

Dynamiques périurbaines : Population, habitat et environnement dans les périphéries des grandes métropoles

En août 2004 s'est tenu à New Delhi un atelier de travail international sur les dynamiques urbaines dans les périphéries des grandes métropoles indiennes. Ce premier atelier, qui a bénéficié du soutien financier du ministère de la Recherche, dans le cadre de l'Action Concertée Incitative « Espaces et territoires » 2003-2004, du Centre de Sciences Humaines de New Delhi (ministère des Affaires étrangères), de l'India International Centre, du CEPED et de l'IRD, a déjà donné lieu à plusieurs publications. Il a été suivi par une journée de travail, organisée au CEPED, en novembre 2004, visant à élargir cette problématique aux autres continents.*

Des changements importants dans la périphérie des grandes métropoles

Le développement de métropoles multimillionnaires, qui marque l'évolution de l'urbanisation à l'échelle planétaire, a pour corollaire l'émergence de dynamiques socio-spatiales inédites. L'expansion spatiale de telles métropoles se traduit en particulier par des processus spécifiques à la périurbanisation comme la formation d'« espaces mixtes », intermédiaires entre les centres urbains et les espaces ruraux. Ces espaces transitoires font l'objet de transformations multiples : physiques, morphologiques, socio-démographiques, culturelles, économiques, fonctionnelles.

Ces changements sont encore plus spectaculaires dans le contexte de croissance urbaine rapide commun à de nombreuses métropoles des pays en développement. Les périphéries des grandes métropoles ne sont pas une simple « zone » parmi d'autres dans l'espace métropolitain, mais un espace dont l'occupation correspond à des enjeux divers et souvent conflictuels, révélateurs de processus qui engagent une vision politique et sociétale de la ville et de l'accès à la ville.

Le périurbain : concepts et définitions

Une revue extensive de la littérature sur le périurbain (présentée par S. Rohilla) met en évidence une diversité de définitions et de termes utilisés pour appréhender le périurbain : frange métropolitaine, frange urbaine-rurale, rurbain, périphéries métropolitaines, *desakota*, interface périurbaine. Comme le note P. Jargowsky, le concept de « périurbain » n'est pas en usage chez les universitaires américains, qui utilisent davantage les termes de « sub-urbain » (les banlieues) et d'étalement urbain (*urban sprawl*). Il se dégage toutefois de la littérature que le périurbain désigne une zone située à l'extérieur de l'agglomération urbaine existante, dans laquelle des changements importants prennent place, et qui ne peut pas être un concept statique qui renverrait à des délimitations distinctes et fixes. Comme le souligne H. Schenk dans sa contribution, les zones périurbaines sont en évolution continue. Elles connaissent une double dynamique

spatiale, d'agrandissement (elles « grignotent » sur la campagne) et de rétrécissement (elles sont mangées par l'avancement de la ville).

En conséquence, l'interface périurbaine, en Inde, en France, aux Etats-Unis ou ailleurs, renvoie d'abord à une région en changement : « les zones périurbaines sont celles qui ont été récemment transformées ou sont en train d'être transformées, de localités repliées sur elles-mêmes en localités qui existent dans une relation continue mais subordonnée à une ville centre importante » (P. Jargowsky).

Le contexte indien

En Inde, second pays dont la population a récemment dépassé le milliard, les défis de la croissance urbaine et périurbaine sont à la mesure de sa population. Si le monde des villes reste minoritaire (28 % d'urbains selon le recensement de 2001), il a toutefois engendré des agglomérations urbaines multimillionnaires. Bien qu'il n'y ait pas de déséquilibre flagrant de l'armature urbaine à l'échelle du pays, on constate une concentration croissante de la population urbaine et des fonctions économiques dans les plus grandes villes au sommet de la hiérarchie. En 2001, on compte ainsi 35 métropoles (villes ou agglomérations urbaines) de plus d'un million d'habitants, représentant 38 % de la population urbaine totale, et parmi elles 6 mégapoles dépassant 5 millions d'habitants.

