⁷. Ainsi, selon le *Census of India* de 2001, la classe IV (de 10 000 à 19 999 hab.) est la plus nombreuse avec 1344 centres urbains ; elle est suivie de la classe III (20 000 à 49 999 hab.) avec 1151 agglomérations ; c'est ensuite la classe V (de 5 000 à 9 999 hab.) avec 888 villes ; suivie de la classe II (50 000 à 99 999 habitants) avec 496 unités urbaines ; puis la classe I (100 000 hab. et plus) avec 393 villes et métropoles et enfin la classe VI (moins de 5000 habitants) avec seulement 11 petits centres. Donc, en 2001, les 285 millions d'habitants urbains se répartissaient dans 4378 centres urbains de tailles extrêmement variées. Parmi ces villes, en 2001, 35 d'entre elles comptent plus de 1 million d'habitants et rassemblent 107,88 millions d'habitants. Cela signifie que les 177,12 millions habitants de la population urbaine restante se répartissent dans des villes de tailles bien plus réduites que les grosses agglomérations : à l'ombre de « l'Inde qui brille », il existe bien une autre Inde, celles des villes plus petites.

Une analyse de la croissance urbaine par taille des villes selon les données du *Census of India* révèle un système dual, apparemment tourné vers le développement des plus grandes villes, au détriment des plus petites.

Tableau : Nombre de villes et pourcentage de la population urbaine selon les catégories de villes

	Classe I		Classe II		Classe III		Classe IV		Classe V		Classe VI	
	Villes	%	Villes	%	Villes	%	Villes	%	villes	%	villes	%
1901	24	26	43	11,29	130	15,64	391	20,83	744	20,14	479	6,10
1911	23	27,48	40	10,51	135	16,40	364	19,73	707	19,31	485	6,57
1921	29	29,70	45	10,39	145	15,92	370	18,29	734	18,67	571	7,03
1931	35	31,20	56	11,65	183	16,80	434	18,00	800	17,14	509	5,21
1941	49	38,23	74	11,42	242	16,35	498	15,78	920	15,08	407	3,14
1951	76	44,63	91	9,96	327	15,72	608	13,63	1124	12,97	569	3,09
1961	102	51,42	129	11,23	437	16,94	719	12,77	711	6,87	172	0,77
1971	148	57,24	173	10,92	558	16,01	827	10,94	623	4,45	147	0,44
1981	218	60,37	270	11,63	743	14,33	1059	9,54	758	3,58	253	0,50
1991	300	65,20	345	10,95	947	13,19	1167	7,77	740	2,60	197	0,29
2001	393	68,67	401	9,67	1151	12,23	1344	6,84	888	2,36	191	0,23

Source : Kundu, 2003, (tableau 3A)

a. les grandes villes : vers quel type de primatie urbaine ?

En effet, la part des villes de classes 1, dont la population atteint ou dépasse 100 000 habitants, a très nettement augmenté durant le dernier siècle, passant de 26% en 1901 avec 24 villes à 68,67% en

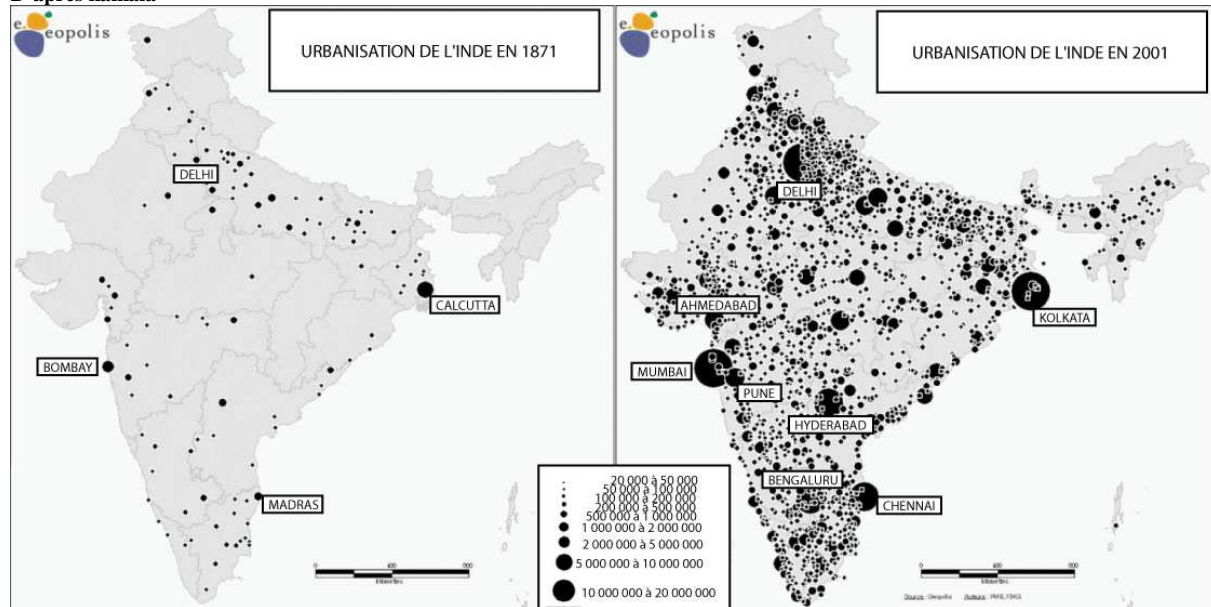
⁷Selon le *Census of India*, est considéré comme « village » toute agglomération ne correspondant pas à la définition d'une « ville ». Une ville est une agglomération de plus de 5000 habitants, avec une densité d'au minimum 400 habitants au Km² et dont au moins 75% de la population active ne travaille pas dans le secteur primaire.

2001 avec 393 villes. En 2005, 40% de la population urbaine se concentre dans une quarantaine d'agglomérations millionnaires. Depuis plusieurs décennies, le système urbain est dominé par les quatre grandes métropoles de Mumbai, Delhi, Kolkata et Chennai qui forment le sommet d'un losange (carte « urbanisation de l'Inde en 1871 »). Cette armature urbaine se complexifie avec le renforcement de plusieurs métropoles dynamiques comme Bangalore, Hyderabad ou Pune (carte « urbanisation de l'Inde en 2001 ») disséminées sur le territoire indien.

