

Sommaire

- 1 Editorial
- 2 Le vrai prix de l'eau
- 3 Le secteur informel, à Bombay
- 4 Décentralisation et finances municipales
- 5-6 L'habitat indien moderne
- 7 Chandigarh, un modèle sans réplique
- 8 Nouvelles de la coopération



Kampur

Villes en développement

Inde

Récemment invité au Sommet de la technologie d'Hyderabad par le Ministre de l'Energie, de la recherche et de la technologie, le Professeur Alagh, j'ai été une nouvelle fois frappé par le dynamisme indien. Je voudrais communiquer cette impression favorable à tous les milieux économiques et scientifiques français.

Au cours de mon passage la France et l'Inde ont esquissé des partenariats en matière de recherche sur trois sujets : la biotechnologie, la monétique et le cycle de l'eau. Sur ce dernier thème, le contour de l'accord reste à préciser mais le présent numéro y contribuera à sa façon. Les horizons que, grâce à une méthode fort intelligente, Marie-Hélène Zérah ouvre à nos spécialistes de l'eau me paraissent en effet très intéressants.

Il est essentiel que la France et l'Europe apportent une attention accrue à l'urbanisation de l'Inde : c'est en effet dans les villes que naîtront toujours plus d'occasions d'échanges entre cet immense pays et nous-mêmes. Aujourd'hui 24 villes au moins dépassent le million d'habitants. Mais le réservoir démographique des campagnes est gigantesque : au recensement de 1991, la population rurale représentait encore 74,3 % de la population totale (contre 80 %, 20 ans auparavant). Combinée avec la démographie propre des villes, la migration urbaine, plus lente que dans plusieurs pays de même niveau, est tout aussi inexorable, poussée

par l'excès de main d'œuvre agricole et tirée par la différence croissante de la valeur ajoutée entre le secteur agricole et les secteurs industriel et tertiaire (même informels).

En ce sens, le présent numéro de Villes en développement évoque des questions essentielles par ses trois articles initiaux : sur l'eau urbaine (Marie-Hélène Zérah), le secteur informel urbain, révélateur du développement du pays (Marie-Caroline Saglio), et les moyens financiers des collectivités (Isabelle Milbert).

Quant aux deux autres articles, ils nous rappellent en illustrant leur propos que toute action s'inscrit dans une culture (Vincent Grimaud) et dans une histoire (Pierre Couté) qui, dans le cas de Chandigarh, est aussi un peu la nôtre.

Je saisis l'occasion qui m'est donnée pour manifester toute mon admiration et ma sympathie à Son Excellence Ranjit Sethi, Ambassadeur de l'Inde en France, au moment où il nous quitte. Il n'a en effet ménagé aucun effort pour mieux faire connaître son pays chez nous et le nôtre chez lui. Je suis certain que son passage portera encore de nombreux fruits. ■

Claude Allègre
Ministre de l'Education nationale
et de la Recherche scientifique et technique

Le vrai prix de l'eau

Marie-Hélène Zérah, Centre de Sciences Humaines à New Delhi

L'irrégularité de l'offre d'eau potable dans les grandes villes indiennes contraint les ménages à des stratégies pour se procurer ce bien, indispensable à la vie. L'analyse du coût de ces stratégies ouvre des horizons à une politique plus dynamique de l'offre.

La fourniture d'eau dans les villes indiennes (environ 250 millions d'habitants) rencontre des difficultés de financement, de gestion et d'exploitation des réseaux ainsi que de fortes contraintes (dégradation des ressources, croissance démographique, élévation des niveaux de vie et augmentation du coût des infrastructures). Le service fourni aux usagers, en particulier aux ménages qui consomment entre 60 et 70% de l'eau distribuée¹ s'en ressent. Tout d'abord, les citoyens n'ont pas tous accès à l'eau potable² : 16% d'entre eux en sont dépourvus³. Ensuite les disparités de service selon les villes et les strates de population sont prononcées. Ainsi, la consommation dans les trois grandes métropoles dépasse 200 lppj (litres par personne et par jour) : 213, 247 et 250 lppj pour Calcutta, Bombay et Delhi. Mais elle n'excède pas les 100 lppj pour 1/3 des 212 villes de plus de cent mille habitants, dont Madras. Et si le taux de raccordement dépasse 50% à Delhi et à Bombay, il n'atteint pas 35% à Madras et à Lucknow! Quant à la consommation d'eau dans les bidonvilles, elle est souvent inférieure à 50 lppj (47 à Dehradun⁴, 35 à Delhi et 20 à Hyderabad⁵).

Par delà ces diversités, les problèmes rencontrés sont similaires : réseaux vétustes, forte proportion d'eau non comptabilisée (24, 30 et 36% respectivement pour Bombay, Delhi et Calcutta), tarifs très subventionnés, etc. Cela se traduit par un débit insuffisant et un service irrégulier : la distribution est limitée à 20 minutes par jour à

Rajkot, 3 heures à Madras, 5 heures à Bombay, 10 heures à Calcutta⁶.

Nous avons analysé les conséquences de cette intermittence de l'offre à partir d'une enquête auprès de 700 ménages raccordés (rarement étudiés) de l'agglomération urbaine de Delhi⁷. Cette recherche a mis en évidence trois résultats importants. 1) Les ménages réagissent aux déficiences du service par des stratégies nombreuses mais diversement adaptées.

Le stockage est la plus répandue : presque 2/3 des ménages interrogés stockent l'eau dans des seaux et un ménage sur deux utilise des réservoirs (sur le toit, ils se remplissent pendant les heures de distribution avec ou sans l'aide d'un moteur électrique). Le pompage d'eau souterraine (forage de puits profonds reliés à des réservoirs ou pompes manuelles) est une autre stratégie courante à laquelle ont recours environ 30% des ménages; si cette stratégie procure une grande autonomie à ses utilisateurs, elle contribue à la dégradation de la nappe phréatique.

Les deux autres stratégies importantes sont l'organisation des activités en fonction des horaires de distribution et le traitement de l'eau⁸ qui concernent entre 25 et 30% des ménages. On notera que l'achat d'eau à des voisins ou à des porteurs d'eau, habituel dans d'autres pays, n'existe pas. Néanmoins, un marché privé de vente d'eau (camion-citerne, eau minérale) émerge rapidement même s'il ne concerne encore qu'un nombre limité d'usagers.

