

POLITIQUES PUBLIQUES ET LOGEMENT DU PLUS GRAND NOMBRE EN INDE

par Isabelle MILBERT

L'Inde semble particulièrement frappée par une crise du logement urbain qui, à première vue, s'explique à la fois par des blocages économiques et administratifs et par l'absence de pouvoir d'achat du plus grand nombre. Les bidonvilles des plus grandes villes abritent 40 à 50 % de la population, et le déficit en logement est estimé à 1 million d'unités pour une ville telle que Bombay (10 millions d'habitants).

Cette situation n'est pas récente : les recensements effectués en début du siècle à Calcutta, à Kanpur ou à Madras faisaient état de la même situation dramatique pour l'habitat du plus grand nombre, et insistaient sur ses conséquences désastreuses pour la santé publique.

Pourtant, l'augmentation régulière du nombre d'habitants des bidonvilles oblige à poser la question des politiques menées dans ce secteur par les pouvoirs publics. Existe-t-il une logique de la multiplication des bidonvilles ? Pourquoi les politiques de réhabilitation de bidonvilles n'ont-elles pas connu le succès espéré ? Les pouvoirs publics indiens semblent désormais persuadés de l'importance d'une approche globale de la question du logement.

I. — UNE LOGIQUE DE LA MULTIPLICATION DES BIDONVILLES

A. — *Des choix économiques excluant le logement du plus grand nombre.*

— Jusqu'aux années 80, le logement n'a jamais fait partie des priorités énoncées par le Plan quinquennal indien, contrairement à l'industrie et à la production agricole. Le secteur n'a donc reçu que peu d'encouragements financiers ou institutionnels pendant plus de trente ans. On constate la faible croissance de l'investissement dans le logement sur une longue période (environ 1,5 % par an), la dégradation de logements généralement mal entre-

Revue Tiers Monde, t. XXIX, n° 116, Octobre-Décembre 1988

O.R.S.T.O.M. Fonds Documentaire

N° : 26034 ca 1

Cpte : B M

7.2.83

tenus et l'occupation toujours plus dense des logements existants (plus de 3 personnes par pièce). Ces constatations confirment que les objectifs économiques de croissance industrielle ont été atteints en Inde au détriment de certains secteurs, dont celui de l'immobilier.

Le secteur organisé de la construction ne prend pas en compte le cas des populations à faible revenu. Intervenants publics et privés se partagent le marché immobilier selon des règles très classiques. Le secteur privé assure environ 90 % de la construction. Il s'intéresse en priorité à la part du marché porteuse des meilleurs profits. Il répond ainsi à la demande solvable, dans un contexte où les prêts bancaires au logement sont presque inexistants. Ce secteur organisé, de type capitaliste, investit son capital dans le foncier ou dans la construction au gré des opportunités, en recherchant une rentabilité aussi forte que possible. Il existe, en particulier à New Delhi et à Bombay, un secteur de la promotion immobilière de bon standing, qui constitue un refuge pour de l'argent gagné dans des opérations officielles. Des « promoteurs » et des « entrepreneurs » animent de solides *lobbies* et contribuent à doter les grandes villes indiennes de quelques quartiers neufs, où se mêlent immeubles commerciaux et logements de haut de gamme.

Il existe aussi d'autres formes du « secteur privé » : les coopératives de construction qui permettent dans certains Etats à des représentants de la classe moyenne de s'organiser pour construire, mais qui constituent, malgré leur progression récente, une infime minorité de l'activité de construction. Et surtout le secteur informel, responsable de la croissance des quartiers spontanés, et qui regroupe à la fois les activités d'autoconstruction et celles des artisans des « trottoirs du travail »¹. Dans les bidonvilles, l'autoconstruction est la manière habituelle, et pour ainsi dire traditionnelle, de construire une maison en terre ou en matériaux légers. L'autoconstruction est cependant limitée, pour les maisons construites en matériaux classiques (briques, ciment), par la nécessité de recourir à des ouvriers spécialisés (maçons, couvreurs, menuisiers).

