

**Quand le métro rencontre la ville.
Échelles et cadres d'action d'un grand projet à Delhi.**

Bon Bérénice

Thèse soutenue le 8 octobre 2015

Résumé

Mon projet de recherche est une géographie du grand projet urbain en Inde. Le parti pris est que le grand projet est une fenêtre d'analyse sur les objets, les modalités et les dynamiques du changement urbain.

Une quinzaine de projets de métro sont en cours en Inde, où interviennent l'État central et les États régionaux, de grandes sociétés d'ingénierie locale et étrangère, des institutions internationales, de multiples sous-traitants. À Delhi, 200 kilomètres de lignes ont été construits en 2015, une réussite exceptionnelle à l'échelle nationale et internationale, car terminés sans délais, et même avant la date fixée. Plus de 2,5 millions de personnes prennent quotidiennement le métro dans cette ville, désignée en 2014 par l'OMS comme étant la plus polluée au monde aux particules fines. Les métros en Inde sont associés à des projets de valorisation foncière visant la rentabilité financière des lignes, c'est à dire que des terrains appartenant aux agences en charge des métros sont concédés à des promoteurs privés à des prix incluant le coût des infrastructures. Ces grands projets ont ainsi de fortes résultantes dans l'espace urbanisé, du fait de la construction du réseau mais aussi de condominiums et centres commerciaux à proximité des gares et des dépôts, la revalorisation du foncier de certains quartiers, et les déplacements forcés de nombreuses familles. L'agence en charge du métro de Delhi est une entité ad hoc créée au milieu des années 1990 dans une sphère publique complexe et qui bénéficie d'une exception réglementaire. Cette agence est contrôlée par le gouvernement central, ainsi que des ingénieurs et des techniciens des Chemins de fer indiens, les Indian Railways. Les Indian Railways emploient aujourd'hui 1,3 millions de personnes, sont désignés dans la presse comme un État dans l'État, bénéficient de leur propre ministère et sont entièrement régulés par la puissance publique. Le cadre juridique des métros indiens s'est bâti autour de ce grand projet à Delhi qui constitue un espace d'expérimentation : la loi dite du métro de Delhi de 2002 a été amendée comme loi nationale en 2009, puis en 2013 une réglementation nationale cite explicitement les opérations immobilières du métro de Delhi comme un modèle à suivre. Le régime d'exception de ce métro est inhérent à la situation de capitale de Delhi et à la proximité du pouvoir central.

La rencontre entre le métro et la ville n'est pas évidente ; elle est faite de tensions, d'innovations, de résistances, à l'aune d'une part du grand projet comme reconfiguration des modes d'action publique, de la nature de la sphère politique, ainsi que des enjeux autonomes au champ des ingénieurs du rail. Le métro en tant que grand projet de transport traduit l'univers de l'exception réglementaire, et les arrangements institutionnels sont entièrement maîtrisés par la sphère publique. Les hommes du rail sont quant à eux parvenus à imposer leurs savoirs et techniques, et certains sont aujourd'hui de véritables leaders. L'enjeu de la rémunération des biens publics comme le métro, a poussé les décideurs de ce grand projet de transport à décliner dans l'espace urbain de Delhi des modèles venus d'ailleurs, et notamment à conclure des partenariats avec le secteur privé immobilier. Le processus de valorisation foncière comme modèle de rentabilité confronte ainsi nécessairement la ville et le rail et décloisonne les structures décisionnelles du grand projet, en permettant aux autres acteurs urbains d'intervenir, comme les autorités municipales et l'agence en charge de l'urbanisme exclus des processus décisionnels autour de la composante transport. Ce processus place également les hommes du rail face à d'autres aires d'expertise. Mais cette rencontre change-t-elle le rôle donné au grand projet dans la production de la ville ?

Comment les métros sous le rapport des grands projets multifonctionnels participent à une forme singulière d'étatisme au service du modèle managérial et néolibéral ? L'idée centrale de la thèse est d'une part que la sphère publique en Inde peut être entrepreneuriale comme la sphère privée et pas seulement facilitatrice mais aussi actrice des grands projets urbains. Certains individus au sein de cette sphère sont à mêmes d'influencer les institutions et perpétue de forts héritages. D'autre part, les partenariats conclus avec le secteur privé ne signifient pas dans le contexte indien la privatisation de la ville, loin donc de la doxa de « la ville néolibérale ».

