

Les défis de communication et de participation dans les projets de restructuration de quartiers précaires. Les expériences de Delhi et d'autres métropoles indiennes

Véronique DUPONT^[1]

Introduction

La participation citoyenne est une question débattue de longue date dans le milieu académique (Arnstein, 1969). Le principe de participation comme garant de bonne gouvernance est également devenu prégnant dans les discours et recommandations des institutions internationales en matière de développement (Christens et Speer, 2006). Il est de même affirmé dans les conventions internationales traitant du droit à un logement convenable, qui insistent en particulier sur la nécessité d'une information préalable des personnes et groupes affectés en cas d'éviction et de déplacement des populations, ainsi que sur la mise en œuvre de consultations approfondies avec la participation de tous les intéressés^[2]. Les politiques et programmes de résorption des bidonvilles lancés en Inde depuis les années 1990 mettent aussi en avant, à des degrés divers, le principe de participation de la « communauté ».

Dans un premier temps, nous analyserons comment l'implication des habitants affectés est envisagée dans les documents de politique nationale traitant des bidonvilles, ainsi que dans les programmes initiés au niveau des États de l'Union indienne depuis les années 1990, en particulier à Mumbai (anciennement Bombay) et à Delhi. Dans un second temps, sur la base d'études

[1] Remerciements. Ce chapitre se fonde sur des recherches réalisées dans le cadre de deux projets collectifs : *i*) le projet SETUP (« Exclusion sociale, territoires et politiques urbaines. Une comparaison Inde-Brésil ») financé par l'Agence nationale de la recherche (ANR) de 2007 à 2010, et *ii*) le projet collectif *Chance2Sustain (Urban Chances – City growth and the sustainability challenge)* financé par la Commission européenne (7^e Programme-cadre pour la recherche et le développement) de 2010 à 2014. Le soutien financier de l'IRD doit également être mentionné. Pour mes séjours de recherche à Delhi, j'ai bénéficié du soutien institutionnel et logistique du Centre de sciences humaines, puis de celui du *Centre for Policy Research (CPR)*.

Les enquêtes sur les sites de V.P. Singh Camp et Kathputli Colony à Delhi ont été conduites en collaboration avec Shankare Gowda, et celles à Chennai (anciennement Madras) avec R. Dhanalakshmi. Le cas de Kathputli Colony a également donné lieu à une collaboration avec des chercheurs du CPR et une première publication commune (Dupont, Banda, Vaidya et Gowda, 2014), dont certains éléments sont repris pour cette contribution.

[2] Voir : United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comments No.4: *The Right to Adequate Housing* (1991) and General Comments No.7: *The Right to Adequate Housing* (1997).

de cas à Delhi et à Chennai (anciennement Madras), nous étudierons la mise en œuvre du principe de participation sur le terrain, en examinant des opérations de démolition de bidonvilles et des projets de rénovation^[3] ou de relocalisation.

La participation est un processus qui recouvre différents degrés d'implication des populations, ordonnés par Arnstein (1969) selon une échelle de participation citoyenne rendant compte d'une graduation dans le partage du pouvoir. Notre analyse se centrera sur les premiers degrés de participation identifiés par cet auteur : l'information et la consultation des habitants, ici ceux des bidonvilles. Comme l'ont montré d'autres expériences de restructuration de quartiers précaires (Deboulet, 2007 ; Jordhus-Lier *et al.*, 2016), une information complète et précise donnée aux habitants, ainsi qu'une communication interactive, sont en effet les préalables essentiels à toute participation effective.

En quoi la participation importe-t-elle ? Si le principe de participation effective était appliqué aux habitants des bidonvilles, l'argument est que leurs voix et leurs besoins seraient mieux pris en compte, et les projets mis en œuvre mieux adaptés et acceptés par les habitants. Dans des sociétés marquées par de fortes inégalités socio-économiques, la participation est défendue par certains auteurs comme un moyen d'approfondir la démocratie, pour combler l'écart entre les droits légaux et formels d'une part, et les droits substantiels d'autre part (Heller, 2009). Le slogan de la participation n'échappe pas cependant au risque de manipulation par l'État ou d'autres acteurs, masquant les relations de pouvoir derrière la rhétorique et la technique de la participation, et utilisant la couverture du consentement des populations pour poursuivre leur propre agenda (Cooke et Kothari, 2001).

Une clarification préalable sur le terme de « bidonville », traduction imparfaite du mot *slum* (en anglais), s'avère nécessaire. En Inde, les documents de politique du logement et les plans d'urbanisme utilisent le terme *slum*, qui recouvre à la fois les taudis de quartiers anciens et délabrés, et les quartiers d'habitat précaire avec occupation illégale de terrains, désignés aussi comme *squatter settlements* (camps de squatters) ou *jhuggi-jhopri clusters* (regroupements de huttes) à Delhi. Nous nous intéresserons ici uniquement à cette seconde catégorie, celle des bidonvilles où la précarité physique de l'habitation et l'insuffisance des infrastructures et services urbains de base se conjuguent à une précarité du statut d'occupation, renforçant ainsi la vulnérabilité des habitants.

1. Les politiques envers les bidonvilles : principes généraux

L'Inde a ratifié presque toutes les conventions internationales relatives aux droits de l'homme, dont le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui détaille la question du droit à un logement décent, et préconise la participation des populations concernées. Si ces conventions sont loin d'être respectées (Kothari, 2003), elles fournissent néanmoins

[3] En Inde, les projets de rénovation de bidonvilles qui entraînent la démolition du bâti existant et la construction de nouveaux logements sur le même site sont désignés sous le label « *in situ rehabilitation* ».

des instruments de droit international, un cadre de référence légal sur lequel les organisations de défense du droit au logement en Inde peuvent s'appuyer (HLRN, 2009).

