

La mesure de l'urbanisation au prisme de la question des petites villes

Rémi de Bercegol

► **To cite this version:**

Rémi de Bercegol. La mesure de l'urbanisation au prisme de la question des petites villes: Une illustration de la méconnaissance de la diversité du monde urbain à travers l'exemple de l'Inde. Colloque International Gemdev-Unesco "La mesure du développement. Comment science et politique se conjuguent ?", Feb 2012, Paris, France. 26 p. hal-00759386

HAL Id: hal-00759386

<https://hal-enpc.archives-ouvertes.fr/hal-00759386>

Submitted on 9 Feb 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Rémi de Bercegol
Doctorant LATTIS
(université Paris Est – Latts –UMR 8134)
Centre de Sciences Humaines (New Delhi)
(MAEE-CNRS Umifre n°20)
Fondation Palladio
(Fondation de France, Paris)

Colloque GEMDEV UNESCO
“LA MESURE DU DEVELOPPEMENT”

Question 3 :

« Chiffre et vérité scientifique »

Paris, 1^{er} au 3 février 2012

Communication :

**« La mesure de l’urbanisation au prisme de la question des petites villes.
Une illustration de la méconnaissance de la diversité du monde urbain
à travers l’exemple de l’Inde »**

(39836 signes)

Ma communication au colloque International « la mesure du développement : comment science et politique se conjuguent » s’intitule : « la mesure de l’urbanisation au prisme de la question des petites villes. Une illustration indienne de la méconnaissance de la diversité du monde urbain ». Elle s’inscrit de manière transversale par rapport aux cinq points développés dans l’appel à communication tout en répondant plus précisément aux enjeux posés par la question 3 : « Chiffre et vérité scientifique ? ». A travers l’exemple de l’Inde, on propose une réflexion sur la difficulté à pouvoir appréhender le processus d’urbanisation : comment ce dernier est-il mesuré ? Que traduisent les chiffres officiels à propos de la réalité de ce processus ? Ne sont-ils pas aussi les produits d’une représentation imparfaite de la diversité du monde urbain ? Alors, quelles en sont les conséquences sur la planification urbaine et la gestion de la ville ? Finalement, comment sciences et politiques se conjuguent dans la mesure et la production de la ville ?

L'an dernier, dans un dossier spécial consacré à « L'urbanisation du monde », *Le Monde Diplomatique* titrait que « plus d'un habitant sur deux vit désormais en ville [...] dans les immenses mégalo-poles qui se multiplient à la surface de la planète »¹. Cette simplification médiatique d'une « explosion urbaine » aussi crainte que fantasmée, où la moitié de la population mondiale s'agglutinerait dans de monstrueuses villes « tentaculaires », rend peu compte de la complexité du développement urbain et traduit une grande difficulté à saisir la réalité de l'urbanisation contemporaine. Cette vision déformée est indirectement encouragée par l'imperfection des outils statistiques disponibles et plus largement par une pensée politique et scientifique dominante qui peine à prendre en compte le « monde des villes » (Dupont, 2002) dans toute sa diversité, notamment en négligeant la question des petites villes.

Dans cette communication, on s'efforcera de mettre à jour les insuffisances inhérentes à la mesure du développement urbain et on s'interrogera sur les causes et conséquences de ces lacunes en termes politiques et scientifiques. Pour cela, on s'intéressera plus particulièrement à la question des petites villes car c'est à travers ce type d'agglomérations situées au bas de la hiérarchie urbaine que se cristallisent le mieux les anomalies statistiques des représentations officielles de l'urbanisation (I), l'incapacité des politiques publiques à nommer et à prendre en compte la diversité des villes (II) et les mécanismes de domination opérés dans la compréhension scientifique des dynamiques urbaines (III).

I. Des petites villes à l'ombre des plus grandes

1) La « menace » toute relative de la « monstrupole »²

Les Nations Unies estiment la part de la population mondiale vivant en ville à presque 50% en 2000 (UN, 2004) alors que celle-ci n'atteignait pas 15% au début du siècle (Grausmann, 1977). Le sens commun et la littérature médiatique s'alarment généralement de cette croissance urbaine rapide, qualifiée d'« explosion urbaine », qu'elles attribuent à l'apparition de villes de plus de 5 millions d'habitants, les « mégacities ». Si ces métropoles millionnaires sont sans aucun doute le meilleur symbole de l'urbanisation, elles restent insuffisantes pour expliquer à elles-seules la croissance urbaine mondiale car il n'existe

¹ Le Monde Diplomatique, Dossier Spécial « L'urbanisation du monde » in « Manière de voir » n°114, Décembre 2010, Janvier 2011

² L'expression est empruntée au géographe Michel Rochefort in *Courrier de la Planète* n°66, 2007

« que » 18 *megacities*, soit « seulement » 4,1% de la population mondiale (Satterwaite 2005). En réalité, plus de la moitié de la population urbaine mondiale (soit un quart de la population mondiale totale) vit dans des villes de moins de 500 000 habitants et tous les experts démographiques s'accordent pour dire que c'est dans ce type de ville que se concentrera à l'avenir l'essentiel de la croissance urbaine (United Nations 2004).

Pour le cas spécifique des pays en développement, la Banque Mondiale estime qu'en 2000, entre un quart et un tiers des habitants vivaient dans des ensembles d'habitations de 2000 à 20000 habitants, désignés comme « ville » ou comme « village » selon les cas, dont le nombre devrait doubler d'ici 2030 (Pilgrim, Roche, Revels, Kingdom, Kalbermatten, 2004). Quelque soit le continent, l'urbanisation se fait d'abord hors des grandes villes et métropoles. Par exemple en 2000, au Botswana, si 50,2% de la population est urbaine, seulement, 19,2% vit dans des agglomérations de plus de 50000 habitants ; de même au Guatemala, seulement à peine plus de 20% des guatémaltèques habitent dans des agglomérations de plus de 20000 habitants; au Sri Lanka, seulement 15,6% de la population est urbaine et deux-tiers d'entre elle vit dans des agglomérations de moins de 200 000 habitants ; en Inde, moins de 20% des agglomérations urbaines ont une taille de plus de 50 000 habitants (Satterwaite, 2006³).

Le sous continent indien, qui rassemble 17,5% de la population mondiale (1,21 milliards d'habitants), est l'illustration parfaite des lieux communs sur l'urbanisation contemporaine. Quand on évoque communément l'Inde urbaine, ce sont des images de grandes villes qui viennent d'abord à l'esprit. Des lumières de Bollywood à la misère de *la Cité de la joie* (Lapierre, 1991) ou aux rêves de *Slum Dog Millionaire*⁴ (Boyle, 2008), tout nous ramène à la grande ville, celle d'une *Maximum City* (Metha 2004), une Inde urbaine objet de tous les excès et de tous les écarts qui s'opposerait à l'« obscurité »⁵ du reste du sous-continent.

³ D'après les données des recensements collectés par *citypopulation* (www.citypopulation.de/) compilées par David Satterwaite (2006)

⁴ Adaptation au cinéma en 2008 du roman *Questions and Answers* (Swarup, 2005), le récit contribue à populariser l'idée simpliste de deux réalités urbaines qui brillent plus ou moins bien selon les catégories de la population: celle des pauvres et celles des riches. L'histoire narre les aventures 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 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.