2) L'analyse des stratégies met en évidence les rôles discrimi-

nants du revenu et de l'offre dans le choix des ménages. Ainsi les ménages à revenus élevés subissant une forte irrégularité du service, ou simplement la craignant, choisiront souvent des stratégies coûteuses (puits, réservoirs, moteurs électriques, stocks de précaution) alors que les ménages moins aisés compenseront les déficiences du service par du temps consacré au réaménagement de leurs activités et au stockage dans des seaux. Toutefois, les paramètres ne jouent pas toujours dans le sens attendu : même des ménages à faibles revenus investissent dans des équipements.

3) Mais, quelles que soient les stratégies adoptées, le chiffrage de chacune d'entre elles reflète les inégalités sociales.

Le coût calculé dans chaque type de stratégie comprend les investissements, le fonctionnement et l'entretien des équipements, le temps perdu, les coûts du traitement de l'eau et des maladies hydriques. Ainsi, le coût de l'irrégularité de l'offre pour les ménages avec un revenu supérieur à 12000 roupies⁹ par mois correspond à 1,4% du revenu, alors qu'il est de 15,7% pour la plus basse tranche de revenus.

En définitive les dépenses privées pour la fourniture d'eau s'élèvent en moyenne à environ 2000 roupies par ménage et par an (environ la moitié de ce coût correspond au coût d'opportunité du temps). Cette somme correspond à 5,5 fois le montant des factures d'eau redevables à la municipalité. Au niveau de la ville, le coût agrégé de l'irrégularité de l'offre pour les ména-

ges raccordés représente presque 3 milliards de Rs, soit 8,5 fois plus que les prélèvements réalisés par la municipalité auprès de ces mêmes ménages.

Trois conclusions peuvent être tirées. Tout d'abord le coût social et individuel de l'irrégularité de l'offre est considérable. C'est le cas à Delhi, mais c'est sans doute aussi le cas pour les autres grandes villes indiennes. Ensuite, dans un contexte d'offre insuffisante, les statistiques officielles ne permettent, ni d'appréhender la complexité de la réalité, ni d'évaluer la demande des différents usagers, ce qui est pourtant indispensable à l'orientation de la politique de l'eau potable.

Enfin, et ceci est encourageant, il existe une capacité contributive des ménages à laquelle pourraient recourir les municipalités pour financer l'amélioration du service de l'eau. ■

¹. Banque mondiale, 1996. India, urban infrastructure services review. Polygraphié. Washington D.C.

². Entendre par cette expression : n'ont accès au réseau, ni par un branchement propre, ni par une borne-fontaine à une distance raisonnable.

³. Selon les chiffres du ministère du Développement urbain. Ces chiffres proviennent de statistiques officielles. Ils sont néanmoins à prendre avec précaution ; leur intérêt est de refléter nettement les disparités de service.

⁴. Choc et alii, 1996. Coping with intermittent supply : problems and prospects. Dehradun. EHP. Activity report n°26. Washington D.C.

⁵. Lall V., 1991. Drinking water delivery systems in urban slum settlements : status, development strategy and action plan ; SDS. New Delhi

⁶. Banque asiatique de développement. 1993; Water utilities data book, Asia and Pacific region. BAD. Manille. Philippines.

⁷. Zérah M.H. 1997. Contribution à l'analyse des infrastructures urbaines : la réponse des ménages à l'inconstance de l'offre d'eau à Delhi. 2 tomes. Université Paris XII.

⁸. Le traitement de l'eau municipale ou souterraine par filtre (céramique la plupart du temps) ou par ébullition.

⁹. 1 FF vaut environ 6 Roupies.

Le secteur informel à Bombay

Marie-Caroline Saglio

L'avenir de Bombay se joue dans les transformations progressives du secteur informel; l'accès au crédit, la création d'infrastructures urbaines, l'éducation et la qualification des personnes sont des conditions essentielles d'une évolution favorable.

En Inde, le secteur informel se définit par opposition au secteur concerné par la législation du travail, comme le Factory Act de 1948 qui impose des salaires minima et des protections aux entreprises dont la taille et le capital dépassent certains seuils.

Le secteur informel comprend donc les unités de capital inférieur à trois cents mille roupies¹ et de moins de 10 ou 20 employés selon qu'elles utilisent ou non de l'énergie. Il regroupe les travailleurs indépendants, les unités familiales, les petits ateliers, les recycleurs, les vendeurs de rue... Il se caractérise par une main d'oeuvre peu qualifiée, une très faible intensité de capital, et une faible productivité².

91% des emplois

La distinction de l'économie indienne entre secteurs formel et informel est récente³. Dans les industries du siècle dernier (jute, mines, plantations de thé), une majorité des travailleurs étaient embauchés comme temporaires à statut précaire. Depuis les années cinquante, le secteur organisé offre des emplois réguliers à une poignée de privilégiés, tandis que le gros de la main d'oeuvre rejoint, soit les non-permanents, soit, majoritairement, le secteur informel. En 1991, ce dernier employait 90,6% de la population active totale et représentait 64% du produit national net⁴.

Interdépendance

La séparation de l'économie en deux secteurs occulte leur in-

terdépendance et le continuum des conditions de l'emploi. Ainsi à Bombay, dans les quartiers des anciennes usines textiles de Parel et de Worli, les travailleuses qui confectionnent des condiments, des supports de carton pour des sticks d'encens, des balayettes avec des matériaux recyclés... travaillent pour le compte de négociants et de commerçants locaux du secteur formel. A côté de leurs cabanes, les petits ateliers de métallurgie, d'impression de textile et les «sweat-shops», où femmes et enfants produisent vêtements, tapis et chaussures à des cadences maximales pour un coût dérisoire, vendent directement ou par intermédiaire à des exportateurs ou à des entreprises du secteur formel.

