VÉRONIQUE DUPONT ET USHA RAMANATHAN

DU TRAITEMENT DES *SLUMS* À DELHI

POLITIQUES DE «NETTOYAGE» ET D'EMBELLISSEMENT

INTRODUCTION

Ville capitale, de l'Empire britanniquedes Indes de 1911 à 1947, puis de l'Inde indépendante, Delhi a toujours été l'objet d'une attention particulière de la part des gouvernants, comme des urbanistes et des planificateurs qui en ont fait un laboratoire de politiques urbaines. Vitrine du pays, son image est soignée; capitale aspirant à devenir une «ville globale», son paysage urbain se veut attractif, moderne, net.

Nettoyer la ville pour mieux l'embellir intègre de nombreux aspects: assainir pour écarter les risques sanitaires (un objectif de base de l'aménagement urbain), éradiquer l'habitat insalubre et les bidonvilles, débarrasser la ville de ses industries polluantes, purifier l'air en contrôlant les émissions nocives des véhicules, dépolluer les cours d'eau, assurer la collecte et le traitement des ordures ménagères et déchets, etc. Ces diverses dimensions sont toutes présentes dans les politiques ou interventions appliquées à Delhi, avec des interdépendances parfois construites et forcées, et s'inscrivant dans une logique qui aboutit en particulier à «nettoyer» la ville de certains habitants jugés indésirables.

Dans cet essai, nous nous intéresserons essentiellement aux politiques d'éradication des bidonvilles *(slums)*, dont l'impact sur la restructuration sociospatiale de la ville est particulièrement important. À travers l'analyse de ces politiques, et des épisodes cruciaux qui ont ponctué les interventions à l'encontre des taudis et des bidonvilles, l'objectif sera d'éclairer certains processus de stigmatisation, de déchiffrer la vision politique et sociétale de la ville et de son accès, et d'engager une réflexion sur l'évolution des politiques et pratiques de développement urbain. Un objectif complémentaire sera de mettre en évidence l'intervention croissante et décisive du judiciaire dans la gouvernance urbaine, d'analyser

Puruṣārtha 26, pp. 91-131.

(Cliché Ruchir Joshi)

Tigri Jhuggi Jhompri Camp : un bidonville dans un quartier sud de Delhi, mars 1999. DR

l'évolution du rôle de ce dernier et de montrer les contradictions qui émergent entre les agendas des différents acteurs en présence sur la scène urbaine. Nous suivrons une présentation chronologique, en commençant par examiner le legs de la colonisation britannique face au traitement des *slums,* compris dans une première période allant de l'indépendance de l'Inde en 1947 à la fin des années 1980, la seconde s'amorçant dans les années 1990 avec l'ouverture du pays à la mondialisation économique.

Quelques clarifications préalables sur ce que recouvre la catégorie d'habitat «*slum*», objet des politiques et interventions analysées, s'avèrent nécessaires. Si le terme *slum* est utilisé en Inde de façon assez extensive dans les documents officiels, la presse, mais aussi la littérature académique, il convient en fait de distinguer deux types de *slums*.

Le premier type correspond aux taudis anciens, visés par la loi d'urbanisme de 1956 : le *Slum Areas (Improvement and Clearance) Act,* qui considère comme *slums* les secteurs urbains où les immeubles sont « impropres à l'habitation », souffrent de « l'étroitesse des rues », sont « délabrés, congestionnés, mal ventilés, mal éclairés ou dépourvus d'équipements sanitaires ».

La seconde catégorie de *slums* regroupe les formes d'habitat précaire, des auto-constructions en matériaux de récupération ou non consolidées, des abris de fortune, huttes ou baraques exiguës, appelées *jhuggi-jhompri* à Delhi, et

dont le regroupement en certains lieux (les *bastis* ou *jhuggi-jhompri clusters*) correspondrait mieux au terme de bidonville. Le caractère illégal de l'occupation du terrain intervient très souvent dans cette seconde catégorie d'habitat : il s'agit alors, pour les planificateurs et le législateur, de camps de squatters *(squatter settlements),* terrains occupés et auto-construits sans le consentement du propriétaire (privé ou public). Ce sont ces *squatter settlements* ou *jhuggi-jhompri clusters* qui sont visés par les programmes d'éviction et de re-localisation mis en œuvre à Delhi à partir des années soixante.