Agglomérations de plus de 5 millions d'habitants à l'horizon 2011 et

	Evolution de la population depuis 1872 (en milliers)								
	1872	1901	1951	1961	1971	1981	1991	2001	2011
Pop totale	199 199	236 339	361 089	439 210	548 161	683 331	844 272	1 028 610	1 292 506
Delhi	162	240	1537	2527	3941	5783	8723	15 725	24 867
Mumbai	652	813	2967	4152	6592	9422	12572	16 434	21780
Kolkata	1093	1503	4761	5903	7421	9194	10916	13 206	16 509
Chennai	422	541	1416	1729	3170	4290	5361	6 560	8 276
Bengaluru	143	162	786	1207	1664	2922	4087	5 701	7 891
Hyderabad	368	449	1130	1251	1815	2562	4280	5 742	7746
Ahmadabad	120	186	877	1206	1752	2558	3298	4 525	6196
Pune	132	164	600	738	1135	1686	2485	3 761	5461

D'après kamala



Source: E-Geopolis

Selon les projections pour 2011 de Kamala Marius-Gnanou et F Moricani-Ebrard, neuf agglomérations dépasseraient les huit millions d'habitants et deux d'entre elles (Delhi et Mumbai) dépasseraient les vingt millions d'habitants. La hausse la plus remarquable concerne la ville de Delhi, l'ancienne capitale moghole, qui ne comptait que 162 000 habitants, en 1872, mais qui a commencé à s'accroître rapidement sous la période britannique avant de connaître son véritable essor à l'indépendance pour devenir la plus peuplée des villes indiennes en 2011 (Marius-Gnanou, Moricani-Ebrard, 2007). A l'échelle de la planète, en 2005, sur les vingt mégapoles mondiales, trois sont situées en Inde avec Mumbai, Delhi et Kolkata. Si, à l'échelle nationale, le réseau urbain ne souffre pas de macrocéphalie urbaine, il existe cependant une primatie urbaine à l'échelle des Etats où les capitales politiques ont en général un poids beaucoup important que le reste des villes (Marius-Gnanou,

Moricani-Ebrard, 2007)

Evolution de la primatie* dans quelques grandes Etats de l'Union

Etat	Pop 2006	Capitale	Deuxième agglomération	Primatie 1951	Primatie 2001
Maharashtra	105740	Mumbai	Pune	4,4	4,9
Bengal Occ	85768	Kolkata	Asansol(2001), Kharagpur(1951)	36,7	12,4
Tamil Nadu	65435	Chennai	Coimbatore(2001), Madurai(1951)	3,9	4,5
Andhra Pradesh	81219	Hyderabad	Visakhapatnam(2001), Vijayawada(1951)	7,0	4,3
Karnataka	56647	Bengluru	Hubli-Dharwad(2001), Mysore(1951)	3,2	7,1
Rajasthan	62951	Jaipur	Jodhpur(2001), Ajmer(1951)	1,5	2,7
Bihar	91631	Patna	Gaya	2,1	4,3
Assam	28896	Guwahati	Slichar(2001) Dibrugarh(1951)	1,2	4,4

* rapport de la population de la capitale sur la population de la deuxième agglomération. Suivant les théories des probabilités (Pareto), une primatie est considérée comme « anormalement » élevée si elle est supérieure à 2

Source : d'après Kamala Marius-Gnanou, François Moricani-Ebrard 2008, p3.

Ainsi, de 1901 à 2001, alors que la population urbaine a été multipliée par huit, le nombre de centres urbains a « seulement » doublé, passant de 1827 à 4368, ce qui se traduit par une plus forte concentration de la population.

-b. le cas des petites et moyennes villes : vers la pénurie ou la prolifération ?

En parallèle de cet intense processus de métropolisation, la part des villes de moins de 100 000 habitants a diminué pour toutes les classes entre 1901 et 2001. Bien que les villes de classes III et IV soient les plus nombreuses, la part de leur population a stagné tout au long du siècle pour s'établir à 9,67 et 10,23 % en 2001. La part des agglomérations de classes V et VI a chuté de 47,07% en 1901 à 9,43% seulement en 2001. Le nombre de villes de classe V a stagné de 744 unités en 1901 à 888 en 2001 et celui des agglomérations de classe VI a même diminué en passant de 479 à seulement 191 sur la même période. Dès lors, il semblerait que le processus de graduation naturelle à partir de villes déjà existantes n'a pas eu d'augmentation équivalente du nombre d'agglomérations rurales requalifiées en centres urbains (Kundu 2001, 2003). Pour reprendre l'image d'E.Leclerc, le stock des petites villes ne se renouvèlerait pas (Leclerc 1997 p242). Ainsi, « le semis des petites villes n'est pas suffisamment dense pour desservir l'ensemble de la population rurale » (Dupont, 2008, p 11).

La thèse d'une migration des populations rurales directement vers les grandes villes, en « sautant » l'étape des petites villes, avec l'espoir d'y trouver plus d'opportunités d'emplois et d'améliorer leur qualité de vie pour expliquer cette pénurie ne tient pas. Si la thèse d'une croissance plus rapide des grandes villes par rapport à une décroissance des petites est soutenue par de nombreuses études sur le sujet, d'autres auteurs ont argumenté que cette impression est faussée par des problèmes d'appréhension du nombre de villes par les autorités du recensement (Visaria 1997, p270; Sivaramakrishnan et al, 2005 p19) Ainsi, pour le géographe Frédéric Landy, la soi-disant crise des petites villes pourrait tout simplement tenir du « mythe statistique » (Landy, 2002, p188). En

raison de la labilité de la définition du Census pour caractériser le bas de la hiérarchie urbaine, certaines petites villes peuvent être officiellement déclassifiées et retourner dans la catégorie rurale à chaque recensement. Pour Kamala Marius-Gnanou et François Moriconi-Ebrard, c'est bien la classification du census « en classes de tailles bornées par des seuils fixes dans un univers démographique en expansion [qui] conduit inévitablement à alimenter l'image d'une explosion urbaine qui est d'abord...celle des catégories statistiques » (Marius-Gnanou, Moriconi-Ebrard 2007, p1). Selon eux, au contraire d'une prétendue pénurie de petites villes, on assisterait donc aujourd'hui à une prolifération de petites villes. C'est dans ce cadre de controverse que le projet e-geopolis⁸ tente de représenter l'urbanisation de l'Inde en partant d'une définition spatiale des villes plus systématique. Dès lors, « sans nier l'importance des *megacities* dans la nouvelle économie indienne, il convient de porter une plus grande attention au formidable essor des petites villes dont la question de la ruralité ou de l'urbanité semble constituer un enjeu identitaire pour l'Inde » (Marius-Gnanou, Moriconi-Ebrard 2007 p6 du manuscrit auteur).

