

Des villes vendues en Bourse

par Hugo Ribadeau-Dumas

En Inde, la croissance urbaine est si rapide qu'en quelques années des villes jaillissent sur des zones agricoles. Pour convaincre les paysans de céder leurs terres, les promoteurs les associent à l'actionnariat de leurs entreprises. Ce modèle inédit d'urbanisation met en péril la démocratie locale.

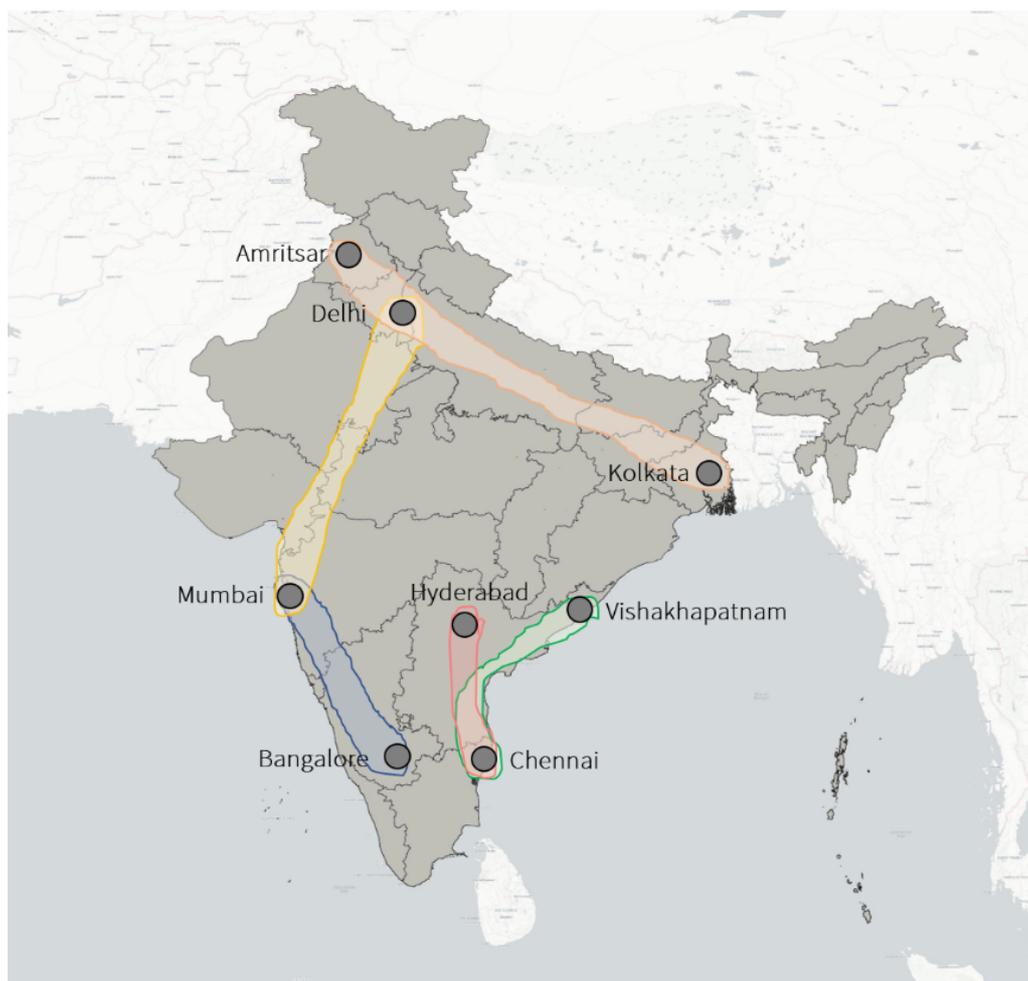
À propos de : Sai Balakrishnan, *Shareholder Cities. Land Transformations Along Urban Corridors in India*. Penn Press, 2019, 256 p.

Imaginez une ville nouvelle qui jaillirait soudainement de champs de canne à sucre, au cœur de l'Inde. Avec son architecture de vague inspiration singapourienne ou méditerranéenne, cette cité de haut-standing serait entièrement conceptualisée, construite et gérée par une entreprise privée. Les cultivateurs, propriétaires originels des terres cédées à la ville, seraient eux transformés en partenaires à part entière, et même en actionnaires (*shareholders*), leur permettant de brasser une rente à long terme sur les bénéfices de cette opération immobilière lucrative.

C'est ce que propose le projet de « ville-actionnaire » (*shareholders city*), un modèle qui demeure encore expérimental et très minoritaire, mais qui représente cependant un des nouveaux avatars de l'urbanisation de l'Inde contemporaine et qu'il convient donc, à ce titre, d'observer avec attention. C'est précisément le thème qu'aborde l'urbaniste indienne Sai Balakrishnan (Harvard) dans son dernier ouvrage, *Shareholder Cities*.