Si précarité physique de l'habitation et précarité du statut d'occupation se conjuguent dans la plupart des zones de squatts où les habitants n'ont aucun droit légal de tenure, en revanche les centres-ville taudifiés et classifiés comme *slums* sont en général habités par des locataires ou propriétaires légaux.

1. DE L'INDÉPENDANCE (1947) AUX ANNÉES 1980 : PLANIFICATION URBAINE ET RESTRUCTURATION DE LA CAPITALE

1.1. Le legs de la colonisation britannique et l'obsession hygiéniste

La perception des *slums* dans les villes indiennes et les fondements des politiques d'éradication sont marqués par l'influence du mouvement hygiéniste qui s'est développé en Europe à partir de la fin du XIXe siècle chez les urbanistes puis les architectes, relayée ensuite en Inde par la colonisation britannique. La célébration du « rôle primordial de la circulation de l'air et de l'ensoleillement dans la conception de l'habitation » par le mouvement international en architecture (Gaudin 1988 : 347) se retrouve en négatif dans la définition de l'habitat insalubre et des *slums*.

La ville indienne apparaît menaçante pour les Britanniques, leur perception de la vie urbaine en Inde étant dominée par la crainte de la saleté, comme le décrit Sunil Khilnani qui évoque « l'obsession des Britanniques pour les systèmes de drains et d'égouts » (1997 : 119-120). Ce principe sanitaire, la peur des épidémies et le maintien de la santé publique se retrouvent à la base de la construction de nouveaux quartiers ou villes séparés dans les colonies de l'Empire britannique, où la planification urbaine suit, comme à New Delhi, un modèle d'urbanisme étalé et spacieux de cité-jardin (King 1976 ; Christopher 2003), qui s'oppose radicalement au modèle compact de la ville « indigène », perçue comme congestionnée.

La nouvelle capitale de l'Empire britannique des Indes, New Delhi, dont la planification et la construction furent placées sous la responsabilité de deux architectes anglais, Edwin Luytens et Herbert Baker, fut ainsi conçue comme un établissement britannique juxtaposé à la ville indienne, situé au sud de celle-ci et s'en démarquant très nettement (Evenson 1989 : 148). Les deux entités urbaines

furent en outre séparées par une large bande de terrain dégagée et aménagée en espace vert, tel un cordon sanitaire.

Le syndrome sanitaire dans le modèle urbain colonial est illustré en Afrique du Sud : la première *location* pour la population noire dans la colonie britannique du Cap fut ainsi créée par la municipalité après l'irruption de la peste bubonique en 1901 dans l'espoir de préserver le reste de la ville de l'épidémie, les Africains en ayant été les premières victimes (Houssay-Holzschuch 1999). Comme nous l'argumenterons plus loin, la conception des *locations,* et plus encore des *townships* qu'elles préfigurent, ces zones d'habitat situées en marge de la ville pour des catégories spécifiques de citadins, n'est pas sans rappeler celle des *resettlement colonies* pour les habitants des *slums* rasés de la capitale indienne (Dupont & Houssay-Holzschuch 2003).

À Delhi, ce sont à nouveau des préoccupations de santé publique qui retiennent l'attention des autorités municipales sur la dégradation des conditions d'habitat dans la ville « indigène ». Un premier rapport commandité par les autorités coloniales sur la congestion de la vieille ville (*Report on Relief of Congestion in Delhi*, 1936, par A.P. Hume) marque le ton quant à la perception des *slums* : « La ville renferme de nombreuses zones bien identifiables de taudis des plus misérables et abonde en ruelles et bâtiments insalubres qui constituent une menace pour la santé publique de toute la cité. » Suivant les recommandations de ce rapport, le Delhi Improvement Trust fut établi en 1937 et placé sous la tutelle du Département de l'Éducation, de la Santé et des Affaires foncières, avec, parmi ses fonctions principales, la planification urbaine et l'assainissement de la vieille ville. C'est à ce titre que furent entreprises les premières opérations de *slum clearance* – d'éradication des taudis – ou, en d'autres termes, de démolition d'habitations occupées par des pauvres avec tentative de relogement (Priya 1993 : 825-826).

