

## **LES POLITIQUES PUBLIQUES À DELHI : D'UNE CONCEPTION STRUCTURÉE À UNE DIFFICILE MISE EN ŒUVRE**

---

*Isabelle MILBERT*

Les politiques urbaines extrêmement volontaristes, bien dotées financièrement et conçues selon des schémas classiques inspirés de l'école anglaise de planification, ont connu de gros défauts d'application qui ont conduit à la déformation du schéma initial, d'autant plus que l'ampleur et la persistance du flux migratoire ont été constamment sous-estimées. Dans le cas de Delhi, la formation des acteurs publics, en particulier des urbanistes, a été très fortement influencée par les exemples de planification urbaine britannique de l'après-guerre. Les orientations des organismes internationaux, qui avaient tous leur siège à Delhi, ont été débattues mais non appliquées dans la capitale, ou de façon symbolique : tel a été le cas des projets de *Urban Basic Services* promus par l'UNICEF, des réformes foncières prônées par US-AID, ou du recouvrement des coûts prôné par la Banque Mondiale.

En théorie, l'édifice des politiques publiques paraissait d'une grande logique :

- strict contrôle des loyers maintenant un accès à des logements à faible coût pour la population à faibles revenus ;
- construction de logements pour fonctionnaires et personnel des services de la capitale ;
- construction de logements pour diverses catégories de classes moyennes, soit directement, soit à travers des concessions de terrains à des sociétés ou à des coopératives ;
- allocation mesurée et très contrôlée de terrains, en accord avec le Plan et avec les priorités définies ;

– destruction des bidonvilles et des taudis et relogement des habitants dans des lotissements aménagés par la puissance publique en périphérie.

Dans les faits, ces politiques urbaines n'ont pas répondu à la demande, certes du fait de la migration et de l'afflux de population démunie, mais aussi du fait de distorsions entre la réalité de la demande et l'image que la puissance publique s'en faisait : par exemple, la mise sur le marché de terrains nouveaux par la *Delhi Development Authority* a été trop lente, et elle a créé une rareté artificielle de terrains qui a engendré une spéculation extrêmement forte. L'offre de logements à faible coût a été inégale selon les années, en dents de scie. Le blocage des loyers a certes profité aux faibles revenus, dans un premier temps, mais pas dans le long terme, puisqu'il paralyse mécaniquement l'augmentation des revenus de l'impôt sur la propriété, et qu'il décourage l'investissement de capitaux dans l'immobilier en vue de revenus locatifs réguliers.

### **DES PRATIQUES RÉSIDENTIELLES QUI RÉSISTENT AUX PLANIFICATEURS : LE CAS DE RAJIV GANDHI CAMP, LE BIDONVILLE DU STADE NEHRU**

Le développement du bidonville du stade Nehru (connu sous le nom de Rajiv Gandhi Camp) est un cas typique de création d'une concentration illégale d'habitations précaires... comme résultat d'un programme de constructions de prestige, destiné à renforcer l'image internationale de Delhi. Cette édification de grands ouvrages d'art (ponts routiers), d'immenses stades et d'hôtels de luxe et d'immeubles de grande hauteur, fut décidée en complète contradiction avec le plan d'urbanisme de 1961.

Ce bidonville s'est développé dans les années 1978-1981, avec la construction du stade Nehru pour les Jeux Asiatiques de 1982. Les ouvriers recrutés pour le chantier de construction se sont installés sur le site même de travail, et ont ensuite déplacé leurs habitations précaires un peu plus loin une fois le chantier terminé, occupant les terrains vacants. Un complexe de services administratifs destinés à abriter les départements de certains ministères et entreprises publiques a été ensuite érigé dans la même zone, offrant de nouvelles opportunités d'emplois pendant la période de construction, certains de ces chantiers étant toujours

en cours. Déplacé partiellement au gré de l'avancement de l'occupation des terrains par de nouveaux immeubles administratifs, le bidonville s'est malgré tout agrandi et densifié, coincé entre le stade, le complexe administratif, le boulevard circulaire et un drain à ciel ouvert. Le terrain envahi illégalement est propriété publique, appartenant à la *Delhi Development Authority*, et cette administration ne cache pas son intention de récupérer ses terrains en délogeant le bidonville.

