

Logement des pauvres, médiation politique et contrôle urbain à Mumbai (Inde)

Djallal G. Heuzé *

L'Inde et ses grandes métropoles sont à un tournant. Dans ce pays d'1,3 milliard d'habitants, le seuil de 30 % de la population vivant en ville est dépassé. La situation présente de la ville indienne procède d'un contexte dont les bases ont été posées en 1980 avec le retour d'Indira Gandhi et du Parti du Congrès au pouvoir, suite à l'échec de la première expérience d'alternative « Janata » (populaire)¹. Le discours politique de l'époque parlait non pas de « marché » mais de « rigueur ». C'est pourtant durant cette période, dans la foulée de l'état d'urgence, que des politiques urbaines hostiles aux nouveaux venus pauvres ont commencé à être combinées aux prémises de la libéralisation.

Mumbai, qui porte ce nom officiel depuis 1996, constitue à la fois un champ représentatif et un cas particulier de l'urbanité indienne [Kosambi, 1986]. Née en 1661 comme comptoir colonial, elle devint site de garnison et dépôt de marchandises avant d'être consacrée, au début du XIX^e siècle, au négoce de l'opium et du coton puis à l'industrie textile [Brejat, Heuzé, 2000]. Quand s'ouvrait l'ère des usines, le gouvernement légiféra sur les mendiants afin de criminaliser les occupants du trottoir et les vendeurs de rue (Begging Act, 1856). Séculaire, la chasse aux pauvres inscrit la ville dans une tendance longue. En 1981, la municipalité et le *Slum Development Authority* dénombraient, parmi les huit millions d'habitants de la métropole portuaire, 300 000 habitants des trottoirs, 250 000 vendeurs de rue, et 1 680 agglomérations précaires de divers types abritant la moitié de la population. La cité fut en revanche l'une des premières à être dotée d'une municipalité (1872), élue au suffrage censitaire après 1893 puis universel en 1949. Responsable de l'instruction publique depuis 1907, des services essentiels depuis 1947, dotée d'un territoire étendu à quatre reprises et de 221 circonscriptions de conseillers municipaux, pourvue d'un budget conséquent, la municipalité de Mumbai apparaît comme une exception dans le paysage indien [Sundaram, 1989]².

* Centre d'anthropologie, Toulouse, CNRS-EHESS.

1 Le gouvernement Janata a été élu en 1977 à la suite de l'état d'urgence (1975-1977). Il s'agissait d'une coalition comprenant des dissidents du Parti du Congrès, des nationalistes hindous, des agrariens et deux partis socialistes, avec le soutien extérieur du Parti communiste de l'Inde (marxiste).

2 L'auteur a dirigé l'organisme semi-étatique chargé de faciliter le logement des classes intermédiaires.

Une cité de bidonvilles

L'explosion de l'habitat précaire date de l'indépendance indienne quand s'est constitué, à ce qui était alors les portes de l'agglomération, l'immense bidonville de Dharavi [Saglio-Yatsimirsky, 2002]. Abritait présentement 600 000 habitants dans 50 000 cabanes ou immeubles, il témoigne de la combinaison d'un laisser-faire et d'une peur des pauvres qui a longtemps servi de politique urbaine.

Les propriétaires d'usines textiles, qui ont constitué le plus important groupe d'entrepreneurs urbains de 1875 à 1983, se sont toujours fait entendre dans la politique municipale. Les contradictions de ces notables en matière de logement précaire, de vente de rue et d'hygiène urbaine ont été croissantes avec le temps [Lakdavalā *et alii*, 1963]. En tant que garants de l'image de la ville et utilisateurs « bourgeois » de l'espace urbain, ils étaient opposés, comme les Britanniques, à la construction de cabanes de trottoirs et à la multiplication des vendeurs de rue. En tant qu'employeurs cherchant à réduire les coûts salariaux, ils étaient par contre favorables à l'autoconstruction et au colportage (cf. *hors-texte*).

En effet, il leur était difficile, depuis les années 1860, de fixer une main-d'œuvre instable d'ouvriers-paysans. Ils usèrent donc de chefs d'équipes recruteurs pourvus d'attaches dans les villages, qui furent en même temps les premiers lotisseurs de terrains. Ces *mukadam* firent construire des immeubles de quelques étages ou des rangées de logements d'une pièce connus sous le nom de *chawls*. Les entrepreneurs, puis la municipalité, en construisirent aussi. Les intermédiaires pratiquaient le prêt usuraire et la vente d'alcool dans le cadre d'un système global de mise sous tutelle des salariés. Durant les années vingt, ces recruteurs perdirent leur droit de tutelle à l'embauche, assortie d'une ponction sur les salaires de leurs dépendants. Mais les pratiques paternalistes de contrôle des ouvriers, notamment de leur logement, furent en partie reprises par le syndicat officiel, lié au Parti du Congrès, à sa création en 1946.

Après l'indépendance, les entrepreneurs cherchèrent à favoriser la mobilité de leur main-d'œuvre. L'industrie textile, qui mobilisait alors près du quart de la population urbaine, utilisait de plus en plus d'employés précaires, tendance que connaissait aussi le port, seconde concentration d'emplois manuels. L'emploi précaire se développa alors en parallèle avec l'habitat instable et illégal. Mais des employés permanents s'installèrent également dans les bidonvilles, du fait du désengagement des grands entrepreneurs en matière de logement ouvrier. Cette tendance s'accrut avec la mise en place d'un État providence après l'indépendance.

Cette dualité de perspectives autour du logement ouvrier s'est traduite par la multiplication des situations « illégales tolérées ». Par exemple, sur 400 hectares appartenant aux usines textiles et éparpillés dans le centre métropolitain [Heuzé, 2001], deux millions de personnes vivent actuellement dans des *chawls* légaux dont les loyers furent bloqués par les Congressistes de l'indépendance. C'était la deuxième intervention de ce type après les lois de 1936. Après 1960, les loyers devinrent donc dérisoires sur la plupart des terrains d'usines et dans une partie des *chawls* anciens, une part croissante des salariés ne payant rien pour se loger pendant que les entreprises, le syndicat, la municipalité ou les propriétaires privés cessaient d'entretenir le bâti. Sur ce cadre légal, se sont greffées des pratiques illégales : sous-location, transmission héréditaire des logements locatifs, et négociation, par

les locataires, du droit de résider de fait contre des sommes de plus en plus élevées (le « pagri »). Elles se généralisèrent en même temps que, durant les années cinquante à soixante-dix des dizaines de milliers de cabanes remplissaient les interstices de la ville, les lieux insalubres, les abords d'entreprises, les trottoirs et même la chaussée. Certaines étaient bâties par des lotisseurs mais la plupart étaient des produits de l'autoconstruction. Des protecteurs de cabanes s'imposèrent en certaines zones. Il s'agissait d'employés municipaux, d'usuriers et de petits notables qui négociaient pour des sommes modiques l'accès à l'eau et à l'électricité. Les conflits sociaux étaient alors centrés sur la question des salaires. Les couches dominantes restaient préoccupées par la fixation et la rotation de la main-d'œuvre d'origine rurale, processus pour lesquels les quartiers précaires jouaient un rôle irremplaçable.