Un informel pas si souple

La distinction entre les deux secteurs, aujourd'hui mondiale, a favorisé l'image d'un secteur informel libre et flexible, par opposition au secteur formel souffrant d'un excès de régulation. Or le secteur informel indien est très segmenté : l'entrée sur ce marché concurrentiel passe par l'aide de réseaux fondés sur des liens de parenté ou de caste. Ainsi la confection du cuir dans le bidonville de Dharavi est réservée à certaines communautés intouchables ou musulmanes qui dépendent de négociants maratha. Certes cette division du travail est en relation avec des qualifications artisanes traditionnelles et des savoir-faire ouvriers, mais elle apparaît largement dictée par des



Marie-Caroline Saglio

stratégies de monopole sur le marché informel. Les perspectives de mobilité sociale sont bloquées par ces rigidités. En outre, elles sont compromises par l'impossibilité pour le travailleur d'épargner, de se qualifier et, pratiquement, de revendiquer.

Informel, urbanisation et bidonville

Depuis une vingtaine d'années, les activités tertiaires riches (finance, tourisme) se développent au centre de Bombay, tandis que les unités de production se sont déplacées à la périphérie qui ne cesse de s'étendre au nord. Alors que les industries traditionnelles (textile) déclinent, celles à haute productivité (pharmacie, pétrochimie, électronique) se développent. Le secteur informel croît avec elles⁵; comme il est majoritaire, les caractéristiques de l'urbanisation sont liées à son développement.

Chaque jour, Bombay, ville de 12,5 millions d'habitants et capitale économique de l'Inde, accueille 500 nouveaux travailleurs migrants. Cette main d'oeuvre, majoritairement pauvre, ne peut trouver d'habitat que dans les bidonvilles (40% de la population de Bombay). Elle y recherche aussi son emploi car il est le lieu où l'informel se développe et se diversifie le plus.

Les bidonvilles, enclaves de terrain occupées par quelques centaines de familles ou colonies tentaculaires de quatre cent mille âmes comme Dharavi, sont caractérisés par le manque d'espace de vie et d'infrastructures (eau potable, latrines, système éducatif généralisé, centres hospitaliers, transports publics...). Quoiqu'il y ait une hiérarchie entre les bidonvilles, depuis les quartiers tolérés par la municipalité jusqu'aux squats illégaux, la dégradation de l'espace et des conditions de vie des migrants à

Bombay semble en moyenne s'accroître. En effet, la migration industrielle augmente, et avec elle la concurrence pour l'espace et la situation dans la ville. L'offre excessive de main d'œuvre explique par ailleurs un taux de chômage d'environ 20% dans les bidonvilles et des salaires inférieurs de plus de la moitié à ceux du secteur formel. En définitive, il existe un lien fort entre le développement du secteur formel, celui de l'informel et l'extension des bidonvilles.

Un enjeu primordial pour Bombay

Le dernier rapport de la Banque Mondiale sur le travail⁶ prône la dérégulation et l'accroissement du rôle du marché. Appliquée à

l'Inde, cette doctrine conduit à préconiser le développement du secteur informel. Or celui-ci, tel qu'il existe à Bombay, segmenté, stratifié, caractérisé par le manque d'accès au marché de l'argent et aux infrastructures fondamentales, telles que l'électricité et l'eau, ainsi que par des conditions de travail particulièrement précaires, ne se développera pas favorablement, c'est-à-dire sans paupérisation d'une partie de la population urbaine, si ces réalités ne sont pas prises en compte.

Or, plutôt que de condamner le secteur formel pour ses contraintes excessives et d'ignorer les déséquilibres du secteur informel, il s'agit précisément de jouer les synergies entre les deux secteurs et de favoriser les

transformations du dernier. Le renforcement des procédures d'accès au crédit, à la technologie et au marketing, une meilleure distribution de ressources par l'implantation d'infrastructures de base ainsi que des efforts en faveur de l'éducation et de la qualification professionnelle seraient les meilleurs emplois des moyens publics disponibles. ■

¹. environ 40.000 FF.

². Pour un approfondissement du lien entre activité informelle et formelle, v. en particulier Breman, J. «A dualistic labour system? A critique of the informal sector concept», *Economy and Political Weekly*, Bombay, 27 nov., 4 et 11 déc. 1976, pp. 1870-6, 1905-8, 1939-44; Holström, M. «Industry and inequality: the social anthropology of Indian labour», Cambridge (1984); Heuzé G. (1992) «Pour une nouvelle compréhension des faits et

des hommes du secteur non structuré», Paris, Editions de l'ORSTOM; Bromley, R. (ed) (1985) «Planning for small enterprises in Third World cities». Pergamon, Oxford; Bromley, R. & Gerry, C. (eds) (1979) «Casual work and poverty in Third World cities», Wiley.

³. Le terme «économie informelle» a été employé pour la première fois par Hart en 1971, v. Hart, K. (1973), «Informal incomes opportunities and urban employment in Ghana», *Journal of Modern African Studies*, London, March, pp. 61-89

⁴. National account statistics, 1993. En 1981, le secteur informel employait 90,3% de la main d'œuvre et représentait 70% du produit national net. Le secteur formel n'absorbe donc pas le surplus de main d'œuvre, même en période de croissance.

⁵. Pour l'inscription des secteurs productifs dans l'espace urbain, v. Sassen, S. (1994) «Cities in a world economy». London, Pine Forge Presse.

⁶. World Bank (1995), *World development report*, «Workers in an integrating world», Washington DC.

Décentralisation et finances municipales

Isabelle Milbert, directeur adjoint, IUED, Genève

Le succès de la décentralisation indienne semble ne dépendre que d'un meilleur partage des ressources fiscales entre gouvernement central, Etats et collectivités locales. Un statu quo serait catastrophique mais un dénouement favorable dynamiserait l'économie.

Malgré une tradition séculaire d'autonomie des collectivités locales, il a fallu attendre 1992 pour qu'un amendement constitutionnel vienne renforcer les structures démocratiques et techniques des villes indiennes. Les réformes récentes ont renforcé leur position politique vis-à-vis des 26 Etats fédérés. Ces derniers n'ont plus le droit de dissoudre les assemblées municipales et de les placer sous administration directe, comme c'était la norme jusque-là. Désormais assurées d'élections régulières, les collectivités locales urbaines apparaissent beaucoup plus crédibles. Depuis 1994, les élections municipales se sont déroulées dans de bonnes conditions dans la plupart

des régions, portant au pouvoir municipal plusieurs milliers d'élus. Par ailleurs cette décentralisation possède de nombreux atouts: le soutien de la population, le processus démocratique (qui a redémarré sous les meilleurs auspices depuis deux ans), d'excellents diagnostics effectués par des praticiens chevronnés, enfin la volonté, au niveau municipal, de renforcer les capacités d'action.

