



Mission d'étude sur les villes nouvelles – villes satellites en Inde

Fiche de synthèse

Durée et date

La durée proposée est de 7 jours et 6 nuits, du **samedi 10 décembre au vendredi 16 décembre**.

Objectifs

Pour cette mission d'études et de prise de contact, il est proposé aux participants de :

1. Découvrir sur le terrain la transformation urbaine en Inde, dans sa profondeur historique et avec une vision prospective ;
2. Se familiariser avec la gouvernance et les politiques urbaines en Inde, au niveau du gouvernement fédéral, des Etats fédérés et des autorités municipales ;
3. Nouer des contacts avec responsables centraux et locaux indiens et identifier des pistes de coopération potentielles.

Public visé

- Elus en charge de l'urbanisme ou de la coopération internationale ou hauts fonctionnaires en charge de l'urbanisme de villes ou agglomérations nouvelles ou de grandes villes conduisant des politiques d'urbanisme à l'échelle de l'aire métropolitaine ou d'aménagement de nouveaux quartiers (éco-quartiers notamment) ;
- Représentants d'associations de collectivités : AMF, AMGVF en particulier ;
- Responsables de services et d'agences de l'Etat en charge de la rénovation urbaine et de programmes de planification urbaine : ANRU, Société du Grand Paris

Prise en charge

Dans le cadre de sa stratégie de soutien au développement de la coopération décentralisée, l'Ambassade de France en Inde prend à sa charge les frais sur place (transport, hébergement, repas) pour 8 participants maximum. Les participants prennent en charge les billets d'avion internationaux (sur les vols indiqués par les organisateurs).

Programme prévisionnel

10/12	Vol Paris-Delhi
11/12	Delhi - Perspective historique sur la planification urbaine en Inde - LeS villeS de Delhi
12/12	Visite à Chandigarh , modèle ou exception de l'expérience urbaine indienne
13/12	Delhi - L'urbanisation récente : l'expansion de la capitale indienne
14/12	Pune - Une métropole régionale en transformation : Pune et Pimpri-Chinchwad (New Pune)
15/12	Pune – Magarpatta, une coopérative paysanne à l'origine d'une extension urbaine
16/12	Pune - La privatisation du développement urbain : visite du projet Lavasa (Maharashtra), développé par Hindustan Construction Company
17/12 (nuit)	Vol retour vers la France

1. Une accélération récente pour une transition urbaine tardive

1.1. *Un taux d'urbanisation comparativement faible*

Les données du tout récent recensement décennal, conduit en 2010-2011, établissent le taux d'urbanisation en Inde à un peu moins d'un tiers de la population totale (31,8%). Cela représente une population urbaine de 377M, en hausse de 90M sur la décennie. Ces données traduisent d'une part la persistance en Inde, malgré l'accélération de la croissance économique depuis le début des années 1990, de modes de vie et d'habitat profondément ruraux.

Elles traduisent d'autre part un décalage dans les processus d'urbanisation entre l'Inde et les autres grands pays émergents. Ainsi, la Chine affiche un taux d'urbanisation de 46,5% en 2009 et le Brésil de plus de 81%.

Il est cependant possible que le taux indien soit structurellement sous évalué par le recensement du fait du mode de classement en zones urbaines :

- la distinction entre des villes « statutaires » (i.e. reconnues comme telles par les autorités) et des villes « du recensement » (i.e. comptées dans les zones urbaines sur la base de critères de population, d'activité non agricoles de la main d'œuvre et de densité de l'habitat) ;
- la tendance des responsables à préférer le classement en zone rurale, tant pour des raisons fiscales (taxes foncières moins élevées), budgétaires (plus de transferts vers les zones rurales) que de gouvernance (gouvernance locale moins formellement organisée).

Selon certains urbanistes et démographes, indiens ou internationaux, le taux d'urbanisation en Inde serait en fait plus proche de 40%, voire de 45% selon certains spécialistes. Il n'en reste pas moins que la population urbaine indienne reste minoritaire, dans les faits et dans les esprits. L'accélération récente de l'accroissement du taux d'urbanisation pourrait provoquer une prise de conscience plus claire de l'importance des villes dans le développement indien.