Plusieurs documents de politiques du logement et de résorption de l'habitat précaire, au niveau des États de l'Union et au niveau national, mettent également en avant le principe de participation. Nous évoquerons d'abord le cas de Mumbai, en raison de son rôle pionnier dans les programmes de rénovation de bidonvilles, qui ont, dans une certaine mesure, inspiré les politiques nationales. Nous présenterons ensuite les deux dernières stratégies nationales, avant d'examiner plus en détail le cas de Delhi. La situation dans la capitale nationale est particulière : le gouvernement central maintient le contrôle sur le foncier et les politiques urbaines, par l'intermédiaire d'une agence dédiée, la *Delhi Development Authority* (DDA), alors que ces domaines relèvent ailleurs des compétences des États de la Fédération^[4].

1.1. *Mumbai, pionnière de l'approche participative*

L'approche participative dans les programmes de rénovation des bidonvilles a été introduite à Mumbai dans les années 2000, dans le cadre de partenariats entre le gouvernement de l'État du Maharashtra, les organisations non gouvernementales (ONG) et les associations de résidents, et le secteur privé (déjà impliqué dans ces programmes depuis les années 1990). Les ONG, qui sont d'abord intervenues pour pallier les négligences du gouvernement dans la fourniture de services urbains, et pour aider les habitants des bidonvilles à lutter contre les démolitions et à accéder à de meilleures conditions de réinstallation, se sont par la suite impliquées comme promoteurs dans la mise en œuvre des programmes de relogement.

Un élément important de la politique appliquée à Mumbai est la clause de consentement : la mise en œuvre des programmes dits de « *réhabilitation sur site* »^[5] nécessite de recueillir le consentement préalable d'au moins 70 % des habitants du bidonville concerné, organisés en société coopérative^[6]. Certes, une exigence de consentement à elle seule n'est pas une garantie de participation significative, et pourrait induire d'autres pratiques coercitives (Weinstein, 2008). Toutefois, selon les habitants et les associations de défense du droit au logement, l'expérience de Mumbai montre que la clause de consentement agit comme un « *contrôle démocratique* » sur l'agence étatique en charge des programmes de rénovation des bidonvilles (Weinstein, 2009, p. 411).

Certaines expériences de réinstallation participatives soulignent la redistribution des rôles entre les organismes publics et les organisations de la société civile, avec un engagement critique de ces dernières dans des partenariats où le rôle de l'État se réduit à celui d'un facilitateur – une position défendue par certains activistes (Patel, D'Cruz et Burra, 2002). Cependant, « *l'approche participative n'est pas une recette instantanée et prend du temps pour s'enraciner et être*

[4] En effet, le Territoire de la capitale nationale de Delhi, bien que pourvu d'une assemblée élue et d'un gouvernement depuis 1991, n'a pas toutes les prérogatives d'un État fédéral.

[5] Selon la terminologie des urbanistes français, ce sont des projets de rénovation (voir note 3).

[6] Source : *Slum Rehabilitation Authority*, <http://www.sra.gov.in/pgeSalientFeatures.aspx> (site Internet visité le 02/10/2016).

efficace, surtout dans des populations nombreuses, hétérogènes et aux intérêts divergents^[7] » (Banerjee, 2010 : Section 2.2, p. 5). En outre, dans un tel modèle d'intervention des ONG, il y a un risque de brouiller les rôles des différents acteurs impliqués dans les programmes de rénovation ou de réinstallation des bidonvilles, et d'introduire des intérêts particuliers (Dewan Verma, 2002). Les ONG n'ont pas toujours les moyens et les compétences nécessaires pour assumer les responsabilités accrues qui leur sont transférées. Cette difficulté a été soulignée par le Panel d'inspection de la Banque mondiale à propos de la mise en œuvre des programmes de réinstallation dans le cadre du Projet de transport urbain de Mumbai (Banque mondiale, 2005).

1.2. Les stratégies nationales

Une stratégie nationale de « *planification de ville sans bidonville* » fut annoncée en 2009 avec le programme *Rajiv Awas Yojana* (RAY)^[8], appliqué jusqu'en juin 2015 (GOI, 2010). Sans y faire de référence explicite, cette stratégie fait écho aux initiatives internationales de « villes sans bidonville » promues par la Banque mondiale (Banque mondiale, 2000) et ONU-Habitat (ONU-Habitat, 2003). Son plan d'actions affichait une priorité aux programmes d'amélioration des conditions d'habitat et de rénovation sur site avec l'octroi de droits de propriété, tandis que les programmes de réinstallation sur des sites alternatifs devaient rester limités au cas des bidonvilles en situation qualifiée d'« intenable », notamment en raison de risques environnementaux (GOI, 2010). Cette stratégie promouvait un modèle de partenariat public-privé pour la construction de logements sociaux. Enfin, la participation de « la communauté » était présentée comme une nécessité : pour chaque bidonville identifié, le processus de décision concernant son plan de rénovation devait être « *obligatoirement effectué avec l'implication de la communauté* », et « *avec l'assistance des principales ONG et organisations de base* » (GOI, 2010, pp. 5 et 18). Des directives détaillées pour chaque étape furent publiées à cette fin (GOI, 2012).

En matière de consentement des habitants, cette stratégie nationale n'allait pas aussi loin que les programmes mis en œuvre à Mumbai. Afférent au programme RAY susmentionné, un projet de loi-cadre sur les droits de propriété fut publié, afin de servir de base aux États pour formuler leur propre législation en matière de rénovation et de réinstallation des bidonvilles (GOI, 2011). Jusqu'en mai 2011, ce modèle stipulait que tout projet de rénovation ou de réinstallation devait obtenir le consentement préalable d'une « *majorité des habitants adultes* »^[9]. Le modèle révisé de novembre 2011 indiquait simplement que les habitants devaient être « *impliqués* »^[10].