Pendant de nombreuses années, les pouvoirs publics ont pris soin de ne jamais reconnaître cet habitat « hors normes » : les plans d'urbanisme, les projets de réseaux urbains et même les recensements, niaient la réalité de l'existence de nombreux bidonvilles, contribuant encore à leur mise en marge du fonctionnement de la cité. Conscient cependant du déficit croissant en logements, le gouvernement central, appuyé par les Etats, a lancé plusieurs programmes de logements publics. Cependant, les coûts de ces constructions, les modalités de sélection des bénéficiaires et le prix final

des logements ont réservé la plupart de ces programmes à la classe moyenne, tandis que les établissements publics responsables s'avéraient incapables de réaliser plus que quelques milliers de logements par an, c'est-à-dire une réponse dérisoire face à l'ampleur du problème.

B. — *Des efforts de réglementation aux effets négatifs.* — Plus grave peut-être encore que cette carence dans l'intervention directe, c'est dans son effort de réglementation que le secteur public semble avoir involontairement contribué à un blocage de l'activité de construction.

Un premier exemple porte sur les normes de construction. Pourtant, dès 1970, le gouvernement central a publié un *Code national de la construction* (*National Building code of India*). Mais ce texte, qui insiste sur les notions de rationalisation et d'efficacité du processus de construction, n'a qu'une valeur indicative, et il n'a que rarement été repris par les Etats et les collectivités locales.

Dans chaque Etat, l'activité de construction est donc soumise à des règles très contraignantes, qui concernent par exemple la surface minimum d'une parcelle constructible, le ratio entre la surface de la parcelle et celle de la maison, entre la surface de la parcelle et la hauteur de l'immeuble, le nombre de fenêtres et leur ventilation... La surface minimum des pièces habitables est également réglementée, ainsi que la quantité de matériaux, le nombre de sanitaires, la lutte contre l'incendie...

Ces normes souvent dépassées, qui se signalent par leur lourdeur et leur caractère redondant, contribuent à renchérir le coût de la construction, du fait d'une utilisation peu rationnelle du sol et des matériaux. Le processus d'innovation dans les techniques de construction est considérablement ralenti, en ce qui concerne les activités du secteur privé organisé aussi bien que des offices du logement public.

Ces réglementations, qui semblent parfois impossibles à respecter à la lettre, contribuent à maintenir les habitants du bidonville hors du circuit légal et à aggraver la dichotomie entre habitat précaire et secteur organisé. Ainsi, à Bandra, dans un faubourg de Bombay, des habitants bien organisés d'un bidonville ont mis plusieurs années, alors qu'ils étaient soutenus par des groupes caritatifs et politiques, à obtenir la permission de reconstruire, à leur frais, sur le site de leurs huttes : les surfaces allouées à chaque famille se trouvaient en effet être très légèrement plus petites que la surface minimum autorisée². Cette opération a longtemps constitué un exemple unique à Bombay.

La complexité de la réglementation renforce pour l'usager la nécessité

1. J.-C. Lavigne, M. Dufresne, *Economie de la construction à Hyderabad*, Rexcoop, 1986.

2. *Annales de la Recherche urbaine*, mars 1985, p. 40.

de recourir à des intermédiaires (politiciens, personnes introduites) auprès de l'administration, afin d'obtenir plus rapidement les nombreuses autorisations.

J.-C. Lavigne et M. Dufresne en concluent³, à propos de l'activité de construction à Hyderabad : « L'acte de construire est pris dans un réseau de relations, de rapports de force, de dettes réciproques ayant des coûts économiques élevés mais impossibles à mesurer, que la construction soit légale ou illégale. Régulation et dérégulation sont des sources de coûts non négligeables pour la construction. »

D'autre part, il arrive que la législation contribue, involontairement, à maintenir l'habitat informel « en marge » ou même à provoquer son extension. Ainsi, un deuxième exemple concerne la législation instituant le blocage du prix des loyers à Bombay. Cette loi, votée en 1947 au plus fort d'une vague de spéculation immobilière provoquée par l'afflux de réfugiés du Pakistan et par les bouleversements politiques, avait de toute évidence un objectif social. Elle a bloqué l'ensemble des loyers à leur niveau de 1940, sans indexation possible. En 1988, cette législation est toujours en vigueur.

Ces mesures ont contribué à bloquer l'investissement dans la construction immobilière, et expliquent qu'il n'y ait pas à Bombay une explosion du secteur de la construction neuve comparable à ce qui se produit dans d'autres grandes villes indiennes telles que New Delhi ou Hyderabad.