Corridors économiques, villes-villages et libéralisation

Sai Balakrishnan s'intéresse à une géographie particulière : celle des corridors économiques, ces langues urbaines géantes planifiées le long d'axes routiers flambants neufs dans le but d'accélérer l'industrialisation du pays. Impulsés par l'État et portés par des investissements privés, cinq projets de corridors géants sont actuellement à l'étude ou en cours de construction à travers l'Inde.



Schématisation des cinq corridors industriels majeurs en cours de développement en Inde (Hugo Ribadeau Dumas)

Les zones industrielles ainsi créées engendrent de nouveaux besoins en matière de logement et de services, obligeant la conversion massive de terres agricoles en espaces urbains. C'est là l'originalité du champ d'études de Sai Balakrishnan : se concentrer sur des zones rurales pour comprendre le phénomène urbain. Aussi bien dans le monde de la recherche qu'en termes d'investissements publics, les petites villes indiennes récemment urbanisées restent souvent à l'ombre des mégalo-poles géantes comme Mumbai et Delhi. Pourtant, c'est bien dans ces géographies que pourrait se

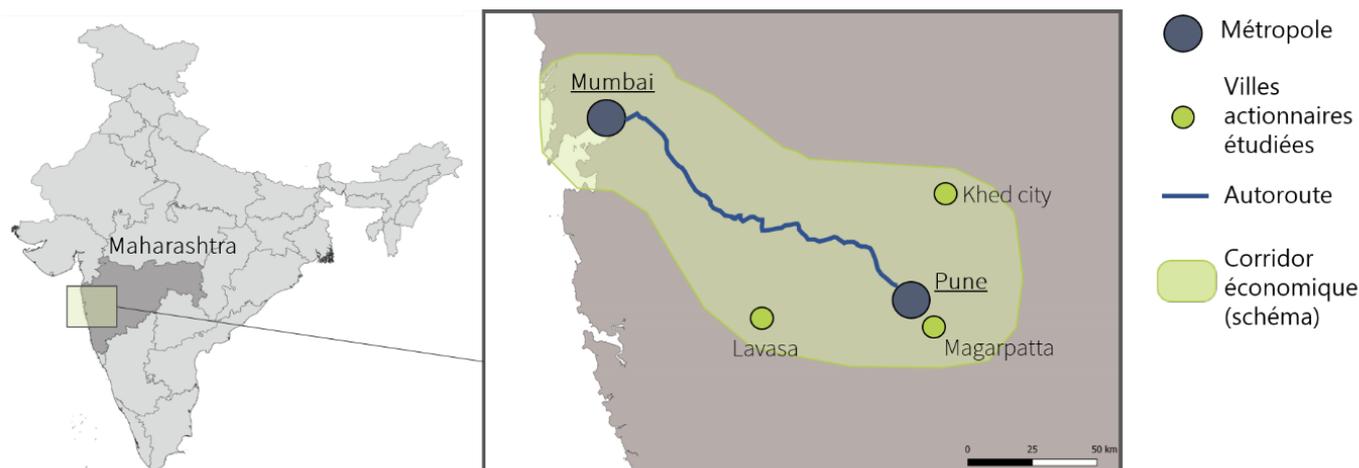
dessiner le futur de l'Inde, comme l'explique Marie-Hélène Zérah, spécialiste d'études urbaines et figure de proue du mouvement dit d'urbanisme « *subalterne* », dans lequel s'inscrit cet ouvrage.

Les corridors industriels s'apparentent à des sortes de « *frontières* » (p. 19) où se percutent les entrepreneurs urbains et la société agricole. D'un côté, les réformes libérales des années 1990 ont ouvert le champ à l'acquisition par des entreprises de terres cultivables, jusque-là très protégées, ainsi qu'à la privatisation des services urbains, permettant dans les faits à des sociétés de prendre les rênes de villes entières. De l'autre, ces communes fraîchement urbanisées demeurent néanmoins encore gouvernées par des institutions rurales, à savoir le *gram panchayat* et la *gram sabha*, respectivement gouvernement et assemblée de village.

Le modèle de ville-actionnaire : une solution aux conflits fonciers ?

Du point de vue des investisseurs, le refus de certains propriétaires de céder leurs terrains constitue un risque majeur. Pour désamorcer les conflits, certains promoteurs ont mis au point un système alternatif : au lieu de recevoir une somme brute pour leurs terres, les propriétaires se voient offrir des actions dans l'entreprise immobilière créée pour l'occasion. Ainsi, les cultivateurs renoncent à leurs activités agricoles, mais ils ont l'opportunité de recevoir des dividendes sur les transactions immobilières à venir. Ce système permettrait, selon ses concepteurs, de partager au mieux les profits de l'opération avec les populations autochtones.