3) Définir la « petite » ville en Inde

Puisque la recherche scientifique sur l'Inde a longtemps polarisé les études sur les grandes villes et les villages en négligeant le cas des villes intermédiaires, il n'existe pas de réel consensus quand à l'appellation « petites et moyennes villes ». En effet, selon les auteurs, ce terme recouvre des réalités démographiques bien diverses. A titre d'exemple parmi tant d'autres, citons le cas de Véronique Dupont pour qui les « petites villes » désignent des villes de moins de 20 000 habitants et les « moyennes villes » des agglomérations comportant une population entre 20 000 et 100 000 habitants (Dupont, 2002). En revanche, pour Amitabh Kundu, tous les centres urbains comportant moins de 50 000 habitants sont appelés « petites villes » et ceux comportant une population de 50 000 à 1 million d'habitants correspondent à l'appellation « villes moyennes »⁹ (soit environ 400 villes moyennes en Inde). Enfin, pour le Dr S.S. Dhaliwal, les « petites villes » correspondent aux agglomérations de moins de 500 000 habitants, les « moyennes villes » ont une taille démographique entre 0,5 et 1 millions d'habitants (Dhaliwal, 2004, préface pIX). Le seuil démographique entre la « moyenne » et la « petite » ville indienne peut donc varier selon les observateurs de 20 000 habitants à 50 000 habitants, voire jusqu'à 500 000 habitants.

Cette ambiguïté dans les dénominations et les confusions quant aux réalités distinctes qu'elles désignent peuvent être en partie imputables à des différences vernaculaires: la littérature

⁸ "The specificity of the project lies in the method used to define the urban space in the world in a uniform way. Urban agglomeration is a continuous built-up area where at least 10.000 inhabitants live. The continuity is defined by a maximum distance of 200 meters between two constructions. Geopolis is the only database which allows an international comparison of city sizes, beyond the diversity of national official definitions of urban units." (<http://e-geopolis.eu/spip.php?rubrique42&lang=en>) <consulté le vendredi 4 mai 2011>

⁹Dans différents articles du *Economic et Political Weekly*, et divers autres écrits récents, A. Kundu met le seuil des moyennes villes à 100 000 habitants.

concernée par les études urbaines en Inde est essentiellement anglophone et fait, pour une partie d'entre elle, une distinction entre la taille des villes par les appellations différenciées de « town » et de « city ». Si l'on prend en compte cette distinction, la clarification de classification par la taille des villes (*town* et *city*) que propose M.K Jain se révèle être extrêmement utile. Selon lui, doivent être désignées comme *small towns* les trois dernières catégories du census (jusqu'à 19 999 habitants) : de 10 000 à 19 999 hab. Classe IV de 5 000 à 9 999 hab. Classe V moins de 5 000 habitants Classe VI. Les *mediums towns* correspondent à la classe III du Census (agglomération entre 20 000 et 49 999 habitants). Les larges towns définissent quand à elles les villes de la deuxième catégorie du Census (jusqu'à 99 999 habitants); il reste alors les villes de la dernière classe du Census (classe I, plus de 100 000 habitants) que Jain désigne comme *cities* et non plus comme *towns*. Enfin, il fait une dernière distinction entre les *cities* et les *millions plus cities* (villes de plus d'1 million d'habitants). On pourrait terminer cette classification avec l'expression *mega cities* qui désigne des villes métropolitaines de plus de quatre millions d'habitants (Jain, 1992). Même si cette distinction n'est pas toujours faite dans la littérature, cet éclairage permet de comprendre que les études indiennes ne parlent pas toujours des mêmes villes petites et moyennes lorsqu'elles nomment ces villes « *small and medium towns* » ou « *small and medium cities* ». Les deux termes, synonyme en français désignent des réalités démographiques bien différentes en Inde.

Selon A.Kundu, le point commun à ces villes (*towns* et *cities*) est qu'elles « disposent de ressources bien moindres que les métropoles » (Kundu 2007)¹⁰ et qu'elles ne peuvent pas tirer bénéfice des réformes de décentralisation et de libéralisation. En résumé, on peut les définir en négatif par rapport aux *millions plus cities*. Si les définitions peuvent différer selon les cas, elles ont en commun de circonscrire les petites villes comme des villes intermédiaires entre les agglomérations urbaines et les villages. Les petites villes sont donc un territoire en transition, encore rurales par certaines de leur caractéristiques mais déjà urbaines par d'autres aspects.

II. Rendre aux petites villes leur intérêt.

L'urbanisation en Inde est donc loin d'être homogène et la description de « la ville indienne » que les médias prétendent décrire à partir de quelques cas métropolitains est donc à nuancer. Il s'agit donc pour le chercheur comme pour le planificateur, de pouvoir penser cette hétérogénéité de l'urbanisation indienne afin de pouvoir mieux cerner les spécificités des petites villes et proposer de cette manière des politiques adaptées.

A. Penser la petite ville indienne...

¹⁰Interview d'A. Kundu dans « les villes moyennes au coeur du développement économique » in *Aujourd'hui l'Inde*, 27/08/2007. < <http://inde.aujourdhuiilemonde.com/les-villes-moyennes-au-coeur-du-developpement-economique> > [consulté le 15 octobre 2010]

1) Quelles sont les caractéristiques d'une « petite » ville en Inde.

La large catégorie « urbaine » issue de la dichotomie urbain-rural est en tout cas trompeuse puisqu'entre des villes millionnaires et des petites villes d'une dizaine de milliers d'habitants, il existe de très importantes disparités économiques et sociales (Mazumdar, Sarkar, 2004, Kundu *et alii*, 1999, 2005, Himanshu 2008, Urban Poverty report 2009). Malheureusement, les données officielles en Inde sont insuffisantes pour permettre une analyse rigoureuse de la situation par type démographique d'agglomérations car la classification urbaine y est considérée officiellement comme homogène. La faible littérature scientifique existante sur le sujet doit donc composer avec des estimations statistiques reposant sur des sources très limitées (recueillies par le National Statistical Survey¹¹ et le Census of India). Initiées par Amitabh Kundu, les analyses produites par taille de villes et les analyses officielles du gouvernement indien les plus récentes décrivent essentiellement la période des années 1990¹² (Urban Poverty Report 2009). Les estimations effectuées démontrent en tout cas que la pauvreté est bien plus répandue dans les petites villes que dans les autres villes ou les métropoles, voire que dans les zones rurales, et que la situation s'aggrave depuis les réformes des années 1990.