⁵ Le cynique ouvrage d'Aravind Adiga, *The White tiger*, paru en 2008, illustre bien les représentations d'une Inde qui opposerait les lumières de Delhi à la pénombre (« darkness » dans le texte) de l'Inde rurale, oubliant par la même tout le continuum des petites villes. Balram Halwai, infortuné fils d'un rickshaw wallah, connaitra une ascension sociale fulgurante en émigrant de son village oublié du Bihar pour rejoindre directement la grande métropole de Delhi.

Pourtant, l'Inde de quelques métropoles millionnaires ne peut résumer à elle seule la complexité d'un système urbain indien riche de 7935 agglomérations en 2011.

Un rapide panorama de la hiérarchie urbaine du pays révèle en effet que la distribution de la population urbaine (seulement 27,92% en 2001 et 31,16% en 2011 selon les récents résultats du dernier *Census of India*⁶) s'avère bien plus complexe que la simple dichotomie urbain/rural ne peut le laisser croire (cf. tableau n°1).

Tableau n°1 : nombre de villes selon les catégories du Census of India en 2001 et 2011⁷

	TOTAL	Classe I	Classe II	Classe III	Classe IV	Classe V	Classe VI
Taille démographique		+ de 100 000 hab.	De 50 000 à 99 000 hab.	De 20 000 à 49 999	Classe IV	Classe V	Classe VI
Nombre d'agglomérations 2001	4378	393 (dont 35 villes millionnaires)	401	1151	1344	888	191
Nombre d'agglomérations en 2011	7935	497	7438 Nb : le détail du recensement 2011 n'est pas disponible pour l'instant				
Source : Census of India							

Selon les résultats provisoires du dernier recensement indien, en 2011, sur un total de 7935 agglomérations, 7438 ont une taille démographique inférieure à 100 000 habitants. Le recensement indien classe les centres urbains par leur nombre d'habitants en six catégories (I, II, III, IV, V, VI) allant de moins de 5000 habitants à plus de 100000 habitants. En 2001, la classe IV (de 10 000 à 19 999 hab.) était la plus nombreuse avec 1344 centres urbains ; elle était suivie de la classe III (20 000 à 49 999 hab.) avec 1151 agglomérations ; c'était ensuite la classe V (de 5 000 à 9 999 hab.) avec 888 villes ; 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 191 petits centres urbains. Donc, 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 comptaient plus de 1 million d'habitants et rassemblent 107,88 millions d'habitants. Cela signifie qu'en 2001, les 177,12 millions d'habitants de la population urbaine restante se répartissaient dans des villes de tailles bien plus réduites, que les grosses agglomérations qui viennent d'abord à l'esprit lorsqu'on évoque l'Inde urbaine. Bien que le détail du recensement 2011 ne soit pas encore disponible, les résultats préliminaires tendent à bien confirmer cette présence des villes non-métropolitaines avec la comptabilisation de 2774 nouvelles villes.

⁶ Le recensement indien est réalisé tous les dix ans.

⁷ Les résultats détaillés du recensement 2011 ne sont pas encore disponibles au moment de la rédaction de cette communication. La publication de l'intégralité des données devrait avoir lieu dans le courant de l'année 2012.

A l'ombre de « l'Inde qui brille »⁸, il existe bien une autre Inde, celles des villes plus petites, dont la comptabilité statistique fait débat en raison de leur nature d'agglomérations en transition, plus vraiment « rurales » sans être toutefois pleinement « urbaines ».

2) La crédibilité fragile des statistiques urbaines

Par nature, la mesure de l'urbanisation pose la dichotomie entre le rural et l'urbain. Or, le seuil démographique qui différencie un village d'une ville est très variable selon l'époque, les aires culturelles, les pays, les institutions et les chercheurs pour qui les termes « ruraux » et « urbains » désignent des réalités différentes (Markusen et al 1999 ; Offori-Amoah, 2007 ; Edouard, 2008). Une partie considérable de la population mondiale vit dans des agglomérations pouvant aussi bien être identifiées comme rurales ou urbaines selon les définitions adoptées. Si, dans la plupart des pays, les agglomérations peuplées de 2 500/5000 habitants à 20 000 habitants sont considérées comme urbaines ; d'autres pays ne les comptabilisent comme des villes qu'à partir d'un seuil démographique de 20 000 habitants en dessous duquel elles restent considérées comme des villages. De plus, ce seuil très variable varie selon la labilité de définitions officielles à une époque donnée. En Chine par exemple, il a été estimé que le niveau d'urbanisation de 1999 aurait été de 73% selon la définition du gouvernement en 1982, de 24% selon la celle du recensement pre-1982 et de 31% selon la définition de 1990 (Liu, Schengue, Xiubin Li, and Ming Zhang 2003). Il est donc nécessaire de relativiser l'objectivité des statistiques démographiques mondiales sur la distinction entre les zones rurales et urbaines.

Reprenons le cas de l'Inde où 27,8% de la population étaient officiellement comptabilisée comme urbaine respectivement en 2001 et 2011. Une partie majeure des 72,2 % de la population dite « rurale » aurait été classifiée comme « urbaine » si le recensement indien avait adopté les définitions utilisées dans la plupart des pays de l'Union Européenne⁹, voire quasiment l'intégralité de cette population d'après les définitions utilisées en Suisse ou au Pérou¹⁰ (Satterwhaite 2006).

⁸ 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.

⁹ Pour des résumés des définitions des agglomérations urbaines dans chaque nation, voir *United Nation World Urbanization Prospects : The 2003 Revision*, Population Division, Department for Economic and Social Affairs, ESA/P/WP.190. New York, 323 pages. 2004

¹⁰ En Suisse, toutes les agglomérations de 200 habitations au moins espacées de moins de 200 mètres sont considérées comme urbaines. Au Pérou, il suffit seulement de 100 habitations groupées de manière contiguë ou d'être un centre administratif de district pour être classifié une agglomération comme urbaine.

A l'aube de la publication de l'intégralité des résultats du *Census 2011*, la validité des premières données disponibles prête déjà à polémique et est remise en cause par les spécialistes. Alors que les experts s'attendaient à un déclin du taux décennal d'urbanisation de 2,75% (observé entre 1991-2001) à 2,23% pour 2001-2011 (estimé) (Registrar General and Census Commissioner, 2006), notamment à cause de la nature exclusive des villes indiennes et de leur incapacité à intégrer les migrants ruraux, les résultats du recensement montrent que contre toute attente, l'urbanisation se serait accrue de 2,76%, portant la population urbaine à 377 millions, soit 19 millions de plus que les projections démographiques (cf. tableau n°2)

Tableau n°2 : urbanisation de l'Inde de 1901 à 2001

Année de recensement	Nombre de villes	Population urbaine	% de population urbaine	Taux de croissance annuel moyen exponentiel (par décennie) de la population urbaine (%)
1901	1827	25,9	10,85	-
1911	1815	25,9	10,29	0,03
1921	1949	28,1	11,18	0,79
1931	2072	33,5	11,99	1,77
1941	2250	44,2	13,86	2,81
1951	2843	62,4	17,29	3,52
1961	2365	78,9	17,97	2,37
1971	2590	109,1	19,91	3,29
1981	3378	159,5	23,34	3,87
1991	3765	217,6	25,71	3,16
2001	4378	286,1	27,82	2,75
2011	7935 (+2774 nouvelles villes)	377,1	31,16	2,76

Source : Census Of India

Ces résultats surprenants posent la question de la mesure de l'urbanisation indienne. En Inde, la définition officielle des agglomérations urbaines se basent sur deux critères : les « statutory towns » (municipalités) et les « Census Towns » (villes recensées). Dans le premier cas, le statut municipal¹¹, accordé à la discrétion des Etats régionaux, offre aux agglomérations qui le possèdent d'être prises en compte dans les politiques urbaines spécifiques. La décision est donc purement administrative et ne dépend d'aucun critère statistique. En 2010, on dénombre ainsi 3648 villes statutaires¹² (sur un total de 7935 villes selon le recensement). Dans le second cas, des agglomérations sans statut municipal sont comptabilisées statistiquement comme urbaine par le *Census of India* si elles répondent aux critères démographiques et économiques retenues par le *Register Central of India* (RGI) (toute 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

¹¹ Le 74^{ème} amendement Constitutionnel de 1992 distingue trois principaux statuts municipaux : *Municipal Corporation, Nagar Palika Parishad, Nagar Panchayat* (GoI, 1992).