Le taux d'urbanisation en Inde manifeste une progression modérée (24 % d'urbains en 1981, 26 % en 1991 et 28 % en 2001). Si divers facteurs démographiques, économiques et socio-culturels y contribuent, l'évolution des pourcentages officiels de population urbaine masque aussi une urbanisation beaucoup plus puissante, concentrée sur des zones périurbaines classées comme « rurales », une périurbanisation se traduisant par une intensification des navettes et d'autres formes de mobilités circulaires au sein des régions métropolitaines.

Les formes spécifiques d'urbanisation qui se développent à la périphérie des grandes métropoles indiennes doivent par ailleurs se comprendre dans un contexte de fortes densités

de population rurale – que l'on retrouve dans d'autres pays d'Asie¹. La diversité géographique de l'Inde appelle toutefois la confrontation d'études régionales.

Sur le plan économique et politique, le mouvement de libéralisation et d'ouverture au commerce international et aux capitaux étrangers, initié en Inde dans les années 1990, ainsi que les réformes de décentralisation administratives qui transfèrent des responsabilités plus importantes aux municipalités, ont changé le contexte de développement des grandes métropoles indiennes. Ces réformes ont favorisé leur l'insertion dans le mouvement de la mondialisation, et ont entraîné de nouvelles fragmentations et une aggravation des inégalités socio-spatiales², y compris au sein des espaces périphériques. Elles ont également affecté la distribution spatiale des pauvres, conduisant à la thèse d'une « périurbanisation décadente », se caractérisant par une population majoritairement défavorisée, un manque d'infrastructures et de services urbains, la présence d'industries polluantes ou lourdes écartées des centres urbains, un environnement dégradé³.

Les modalités de l'expansion périurbaine

Les zones périurbaines sont caractérisées par une transformation rapide de leur espace. Elles évoluent en continu par deux mouvements opposés, qui contribuent à les repousser de plus en plus loin du centre de la ville à laquelle elles sont subordonnées : d'une part un recul de leur limite extérieure vers le monde rural, et d'autre part un recul de leur limite intérieure au fur et à mesure de la croissance de la ville elle-même, telle qu'elle est définie par l'administration. Mais autant cette seconde limite est concrète, puisqu'elle correspond à une rupture dans la gestion politique et administrative de la population, autant la première est floue, et difficile à mesurer, si tant est qu'on puisse parler ici de limite.

En Inde, les facteurs qui contribuent à cette évolution permanente des périphéries urbaines sont de différents ordres. Certains découlent de politiques urbaines concernant les centres des métropoles, comme le refoulement des populations des bidonvilles ou la délocalisation des industries. D'autres proviennent directement de la planification de certaines zones périphériques qui présentent des avantages considérables : disponibilité de l'espace, proximité de la ville, qualité de l'environnement. Ainsi apparaissent des lotissements privés pour classes moyennes et aisées, et des quartiers professionnels entiers liés aux technologies de pointe, généralement le long d'axes pourvus d'une infrastructure déjà satisfaisante (route, eau, électricité). Pour les industries, une implantation aux marges de la ville permet à la fois de bénéficier d'une main d'œuvre rurale peu coûteuse et du savoir-faire d'une main d'œuvre urbaine plus qualifiée, c'est le cas par exemple à Chennai comme l'exposent P. Cadène et K. Marius Gnanou. Des quartiers pauvres font parfois l'objet d'une planification, mais le peu de moyens disponibles parmi les populations concernées comme de la part des autorités locales nuit à l'efficacité de ce type de politique. Le développement le long des axes existants conduit à une croissance hétérogène des zones périphériques, avec des corridors complets, planifiés entre différentes métropoles, comme par exemple le « couloir du savoir » prévu entre Hyderabad et Bangalore alors que des zones plus proches d'un centre urbain demeurent non planifiées. Cette hétérogénéité ne fera que s'accroître dans les années à venir si les projets actuels dans ce domaine sont menés à bien – prévoit L. Kennedy.

La mesure de l'expansion périurbaine

La mesure de l'expansion périurbaine est un exercice difficile, de par l'évolution permanente des zones concernées et l'absence de données administratives à ce sujet. Deux outils s'imposent néanmoins : les images satellites d'une part (utilisées par V. Dupont et C. Ramachandraiah), qui donnent une indication de l'usage des terres (bâti d'un côté, zones agricoles de l'autre), et les recensements d'autre part, dans la mesure où des données désagrégées géo-référencées sont disponibles. Il est par exemple possible, à partir de différents indicateurs issus du recensement, d'évaluer pour chaque centre urbain, ou pour la totalité d'un Etat, une mesure moyenne de l'extension des zones périurbaines au-delà des limites urbaines telles que définies par l'administration – comme le montre S. Oliveau pour l'Etat du Tamil Nadu.