1.2. *L'accélération récente du taux d'urbanisation : l'extension du domaine de l'urbain*

Le taux d'urbanisation en Inde était en 1910 de 10%. En 1991, il n'était encore que de 25,7%. Sur la décennie suivante, il n'a progressé que de 2,1 points. En revanche, la 1^{ère} décennie du nouveau millénaire marque une accélération sensible de cette hausse, à 3,3 points.

Ces données statistiques font l'objet d'un débat entre experts, observateurs et décideurs publics quant aux causes du phénomène. Pour certains, les schémas traditionnels d'exode rural sont principalement à l'œuvre. Ce sont eux qui expliquent l'urbanisation rapide en Chine et frénétique au Brésil. Pourtant, les données sur la population rurale, qui reste en croissance marquée (+90M de personnes sur la dernière décennie), viennent nuancer l'idée d'un exode rural massif.

Les mouvements de population vers les villes indiennes restent difficiles à mesurer dans un contexte de croissance démographique soutenue et de migrations internes incessantes. En revanche, il est incontestable que le nombre de villes, quelle que soit la définition retenue, augmente rapidement. Le nombre de villes est passé de 5161 au recensement de 2001 à 7937

pour celui publié cette année. Si les villes « statutaires » ou reconnues comme telles par les autorités sont à peine plus nombreuses (4041 contre 3799 en 2001), les villes reconnues comme telles par le recensement connaissent une progression très marquée.

On peut en tirer deux remarques :

- une réticence des autorités à reconnaître le champ urbain ;
- une progression de la population urbaine qui découle autant d'un accroissement du nombre d'entités et zones urbaines que d'une croissance des villes existantes, qu'elle soit endogène ou exogène.

1.3. *Un paysage urbain en Inde marqué un nombre croissant de métropoles régionales*

La réalité urbaine indienne est dominée mais aussi masquée par le poids des 7 premières aires métropolitaines. Les 7 « metros » selon la terminologie officielle (Bombay Delhi, Calcutta, Chennai, Bangalore, Hyderabad, Ahmedabad) représentent à elles seules 64,4M d'habitants

Ville	Delhi	Bombay	Calcutta	Chennai	Bangalore	Hyde-rabad	Ahmed-abad
Population (en M) ¹	12,9	16,4	13,2	6,6	5,7	5,7	4,5

L'importance de ces villes, non seulement d'un point de vue démographique mais aussi historique, politique et symbolique, ne doit pas occulter le fait que l'Inde compte également **une cinquantaine de villes de plus d'1 millions d'habitants**, soit une quinzaine de plus qu'il y a dix ans. Certaines sont parmi les plus dynamiques en termes démographiques et économiques, concentrant des activités que les *metros* ne peuvent plus accueillir. On peut citer les plus importantes d'entre elles : Lucknow et Kanpur (Uttar Pradesh), Pune et Nagpur (Maharashtra), Jaipur (Rajasthan), Surat et Vadodara (Gujarat) ou encore Vishakapatnam (Andhra Pradesh) ou Coimbatore (Tamil Nadu).

Le restant du tissu urbain est composé d'environ 7900 villes comptant de 100 000 à 1M d'habitants (*class I*), de 40 000 à 100 000 (*class II*) et de 5000 à 40 000 (*class III*).

2. **La réponse gouvernementale aux défis de la transition urbaine : une prise de conscience récente du dynamisme urbain**

2.1. *« India lives in its village » : la transition urbaine et la vision gandhienne du développement*

La citation attribuée à M.K. Gandhi, « L'Inde vit dans ses villages », peut être présentée comme un raccourci acceptable des politiques de développement menées par les autorités indiennes depuis l'Indépendance. Le développement rural est longtemps resté la principale priorité des gouvernements successifs, qu'ils soient dirigés par le Parti du Congrès ou, par épisodes, d'autres coalitions. Dans un pays en grande majorité rural, en pleine explosion démographique et confronté au défi de l'autosuffisance alimentaire, l'essentiel des ressources publiques est allé assez naturellement aux campagnes.

Avec une population urbaine toujours deux fois moins importante que la population rurale, dans une démocratie profondément marquée par le poids des « réservoirs de votes »

¹ Source : Recensement 2001, <http://censusindia.gov.in/towns/town.html>. Ces données ne concernent que la population du territoire administratif des villes, pas celle des aires métropolitaines.

que constituent certains groupes sociaux systématiquement mobilisés dans les zones rurales, l'adaptation des politiques publiques à la nouvelle réalité urbaine est nécessairement un processus graduel.