¹² Dont 139 *Municipal Corporation*, 1595 *Nagar Palika Parishad* et 1734 *Nagar Panchayat* (d'après le rapport de la 13^{ème} Finance Commission 2010-2015 (Annexe10.3) présenté à la Lok Sabha en Mars 2010).

primaire). Tous les dix ans, à chaque *Census*, de nombreuses agglomérations deviennent urbaines et quelques villes peuvent redevenir des villages selon ces critères.

Pour l'économiste Amitabh Kundu, les 2774 nouvelles « census towns » comptabilisées pour 2011¹³ ne refléteraient pas la réalité mais révéleraient plutôt d'un « activisme du Census » (*census activism*) qui dépeindrait une situation urbaine dynamique et plus équilibrée (la structure urbaine indienne souffrant d'une macrocéphalie métropolitaine) en comptabilisant de nouvelles villes d'une taille bien plus réduite qu'aux précédents recensements (Kundu 2011).

Les agents recenseurs disposent en effet d'une marge discrétionnaire importante dans l'identification de nouvelles villes puisque depuis 1991, ils sont officiellement autorisés à désigner comme « urbaines » des agglomérations qui ne possèdent qu'une partie des critères requis¹⁴ par le *Census* (Denis, Marius-Gnanou, 2011). La subjectivité des fonctionnaires dans l'identification des nouvelles villes, qui s'explique aussi à cause de l'insuffisance des données disponibles pour connaître précisément les caractéristiques des agglomérations qu'ils visitent (Kundu 2011), conduit à « une procédure peu scientifique et arbitraire qui empêche toute comparaison régionale » (Ramachandran, 1987, p106).

Ce scepticisme à l'égard du recensement des agglomérations n'est pas nouveau (Bhagat 2002 ; Datta, 2006 ; Schaffar 2010) car la méthodologie et la classification utilisée par le *Census of India* produit régulièrement des anomalies qui alimentent les critiques à son égard.

3) Des réalités urbaines aussi labiles que les modalités de recensements

En Inde, la classification officielle en six catégories allant de moins de 5000 habitants (classe VI) à plus de 100000 habitants (classe I) ne permet pas d'appréhender clairement le bas de la hiérarchie urbaine et exagère le processus de métropolisation. Avant 2011, les données officielles du recensement indien montraient que la part des agglomérations de moins de 100 000 habitants avait diminuée pour toutes les classes entre 1901 et 2001 au profit de celle des plus grandes villes (cf. tableau n°3)

Tableau n°3 : Nombre de villes et pourcentage de la population urbaine selon les VI classes

	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

¹³ Soit plus qu'entre 1901 et 2001 (on a dénombré officiellement « seulement » 2541 nouvelles villes durant le siècle dernier).

¹⁴ Voir note de bas de page n°6

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
2011	497	59,4%	7438 villes, soit 40,6%									
Détails par classes de villes non disponibles pour 2011.												
Source : <i>Census of India</i>												

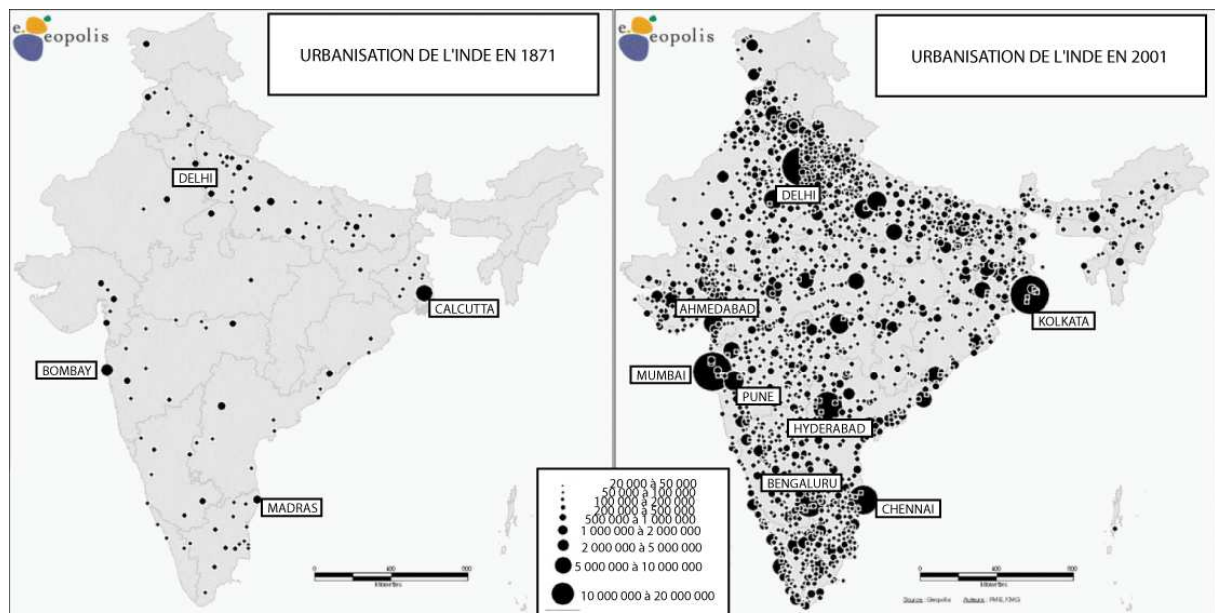
Bien que les villes de classes III et IV soient les plus nombreuses, la part de leur population a stagné tout au long du siècle pour s'établir à 9,67 et 10,23 % en 2001. La part des agglomérations de classes V et VI a chuté de 47,07% en 1901 à 9,43%.seulement en 2001. Le nombre de villes de classe V 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 semblait que le processus de graduation naturelle à partir de villes déjà existantes n'avait pas d'augmentation équivalente du nombre de villages requalifiés en centres urbains (Kundu, 2003). Les populations rurales migreraient directement vers les grandes villes, en « sautant » l'étape des petites villes, avec l'espoir d'y trouver plus d'opportunités d'emplois, participant ainsi au renforcement du processus de métropolisation et au déséquilibre de la structure urbaine. Pour reprendre l'image d'Eric Leclerc, d'après les données officielles, il semblerait donc que « le stock des petites villes ne se renouvelerait pas » (Leclerc 1997 p242), ce qui témoignerait d'une structure d'urbanisation duale, résolument tournée vers le développement des plus grandes métropoles et au détriment de larges zones peu urbanisées. Ainsi, « le semis des petites villes [ne serait] pas suffisamment dense pour desservir l'ensemble de la population rurale » (Dupont, 2008, p 11).