Mis à part quelques opérations de logement public, aucun immeuble n'est construit pour être loué, et les particuliers, vu les montants des loyers et vu la protection des locataires garantie par la loi, ne se risquent pas à mettre leur bien immobilier en location.

Une très grave conséquence de ce blocage des loyers est le rétrécissement du marché immobilier. En effet, ce parc de logements en location, qui tombent sous le coup de la loi et qui représentent encore 80 % de logements « en dur » à Bombay, est devenu un marché captif : les logements à loyers bloqués ne reviennent plus sur le marché. Ils demeurent dans une même famille, ou, dans des cas beaucoup plus rares, ils font l'objet de transferts illicites, moyennant paiement d'un droit de reprise important (de l'ordre de 15 000 à 60 000 F pour un logement au loyer mensuel de 15 F). Ces dispositions ont contribué à rejeter une partie de la classe moyenne vers le bidonville.

On comprend que, dans un tel contexte, les propriétaires aient complètement abandonné l'entretien d'immeubles qui ne leur rapportaient presque rien, qu'il s'agisse de logements dans les quartiers ouvriers (chawls)⁴ ou

3. Voir note 1.

4. Voir note 2.

de superbes logements résidentiels. Les immeubles se sont rapidement dégradés, du fait de l'absence de réparations, et sous l'effet de l'atmosphère chaude, humide et saline.

La Banque mondiale a insisté, dans les négociations préalables à son intervention, pour que cette loi de blocage des loyers soit progressivement limitée dans sa portée, et que soient exclus de son champ d'application au moins les logements neufs et les immeubles à usage industriel et commercial. Les enjeux politiques étaient trop importants pour que le gouvernement du Maharashtra cède sur ce point. En mars 1986, une loi a cependant été votée pour faciliter le rachat des logements les plus vétustes par leurs locataires. En facilitant l'accès à la propriété pour les occupants de ces immeubles dégradés, les autorités espèrent une prise en charge directe des dépenses d'entretien et des réparations.

Un dernier exemple d'une législation détournée de son objectif est constitué par la loi de 1976 qui installe un plafonnement de la propriété foncière en zone urbaine. Cette loi répondait également à un objectif social : un individu ne peut posséder plus de 500 m² de terrains « vacants » dans les plus grandes villes de l'Inde. Les terrains en excédent doivent progressivement revenir à l'Etat, qui exerce un droit de préemption sur ces transactions, ou bien ils doivent être utilisés pour la construction de logements sociaux. L'absence de volonté politique réelle et l'ambiguïté de plusieurs dispositions du texte ont rendu son application aléatoire. Pourtant, dans le cas de Bombay, le vote de cette loi a entraîné la méfiance et a provoqué une réduction considérable du volume des transactions. Le rétrécissement du marché des terrains à bâtir qui s'en est suivi a encore encouragé les hausses spéculatives et a contribué à l'augmentation rapide du prix des logements neufs, les rendant inaccessibles à la classe moyenne. Par ailleurs, un certain nombre de ces terrains privés non construits ont été envahis par les bidonvilles.

Les quartiers pauvres de villes ne se sont pas résorbés, comme certains gouvernants de l'Inde l'espéraient, au fur et à mesure que le développement industriel du pays se confirmait. L'espoir que l'Inde trouverait la voie d'une croissance économique rapide, dans les premiers temps de l'indépendance, avait par trop incité les autorités à mener des politiques « à l'image de l'Occident », qui niaient certaines réalités : le secteur informel de la construction, les bidonvilles, un niveau de vie faible qui n'autorise pour le logement qu'une part minime des dépenses des ménages, de l'ordre de 10 %.

Le constat de modalités de croissance économique « différentes » devait conduire à la modification progressive de l'attitude des pouvoirs publics vis-à-vis des bidonvilles.

II. — L'ÉVOLUTION DES POLITIQUES VIS-À-VIS DES BIDONVILLES

Pendant plus de vingt ans, après l'indépendance, les pouvoirs publics ont prôné la destruction des bidonvilles, la *clearance* qui implique à la fois que le terrain soit « nettoyé » et que les habitants soient chassés. La destruction des bidonvilles se poursuivait encore à grande échelle pendant l'état d'urgence, de 1975 à 1977 : 700 000 personnes déplacées à Delhi, plusieurs dizaines de milliers à Bombay. Malgré leur impact négatif sur le plan sociopolitique, et malgré la réprobation internationale, ces mesures correspondent pourtant à une approche assez courante de la part des élites indiennes : le bidonville « enlaidit » la ville ; la « beautification » à Delhi était le terme officiel désignant sa destruction. L'invasion des migrants menace la vie de la cité.