La consolidation et l'extension du bidonville sur maintenant près d'une vingtaine d'années se reflètent dans le type de structure d'habitation, qui traduit bien sûr aussi les disparités économiques et financières des occupants. Ces deux facteurs – ancienneté de l'installation et niveau de revenu – produisent une large gamme de situations : des abris en toile de jute pour les installations les plus récentes, à des constructions aux murs de briques parmi les plus anciennes et pour les familles les plus prospères, en passant par diverses combinaisons possibles de matériaux, fréquemment des assemblages de planches et de terre séchée. Les toits restent toutefois toujours rudimentaires, la petitesse des habitations est de règle (une pièce unique, souvent d'environ deux mètres sur deux), et il n'y a que rarement de petites fenêtres. L'entassement des familles dans de telles constructions combinées à l'étroitesse des ruelles engendrent de fortes densités résidentielles. Les 2 500 unités d'habitation estimées début 1997 et leur organisation spatiale labyrinthique ne figurent toutefois pas comme une zone habitée sur un des derniers plans de ville détaillé publié<sup>1</sup>, mais sont « dissimulées » en étant assimilés aux espaces verts entourant le stade...

Ce bidonville a toujours été considéré comme « provisoire » par les autorités : il n'a donc jamais été question de le reconnaître, de le stabiliser et de le réhabiliter. Il n'apparaît pas sur les cartes. Il comprend environ 2 500 huttes et 12 500 habitants et présente une situation contrastée d'une ruelle à l'autre, d'une hutte à l'autre : qu'il s'agisse du pavage et du nettoyage des rues, de l'accès aux latrines publiques, de l'éclairage public, de l'accès à l'eau grâce aux bornes fontaines publiques, l'ensemble des services est déficient, et profite à certaines parties du bidonville plus qu'à d'autres. Un certain nombre de bidonvillois ont fait preuve

---

1. *Eicher City Map. Delhi*, 1996, Eicher Goodearth Ltd, New Delhi.

d'imagination pour pallier les carences en services : connections sauvages pour l'électricité, utilisation de pompes à main individuelles pour récupérer de l'eau de la nappe phréatique, huttes abritant des centres de santé ou de « formation » privés, écoles coraniques privées. L'initiative individuelle constitue la première stratégie de survie pour obtenir les services de base, bien avant l'organisation et la lutte solidaire. La dangereuse proximité du drain à ciel ouvert, devenu un égout du fait du grand nombre de déchets qui y sont déversés, constitue un danger immédiat, en particulier pour les enfants.

L'obtention des services résulte d'une négociation très dure qui implique d'une part les habitants du bidonville et leurs représentants informels (les *pradhans*), d'autre part les politiciens locaux et l'administration. Il est normalement prévu qu'aucun service ne soit fourni au quartier, puisqu'il est complètement illégal. Tout service fait donc l'objet d'un intense marchandage, qui se produit de préférence en période électorale. C'est pendant cette période que nous avons vu apparaître des pompes à eau individuelles (six en une semaine), des terrassements pour le pavage de ruelles à l'entrée du bidonville, tandis que les institutrices, fait exceptionnel, faisaient du porte à porte pour vanter les mérites de la formation des adultes, et que des balayeurs venaient enfin nettoyer les ordures et les drains bouchés à l'intérieur des ruelles. La période électorale est également le seul moment où fonctionne le réservoir d'eau situé à l'entrée du bidonville. Ces services sont donc le résultat de promesses électorales, car le bidonville fonctionne dans cette période comme une importante réserve de bulletins de vote. Les bidonvillois sont intensément courtisés, et ils savent qu'ils seront selon toute vraisemblance oubliés jusqu'aux élections suivantes : toutes nos enquêtes (mars 1996, avril 1997, mars 1998) montrent, invariablement, que les politiciens, y compris les conseillers municipaux les plus assidus et les plus « proches de la population », ne remettent pas les pieds dans le bidonville, une fois qu'ils ont été élus... jusqu'à la campagne électorale suivante.