Ainsi, l'essentiel des programmes sociaux et de développement du gouvernement de coalition dirigé par le Congrès, au pouvoir depuis 2004 et reconduit en 2009, a concerné les populations rurales : programme de garantie d'emploi pour la main d'œuvre rurale, subventions au développement des infrastructures de base dans les campagnes, programme de santé rurale...

Cependant, aux données démographiques se sont ajoutées des études économiques sur la création de valeur dans les villes. Les chiffres les plus récents montrent que les 31,8% d'urbains produisent 70% du PIB indien, inversant ainsi le rapport démographique. Il devient dès lors difficilement soutenable, d'un point de vue politique de demander à une minorité de la population largement responsable de la croissance indienne de ne bénéficier que secondairement de ses fruits. Et ce d'autant plus que les grandes villes indiennes, si elles concentrent une large part de la création de richesse et des opportunités économiques, concentrent aussi une grande part des désagréments d'un développement accéléré : pollution, circulation difficile, promiscuité, approvisionnement en eau et en énergie erratique... Ces désagréments deviennent à leur tour un frein au maintien d'un rythme de croissance « à la chinoise », qui reste une condition *sine qua non* d'une réduction rapide de la pauvreté de masse, dans les campagnes comme dans les villes. La prise de conscience politique est donc intervenue au milieu des années 2000.

2.2. Une première initiative d'envergure : le programme national de rénovation urbaine

En 2005, a été lancé le premier grand programme national de rénovation urbaine : *Jawaharlal Nehru National Urban Renewal Mission* (JNNURM). Ce dispositif a pour objectif de combler une partie du besoin d'investissement en infrastructures physiques pour 63 villes, estimé sur la période 2005-2012 à près de 19 milliards d'euros. Encore ces besoins ne concernent-ils que les routes, l'approvisionnement et le traitement de l'eau et la gestion des déchets, à l'exclusion du logement, des communications, du matériel roulant pour les transports publics, de l'énergie, des autres services publics... Le programme est doté d'environ 2,7 Mds d'euros sur les 7 années et conditionné à la mise en œuvre de réformes dans le domaine de la gouvernance et des finances publiques locales.

Il est en outre complété par d'autres dispositifs, toujours centrés sur les infrastructures physiques et soumis à des conditions de réformes locales, en particulier un programme pour les villes « moyennes » et un programme pour les villes satellites. Ces grandes initiatives nationales se superposent à des initiatives prises par les Etats fédérés, à qui la Constitution attribue la compétence principale en matière de développement urbain et d'organisation de la gouvernance des villes.

Le bilan de ces programmes, établi à l'occasion de l'évaluation à mi-parcours du XI^{ème} plan quinquennal (2007-2012), fait nécessairement apparaître des résultats contrastés :

- A l'actif, la Commission du plan inscrit la prise de conscience du rôle des villes dans la croissance indienne et dans son influence globale, l'identification des réformes indispensables à une meilleure gouvernance des villes et la recherche d'un effet de levier sur l'investissement des collectivités et du secteur privé ;
- au passif, la Commission évoque d'abord l'insuffisance des ressources financières et humaines des structures locales (Etats, municipalités), la réticence de certains Etats fédérés à transférer les responsabilités au niveau des municipalités et une tradition urbanistique non dénuée d'une rigidité un peu soviétique.

2.3. *Le programme de développement des villes satellites (Urban Infrastructure Development in Satellite Towns)*

Ce programme est un complément et presque un contrepoids au programme JNNURM. Structurellement, celui-ci profite d'abord aux très grandes métropoles, dont le portefeuille de projets et les capacités de faire sont plus importantes que celles de villes plus réduites. Delhi, Bombay ou encore Bangalore ont ainsi pu faire financer de très importantes infrastructures, notamment routières (viaduc maritime Sealink à Bombay) ou de transport public (métros à Delhi et Bangalore).