La communautarisation de l'espace bâti, déjà forte dans l'ensemble de ces quartiers populaires, ne mettait pas encore en jeu de dimension politique. Les *chawls* avaient été construits par les recruteurs de main-d'œuvre pour loger des gens venus d'un même village ou d'une région constituant leur clientèle. Du point de vue du syndicat officiel – farouchement opposé aux grèves –, qui avait pris le relais des recruteurs, le regroupement communautaire facilitait la surveillance et la collecte des cotisations. Quant aux résidents des quartiers de cabanes, fréquemment sans famille, ils tendaient aussi à se regrouper selon les critères linguistiques, culturels et religieux, complexes et assez mouvants, qui fondent le sens de la communauté en Inde.

La population urbaine se composait de migrants pour moitié au début des années cinquante, et plus encore, pour les deux tiers, en 1970. En ville, le regroupement communautaire avait donc pour caractéristique de mobiliser des groupes de population restreints, représentés par des notables d'origine rurale, peu politisés. Si les Maharashtrais ou les Gujaratis (originaires des actuelles provinces du Maharashtra et du Gujarat) dominaient des quartiers entiers, cette prépondérance s'accompagnait d'une conscience fragmentée de l'identité. Les Maharashtrais de Sholapur et ceux de Kolhapur, par exemple, avaient peu à voir ensemble, et ne disposaient même pas d'un idiome commun. Le Maharashtra, dont Bombay allait devenir la capitale, n'existait pas en tant qu'entité administrative et politique.

La politisation de l'accès à la ville durant les années soixante

Au début des années cinquante, un mouvement populaire commença pourtant à exiger la création d'une province unifiée pour les locuteurs de langue marathi, avec pour capitale Bombay. Il se plaçait dans une perspective culturelle et politique, où il n'était pas question de religion. L'état linguistique fut constitué en 1960, un Congressiste prenant les rênes du gouvernement régional. À Bombay même, la branche locale du parti de J. Nehru s'en trouva scindée. L'aile favorable au Maharashtra s'appuyait sur une association de membres de la caste dominante maratha et sur des groupes de haute caste soutenus par d'ex-intouchables. Les locuteurs marathisans n'étaient pas loin de constituer une majorité absolue, alors que les Gujaratis ou les Tamouls n'atteignaient pas le tiers des adhérents au mouvement [Kosambi, 1986]. Une soixantaine d'autres idiomes associés à de nombreux

regroupements communautaires étaient parlés en ville. Le mouvement culturel conduisit donc à une première communautarisation de la scène politique. L'activité immobilière et la question foncière restaient par contre à l'écart des débats.

La mise en place des institutions régionales donnait une impulsion à de nouvelles couches d'hommes politiques, moins instruits et aisés que les élites plus anciennes. À la fin des années soixante, le fonctionnement de l'administration régionale et de la municipalité de Bombay fut « marathisé »; des quotas furent réservés aux Maharathisants dans l'administration provinciale et municipale à partir de 1973. Cela ouvrit un nouveau champ de pouvoir à des personnes moins anglicisées.

Le mouvement du Maharashtra avait placé sur un piédestal la figure historique de Shivaji, qui avait fondé l'Empire marathe en 1673. Cette valorisation d'un héros populaire ne s'inscrivait pas contre le Parti du Congrès qui en avait également fait usage. Il fut pourtant récupéré et utilisé dans un sens plus identitaire, bientôt chauvin, puis comme étendard contre l'influence musulmane à partir des années soixante, par de nouveaux groupes d'élites subalternes³, extérieurs au Parti du Congrès et aux grands réseaux politiques. Ils réussirent à s'assurer une influence importante en dénonçant la prépondérance industrielle des Gujaratis et des Marvaris et l'importance des Tamouls dans les médias. Ces nouveaux venus de la scène politique locale décidèrent d'agir au quotidien, dans les lieux de vie des gens ordinaires, pour souligner leur différence et leur utilité sociale. C'est la Shiv Sena⁴, fondée en 1966 sur le parc Shivaji de Bombay, qui poussa le plus loin cette logique et les principes organisationnels qui lui étaient associés.

La Shiv Sena et l'enjeu symbolique du territoire urbain

Trois forces principales se partageaient alors la scène politique de Bombay. Le Parti du Congrès exerçait son emprise par le biais de chefs charismatiques et de notables aisés. Le Parti républicain de l'Inde, fondé en 1956 par Bhim Rao Ambedkar⁵ pour représenter les ex-Intouchables, constituait une entité politique visible mais ne comptait pas de riches notables dans ses rangs, et ses leaders étaient divisés. Bénéficiant aussi du poids de chefs charismatiques et du soutien des organisations syndicales, le Parti communiste de l'Inde exerçait enfin une influence plus idéologique dans son bastion des quartiers textiles.

Quant à la Shiv Sena, elle était uniquement implantée à Bombay et s'en revendiquait. Elle se développa dans toutes les circonscriptions municipales et jusqu'au niveau des îlots et des rues. Ses branches se vantaient de rassembler la jeunesse maharashtrienne autour d'une idéologie activiste. Trois fronts de l'action – solidarité, culture et emploi – mobilisaient l'essentiel de leur énergie, le reste étant consacré aux campagnes électorales. Cette particularité fut à la base de l'expansion très rapide de la Shiv Sena qui devint le premier parti représenté aux élections

3 On les caractérisera comme des dominés aspirant à devenir des dominants.

4 Littéralement « l'Armée de Shivaji », du nom du fondateur de l'empire marathe, Chhatrapati Shivaji (1620-1680).

5 La principale personnalité du mouvement d'émancipation des basses castes, rédacteur de la Constitution.

municipales de 1968. Un membre de la Shiv Sena fut élu maire dès 1973, présidant un conseil municipal où son parti était encore minoritaire. Le travail, la dignité et les services publics étaient au centre des préoccupations du moment. Dans un contexte de loyers bas, voire inexistant, les problèmes du logement et des terrains à bâtir étaient subordonnés à ces thèmes, et la sécurité ne constituait pas alors un problème sérieux. Les perspectives d'emploi étaient sans doute meilleures en ville qu'ailleurs, mais le niveau et les conditions de vie restaient très médiocres. Les revendications économiques animaient la scène.