Tab : pourcentage de population sous le seuil de pauvreté selon la taille de l'agglomération

Taille des villes (Nombre d'habitants)	Pourcentage de pauvres dans la population		
	En 1987-88	En 1993-94	En 1999-2000
Villes de plus de 1 000 000 d'habitants	22,6	17,4	16,6
Villes de 50 000 à 999 999 habitants	33,6	26,8	24,0
Villes de moins de 50 000 habitants	43,6	38,5	35,3
Total Catégorie urbaine	35,0	28,5	25,4
Total catégorie rurale	35,5	31,2	28,7

Source : d'après des estimations d'Himanshu avec des données du NSS (2008)

Si l'on cesse de comparer uniquement les «villages» (représentant le « rural » selon le recensement) non plus seulement avec les «villes» (toutes classifiées dans la même catégorie « urbaine » du *Census*) mais également avec la catégorie particulière des petites villes, on s'aperçoit que la pauvreté peut être plus importante dans ces dernières: alors que pour les villes de plus de 1million d'habitant, 22,6% en 1987-88, 17,4% en 1993-94 et 16,5% des ménages en 1999-2000 sont sous la ligne de pauvreté ; ils sont respectivement 36,2% et 24,2% aux mêmes périodes dans la catégorie des villes de moins de 50 000 habitants, ce qui est plus élevé que dans les zones rurales pour l'année 1999-2000 où 23,9% de la population vivait sous le seuil de pauvreté¹³. On peut aussi

¹¹ Les National Sample Survey Reports sont disponibles sur: <http://mospi.nic.in/stat_act_t14.htm>[consulté le 15 octobre 2010]

¹² La plupart des analyses de tendance par catégories de villes a été initiée par l'économiste Amitabh Kundu et se limite donc à trois groupes démographiques : les villes de moins de 50 000 habitants qu'il considère comme « petites » villes, les villes de 50 000 à 999 999 habitants qui représentent selon lui les « moyennes villes », les villes de plus de 1 millions d'habitants et grande) et se basent sur des enquêtes réalisées 1999-00 ainsi que 1993-94 (voire 1988-1989 pour certaines études). Afin de ne pas alourdir ce document de travail, seules les données les plus récentes, de 1999-2000 seront présentées succinctement ici. Depuis, le NSS a procédé à une enquête supplémentaire en 2004-05 mais l'analyse comparée de ces résultats publiés en 2008 par taille de ville n'a pas été menée par les chercheurs compétents, même pour la publication de l'India Urban Poverty Report de 2009. Le census 2001 n'a pas couvert les villes les plus petites (cf. urban poverty report p222) ; la majorité des données du NSS comme d'autres sources officielles ne se prête à la comparaison entre les villes (cf. urban poverty report, p162 et p169). Dans le cadre du Projet Suburbin, débuté en 2011, l'équipe de macro-économistes va pouvoir remettre à jour ces données avec les dernières données NSS et du Census 2011 au fur-et-à-mesure de sa publications.

¹³ Kundu émet des réserves quand à cette statistique en raison du mode mathématique de comparaison utilisé (cf. « issue of urban

remarquer que la baisse de la pauvreté urbaine s'est ralentie à partir des années 1990 avec une baisse de 3,1 points entre 1993-94 et 1999-2000 alors qu'elle avait décliné de 6,5 points durant les années 1987-88 et 1993-1994.

Les petites villes se distinguent aussi de leurs consœurs métropolitaines par la prédominance des industries du secteur primaire comme l'agriculture ou la mine alors que les grandes villes sont spécialisées dans les activités de fabrication et les services (Himanshu, 2008, p 13).

Le tableau suivant donne la répartition de l'activité industrielle par foyers selon la classification industrielle nationale.

Taille des villes en nombre d'habitants	Répartition des secteurs d'activités par foyers urbains selon la classification industrielle nationale en 1999-2000								
	0 Agriculture Chasse Foresterie Pêche	1 Mines et carrières	2et3 Fabrication Manufacture	4 Electricité Gas Eau	5 Construction	6 Commerce Restaurant Hotels	7 Transport Stockage Communication	8 Finances Assurances	9 Services communautaires sociaux et personels
+de1000000	1,5	0,1	26,2	0,6	7,6	25,1	12,6	6,0	20,2
50000à999 999	5,4	1,0	22,6	1,2	8,7	25,2	11,4	4,0	20,6
-de 50 000	16,8	2,2	16,7	1,5	9,0	23,5	9,1	2,9	18,4
Total Urbain	7,7	1,1	21,8	1,1	8,5	24,7	11,0	4,2	19,8

Source : d'après 55th of NSS, estimations réalisées par Himanshu (2008)

Les villes de moins de 50 000 habitants ont 17% de leurs foyers qui dépendent de l'agriculture alors qu'ils ne sont que 5,4% et 1,5% dans les villes de respectivement 50 000 à 999999 habitants et 1000000 habitants et plus. Alors que pour l'ensemble des villes, 21,8% des foyers génèrent leur revenu grâce au secteur secondaire de l'industrie de transformation (manufacture, fabrication), ils ne sont que 16,7% en moyenne dans les plus petites villes. Le secteur de la finance et des assurances est aussi sous-représenté dans ces villes.

Logiquement, on retrouve cette tendance dans la répartition des classes socioprofessionnelles selon la taille des villes.

Taille des villes en nombre d'habitants	Répartition des catégories socio-professionnelles selon la classification nationale en 1999-2000						
	0 et 1 Travailleurs techniques	2 administratifs exécutifs gérants	3 Comptables	4 Commerciaux	5 Services	6 Agriculteurs,, pêcheurs, chasseurs, buchiérons	7, 8 et 9 Travailleurs relatifs à la production, Opérateurs transport et équipement, manœuvres
+de1000000	9,2	14,5	13,0	17,6	8,3	1,5	35,8
50000à999 999	9,1	8,8	11,6	17,9	7,6	5,5	39,4
-de 50 000	8,2	6,3	8,9	17,7	7,1	17,2	34,6
Total Urbain	8,9	9,6	11,2	17,7	7,6	7,9	37,1

Source : d'après 55 th of NSS, estimations réalisées par Himanshu

17,2% des actifs des petites villes de 50 000 habitants sont agriculteurs, pêcheurs, chasseurs ou bucherons alors qu'on n'en dénombre que 1,5 % dans les villes de plus de 1 millions d'habitants. A contrario, la part des travailleurs administratifs, exécutifs et gestionnaires est beaucoup plus importante dans les grandes villes avec 14,5% des actifs que dans les villes les plus petites où elle s'élève à seulement 6,3%. Cela induit que les emplois qualifiés, mieux rémunérés, sont avant tout localisés dans les grandes villes.

Ainsi, liée à cette répartition spatiale du travail entre les villes, la composition sociale des villes diffère selon leur taille :

Taille des villes en nombre d'habitants	Répartition des groupes sociaux			Pauvreté par groupes Sociaux		
	Schedule Tribes	Schedule Castes	General	Schedule Tribes	Schedule Castes	General
+de1000000	1,8	13,0	85,0	27,2	34,0	13,7
50000à999 999	3,2	13,9	82,7	41,3	37,8	21,0
-de 50 000	5,1	16,2	78,5	40,4	49,8	32,0
Total Urbain	3,4	14,4	82,1	38,9	40,9	22,1

Source : d'après 55 th of NSS, estimations réalisées par Himanshu

Il existe une forte corrélation entre la taille des villes et leur composition sociale. La part des populations SC et ST, peu qualifiées, est plus importante dans les petites villes où le secteur agricole est prédominant. Avec l'accroissement démographique des villes, la demande d'emplois qualifiés augmente et par conséquent, les opportunités d'embauche pour les populations SC et ST diminuent au profit des Castes générales.