Suite au changement de gouvernement en mai 2014, le programme RAY fut finalement interrompu. Une nouvelle stratégie nationale de logement urbain, dite du Premier ministre, le *Pradhan*

[7] Traduit par l'auteur, comme les autres citations originellement en anglais, reprises dans le présent texte.

[8] Programme de logements Rajiv, en référence à l'ancien Premier ministre Rajiv Gandhi.

[9] Information communiquée par Shubadra Banda.

[10] Voir : <http://indiancities.berkeley.edu/2012/docs/Mathur-draftmodelprprightslumdwelers.pdf> (document téléchargé le 04/02/2014).

Mantri Awas Yojana, fut lancée en juin 2015, avec pour slogan « *Logement pour tous d'ici 2022* ». Sa première composante, relative à la rénovation des bidonvilles, reprend des principes identiques à ceux énoncés dans le programme précédent quant à la participation du secteur privé pour la construction de logements sociaux et l'utilisation du foncier comme ressource (GOI, 2015, pp. 2 et 3). Concrètement, seule une partie du terrain occupé par le bidonville est utilisée pour la construction d'immeubles destinés à reloger ses habitants. Le reste du terrain dégagé revient au promoteur privé pour des constructions résidentielles ou commerciales mises en vente sur le marché à des fins de profit, et dont une partie du produit de la vente permet de financer ainsi les logements sociaux.

Concernant la participation des habitants, les directives indiquent que « *les habitants du bidonville, par l'intermédiaire de leur association ou autre moyen adéquat, devront être consultés lors de la formulation des projets de rénovation, en particulier pour la conception de la composante réhabilitation les concernant* » (GOI, 2015, p. 4). Jusqu'à présent, aucune clause de consentement nécessaire des habitants n'a été mentionnée.

1.3. La participation dans les politiques vis-à-vis des camps de squatters à Delhi

Des années 1960 jusqu'en 2010, la principale stratégie appliquée à Delhi pour traiter la question des camps de squatters fut leur éviction avec relocalisation des habitants sur des trames d'accueil en périphérie, dans des lotissements de réinstallation théoriquement pourvus d'infrastructures et de services de base, mais sans relogement ni aide à la reconstruction. Selon la politique suivie par la Municipalité de Delhi de 1990 à 2010, la démolition des camps de squatters établis sur des terrains publics (la quasi-totalité d'entre eux dans la capitale) ne devait intervenir – en principe – que pour la mise en œuvre de projets d'intérêt public (GNCTD, 1999). Par ailleurs, selon les directives des cours de justice, les habitants doivent, en cas d'éviction, être informés par notification officielle un mois à l'avance.

1.3.1. L'implication des ONG à partir des années 1990

Il y a eu plusieurs tentatives pour faire participer les ONG à la mise en œuvre des programmes de réinstallation des camps de squatters, la première remontant aux années 1990. Conformément à la stratégie décrite dans les documents officiels (GNCTD, 1999), la réinstallation devait être organisée à partir de la mise en place de sociétés coopératives polyvalentes formées par les ONG. Quarante ONG furent sélectionnées à cette fin par le Département des *slums* et *jhuggi-jhopri* de la Municipalité de Delhi. Ces ONG avaient également pour tâche de procéder à une enquête socio-économique dans les bidonvilles concernés et d'établir la liste des familles éligibles à la réinstallation – liste qui devait être vérifiée et approuvée par le Département des *slums*. Confier une telle responsabilité aux ONG leur conférait un pouvoir important. D'une part, cela leur permettait de prévenir les malversations par des fonctionnaires municipaux, et de veiller à ce que toutes les familles éligibles aient bien accès à une parcelle dans les lotissements de réinstallation. L'intervention des ONG permit aussi d'éviter des violences policières au moment de l'éviction. Mais, d'autre part, une telle dévolution de pouvoir donna l'occasion

à certaines ONG de se livrer à des détournements de parcelles^[11]. Finalement, la plupart des ONG initialement impliquées dans le programme se retirèrent, en raison du non-versement de la majeure partie du budget promis. En outre, le fonctionnement des sociétés coopératives fut bloqué, le gouvernement n'ayant jamais nommé les représentants officiels sur les postes obligatoires pour gérer ces sociétés^[12].

De 2000 à 2013, le programme *Bhagidari* – ou partenariat avec les parties prenantes – fut le paradigme dominant de la ministre en chef de Delhi alors au pouvoir. Initialement, ce programme ne visait que les quartiers formels, dotés d'associations de résidents dûment enregistrées, et donc *de facto* ledit programme excluait les camps de squatters. Son principe a néanmoins influencé les interventions publiques dans les bidonvilles. Ainsi, de nouvelles initiatives impliquant les ONG dans la gestion des bidonvilles furent lancées, avec un accent mis sur les prestations de services.

Autre programme notoire, la Mission Convergence, lancée en 2008 par le gouvernement de Delhi pour atteindre les couches les plus défavorisées de la société, reposait sur un partenariat entre secteur public, secteur privé et les « communautés » avec la participation active des ONG. D'autres initiatives plus récentes visaient à renforcer la participation des ONG et des organisations de base dans les bidonvilles et les lotissements de réinstallation. Des projets pilotes furent aussi initiés en 2011 par le *Delhi Urban Shelter Improvement Board*^[13], pour conduire des enquêtes socio-économiques et améliorer l'habitat dans certains bidonvilles. Cependant, la plupart des programmes engagés au cours des quinze dernières années ont souffert de discontinuité.