La perception des *slums* et leur traitement par les gouvernants et urbanistes dans l'Inde indépendante continueront à s'inscrire dans cette ligne.

1.2. Les années 1950 et 1960 : mise en place du Plan d'urbanisme et programmes d'éradication des « slums »

• *Répondre au défi de la croissance démographique et de l'urbanisation incontrôlée*

Pour mieux comprendre la mise en œuvre des politiques d'éradication des *slums* à Delhi et plus généralement la planification urbaine dans laquelle elles s'inscrivent, il est nécessaire de rappeler les conditions de l'accession du pays à l'indépendance en 1947. Suite à la partition de l'ancien Empire britannique des Indes entre l'Inde et le Pakistan, la capitale de la nouvelle Union indienne se trouve confrontée à un transfert massif de populations : Delhi, qui compte alors 900 000 habitants, doit recevoir 470 000 réfugiés hindous et sikhs originaires du

Pakistan occidental, alors que 320 000 musulmans quittent la capitale. La période intercensitaire 1941-1951 est celle de plus forte croissance démographique dans l'histoire de la capitale : sa population passe de 700 000 à 1,4 million, à un taux de croissance de 7,5 % par an, inégalé depuis. Dans les décennies suivantes, la croissance démographique de Delhi se poursuit à un rythme particulièrement soutenu pour une métropole de cette taille, oscillant entre 4 % et 5 % par an, avec, en outre, une expansion spatiale considérable. L'ensemble des migrations y contribuant en majeure partie (Dupont 2000), l'agglomération urbaine atteint, en 2001, 12,8 millions d'habitants.

Tableau 1
POPULATION, SUPERFICIE ET DENSITÉ DANS L'AGGLOMÉRATION URBAINE DE DELHI, 1901-2001

Années	Population			Superficie		Densité
	Effectifs	Taux de croissance décennal	Taux de croissance annuel	Km²	Croissance décennale (%)	Personnes/ hectare (N.)
1901	214 115	-	-	n.a.	-	-
1911	237 944	11,3	1,06	43,3	-	55
1921	304 420	27,9	2,49	168,1	288,6	18
1931	304 420	47,0	3,93	169,4	0,8	26
1941	695 686	55,5	4,51	174,3	2,9	40
1951	1 437 134	106,6	7,52	201,4	15,5	71
1961	2 359 408	64,2	5,08	326,6	62,1	72
1971	3 647 023	54,6	4,45	446,3	36,8	82
1981	5 729 283	57,1	4,62	540,8	21,2	106
1991	8 419 084	46,9	3,92	624,3	15,4	135
2001*	12 791 458	51,9	4,27	791,9	26,9	162

L'agglomération urbaine de Delhi comprend les municipalités de Delhi et de New Delhi, le Cantonnement et les localités urbaines contiguës à cet ensemble. Ses limites sont redéfinies à chaque recensement de manière à prendre en compte les extensions urbaines les plus récentes.

* En 2001, la superficie a été estimée sur la base des cartes publiées par le recensement.

Source : *Census of India,* Delhi, 1951, 1961, 1971, 1981, 1991 & 2001.

Au moment de l'Indépendance, Delhi n'est en rien préparée à faire face à une telle pression démographique. Dans cette situation d'urgence, de nombreux aménagements sont entrepris par les pouvoirs publics de 1947 à 1957, mais sans coordination ni planification (Milbert 1998). Il en résulte une forte pression foncière accompagnée d'une spéculation foncière et immobilière effrénée dans le secteur privé, tandis que se multiplient les bidonvilles dans la capitale et les lotissements non autorisés dans ses faubourgs.