Dans chaque ville, les populations SC et ST sont les plus touchées par la pauvreté mais ce ratio augmente pour toutes les catégories de population avec la réduction de la taille des villes. Ainsi, si 13,7% des populations de castes générales sont touchées par la pauvreté dans les villes de plus de 1 000 000 d'habitants, elles sont de 21% dans les villes de 50 000 à 999 999 habitants et de 32% dans les villes les plus petites. De la même manière, un SC sur deux vit sous la ligne de pauvreté dans les villes de moins de 50 000 habitants alors que seulement 34% d'entre eux sont concernés dans les plus grandes villes.

Une autre des caractéristiques des petites villes réside dans une plus forte précarité des emplois que la population, plus pauvre que dans les grandes villes, est contrainte d'accepter.

Taille des villes en nombre d'habitants	Statut de l'emploi du travailleur (source de revenu)				Distribution de l'emploi	
	Auto-employé (seul, à son compte)	Fixe (Régulier)	Occasionnel (journalier, à la semaine)	Autre (pensions, rentes et intérêts)	Taux d'emploi	Taux de chômage
+de1000000	36,3	49,1	9,3	5,2	95,0	5,0
50000à999 999	39,2	40,0	13,9	6,6	95,0	5,0
-de 50 000	41,3	31,6	19,2	7,3	95,7	4,3
Total Urbain	39,1	39,9	14,3	6,4	95,2	4,8
Total Rural	Nd	Nd	nd	Nd	98,5	1,5

Source : d'après 55 th of NSS, estimations réalisées par Himanshu

La moitié des actifs des grandes villes dispose d'un emploi fixe et cette part décline selon la taille de la ville jusqu'à 31,6% pour les villes de moins de 50 000 habitants. *A contrario*, plus la taille de la ville se réduit et plus la part relative des employés occasionnels et des personnes auto-employées augmentent. Amitabh Kundu et Niranjana Sarangi font remarquer que le taux de chômage est plus important dans les grandes villes (5% des actifs) car les foyers, plus riches, peuvent s'offrir le luxe d'attendre et de choisir dans le marché du travail (« wait and choose » dans le texte, p3644, 2005) alors que les pauvres des petites villes (4,3% des actifs) et des zones rurales (1,5%) ne peuvent tout simplement pas se permettre une période de chômage, pour des raisons de survie, malgré la

précarité des emplois disponibles (Kundu, Sarangi 2005). La population des petites villes indiennes, et plus particulièrement celles inférieures à 50 000 habitants, a donc des revenus par habitant très faibles en raison de la précarité d'emplois peu qualifiés, de la faiblesse des activités dans le secteur secondaire et de la croissance de l'emploi informel dans le secteur tertiaire (imputable à la pauvreté) *A contrario*, les plus grandes agglomérations ont une large proportion de leur main d'œuvre employée dans les industries de transformation par comparaison avec les autres centres urbains de taille plus réduites. Comme elles sont liées à l'économie nationale, voire internationale, elles connaissent généralement une croissance démographique élevée et stable et concentrent les investissements (Kundu et Gangopadhyay, 1999).

3) L'enjeu des services publics dans les petites villes

Enfin, comme le montre régulièrement Amitabh Kundu dans ses écrits sur le sujet (Kundu A., Bagchi, Kundu, D, 1999, Dubey, Gangopadhyay, 1999 ; Kundu 2005, Kundu 2009), les petites villes souffrent d'un niveau de services publics extrêmement faible en comparaison des agglomérations plus grandes. A ce sujet, bien que les données du NSS ne permettent pas d'offrir pas une analyse précise et rigoureuse du niveau d'équipement selon la taille des agglomérations, les données disponibles restent suffisantes pour permettre à Himanshu ou A.Kundu de démontrer à nouveau le désavantage des petites villes. Ainsi, pour l'éclairage domestique, en 1999-2000, alors que 94,4 sur 100 habitants de villes métropolitaine avaient répondu qu'ils utilisaient l'électricité comme source première d'énergie, ils n'étaient que 82,6 sur 100 habitants dans ce cas pour les villes de moins de 50 000 habitants (Himanshu, 2008) L'analyse des données disponibles du Census, plus précises, corroborent la thèse d'une corrélation entre la dégradation du niveau de service et la taille réduite des villes. Bien que les détails de ces données ne soient pas disponibles pour l'année 2001 (Urban poverty report, p167), le pourcentage de ménages non-équipées des services de base en en 1981 et 1991 s'accroît systématiquement à mesure que l'on descend dans les différentes classes de villes.

% des foyers couverts en 1981, par classe de villes			
Classes de villes	Electricité	Eau Potable	Toilettes
Classe I (0,1 million et plus)	61,9	75,36	58,00
Classe II (de 50 000 à 100 000 habitants)	58,19	70,33	51,90
Classe III (20 000 à 49 999 habitants)	54,76	65,37	45,42
Classe IV (10 000 à 9999 habitants)	48,95	61,75	40,23
Classe V (5000 à 9999 habitants)	45,74	56,43	37,93
Classe VI (moins de 5000 habitants)	51,26	56,62	39,63
Total	61,9	75,36	58

% des foyers couverts en 1991, par classe de villes					
Classes de villes	Electricité	Eau Potable	Toilettes	Tous les services de base	Aucun des services de base

Classe I (0,1 million et plus)	80,69	84,36	73,67	59,45	3,45
Classe II (de 50 000 à 100 000 habitants)	73,50	79,17	57,58	44,16	6,26
Classe III (20 000 à 49 999 habitants)	65,69	75,45	49,56	35,20	9,12
Classe IV (10 000 à 9999 habitants)	62,19	73,84	43,08	30,38	11,47
Classe V (5000 à 9999 habitants)	59,19	72,18	38,75	27,82	13,91
Classe VI (moins de 5000 habitants)	69,72	78,59	47,44	37,52	9,31
Total	76,51	81,84	66,43	52,46	5,17

Source : données non publiées du Censur 1991 recueillies par A.Kundu 2006, les données 2001 ne sont pas disponibles par classe de villes.