Avec des militants jeunes et variablement instruits, mais très liés à leur ville, le nouveau mouvement urbain s'appuyait d'abord sur une combinaison originale de solidarité et d'affirmation culturelle. La seconde particularité fut son rapport novateur à l'espace urbain. Depuis le début des années soixante, les drapeaux de partis et les banderoles politiques s'y affichaient déjà durant les périodes électorales. C'est peut-être pour compenser son absence de programme que l'organisation mit rapidement l'accent sur la présence de son drapeau et des autres emblèmes du « Maharashtra Dharma⁶ ». Cette « religion du Maharashtra » était fondée sur une reformulation de l'épopée de Shivaji, dont l'organisation tenait son nom. Le parti installa dans les rues des panneaux informatifs, frappés d'un tigre rugissant, sur les grands problèmes de société. Cet emblème était lié, dans l'imaginaire collectif, à Shivaji et à la déesse Bhavani. Ces symboles étaient sans ambiguïté hindous mais l'organisation ne plaçait pas la religion au premier plan. Les militants plantèrent aussi des drapeaux safran et dessinèrent des cartes du Maharashtra à tous les coins de rue.

L'offensive pour le contrôle symbolique de l'espace urbain s'intensifia avec la prise en charge par la Shiv Sena des grandes fêtes hindoues et de la fête de Shivaji, célébrée depuis 1895 à l'instigation du nationaliste Tilak. Ces manifestations religieuses échappant au contrôle des notables « rurbains », elles furent prises en mains par de jeunes citoyens instruits et des personnalités de « l'élite subalterne » organisées en clubs de proximité. Le résultat fut la multiplication des dais sous lesquels étaient placées les représentations de déités, l'introduction d'une sonorisation agressive et l'allongement des journées chômées. Avec une demi-douzaine de manifestations hindoues de ce type par an à Bombay, les musulmans n'étant pas en reste, le poids de ces pratiques symboliques d'occupation de l'espace urbain devint très important [Heuzé, 2001]. Par ce nouveau rapport à l'espace et au temps prenant la ville pour cadre, la notion de communauté religieuse se trouva donc progressivement globalisée, « massifiée », mais aussi insérée dans une conscience nouvelle de l'appartenance au quartier et à la classe d'âge, le rôle des jeunes étant prépondérant dans ce type de mise en scène. La Shiv Sena ne s'opposait ni aux patrons ni au capitalisme. On assista pourtant au spectacle, que les élites trouvèrent révoltant, de domestiques et d'employés municipaux immobilisant la métropole en y déversant des flots de musiques de films au nom de la religion et de la communauté.

6 La « religion du Maharashtra » est une forme de régionalisme exacerbé faisant de la terre maharashtrienne une entité sacrée. Les nationalistes hindous, mais aussi d'autres mouvements de « Fils du sol », en ont fait usage.

La transformation du paysage immobilier

À partir de 1965, une fraction des couches dominantes commença à s'inquiéter de l'état de délabrement et de surpeuplement anarchique dans lequel étaient tombées les parties anciennes et populaires de Bombay. « Éclairé » par des consultants nord-américains, un groupe d'urbanistes, d'architectes et de grands entrepreneurs des nouvelles industries (mécanique, chimie) fut le premier à faire des logements illégaux et de la vente de rue un « problème grave », nuisant à l'image de la ville et à l'usage qu'ils désiraient en faire. Ils commencèrent à exiger le nettoyage des rues et la limitation du petit commerce de trottoirs. Le secteur de l'immobilier était vu en termes financiers, ce qui rendait nécessaire l'abrogation des lois de protection des locataires de logements anciens. Les hommes politiques locaux n'étaient pas intéressés par la question, mais la réflexion de cette élite influente fut relayée par le gouvernement central indien. Elle déboucha sur le projet de création d'une ville modèle pour la bourgeoisie aisée, en face de Bombay. Navimumbai, le « Nouveau Bombay », vit le jour à partir de 1974. Créée en 1971, la Corporation pour le développement industriel et commercial participait de la même influence. Elle se donna pour tâche d'éloigner les usines de la métropole, invoquant les nécessités de la décentralisation et les impératifs de la circulation automobile (alors que moins de 2 % des familles disposaient d'une voiture). Les propriétaires d'usines textiles et les petits entrepreneurs, dont les activités étaient en forte croissance dans les bidonvilles et les interstices du tissu urbain, étaient pourtant réticents au thème d'une ville propre, débarrassée de ses prolétaires et de ses usines.

De nouvelles couches dominantes s'y rallièrent cependant après 1970. Les trois plus éminentes étaient les promoteurs, les financiers internationaux et un groupe d'administrateurs hygiénistes. Les premiers avaient été poussés en avant par la demande des classes aisées issues de tout l'Ouest indien. La concentration d'équipements rares et d'emplois qualifiés avait poussé de nombreuses familles à investir la grande cité. Certes, l'immigration de miséreux, de populations peu aisées et peu qualifiées, continuait et s'accroissait, mais l'arrivée de familles riches et de couches sociales intermédiaires a été assez importante pour bouleverser la démographie de la partie occidentale de la conurbation urbaine, où se concentrent depuis longtemps les classes possédantes. La demande d'immeubles de qualité s'accroissant, bâtisseurs et promoteurs ont accumulé des fortunes qu'ils ont investies dans la sphère financière.

L'émergence des financiers internationaux était liée quant à elle au poids de la bourse de Bombay, de l'industrie du diamant, de la contrebande (du fait de lois protectionnistes contraignantes jusqu'aux années quatre-vingt-dix), ainsi qu'au développement des activités financières des Indiens non résidents dans le pays, comme les Hinduja. Durant les années quatre-vingt, le centre de gravité industriel de l'Inde de l'Ouest s'est déplacé vers la chimie et les petites entreprises, en relativisant le poids du textile et des industries lourdes de l'État⁷. Ce mouvement a été favorable aux financiers qui contrôlaient des activités rurales depuis

7 Le secteur public concentrait encore 40 % du capital investi en 1995, après avoir atteint un record de 70 % en 1980.

la ville, et des industries indiennes depuis l'étranger. Une particularité de ce groupe était d'attribuer une importance essentielle aux avis des investisseurs étrangers, notamment ceux venus des modèles urbains de Hongkong et Singapour. Bombay fit naître en eux un complexe d'infériorité quand, à la fin des années soixante, un ensemble de bidonvilles ceintura l'aéroport international après avoir assiégé la totalité du réseau ferré suburbain. Si les promoteurs avaient intérêt à voir disparaître les bidonvilles au profit de nouvelles réserves à lotir, les financiers abhorraient en eux ce qui choquait leurs invités. Ce point de vue fut bien exprimé dans le film qu'A. Patvardhan consacra en 1984 à la question immobilière et foncière à Bombay⁸. Les hôtels de luxe qui se sont multipliés depuis continuent d'illustrer l'alliance des bâtisseurs et des financiers dans l'investissement urbain.