Cependant, la réforme constitutionnelle a été conçue, imposée et mise en oeuvre par le gouvernement central, à Delhi, alors que l'exécution des mesures sur le terrain, la création des collectivités locales urbaines, la transmission des fonctions et surtout les modalités de financement dépendent du bon vouloir des Etats.

Chaque Etat définit les impôts de la compétence des municipalités et les taux d'imposition à appliquer. Dans les faits, la situation varie considérablement d'un Etat à l'autre, tant en ce qui concerne la dévolution

des fonctions que les transferts de financements.

Comme la plupart des Assemblées et des politiciens n'ont aucun désir de perdre une parcelle de pouvoir, les transferts financiers sont dramatiquement insuffisants en regard des fonctions nouvelles des collectivités. Dès avant la réforme de 1992, ces fonctions constituaient une liste impressionnante: entretien de l'ensemble des services urbains (eau, assai-

Marie-Caroline Saglio



nissement, ramassage des ordures ménagères, voirie, éclairage public, marchés, abattoirs, services funéraires...), responsabilité de l'éducation primaire, de la sécurité et de la santé publique dans son sens le plus large, tâches administratives courantes telles que l'enregistrement des naissances et des décès.

Alors que cette liste de fonctions se trouve confirmée et augmentée par la réforme constitutionnelle, la situation fiscale des villes apparaît ridiculement faible. Le seul impôt qui rapportait de façon régulière des sommes importantes (environ 50% des revenus) était l'octroi. Or il a été progressivement éliminé par les Etats, au cours des années 80, du fait de son caractère obsolète et anti-économique. Il n'a jamais été remplacé: seule une subvention compense temporairement sa disparition, ce qui a considérablement affaibli des finances locales déjà fragiles. Le nombre de personnes assujetties est faible, et les

villes ne disposent que d'instruments fiscaux et financiers peu productifs : l'impôt sur la propriété, peu progressif et difficile à actualiser, une série d'impôts locaux difficiles à lever et de rendement faible (impôts sur les animaux et les véhicules, par exemple), et les redevances sur les services urbains. Le budget municipal dépasse rarement quelques francs par an et par habitant, à l'image des jeunes municipalités africaines. Au total, les taxes municipales ne rapportent que 3,5% des revenus fiscaux de l'Etat central et 8,2% des revenus fiscaux des Etats fédérés.

Les carences au niveau du personnel municipal ne font qu'aggraver la situation. Une fonction publique locale dévalorisée, mal payée, avec des cadres supérieurs trop mobiles, obtient de très faibles rendements : environ 60 à 65% des impôts réclamés sont payés, alors même que les bases fiscales sont largement sous-estimées, en particulier pour l'impôt sur la pro-

priété (sous-estimation de 50% à 60%, selon O.P. Mathur).

Cette faiblesse des finances municipales constitue la pierre d'achoppement majeure de la décentralisation indienne. Elle accentue les difficultés en matière de santé publique et d'infrastructures. Or ces dernières s'avèrent cruciales pour le maintien de la croissance économique indienne, comme le souligne Rakesh Mohan, auteur d'un rapport remarquable rendu au gouvernement de l'Inde en début d'année. Les expériences innovantes tentées par quelques municipalités, telle Ahmedabad se lançant dans des emprunts en Bourse, sont pour l'instant très isolées et masquent un peu la réalité. Car l'important est de trouver de nouvelles sources de financement, régulières et progressives, dont on voit mal comment elles ne viendraient pas d'un nouveau partage de l'impôt avec les Etats, ce que ces derniers ont refusé jusqu'à présent. Un statu quo serait catas-

trophique alors qu'un dénouement favorable dynamiserait à coup sûr l'économie.

Mais face au blocage actuel des Etats, la meilleure voie pour les collectivités locales est la prise en charge résolue de questions à la mesure de leurs moyens, solution préférable à l'inertie. Certaines l'ont compris et se sont lancées dans une refonte de l'ensemble des services municipaux, à l'image de Surat, frappée par la peste il y a quatre ans, devenue depuis un modèle en matière de santé publique.

Enfin, comme le rappelle P.S.A. Sundaram, l'un des maîtres d'oeuvre de la réforme administrative, ce n'est qu'en jugulant la corruption et en assurant les services (comme cela est le cas dans quelques villes), que des édiles peuvent obtenir le soutien actif des habitants leur permettant de procéder à une augmentation des redevances et à une réforme de l'impôt sur la propriété. ■

L'habitat indien moderne

Vincent Grimaud

Le sous-continent indien est le théâtre d'une civilisation urbaine multimillénaire. Mais celle-ci ne présente pas de ces états « purifiés » de l'habitat qui réfléchissent une image éthérée de la tradition, ni davantage celle d'une modernité assimilable à la nôtre.

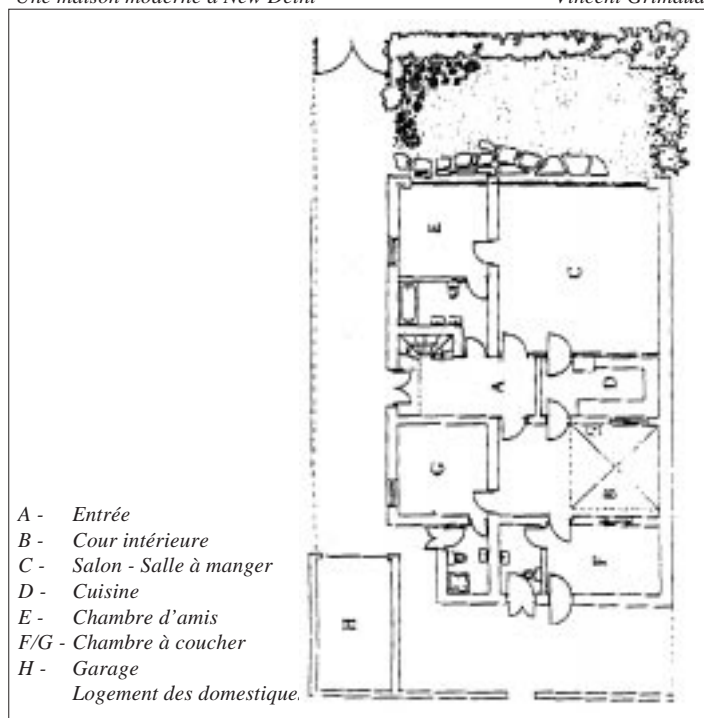
La transition dont elle accumule les marques s'exhibe dans l'habitat suburbain spontané, mais aussi bien dirigé, où s'efforcent de survivre des cultures traditionnelles sans toujours le secours d'une modernité acceptable. Ce problème-clé, dont on sait qu'à des degrés divers il est celui de toute urbanisation, peut être éclairé par une meilleure connaissance des rapports entre moderne et traditionnel lorsque les acteurs, les habi-