Ces formes de participation des ONG dans des « espaces invités » (Cornwall, 2002; MirafTAB, 2004), selon les termes et conditions posés par les instances publiques, sont critiquées par certains activistes^[14]. Ces derniers les interprètent comme faisant partie d'un processus de cooptation par le gouvernement, une stratégie pour contrôler les groupes d'opposition en déléguant aux ONG le travail qui incombait auparavant au secteur public, avec l'effet attendu de faire taire des voix dissidentes. Le débat est ainsi ouvert sur les bénéfices à attendre pour les habitants d'un tel engagement par rapport à une stratégie de confrontation et une mobilisation dans des « espaces inventés » (MirafTAB, 2004) de revendications contrôlés par la base.

[11] Source : interview d'un travailleur social (décembre 2009) qui fut témoin de tels abus.

[12] Source : interviews de la secrétaire générale et du président de deux ONG impliquées dans le programme (respectivement 14 décembre 2009 et 21 décembre 2009).

[13] Ce *Board* fut créé en 2010 sous la tutelle du gouvernement du Territoire de Delhi pour reprendre les fonctions de l'ex-Département des *slums* et *jhuggi-jhopri* de la municipalité.

[14] Interviews d'une dizaine de cadres d'ONG ou de militants indépendants, conduites à Delhi en novembre et décembre 2009, puis en juillet 2014.

1.3.2. La stratégie de la *Delhi Development Authority* (DDA) depuis la fin des années 2000

La *Delhi Development Authority* (DDA), l'agence de planification urbaine de Delhi, a également élaboré dans les années 2000 une nouvelle stratégie pour répondre au défi des bidonvilles, en accord avec la stratégie nationale et en s'inspirant du modèle appliqué à Mumbai depuis les années 1990.

Le schéma directeur d'urbanisme pour Delhi à l'horizon 2021, promulgué en 2007, reconnaît les limites des programmes de relocalisation des habitants des bidonvilles sur des trames d'accueil en périphérie (DDA, 2007, section 4.2.3). Il envisage une stratégie alternative basée sur la fourniture de logements dans des immeubles à plusieurs étages, dans le cadre d'un partenariat public-privé, en utilisant le foncier comme une ressource et selon le principe de recouvrement des coûts (comme expliqué *supra* à propos du programme national). En 2008, la DDA a identifié une première liste de 21 bidonvilles en vue de leur rénovation, le bidonville de Kathputli Colony étant le premier d'entre eux. Au total, la construction de 37 000 logements était projetée dans le cadre de cette nouvelle stratégie.

L'« implication étroite » des ONG et organisations de base dans le processus de rénovation est un autre principe énoncé dans le schéma directeur (DDA, 2007, section 4.2.3). En revanche, contrairement aux programmes mis en œuvre à Mumbai, aucune clause de consentement des habitants n'était initialement prévue.

En mars 2015, la DDA mit en ligne sur son site Internet un projet de politique pour la rénovation des bidonvilles, basé sur le modèle de Mumbai (DDA, 2015). Pour récapituler les principaux éléments évoqués précédemment, il s'agit d'impliquer des promoteurs privés dans les projets de rénovation de bidonvilles, en leur offrant, comme contrepartie au coût de la construction des immeubles de relogement social, une partie de la parcelle auparavant occupée par le bidonville pour des projets immobiliers à leur profit (Deboulet, 2007 ; Nijman, 2008). Le document de la DDA reprend dans ses grandes lignes les principes déjà énoncés dans le schéma directeur d'urbanisme, avec cependant un ajout important : l'introduction d'une clause de consentement préalable, figurant également dans le modèle de Mumbai. Pour mettre en œuvre un projet de rénovation de bidonvilles, le promoteur doit au préalable obtenir le consentement d'au moins 70 % des habitants éligibles. Ce qui est remarquable dans l'ajustement proposé, c'est l'exercice d'autocritique auquel se livre la DDA, à partir des difficultés rencontrées pour son projet pilote à Kathputli Colony (examiné *infra*) : « *Après analyse, il s'avère que le consentement préalable des habitants du bidonville était un des éléments clefs manquant dans ce projet* » (DDA, 2015, p. 2).

*

À travers ces divers documents de politique, on voit comment la notion de participation des populations signifie souvent l'implication d'ONG dans la mise en œuvre des programmes publics. Dans les projets de rénovation, la participation repose sur une conception des habitants

du bidonville structurés en une « communauté » représentée par des ONG et/ou des organisations de base, et pouvant être fédérée par l'intermédiaire d'une association de résidents pour l'ensemble du bidonville.

On note par ailleurs que la question du consentement des habitants a été traitée avec des variantes selon les États et les institutions concernées, avec des ajustements au cours des deux dernières décennies, pouvant aller dans le sens d'une meilleure protection des intérêts des habitants ou au contraire d'un relâchement des garanties pour ces derniers.

2. L'épreuve des faits : retours de terrain

La confrontation des discours aux réalités de terrain révèle une forte disjonction entre les principes énoncés dans les documents des politiques de résorption de l'habitat précaire et les pratiques en cours lors des interventions des pouvoirs publics – opérations de démolition de bidonvilles, et projets de rénovation ou de relocalisation. Nous examinerons plus particulièrement la circulation de l'information et les modalités de consultation des habitants, soit la mise en application (ou non) des premières étapes indispensables à tout processus participatif. Ceci nous permettra de mettre en évidence plusieurs facteurs qui limitent, dès le départ, l'implication des habitants dans les projets les affectant. Nos études de cas confirmeront l'importance des trois facteurs identifiés par Jordhus-Lier *et al.* (2016) : *i*) la rétention des informations par certains acteurs, *ii*) une communication intervenant trop tardivement, et *iii*) le rôle ambigu des intermédiaires.