Le troisième et dernier groupe n'était pas nombreux, mais il occupa une place considérable dans la presse et l'imaginaire collectif. Figurant un « Monsieur propre » urbain, ces administrateurs prétendirent appliquer la loi qui condamnait à l'arasement la majorité des bidonvilles, mais visèrent aussi quelques riches lotissements et des centres d'affaires. Ils relayèrent donc les autres composantes des nouvelles élites dans leurs desiderata, tout en jouant le rôle de tampon capable d'absorber la colère des milieux déshérités puisqu'ils s'attaquaient aussi à des gens aisés.

La genèse des crises urbaines et immobilières qui ont pris place après 1980 s'enracine dans les contradictions de la dictature légale de « l'état d'urgence » entre juin 1975 et janvier 1977. Les grèves furent interdites; la police collabora avec les entrepreneurs et des sicaires pour traquer les syndicalistes; des dirigeants furent emprisonnés ou condamnés à mort. En ce qui concerne les bidonvilles, la période fut plus ambiguë. Bien que favorables à ces méthodes autoritaires, les nouveaux dominants ne purent défendre efficacement leurs intérêts dans l'appareil d'État et dans le Parti du Congrès. Le gouvernement détruisit certes des habitations précaires mais, mû par une logique populiste, il en légalisa beaucoup plus, distribuant des centaines de milliers de cartes d'électeurs qui justifiaient de la résidence de leurs destinataires. En 1976, la loi sur le plafonnement de la propriété immobilière alla dans le même sens en limitant à 400 mètres carrés la propriété autorisée pour les lotisseurs et les promoteurs⁹. Ce texte ne fut jamais appliqué mais il fit peur. Si la situation immobilière a évolué, c'est donc plutôt parce qu'une tendance, encore indéfinie, à la désindustrialisation de la ville se manifestait en parallèle avec la montée en force des promoteurs, des financiers internationaux et des « nettoyeurs » du tissu urbain.

Après l'état d'urgence, les salariés aux revenus affaiblis avaient une revanche à prendre. Quatre cents grèves menées à Bombay entre 1977 et 1980 permirent le rattrapage des salaires. Des travailleurs avaient fait céder les entrepreneurs mais l'affrontement laissa de côté les 350 000 ouvriers des branches industrielles anciennes. Leur mentalité avait beaucoup évolué: les liens avec les villages d'origine s'étaient distendus; la scolarisation influençait leurs modes de vie et

8 *Hamra Chaar*, vidéo de 52 minutes.

9 *Urban Land (Ceiling and Regulation) Act*, 1976.

aspirations. Leurs revenus et conditions de travail demeuraient cependant médiocres pendant qu'empirait l'état de leurs logements.

Les ouvriers du textile se lancèrent donc dans une grève de la dernière chance en 1981 parce qu'ils considéraient que leurs niveaux de vie n'étaient pas adaptés à un usage digne de la ville [Heuzé, 1989; Van Wersch, 1992]. Ils exigèrent les avantages sociaux, les salaires et la liberté syndicale qui prévalaient dans les meilleures entreprises privées. Ce conflit de dix-huit mois se solda par 100 000 licenciements et des dizaines de fermetures d'usines. Il signa l'échec des cotonniers face au front uni des industriels de type ancien, du nouveau gouvernement congressiste d'Indira Gandhi, des nouvelles couches dominantes et de la presse. Les élites émergentes avaient contré la grève parce qu'elles détestaient ces conflits, fâcheux pour l'image de la ville auprès des investisseurs étrangers, et parce qu'elles espéraient que la faillite de la branche textile libérerait des terrains à bâtir. La défaite ouvrière eut en effet des conséquences sur la situation du logement: les habitants des quartiers populaires centraux s'accrochèrent à leurs *chawls*. Le droit de reprise des logements ouvriers délabrés atteignit des sommets inconnus jusqu'alors. La question du logement devint plus importante que celle des salaires. Les tensions liées à l'accès des pauvres à la ville connurent une importance nouvelle.

Dans le reste de la région, le patronat lança une offensive générale, faite de *lock-outs*, de licenciements et de déplacements d'unités. La déconfiture des ouvriers cotonniers ne mena pas à la disparition complète des emplois industriels, le port, les industries métallurgiques et chimiques restant des pôles importants dans la conurbation. Une précarisation des emplois et le recul du salariat accompagnèrent cependant la tertiarisation des emplois restés permanents. La Shiv Sena avait opéré une percée politique en brandissant le nombre de 60 000 demandeurs d'emplois en 1966 [Heuzé, 1992]. Il passa la barre des 400 000 en 1985, des 680 000 en 1993 et du million en 1999. Le secteur informel, qui représentait 40 % de la main-d'œuvre au début des années soixante-dix, dépassa les 60 % en 1995. Ce qui disparaissait alors avec le laminage du salariat cotonnier en ville, ce n'était pas seulement des sources de revenus; le Parti communiste de l'Inde et les syndicats furent mis en cause avant de disparaître comme acteurs de la vie des quartiers populaires.

Nettoyer la ville

Les premières campagnes de destruction des constructions précaires et de chasse aux vendeurs de rue prirent place en 1981. Les nouvelles élites voulaient contrer le populisme de l'état d'urgence. À Bombay, le gouvernement Antulay, proche d'Indira Gandhi et ami du chef de la Shiv Sena, se montra sensible aux intérêts des promoteurs. Des dizaines de milliers de cabanes furent détruites le long du chemin de fer urbain. Durant la mousson 1981, la Haute Cour de Bombay interrompit les expulsions. Antulay fut renversé en 1982. Ces violences à l'encontre des habitants des trottoirs et des bidonvilles avaient fait mauvaise impression, au-delà des classes aisées.

Depuis l'état d'urgence, durant lequel le pouvoir fédéral avait montré l'exemple, tous les hommes politiques cherchaient en effet, en échange de voix, à

protéger des bidonvilles, voire des cabanes de trottoirs¹⁰. En 1984, afin de faciliter la réélection d'Indira Gandhi, le gouvernement fédéral et le Parti du Congrès firent de nouveau preuve d'ambiguïté envers les migrants précaires, qui furent pourvus de cartes d'électeurs-résidents accompagnées de promesses dithyrambiques. À Bombay, le gouvernement congressiste du Maharashtra légalisa 400 000 de ces résidents précaires. L'option du « nettoyez la ville » avait séduit, mais elle restait concurrente d'un clientélisme de masse qui s'imposait jusque dans les hautes sphères du gouvernement.