tants, ont la possibilité de rendre manifestes, dans leur espace, les stratégies qui optimisent pour eux les situations de confrontation et réalisent leur propre modèle de fusion entre des apports culturels hétérogènes.

C'est à ces acteurs privilégiés que nous ferons référence à propos « d'habitat indien moderne », entendu comme réalisation permanente de la manière d'habiter et non comme ensemble des nouveaux modè-

Une maison moderne à New Delhi

Vincent Grimaud





Construire un projet de territoire. Du diagnostic aux stratégies par O. Mazel, P. Vazard, K. Werner. - Paris: Comité de liaison de comités de bassins d'emploi, 1997. - 74 p., tabl.

Ce guide propose une démarche méthodologique fondée sur l'écoute et l'implication des acteurs en vue de trois objectifs : élaborer une approche globale qui combine aménagement, économie et lien social, initier une démarche d'animation participative du territoire, considérer le diagnostic comme un processus de validation d'enjeux et de projets identifiés.

(Recherche-action interministérielle : min. de l'Équipement des Transports et du Logement, de l'Emploi et de la Solidarité, DATAR et réseaux du développement local)

Prix : 80 FF

→ Contact : METL, éditions Villes et Territoires, La Grande Arche, 92055 La Défense cedex, France

Le Delta du Nil. Densités de population et urbanisation des campagnes par Sylvie Fanchette. Préface d'Yves Lacoste. - Tours : URBAMA, 1997. - 389 p., bibliogr., tabl., fig., phot., cartes h.t. (Fascicule de recherches, n°32)

Cette thèse de doctorat en géographie soutenue à l'Université Paris VIII prend en compte, pour l'analyse de l'évolution des formes de surpeuplement dans le Delta du Nil, aussi bien la géomorphologie d'un delta modifiée par les travaux hydrauliques que les projets successifs d'un appareil d'État et les modifications de son maillage territorial. Cette méthode, combinée à la cartographie précise des phénomènes économiques et sociaux, démontre que la géographie est un efficace moyen d'action.

Prix : 160 FF

→ Contact : URBAMA, Site Loire, 23 rue de la Loire, 37023 Tours Cedex, France

L'avenir des villes africaines. Enjeux et priorités du développement urbain par Catherine Farvacque-Vitkovic et Lucien Godin. - Washington : Banque mondiale, 1997. - X-178 p., fig., tabl., bibliogr. (Coll. Le développement en marche)

La majorité des pays africains s'est engagée dans des réformes de décentralisation. Les problèmes urbains, auxquels devaient faire face les autorités centrales, concernent donc aujourd'hui les responsables locaux. Ce document, fondé sur l'expérience de l'Afrique francophone, propose une réflexion et des outils qui devraient contribuer à mieux cibler les futurs projets urbains dans leur nouveau contexte municipal, notamment en ce qui concerne la fourniture des services de base aux populations.

Prix : 140 FF; stock number 13869

→ Contact : Banque mondiale, 66, avenue d'Iéna, 75116 Paris, France

les architecturaux issus des politiques de logement et de planification urbaine.

L'utilisation de l'espace « à l'indienne » est liée au modèle traditionnel de la grande famille hiérarchisée -la « joint family »- et à sa fonction comme éléments d'un tout : le « système des castes » au double sens idéologique et empirique du terme, c'est-à-dire à la fois comme « théorie » sociologique et comme ensembles humains concrets spatialement juxtaposés. Un même principe ordonne hiérarchiquement la société des castes et domine l'organisation de l'espace traditionnel : l'opposition du pur et de l'impur. Celle-ci ne saurait être ramenée à une combinaison entre des pré-occupations hygiénistes et un domaine du sacré. Elle gouverne tout ce qui vise à interdire les contacts dangereux entraînant une impureté dont le risque principal est l'atteinte au statut social, ou même sa chute. L'opposition propre/sale qui caractérise l'hygiénisme ne concerne pas les mêmes pratiques. D'autres modèles, dirions-nous « cardinaux », comme l'institution du pardà (écran-voile) qui dispose de la situation et de l'attitude de la femme mariée dans le groupe, engendrent certaines pratiques d'organisation de l'espace habité qui ne pourront pas être décrites ici, mais qui confèrent à la maison traditionnelle sa particularité. Ainsi son caractère « introverti », illustré par la disposition des pièces autour de la cour centrale.

Les nouveaux modèles architecturaux qui se diffusent en Inde n'ont certes pas la capacité d'influencer les modèles culturels qui commandent les pratiques de l'espace. Pourtant ces dernières s'inscrivent dans le contexte d'une évolution rapide des modes de vie, en particulier dans les classes moyennes et moyennes-supérieures des villes. La question reste donc : dans quelle mesure ce système traditionnel et les oppositions qu'il engendre, trouvent-ils encore leur place dans l'habitat moderne ?

L'administration et l'urbanisation ont eu notamment comme consé-

quence l'éclatement de la base territoriale des castes. Pour de nombreux groupes sociaux, cet éclatement entraîne une telle division de l'espace résidentiel de la famille indivise que l'habitat moderne semble aller au devant de la famille nucléaire. Pourtant les classes moyennes-supérieures auraient plus que les autres, grâce à la propriété immobilière, la possibilité de maintenir l'indivision familiale dans la communauté de résidence. Or celle-ci est de moins en moins effective. Il y a donc là une réelle évolution. L'abandon progressif du pardà, du moins dans ses expressions les plus manifestes, auquel tend à se substituer une accentuation de la division public/privé, est un autre exemple de cette évolution. Traditionnellement tournées vers l'intérieur de la famille, désormais c'est à l'égard du visiteur extérieur que les précautions pour éviter le contact entre les femmes et les hommes restent les plus apparentes. Ainsi dans la maison dont nous présentons le plan, les deux portes qui permettent de passer du salon à la cuisine, puis de la cuisine à la cour, n'ont de sens que par rapport à l'entrée. Dans cette villa bâtie pour un couple et ses enfants, la présence d'agnats plus âgés que la « belle-fille - maîtresse-de-maison » n'est plus à craindre.