Cette vision de la ville, îlot de prospérité protégé de l'extérieur, trouve son aboutissement caricatural dans la réalité de certaines villes nouvelles industrielles protégées de « l'invasion » par des fils de fer barbelés... Au Maharastra, l'Etat de Bombay, elle avait trouvé son expression dans un texte de loi promulgué pendant l'état d'urgence, alors que toute vie démocratique se trouvait suspendue. Cette loi de 1975 ne comporte que quelques articles mais confère de grands pouvoirs à l'administration : la loi définit comme « terrain vacant » toute parcelle qui n'aurait pas fait l'objet d'une autorisation légale de construction. Significatif de la période de suspension des libertés publiques pendant laquelle le texte fut voté, un autre article prévoit que les décisions d'expulsion seront sans appel, et ne peuvent faire l'objet d'un recours judiciaire. Le texte est accompagné d'une liste de 1 544 « terrains vacants » qui inclut les principaux bidonvilles de Bombay. Cette loi a été invalidée fin 1984 par la Cour suprême, qui n'a admis ni l'absence de recours judiciaire, ni la définition des « terrains vacants ». C'était là une belle victoire pour les militants des associations et « groupes d'action locale » de Bombay, qui avaient porté le cas devant la Cour suprême.

Pourtant, avant la promulgation de cette loi, l'idée selon laquelle la réhabilitation des bidonvilles constituait un élément de solution aux problèmes du logement du plus grand nombre faisait son chemin depuis déjà plusieurs années : les premiers textes prévoyant des procédures de réhabilitation aussi bien que de destruction datent de 1956 (New Delhi). L'attitude des pouvoirs publics dans ce domaine n'a en fait pas cessé d'être contradictoire, sans doute parce qu'elle cherchait à s'appuyer sur des positions de principe souvent antagonistes : ainsi, l'impératif de prise en compte

du droit de propriété n'est pas toujours facile à concilier avec la reconnaissance du droit à l'habitat des occupants du bidonville.

Cependant, les critères économiques et sociaux justifient la réhabilitation, et le même raisonnement sera tenu à partir des années soixante-dix par la Banque mondiale : la destruction de l'habitat précaire suivi de la reconstruction et du relogement des habitants apparaît comme une opération beaucoup trop coûteuse et en fait impossible à mettre en œuvre à grande échelle pour les finances publiques, et la destruction irréparable de l'investissement effectué par l'habitant du bidonville constitue un gaspillage.

Les textes qui vont donc tenter d'établir les procédures de destruction et de réhabilitation de bidonvilles s'inspirent directement de la législation britannique concernant les *slums*, législation édictée entre le début du ^{xx}e siècle et 1930. Ce sont les textes britanniques qui ont été repris dans les législations des différents Etats fédérés, parfois mot pour mot, par exemple pour définir une « zone de bidonvilles », « zone dans laquelle l'étroitesse, la promiscuité et le mauvais arrangement des logements, le mauvais état des rues, des immeubles ou des pâtés de maisons, le manque d'air, de lumière, de ventilation et d'équipement sanitaire, ou l'une ou plusieurs de ces causes, rendent le lieu dangereux pour la santé des habitants »⁵.

La reconnaissance administrative d'un quartier comme « zone de bidonville » permet à la puissance publique d'intervenir en apportant les principaux services urbains et, dans la plupart des législations des Etats, en acquérant les terrains sur lesquels sont situés les bidonvilles. L'indemnité d'expropriation prévue n'est pas calculée selon les principes légaux habituels (la loi de 1894 prévoit une indemnisation du propriétaire au prix du marché, plus 15 % à titre de dédommagement), mais elle s'élève en général à soixante fois le revenu mensuel tiré des terrains.