Or, l'empilement d'infrastructures ne permettra pas à lui seul de résoudre les problèmes causés par la croissance de ces mégapoles. Ainsi, la région capitale de Delhi (*National Capital Region*, équivalent du Grand Londres, couvrant l'aire urbaine de la capitale nationale) comptait en 2001 31M d'habitant (pour une surface de 33 000 km², soit environ 3 fois l'Île-de-France). D'ici à 2030, la population de cet espace devrait atteindre 85M d'habitants.

En réponse à cette croissance des grandes agglomérations indiennes, les gouvernements des Etats ont déjà favorisé le développement de centres urbains périphériques, avec l'ambition de désengorger les centres principaux, tant en termes d'activités que de logement. Ont ainsi vu le jour ces vingt dernières années des « villes-champignons » comme Gurgaon, Noida ou Faridabad autour de Delhi, Navi Mumbai ou Thane autour de Bombay ou encore New Town en périphérie de Calcutta. Ces appendices urbains ont crû de façon rapide, souvent sur la base de plans d'urbanisme mais souvent en dehors d'une réflexion aboutie sur les questions de gouvernance ou d'insertion dans un tissu urbain régional.

Le programme pilote « Villes satellites » prend donc le relais de ces « villes nouvelles » à l'indienne qui ont connu un succès mécanique et propose un soutien financier du gouvernement central sous conditions. Ces conditions sont proches de celles imposées pour le programme JNNURM :

- réformes locales : fiscalité, décentralisation ;
- approche intégrée de la planification (par opposition à la tendance de certaines villes à accumuler les projets isolés) ;
- prise en compte de contraintes de développement durable ;
- réservation de 10-15% des logements pour les pauvres urbains ;
- intégration dans des documents d'urbanisme à l'échelle de la région métropolitaine.

8 villes ont été retenues pour ce projet pilote, doté d'un budget de 5 milliards de roupies (78M€) :

- autour de Delhi : Sonapat (Haryana, Nord-Est de Delhi) et Pilkhuwa (Uttar Pradesh, Est de Delhi) ;
- autour de Bombay : Vasai-Virar (nord de Bombay, Maharashtra) ;
- autour de Calcutta : Jyoti Basu Nagar (Bengale Occidentale) ;
- autour de Chennai : Sriperumbudur (Tamil Nadu) ;
- autour de Ahmedabad : Sanand (Gujarat) ;
- autour de Bangalore : Hoskote ou Kanakpura (Karnataka) ;
- autour d'Hyderabad : Vikarabad (Andhra Pradesh).

2.4. *Le rôle du secteur privé : une priorité donnée aux partenariats public-privé et l'émergence d'un urbanisme privé*

Compte tenu du différentiel de financement entre les besoins en infrastructures urbaines et les capacités de financement (locales et nationales), la participation privée à la réalisation des équipements est depuis plusieurs années déjà un *leitmotiv* des politiques urbaines en Inde.

La recherche de partenariats public-privé, entendus au sens large (concessions, délégations de service public incluant ou non la réalisation d'un investissement et le montage financier correspondant), figure parmi les priorités de l'ensemble des grands programmes urbains cités plus haut.

Au-delà de ce partage de l'investissement, condition expresse d'une accélération du développement urbain, l'initiative privée prend parfois le relais ou devance la décision publique. Deux « villes nouvelles » promues par des acteurs privés constituent deux exemples extrêmement différents de développement : Magarpatta et Lavasa, toutes deux situées aux environs de la ville de Pune (ancienne Poona, 150km à l'est de Bombay, Maharashtra).

Lavasa est le projet d'un grand groupe de construction indien, Hindustan Construction Company. Associé à d'autres investisseurs et surtout à des « marques » internationales de l'hôtellerie, de l'éducation, des services, HCC développe un ensemble urbain autour de 4 villes-centres réparties sur les bords d'un lac. Ce projet, soutenu par les autorités locales qui ont facilité l'acquisition des terrains, fait l'objet de différentes controverses quant à ses conséquences environnementales et sociales. Il représente néanmoins une initiative d'une grande ampleur.

Magarpatta, à quelques kilomètres du centre de Pune, est le fruit d'une initiative locale très différente puisque ses promoteurs sont les détenteurs ancestraux des terrains mobilisés pour sa réalisation, 120 familles d'un clan local, les Magars. Ceux-ci se sont regroupés et ont confié le développement d'une partie de leurs terres en projet urbain rassemblant activités, commerces et logements. Prévu pour 100 000 habitants, cet ensemble bénéficie aussi du statut de zone économique spéciale (zone franche), qui a favorisé l'implantation d'entreprises notamment dans le domaine des nouvelles technologies.