Par rapport à la circularité de la maison traditionnelle dont la cour centrale constitue le lieu stratégique où se négocient évitements et rencontres (pur/impur), on lit clairement dans le plan la bipolarisation de l'espace entre public et privé qui marque l'orientation vers le « fonctionnel ». Mais une marge est laissée pour que les modèles, eux aussi, fonctionnent. La disposition des issues et des portes montre bien que tout est fait à la base suivant une distribution moderne centrée sur le hall d'entrée, à quoi vient s'ajouter tout un système d'entrées, de sorties et de passages secondaires qui permettent le jeu des oppositions pur/impur, masculin/féminin, etc.

Parlant d'adjonctions, nous semblons postuler que la « conception » est moderne et l'adaptation

traditionnelle. C'est qu'en effet la conception nous est apparue comme une sorte de « show-piece » idéologique de la modernité qui a d'ailleurs ses succédanés fonctionnalistes (et technocratiques) dans l'habitat collectif. Nous en citerons pour preuves deux séries de faits. Tout d'abord, le rapport architecte-client sur lequel les entretiens nous renseignent : ce qui est posé au départ comme nécessité, c'est la maison moderne « fonctionnelle » dont l'apparence témoigne de la modernité de son propriétaire. Dans le cas exemplaire qui est présenté, la conception s'appuie sur un système rue ↔ jardin ↔ drawing-cum-dining room qui définit l'utilisation de la parcelle et très largement l'ensemble du système habité. Ce n'est qu'ensuite, en corrections et additions, qu'intervient l'organisation de la cour intérieure (réduite ici au tiers du jardin mais qui, passée dans le domaine privé, peut disparaître) et des systèmes de circulation. Seconde série de faits : les additifs ou détournement qui, après la construction et le premier aménagement à l'occidentale, viennent corriger la modernité. Ainsi dans le salon, à côté du mobilier moderne, l'installation d'un moghul-room au ras du sol où seront partagées entre hommes, le soir venu, conversations et boissons, et qui servira individuellement au repas. A défaut de commensalité, mais par souci éducatif, la table de salle à manger est plutôt réservée aux enfants.

Dans cet habitat, c'est le moderne qui constitue l'ornement et c'est le traditionnel qui constitue la vraie fonctionnalité. Ainsi font les « ruses de la raison ». ■

New Delhi - Villes en développement



Chandigarh, un modèle sans réplique

Pierre Couté, architecte IPRAUS-CNRS

Fin 1950, le Gouvernement du Penjab sélectionne Le Corbusier comme architecte-conseil pour l'édification de la capitale du nouvel Etat¹.

Dès février 1951, une équipe composée de Le Corbusier et de Pierre Jeanneret, ainsi que de Jane Drew et Maxwell Fry, déjà mobilisés lors d'un projet antérieur², se retrouve au pied des contreforts himalayens.

L'appel à des architectes étrangers s'explique : seule la J.J. School de Bombay forme en petit nombre des architectes indiens depuis la fin du XIX^{ème} siècle et la dernière grande réalisation urbaine de l'Empire, New-Delhi (ni néoclassique, ni moghole, mais «Impériale» suivant le mot de son concepteur, Luytens) ne répond pas aux références des nouvelles élites politiques de l'Inde, de sentiments plus socialisants qu'«Impériaux». La dimension du projet (500.000 habitants à terme) et la renommée de son concepteur permettent d'envisager une réalisation marquante de l'histoire de l'architecture et de l'urbanisme.

Pour développer son projet, Le Corbusier s'appuiera sur ses propositions pour Marseille-sud et Bogota, ainsi que sur ses écrits relatifs à la ville moderne.

Son arrivée en Inde introduira la référence «moderne» tant en architecture qu'en urbanisme et elle accompagnera la formation d'une génération d'architectes indiens de grand talent.

Dès les années 70, cette même génération engage la critique du mouvement moderne et donc celle de Chandigarh. Formée après l'Indépendance, elle pose la question des références vernaculaires dans le vocabulaire architectural et celle de l'emploi de matériaux locaux. Personne en effet ne conteste la

qualité du Capitole ou du Palais des filateurs d'Ahmedabad, mais on constate que les structures poteaux-poutres avec remplissage de briques et les brise-soleil sans subtilité ont essaimé avec banalité dans toute l'Inde.

On recherche donc des formes et des espaces plus «indiens». Par ailleurs, dans un pays où l'immense majorité des habitants ont encore des savoir-faire ruraux, la faible utilisation de ceux-ci dans l'architecture «moderne» fait naître des critiques.

On relève enfin la non-adaptation de la ville aux modes de vie et pratiques socio-spatiales indiennes et ainsi on oppose Chandigarh à ce que devrait être une ville «authentiquement indienne»³. On observe que cette cité-jardin ordonnancée ne permet aucune appropriation «informelle» des espaces, alors que dans les centres anciens, les espaces sans affectation précise sont utilisés par les habitants et par les activités, dites aussi «informelles».

Mais il faut se souvenir qu'en 1950, la volonté du Premier Ministre était claire : il s'agissait de créer un système urbain inscrivant dans l'espace une autre organisation de la société. C'est dans cette perspective que furent organisés les secteurs et prévues leurs densités ; du nord, lieu du pouvoir politique, de la bureaucratie et du judiciaire⁴, au sud, consacré à l'habitat avec les maisons en bande des petits employés, l'organigramme administratif se lit dans la surface allouée à chaque parcelle. Cette nouvelle hiérarchisation spatiale veut remplacer celle des villes et villages de l'Inde, mais la différence ne réside en fait

que dans les critères de la hiérarchie.