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, accréditée par les données officielles, d'autres auteurs ont argumenté que cette impression pouvait être faussée par des problèmes de recensement du nombre de villes (Visaria 1997, p270). En effet, en raison de la labilité de la définition du *Census of India* pour caractériser le bas de la hiérarchie urbaine, certaines petites villes peuvent être officiellement déclassifiées et retourner dans la catégorie rurale à chaque recensement. Ainsi, en 2001, selon les statistiques officielles, le grand nombre de villages de plus de 10 000 habitants (environ 3000) dépassait celui des villes de taille démographique similaire (Sivaramakrishnan et al, 2005 p19) ce qui fait dire au géographe Frédéric Landy, que la soi-disant crise des petites villes pourrait tout simplement tenir du « mythe statistique » (Landy, 2002, p188). Pour Kamala Marius-Gnanou et François

Moriconi-Ebrard, c'est bien la classification du *Census of India* « 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).

C'est dans le cadre de cette controverse que le projet *e-geopolis*¹⁵ tente de représenter l'urbanisation en partant d'une définition spatiale des villes plus systématique où « une population est considérée comme « urbaine » lorsqu'elle habite un espace bâti en continu et que celui-ci compte plus de 10,000 habitants »¹⁶. Selon les critères d'identification *e-geopolis*, on peut considérer que 37 % de la population indienne est urbaine, soit 9 points de plus que le recensement officiel de 2001 (Denis, Marius-Gnanou 2009) et toujours 6 points de plus que le Census 2011. Au contraire d'une prétendue pénurie de petites villes, on assisterait donc aujourd'hui à une « prolifération » de petites villes (Denis, Marius-Gnanou, 2011) (cf. cartes n°1 et 2).

Cartes n°1 et n°2 : L'urbanisation de l'Inde en 1871 et en 2001



Source: E-Geopolis

Si cette urbanisation est avérée (ce qui semble en partie le cas d'après les résultats du *Census 2011* avec 2774 nouvelles villes dénombrées), les conséquences pourraient être grandes en termes d'infrastructures et de planification urbaine car « les gouvernements

¹⁵ L'objet du projet *e-geopolis* est de valoriser un corpus systématique de données statistiques relatif à la dynamique du peuplement urbain. <http://e-geopolis.eu>

¹⁶ "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>

régionaux et central devraient s'engager pour accorder le statut de municipalités urbaines à ces nouvelles agglomérations et mettre en place un programme de développement adapté pour renforcer leurs infrastructures et en faire des centres de croissance » (Kundu , 2011). Cela impliquerait également une représentation plus grande des municipalités aux assemblées législatives régionales, ce qui ne serait pas sans conséquence sur la scène politique de chaque Etat (Sivaramakrishnan, 2011, p51). 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).

II. Des petites villes problématiques à prendre en compte

4) Une catégorisation statistique arbitraire

Il est difficile d'identifier précisément ce qu'est une « petite » ville puisque les seuils démographiques distinguant une « petite » d'une « grande » ville diffèrent d'une région à l'autre dans le monde, selon les institutions et selon les observateurs. Par exemple, alors qu'aux Etats-Unis, une petite ville reste considérée comme telle tant que sa population est inférieure à 50 000 habitants (Brennan, Hackler et Hoene, 2005), ce seuil démographique est doublé, avec 100 000 habitants en Chine (ZELAI, XU and Nong Zhu 2009). Ces différences d'appréhension sont non seulement observables entre les pays mais également à l'intérieur d'une même nation, selon les institutions. A titre d'exemple, citons le cas de la France où la DATAR définit comme petites villes, les aires urbaines de moins de 30 000 habitants et comme villes moyennes celles comptant entre 30000 et 200000 alors que de son côté, la Fédération des Maires des villes moyennes regroupe les communes comprises entre 20000 et 100000 habitants. Le *Water and Sanitation Program* (WSP) de la Banque Mondiale désigne quand à lui comme « petite ville » les ensembles urbains peuplés de 5000 à 50000 habitants tout en admettant reconsidérer ce seuil selon les cas.

En Inde, 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

viles» 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»¹⁷ (soit environ 400 villes moyennes en Inde). Enfin, pour le Dr S.S. Dhaliwal, les «petites villes» correspondent à toutes les agglomérations de moins de 500 000 habitants, les «moyennes villes» ont une taille démographique entre 0,5 et 1 million d'habitants (Dhaliwal, 2004, préface pIX). Le seuil démographique entre la «moyenne» et la «petite» ville indienne peut donc varier selon les observateurs entre 20 000 habitants, 50 000 habitants ou 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 concernée par les études urbaines en Inde est essentiellement anglophone et fait 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 la classification par 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): Classe IV, de 10 000 à 19 999 hab., Classe V de 5 000 à 9 999 hab., Classe VI moins de 5 000 habitants. Les *medium 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 *megacities* qui désigne des villes métropolitaines de plus de cinq 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, synonymes en français désignent des réalités démographiques bien différentes en Inde.

¹⁷Dans différents écrits du *Economic and Political Weekly*, et divers écrits récents, A. Kundu met le seuil des moyennes villes à 100000 habitants.

Selon A. Kundu, le point commun à ces villes (*towns* et *cities*) est que l'on peut les définir en négatif par rapport aux *millions plus cities* car elles « disposent de ressources bien moindres que les métropoles »¹⁸. La large catégorie « urbaine » issue de la dichotomie urbain-rural est donc bien 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. D'après le National Statistical Survey¹⁹, la pauvreté est bien plus répandue dans les petites villes que dans les autres villes ou les métropoles (Kundu *et alii*, 1999). 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 est plus importante dans ces dernières : alors que dans la classe I, 12% des ménages sont sous la ligne de pauvreté ; ils sont 23% dans la catégorie des villes plus petites, ce qui est plus élevé que dans les zones rurales (Kundu, Sarangi, 2005 ; voir aussi Himanshu 2008). La population des petites villes indiennes, notamment inférieures à 50 000 habitants, a donc des revenus par habitant très faibles en raison du manque d'emplois, 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). Le pourcentage de la population en-dessous du seuil de pauvreté et non-équipé des services de base s'accroît systématiquement à mesure que l'on descend dans les différentes classes de villes (Dubey, Gangopadhyay, 1999). Ces variations s'aggravent 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 al 1999).

La classification binaire « urbain-rural » ne rend pas compte des disparités de développement entre les villes de différentes tailles. Il est donc peu étonnant que l'analyse journalistique et politique actuelle du problème de la pauvreté urbaine, en s'appuyant sur cette catégorisation binaire et arbitraire, porte quasi-exclusivement sur le cas des bidonvilles de quelques grandes villes alors que le pourcentage de cette pauvreté augmente quand la taille des villes diminue (Dubey, Gangopadhyay, 1999). Selon l'économiste A.Kundu, plusieurs autres raisons pourraient expliquer cette anomalie: tout d'abord, les grandes villes offrent plus de visibilité aux programmes d'amélioration de l'habitat des organismes nationaux et internationaux; de plus, il est plus facile d'intervenir sur un plus grand nombre de populations

¹⁸A. Kundu dans « les villes moyennes au coeur du développement économique » in *Aujourd'hui l'Inde*, 27/08/2007. <<http://inde.aujourdhuilemonde.com/les-villes-moyennes-au-coeur-du-developpement-economique> > [consulté le 15 octobre 2010]

¹⁹ Les National Sample Survey Reports sont disponibles sur: <http://mospi.nic.in/stat_act_t14.htm> [consulté le 15 octobre 2010]

pauvres, en valeur absolue, dans les grandes villes; enfin celles-ci, lieux du pouvoir et de la reproduction du pouvoir, définissent des programmes d'action d'abord à leur profit (Kundu, et al.1999)

5) La myopie des politiques dites « urbaines »

Une rapide revue des politiques urbaines indiennes depuis l'Indépendance révèle la réelle incapacité des planificateurs indiens à pouvoir prendre en compte le cas particulier des petites villes.