Dans le cas où il serait estimé que la réhabilitation ne suffira pas à rendre le quartier « raisonnablement habitable », les pouvoirs publics sont en droit de déclarer la zone de bidonville « zone à démolir ». Cette procédure permet aux autorités d'entreprendre la rénovation du quartier concerné, ou de permettre aux propriétaires des bidonvilles d'exécuter cette rénovation en accord avec les plans approuvés. Cependant, les opérations de rénovation furent rarement lancées sur la base de ces législations, du fait qu'il était fort rare que la puissance publique ait à la fois la capacité financière, la surface d'intervention et la volonté nécessaires pour entreprendre une opération aussi complexe : détruire puis reconstruire un quartier en proposant des logements de transit, puis des logements neufs, à la population déplacée.

5. Housing Act, 1930, article 1^{er}, Grande-Bretagne.

En ce qui concerne la réhabilitation, ces textes de loi sont souvent restés lettre morte pendant un certain nombre d'années. Ainsi, la loi de 1962 de l'Etat d'Uttar Pradesh n'a connu une application que vingt ans plus tard, lors de l'intervention de la Banque mondiale à Kanpur.

Cet oubli avait sans doute des raisons politiques (le manque d'intérêt du gouvernement local pour le bidonville et pour ses habitants). On constate aussi l'inadaptation de bon nombre de ces textes à la réalité concrète des bidonvilles indiens.

Ainsi, ces législations, de même que les décrets d'application et les arrêtés, se réfèrent à la sécurité, à la surpopulation, à la carence en équipements, à la salubrité ou à la vétusté de l'habitat sans jamais définir de normes précises. Cette appréciation est donc laissée au libre arbitre des responsables de la mise en œuvre. Cette absence de normes empêche en fait la définition de grilles d'intervention sur le terrain, qui justifieraient des priorités décidées quartier par quartier.

Par ailleurs, les textes de loi s'appuient pour la définition du bidonville sur une approche privilégiant la configuration de l'espace, sans prendre en considération la situation foncière du quartier ou le statut légal des habitants. Sans doute le modèle britannique est-il à l'origine de ce défaut, puisqu'il visait le cas d'immeubles vétustes mais « en dur », et où ne se posait pas le problème de la légalité de l'occupation.

Au contraire, en Inde, le problème de la propriété du sol et de la sécurité de la tenure est central : pour être restées trop vagues sur ces questions, les lois sur la réhabilitation de bidonvilles, aussi bien que les programmes publics de fourniture de services urbains à ces quartiers, ont été inapplicables à une bonne partie des zones *a priori* concernées : soit le bidonville était construit sur des terrains privés, soit il s'agissait de terrains publics faisant l'objet d'une réservation dans le plan d'urbanisme, ou de terrains appartenant au gouvernement central, qui refuse systématiquement d'aliéner ses biens...

Dans les rares cas où ils ont été mis en application, ces textes se sont heurtés à une complexité sociale du bidonville bien plus grande que prévu. Ainsi, la réhabilitation de bidonvilles intervenue à Kanpur ignorait certaines catégories d'acteurs : non seulement les politiciens et les leaders locaux, mais aussi les habitants qui avaient construit et loué des maisons sur le site, et que la réhabilitation ruinait.

De manière plus générale, ces législations se sont trouvées en butte à une approche négative des responsables administratifs chargés de les appliquer. Il en était de même lorsque des fonds fédéraux cherchaient à encourager des mesures même partielles de réhabilitation et de fourniture de services urbains dans les bidonvilles (Minimum Needs Program). Alors

que l'approche officielle était la réhabilitation, bon nombre de responsables administratifs considéraient que de telles mesures n'étaient pas souhaitables, car elles risquaient d'encourager la migration des masses rurales vers la ville et l'invasion de nouveaux sites urbains par des migrants. D'autre part, on note une défiance systématique à l'encontre des habitants du bidonville, souvent jugés indignes de faire l'objet de mesures spécifiques.

Les politiques publiques de réhabilitation de bidonvilles ne semblent donc pas avoir répondu à tous leurs objectifs. Devant ce constat, et au moment même où la Banque mondiale lançait une fois de plus à l'Inde des propositions d'intervention dans le champ urbain, une nouvelle approche globale a été étudiée à partir de 1982, et a débouché sur des mesures concrètes et des financements de grande envergure : signe que le logement du plus grand nombre était enfin une question reconnue à sa juste mesure.