La thèse replace le grand projet à des échelles nationales, locales et infra-locales et dans un cadre asiatique, et le compare également avec les processus d'aménagement en cours autour du nouveau métro du Grand Paris. Un long séjour à Delhi de novembre 2010 à juin 2013 au Centre de Sciences Humaines a été mis à profit pour mobiliser différentes approches qualitatives de terrain et observer des situations dans un temps long, par exemple les mises en application de nouvelles réglementations et de nouvelles lois, les désaccords et conflits entre acteurs, l'avancement des chantiers, les réorganisations au sein des institutions et les changements politiques qui ont des répercussions à une échelle tant métropolitaine que locale. À peu près 200 entretiens ont été menés, notamment au sein de l'entreprise de la Delhi Metro Rail Corporation (DMRC), dans les services de planification urbaine comme la Delhi Development Authority, dans les quartiers impactés, mais aussi à Mumbai, à Hong Kong et Paris. Ce travail s'inscrit dans un programme de recherche européen, Chance2Sustain, portant sur 10 villes du Sud, en Inde, au Brésil, en Afrique du Sud et au Pérou. Une réflexion collective et comparative a été menée en vue de mettre en perspective différents grands projets.

Ce travail pose trois hypothèses. Premièrement, le grand projet permet l'émergence de nouveaux acteurs urbains et de partenariats public-privés autour de nouveaux modes de gestion du foncier et la réinterprétation d'outils de planification. Ce processus a lieu en Inde dans un contexte favorable à la participation des acteurs privés et l'influence apparente des modèles internationaux. Deuxièmement, le grand projet se construit dans un cadre exceptionnel et spécifique qui guide l'action, mais ce cadre se construit, se matérialise dans une articulation entre ruptures et continuités. Enfin, l'urbanisme de grand projet accentue une politique de l'attention ou de confinement de certains groupes de citoyens ou des enjeux dans des villes marquées par une forte hétérogénéité socio-économique et des formes de ségrégation opérant à des échelles très fines.

Présenté dans la première partie de la thèse, le cadre théorique autour de travaux sur le grand projet n'est pas resté figé pendant la thèse ; il s'est construit dans la confrontation au travail empirique. Le grand projet fait l'objet d'une abondante littérature en science politique, en géographie, en économie portant principalement sur des villes européennes et nord américaines. Cette littérature définit et catégorise le grand projet d'aujourd'hui en le distinguant des grands développements du passé. Des auteurs comme Swyngedouw montrent que sa présence dans une ville est caractéristique de restructurations conformes à des réformes gestionnaires néolibérales. Le grand projet est analysé comme un nouveau mode d'action publique, se différenciant des modes de planification antérieurs, une action aujourd'hui négociée, partenariale où des acteurs publics et privés ciblent un espace d'attention selon l'expression de Philippe Genestier. Ces structures de grand projet peuvent entrer en tension avec les structures formelles de gouvernement et accentuer de faibles niveaux de transparence et de participation pour les citoyens. Les travaux sur l'ingénierie spatiale et le processus de territorialisation menés par les géographes Sylvie Jaglin et Alain Dubresson permettent de questionner dans un cadre de grand projet la mobilisation de ressources à différentes échelles par les acteurs, et la gouvernance territoriale comme mode de coordination dans un contexte de forts conflits dans la sphère publique. Des travaux sur la géographie du droit à travers la lecture, entre autres, de Patrice Mélé, d'Ananya Roy, Shubhra Gururani ou encore Amita Baviskar déplacent le projecteur sur la redéfinition des modalités mêmes de ce qui est légal et illégal dans les pratiques urbanistiques de grand projet et la régulation locale des conflits. Enfin, des

travaux en sociologie politique des problèmes publics, comme ceux de Pierre Muller sur le référentiel ont élargi le champ des questionnements : d'une part sur le fonctionnement des organisations publiques en Inde et sur la définition et la redéfinition des aires de maîtrise des ingénieurs du rail dans un cadre de grand projet multifonctionnel.