Après l'indépendance, le gouvernement indien a tenté de limiter la concentration de l'urbanisation en renforçant les capacités de rétention des campagnes grâce aux petites villes mais a peiné à concevoir des politiques spécifiquement axées vers ces dernières (Dupont, 1995).

Lancé en 1952 lors du premier plan Quinquennal (1951-1956), le « community development programme » divise l'Inde rurale en 5200 zones de développement dont les chef-lieux sont devenus des centres administratifs pour les campagnes, mais sans avoir réussi à devenir des centres 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 pour explicitement développer les petites agglomérations mais ces dernières 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 espérant ainsi ralentir le processus de métropolisation et favoriser la dispersion industrielle dans le pays. C'est chose faite durant le sixième plan quinquennal (1980-1985) avec le programme « Integrated Development of Small and Mediums Sized Towns »(IDSMT) dédié à l'amélioration des infrastructures de 235 villes de moins de 100 000 habitants. 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 tout de même le renouvellement et l'extension du programme à 102 nouvelles villes jusqu'à 300 000 habitants, ce qui défavorise finalement encore plus les plus petites villes.

Après ces tentatives infructueuses de développement des petites villes, les réformes libérales des années 1990 opèrent un tournant majeur en les jugeant peu compétitives face à des grandes villes plus productives et plus rentables.

Au niveau de la dispersion urbaine, en 1988, malgré les recommandations de la première commission nationale sur l'urbanisation sur le rééquilibrage de l'armature urbaine, le développement de 32 centres urbains de plus d'un million d'habitants désormais considérés comme les moteurs de la croissance économique indienne sont clairement financièrement privilégiés par l'Etat. Dans la continuité de ce rapport, les années 1990 voient le lancement des réformes économiques qui impliquent des changements drastiques dans la politique de dispersion urbaine. Le lancement de la nouvelle Politique industrielle de Juillet 1991 inaugure clairement l'ère des réformes libérales résolument tournées vers le commerce extérieur (avec notamment la dévaluation et la convertibilité partielle de la roupie en 1992): 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 et déjà urbanisées aux dépens de l'objectif d'équilibre urbain des décennies précédentes (Sandesara, 1991). 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, la première commission sur l'urbanisation inaugure le principe du recouvrement des coûts et la libéralisation de l'investissement ce qui va contribuer à encore handicaper les plus petites villes (Kundu, 1989, p. 1186-1187). Ce changement majeur des années 1990 sanctionne l'échec de la gestion centralisée à fournir une offre de services publics efficiente et durable, alors qu'elle aurait théoriquement pu permettre de contrecarrer 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). Pour les observateurs, le modèle centralisé antérieur aurait échoué à cause des contraintes bureaucratiques et politiques ainsi que le manque de responsabilité et d'incitations des agences techniques régionales, notamment dans la desserte des petites villes dispersées géographiquement (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, en particulier dans les petites villes, moins rentables et peu médiatiques que leurs consœurs métropolitaines (Kundu, 1997). L'autre partie de cette stratégie prône l'efficacité et la transparence dans la gestion des projets urbains *via* une politique de décentralisation « urbaine »²⁰ lancée en 1992. Cette réforme majeure, est porteuse de grandes espérances politiques et les attentes d'amélioration de la situation urbaine sont grandes. Mais certains observateurs s'interrogent déjà sur la capacité des petites villes à s'emparer des opportunités de cette réforme conçue en référence aux plus grandes villes, plus compétitives et plus solvables face aux demandes de garanties par les institutions financières (Kundu, 2009). Enfin, bien que le gouvernement central soit encore présent dans le financement des services des petites villes à travers 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) qui s'adresse à 640 agglomérations, les ambitions financières de ces programmes peinent à rivaliser avec leur équivalent pour 65 grandes villes, le « *Urban Infrastructure and Governance* » (UIG) qui vise à en faire des métropoles « vitrines de l'Inde moderne ». bien que 57,64% des investissements disponibles financent des projets d'infrastructures dans les petites villes (majoritairement consacrés à la rénovation du système de distribution d'eau potable ou d'assainissement), cela reste proportionnellement inférieur aux financements attribués à chacune des 65 villes bénéficiaires du UIG (où les projets visent à en faire des « moteurs de la croissance économique²¹ ») (Mahadevia, 2011, p59).

Les planificateurs indiens ont peu à peu clairement influencé l'apparition de politiques libérales privilégiant les caractéristiques des métropoles au dépend de celles des villes de tailles plus réduites, moins productives et peu rentables (Bgchi, 2006, Kundu 2003 ; Mahadevia, 2011). Plus largement, l'échec des réformes prétendument « urbaines »

²⁰ En Inde, les clauses relatives à la reconnaissance des gouvernements locaux sont différenciées selon leur caractère « rural » ou « urbain », respectivement à travers les 73^{ème} et 74^{ème} amendements constitutionnels (GoI, 1992). Une partie du 1^{er} chapitre de cette thèse approfondit plus précisément cette dichotomie du cadre législatif.

²¹ « engines of economic growth » est le slogan du *Jawaharlal Nehru National Urban Renewal Mission* (JNNURM), le programme de rénovation urbaine qui regroupe l'UIDSSMT et le UIG (Cf. <http://jnnurm.nic/nurmudweb/toolkit/overview.pdf>)

s'explique dans la manière biaisée de se représenter et de penser l'urbanisation en référence aux plus grandes villes et en concevant le développement uniquement par le prisme de ces dernières.

III. Penser la petite ville hors de la métropole

6) Des petites villes négligées par la recherche

En comparaison du foisonnement de la recherche sur les grandes villes, l'intérêt de la communauté scientifique pour les petites villes apparaît très anecdotique²² et ne rend pas justice à la diversité de l'urbanisation. De temps à autres, des urbanistes essaient de le relancer, mais de manière ponctuelle et avec un succès très relatif (par exemple voir Richards, 1965 ; Choguill, 1989, Romein 1995, Hinderink, Titus 2002 ; Lemon, Clifford 2005, Satterwhaite 2006, Lewis Donald 2010). En 2009, le récent article des chercheurs anglo-saxons David Bell et Mark Jayne intitulé « Small cities ? Towards a research agenda » semble ainsi faire écho quarante ans plus tard à celui du géographe français P. George qui plaidait dès 1968 « pour une étude systématique des petites villes ». Entre temps, si quelques chercheurs ont continué à déplorer dans leurs écrits réguliers ce déficit de la recherche²³, rien ou presque n'a véritablement changé.