III. — UNE APPROCHE GLOBALE DE L'OFFRE DE LOGEMENTS

Le bilan effectué à partir de 1982 par des experts indiens réunis à l'initiative de la commission du Plan⁶ décrit les politiques menées comme à la fois coûteuses (au regard des faibles ressources de l'Etat indien) et inefficaces (au regard des besoins réels). Donc, alors qu'en matière de politique économique le gouvernement indien favorisait une tendance à la déréglementation et à la rationalisation de l'intervention étatique, de même, dans le secteur urbain dont la fonction économique essentielle est désormais reconnue, les interventions publiques se veulent à la fois plus ciblées et plus « incitatives » : incitation à la mobilisation de l'épargne privée pour l'investissement dans le logement, incitation au dynamisme privé par la création de coopératives de construction, par des assouplissements légaux et des dégrèvements fiscaux. Ces politiques incitatives coïncident parfaitement avec l'approche de la Banque mondiale dans le secteur urbain.

Dans un tel cadre, le logement des plus défavorisés constitue l'un des volets d'intervention mais il rentre dans le cadre d'une démarche d'ensemble.

A. Le financement du logement

Les possibilités de financement du logement ont été fort réduites jusqu'à un passé très récent. Les banques commerciales n'interviennent pas directement dans le secteur du logement, et ne prêtent pas aux particuliers pour ce type d'investissement.

6. Planning Commission, Task Force on Urban Development, 1983.

Life Insurance Corporation of India, société d'assurance créée par le gouvernement indien, mais de droit privé, a longtemps été le premier investisseur dans le secteur du logement. Une seule institution purement privée s'intéresse au financement du logement : HDFC (Housing Development Finance Corporation), créée en 1978, a accordé plus de 50 000 prêts depuis sa création. Dans certains Etats où le secteur coopératif fonctionne bien, des organismes peuvent jouer le rôle de banque spécialisée pour le secteur coopératif.

HUDCO (Housing and Urban Development Corporation) a été créée en 1978 et dépend directement du ministère du développement urbain du gouvernement central. C'est la seule institution financière dont la vocation est de financer le logement du plus grand nombre. L'expansion de cet organisme et la croissance régulière de ses financements s'expliquent à la fois par son excellente gestion, et parce qu'il a rapidement été considéré comme l'intermédiaire idéal pour traiter des projets urbains à l'échelle des Etats.

HUDCO, qui est l'un des rares organismes intervenant dans le domaine du logement et dépendant du gouvernement central, impose progressivement ses propres normes à ses emprunteurs publics chargés de la construction de logements dans les Etats. Ces normes concernent la surface des logements, les techniques et les coûts de la construction, la définition des modes de remboursement par les familles qui achètent, et la classification des catégories de bénéficiaires. Les opérations financées par HUDCO se sont multipliées dans tous les Etats fédérés. Une bonne partie des logements et des trames assainies demeurent destinés aux groupes à bas revenus.

La création d'une Banque nationale du logement est néanmoins apparue indispensable et sa mise en place a été décidée début 1988.

Le financement du logement constitue l'un des points centraux de renforcement du partenariat public/privé : il faut attirer les capitaux privés dans la production de logements construits dans le respect de la loi et à des coûts raisonnables.

B. La multiplication des projets d'aménagement intégrés

Devant le constat de détournement des projets publics au profit des classes moyennes, et devant la carence grandissante en services urbains, plusieurs grandes villes indiennes (Hyderabad, Ahmedabad, Bombay) ont adopté une approche « intégrée », avec ou sans l'aide des financements de la Banque mondiale. L'exemple le plus achevé de cette démarche est sans doute Bombay.

Bombay affiche désormais comme priorité la volonté de réduire le nombre des bidonvilles jusqu'à les faire disparaître. Le projet de la Banque

mondiale qui l'accompagne porte sur tous les aspects de l'aménagement urbain : trames assainies, réhabilitation de bidonvilles, refonte des services urbains. Tout cela n'est pas très nouveau pour la Banque mondiale, mis à part le volume des opérations traitées (260 millions de dollars de prêts). Par contre, cette approche très coordonnée est nouvelle en Inde, et n'a été rendue possible que par une refonte et un renforcement des établissements publics urbains. Par ailleurs, pour la première fois le gouvernement central a accepté de financer un projet concernant une grande métropole, alors que normalement ce type d'opérations relève exclusivement des Etats fédérés.