La deuxième partie de la thèse retrace la généalogie du projet du métro à Delhi dans ses composantes institutionnelles, techniques et humaines, et souligne que les grands projets sont à la fois un cadre d'innovation, mais aussi de perpétuation et de réaffirmation de certaines méthodes et identités d'action. Le métro est un modèle institutionnel et financier de contrôle par le gouvernement central, relayé au sein de l'organisation qui en a la charge par les hommes du Chemin de fer. Cette deuxième partie démontre d'une part la centralité de l'expertise des ingénieurs comme vecteur de transformations et de réformes qui dépassent le simple cadre technique et éventuellement surdéterminent l'action des gouvernements ; d'autre part elle déconstruit le régime d'exception dont bénéficie le métro. Les enquêtes révèlent premièrement que les cadres de grand projet permettent aux employés d'une grande organisation publique, de prendre une distance par rapport à leur institution d'origine, ici les Indian Railways. Dans ce cadre de grand projet, cette organisation met en œuvre de nouveaux modèles de financement, des partenariats avec le secteur privé, des transferts de technologie, de nouvelles formes de gestion ne pouvant pas être mis en œuvre au sein des Indian Railways. Mais ces nouveaux modes de gestion publique, fondés sur le modèle néolibéral, côtoient de forts héritages. Par exemple, les ingénieurs partagent au cours des entretiens l'expérience vécue d'un modèle d'étatisme qui caractérisait le développement indien post-indépendance, et expriment une forte défiance par rapport au secteur privé dans les structures de portage du grand projet. Une perspective historique sur la trajectoire professionnelle de ces ingénieurs met ainsi en évidence la construction de la légitimité de ces acteurs incontournables, parvenant sur le mode de l'évidence aux commandes du grand projet du métro de Delhi.

La troisième partie questionne les opérations immobilières associées au métro. Ces opérations immobilières reposent sur un double système de concession inspiré du modèle de Hong Kong et plus largement asiatique de « la ville paye la ville ». Les projets de valorisation foncière ont été introduits tardivement dans le cadre du grand projet, à la fin des années 1990, et sous contrainte du bailleur de fonds, la Banque de Développement du Japon. Un long travail d'enquête a été mené au sein du département immobilier de l'agence du métro de Delhi et auprès des autres acteurs urbains qui peuvent intervenir autour de la composante immobilier, et non donc autour de la composante transport. Cette partie met en évidence les tensions entre un régime d'exception et les outils de sortie de ce régime d'exception (politiques du fait accompli, arbitrage politique et notifications écrites). L'immobilier fait surgir dans le monde des ingénieurs du rail des problèmes, des épreuves professionnelles auxquels ils n'ont jamais été confrontés, par exemple l'élaboration d'appels d'offres pour des promoteurs immobiliers, la conformité aux plans d'urbanisme locaux, l'obtention de permis de construire auprès des autorités municipales ; des problèmes, de fait, urbain. Ce travail d'enquête révèle de forts conflits dans la sphère publique entre différents échelons de gouvernement et la prégnance d'une approche très réglementaire via le système de notifications dans le cadre du grand projet, ou plus largement la rencontre entre urbanisme de projet et urbanisme planifié fondé sur le Master Plan. Ce système s'appuie sur des amendements ad hoc du plan d'urbanisme sans que la finalité même de ces projets dans l'espace urbain soit discutée. Ce processus explique, entre autres, la faible attractivité de ces espaces pour le secteur privé révélée lors des entretiens. Des enquêtes ont également été menées à l'échelle locale des modalités concrètes de la mise en œuvre de trois projets immobiliers à proximité de gares et de dépôts du métro. Ces enquêtes dévoilent les tactiques des acteurs pour contourner des réglementations et dépasser leurs désaccords, en commençant par exemple les chantiers sans attendre le changement d'utilisation du sol. Le traitement politique de la question du couple transport / immobilier et sa problématisation par un autre groupe d'acteurs après 2011 ouvrent une fenêtre pour une nouvelle considération et prise en charge de ce « problème ».

Dans l'exposé de ces premiers résultats empiriques, l'espace politique du grand projet est restreint dans les mains de l'Etat central, des gouvernements régionaux et de leurs agences paraétatiques. Cet espace politique exclut de fait les autorités municipales et les organisations citoyennes. La quatrième partie démontre que ce sont à ces acteurs exclus des structures décisionnelles du grand projet que revient la gestion des impacts et des risques du grand projet. Celle-ci échoit donc à l'échelle locale dans les mains d'acteurs politiques, les députés de l'assemblée de Delhi, et dans les mains d'individus dans l'environnement immédiat du grand projet, capables de faire prévaloir leur volonté et leur autorité. Et la matérialité du grand projet dans la ville compte : le métro suit une ville déjà là et doit « faire avec » des régimes de propriété, des possessions publiques et des normes d'occupation du sol. Les différentes fonctions que les élus locaux occupent à l'échelle de la ville leur permettent d'obtenir des informations sur le grand projet, ses composantes, son périmètre, les acteurs impliqués. Leurs différentes fonctions leur permettent également de relayer certains problèmes comme la pollution des points d'eau, les affaissements de terrain. L'analyse du fonctionnement des arènes politiques locales et des logiques de négociation du risque de l'expulsion pour les résidents, éclairent ces espaces de médiation entre le grand projet et la société citadine. Mais la participation est de facto restreinte de part la structure hiérarchique des relations sociales et l'autoritarisme des intermédiaires. Les formes de ségrégation tant à l'échelle de la ville entre ces quartiers défavorisés et des quartiers plus aisés, mais aussi à l'échelle fine de l'organisation socio-spatiale de chaque espace résidentiel que viennent renforcer les opérations immobilières du métro de Delhi, affaiblissent les mobilisations.