La mise en perspective par classes de villes des données du Censur a variation du niveau d'équipement des centres urbains en fonction de leur taille montre une corrélation très nettement positive: le pourcentage des ménages disposant d'un accès à l'eau, à l'électricité et aux toilettes baisse systématiquement avec la taille des villes. Ainsi, le pourcentage de foyers ne disposant d'aucun service de base atteignait les chiffres de 13,91%, 11,47 %, 9,12%, 6,26%, 3,45% en 1991 respectivement pour les classes de rang V à I. Seule la classe VI fait figure d'exception car la plupart des villes de moins de 5000 habitants disposent généralement d'un statut spécial qui leur permet d'être gérées par l'armée, une industrie privée ou un département technique du gouvernement régional. Il est en tout cas très révélateur qu'alors que près des deux tiers des populations habitant dans des villes de classe I soient équipées en eau, électricité et toilettes, ils soient seulement 38,75 % dans les villes de V et moins de la moitié dans les villes de moins de 50 000 habitants. De plus cette inégalité dans les tailles des villes se double d'une inégalité régionale. Les différences d'accès aux services publics entre les villes de différentes tailles sont relativement faibles dans les Etats les plus développés comme le Punjab et l'Haryana par exemple, (même si les plus grandes agglomérations sont toujours avantagées). En revanche, les variations sont beaucoup plus importantes dans les Etats les moins développés et tout particulièrement ceux qui ont connu une urbanisation rapide comme le Bihar, l'Orissa, le Madya Pradesh ou l'Uttar Pradesh, (Kundu et All 1999). « Les petites villes des Etats les moins développés vivent dans des conditions inhumaines, puisqu'elles ont pas d'eau potable, pas de toilette et pas d'électricité »(Kundu, 2009, p169).

Les résultats de ces études sont surprenants eu égard à l'analyse actuelle, tant journalistique que scientifique, du problème de la pauvreté et des services publics de base qui porte quasi-exclusivement sur le cas de quelques grandes villes. Les politiques urbaines peinent à prendre en compte les spécificités des petites villes et il est légitime de s'inquiéter des impacts des programmes gouvernementaux et des réformes mises en place.

B. ... pour mieux interroger la pertinence des politiques urbaines...

Après l'indépendance, les planificateurs indiens ont tenté de limiter la concentration de l'urbanisation en renforçant les capacités de rétention des campagnes grâce aux petites villes mais ont peiné à concevoir des politiques spécifiquement axées vers ces dernières. Les réformes des années 1990 apportent encore plus d'inquiétudes quant au développement des petites villes, jugées peu compétitives face à des grandes villes productives et rentables.

1) La période post-indépendante : la myopie des planificateurs

Le premier plan Quinquennal (1951-1956) voit le lancement du « community development programme » en 1952 qui divise l'Inde rurale en 5200 zones de développement dont les chef-lieux se sont imposés comme des centres administratifs pour les campagnes, mais sans avoir réussi à concentrer les activités économiques (NCAER, 1972). Vingt années plus tard, à partir du Cinquième Plan Quinquennal (1974-1979) l'« Integrated Urban Development Programme » (IUDP) est lancé officiellement par le gouvernement central. Bien que les petites villes soient explicitement visées par le programme, elles ne parviennent pas à en bénéficier à cause de leur mise en concurrence avec les villes métropolitaines, mieux placées pour mobiliser les ressources (Yojana, 1988). En 1977, un rapport commandité par le gouvernement central, le «Task Force on Planning and Development of Small and Mediums sized Towns and Cities» recommande alors de porter une attention spéciale aux villes de 50 000 à 300 000 habitants, en vue d'atteindre les objectifs de dispersion industrielle et ralentir ainsi le processus de métropolisation. A la suite de cette réflexion, durant le sixième plan quinquennal (1980-1985), le gouvernement central décide de cibler sa politique d'urbanisation sur des villes de moins de 100 000 habitants avec le programme « Integrated Development of Small and Mediums Sized Towns »(IDSMT). En améliorant les infrastructures urbaines de 235 petites villes sélectionnées, l'objectif principal était d'imposer des centres de croissance et de services pour les campagnes environnantes et réduire par la-même les migrations vers les villes métropolitaines. Mais en raison de la négligence de la base économique des agglomérations choisies et de l'absence de renforcement des liens d'interdépendance villes-campagnes, l'IDSMT a été sévèrement critiqué par ses évaluateurs (NAGARLOCK, 1986, Nandy, 1985, Wishwakarma, 1985). Cependant, le septième plan quinquennal (1985-1990) voit le renouvellement de l'IDSMT et son extension à 102 nouvelles villes jusqu'à 300 000 habitants, toujours aux dépens des plus petites villes.

2) la nouvel gouvernance des années 1990 : la fin du soutien aux petites villes

Au niveau de la dispersion urbaine, en 1988, bien que la première commission nationale sur l'urbanisation recommande l'intervention de l'Etat pour le rééquilibrage de l'armature urbaine, elle privilégie clairement le soutien financier de 329 centres urbains de plus d'un million d'habitants

qu'elle considère comme les moteurs de la croissance économique indienne. Dans la continuité de ce rapport, les années 1990 voient le lancement des réformes économiques qui implique des changements drastiques dans la politique de dispersion urbaine. Afin de favoriser l'intégration au marché mondial (avec notamment la dévaluation et la convertibilité partielle de la roupie en 1992). Si dès 1989, le gouvernement avait déjà stoppé les subventions pour l'industrialisation des districts défavorisés, c'est le lancement de la nouvelle Politique industrielle de Juillet 1991 qui inaugure clairement l'ère des réformes libérales résolument tournées vers le commerce extérieur. L'abolition des licences industrielles, exception faite pour certaines industries stratégiques, ne permet plus au gouvernement de contrôler les procédures de localisation spatiale des industries et contribue à renforcer l'attraction des régions développées ; aux dépens de l'objectif d'équilibre urbain des décennies précédentes (Sandesara, 1991a, 1871). Mis à part l'exception des industries polluantes qui ont une obligation de s'établir à plus de 25 km des villes de plus d'un millions d'habitants, la plupart des industries cherchent à s'installer dans les métropoles indiennes qui ont, dans ce nouveau contexte de libéralisation, l'avantage incontestable d'être reliées à l'économie mondialisée.