Une mobilité caractéristique des zones périurbaines

Les mobilités spatiales des populations sont au cœur de la croissance périurbaine. Le peuplement des zones périphériques est très fortement lié au rejet des populations indésirables des centres urbains, à la migration issue des zones rurales du pays, ainsi qu'aux installations des plus aisés dans les zones planifiées à leur intention. Mais outre ces migrations, la mobilité quotidienne constitue elle aussi un aspect particulier de ces zones périurbaines. Globalement, les mobilités entre les différents espaces qui constituent la ville reflètent leur interdépendance économique.

En Inde, la mixité sociale de certains quartiers centraux des grandes métropoles est bien connue, mais cette caractéristique est loin d'être universelle. Si les mobilités entre le centre et la périphérie assure l'intégration de celle-ci à l'espace urbain, les distances impliquées et les inégalités socio-spatiales sous-jacentes sont autant de signes de fragmentation urbaine. Les populations les plus pauvres sont amenées à effectuer de longs trajets pour rejoindre leur lieu de travail ou tout simplement avoir accès aux ressources de base, comme l'eau par exemple. Dans l'agglomération de Delhi, les distances en jeu d'un quartier périphérique à un autre peuvent dépasser les 50 km, entraînant des mobilités conséquentes (décrites par A. Razak Mohamed pour certains quartiers pauvres). E. Leclerc et C. Bourguignon montrent que les classes moyennes peuvent elles aussi être impliquées dans des trajets quotidiens longs.

Des politiques urbaines au croisement des intérêts de différents types d'acteurs

Les politiques urbaines sont à la source d'une partie de la croissance périurbaine. C'est en ce qui concerne la gestion de la métropole par les autorités locales que les limites officielles de la ville ont le plus de sens. Indépendamment du continuum maintes fois décrit, en termes de densité, d'habitat ou d'activités, les limites urbaines marquent les limites de la zone d'influence d'autorités administratives différentes, et donc de politiques urbaines différentes. La planification urbaine, tout comme la distance au centre, jouent un rôle important dans la croissance et le peuplement d'un quartier (comme nous montre P. Arabindoo dans le cas de Chennai).

On peut distinguer les politiques concernant les centres urbains (rejet des industries et des citoyens indésirables), qui entraînent une croissance des périphéries, et les politiques concernant ces périphéries, parfois liées aux précédentes (délocalisation des industries et réinstallation des populations indésirables), parfois autonomes (planification de nouveaux quartiers résidentiels ou professionnels et de couloirs technologiques). Dans ce dernier cas, l'Etat intervient généralement aux côtés de bailleurs privés.

Dans les périphéries d'Hyderabad, s'articulent les stratégies de croissance de l'Etat de l'Andhra Pradesh et les stratégies des investisseurs privés, nationaux ou internationaux, analysées par L. Kennedy.

Enfin, comme le montre l'exemple de Jaipur au Rajasthan (étudié par A. Agrawal et P. Cadène), le mouvement de « globalisation » et ses effets sur la croissance et les transformations périurbaines n'affectent pas que les plus grandes métropoles indiennes, mais touchent également des agglomérations de moindre taille.