L'offensive contre les habitants du trottoir et les migrants ne s'est pas heurtée à des forces structurées comme celle des syndicats. Les résidents des bidonvilles s'organisaient certes en comités de résistance, mais il n'y eut pas de coordination au-delà des quartiers. La résistance, parfois violente, fut sporadique, ou confiée à des organisations non gouvernementales et à la sollicitude de la petite bourgeoisie. Le « droit au logement » ne figurait au programme d'aucun parti. Les destructions avaient fait très peur dans les milieux populaires. Cette peur ne fut pas prise en charge par des acteurs institutionnels mais par la rue, la pègre, une partie de la Shiv Sena et des leaders communautaires.

Émeute intercommunautaire et recomposition territoriale

Peu après l'échec de la grève des cotonniers, des émeutes intercommunautaires opposant hindous et musulmans éclatèrent au nord de la conurbation avant de s'étendre vers le sud. Ces émeutes, qui ont duré une semaine en mai 1984 [Heuzé, 1989], ont été menées à l'instigation de la Shiv Sena, alors dans l'opposition, par des voyous locaux stipendiés par des lotisseurs et par des jeunes exaspérés par la montée du chômage. Le conflit avait une dimension idéologique et identitaire, comme toutes les tensions de ce type. Il témoignait de la perte de confiance populaire dans les partis politiques progressistes et envers le thème du développement économique¹¹.

Il fut aussi un moment fort de la recomposition urbaine. La destruction de 50 000 cabanes fut, avec 256 morts, le résultat le plus tangible de cette semaine de furie, qui laissa aussi l'impression de l'impuissance du gouvernement face à des intérêts fonciers ou immobiliers et face aux manœuvres sans principe de certains de ses membres. Les émeutes intercommunautaires de Mumbai ont toujours été associées à une conscience territoriale très vive du quartier [Heuzé, 2000; 2001], à la charge emblématique de l'espace et à la conscience collective de former un peuple dans le peuple. Des émeutes s'étaient déjà produites en 1971, en prenant l'espace urbain pour cadre, rappelant aussi les grands pogromes de 1929 et 1946. Celle de 1984 produisit de même un tournant dans l'opinion populaire en effaçant un demi-siècle d'influence communiste, alors que le Parti communiste indien avait eu la particularité d'être implanté autant chez les hindous que chez les musulmans.

10 L'exemple des squatters installés sur deux kilomètres près du port est particulièrement éclairant: leurs cabanes étaient protégées par un député du Parti du Congrès.

11 Si la Shiv Sena fomenta des émeutes ou en profite, elle se considère toutefois comme progressiste et favorable au développement. Les autres partis ne sont pas différents.

Ces affrontements soulevaient la question du contrôle du territoire urbain. La Shiv Sena prétendit que ses adversaires musulmans étaient des étrangers, venus du Bangladesh ou du Pakistan. Elle exigea la limitation de l'accès à la ville. Ses dirigeants s'étaient déjà accrochés avec des musulmans depuis la création de l'organisation. Ce n'est cependant qu'au début de 1984 qu'ils adoptèrent des thèmes militants hindous, plus agressifs et bigots qu'à l'habitude¹². Ils multiplièrent les signes d'appropriation de l'espace urbain susceptibles de faire des hindous, fort divisés en fait, un bloc uni contre la minorité de 15 % de musulmans de Mumbai. Ils en oublièrent leurs tirades contre les Tamouls et les Gujaratis, pour vilipender les haut-parleurs de mosquées et les prières de masse dans les rues. Ils systématisèrent l'allongement des fêtes hindoues et l'utilisation de haut-parleurs de plus en plus puissants à leur profit. Prenant pour cadre la cité entière, le Maharashtra ou l'Inde, cette problématique identitaire marginalisa les pratiques de solidarité dans les quartiers. Le contrôle de l'espace urbain était devenu un enjeu collectif, suscitant de nouvelles mises en scène des registres communautaire et politique.

Les voyous étaient utilisés comme hommes de main des usiniers pour briser les grèves depuis les années trente. Durant les années soixante, tendance accentuée avec le reflux des conflits du travail, ces nervis s'étaient reconvertis dans l'expulsion des locataires mauvais payeurs pour le compte des propriétaires. La fin désastreuse de la grève de 1981-1983 amena sur ce « marché » de la petite délinquance immobilière des centaines de gens prêts à tout, dont certains spécialistes de l'incendie des bidonvilles sur commande. D'autres provoquaient des émeutes afin de piller ou de dégager des terrains. En 1986, la police dénombra deux mille départs de feux suspects dans les bidonvilles de Bombay, cinq mille débuts d'émeutes, et probablement 50 000 expulseurs plus ou moins polyvalents. Cette pègre immobilière s'introduisait aussi dans les partis et répondait à des demandes politiques. La Shiv Sena comme le Parti du Congrès, prioritairement concernés, la condamnèrent tout en lui offrant des opportunités de s'enrichir. Plusieurs dizaines de conseillers municipaux furent ainsi associés à ces pratiques.

L'émeute coïncidait en effet avec la montée des tensions et des peurs relatives au logement. En plaçant au premier plan la polémique sur les migrants illégaux, elle donna enfin la majorité municipale à la Shiv Sena, une partie des hindous de la ville ayant été effrayée par les violences commises par des voyous musulmans. L'organisation tenta de faire baisser la tension afin de pérenniser son implantation. Elle cessa de s'en prendre aux Maharashtrais musulmans. La municipalité Shiv Sena fut reconduite une fois, puis mise en échec en 1992 à la suite de conflits internes de castes, avant de retrouver le pouvoir municipal en 1997. Entre 1985 et 1992, plusieurs milliers d'emplois municipaux avaient été attribués à ses partisans.

Fort de ce contrôle, le parti essaya d'interdire l'accès de la ville aux migrants non maharashtrais, mais les autorités régionales et fédérales s'y opposèrent. Son attitude à l'égard des habitations précaires et de la vente de trottoir était proche de la schizophrénie. L'organisation reprenait en effet les thèmes hygiénistes et les

12 La Hindu Mahasangh (grande organisation hindoue) fut créée à cette occasion par la Shiv Sena pour associer tous les courants hindouistes radicaux. Elle n'eut aucun succès.

préoccupations esthétiques déshumanisantes des promoteurs et de la bourgeoisie moderniste. La Shiv Sena popularisa le slogan « Bombay la belle, Bombay la maharashtrienne », qui reprenait les thèmes de l'embellissement de la ville mis en avant, depuis le début des années quatre-vingt, par les clubs de décideurs, les financiers et les promoteurs. Fascinés par le discours des possédants sur l'état d'urgence, l'hygiène urbaine ou l'ultralibéralisme, ces responsables subalternes étaient prêts aux pires extrémités dans une ville dont la grande majorité de la population vivait dans des logements insalubres.