Le programme de la visite d'études

Le programme prévisionnel du séjour espère donner sur 6 journées un aperçu représentatif de la transition urbaine en Inde aujourd'hui, sans négliger la perspective historique nécessaire pour comprendre la tradition urbanistique locale, ni occulter les défis provoqués par ce phénomène.

Journée 1 – Dimanche 11 décembre – Les villes de Delhi

La première journée de la visite sera partagée entre :

- une introduction à l'Inde dans ses caractères géographique, historique et culturel, avec un accent particulier sur le fait urbain au travers des époques ;
- une découverte sur le terrain de deux expériences anciennes de planification urbaine à Delhi.

Delhi est connue pour être une ville construite en plusieurs strates historiques, qui chacune ont laissé des traces dans le paysage urbain. Sans remonter jusqu'aux sites antiques d'Indraprastha ou aux villes-forteresse du sultanat pré-moghol, une découverte de Shahjahanabad, la ville conçue par l'empereur Shah Jahan (le bâtisseur du Taj Mahal), et de New Delhi, la ville construite par la Couronne britannique dans la foulée du transfert du siège du pouvoir de Calcutta à Delhi en 1911, donnera à voir la profondeur historique de l'urbanisme de la capitale indienne.



Ces deux exemples témoignent d'une tradition de planification urbaine que l'on retrouve dans d'autres grandes villes historiques du sous-continent : Hampi, capitale de l'Empire Vijayanagar (XV-XVI^e siècles, aujourd'hui au Karnataka), Fatehpur Sikri, la ville construite par l'empereur moghol Akbar pour devenir sa capitale (aujourd'hui à 30 km d'Agra, Uttar Pradesh), Srirangapatna, capitale des princes musulmans Hayder Ali et Tipu Sultan, qui ont régné sur

Mysore au XVIII^e siècle, et bien d'autres.

Ces héritages sont autant de témoignages qui nuancent le cliché d'une urbanisation indienne forcément chaotique ou, en tout cas, sans dessein construit. Ils constituent une référence pour aborder les expériences de développement urbain postérieures.

Journée 2 – Lundi 12 décembre – Chandigarh, modèle ou exception de l'expérience urbaine indienne

La ville de Chandigarh est née après la partition de l'Empire britannique en 1948. La région du Penjab fut alors partagée entre Inde et Pakistan, sa capitale, Lahore, étant rattachée à ce dernier. Le choix de construire une ville nouvelle pour abriter la capitale penjabie doit beaucoup au 1^{er} Premier ministre indien, Jawaharlal Nehru.

L'histoire de la conception de Chandigarh dans la plaine du Penjab est bien connue. La première équipe dirigée par l'architecte américain Albert Meyer, aidé par Matthew Novicki, conçut un plan en secteurs courbes. A la mort accidentelle de Novicki en 1951, Le Corbusier est chargé de reprendre le projet. L'architecte français conserve l'idée d'une division en secteurs auxquels il donne des contours orthogonaux. Chaque secteur est une unité cohérente, rassemblant les



activités nécessaires à ses occupants. Les secteurs ont aussi une identité fonctionnelle et Le Corbusier les répartit selon un plan volontiers organique : la tête représentée par le centre administratif (ou Capitole), les poumons que constituent les nombreux espaces verts...



La place de Chandigarh dans l'expérience urbaine indienne est tout à fait particulière. 1^{ère} ville planifiée réalisée après l'Indépendance, elle représente une étape historique majeure mais reste perçue comme une exception. La visite de cette cité « idéale », souvent surnommée « The City Beautiful », donnera à voir une expérience plutôt réussie d'urbanisme sur table rase. Elle servira aussi de

point de comparaison avec des expériences postérieures parfois moins probantes.

