

Libres propos sur l'urban political ecology et sur le projet « Small cities, urban environments, and governance in India ».

Q - Qu'est-ce qui fait l'originalité de cette approche d'écologie politique urbaine ? Est-elle plus proche de la géographie urbaine ou des études du développement ?

R – Le caractère interdisciplinaire de la *political ecology* fait l'essentiel de son originalité. Née au milieu des années 1980 dans les pays anglo-saxons surtout, il ne faut pas la confondre avec des concepts développés en philosophie politique en France notamment ; nous parlons bien avec la *political ecology* d'un domaine interdisciplinaire qui s'appuie sur la géographie, l'anthropologie et d'autres branches et méthodes issues des sciences sociales dans le but de comprendre les changements environnementaux en se référant à des facteurs proches et plus profonds allant des relations sociales locales jusqu'au système monde. L'engouement depuis une trentaine d'années pour cette approche a même abouti à ce qu'aux Etats-Unis, le groupe Culture & Political Ecology est devenu l'un des groupes dominant au sein de l'American Association of Geographers ; son champ s'est bien sûr élargi en proportion. Le point d'entrée de la *political ecology* était au départ les zones rurales des pays en développement. L'application aux zones urbaines est venue ensuite et la *urban political ecology*, très ancrée quant à elle dès le départ en géographie, s'est intéressée aux villes des pays industrialisés, puis des pays émergents et en développement.

Q – Dans quelle mesure les études sur les villes du Sud qui ont suivi, notamment les travaux sur les small cities, sont-elles aisément transposables à des villes équivalentes en Suisse ?

R - Elles sont en effet transposables mais ne peuvent être calquées directement. On parlerait ici plutôt d'un outil heuristique, sur la base de questionnements similaires.

Si l'on prend l'exemple banal à première vue de la gestion des déchets et qu'on ne l'approche pas sous l'angle purement technique, mais en termes d'incitations, on touche très vite aux dimensions politique et culturelle : la culture du déchet n'est pas du tout la même en Suisse et en Inde ; dans ce dernier pays, toucher à des déchets n'est tout simplement culturellement ou moralement pas concevable pour les hautes castes et la classe moyenne, alors qu'en Suisse nous constatons une culture positive du recyclage dans une chaîne où chaque citoyen apporte sa contribution ; à titre d'exemple, en Suisse, les communes organisent une fête lors de l'ouverture d'une déchetterie : un tel événement serait inconcevable en Inde !

En Inde, les lois préconisent que les municipalités doivent avoir une politique de tri des déchets, mais elle est difficile à mettre en œuvre localement pour tout un ensemble de raisons, qui vont des ressources financières à la volonté politique en passant par les enjeux électoraux et bien sûr et peut-être surtout par les aspects socio-culturels liés aux castes et aux genres. Le choix des autorités politiques n'est donc jamais un simple choix de technologie, mais sous-tend de fortes dimensions socio-culturelles avec lesquelles il faut composer pour que les incitations puissent être suivies d'effets.

Des programmes gouvernementaux et municipaux indiens essaient de lutter contre ces blocages culturels par différentes campagnes.



Photo : René Véron

Décortiquer les fondements culturels implicites dans la relation des Suisses à leurs déchets ferait un très bon sujet pour une étude qualitative !

Concernant les méthodes justement, en Inde, nous optons régulièrement pour des enquêtes sur le terrain sous forme d'interviews, qui viennent compléter des enquêtes plus quantitatives s'appuyant sur des statistiques (il y en a généralement d'assez nombreuses et fiables en Inde) ou des questionnaires établis en fonction de la situation rencontrée et des objectifs de l'étude. Cette approche qualitative est plus pertinente s'agissant justement des aspects socio-culturels.

Pour revenir à la question des petites villes, elles sont difficilement comparables entre la Suisse et l'Inde au niveau de leur taille. Une assez bonne définition des petites villes serait de dire qu'il s'agit de celles qui, en Inde, n'ont guère d'influence. D'un côté, elles ne subissent pas trop le monitoring étatique, mais en contrepartie elles disposent de peu d'autonomie, faute de ressources en personnes et en moyens financiers.

Ces villes peuvent déposer des requêtes pour des projets parfois très structurés et détaillés dont l'attribution décidée au niveau du gouvernement central (par exemple pour le renouvellement d'infrastructures urbaines) sur le modèle des infrastructures d'approvisionnement en eau ; toutefois seuls 80% des coûts de réalisation du projet – s'il est obtenu – sont pris en charge par le gouvernement fédéral, 15% le sont par le gouvernement provincial, mais les 5% restants, à charge du requérant peuvent constituer une part considérable du budget de la ville : de telles requêtes sont donc parfois politiquement et

budgétairement délicates à gérer et le système s'avère ainsi dissuasif pour les municipalités dans cette catégorie d'agglomérations.

Une forme de planification bottom-up intervient parfois au Kerala, alors qu'on constate peu de planification participative au Gujarat, par exemple, contrairement à ce que nous connaissons en Suisse.