C'est précisément ce caractère populaire de l'électorat de la Shiv Sena qui l'empêcha de mettre en pratique avec rigueur le programme d'« embellissement » de la métropole. Malgré la dureté de ton et le communautarisme de ses dirigeants, ce parti restait le seul proche des ouvriers, des employés et des chômeurs. À la municipalité, ses membres ne tardèrent pas à s'opposer aux nettoyages urbains pendant que les électeurs se montraient plus versatile, réagissant très vivement aux mises en cause du statu quo. La gestion municipale de la Shiv Sena se limita donc à poursuivre l'expulsion d'habitants du trottoir dépourvus de cartes de vote, en parfaite continuité avec le rythme et les méthodes employées par le Parti du Congrès. Entre 1982 et 1992, la municipalité de Bombay, le gouvernement du Maharashtra, le gouvernement central et la Compagnie du rail firent procéder à la destruction de 1,2 million de cabanes à usage d'habitation ou de commerce. Dans le même temps, moins d'un millier de bâtiments appartenant à des couches aisées ou moyennes de la population furent détruits. Les trois quarts de ces destructions prirent place durant la période où la Shiv Sena contrôlait la municipalité. Les constructions de fortune d'une même famille étaient généralement démolies plusieurs fois, et une population estimée entre 600 000 et 900 000 personnes (un habitant sur huit) eut à subir la destruction de son toit ou de son commerce. L'ambiance urbaine devint délétère. Le parti fut cependant plus laxiste à l'égard de la vente de rue : les responsables municipaux distribuèrent des dizaines de milliers de licences à des vendeurs et des chauffeurs de taxis, conduisant plusieurs quartiers à l'engorgement.

Vers une nouvelle segmentation urbaine

Le mode d'habiter des classes supérieures s'est transformé durant les années soixante-dix. Les groupes les plus aisés ont commencé à se regrouper dans des immeubles gardés, séparés de la ville par des barrières matérielles et symboliques. Il s'agissait de se distancier du vacarme, d'empêcher l'intrusion de *squatters* et de répondre aux craintes sécuritaires. Ces classes aisées ont par ailleurs commencé à essaimer dans la partie orientale de la conurbation, celle des usines et des quartiers populaires, allant jusqu'à faire construire, en statut coopératif ou par des lotisseurs, dans des quartiers de cabanes ou sur des collines excentrées proches des zones industrielles. Cette évolution a mis également en scène des groupes moins aisés, arrivés plus récemment dans la métropole. N'ayant pas les moyens de transformer leurs résidences en bunkers, ceux-ci firent appel de manière ponctuelle aux voyous qui avaient fait fortune dans l'expulsion de locataires et la protection des vendeurs de rue.

Les propriétaires commencèrent alors à exiger le dégel des loyers de logements anciens, les promoteurs concentrant leurs attaques contre la loi de 1976. À partir de 1985, le « marché libre » devint un sujet à la mode qui présentait les contrôles immobiliers comme des reliques du socialisme. Ces attaques prirent plus de force avec la fin de l'Union soviétique avant que le gouvernement ne s'engage, en 1991, dans une politique ouverte de libéralisation. Mais cette offensive des néolibéraux n'a pas eu sur le logement urbain les effets spectaculaires qu'elle a montrés dans la politique régionale: les locataires ont résisté passivement à Bombay. Les lois les protégeant et limitant les activités des promoteurs ont été cautionnées par les députés et les conseillers municipaux, certains de ne pas être réélus s'ils en votaient l'abrogation. Une partie des habitations précaires s'est vue promue à divers stades de reconnaissance et protégée par les grands partis. Dans le même temps, la répression menée à l'encontre des résidents illégaux, des nouveaux migrants et des vendeurs de rue, a persisté.

Les petits délinquants ont été sollicités plus que jamais pour des expulsions. Engagés dans d'autres activités comme la vente d'alcool, ils ont empiété sur les positions de la pègre, pendant que cette dernière commençait à s'intéresser aux transactions foncières, immobilières et aux lotissements. De sanglants règlements de comptes ont défrayé la chronique, fournissant des arguments aux thèses sécuritaires. Alors que l'hygiène urbaine est une obsession des élites, la peur des violences est en effet beaucoup plus répandue. Une partie de cette pègre immobilière a donc affirmé son ascendant sur des groupes importants de populations délaissées par les grands partis, l'État, les syndicats et les usiniers. Ce fut le cas des musulmans non marathais. L'absence de pensée politique chez les « expulseurs » ne les empêchait pas de porter de vifs sentiments communautaires, qui ont contribué à faire de la ville un champ d'affrontements.

Le conflit de 1992-1993 a éclaté précisément au prétexte de la destruction par des nationalistes hindous, proches de la Shiv Sena, d'une mosquée située à 1500 kilomètres de Bombay. C'est pourtant dans cette ville que les affrontements entre hindous et musulmans, entre musulmans et la police, et entre les couches populaires et l'État, ont été les plus intenses et les plus longs [Heuzé, 2000]. Ils y avaient été préparés, en effet, par la liquidation du mouvement ouvrier, par les expulsions, les slogans hygiénistes et la rhétorique sécuritaire. Une querelle autour des prières musulmanes de rues, impliquant l'usage de la ville par des masses communautarisées, déclencha l'affrontement. Au cours d'une première série d'émeutes (6-20 décembre), la police tenta d'empêcher les jeunes musulmans de prendre la ville, tandis que la Shiv Sena rassemblait des foules excitées près des temples. Un deuxième épisode de violences (janvier) mit aux prises la Shiv Sena, soucieuse de montrer qu'elle contrôlait ses territoires, et de jeunes musulmans alliés aux délinquants immobiliers les plus notoires. L'incendie d'une maison d'hindous, le 7 janvier, provoqué par un commando musulman, fut le point de départ de pogromes. L'espace urbain fut à nouveau l'enjeu de la confrontation qui avait pour but d'expulser ou de tuer les membres d'un camp situés dans les quartiers de l'autre camp.

La lutte pour l'occupation de l'espace populaire, qui avait longtemps pris la forme de conflits de classe, s'est donc complètement « communautarisée ».

