

III - Max Hennion : RUSES, TACTIQUES, STRATEGIES ET REGULATION AU COEUR DES POUVOIRS LOCAUX EN INDE

La gestion municipale est à l'ordre du jour en Inde depuis trois cents ans. Dès 1688, la East India Company fonde à Madras la première autorité municipale indienne. Après révision, ce type d'institution gagne Calcutta et Bombay en 1726. Enfin, en 1864, l'Empire britannique généralise les autorités municipales sur le territoire indien.

Il existe aujourd'hui deux types d'autorités municipales en Inde: les municipal boards et les municipal corporations. Le choix de l'une des deux formes dépend de l'importance économique et démographique des villes. Si les revenus d'une ville dépassent 20 millions de roupies, l'autorité municipale passe du statut de board à celui de corporation.

Le municipal board est constitué d'un comité qui réunit politiques (élus) et administratifs. La municipal corporation est constituée de deux ailes : l'une délibérative et l'autre exécutive. Le conseil délibératif est élu tous les cinq ans et ses membres, les councillors, sont élus par zones administrativo-électorales. Il est présidé par un mayor élu annuellement et dont la charge n'est qu'honorifique. L'exécutif est aux mains d'un commissioner, membre de l'IAS (Indian Administrative Service) qui est assisté d'un deputy commissioner nommé par le gouvernement de l'Etat.

Les ressources propres des autorités municipales sont limitées. La principale ressource est l'octroi auquel sont

soumises les marchandises aux limites de la ville. Cette situation détermine une grande dépendance à l'égard du gouvernement de l'Etat pour réunir les ressources nécessaires particulièrement pour les projets d'aménagement urbain.

Au niveau local, la répartition spatiale des ressources est l'enjeu essentiel des acteurs institutionnels et principalement des politiciens. Or l'aile délibérative ne dispose pas de pouvoirs institutionnels sur l'exécutif d'autant plus que ce dernier doit se soumettre en priorité aux lois et régulations dictées par le gouvernement de l'Etat. Les councillors, pour respecter une part de leurs programmes électoraux et/ou pour assurer leur réélection, doivent recourir à des pratiques extra-institutionnelles - qui seront formelles ou informelles.

Le recours formel est celui de l'influence au niveau du gouvernement de l'Etat. Celui-ci peut "disposer" arbitrairement des fonctionnaires locaux, ce qui peut se traduire concrètement par des transferts, des régressions de carrières, etc. Or les administrateurs ont tout intérêt à éviter les transferts car plus ils seront en mesure de s'inscrire profondément dans les réseaux de pouvoir d'une ville, plus ils seront à même d'exploiter financièrement la position de pouvoir que leur fournit leur position administrative ou bien plus ils seront à même d'être opératoires.

Un politicien local disposant d'influence au niveau de l'appareil d'Etat, directement ou par l'intermédiaire d'un autre politicien local (leading councillor), pourra agir sur les fonctionnaires et, à travers eux, sur la répartition

spatiale des ressources de la municipalité. Les recours informels sont plus variés : personnalisation des relations, agitation de rue et chantage (basé sur les défaillances du service dont le décideur a la charge). De manière globale, par ailleurs, il apparaît que l'exécutif peut être considérablement gêné dans ses actions concrètes s'il ne se prête pas à un minimum de conciliation envers la majorité politique de l'aile délibérative.

Durant les années soixante-dix, les autorités locales évoquées ci-dessus, ont été remises en question en faveur d'agences technocratiques de gestion et d'aménagement, les Development Authorities, et ce, particulièrement dans les métropoles.

Outre le fait que cette mutation institutionnelle en cours n'équivaut pas à la disparition des recours formels et informels des politiciens, elle conduit le chercheur à s'interroger sur la liaison entre la bureaucratie et les "forces sociales" urbaines autour de la répartition spatiale des interventions publiques. Les développements qui suivent ont été suggérés par deux études : l'une réalisée à Kauput en 1983 et 1984 sur un programme de restructuration de bidonvilles financé par la Banque Mondiale, l'autre réalisée à Bombay en 1985 sur les politiques publiques de logement en direction des classes moyennes.

Une structuration technocratique des pouvoirs locaux permet une transmission fiable des objectifs nationaux. Ces objectifs sont quantitatifs. Dans le cas indien, leur orientation au niveau de l'aménagement urbain tend à privilégier les citoyens pauvres, du moins numériquement. La

répartition spatiale des logements publics neufs est déterminée par des normes dictées par le gouvernement central. Elles consistent essentiellement à localiser les plus pauvres à proximité des transports collectifs.