Ces divers points sont illustrés à partir d'enquêtes menées principalement à Delhi de 2007 à 2015, et à Chennai de 2011 à 2013. Plusieurs séries d'entretiens approfondis ont été conduites auprès d'habitants de bidonvilles affectés par les interventions des pouvoirs publics, et des différents acteurs impliqués dans la mise en œuvre de ces projets (leaders locaux, travailleurs sociaux au sein d'ONG et d'organisations de base, activistes, politiciens élus, fonctionnaires, consultants privés, cadres exécutifs des firmes des promoteurs).

2.1. La rétention d'informations

À Delhi, un premier cas de déficit flagrant d'informations est celui de V.P. Singh Camp. Ce camp de squatters en périphérie sud fut choisi par la DDA en 2006 pour un projet pionnier de rénovation prévoyant la construction de 3 500 logements sociaux en partenariat avec le secteur privé. Deux ans plus tard, la plupart des habitants du bidonville n'étaient toujours pas au courant du projet de relogement les concernant, et encore moins de ses modalités. Seuls certains chefs locaux disposaient de quelques informations, par le biais de leur député, mais s'étaient bien gardés de les rediffuser aux membres de leur communauté. Aucune procédure de consultation des habitants, ni même d'information de ces derniers, n'avait été mise en place – que ce soit par la DDA ou par le promoteur privé qui avait pourtant entrepris ses premiers travaux de nivellement et d'excavation sur le terrain jouxtant le camp. En bref, les habitants avaient été laissés complètement à l'écart du projet de rénovation. Ce projet a finalement été arrêté en 2009,



Une ruelle de Kathputli Colony, Delhi, en novembre 2011

Crédit photo : Shankare Gowda, 2011

faute d'avoir obtenu les autorisations nécessaires du Département de l'Environnement et des Forêts. En effet, le terrain cédé par la DDA à des fins résidentielles est situé dans la ceinture verte de Delhi, représentant une zone protégée... mais le promoteur n'en était pas informé. Cette étude de cas montre ainsi comment la rétention de l'information peut intervenir à différents niveaux, et s'avère utilisée par différents acteurs pour servir leurs intérêts particuliers.

Un sérieux déficit d'informations caractérise aussi le nouveau projet de rénovation initié en 2008 par la DDA à Kathputli Colony, un bidonville d'environ 3 000 familles situé dans une zone centrale de Delhi. Ce projet de relogement sur site fut porté à la connaissance des habitants en février 2009, lorsque le ministre du Développement urbain posa la pierre inaugurale d'un ensemble d'immeubles de 14 étages, comprenant 2 800 appartements de deux pièces, d'une surface unitaire de 25 mètres carrés. Début 2014, soit cinq ans après le lancement du projet, alors que le camp de transit était prêt pour accueillir les familles pendant les travaux de construction, certaines questions importantes n'étaient pas encore clarifiées par la DDA, notamment : les critères précis d'éligibilité pour avoir accès à un appartement, ainsi que les conditions financières. Un tel manque de transparence a engendré chez les habitants un climat d'inquiétude quant à leur inclusion dans le projet de relogement, et de méfiance

vis-à-vis des autorités. Trois ans après l'enquête conduite par la DDA en 2010 pour déterminer la liste des ménages éligibles, les habitants n'avaient toujours pas accès aux résultats malgré les nombreuses démarches de leurs leaders, y compris des recours légaux initiés^[15]. Une liste de ménages éligibles fut finalement rendue publique par la DDA en février 2014. Elle fit l'objet de nombreuses contestations. Réalisant qu'ils avaient eu peu de contrôle sur la manière dont l'enquête d'éligibilité avait été conduite, les chefs locaux et les résidents, avec l'aide d'une ONG, s'impliquèrent dans la réalisation d'enquêtes complémentaires. Cependant, les réclamations, documents à l'appui, des familles omises furent pour la plupart rejetées. Cet exemple souligne non seulement des pratiques de rétention des informations de la part de l'agence publique en charge du projet, mais aussi un refus d'accepter comme légitimes les informations fournies par les habitants pour défendre leur droit au relogement.

2.2. Une communication trop tardive

Lors des opérations de démolition de bidonvilles, les habitants sont souvent mal informés, ou pas suffisamment en avance, de la date effective de la démolition. L'obligation de notification officielle un mois à l'avance apparaît peu respectée, que ce soit à Delhi ou à Chennai.

Ainsi en 2001 à Durga Basti, un bidonville de plus de 2 000 ménages situé au nord de Delhi, la police informa les habitants une heure seulement avant l'arrivée des bulldozers. Les ménages partis travailler le matin rentrèrent le soir pour trouver leurs habitations détruites et tous leurs biens perdus, ensevelis sous les décombres^[16]. À Chennai, les camps de squatters installés le long du canal de Buckingham ont fait l'objet d'une opération d'éviction de grande envergure en juillet-août 2002, entraînant le déplacement de 2 300 familles. La menace d'évacuation était connue, mais sans information précise sur la date de l'opération envisagée. Ainsi, les habitants étaient en train de manifester contre ces projets d'éviction, réclamant la reconnaissance de leur droit d'occupation et la fourniture de services urbains, lorsque les bulldozers arrivèrent sur place pour démolir les habitations. Selon certains habitants, il s'agissait d'une stratégie délibérée des pouvoirs publics : ne pas donner d'informations précises à l'avance pour éviter que les habitants ne puissent s'organiser et résister. En d'autres termes, il s'agissait de prendre de court les habitants. Le flou des informations, les promesses des politiciens d'empêcher les évictions, peuvent aussi favoriser chez les habitants un déni de réalité jusqu'au dernier moment, un phénomène souvent observé dans les processus de déplacements forcés (Turton, 2003 ; Menon-Sen et Bhan, 2008 ; Dupont et Vaquier, 2014).