La France, caractérisée par la très franco-française controverse de *Paris et le désert français* (Gravier 1972), peut se targuer d'être l'une des exceptions où l'on pourrait trouver quelques-uns des spécialistes en la matière²⁴. Initiée par Lajugie en 1974 et Laborie en 1979, la recherche française sur les petites villes fait régulièrement l'objet d'écrits (Santamaria 2000, Edouard 2008, ROCQUES 2009), d'ouvrages collectifs (Mabileau, Sorbets, 1989) et de colloques²⁵. En revanche, mise à part cette exception culturelle à la française qu'il faut évidemment relativiser, dans le reste du monde et particulièrement dans les pays du Sud, l'enthousiasme pour l'étude des petites villes, malgré un regain d'intérêt (là aussi tout relatif)

²²C'est le constat de l'appel à communication du colloque International « Villes petites et moyennes, un regard renouvelé » CITERES, UMR 6173 CNRS Tours (France), 9 et 10 décembre 2010. < <https://sites.google.com/site/villespetitesetmoyennes/presentation-colloque> > [consulté le 15 Octobre 2010]

²³ comme par exemple David Satterwhaite de l'International Institute for Environment and Development à Londres, Dennis A. Rondinelli du Center for Global Business Research en Caroline du Nord ou encore Amitab Kundu de la Jawaharlal Nerhu University à Delhi qui écrivent régulièrement sur ce sujet.

²⁴ Ainsi pour le géographe P. Signoles « le nombre d'études [irait] en s'amplifiant tout au cours des années soixante-dix, selon un mouvement qui tend encore à s'accélérer au début des années 1980 – du moins pour les recherches en langue française » (Signoles, 1986).

²⁵ La plupart de ces recherches françaises s'appliquent à « poser le problème des petites villes par rapport au dynamisme des métropoles » (Laborie, 1979, p1) et s'interrogent sur leur devenir face à « une modernité envahissante » (Rocques 2009).

dans les années 1970-1980²⁶ n'est pas parvenu à constituer pas un thème de prédilection pour la recherche urbaine.

Revenons au cas de l'Inde dont la littérature scientifique produite à ce sujet illustre bien cette négligence. Se faisant le relais des représentations biaisées de l'urbanisation, la communauté scientifique peine à s'intéresser à la petite ville indienne. Aujourd'hui, l'« indianisme » semble polarisé entre les deux extrêmes de l'analyse des agglomérations rurales et de celle des grandes métropoles. Pour reprendre l'illustration de G.H. Blake à propos du monde arabe (Blake, 1980²⁷), 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. Bien sûr, cette généralisation simpliste est à relativiser mais globalement, mises à part quelques études ponctuelles jusqu'aux années 1980/1990, l'étude de la petite ville indienne est quasiment absente de la recherche sur l'urbanisation indienne.

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 avant tout sur le rôle des villages et, dans une moindre mesure, 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 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 de petits centres urbains. A cette époque donc, la plupart des études portant sur les petites villes indiennes défendaient le développement des petites agglomérations afin qu'elles servent de centres de croissance pour 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 ; Dupont, 1995), certains chercheurs ont commencé à plaider pour la concentration de

²⁶ Comme la littérature peut en témoigner : 170 références sont rassemblées dans Blitzern Silvia, Julio Davila, Jorge E. Hardoy and David Satterwhaite *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, 1988. 168 pages

²⁷ Voir aussi Leclerc 1995, p1

l'industrie dans des villes de taille importante, essentiellement pour des raisons d'efficience 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 inefficience économique.

A partir des années 1980 et 1990, 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 se recentre quasi-intégralement sur l'objet métropolitain en délaissant celui des petites agglomérations. 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. Par exemple, dans l'introduction d'un ouvrage intitulé *La ville en Asie du Sud*, Véronique Dupont et Djalal G.Heuzé (2007) ne cachent pas cette fascination des chercheurs 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. » (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 Kolkata, 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 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 bas 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 de villes, 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 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.

Par une habile substitution sémantique, la recherche urbaine parle donc souvent²⁸ de la ville indienne à travers quelques métropoles et à travers quelques cas très particuliers, elle impose Bombay, Calcutta, Delhi, Chennai ou Bangalore comme les archétypes de la ville indienne. Mais le monde indien se caractérise aussi par une hétérogénéité de situations où la diversité de l'objet « ville » est loin de se réduire seulement à ces dernières. La population urbaine se répartit aussi dans de nombreuses petites agglomérations qui présentent une autre complexité territoriale et où les rapports de force se posent différemment. L'analyse scientifique de l'urbanisation indienne est donc en partie lacunaire.

7. La référence métropolitaine est un frein à la mesure objective de l'urbanisation

Au-delà du cas indien et comme le font très justement remarquer les géographes Dave Bell et M. Jaynes, cette négligence des chercheurs et des urbanistes vis-à-vis de la « petite ville » est due à une représentation biaisée de la ville : au contraire des métropoles, perçues comme des « villes abouties », les petites villes ne sont perçues que comme des « villes en devenir » et ne seraient donc pas les cas d'études les plus légitimes pour étudier « l'urbain » (Bell, Jaynes, 2006). Pour illustrer et conceptualiser l'évolution historique de la ville, nombre d'observateurs ont préféré se concentrer sur les grandes villes²⁹ qu'ils considèrent comme les plus avancées dans les processus de transformations urbaines car elles représentent le mieux les grands thèmes de recherche habituels sur les dynamiques urbaines (l'évolution de l'organisation socio-spatiale de la ville et le rapport entre l'urbanisation et l'économie...). Il est tout à fait compréhensible que les métropoles concentrent l'attention des observateurs : elles sont le siège du pouvoir, qu'il soit économique, politique, social ou culturel, et sont soumises à une intensification de leur croissance démographique qui provoque des

²⁸ Conscient de ce déficit de recherche, certains organismes ont récemment 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 spécifiquement 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) et associé à plusieurs centres de recherche indien, tels que The Center for the Study of Regional Development (JNU, Delhi), The Department of Geography (Burdwan University), The Indira Gandhi Institute of Development Research (Mumbai), The School of Planning and Architecture (Delhi), s'intéresse exclusivement au cas des petites agglomérations. 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 minoritaires face à la profusion des études portant essentiellement sur les grandes villes.

²⁹ Du début du XX siècle avec le philosophe allemand Georg Simmel (Georg Simmel « The metropolis and mental life » in D.Frisby et M.Featherstone (Eds) *Simmel on Culture*, Sage, London, (1903) 1997) au début du XXI siècle avec par exemple le géographe anglais A.J.SCOTT (A. J. Scott (ed.) *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*, Oxford: Oxford University Press, 2001) en passant par tant d'autres.

transformations et des tensions. La recherche urbaine s'est donc attachée légitimement à comprendre les mutations des métropoles et des agglomérations en voie de métropolisation³⁰. Ainsi, New York, Londres, Paris, Berlin et Los Angeles correspondent le mieux à ce que les observateurs veulent observer et démontrer. De la même manière, lorsque que la recherche urbaine s'est diffusée aux pays du Sud, elle s'est d'abord concentrée sur les grandes villes (Mexico, Sao Paulo, Johannesburg, Casablanca, Le Caire, Bombay, Delhi...) et a donc imposé la référence métropolitaine pour définir « LA ville » et plus largement l'« urbain ». Ainsi, certaines observations propres aux cas métropolitains sont mises en valeur dans la recherche comme l'incarnation même de l'urbanité. Les mutations observées dans les villes de Delhi ou Mumbai seraient alors l'exacerbation de dynamiques proprement « urbaines » alors que les petites villes pourraient présenter des variations qui les en différencieraient.