Petite ville du Gujarat

Photo : René Véron

Q – Comment définir le rôle des experts par rapport à celui des élus ?

R – La question des compétences locales est très importante par rapport à ce type de villes, car les municipalités ont relativement peu de ressources et de la peine à recruter des personnes très qualifiées ; bien que ces qualifications soient tout à fait présentes en Inde, mais se concentrent plutôt dans les plus grands centres urbains. Il y a parfois des experts locaux très compétents, comme cet ingénieur municipal rencontré au Gujarat qui faisait montre d'une compréhension très holistique des problèmes qui me semblait aller bien au-delà du rôle d'un fonctionnaire standard, grâce aussi à un réseau de contacts très large qu'il avait développé ; il jouait vraiment le rôle crucial d'un *officer in charge* assez au-delà sa fonction officielle; ou cette femme aménagiste du Bengale occidental, extrêmement compétente mais noyée sous le travail !

En l'absence de ressources locales, la présence et le rôle d'experts étrangers peuvent bien entendu s'avérer déterminants, notamment pour des projets de grande ampleur.

Les petites villes n'ont généralement pas les moyens de s'offrir les services de consultants pour pouvoir élaborer des projets qui auraient des chances d'être retenus dans les grands concours nationaux de projets. D'autres régions plus peuplées ont plus de chance de décrocher un financement au niveau fédéral. Pour donner un ordre de grandeur, le Département de l'Environnement de la ville de Calcutta travaille à une échelle de 18 millions d'habitants dans l'agglomération.

Néanmoins, des projets comme les *Basic Urban Services for the Poor* qui visent notamment à régler les problèmes d'assainissement et d'approvisionnement en eau dans les villes, font aussi timidement leur apparition dans les petites villes.

Des petites villes ont parfois pu déposer des demandes et obtenir du financement de l'Etat en déposant des projets détaillés et en allant les défendre au niveau étatique avec l'appui d'experts.



Photo : René Véron

Q – Quelle est l'approche utilisée dans la recherche financée entre 2012 et 2016 par le FNS achevée depuis février 2016 ?

R – Nous avons privilégié un appui sur des personnes locales, avec des bonnes connaissances et plus de compétences, par des interviews ou des enquêtes. Nous avons aussi pratiqué des entretiens avec des responsables étatiques et de hauts cadres d'Etats de 60 à 90 millions d'habitants. Le projet de cette étude qualitative était aussi de voir ce qui se passe dans le quotidien, ce qui n'est souvent pas formel ou formalisé.

A côté de la gouvernance officielle il est en effet très intéressant de découvrir d'un peu plus près que l'on est face à un système mixte : il y a en effet, un système parallèle au système officiel dont l'influence ne doit pas être négligée dans une approche globale de la gouvernance, constitué de clubs de voisinage et des bureaux locaux de partis politiques : il y a ainsi un système de financement forcé de clubs locaux par les ménages, par exemple pour développer des infrastructures et organiser des événements culturels dans le quartier.



Photo : René Véron

Q - Peut-on préciser l'impact de la néolibéralisation et de la décentralisation en termes de développement durable ?

R – On doit en effet plutôt parler de développement durable que de durabilité. Les enjeux y sont très différents de ceux que connaît la Suisse. On est encore dans une logique de développement dans beaucoup de régions indiennes : il faut réaliser que les enjeux centraux restent l'approvisionnement de la population, la création ou la mise à niveau d'infrastructures sanitaires, etc.

Dans la gouvernance étatique, il y a un net distinguo entre l'agenda vert (la biodiversité la pollution générale) et l'agenda brun (les infrastructures à développer : environnement bâti, services de voirie, gestion des déchets).

Dans le cadre de l'agenda brun, on voit aussi la planification de construction de nouvelles villes en bordure des métropoles, conçues comme des Smart Cities, des villes intelligentes,

des villes vertes, etc. Ce phénomène récent est peut-être lié à une néolibéralisation, mais ses impacts sont plutôt indirects.



Photo : René Véron

Q – Y a-t-il eu dans votre projet des évaluations de l'impact sur les écosystèmes et sur la biodiversité des modèles de développements de ces small cities? Quel est leur impact régional ?

R – Nous n'avons pas pratiqué d'évaluation de cet ordre ou de l'empreinte écologique dans le cadre du projet.

En termes de mouvements migratoires que provoque le développement de ces petites villes, ce que l'on peut constater c'est qu'au Bengale occidental qui est une région plutôt pauvre, les classes moyennes qui vivent à la périphérie rurale viennent progressivement s'installer dans les petites villes de la région pour profiter d'un accès aux fonctionnalités et aux services (par exemple les écoles, jugées essentielles par les Indiens) qui s'y développent et s'y regroupent. De la même façon, les élites des petites villes ont tendance à se déplacer vers les plus grandes villes pour les mêmes raisons.