Dans ce cas, tout comme lors de la restructuration des bidonvilles, la production publique s'inscrit a contrario de la division sociale de l'espace urbain. Celle-ci peut se définir comme l'appropriation par des groupes sociaux et/ou économiques d'espaces dont la "qualité" (en fonction de critères socialement valorisés : proximité du centre-ville, accessibilité aux moyens de transports collectifs, aux concentrations commerciales, aux espaces verts, etc.) correspond à leur statut dans le système urbain. Actuellement, ce statut tend à s'aligner sur le niveau de richesse économique. La transgression de la division sociale de l'espace que promeut l'État suscite des processus sociaux de régulation, dont le principal est la substitution en faveur de groupes socio-économiques supérieurs aux groupes cibles.

Cette régulation emprunte deux formes : l'une qui s'inscrit au coeur des mécanismes du marché (légal et illégal) foncier et immobilier et qui apparaît sous la forme de ruses et de tactiques individuelles et l'autre, qui utilise ce même marché, mais en transgressant la logique interne et en jouant sur les influences, la violence, la corruption, etc. Cette dernière forme apparaît plutôt comme une stratégie liée aux réseaux de pouvoir urbain. Si l'action des individus, c'est-à-dire, les ruses et les tactiques qu'ils engagent sont systématiquement régulatrices (de la division sociale de l'espace), les stratégies des

réseaux de pouvoir peuvent s'avérer dérégulatrices. Ainsi la corruption des fonctionnaires à laquelle sont contraints les entrepreneurs pour obtenir un chantier public apparaît comme régulatrice dans la restructuration des bidonvilles et dérégulatrice dans la construction de logements publics. Les pots-de-vin versés étant récupérés sur la qualité des travaux, dans le premier cas cela diminue l'ampleur de la transgression de la division sociale de l'espace mais dans le second cas elle n'aura d'effet sensible que sur le confort des occupants et donc diminuera la force du processus de substitution.

Outre les ruse et tactiques individuelles et les stratégies des réseaux de pouvoir, la stratégie spatiale des agences locales (du "Bombay Housing Board", en l'occurrence) contribuera également à la régulation de la division sociale de l'espace. En effet, tout en s'inscrivant dans les limites quantitatives qui leur sont imposées, elle tendront à respecter la division sociale de l'espace en modifiant la proportion des différents groupes cibles à l'intérieur d'un projet en fonction de la "qualité" de l'espace à construire. Cette stratégie est perçue par les fonctionnaires comme leur étant imposée par les ruses et tactiques individuelles.

La viabilité du recours à une gestion décentralisée de l'urbain ne peut être approchée seulement par la prise en compte des logiques qui s'imposent au niveau macro-économique, politique et administratif. Il faut questionner les réactions qu'appelle l'intervention directe sur l'espace. Ces réactions apparaissent comme une régulation du système urbain. Sont-elles seulement conservatrices de la division sociale de l'espace ou peuvent-elles être

innovantes ? Dans le cadre de ce questionnement, l'étude des processus de création et de transformation de la division sociale de l'espace urbain peut permettre de dégager des éléments de réflexion. En particulier s'il apparaissait que la pérennité d'une mutation de la division sociale de l'espace dépend du contenu social et du vécu qu'elle a ou n'a pas mobilisé, le rôle de la "gestion participative" dans l'aménagement urbain pourrait être plus clairement défini.

IV - Ana-Maria Monténégro : REFLEXIONS SUR LA TABLE RONDE

Les études de cas évoquées au cours de la table ronde sur les pouvoirs locaux mettent en évidence l'extension de l'autorité de l'Etat sur le territoire et sur la Société Civile.

Tout d'abord pour s'imposer, l'Etat accepte et même suscite des politiques de compromis avec divers groupes sociaux (locaux ?), ce qui renforce le pouvoir d'Etat (la Loi est la même sur tout le territoire et elle s'impose à tous) et le légitime (dans la mesure où les différents groupes de la Société Civile ne peuvent se passer de sa médiation).

L'Etat intervient encore par son action de distribution des services collectifs qui deviennent un enjeu idéologique et cela pour plusieurs raisons :

- il apparaît que, le plus souvent, les revendications concernant l'ordre, l'assainissement, l'éducation confirment des modèles de type international tels que ceux prônés par