Sai Balakrishnan s'est penchée sur trois cas de villes-actionnaires, toutes situées à l'ouest de l'État du Maharashtra, le long du corridor Mumbai-Pune, le tout premier corridor économique inauguré en Inde en 2000. Sur la base d'une enquête de terrain de deux ans, la chercheuse propose de répondre à deux questions : comment ce système se met-il en place, et pour quels résultats ?



Localisation des trois cas de villes-actionnaires étudiées
(Hugo Ribadeau Dumas)

La ville-actionnaire de Magarpatta City ou la reproduction des structures de pouvoir

À Magarpatta, fief de la filière du sucre de canne, la ville-actionnaire s'est mise en place en douceur. Les riches propriétaires terriens de cette commune sont tous issus de la caste des Maratha, qui n'est pas la plus élevée en termes de pureté rituelle, mais qui est néanmoins considérée comme « *dominante* » dans l'État du Maharashtra (p. 47). En plus de jouir d'un accès historique à la propriété foncière, les Maratha ont toujours bénéficié d'une influence majeure sur l'assemblée législative de l'État grâce à leur poids électoral. Cela permet notamment aux districts à forte population Maratha, comme Magarpatta, de siphonner les travaux d'irrigation financés à l'époque de la révolution verte des années 1980 (p. 46).

Ce sont ces mêmes réseaux politiques privilégiés qui permirent au promoteur de Magarpatta, lui-même Maratha, d'obtenir une autorisation exceptionnelle pour transformer de très fertiles champs de canne à sucre en résidences de luxe. Grâce aux liens de caste, le promoteur parvint également à convaincre les 120 propriétaires Maratha de la coopérative sucrière d'abandonner leurs activités agricoles pour se lancer dans l'immobilier et vivre de leurs rentes. Ces décisions furent prises à l'amiable, sans même convoquer l'assemblée du village, la *gram sabha*.

La ville-actionnaire de Lavasa ou l'étouffement de l'opposition

Le cas de Lavasa, située dans les forêts de la chaîne montagneuse des Ghats Occidentaux, est emblématique puisqu'il s'agit de la toute première expérience de privatisation de la planification urbaine en Inde (p. 93). Construite par l'entreprise Lavasa Corporation Limited, cette ville fut créée de toute pièce sur le modèle de la cité italienne de Portofino.

Malgré l'opposition d'activistes dénonçant le projet comme une catastrophe écologiste, les promoteurs obtinrent le consentement de dix-huit gram panchayat, c'est-à-dire les gouvernements locaux de tous les villages environnants. Dominés là encore par les propriétaires terriens Maratha, les *gram panchayat* voyaient d'un bon œil la promesse de rentes immobilières ainsi que l'arrivée de nouvelles infrastructures dans cette région largement déclassée (la très rentable canne à sucre ne peut pas être cultivée dans ces montagnes densément boisées).

En revanche, la tribu des Mulshi, composée de travailleurs agricoles sans-terre, ne reçut aucun dédommagement. Considérés comme extérieurs au système des castes par les Hindous, et donc « impurs », les Mulshi ne parvinrent pas à déclencher une action collective ni à faire entendre leur voix, principalement du fait de leur dispersion par petites communautés à travers la forêt. La *gram sabha*, l'assemblée du village censée être ouverte à tous, ne fut d'ailleurs jamais concertée et les promoteurs purent donc s'accorder directement avec les cultivateurs Maratha.

La ville-actionnaire de Khed City ou l'exercice partiel de la démocratie

À Khed, les promoteurs firent face à plus de résistance de la part des propriétaires-cultivateurs Maratha. Ces derniers ne s'opposèrent pas à l'idée de céder leurs terres, mais ils considèrent comme insuffisante la première offre d'achat par l'entreprise privée Bharat Forge. Leur résistance collective fut virulente et attira même l'attention des médias nationaux (p. 128). Le promoteur fut contraint de négocier et l'assemblée de village, la *gram sabha*, fut convoquée pour l'occasion.

C'est donc dans l'arène de l'assemblée de village que fut validé le principe de transformer les propriétaires terriens en actionnaires ainsi que la distribution des actions entre les différentes parties prenantes, à savoir 15 % pour les propriétaires terriens, 34 % pour l'État et 51 % pour l'entreprise Bharat Forge.