Le cas de Kathputli Colony à Delhi, présenté *supra* pour dénoncer le déficit d'informations, permet d'illustrer un autre point. Lorsque les informations sur les modalités d'un projet de relogement sont communiquées à un stade avancé de sa mise en œuvre, elles rendent artificielle et symbolique la procédure de consultation des habitants. Ainsi, les habitants n'ont pas été

[15] La loi sur le droit à l'information (*Right to Information Act*), votée en 2005, offre la possibilité aux citoyens indiens de déposer des requêtes d'information auprès des administrations publiques.

[16] Interviews d'habitants du bidonville démolit, près de Durga Basti, Delhi, le 11 février 2008.



Le camp de transit pour les habitants de Kathputli Colony, Delhi, en décembre 2013, deux mois avant les premières installations
Crédit photo : Véronique Dupont, 2013

impliqués dans la conception et la planification du projet, mais uniquement informés *a posteriori*. À cet égard, l'épisode de l'appartement témoin est significatif. Un appartement témoin a été construit dans la cour de l'école tenue par l'une des ONG actives dans cette localité. Pour l'ingénieur de la DDA interviewé, l'appartement témoin permettait de présenter le projet de relogement aux habitants^[17]. Les explications fournies par un cadre de la firme du promoteur en charge du projet soulignent un autre point de vue : l'appartement témoin fut construit afin de le présenter à la DDA pour son approbation, et non pas pour recueillir l'avis des habitants^[18]. En outre, l'accès à cet appartement devint un sujet de conflit entre deux ONG rivales au sein du bidonville. Finalement, l'appartement fut fermé au public, et sa visite rendue impossible. Ainsi, le complexe de logements fut conçu sans aucune tentative pour incorporer le point de vue des personnes devant y habiter. La même remarque vaut pour le camp de transit : des modules préfabriqués d'habitation furent présentés sur le site du futur camp aux chefs des communautés de Kathputli Colony, mais sans aucune possibilité de modification.

[17] Interview d'un ingénieur de la DDA, Delhi, le 3 novembre 2011.

[18] Interview d'un cadre de la firme Raheja, le promoteur ayant remporté l'appel d'offres pour ce projet, Delhi, le 2 novembre 2011.

2.3. Le rôle ambigu des intermédiaires

Dans l'exemple de V.P. Singh Camp, les chefs locaux, qui auraient pu jouer le rôle d'intermédiaires entre les politiciens et les habitants du bidonville pour diffuser l'information sur le projet de rénovation, l'ont au contraire bloquée.

À Kathputli Colony, c'est une ONG qui, dans un premier temps, joua un rôle clef d'intermédiaire dans la communication avec les autorités, les entrepreneurs privés et les habitants. Le rôle de cette ONG apparaît cependant ambigu. D'un côté, elle a facilité les interactions entre la DDA et les habitants et a permis un certain degré de consultation – ou au moins la communication d'informations partielles. Mais, de l'autre côté, elle a introduit un biais dans le processus de consultation. En effet, de nombreux habitants et une organisation rivale active dans la colonie ont contesté la légitimité de cette ONG à représenter l'opinion et les intérêts de toute la population de Kathputli Colony. De fait, étant donné les diverses communautés en présence, et les divisions fondées sur la caste, la religion, la région d'origine et l'activité économique, il serait difficile à toute organisation de revendiquer à elle seule une représentativité de l'ensemble et de jouer le rôle d'un agent neutre et consensuel. Par la suite, l'ONG contestée s'est retirée progressivement de son rôle de médiateur, poussant les chefs locaux à s'organiser entre eux et à interagir directement avec les autorités.

Les habitants de Kathputli Colony n'ont pas eu droit à une véritable procédure de consultation pour recueillir leurs avis sur le projet, leurs besoins et priorités, mais seulement à des réunions de présentation du projet avec des éléments d'informations partielles. Les interactions directes entre autorités publiques, le promoteur et les habitants ont pris la forme de différents types d'« espaces de participation » (Cornwall, 2002), plus ou moins ouverts. Les premières réunions d'information ont été organisées par la DDA, avec le consultant ou le promoteur, et correspondent à des « espaces invités » (*ibid.*). Plus tard dans le processus, d'autres réunions publiques ont été initiées par des leaders locaux qui ont sollicité des fonctionnaires de la DDA, et ont donc créé une sorte d'« espace négocié » (Baud et Nainan, 2008) dans lequel les habitants ont essayé de promouvoir leurs revendications de manière active. Ces réunions ont en général regroupé de 50 à 100 personnes, ce qui reste un nombre relativement faible dans une localité d'au moins 15 000 habitants. En outre, de nombreuses interactions avec la DDA ont eu lieu avec les seuls chefs locaux, considérés comme les représentants légitimes de leurs communautés respectives. Cependant, les résultats de ces réunions n'ont pas été communiqués à tous les habitants, montrant à nouveau que le flux d'informations peut être bloqué à différents niveaux, y compris à l'intérieur du bidonville.

Ces exemples qui illustrent le rôle ambigu des intermédiaires renvoient également à la question cruciale de la représentation. En effet, « même dans les processus participatifs les plus démocratiques, tout le monde ne peut être impliqué à chaque étape de la prise de décision. Il y a toujours quelqu'un qui parle au nom de quelqu'un d'autre » (Jordhus-Lier *et al.*, 2016, p. 204). Dans le cas de bidonvilles où le rôle de porte-parole est souvent accaparé par des chefs traditionnels de communautés rarement élus, voire autoproclamés, ou bien par des cadres d'ONG non consensuelles, on voit comment la représentation et la médiation auprès des autorités publiques peuvent être porteuses de biais, et une source potentielle de contestation.