L'insertion dans le bidonville n'est pas une procédure aisée. D'après les interviews menées, les différentes étapes permettant une intégration et donnant l'espoir de rester logé dans le bidonville (puis éventuellement d'être intégré dans une opération de relogement) sont les suivantes : trouver un travail ; construire sa propre hutte ; obtenir la *ration card* (carte permettant d'avoir

accès aux boutiques vendant des produits de base à des prix subventionnés). Cette carte, paradoxalement, sert de certificat de résidence. Elle apparaît extrêmement importante puisqu'elle sert souvent de préalable à l'établissement de la carte d'électeur, et donc de citoyen de la ville de Delhi. Cette dernière procédure, qui coûte de l'argent à payer aux intermédiaires, est donc la plus complexe, et requiert de nombreux appuis informels, en particulier de la part des leaders de bidonvilles (*pradhans*) et des politiciens, pour avoir accès à l'administration.

En définitive, les habitants mènent en permanence une double stratégie (conduite de façon totalement individualiste, en l'absence de cohésion et d'esprit de groupe) : la première stratégie, prioritaire, consiste à s'assurer en permanence de gagner du temps vis-à-vis de la menace de déguerpissement. Tout équipement nouveau, qu'ils parviennent à négocier à l'arraché, est donc une victoire dans ce sens. La deuxième stratégie consiste, vis-à-vis des autorités, à accepter le principe du déménagement et à poursuivre la procédure qui est proposée, à l'aveuglette, dans la mesure où l'administration donne une quantité minimale d'information. Cependant, une minorité seulement peut poursuivre cette stratégie : elle est réservée à ceux des habitants qui possédaient déjà une *ration card* en 1990, et à ceux qui sont en mesure de payer des sommes importantes (5 200 roupies, ce qui représente plusieurs semaines de salaire) en tant que promesse d'achat, auprès de l'administration.

L'information que reçoivent les bidonvillois est qu'ils risquent d'un jour à l'autre d'être chassés de Rajiv Gandhi Camp. Ils savent que la procédure sera extrêmement rapide et brutale, car les autorités veulent éviter tout recours devant la justice, et qu'ils doivent payer environ 12 700 roupies (environ 2 000 FF) pour avoir droit au relogement. Mais aucun ne connaît la localisation exacte du relogement, ni sa surface (les informations varient du simple au double d'un bureau à l'autre, d'un mois à l'autre). La date du relogement est inconnue, et nul ne sait rien des possibilités d'emploi existant sur place.

La politique de relogement des bidonvillois est donc marquée par le manque de transparence. En contraste frappant avec la façon dont sont décrites et promues les grandes opérations d'aménagement de Papankala ou DLF Qutab Enclave, la politique de relogement des habitants des bidonvilles, qui implique l'utilisation de terrains tout proches de ces grandes opérations, demeure

obscur et très peu documentée. L'affichage des grands principes (pas de destruction sans relogement, utilisation des terrains publics dans le respect du plan d'urbanisme), n'est donc pas suivi de la mise en œuvre d'une politique qui bénéficierait du consensus de la population civile ni même de l'accord des « bénéficiaires ».

Face aux structures de décision, la diversité des situations des habitants par rapport aux moyens financiers, à la date d'arrivée, aux relations avec les leaders et les politiciens, à des religions différentes, les empêche complètement de s'organiser. Nulle réunion, nulle délégation représentant le bidonville dans son ensemble : la division et la défiance sont partout et expliquent sans doute que les politiciens puissent si facilement abandonner leurs électeurs sans tenir leurs promesses, ou que l'administration maintienne l'opacité quant aux procédures entamées.