Cette situation va souvent de pair avec une délocalisation des bidonvilles des centres villes vers la périphérie, entraînant comme dans la petite ville de Navsari, au Gujarat une migration des pauvres et une colonisation du centre-ville par les classes qui profitent le plus de la prospérité issue de l'industrie locale des diamants. On a constaté le même phénomène de gentrification à Dehli, à Ahmedabad, notamment, amenant un embellissement des centres villes qui renforcent leur attractivité. Cela ne s'est cependant pas produit à Calcutta

ni dans les petites villes du Bengale occidental, où les politiciens craignent les conséquences électorales d'une migration massive des pauvres et des réfugiés de la Guerre de libération du Bangladesh en 1971 vers les zones périurbaines.

Q – Comment les workshops s'organisent-ils sur place et quel est leur impact? Quelle est la position du chercheur par rapport à des questions somme toute assez politiques ? Quelle est la bonne distance par rapport aux situations locales ?

R – Il s'est agi jusqu'ici de workshops assez académiques, qui se veulent néanmoins proches de la cité ; mais le bilan de ce volet de notre action n'est pas totalement convaincant.

Concernant votre autre question, il est très difficile pour un chercheur étranger d'appréhender toute la situation. On s'efforce de rester descriptifs et analytique, de rester prudents dans les recommandations, de ne pas projeter ses critères et ses propres grilles d'analyse issus d'une autre culture. Cette approche non-normative peut avoir des effets concrets : les autorités d'une municipalité de Gujarat n'avaient par exemple pas réalisé les problèmes socioéconomiques qu'entraînerait la relocalisation des pauvres du centre-ville dans la périphérie urbaine. Notre présentation et la discussion initiée a ainsi amené à une prise de conscience salutaire.

Il faut en tant que chercheur pratiquer une mise en abyme et trouver la bonne distance en gardant un peu d'humilité et l'esprit ouvert.



Photo : René Véron

Le projet

René Véron a conduit depuis 2012 avec deux collaboratrices, le Dr Anna Zimmer et Dr Natasha Cornea, une étude de cas qualitative et comparative financée par le FNS, dans quatre petites agglomérations urbaines au Bengale occidental et dans le Gujarat.

A partir du constat que la décentralisation et la néolibéralisation épuisent les ressources financières des petites villes de 100 à 500'000 habitants, plutôt qu'elles ne contribuent à diminuer leur dépendance vis-à-vis de leur Etat et du gouvernement central pour répondre aux défis environnementaux, comme c'était l'objectif des politiques publiques depuis les années 1990, l'étude s'intéresse aux questions de gouvernance dans le cadre de quatre villes qui connaissent dans ce même contexte des évolutions assez différentes : au Bengale occidental, assez pauvre, la décentralisation démocratique a des racines assez profondes et la néolibéralisation n'y est sensible que depuis assez récemment (villes de Bardhaman et Medinipur). Dans le plus riche Gujarat (villes de Amreli et Navsari), à l'inverse, les lois du marché se sont imposées assez tôt et ont relégué en toile de fond les tentatives de décentralisation démocratique.

Villes et régions concernées

Le Gujarat : état fédéré indien de 63 millions d'habitants environ, situé à l'ouest de l'Inde, et voisin du Pakistan ; sa capitale est Gandhinagar et la plus grande ville est Ahmedabad (aussi appelée Amdavad, l'agglomération compte près de huit millions d'habitants).

Les deux chefs-lieux de districts Amreli et Navsari comptent 105'000 et 170'000 habitants environ.

Le Bengale occidental : état fédéré indien de 92 millions d'habitants, capitale Calcutta (l'agglomération compte plus de 16 millions d'habitants, 3^e en nombre du pays). Les deux chefs-lieux de districts Bardhaman et Medinipur comptent respectivement un peu plus de 350'000 et de 170'000 habitants.

La méthode utilisée pour la recherche

L'étude de méthodes mixtes est menée principalement par des interviews approfondies parmi les habitants dans toutes les couches de la population, comme auprès d'employés municipaux et de responsables politiques locaux. Des échantillons de populations ont été constitués avec des panels de 90 ménages par zone considérée dans le but d'évaluer de quelle manière et dans quelle mesure ces foyers peuvent accéder à des services environnementaux. Il est aussi fait appel à des techniques innovantes, comme ces appareils photo remis à des membres des classes moyennes et défavorisées en leur demandant de répondre en images à la représentation qu'ils se font de la « bonne » ou de la « mauvaise » cité.

Dans une deuxième étape, la collecte d'informations s'est faite au niveau étatique et non plus municipal afin d'étudier comment les idées de projets émergent, circulent, prennent corps et sont financées pour compléter une vision dynamique de la gouvernance urbaine et de son impact sur la vie des habitants.

Le groupe s'appuie également dans ce projet sur un réseau d'une dizaine de professeurs et de chercheurs universitaires en Inde même.

Développements ultérieurs

Cette étude pourrait apporter une aide aux décideurs et collectivités impliquées (aménagistes, acteurs locaux, ...) pour améliorer la gouvernance locale de ces petites villes indiennes dans la perspective d'un développement urbain durable.



Photo : René Véron