L'eau ou la limitation accélérée des ressources dans les périphéries urbaines

L'hétérogénéité des périphéries transparaît aussi dans un accès aux ressources et aux services extrêmement variable d'un quartier à un autre. L'accès à l'eau est l'un des problèmes majeurs de la croissance rapide des périphéries des grandes métropoles indiennes. Cet accès est loin d'être généralisé, et conditionne fortement le type de développement urbain. La question de l'eau est d'autant plus vitale que l'expansion périurbaine se fait souvent au détriment des réserves d'eau (lacs, rivières) qui alimentent la ville, soulevant des conflits localement, et remettant même en cause l'approvisionnement en eau des centres. Dans le cas de Chennai, où de tels conflits se sont développés au fur et à mesure de l'expansion de quartiers résidentiels aisés de la ville au-delà des réserves d'eau situées au sud de l'agglomération, l'approvisionnement en eau de la métropole grandissante est un véritable enjeu pour les populations rurales voisines (analysé par J. Ruet, M. Gambiez et E. Lacour). La question de l'épuisement des ressources bien au-delà de la frange périurbaine se pose, en relation avec la croissance périurbaine, et la nécessité d'une planification parallèle, sinon antérieure à cette croissance, transparaît. De même, la gestion des eaux usées reste très inégale dans les périphéries. Dans bien des cas, les Etats font face à de telles difficultés budgétaires, que la mise en place des services dépend beaucoup de bailleurs privés et d'associations locales. I. Baud et R. Dhanalakshmi montrent que le nombre et la contribution de ces dernières ne sont pas négligeables dans l'amélioration des conditions de vie dans les quartiers résidentiels pour classes moyennes ou aisées.

Qualité de la vie et environnement

Dans les espaces périphériques se côtoient résidences de luxe et zones dégradées – situation illustrée par le cas de Delhi présenté par V. Dupont. Une approche basée sur la qualité de vie des différents segments de la population périurbaine peut permettre d'appréhender cette hétérogénéité de peuplement, comme le propose D. Mahadevia pour Ahmedabad.

L'hétérogénéité du peuplement et de la qualité de l'habitat des quartiers périurbains peut frôler le paradoxe : des parties aisées de la population y recherchent une qualité et un cadre de vie qu'elles ne peuvent trouver ailleurs, alors que l'environnement s'y dégrade rapidement, en relation à la densification rapide de quartiers non planifiés et à la relocalisation d'industries polluantes. Un essai portant sur la pollution dans l'agglomération de Delhi, présenté par A. Sharan, montre que toute étude tentant de mettre en relation peuplement et environnement doit intégrer le temps, car tout comme les caractéristiques, le peuplement évolue en fonction du contexte et des attentes des populations concernées.

Le fait que la croissance se fasse le plus souvent au détriment des intérêts environnementaux est abordé dans de nombreuses contributions ; nous avons déjà abordé ce problème concernant les ressources d'eau, mais il est tout aussi crucial à propos des

espaces verts, dont le maintien est en permanence remis en cause par les besoins d'habitat de la population. Plus généralement, la croissance périurbaine perturbe fortement les écosystèmes des zones rurales qu'elle absorbe. Des solutions durables au maintien d'un environnement de qualité sont difficiles à trouver, et ne sont pas toujours la priorité des autorités locales ou de l'Etat.

A titre d'exemple, le cas de Mumbai est particulièrement illustratif, car plusieurs questions liant l'environnement et l'expansion de la ville y ont été abordées. La ville, bâtie sur une presqu'île, n'a que peu de possibilités d'expansion. C'est seulement vers le nord que cette croissance peut avoir lieu. En particulier, la côte nord-ouest a vu au cours des 15 dernières années le développement d'un marché résidentiel sans précédent, analysé par H. Burte et M. Krishnankutty. La population y a été en partie attirée par la qualité de l'environnement et du cadre de vie, mais sa présence participe de la dégradation écologique de la région, qu'atteste par exemple la disparition progressive de la pêche. Malgré un débat de plus en plus vif au sujet des questions environnementales depuis plusieurs décennies, cet aspect n'est toujours pas intégré dans les politiques urbaines concernant cette zone d'expansion. Une autre question environnementale importante, traitée par M.-H. Zerah, est celle du parc national de S. Gandhi, situé au nord de la ville, victime lui aussi de son expansion dans cette direction. Les politiques urbaines ont du mal à faire face aux problèmes que posent d'une part la présence de populations autochtones, et d'autre part la construction récente de zones résidentielles et d'activités commerciales et industrielles à l'intérieur de ce parc national. La situation est d'autant plus délicate que les nouveaux habitants qui ont généralement acheté leurs terres à des intermédiaires douteux, se sentent dans leur droit même si leur installation est illégale du point de vue de l'Etat. A la suite d'un procès public d'envergure, le déplacement des habitants installés dans le parc avant 1995 a été proposé. Mais cette campagne de réinstallation est loin de satisfaire les familles concernées. Ainsi, même lorsque le politique tente d'intervenir dans la relation entre expansion urbaine et préservation de l'environnement, la solution est loin d'être en vue.

