

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 dépasser 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.

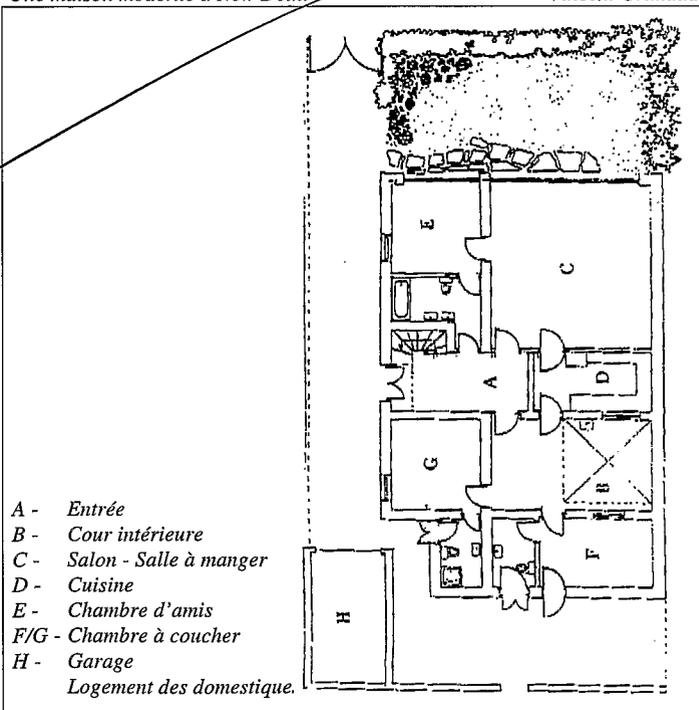
La transition dont elle accumule les marques s'exhibe dans l'habitat suburbain spontané, mais aussi bien dirigé, où s'efforcent de survivre des cultures traditionnelles sans toujours le secours d'une modernité acceptable. Ce problème-ci, dont on sait qu'à des degrés divers il est celui de toute urbanisation, 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



- A - Entrée
 - B - Cour intérieure
 - C - Salon - Salle à manger
 - D - Cuisine
 - E - Chambre d'amis
 - F/G - Chambre à coucher
 - H - Garage
- Logement des domestiques.