Bombay vécut ce qui fut appelé un « nettoyage ethnique » en Bosnie, bien que ni les musulmans ni les hindous ne constituent d'ethnie en Inde. 200 000 personnes durent changer de résidence dans un vaste mouvement d'homogénéisation des quartiers. Ces nouveaux agrégats communautaires changèrent le mode d'habiter la ville et d'adhérer à une identité collective. Plus de 500 000 personnes prirent part aux émeutes, nombre d'entre elles avec l'espoir de pouvoir prendre aux membres de la communauté adverse le logement ou l'emploi qu'ils avaient perdu. La pénurie ayant prévalu en la matière depuis le début des années quatre-vingt, la montée en force du libéralisme ne fit que lui donner un caractère plus accentué dans la décennie suivante.

Enjeux symboliques et politiques à la dérive

La violence et le communautarisme voisinent un moment avec l'utopie. En 1990-1992, le dirigeant de la Shiv Sena échafauda un plan pour « résoudre de manière définitive la question des mal-logés à Mumbai ». Il s'agissait de faire construire sur fonds publics, en faisant appel à la loi de 1976 sur le plafonnement de la propriété foncière, un million d'habitations de taille réduite mais pourvues des équipements qui faisaient défaut aux bidonvilles. Ce plan devint le maître argument de la Shiv Sena en matière de logement, mais ce n'est pas lui qui la mena au pouvoir.

Alliée avec le Parti populaire indien (BJP) depuis 1989, l'organisation remporta succès sur succès à la suite des grandes émeutes de 1992-1993. En mars 1995, elle gagna les élections provinciales et constitua, pour la première fois depuis l'indépendance, une alternative au règne du Parti du Congrès dans la région. Un gouvernement fut constitué et dirigé par un riche promoteur immobilier. Il afficha de grandes ambitions en matière urbaine : régler le problème des usines moribondes, récupérer leurs vastes terrains pour le bien public, décentraliser l'industrie, loger dignement les habitants des quartiers précaires, expulser les étrangers en situation irrégulière, offrir des infrastructures à tous, et ce vœu répété depuis vingt ans : « transformer l'image de la ville ».

Le gouvernement des nationalistes hindous s'occupa pourtant à démentir ce que ces propositions pouvaient avoir de progressiste. La situation des quartiers populaires s'aggrava du fait de campagnes de démolition d'une ampleur inconnue jusqu'alors. 1,5 million de constructions furent détruites durant les cinq ans de cette alliance politique¹³. Contrés par les intérêts des lotisseurs et les pressions des décideurs modernistes, les programmes de relogement échouèrent misérablement avant de tomber dans les mains de promoteurs. Les populations qui n'étaient pas patronnées jusque-là par la Shiv Sena recherchèrent des protecteurs de n'importe quel acabit. C'est dans ces conditions que la petite et la grande délinquances prirent une nouvelle importance.

Les médias contrôlés par les financiers et la Shiv Sena s'engagèrent dans une campagne sécuritaire hystérique qui désignait les habitants des bidonvilles et des

13 Source: ONG Build, d'obédience protestante et axée sur les problèmes urbains.

trottoirs comme classes dangereuses, responsables de la criminalité, et cherchait à justifier expulsions et destructions. Les employés municipaux se divisèrent : une partie suivit les injonctions démolisseuses du gouvernement ; une autre tenta de monnayer son soutien au plus offrant, tandis qu'une dernière fraction s'alliait avec les gangs.

Les quartiers populaires du centre et du nord tombèrent sous la coupe de pratiques de protection, de chantage et d'extorsion qui définissent la notion de fief mafieux à l'indienne¹⁴. Les acteurs politiques se trouvèrent marginalisés par des gangs indépendants, d'autres alliés aux promoteurs et aux agents immobiliers, ou par des délinquants tentés par la notoriété électorale. La Shiv Sena n'avait rien à leur opposer, sinon des discours démagogiques et des pratiques populistes. Usant de la police, elle écarta l'un de ces grands délinquants pour lequel près d'un quart de la population se serait apprêté à voter aux élections municipales de 1997¹⁵.

Si la coalition politique échoua dans ses projets à l'intention des milieux populaires, elle réussit à endetter considérablement le gouvernement provincial, dont de nombreux membres se lançaient dans la construction d'hôtels de luxe et de logements destinés à la grande bourgeoisie financière internationale. En ce qui concerne « l'image de la ville », la seule victoire fut symbolique. La Shiv Sena réussit à obtenir du gouvernement central la transformation du nom de la métropole, Mumbai reprenant un terme marathi utilisé depuis deux siècles. Cela montrait à quel point les acteurs politiques se trouvaient marginalisés par rapport au jeu des grands intérêts qui se disputaient les terrains à bâtir et les contrats de sous-traitance municipale.

C'est sur la question des terrains d'usine et des *chawls* anciens que le gouvernement provincial rencontra l'opposition la plus franche. L'abrogation des lois de 1948 et 1976 divisait la Shiv Sena, entre partisans des promoteurs et partisans des locataires. De cette situation émergèrent plusieurs comités de locataires et d'habitants des quartiers textiles [Heuzé, 2001]. Les candidats de la Shiv Sena perdant toutes les élections partielles, la direction de l'organisation procéda en 1999 à un remplacement à la tête du gouvernement en faveur d'un homme aux ressources plus modestes. En 2000, un gouvernement congressiste prit le relais. Soutenu par le Parti républicain de l'Inde, dont les dirigeants s'opposaient à la dérégulation des loyers, il continua cependant sur le même terrain de la procrastination immobilière.

Vers un marché libre de l'immobilier et une ville sans peuple ?

L'évolution enfantée dans la violence des émeutes est donc de moins en moins entravée par les acteurs d'un champ politique dévalorisé. De nombreux députés et conseillers municipaux sont apparus comme étant à vendre, à des prix abordables. La silhouette de Mumbai-centre est maintenant déchirée par des dizaines de tours sévèrement gardées, et témoigne de la disparition irrésistible du district usinier de

14 Les mafias constituent des fiefs au carrefour de l'argent, du pouvoir et de la famille, cette dernière permettant de différencier les organisations délinquantes entre elles.

15 *Indian Express*, 18 juin 1997. Il ne put cependant s'y présenter et la Shiv Sena emporta le scrutin.

Bombay-ville, pendant que les habitants des quartiers précaires sont repoussés toujours plus loin.