Journée 3 – Mardi 13 décembre – Delhi : L'expansion régionale de la capitale indienne

Après le détour par Chandigarh, la troisième journée permettra un panorama des extensions récentes de Delhi :

- les *sub-cities* comme le quartier nouveau de Dwarka, dont la construction a été lancée en 1995 et qui abrite déjà 1,5M d'habitants ;
- les *villes nouvelles*, développées par les Etats adjacents au territoire de Delhi et qui ont bénéficié entre autres de l'explosion des services, notamment informatiques, en Inde : Gurgaon, Noida ;
- les *villes satellites*, destinées à rééquilibrer le développement urbain à l'échelle de l'aire urbaine de Delhi : Sonapat, Pilkhuwa.

Ces visites seront l'occasion d'aborder, outre les questions d'infrastructures, celles de gouvernance à l'échelle de l'aire urbaine, de démocratie locale ou de transition sociale du rural vers l'urbain.

Journée 4 – Mercredi 14 décembre – Pune : une métropole régionale en pleine expansion

L'agglomération de Pune, deuxième ville du Maharashtra après Bombay, compte aujourd'hui plus de 4M d'habitants. Au début des années 90, la ville ne dépassait pas 1,5M de citoyens. Ces données en font une des villes en Inde dont la croissance a été la plus rapide.

La visite de la ville permettra d'observer les ressorts de cette dynamique urbaine, qui s'appuie notamment sur l'importance historique de l'enseignement supérieur dans la capitale intellectuelle du Maharashtra et sur une croissance industrielle soutenue dans les faubourgs.

Une visite de Pimpri-Chinchwad, ville née de la fusion de deux bourgs, sera également proposée. Pimpri-Chinchwad, parfois surnommée New Pune, concentre en effet un certain nombre d'activités industrielles aux environs immédiats de l'agglomération centrale que constitue Pune.

Journée 5 – Jeudi 15 décembre – Magarpatta : une coopérative à l'origine de la ville

L'histoire derrière le projet de Magarpatta mérite que la mission s'y attarde. La réalisation de ce quartier (*township*) relève en effet de l'initiative d'un collectif de 120 familles de paysans rassemblées autour d'un clan, les Magars. En regroupant leurs terres, sans s'en déposséder, pour y réaliser un projet urbain d'envergure au travers d'une société dont chaque famille est actionnaire à proportion du terrain apporté, ces familles ont inventé un modèle d'urbanisation des terres agricoles sans exemple en Inde.



Les conflits sur la reconversion des terrains agricoles se multiplient autour des grandes métropoles indiennes. On se souviendra de l'opposition des paysans bengalis qui avait conduit le groupe Tata à choisir en 2008 une autre implantation pour l'usine d'assemblage de la voiture Nano. Plus récemment, de violentes controverses opposent les autorités publiques aux paysans des contours sud-est de Delhi à propos de la réalisation d'une autoroute. Magarpatta constitue un modèle alternatif à un développement urbain imposé aux communautés locales, un cas où les

communautés ont anticipé la transition urbaine qui allait absorber leurs terres.

Journée 6 – Vendredi 16 décembre – La privatisation du développement urbain : le projet Lavasa

Le groupe de construction Hindustan Construction Company (HCC) est à l'origine de ce projet très ambitieux, situé entre Bombay et Pune, dans les *ghats* (monts bordant la plaine littorale du Maharashtra).

L'investissement total pour le projet est de l'ordre de 10 Mds de dollars. Le *master plan* a été confié à un cabinet d'urbanisme américain (*HOK*). Il repose sur la réalisation de 4 bourgs-centres dispersés le long d'un lac autour desquels se développeront les zones de logement et d'activité. A terme, le site devrait accueillir 300 000 habitants.

La particularité du projet est également de s'associer un certain nombre de partenaires qui doivent également investir pour développer les activités sur place : hôtellerie (les groupes Accor et Hilton entre autres sont associés), loisirs (académies sportives), éducation et enseignement (un accord a été passé avec l'école hôtelière de Lausanne), santé (avec des groupes hospitaliers privés indiens) et services (les groupes informatiques Wipro et Cisco doivent investir sur place).



Le paysage de Lavasa (Maharashtra), idéalisé par un dessin de la brochure de présentation du projet.

Derrière cette façade de rêve de la classe moyenne indienne, le projet pose un certain nombre de questions :

- gouvernance d'un projet et d'une ville entièrement privés ;
- insertion dans un dispositif urbain plus large ;
- respect des normes sociales et environnementales dans un contexte privé ;
- possibilité ou non de dupliquer le modèle à grande échelle, viabilité à long terme.