De même, la plupart des tentatives de typologies de villes ont été faites à partir de critères que seules les grandes villes peuvent atteindre dans leur plénitude (Bell, Jaynes, 2006). Quels que soient les critères choisis, la métropole s'impose toujours dans la recherche comme l'idéal-type de l'urbanité : la « ville globale » (Londres et New York) ; la « technopole » (Silicon Valley, Bangalore), la « ville Créative » (Boston, Toronto). Ces métropoles deviennent le baromètre d'après lequel toutes les autres villes doivent être jugées. Cette référence à la métropole, qui concentre les restructurations économiques et la globalisation a de fait jeté le discrédit sur les petites villes (villes « non-globales », « non-technopoles », « non-créatives »...) où ces aspects sont différenciés, voire secondaires ou moins visibles. De ce fait, les réflexions urbaines se sont construites en référence à la métropole globale. Dès lors, lorsque des analyses ont pris pour études de cas des villes non-métropolitaines, elles se voient d'abord contraintes de se référer à ces dernières, qui leur correspondent mal, quitte à les discréditer par la suite, avant de pouvoir espérer élaborer leurs propres théories urbaines.

Enfin, en focalisant l'attention sur le niveau supérieur de la hiérarchie urbaine, les métropoles et les agglomérations en voie de « métropolisation », la plupart des études scientifiques cantonnent les petites villes à un rôle de développement des zones rurales. La faible littérature s'intéressant aux petites villes se limite ainsi à s'interroger sur leur capacité à ralentir la pression urbaine des plus grandes agglomérations (Hardoy Sattethwaite, 1986; Choguill, 1989 ; Rondinelli, 1983 ; Evan, 1992). Les recherches sur les petites villes

³⁰ Du début du XX siècle avec le philosophe allemand Georg Simmel (Georg Simmel « The metropolis and mental life » in D.Frisby et M.Featherstone (Eds) *Simmel on Culture*, Sage, London, (1903) 1997) au début du XXI siècle avec par exemple le géographe anglais A.J.SCOTT (A. J. Scott (ed.) *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*, Oxford: Oxford University Press, 2001), en passant par tant d'autres, la fascination pour les grandes villes a toujours dominé la recherche urbaine.

s'inscrivent généralement dans une filiation thématique au modèle centre-périphérie (Lewis 1954), dont le débat a été récemment réactualisé par les tenants de la théorie du *New Economic Geography* (NEG) selon laquelle seules les externalités positives liées à une forte concentration urbaine permettraient l'accélération de la croissance économique (Krugman 1991, ; Lall et al., 2004) et ceux qui y opposent une prolifération des petites villes liées à d'autres phénomènes (Denis E., Marius-Gnanou K. 2009 ; Séminaire Kick-Off Suburban Burdwan 2011). Bien que ces questions soient essentielles pour la compréhension des dynamiques urbaines, peu de chercheurs s'aventurent en revanche à considérer la thématique des petites villes sous un autre angle d'approche, en tant que représentant légitime d'une partie de l'urbanisation, pour en étudier d'autres dimensions.

Il ne s'agit pas ici de prendre la défense des petites villes en débattant un éventuel « avantage métropolitain » (Halbert, 2010) ou en s'interrogeant sur les handicaps liés à leur petitesse (Lefebvre, 2003, p25)³¹. L'intérêt est plutôt de participer plus largement à un enrichissement de l'analyse de la ville à travers le cas spécifique des agglomérations non-métropolitaines. En d'autres termes, il est nécessaire de s'intéresser à la petite ville pour ce qu'elle est, un objet d'étude légitime, plutôt que de la considérer simplement comme une métropole en devenir afin de mieux comprendre le processus d'urbanisation avant de prétendre pouvoir le mesurer ou l'analyser.

Conclusion

L'ensemble des savoirs scientifiques, des outils statistiques et des politiques urbaines s'est essentiellement focalisé sur une partie de l'urbanisation, principalement celle des métropoles et des grandes villes, tout en ayant la prétention d'appréhender la ville dans sa complexité. Or, la réalité des petits centres urbains se distingue sur certains points des dynamiques urbaines observées dans les plus grandes agglomérations. Pour l'instant, les outils d'analyse et de planification apparaissent donc peu adaptés au cas spécifiques des petites villes alors que les enjeux de l'urbanisation vont continuer à s'y renforcer.

A la suite d'autres appels plaidant pour une meilleure prise en compte des petites villes, cette communication voudrait conclure en rappelant l'importance de ces

³¹ A ce sujet, lire l'ouvrage de Ludovic Halbert *L'avantage Métropolitain*. (PUF, collection « la ville en débat », 2010) et consulter l'intéressante réflexion de Bertrand Lefebvre « Is small so Beautiful ? » dans son mémoire de maîtrise de géographie intitulé *Métropolisation et offre de soin une approche SIG à Delhi*, université de Rouen, 2003 (p 25) http://www.csh-delhi.com/publications/downloads/reports/LEFEBVRE_B_memoiremaîtrise.pdf <consulté le mercredi 4 mai 2011>

agglomérations dans l'appréhension, la compréhension et les réponses à apporter au processus d'urbanisation. Nombre d'observations, de théories et de politiques réalisées dans les grandes métropoles pourraient ainsi être complétées et repensées à travers le filtre des petites villes. Il apparaît donc nécessaire d'enrichir la réflexion sur l'urbanisation vers l'étude de ces dernières afin d'une part de compléter la connaissance sur la ville d'autre part de pouvoir proposer des réformes véritablement adaptées à leurs caractéristiques. A cet effet et à propos du cas spécifique de l'Inde urbaine, le programme SUBURBIN (Subaltern Urbanization In India) lancé en 2011 par Eric Denis (Institut Français de Pondichery) et Marie-Hélène Zérah (Centre de Sciences Humaines), spécifiquement axé sur les villes indiennes de second rang, annonce un renouvellement prometteur des regards sur les villes indiennes non-métropolitaines. Ce genre d'initiative ouvre l'espoir à plus long terme d'une meilleure mesure de l'urbanisation dans toute sa diversité qui permettrait aux planificateurs d'éviter que « les petites villes des Etats les moins développés vivent dans des conditions inhumaines, sans eau potable, sans toilette et sans électricité » (Kundu, 2009, p169).

Bibliographie

BHAGAT, (R. B.), 2011, "Emerging pattern of urbanization in India". *Economic and Political Weekly*, vol XLVI n°34: 10-12.

BHAGAT, (R. B.), 2002, "Challenges of Rural-Urban Classification for Decentralised Governance". *Economic and Political Weekly*, 37(25) : 2413-2416.

BAGCHI (S.), 2006, CHATTOPAHYAY (S.), 2004 "decentralized Urban Governance in India, implications for Financing Urban Infrastructure", in *Economic and Political Weekly*, "vol.39, n°49

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

BRENNAN (Christiana), HACKLER (Darrebe), HOENE (Christopher) 2005, "Demographic change in Small cities , 1990 to 2000" in *Urban Affairs Review*, (40) 342-361.

CHOGUILL (Charles) Small Towns and Develment: A Tale From Two Countries in *Urban Studies* 26, 267-274, 1989.

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.