En ce qui concerne les services publics, c'est aussi la première commission sur l'urbanisation qui lance le principe du recouvrement des coûts et la libéralisation de l'investissement qui va contribuer, selon Kundu, à handicaper les petites villes. (Kundu, 1989, p. 1186-1187). Auparavant, la gestion centralisée des services publics pouvait apparaître théoriquement comme une approche contrecarrant les inconvénients structurels des petites villes puisque celles-ci ne disposaient pas de suffisamment de ressources locales pour assurer elles-mêmes la viabilité financière et humaine des services publics. Avec les réformes des années 1990, ce changement majeur de politique sanctionne l'échec des agences publiques régionales ou nationales à fournir une offre de services publics efficiente et durable. Pour les observateurs, ce sont les contraintes bureaucratiques et politiques et le manque de responsabilité au niveau local et d'incitations à desservir des petites villes dispersées géographiquement qui ont favorisé cet échec (Pilgrim 2004). On prône désormais un nouveau système de gouvernance des villes basé sur la décentralisation des pouvoirs et la libéralisation économique. Cette stratégie repose principalement sur la réduction de l'intervention du secteur public *via* la diminution des dépenses d'infrastructure, l'ouverture au marché des capitaux, la privatisation des infrastructures et la simplification des législations (Banque Mondiale 1995, 1998, Expert group on commercialisation of infrastructure 1996). Les agences parapubliques indiennes en charge des services publics sont désormais soumises à une stricte discipline fiscale par la *Reserve Bank of India* qui les oblige à générer des ressources en interne, à emprunter auprès d'institutions financières et sur les marchés des capitaux à des taux élevés, ce qui a pu réduire leur champ d'action (Kundu, 1993, 1998, 1999). L'autre partie de cette stratégie prône l'efficacité et la transparence dans

la gestion des projets urbains *via* une politique de décentralisation lancée en 1992. Cette réforme majeure, est porteuse de grandes espérances politiques et les attentes d'amélioration de la situation urbaine sont grandes. Mais quelques observateurs s'interrogent déjà sur la capacité des petites villes à s'emparer des opportunités de cette réforme au regard des plus grandes villes, plus compétitives et plus solvables face aux demandes de garanties par les institutions financières (Kundu, 2009). Le gouvernement central reste encore présent dans le financement des services des petites villes à travers la rénovation de l'IDSMT par des programmes comme l' « Urban Integrated Development Small and Mediums Towns » (UIDSMT) suivi de l' « Urban Integrated Development Scheme for Small and Medium Towns » (UIDSSMT) mais les ambitions de ces programmes peinent à rivaliser avec leur équivalent pour les grandes villes, le « Jawaharlal Nehru Urban Renewal Mission » (JNURM) qui vise à en faire les « vitrines de l'Inde moderne ».

L'UIDSSMT.

L'*Urban Integrated Development Scheme for Small and Medium Towns* est l'équivalent du plus connu **Jawaharlal Nehru National Urban Renewal Mission** (JNURM, lancé en 2005) pour les petites villes. Officiellement, il concerne tous les aspects de la rénovation urbaine c'est-à-dire le réaménagement du centre ville; le déplacement des industriels ou des établissements commerciaux à l'extérieur de la ville pour réduire les zones de congestions; la construction de différentes infrastructures publiques; le remplacement des conduites d'eau usagées et hors d'usage par de nouvelles de plus grande capacité; le renouvellement du système d'assainissement, de drainage, de déchets, etc.).

En résumé, on peut conclure que l'orientation des politiques urbaines des années 1990, en privilégiant la croissance des grandes métropoles, peut susciter des inquiétudes quant au développement équitable des petites villes, même si aujourd'hui encore, encore trop peu d'études existent pour l'affirmer.

Conclusion :

L'attention des planificateurs et des observateurs sur la ville indienne ne rend pas justice à la réalité de la diversité des agglomérations et néglige particulièrement les petites villes. Pour l'économiste A.Kundu, plusieurs raisons peuvent expliquer cette anomalie: d'abord, les grandes villes offrent plus de visibilité aux programmes d'amélioration de l'habitat des organismes nationaux et internationaux; ensuite, il est plus facile d'intervenir sur un plus grand nombre de populations pauvres, en valeur absolue, dans les agglomérations les plus peuplées; enfin celles-ci, lieux du pouvoir et de reproduction du pouvoir, définissent des programmes d'action d'abord à leur profit (Kundu, Bathia, 1999). Or, les petites villes sont plus particulièrement concernées par la pauvreté (Dubey et al. 2001, Kundu Sarangi 2005). Aussi, il serait légitime de questionner l'adéquation entre homogénéité des actions de politiques urbaines entreprises et l'hétérogénéité de l'urbanisation indienne.

BIBLIOGRAPHIE

- BHAGAT, (R. B.), 2002, "Challenges of Rural-Urban Classification for Decentralised Governance". *Economic and Political Weekly*, 37(25) : 2413-2416.
- BAGHAT (R.B.) 2004 « Dynamics of Urban Population Growth By Size. Class of Towns of Cities in India » in *Demography India* Vol.33,n°1 p47-60
- BHALLA, (G. S) et KUNDU (Amitabh) 1982, "Role of small and Medium Towns in India's Regional Development", *Small Cities / National Development*, United Nations Centre for Regional Development, Nagoya
- BELL (David) et JAYNE (Mark) (eds) 2006, *Small cities : urban life beyond the metropolis*, Routledge, London.
- BELL (David) et JAYNE (Mark) September 2009 « Small cities ? Towards a research agenda » in *International Journal of Urban and Regional Research* Volume 33, Issue 3, pages 683–699.
- BLITZERN (Silvia), DAVILA (Julio), HARDOY (Jorge E.), SATTERWHAITE (David) 1988 *Outside the Large Cities. Annotated Bibliography and Guide to the literature on small and intermediate urban centres in the third world*, Human Settlements Programme, IIED, Londres, 168 pages
- DENIS (Eric), MARIUS-GNANOU (Kamala) 2009 "The Urbanization of What? Metropolitanization and Emerging Bottom Agglomeration in India", In *Proceeding of Multilayered Cities and Urban Systems - Emerging Urban Transformation Conference* – ed. G. Reddy Anant (Urban Geography Commission - International Geographical Union), Osmania University, Hyderabad, pp.135-162.
- DHALIWAL (Dr. Spinder) 2004 *Urban Infrastructure Development In Small and Medium Towns*, deep and deep publications, New Delhi
- DUBEY (A.), GANGOPADHYAY (S.) 1999 « Poverty and Occupational Structure in Size Class of towns in India », *Regional Development Dialogue*, Nagoya
- DUPONT (Véronique), mars 2008 « L'urbanisation en Inde : révision de quelques mythes et vrais défis » in *Rayonnement du CNRS* n°47, p7-14
- DUPONT, (Véronique). ; HEUZE, (Djalal .G.) 2007 « Introduction » in *La ville en Asie du Sud, Analyse et mise en perspective*. Collection Purusartha n°26, Editions de l'EHESS, Paris
- DUPONT (Véronique) *Decentralized Industrialization and urban Dynamics : The Case of Jetpur in West India* Sage Publication New Delhi/ Thousand Oaks / London 431 pages
- HASHIM (S.R.), 2009, "Economic Development and Urban Poverty" in *India Urban Poverty Report 2009*, Ministry of Housing and Urban Poverty Alleviation, Government of India, New Delhi
- HIMANSHU (2006) "Urban poverty in India by size class of towns: Level, trends and Characteristics". Paper presented at the seminar "*The multi dimensions of urban poverty in India*", Indira Gandhi Institute of Development Research, Mumbai
- HIMANSHU (2007), "Recent Trends in Poverty and Inequality: Some Preliminary Results" *Economic and Political Weekly*, February 10, 2007, pp. 497-508
- JAIN (Mahendra Kumar), GHOSH (M.) KIM (W.B.) 1992 "Emerging Trends of Urbanisation in India. Occasional Paper" No. 1 of 1993, Office of the Registrar General and Census Commissioner, India, New Delhi.
- KUNDU (Amitabh) 2002 "Industrial Growth in small and medium Towns and their vertical integration: the case of Gobindgarh" in *MOST Discussion paper series* n°57, 53 pages