L'uniformité du paysage urbain de Chandigarh relevée par les critiques ne recouvrirait-elle donc pas une critique du lissage des hiérarchies voulu par Nehru ?

La recherche de références en urbanisme comme en architecture va alors se tourner vers la tradition et les textes : l'Inde classique offre en effet de nombreux modèles de villes. Les traités classiques d'urbanisme proposant la planification spatiale et l'organisation des activités seront alors étudiés et réinterprétés en ce sens au sein, il est vrai, d'une certaine élite. Des projets seront promus, comme l'extension de la ville de Jaipur, à la fin des années 80. Ce nouveau discours sur la ville pourrait être rapproché de la radicalisation des sectarismes et des fondamentalismes. Les deux mouvements sont en effet concomitants et ils se rejoignent dans la réponse à une question comparable à celle que posait Nehru en 1950 : quelle est l'expression spatiale de la société que l'on désire voir naître ?

Cela étant, dans le contexte du développement rapide du pays, des opérations d'urbanisme promues par le secteur privé et des carences en infrastructures, Chandigarh retrouve aujourd'hui une saveur de cité-jardin de plus en plus regardée et appréciée. ■

¹. Né de la partition entre l'Inde et le Pakistan.

². Projet Mayer et Nowicki de 1949.

³. Avec toutes les réserves à apporter sur ce qualificatif, les modes de constitution de la ville en Inde renvoyant à de multiples références difficiles à sérier sereinement.

⁴. Ensemble du Capitole.

Formations



Cycles internationaux de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées

- **Maîtrise d'ouvrage urbaine «Villes, développement, expertise internationale»**
Paris, du lundi 28 mars au vendredi 22 mai 1998

Ce cycle de huit semaines organisé par l'Institut français d'urbanisme (IFU), l'ENPC et l'ISTED, avec la collaboration d'organismes spécialisés dans la coopération internationale, se propose de «requalifier» des responsables de haut niveau, fonctionnaires d'administration centrale, de grandes villes, de grands organismes gestionnaires du développement urbain.

Il permettra aux participants :

- d'acquérir les éléments de connaissance nécessaires à l'aide à la décision en matière de maîtrise d'ouvrage urbaine,
- de maîtriser les compétences nécessaires au montage de projets urbains.

Les interventions magistrales seront complétées par des rencontres-débats avec des responsables de la Caisse française de développement, de la Caisse des dépôts, des réseaux de villes agissant dans le domaine de la coopération décentralisée, d'associations de solidarité internationale.

→ Contact : M. Manuel Rodriguez, ENPC, 28 rue des Saints Pères, 75343 Paris cedex 07, France, tél : 33 (0)1 44 58 28 26 ; fax : 33 (0)1 44 58 28 30

DEA «Dynamiques comparées des sociétés en développement. Université Paris 7, Denis Diderot

- Séminaire de D.E.A. «Villes du Maghreb» animé par Chantal Chanson Jabeur et Bouziane Semmoud.

Calendrier et programme du premier semestre 1998 :

23 janvier 1998 et 6 février 1998 : Les structures internes de la ville : méthodes et résultats ;

13 février 1998 : L'habitat «informel» en Algérie (A. Souiah) ;

27 février : Transports et déplacements en ville ;

6 mars 1998 : De la ville à la campagne (A. Prenant) ;

20 mars 1998 : Ville, eau et environnement ;

27 mars 1998 : Syndicalisme urbain (N. Benallègue).

Le séminaire, ouvert à des étudiants d'autres DEA, a lieu le vendredi, de 14h à 16h, Tour 34-44, 3^{ème} étage, salle 307, Univ. Paris 7-Denis Diderot, 2 place Jussieu, 75005 Paris, France

→ Contact : Laboratoire SEDET, Tour Centrale, 2^{ème} étage, Case 7017, 2 place Jussieu, 75251 Paris cedex 05, France, tél : 33 (0)1 44 27 47 01 ; fax : 33 (0)1 44 27 79 87

Ces journées, organisées conjointement par le programme de développement municipal et les autorités ivoiriennes, se tiendront à Abidjan du 26 au 31 janvier 1998. Il est prévu de réunir plus de 2000 élus locaux et cadres municipaux, 3000 chefs d'entreprises, décideurs, spécialistes et professionnels autour de deux ensembles d'événements :

- des journées scientifiques sur les principaux thèmes du développement municipal,
- un salon économique et commercial destiné à favoriser les échanges entre acteurs.

Contact : PDM, B.P. 01.3445, Cotonou, Bénin, tél. 229 30 05 60 ou 30 42 42, fax. 229 30 19 76

N-Aerus

Séminaire sur le recherche européenne dans les pays du Sud, Berlin 12-14 février 1998, contact : K. Teschner, tél. 49 30 31 42 1905

Nouvelles de la coopération

Forum de l'environnement urbain - Shanghai

Organisé à l'initiative du programme des cités durables - SCP - du centre des Nations Unies pour les Etablissements humains (CNUEH) en liaison avec le programme des Nations-Unies pour l'environnement (PNUE), le Forum de l'Environnement urbain s'est tenu à Shanghai du 6 au 8 octobre 1997. Il a réuni les représentants de 70 villes et 30 programmes internationaux qui avaient organisé un premier forum à Istanbul en marge de la conférence Habitat II en juin 1996.

Si l'environnement urbain constitue une pré-occupation grandissante des villes du nord et

du sud, la capacité à y faire face dépend de nombreux facteurs dont la mobilisation des usagers, la communication entre les acteurs et la capacité à mettre en place des indicateurs performants.

La prochaine réunion de ce forum devra s'appliquer à proposer des thèmes plus opérationnels, en liaison avec les associations mondiales régionales et locales de villes.

Contact : Jochen Eigen, SCP Coordinator, UNCHS/UNEP, PO BOX 30030, Nairobi, Kenya, tél 254 2 623 225, fax 254 2 624 263/4, mél. jochen.eigen@unchs.org

Des exposés plus succincts de représentants de la Commission européenne, du centre de documentation « Villes en développement » et de la GTZ ont permis ensuite d'apprécier :

- l'existence d'amorces d'un réseau européen des centres de ressources sur l'urbain (Urbandata et Urbanet), ce qui devrait permettre de constituer assez facilement ce réseau sur l'ensemble de l'Europe par rapprochement des structures en place et extension vers quelques autres centres non encore associés ;

- la volonté de la Commission de travailler parallèlement sur la gestion et la planification de l'environnement urbain. Un rapport intermédiaire a été remis par les consultants mobilisés par la Commission à tous les participants pour avis.