Le projet associant la Banque mondiale à Bombay vise à stabiliser puis à faire baisser progressivement le nombre de familles vivant en bidonville. Il restructure l'investissement public, y compris les projets qui sont indépendants de l'intervention de la Banque mondiale. Les procédures mises en œuvre dans le passé doivent être abandonnées, car elles aboutissent à produire des programmes peu importants et très coûteux financièrement pour la collectivité, du fait qu'ils sont subventionnés et très chers par unité construite.

Ces programmes publics de faible envergure sont remplacés par des opérations dont le premier objectif est la quantité : la réalisation du projet de la Banque mondiale multiplie par trois la production annuelle de logement public; il s'agit principalement d'une augmentation de l'offre de logements aux ménages à faibles revenus. Les normes de construction de logements sont nettement abaissées, qu'il s'agisse de l'utilisation du sol (30 % des espaces réservés aux routes et aux espaces libres), de la taille des parcelles (de 21 m² à 100 m²), ou de la densité d'occupation moyenne. Le volet « réhabilitation de bidonvilles » intéresse 500 000 personnes installées sur environ 315 ha répartis sur 200 parcelles. Le projet touche donc 12 % de la population recensée en 1981 comme vivant hors de la légalité, dans de très mauvaises conditions sanitaires.

Les travaux effectués dans le cadre du projet correspondent à des prestations devenues classiques. On raccorde le quartier au réseau d'eau potable, on aménage les rues et les voies piétonnes, on creuse des égouts et des drains et on installe l'éclairage public.

L'élément novateur est la tentative faite pour donner un meilleur contrôle de ces services aux habitants. D'autre part, les sols sont concédés aux habitants sous la forme de baux à soixante ans renouvelables. La réhabilitation des maisons n'est pas directement prise en charge, mais les familles désirant améliorer leur logement ont accès à des prêts.

Cette approche a pour corollaire une refonte des établissements publics chargés de la gestion des projets : leur personnel est augmenté, est formé à des interventions plus opérationnelles et à une meilleure prise en compte des aspects techniques, financiers et sociaux des projets.

Ce renforcement des institutions touche non seulement à la planification, mais aussi à la coordination et à l'évaluation des projets, et à la capacité à « reproduire » (*replicate*) ceux-ci à l'échelle de l'ensemble de la ville, en particulier les travaux de viabilisation des terrains et de construction de l'habitat à faible coût.

Un important volet « développement communautaire » est destiné à maintenir un réseau de contacts entre les responsables techniques, les habitants et les services administratifs.

A Bombay, ce service, très organisé et étoffé (environ 50 travailleurs sociaux), permet la mise en place de méthodes novatrices d'organisation et d'information des habitants : ainsi, l'utilisation simple de la législation sur les coopératives permet aux habitants de mieux s'organiser pour contrôler eux-mêmes la réhabilitation de leur voisinage et la reconstruction de certaines maisons, et pour empêcher que la réhabilitation n'encourage une nouvelle vague de squatters sur le site.

Bien qu'il soit trop tôt pour juger d'un projet en cours, l'un des facteurs de réussite de la réhabilitation des bidonvilles à Bombay est sans doute l'effort pour obtenir un consensus politique et social préalablement au démarrage des travaux sur le site. Bien que cela signifie de longues négociations au niveau municipal et à celui de l'Etat, cette recherche d'accord préalable témoigne d'une approche nouvelle de la question sociale dans les bidonvilles. Un autre facteur de réussite est la bonne circulation de l'information concernant les différents volets du projet : contrairement à ce qui s'était passé dans d'autres projets soutenus par la Banque mondiale en Inde, il y a une coordination étroite entre les opérations de réhabilitation et l'aménagement de trames assainies.

Les autorités indiennes semblent désormais prêtes à assumer une refonte de leur politique vis-à-vis du logement du plus grand nombre. Contrairement au point de vue qui prévalait encore dans les années soixante-dix, les villes sont de moins en moins considérées comme des lieux de déculturation et des « parasites » pesant sur le budget du pays aux dépens du développement national. Bien que l'hésitation reste grande devant le volume des investissements urbains nécessaires, il paraît admis que la croissance économique dépend désormais du bon fonctionnement des villes. Après avoir constaté la faible capacité de l'Etat à résoudre seul le problème de l'habitat du plus grand nombre, les pouvoirs publics se trouvent en mesure d'assouplir les réglementations les plus étroites, et de poursuivre l'effort d'aménagement urbain suivant des normes qui ressemblent fort à celles de la Banque mondiale.