Des processus similaires dans d'autres régions du monde

La confrontation entre les dynamiques périurbaines observées autour des grandes métropoles indiennes et la situation dans d'autres contextes géopolitiques a permis de dégager les processus de portée plus universelle. Les exemples de métropoles en Asie du Sud-Est, en Afrique de l'Ouest, en Amérique latine et en Europe ont montré des similarités dans les modalités de peuplement et les types d'habitat du périurbain, des faiblesses identiques dans la gouvernance de ces espaces, et la récurrence de certains conflits et enjeux, en particuliers autour des questions environnementales.

On retrouve à l'œuvre des dynamiques de peuplement spontanées des périphéries déjà mises en évidence dans les métropoles indiennes : urbanisation des périphéries sur un mode d'extension horizontale par lotissement irrégulier des terres agricoles avec la complicité de leurs propriétaires (analysée par A. Ouattara pour Ouagadougou) ou par occupation illégale des terrains (« favelisation » des périphéries de São Paulo, présentée par M.-C. Saglio-Yatzimirsky). Ces dynamiques concernent surtout les classes populaires suivant des stratégies d'occupation d'une parcelle ou d'accession à la propriété : mais les pouvoirs publics participent aussi directement au rejet des pauvres vers les périphéries, à travers des politiques d'éviction des squatters ou habitants indésirables occupant des terrains plus centraux, et leur relocalisation à l'extérieur de la ville. Les mêmes logiques

de « nettoyage » et d'« embellissement » s'appliquent à des mégapoles multimillionnaires comme Mumbai ou Delhi, et à des villes de taille beaucoup plus modeste comme le montre K. Peyronnie pour Vientiane (300 000 habitants) avec l'exemple de l'aménagement de la mare de Nongchanh en parc de loisirs qui s'est fait au prix de l'expulsion de ses habitants.

Cependant, en Amérique latine comme en Asie, les périphéries métropolitaines ne sont pas peuplées exclusivement de pauvres. La construction d'ensembles résidentiels de haut standing pour des classes aisées à la recherche d'un meilleur cadre de vie contribue également – certes dans une moindre mesure – à l'urbanisation des franges rurales : les enclaves fortifiées (*condominios fechados*) des métropoles latino-américaines font pendant aux exemples de Delhi, Bangalore et Chennai en Inde.

Ainsi, les espaces périurbains ne sont pas homogènes en termes de peuplement et d'habitat, et sont au contraire soumis à des processus de segmentation. C'est également ce que montre D. Pinson dans son étude du processus de périurbanisation entre Aix et Marseille : si les « villas en campagne » de cette région produisent une forme d'habitat différente de celle des cas évoqués plus haut, plusieurs vagues d'urbanisation ont abouti à la mise en place d'une dynamique ségrégative. Dans le contexte africain, dans la zone métropolitaine d'Accra (Ghana), M. Bertrand met aussi en évidence la variété de formes de la périurbanisation, qui est à relier aux modes locaux d'insertion foncière et résidentielle, au passage d'une gestion coutumière des sols à une planification urbaine, ainsi qu'à l'accroissement brutal de la mobilité résidentielle de la population. A São Paulo, au Brésil, outre des logiques foncières et immobilières, ce sont aussi des logiques économiques et mercantiles qui différencient les périphéries entre elles. La population précaire vient occuper illégalement les aires qui n'intéressent pas le marché immobilier, parce qu'elles sont inconstructibles ou protégées : ce sont les zones de forêt au nord et les abords des réserves d'eau au sud de la municipalité. Là, chaque jour, la population riveraine déverse des millions de litres de déchets dans l'eau, sans que ne soient mises en place les politiques et les infrastructures suffisantes pour freiner le désastre. Cet exemple souligne bien le trait caractéristique des zones périurbaines : leur vulnérabilité environnementale.