DENIS (Eric), MARIUS-GNANOU (Kamala) 2011 « Toward a better appraisal of urbanization in India », *Cybergeo : European Journal of Geography* [En ligne], Systèmes, Modélisation, Géostatistiques, document 569, mis en ligne le 28 novembre 2011, consulté le 14 décembre 2011. URL : <http://cybergeo.revues.org/24798> ; DOI : 10.4000/cybergeo.24798

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) 1995 *Decentralized Industrialization and urban Dynamics : The Case of Jetpur in West India* Sage Publication New Delhi/ Thousand Oaks / London 431 pages

DUPONT (Véronique), 2002 « Le monde des villes » in Saglio-Yatzimirsky M.-C. (dir.), *Population et développement en Inde*, Paris, Ellipses, pp55-84

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

EDOUARD (J.-C.) 2008, « La petite ville : contexte scientifique et enjeux de développement/aménagement », *Bulletin de l'Association des Géographes Français*, Volume 2008-1, pp. 3-12.

GEORGES (P.), 1968 « Pour une étude systématiques des petites villes », *Annales de Géographies*, n°424, LXXVII^e année nov-déc, pp73-74

GRAVIER,(J-f) 1972 *Paris et le désert français* , Flammarion.

GRAUSMANN (John V.) 1977 "order of magnitude of the world's urban and rural population in history" in *United Nations Population Bulletin* 8, United Nations, New York, pages 16-33

HALBERT (Ludovic) 2010, *L'avantage métropolitain*, PUF, coll. « La ville en débat ».

HARDOY (Jorge, E.), SATTERHWAITE (David) 1986 « why Small and Intermediate Urban Centres ? » in Jorge E.Hardoy and David Satterhwaite (eds.) *Small and Intermediate Urban Centres – Their Role in Regional and National Development in the Third World*, Hodder and Stoughton, London. Sidney, Auuckland, Toronto, p1-17.

HIMANSHU (2008) "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

JAIN (Mahendra Kumar), GHOSH (M.) KIM (W.B.) 1992 "Emerging Trends of Urbanisation in India. Occasional Paper" No. I of 1993, Office of the Registrar General and Census Commissioner, India, New Delhi.

KUNDU, (Amitabh), 2011 "Method in Madness; urban data from 2011 Census" in *Economic and Political Weekly*, vol XLVI, n°40

- 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). 2003 « Urbanisation and urban governance. Search for a perspective beyond neo-liberalism » in *Economic and Political Weekly* n°38 (29), p.3085.
- 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), 1997, "Trends and Structure of Employment in the 1990s: Implication for Urban Growth." *Economic and Political Weekly*, 32(4): 1399-1405
- 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
- KRUGMAN (P.), 1991, « Increasing returns and economic geography » in *Journal of political Economy*, vol 99, pp483-99
- LABORIE, (J.-P) 1979, *Les petites villes*, Paris, Editions du CNRS
- LAJUGIE, (J.) 1974, *Les villes moyennes*, Paris, Cujas.
- LALL (Somik V.), SHALIZI (Zmarak), DEICHMANN (Uwe) 2004, "Agglomeration economies and productivity in Indian Industry" in *Journal of Development Economics* 73(3), pp643-673.
- LANDY (Frédéric) 2002 *Une Géographie de l'Union Indienne*, Editions du Temps, Paris.
- 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.
- LEFEBVRE (Bertrand) 2003 *Métropolisation et offre de soins, une approche SIG à Delhi* mémoire de maîtrise sous la direction d'Alain Vaguet Université de Rouen, UFR de Lettre et Sciences Humaines LEDRA UMR IDEES 6063
- LEMON (Anthony), CLIFFORD (David), 2005 "Post-apartheid Transition in a small South African Town: Interracial Property Transfer in Margate, KwaZuku-Natal", in *Urban Studies*, vol 42, N°1, 7-30, January 2005.
- LEWIS (Nathaniel M), DONALD (Betsy) 2010 "A new rubric for 'creative city' potential in Canada's smaller cities" in *Urban Studies* 47(1), 29-54,.
- LEWIS (A.) 1954 "Economic Development with unlimited supply of labour", Manchester School
- LIU (Schengue), LI (Xiubin), ZHANG (Ming) 2003 *Scenario Analysis on Urbanization and Rural-Urban Migration in China*, Interim Report IR-03-03 CHINAGRO PROJECT: Report of WP1 Institute of Geographic Sciences and Natural resources Research Chinese Academy of Sciences, Beijing
- MABILEAU (Albert), SORBETS (Claude) (eds) 1989 *Gouverner les villes moyennes*, Talence, Centre d'Etudes et de Recherche sur la Vie Locale

- MAHADEVIA, (D.), 2011, « Branded and Renewed ? Policies, Politics and processes of Urban Development in the Reform Era » in *Economic and Political Weekly*, vol.XLVI n°31, Juillet 31, 2011
- MARKUSEN (J.), RUTHERFORD T.F. & TARR D., 1999, "Foreign direct investment in services and the domestic market for expertise", paper presented at Second Annual Conference on Global Economic Analysis, Denmark, 20-22 June
- 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, Anthropolos, 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
- PILGRIM (Nick) ROCHE (Bob) REVELS (Cathy) KINGDOM (Bill) KALBERMATTEN (John) 2004 *Town Water Supply and Sanitation* Bank Netherlands water Partnership Project # 43 Town Water Supply and Sanitation Initiative The World Bank Washington DC September 2004
- RICHARDS (P.G.) 1965 "Local Government Reform: Smaller Towns and the Countryside in *Urban Studies*, 2: 147-162,
- ROLEIN, (Arie) 1995 "the production Structure of Smaller Towns In Rural Regions in Latin America: A cas From Northern Costa Rica" in *Urban Studies*, vol.32,N°3
- ROQUES (J.-L) 2009, *La fin des petites villes, une modernité envahissante*, Paris, L'Harmattan
- RONDINELLI (D.A).1983, *Secondary Cities in Developing Countries: Policy for Diffusing urbanization*. Beverly Hills, CA: Sage.
- 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.
- SANTAMARIA, (F.) 2000, « La notion de villes moyennes en France, en Espagne et au Royaume-Uni », in *Annales de géographie*, n°613, pp. 227-239
- SATTERWHAITE (David),2006 Outside the large Cities, The demographic importance of small urban centres and large Africa, Asia and Latin America IIED [Human Settlements Working Paper](#) 34 pages
- SIGNOLES (P.) 1986 « Quelques réflexions sur les petites et les villes moyennes dans le monde arabe » in *Petites villes et villes moyennes du monde arabe*, centre d'études et de recherche URBAMA, fascicule de recherche n°17, vol II, p813, cité par E. Leclerc dans sa thèse de doctorat
- SIMMEL (Georg) 1903 « The metropolis and mental life » in D.Frisby et M.Featherstone (Eds) *Simmel on Culture*, Sage, London, 1997
- SIVARAMAKRISHNAN (K.C)_KUNDU, (Amitabh), SINGHJ, (B.N) 2005 *Handbook of urbanization in India*, Oxford University Press, New Delhi, 177 pages
- SIVARAMAKRISHNAN (K.C.), 2011, "Urban Development and Metro Governance" in *Economic and Political Weekly*, volXLVI n°31, 30 Juillet 2011
- TEEFFLEN (P.B.M. Van) 1992 *Centres and rural development: a study of the supply and use of public services un Mali, west Africa*. Dissertation, Utrech University, Utrech, KNAG/NGS 138.

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

XU (Zelai) ZHU (Nong) 2009 “City Size Distribution in China : Are Large Cities Dominant ?” in *Urban Studies*, 46(10) 2159-2185.

YOJANA (1988) *Focus on Small-scale Sector*. Vol.32, N^o4, 1-15 Mars, New Delhi.