KUNDU (Amitabh) 1983 "Theories of City Size Distribution and Indian Urban Structure _ A Reappraisal", in *Economic and Political Weekly*, 18(3)

KUNDU (Amitabh) 1994 "Pattern of Urbanisation with Special Reference to Small and Medium Towns in India" in Chadha, G.K., *Sectoral Issues in the Indian Economy*, Har-Anand Publications, New Delhi.

KUNDU (Amitabh), BAGCHI (S.), KUNDU (Debolina), 1999, "Regional Distribution of Infrastructure and Basic Amenities in Urban India – Issues Concerning Empowerment of Local Bodies", in *Economic and Political Weekly*, 34 (28), July 10.

KUNDU (Amitabh) 2009 "Unemployment and Poverty in Small and Medium Towns Urban Dynamics under Globalisation with Special Reference to India" Conférence urbaine internationale *La pauvreté dans les villes moyennes et petites des pays en développement*, Académie Royale des Sciences d'Outre-Mer de Belgique & UN-HABITA

KUNDU (Amitabh), NIRANJAN (Sarangi), 2005 "Issue of Urban Exclusion" in *Economic and Political Weekly*, Vol. 40, No. 33, Aug. 13-19, pp3642-3646

KUNDU (Amitabh), 2006 « Access to drinking water in Urban India » in *Managing Water Resources, Policies, Institutions, and Technologies* p157-177.

KUNDU (Amitabh), 2001 "Urban Development, Infrastructure Financing and Emerging System of Governance in India. A perspective". in *Management of Social Transformation-MOST-Discussion Paper n°48*. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

KUNDU (Amitabh). 2003 . « Urbanisation and urban governance. Search for a perspective beyond neo-liberalism » in *Economic and Political Weekly* n°38 (29), p.3085.

KUNDU (Amitabh) 1989, "The Dynamic of City Hinterland Relationship: The Indian Case" in Vennetier, P., *La Peri-Urbanisation Dans Les Pays Tropicaux*, CEGET-CNRS, Talence

Kundu, (Amitabh), 1997, "Trends and Structure of Employment in the 1990s: Implication for Urban Growth." *Economic and Political Weekly*, 32(4): 1399-1405

LANDY (Frédéric) 2002 *Une Géographie de l'Union Indienne*, Editions du Temps, Paris.

LAURENCE, (J.C.), FAN (Ma and Ming), "Urbanisation from Below: the growth of Towns in Jiangsu, China" in *Urban Studies*, Vol.31, N°10, 1994 1625-1645.

LECLERC (Eric) 1993 *Petites villes indiennes en développement. Facteurs non-agricoles de croissance ou de stagnation dans le district de Krishna* thèse de doctorat soutenue en 1993 sous la direction de monsieur le professeur Jean-Claude Arnaud, Laboratoire d'Etude du Développement des Régions Arides, Université de Rouen, U.F.R. de Lettres, Département de Géographie.

LECLERC (Eric). 1997, « Aux racines de l'urbanisation : les nouvelles petites villes d'Andhra Pradesh » in *Espace, Populations et Sociétés*, n°2-3, P 241-252.

Ministry of housing and Urban Poverty Alleviation, *India Urban Poverty Report 2009*, Ministry of housing and Urban Poverty Alleviation, (supported by United Nations Development Programme)

MORICONI-EBRARD (F.). 1994 *GEOPOLIS: pour comparer les villes du monde*, Economica, Anthropos, Collection "Villes", 246 pages.

NAGARLOK 1986 "Development of India 's secondary cities" special issue, *Urban Quarterly*, Indian Institute of Public Administration, New Delhi, Vol XVIII, n°4 October December.

NANDY (R.) 1985 *Developing Small and Medium Towns: an Evaluation of Administrative Machinery*, New Delhi, Indian Institute of Public Administration

Rémi De Bercegol, « Des petites villes indiennes à l'ombre des plus grandes » *Document de travail n°2 pour Suburbin*, 2011. Ne pas diffuser

OFORI-AMOAHA (Benjamin) 2007, *Beyond the Metropolis: Urban Geography as If Small Cities Mattered*, University Press of America, 365 pages

MAZUMDAR (Dipak), SARKAR (Sandip) 2004, "Measurement and Determinants of Poverty in Pre and Post Reform Period in India" IHD **WORKING PAPER SERIES**, Institute for Human Development (old Series)

SANDESARA (J.C.) 1991 "New Industrial Policy. Question of efficiency growth and social objectives" in *Economic and Political Weekly*, vol. XXVI, n°31-32, 3-10 august, p1869-1872.

SIVARAMAKRISHNAN (K.C.)_KUNDU, (Amitabh), SINGHJ, (B.N) 2005 Handbook of urbanization in India, Oxford University Press, New Delhi, 177 pages

UNITED NATIONS, 2001, *World Urbanisation Prospects: The 1999 Revision*, Population Division, Department of Economic and Social Affairs, U.N., New York

UNITED NATIONS 2004 *World Urbanization Prospects : The 2003 Revision*, Population Division, Department for Economic and Social Affairs, ESA/P/WP.190. New York, 323 pages.

WISHWAKARMA (R.K.) 1985 *Evaluation and impact of Integrated Development of Small and Medium Towns Programme*. New Delhi Indian Institute of Public Administration ,Centre for Urban Studies

YOJANA (1988) *Focus on Small-scale Sector*. Vol.32, N°4,1-15 Mars, New Delhi.

ZAKARIA Committee 1963 *Augmentation of Financial Resources of Urban Local Bodies, Report of the committee of Ministers Constituted by the Central Council of Local Self-Government*.

Les National Sample Survey Reports sont disponibles sur:
<http://mospi.nic.in/stat_act_t14.htm>[consulté le 15 octobre 2011]