Le déficit d'informations, son imprécision ou une communication trop tardive, sont des obstacles à l'implication effective des habitants dans les projets les concernant : pour pouvoir participer, un minimum d'informations est nécessaire. Mais, lorsque les habitants prennent conscience des enjeux, le manque d'informations peut aussi devenir un des motifs de mobilisation, et le manque de consultation équitable une cause de résistance au projet.

C'est ce que les autorités publiques ont réalisé tardivement aux dépens de la mise en œuvre du projet de rénovation de Kathputli Colony, lorsqu'elles ont reconnu rétrospectivement : « À aucun moment, un accord formel ou informel n'a été établi entre les habitants du bidonville, la DDA et le promoteur, dans lequel le consentement préalable des habitants du bidonville aurait été recherché pour leur réhabilitation » (DDA, 2015, p. 2). En effet, alors que le camp de transit est prêt depuis début 2013, et que les premiers transferts de familles ont été initiés en 2014, il s'avère qu'en janvier 2016, la très grande majorité des familles continuait de résister au transfert et occupait toujours le site de Kathputli Colony. Sur un total d'environ 3 000 familles, seulement 500 familles se sont installées dans le camp de transit.

Nos recherches de terrain montrent aussi que les ONG et les leaders locaux, qui jouent le rôle de médiateurs et d'intermédiaires pour les habitants, ne sont pas des agents neutres. Ils poursuivent également leurs propres intérêts, qui ne sont pas nécessairement congruents avec ceux des habitants ; ils sont en outre susceptibles d'utiliser les informations et connaissances qu'ils détiennent comme instrument de pouvoir sur ces derniers.

Conclusion

Les études de cas menées à Delhi et à Chennai mettent en évidence une double fracture dans le processus de communication : les habitants ne sont pas correctement informés des projets imminents qui les concernent, et faute de consultation adéquate, les agences gouvernementales n'ont pas une bonne connaissance des besoins et des priorités des populations qui doivent être relogées. Le déficit d'informations et l'absence d'espace pour une participation effective des habitants, au-delà de consultations minimalistes ou de pure forme, sont d'autant plus remarquables qu'ils contredisent les principes énoncés dans les politiques nationales et étatiques.

Les observations de terrain soulignent également les défis d'une consultation équitable dans des contextes de populations hétérogènes, traversées par des intérêts divergents. En outre, la rétention d'informations par des agents intermédiaires — certains leaders locaux et représentants d'ONG — est susceptible de biaiser les consultations et s'avère préjudiciable à un processus de participation effective des habitants. L'implication des ONG n'est pas suffisante pour combler le déficit de communication et de participation ; les cibler comme intermédiaires privilégiés dans la mise en œuvre des projets de rénovation des bidonvilles, ainsi que le préconisent les documents de politiques examinés, risque de se faire au détriment des intérêts des habitants concernés. Comme souligné dans d'autres contextes (Navez-Bouchanine, 2007), la non prise en compte « du caractère conflictuel des relations entre acteurs » (*ibid.*, p. 109), y compris

au sein des communautés d'habitants et entre ces derniers et les organisations qui prétendent défendre leur cause, contribue à transformer le principe de participation en un « *leurre méthodologique* » (*ibid.*) des politiques de résorption de l'habitat précaire.

Références bibliographiques

Arnstein S. (1969), "A ladder of citizen participation", *Journal of the American Planning Association*, vol. 35, n° 4, pp. 216-224.

Banerjee B. (2010), "India", *Review of Guidelines and Practices Relating to Evictions, Acquisition, Expropriation and Compensation*, Scoping Paper [Draft] for UN-HABITAT/GLTN, Institute for Housing and Urban Development Studies, Amsterdam, Section 2.2, p. 5.

Banque mondiale, panel d'inspection (2005), *Investigation Report, India: Mumbai Urban Transport Project* (IBRD Loan No. 4665-IN ; IDA Credit No. 3662-IN), Report No 34725.

Banque mondiale (2000), *Cities alliance for cities without slum: action plan for moving slum upgrading to scale*, Banque mondiale, Washington DC.

Baud I. et N. Nainan (2008), "Negotiated spaces for representation in Mumbai: ward committees, advanced locality management and the politics of middle-class activism", *Environment and Urbanization*, vol. 20, n° 2, pp. 483-499.

Christens B. et P.W. Speer (2006), "Tyranny/Transformation: Power and Paradox in Participatory Development", *Forum: Qualitative Social Research*, vol. 7, n° 2, art. 22.

Cooke B. et U. Kothari (dir.) (2001), *Participation: The New Tyranny?*, Zed Books, New York.

Cornwall A. (2002), *Making spaces, changing places: situating participation in development*, IDS Working Paper 170, Institute of Development Studies, Brighton.

DDA (2015), *Draft slum rehabilitation policy based on Mumbai's slum rehabilitation policy*, Delhi Development Authority, Office of Pr. Commissioner (H, LD1CWG), URL: http://dda.org.in/tendernotices_docs/mar15/slum%20rehabilitation%20policy.pdf

DDA (2007), *Master Plan for Delhi 2021*, Delhi Development Authority [As Notified on 7th February, 2007, Vide S.O. No 141 published in: *Gazette of India Extraordinary*, Part II – Section 3 – Sub-Section (ii)].

Deboulet A. (2007), « Restructurer l'habitat précaire, récits de "meilleures pratiques" », *Espaces et Sociétés*, n° 131, pp. 67-83.

Dewan Verma G. (2002), *Slumming India. A Chronicle of Slums and their Saviours*, Penguin Books India, Delhi.