L'assemblée du village, donna également l'occasion aux Thakkar, une communauté tribale sans-terre autant marginalisée que les Mulshi de Lavasa, d'exprimer leurs demandes. Les Thakkar obtinrent une compensation financière réévaluée, la construction de nouveaux logements, la promesse d'être raccordée au réseau de distribution d'eau et l'accès aux écoles pour leurs enfants.

Une économie galvaudée et une démocratie érodée ?

Selon Sai Balakrishnan, d'un point de vue économique, la ville-actionnaire ne permet pas de remplir l'objectif premier des corridors industriels, à savoir stimuler la création d'emploi. En effet, ces villes nouvelles sont presque entièrement tournées vers une spéculation immobilière stérile visant les classes aisées, parfois au détriment des industries (p. 158). Ainsi, l'autoroute Mumbai-Pune, gérée par un opérateur privé, demeure à ce jour boycottée par les camions du fait de ses tarifs élevés.

Par ailleurs, cette spéculation implique aussi de forts risques pour les ex-cultivateurs et néo-actionnaires, qui ne disposent d'aucune garantie sur les dividendes futurs (p. 139). À ce propos, Lavasa demeure aujourd'hui considérée comme un échec immobilier cuisant se retrouvant incapable d'attirer des habitants.

Surtout, avance Sai Balakrishnan, l'intrusion d'entreprises privées dans la planification et la gestion des villes constitue un danger pour la démocratie. En effet, l'actionnariat promis aux propriétaires délogés n'est qu'une illusion d'inclusivité, un ersatz de justice sociale, puisque les communautés dénuées de terres en sont écartées, « réduites au silence » (« [it] silences the claims of non-propertyed constituents », p. 159). Ainsi, à Magarpatta et Lavasa, les basses castes sans-terre furent totalement exclues du processus. La ville-actionnaire ne fait alors que figer les rapports de domination du passé, transformant les privilèges agricoles en privilèges urbains.

Le rôle imparfaitement salvateur des assemblées de village

La chercheuse conserve cependant un certain optimisme quant au rôle des assemblées de village, les *gram sabhas*, qui ont le potentiel de jouer le rôle de « contremouvement » face à la nature ultra-libérale des villes-actionnaires (p. 146). Certes, à Magarpatta et Lavasa, les *gram sabhas* ont été esquivées, soit parce que l'élite était excessivement puissante, ou parce que les minorités étaient au contraire trop parsemées. À Khed, cependant, la *gram sabha* s'est bel et bien réunie, forçant les classes dominantes à articuler leurs propositions et offrant une caisse de résonance aux voix dissidentes, notamment celles des castes opprimées.

Il ne s'agit bien sûr pas d'une recette miracle : les *gram sabhas* peuvent parfois être lentes, manipulées ou incapables de déboucher sur un accord convenable pour tous. Cependant, elles ont un avantage unique, celui de permettre la pratique du « *takleef dena* », c'est-à-dire « donner du fil à retordre » aux dominants, dirigeants et promoteurs ce qui, selon Sai Balakrishnan, devrait constituer la fondation d'une démocratie saine (p. 168).

Le futur des villes-actionnaires

Sai Balakrishnan jette sur les villes-actionnaires un regard critique bienvenu à une époque où la privatisation des villes indiennes est de plus en plus banalisée. Cependant, l'ouvrage offre uniquement une porte d'entrée sur la compréhension de ces espaces, puisqu'il se concentre sur leur formation, et non sur leur développement. À l'avenir, il sera intéressant d'y étudier l'évolution de ces nouvelles communautés urbaines ainsi que les choix réalisés en matière d'urbanisme.

Le travail de Sai Balakrishnan amorce ainsi des réflexions passionnantes quant au futur des villes indiennes, de plus en plus susceptibles de devenir de véritables marchandises ou produits financiers : « lorsque des groupes s'engagent dans la vie de la cité non pas en tant que citoyens, mais en tant qu'actionnaires, quels en sont les enjeux ? » (*"What is at stake when groups engage with their city not as citizen but as shareholders?"*, p. 157). La question reste ouverte, et il est difficile aujourd'hui d'anticiper ce sur quoi débouchera cette financiarisation de l'urbanisme.

Pour aller plus loin :

- <https://www.livemint.com/Companies/M4LUKyX5UjzhfhyUthtBCO/Lavasa-a-billionaires-dream-project-becomes-a-nightmare.html>
- <https://foreignpolicy.com/2019/03/17/modis-bullet-train-dreams-are-hitting-rural-roadblocks/>
- <https://www.theguardian.com/sustainable-business/2016/jul/04/gurgaon-life-city-built-private-companies-india-intel-google>
- <https://laviedesidees.fr/Quand-l-Inde-s-urbanise.html>

Publié dans laviedesidees.fr, le 24 août 2020.