Un espace en évolution rapide, ignoré de l'organisation administrato-politique

L'espace périurbain peut également se définir du point de vue de sa gouvernance, comme le défend I. Milbert : « l'interaction entre le politique, l'administration, les autres collectivités publiques, les organisations internationales, la population urbaine et les acteurs privés fonctionne de façon spécifique, suivant des logiques et des processus distincts de ceux que l'on rencontre en centre ville ou en milieu rural, précisément parce que le périurbain est un espace en transformation ». La croissance des zones périurbaines, et les changements majeurs qui affectent ces espaces, sont en fait source de problèmes de gestion spécifiques. Situées hors du centre urbain qui les polarise, ces zones se rattachent administrativement à une unité qui n'est pas à même de répondre à des transformations aussi radicales que rapides. Par exemple, à Ouagadougou, concentré des problèmes d'urbanisation du Burkina Faso, l'expansion périurbaine progresse à un tel rythme qu'on ne saurait en prévoir les limites, entraînant une spéculation foncière dans les

parties non planifiées de la périphérie, car la propriété d'une parcelle est conférée à l'habitant lors du lotissement d'une zone. Se dessinant en « creux » dans l'organisation administrato-politique, les espaces périurbains sont victimes des défaillances des outils d'aménagement, alors qu'ils nécessiteraient une planification à long terme respectueuse des conditions d'un développement « humain » durable, c'est-à-dire tenant compte non seulement de considérations environnementales mais aussi d'équité sociale.

La croissance rapide et incontrôlée de l'habitat périurbain, soulève des questions difficiles à résoudre, y compris dans le long terme, comme la relation de la population à l'environnement. Bien qu'à des échelles différentes, les pays du Sud comme les pays du Nord n'ont pas encore suffisamment pris la mesure des dynamiques à l'oeuvre dans les périphéries des grandes villes et de leurs conséquences à moyen terme. Ces zones, qui portent des enjeux et des problèmes spécifiques, mériteraient bien souvent d'être l'objet de plus d'attention de la part de l'Etat.

Véronique DUPONT

Centre des Sciences Humaines de New Delhi (CSH) et Institut de Recherche pour le Développement (IRD)

Valérie GOLAZ

Institut National d'Etudes Démographiques (INED)

**Peri-urban dynamics: population, habitat and environment on the peripheries of large Indian metropolises. A review of concepts and general issues.* Edited by Véronique Dupont. CSH Occasional Paper No. 14, New Delhi, Centre de Sciences Humaines, 2005.

Peri-urbanisation in Tamil Nadu: a quantitative approach. By Sébastien Oliveau. CSH Occasional Paper No. 15, New Delhi, Centre de Sciences Humaines & Institut Français de Pondichéry, 2005.

Peri-urban Dynamics: Case Studies in Chennai, Hyderabad and Mumbai. Edited by Véronique Dupont and N. Sridharan. CSH Occasional Paper, New Delhi, Centre de Sciences Humaines & Institut Français de Pondichéry, 2006 (à paraître).

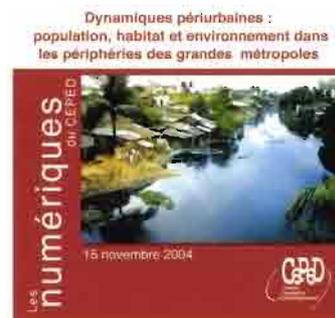
¹McGee, T.G., The Emergence of Desakota in Asia – expanding a hypothesis. In: Ginsberg, N., Koppel, B. and McGee, T.G. eds, *The Extended Metropolis - Settlement Transition in Asia*. Honolulu, University of Hawai Press, 1991, pp. 3-25.

²Banerjee-Guha, Swapna, Shifting Cities: Urban Restructuring in Mumbai. *Economic and Political Weekly*, January 12-19, 2002, Vol. 37, N° 2, pp. 121-125.

³Kundu A., Pradhan B.K., Subramanian A., Dichotomy or Continuum: Analysis of Impact of Urban Centres on Their Periphery. *Economic and Political Weekly*, Vol. 37, N° 14, 2002, pp. 5039-5046.

Publication

Dynamiques périurbaines. Population, habitat et environnement dans les périphéries des grandes métropoles. Coordonné par Véronique Dupont et Valérie Golaz, CD-Rom, CEPED, 2006.



Groupement d'intérêt scientifique INED-IRD-PARIS 1-PARIS 5-PARIS X

Directeur de la publication : André Quesnel

Prix au numéro : 1,55 euro

Abonnement (4 numéros) : 4,50 euros

Imprimeur : Présence Graphique