Dupont V., S. Banda, Y. Vaidya et S. Gowda (2014), "Unpacking Participation in Kathputli Colony. Delhi's First Slum Redevelopment Project, Act I", *Economic and Political Weekly*, vol. 49, n° 24, pp. 39-47.

Dupont V. et D. Vaquier (2014), "Slum demolition, impact on the affected families and coping strategies", in Landy F. et M.C. Saglio-Yatzimirsky (dir.), *Megacity slums. Social Exclusion, Urban Space and Policies in Brazil and India*, Imperial College Press, Londres, pp. 307-361.

GNCTD (1999), *Strategy paper on jhuggi-jhopri clusters in Delhi*, Government of National Capital Territory of Delhi, New Delhi.

GOI (2015), *Pradhan Mantri Awas Yojana. Urban Housing for All (Urban). Scheme Guidelines*, Government of India, Ministry of Housing and Urban Poverty Alleviation, New Delhi.

GOI (2012), *Rajiv Awas Yojana. Guidelines on Community Participation*, Government of India, Ministry of Housing and Urban Poverty Alleviation, New Delhi.

GOI (2011), *Rajiv Awas Yojana. Draft Model Property Rights to Slum Dwellers Act*, Government of India, Ministry of Housing and Urban Poverty Alleviation, New Delhi.

GOI (2010), *Rajiv Awas Yojana. Guidelines for Slum-Free City Planning*, Government of India, Ministry of Housing and Urban Poverty Alleviation, New Delhi.

Heller P. (2009), "Democratic Deepening in India and South Africa", *Journal of Asian and African Studies*, vol. 44, n° 1, pp. 123-149.

HLRN (Housing and Land Rights Network) (2009), *Acts of Commission, Acts of Omission. Housing and land rights and the Indian State*, Habitat International Coalition – HLRN, New Delhi.

Jordhus-Lier D., E. Braathen, V. Dupont et C. Sutherland (2016), "A question of knowledge? Knowledge and power in upgrading and resettlement initiatives", in Dupont V., D. Jordhus-Lier, C. Sutherland et E. Braathen (dir.), *The Politics of Slums in the Global South. Urban Informality in Brazil, India, South Africa and Peru*, Routledge, Abingdon, pp. 115-143.

Kothari M. (2003), "The human rights to adequate housing – India's commitment and the struggle towards realization", *Journal of The National Human Rights Commission*, Inde, vol. 2, pp. 133-147.

Menon-Sen K. et G. Bhan (2008), *Swept off the Map. Surviving Eviction and Resettlement in Delhi*, Yodapress, Delhi.

Miraftab F. (2004), "Invited and invented spaces of participation: neoliberal citizenship and feminists' expanded notion of politics", *Wagadu*, n° 1, pp. 1-7.

Navez-Bouchanine F. (2007), « Le développement urbain durable : "best practice" ou leurre méthodologique ? », *Espaces et sociétés*, n° 131, pp. 101-116.

Nijman J. (2008), "Against the odds: Slum rehabilitation in neoliberal Mumbai", *Cities*, vol. 25, n° 2, pp. 73-85.

ONU-Habitat (2003), *The challenge of slums – Global report on Human Settlements*, Earthscan Publications, Londres.

Patel S, C. D’Cruz et S. Burra (2002), “Beyond Evictions in a Global City: People-Managed Resettlement in Mumbai”, *Environment and Urbanization*, vol. 14, n° 1, pp. 159-172.

Turton D. (2003), *Refugees and “Other Forced Migrants”*, Refugee Studies Centre, Working Paper n° 13, Oxford.

Weinstein L. (2009), “Democracy in the globalizing Indian city: engagements of political society and the state in globalizing Mumbai”, *Politics and Society*, vol. 37, n° 3, pp. 397-427.

Weinstein L. (2008), “Mumbai’s Development Mafias: Globalization, Organized Crime and Land Development”, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 32, n° 1, pp. 23-39.

Repenser les quartiers précaires

Direction scientifique : Agnès Deboulet

Repenser les quartiers précaires

DIRECTION SCIENTIFIQUE

Agnès Deboulet, *LAVUE-CNRS*

COORDINATION

Irène Salenson, *AFD*

La collection Études de l'AFD rassemble les études et recherches soutenues et coordonnées par l'Agence Française de Développement. Elle contribue à la diffusion des savoirs tirés de l'expérience du terrain et de travaux académiques. Les manuscrits sont systématiquement soumis à l'approbation d'un conseil éditorial, qui s'appuie sur l'avis de référés anonymes.

Le caractère original des manuscrits est systématiquement contrôlé grâce au logiciel Compilatio, dans le souci d'éviter toute forme de plagiat.

Retrouvez nos publications sur : <http://librairie.afd.fr/>

AVERTISSEMENT

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'AFD ou de ses institutions partenaires.

Directeur de la publication : Rémy RIOUX

Directeur de la rédaction : Gaël GIRAUD

Conception et réalisation : Flexedo, info@flexedo.com

Imprimé par : Imprimerie de la Centrale Lens – ICL

Qu'est-ce l'AFD ?

L'Agence Française de Développement (AFD), institution financière publique qui met en œuvre la politique définie par le gouvernement français, agit pour combattre la pauvreté et favoriser le développement durable.

Présente sur quatre continents à travers un réseau de 75 bureaux, l'AFD finance et accompagne des projets qui améliorent les conditions de vie des populations, soutiennent la croissance économique et protègent la planète.

En 2015, l'AFD a consacré 8,3 milliards d'euros au financement de projets dans les pays en développement et en faveur des Outre-mer.

Agence Française de Développement
5, rue Roland Barthes – 75598 Paris cedex 12
Tél : 33 (1) 53 44 31 31 – www.afd.fr

Dépôt légal : 4^e trimestre 2016
ISSN : 2492-8313