La principale conclusion opérationnelle de la réunion a été d'arrêter les modalités de réalisation d'un document commun de présentation des politiques européennes en matière de développement urbain à l'international : avant la fin du mois de novembre, chaque Etat-membre doit transmettre à la Commission européenne quelques pages précisant ses priorités. La Commission aura ensuite pour tâche d'élaborer une synthèse de ces propositions qui pourra être discutée lors de la prochaine réunion des experts européens, prévue au Royaume-Uni les 24 et 25 février 1998.

Le document, une fois terminé, servira de base à une communication de la Commission au Conseil des ministres, si possible d'ici la fin de l'année 1998 (a priori sous la présidence autrichienne).

La France pourra reprendre les grandes orientations de la plaquette sur la coopération française pour le développement urbain, en cours de finalisation et de validation, comme priorités à faire valoir auprès de la Commission avant le 30 novembre.

Les réactions à ce propos ont porté principalement sur la nécessaire articulation Etat/collectivités locales et sur l'intérêt d'impliquer les Etats du sud dans les programmes d'appui à la décentralisation.

Deuxième réunion des experts européens en développement urbain les 3 et 4 novembre 1997 à Paris

Les 3 et 4 novembre dernier s'est tenue à Paris la deuxième réunion des experts européens en développement urbain. La commission européenne (DG 1B et DG8) et neuf Etats étaient représentés (Allemagne, Autriche, Italie, Finlande, France, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni et Suède). Pour la France, Mme Chantal Barbieux (ISTED), Mme Françoise Reynaud (ISTED - Villes en développement), Mme Marie-Claude Tabar-Nouval (Fédération mondiale des Cités-Unies) M. Xavier Crépin (ISTED), M. Claude Pralraud (Secrétariat d'état à la Coopération) et M. François Noisette (ministère des Affaires étrangères) ont participé à l'ensemble des travaux.

Cette réunion avait pour objet de poursuivre les discussions engagées lors de la première réunion organisée à Bruxelles par la Commission les 26 et 27 février dernier, en abordant plus précisément certains thèmes correspondant à des priorités stratégiques de la coopération française en faveur du développement urbain. Elle a débuté par une synthèse des conclusions de la réunion de Bruxelles, réalisée par un consultant britannique de la Commission. Cette synthèse reprenait essentiellement quatre recommandations :

- réaliser un cadre conceptuel du développement urbain pour les politiques européennes de développement urbain,
- préciser les rôles et les responsabilités des différents acteurs concernés,
- élaborer des outils pour aider à la mise en place de projets,
- développer un programme d'information et de dissémination.

Un accent tout particulier a été mis par le consultant sur la nécessité d'inclure, dans les politiques de développement urbain, des dimensions de lutte contre la pauvreté, de renforcement des capacités et de protection de l'environnement.

Les travaux ont ensuite plus particulièrement porté sur :

- le besoin de bien connaître tous les enjeux de l'urbanisation avant de définir une politique de coopération. La discussion s'est appuyée sur une présentation par M. Michel Arnaud, urbaniste, de l'étude conduite par un groupe de chercheurs français financée par le Secrétariat d'état à la Coopération sur les dynamiques de l'urbanisation en Afrique au sud du Sahara. L'intervenant a notamment mis l'accent sur l'extrême mobilité des Africains du milieu rural au milieu urbain et réciproquement, et sur la primauté de la croissance démographique par rapport à l'exode rural dans la croissance des villes africaines aujourd'hui ;

- l'importance des villes dans le développement économique. M. Laurent Bernard, Club du Sahel, a présenté des études de cas menées actuellement en liaison avec le Programme de développement municipal sur quelques villes d'Afrique de l'Ouest et leur hinterland (Saint-Louis au Sénégal, San-Pedro en Côte d'Ivoire et Sikasso au Mali) dans le but de préciser la notion d'économie locale et de définir des politiques pertinentes de développement local: comment évaluer le produit local brut ? Quels sont les secteurs économiques les plus porteurs ? Quels sont les acteurs concernés ?

- le rôle fondamental des collectivités locales dans la gestion de la ville. M. Jean-Pierre Elong M'Bassi, Secrétaire général de la CAMVAL et coordinateur du PDM, a insisté sur l'attente très forte des collectivités locales des pays en développement vis-à-vis de l'Europe, en particulier pour qu'elle s'engage dans un appui à la décentralisation. Il a proposé trois axes prioritaires d'intervention :
 - aider à construire une parole locale,
 - renforcer les capacités en ressources humaines,
 - développer les investissements de fonction locale.

Les réactions à ce propos ont porté principalement sur la nécessaire articulation Etat/collectivités locales et sur l'intérêt d'impliquer les Etats du sud dans les programmes d'appui à la décentralisation.

Institut des Sciences
et des Techniques
de l'Équipement
et de l'Environnement
pour le Développement

Financé par les ministères



Ministère
de l'Équipement,
des Transports
et du Logement



DIRECTION GÉNÉRALE DES RELATIONS
CULTURELLES SCIENTIFIQUES & TECHNIQUES



Secrétariat
d'Etat
à la Coopération
et à la
Francophonie

Directeur de publication :
Jean Smaghe, président de
l'ISTED

Rédacteur en chef :
Michel Gérard, de l'Association
de Professionnels Développement
urbain et Coopération
(ADP)

Comité de rédaction :
Chantal Barbieux,
Xavier Crépin,
François Noisette,
Claude Pralraud,
Françoise Reynaud,
Bernard Rond,
Jean-Louis Venard

Secrétaire de rédaction et PAO :
Christiane Graechen-Rebel

Impression : Le Clavier
ISSN 1151 - 1672

Abonnement : 120 F
4 n° par an
ISTED

Centre de documentation
et d'information
"Villes en développement"
Arche de la Défense,
92055 Paris-la-Défense Cedex
France

Tél. (33) 1 40 81 15 74
Fax. (33) 1 40 81 15 99
<http://www.isted.3ct.com>
ved@isted.3ct.com