Ce travail de thèse démontre premièrement que les grands projets en Inde ne sont pas initiés par les villes. Les gouvernements locaux n'ont pas des mandats ni des compétences ou des fonds pour réaliser des grands projets urbains. De plus, les variabilités du modèle de Delhi, à Mumbai ou à Hyderabad, démontrent que via les agences paraétatiques en charge de ces métros, les gouvernements régionaux exercent un fort contrôle sur les espaces urbains et les orientations politiques. Ce processus n'est pas propre aux métros et leurs projets de valorisation foncière. C'est aussi le cas d'autres grands projets comme des corridors routiers en périphérie des villes qui sont désignées comme zone prioritaires d'investissement pour des entreprises spécialisées dans les hautes technologies.

Deuxièmement, le cas indien confirme que le grand projet permet un régime d'exception, avec des qualifications juridiques spécifiques, des comités de décision directement à l'échelle des États, des exemptions fiscales et des processus facilités d'acquisition du foncier. À travers des agences, l'État en contexte indien conserve la haute main sur la production des infrastructures et continue d'orienter la production de la ville. Il y a bien une multiplication des acteurs dans le cadre d'action du grand projet, que ce soit des entreprises de consultance pendant la phase de conception, ou des grandes sociétés d'ingénierie et de multiples sous-traitants dans la phase de mise en œuvre ; cette multiplicité d'acteurs laisse toute sa place à l'État dans le cadre d'un mode exceptionnel de gouvernance ad hoc liée au métro. Ce phénomène de clôture de l'espace politique combiné à une compétence technique, a permis à une entité ad hoc d'affirmer un pouvoir politique, et par là-même son propre agenda. Mais les opérations immobilières attestent que hors de ses cadres exceptionnels, dans un environnement non maîtrisé, le grand projet produit et se confronte à d'importants conflits dans la sphère publique et reste associé à des outils de sortie d'un régime d'exception, notamment par des arbitrages politiques et de notifications écrites.

Enfin, l'expertise des ingénieurs est centrale. Dans le cadre du métro de Delhi, les hommes du rail ont introduit une nouvelle « culture du management », singulière dans le paysage institutionnel en Inde. Ils ont introduit des normes, procédures, rationalités qui obéissent à une logique entrepreneuriale, tout en réaffirmant de forts héritages politiques promouvant une régulation publique forte, ainsi que les enjeux autonomes à leur

propre champ et les impensés qui sont les leurs. Le processus de valorisation foncière comme modèle de rentabilité ne répond pas à l'aire de maîtrise de ces ingénieurs, qui ont tenu cependant à en garder le contrôle. Ce processus révèle un mode d'action dans le cadre du grand projet qui refoule, sélectionne, disqualifie, confine certaines approches et enjeux qui est aussi une tactique quand on est face à l'espace non maîtrisé. Le confinement écarte de l'espace de débat, exclu du pensable des problèmes aux enjeux conséquents, comme les risques pour les citoyens qui voisinent avec ces projets. Le confinement perpétue également des rapports de force. Les décideurs du grand projet ont la capacité de s'imposer à plusieurs échelles, ce qui leur permet par exemple de régler localement des conflits, sans visibiliser, promouvoir, d'autres enjeux. Dans les arènes politiques locales qui médiatisent le grand projet, la capacité de certains acteurs de jongler avec plusieurs espaces d'interaction leur donne également une capacité d'action pour gérer les impacts et les risques, et redéfinir les problèmes. Ce n'est pas le cas des habitants les plus fragilisés par le grand projet, qui sont soumis au sein même de ces arènes à des processus de disqualification. Le confinement, ou l'idée de compartimentage, lu à travers ces deux champs de la sociologie politique et de la géographie, renforce finalement l'idée de l'articulation des échelles comme enjeu de pouvoir dans l'espace urbain indien.

Mots clefs

Inde – Delhi – grand projet urbain – métro – action publique – référentiel – valorisation foncière – ingénieurs