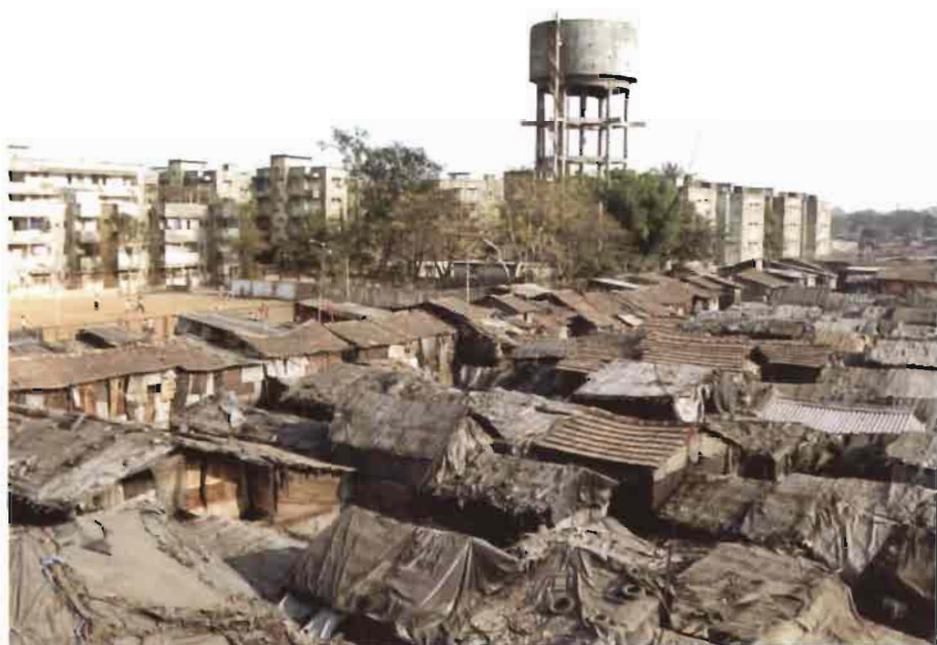
Les projets des décideurs modernistes sont remarquablement stables depuis trois décennies, en faveur d'une ville ouverte aux voitures, débarrassée des grèves, des manifestations et des usines, « embellie » par l'expulsion généralisée des habitations précaires et par le remplacement des *chawls* par des tours dont les prix dépassent ceux de Tokyo au mètre carré. La seule place laissée aux gens pauvres et peu instruits, qui forment la grande majorité de la population urbaine, se trouve dans les interstices réservés aux domestiques. Ces projets n'ont pas été pris en compte par le mouvement ouvrier, pourtant fort au temps de leur conception, qui en est mort. C'est en manœuvrant dans des territoires dangereux du communautarisme et de la délinquance, en usant des contradictions relatives existant entre les hommes politiques et les possédants, que les ouvriers, les salariés précaires et les vendeurs de rue ont pu conserver une place dans la ville. Bombay n'a donc pas subi en quelques années le même sort que Shanghai, à l'histoire et à la position semblables. Mais cette situation ne devrait pas durer.

BIBLIOGRAPHIE

- BREJAT R., HEUZÉ G. [2000], *Bombay/Mumbai, en fureur et en tendresse*, Paris, Autrement.
- HEUZÉ G. [1989], *La Grève du siècle*, Paris, L'Harmattan.
- HEUZÉ G. [1992], « Shiv Sena and National Hinduism », *Economic and Political Weekly*, XVII (40, 41): 2189-2194 et 2253-2260.
- HEUZÉ G. [2000], *Bombay en flammes, le cri des deux mondes*, Paris, L'Harmattan.
- HEUZÉ G. [2001], « Le déclin des quartiers ouvriers du centre de Mumbai », *Annales de la recherche urbaine*, 90: 130-137.
- KOSAMBI M. [1986], *Bombay in Transition: the Growth and Social Ecology of a Colonial City, 1880-1980*, Stockholm, Amqvist & Wiksell.
- LAKDAVALA D.T., SANDESARA J.C., KOTHARI V.N., NAIR P.A. [1963], *Work, Wages and Well being in an Indian Metropolis: Economic Survey of Bombay City*, Bombay, Bombay University Press.
- SAGLIO-YATSIMIRSKY M.C. [2002], *Intouchable Bombay. Le bidonville des travailleurs du cuir*, Paris, CNRS, Monde indien sciences sociales, 326 p.
- SUNDARAM P.S.A. [1989], *Bombay, Can it House its Millions?*, New Delhi, Clarion Books.
- VAN WERSCH H. [1992], *Bombay Textile Strike*, Delhi, Oxford University Press.



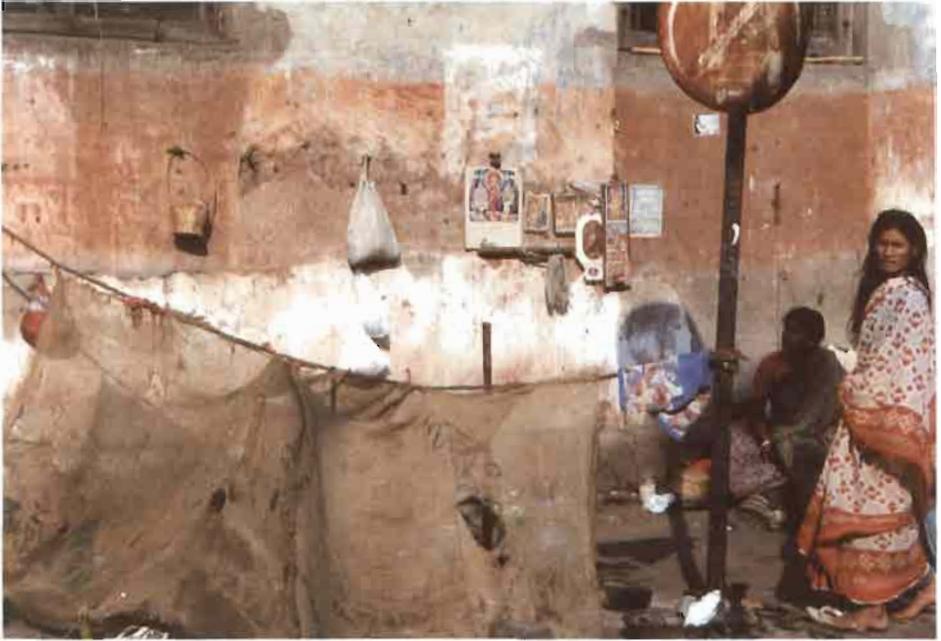
Bombay : usines mortes à Lalbag. Le terrain libre au premier plan provient de l'incendie de plusieurs chawls.
(cliché : Djallal G. Heuzé, 1994)



Bidonville sur les terrains du rail, Matunga-sud.
(cliché: Djallal G. Heuzé, 1994)



Mahim: destructions de cahutes par la municipalité de Bombay.
(cliché: Djallal G. Heuzé, 1994)



Chinchpokli : extrême précarité d'un abri de trottoir.
(cliché: Djallal G. Heuzé, 1994)



Dadar : « relogement » de personnes expulsées huit fois.
(cliché: Djallal G. Heuzé, 1996)



Tours à Goropdec.
(cliché : Djallal G. Heuzé, 1994)