La question des *slums* est perçue comme un problème majeur, qui fait l'objet de débats à l'Assemblée nationale, les élus appelant à leur éradication. C'est dans ce contexte que le Parlement vote le *Slum Areas (Improvement and Clearance) Act* de 1956, loi d'urbanisme qui prévoit des mesures d'amélioration de l'habitat sous certaines conditions, et de démolition des immeubles sous d'autres. La situation dans la capitale retenant tout spécialement l'attention du Premier ministre Jawaharlal Nehru, celui-ci attribue une subvention spéciale pour mener une enquête socio-économique sur les *slums* de la vieille ville.

La nécessité de formuler un schéma directeur d'urbanisme pour contrôler la croissance de Delhi devient par ailleurs évidente. En 1957, la Delhi Development Authority (DDA) est créée sous la tutelle du Gouvernement central – en raison du statut de capitale nationale de Delhi. Cet organisme est chargé de la préparation puis de l'application du Plan d'urbanisme de la capitale. Ses missions sont très étendues et incluent en particulier : des acquisitions foncières à très grande échelle, dont la DDA détient le monopole à travers le *Scheme for Large-Scale Acquisition, Development and Disposal of Land* (formulé en 1961), le lotissement, la viabilisation des terrains et leur rétrocession, la construction de logements et autres projets d'aménagement. Le schéma directeur de Delhi *(Master Plan)* – le premier de ce type en Inde – est mis en œuvre en 1962.

Des programmes visant à la réhabilitation de la vieille ville, et d'autres concernant les nouveaux bidonvilles – *bastis* – sont également appliqués dans ce cadre. Le traitement des *slums* dans les premières décennies de planification urbaine de la capitale repose cependant sur une perception toujours très négative de ces quartiers et de leurs habitants.

• *Le vieux « slum » de Shahjahanabad*

Le stigmate du *slum* s'applique en premier lieu à l'habitat ancien du centre historique, la cité de Shahjahanabad construite par l'Empereur moghol Shahjahan au XVIIe siècle. Ainsi, dans les documents préparatoires au Plan d'urbanisme de Delhi, la DDA considère que la vieille cité « est parvenue au terme de son existence et n'a plus aucune utilité, ce qui se reflète dans l'obsolescence de ses fonctions et sa stagnation sociale et culturelle » (DDA 1957 : 239), et n'y voit que « congestion, fonctions obsolètes, laideur, habitat misérable, ruelles et taudis crasseux, et partout désolation et délabrement » (*ibid.* : 205). En outre, les habitants sont la plupart du temps tenus responsables de cet état des lieux : « l'état de *slum* est aussi, en majeure partie, dû aux habitudes des habitants des taudis eux-mêmes et à leur ignorance des modes de vie hygiéniques » (*ibid.* : 221).

L'approche de la DDA reflète la filiation des manuels de planification urbaine utilisés en Inde avant comme après l'Indépendance : la référence est clairement le modèle britannique, et aucun élément significatif n'est retiré des modèles

d'urbanisme indigène. Les zones anciennes déjà existantes dans la ville sont d'abord ignorées par ces manuels, puis traitées comme des exceptions aux normes (Menon 1997).

En application du *Slum areas (Improvement and Clearance) Act* de 1956, la quasi-totalité du vieux centre historique de Delhi a été progressivement classée comme *« slum »* (Seghal 1998). Pour parvenir à une telle situation, comme le montre Isabelle Milbert (1998 : 51), les lois indiennes s'inspirent directement, et sans aucune analyse critique, des textes britanniques sur le logement et « de la définition anglaise des '*slums*', des taudis, lieux 'densifiés, mal aérés, sombres', définition qui correspond bien à ces taudis ouvriers que les Britanniques ont voulu à tout prix éliminer de leurs villes ouvrières à la fin du XIXe siècle, alors que la réalité de l'habitat dans la vieille ville de Delhi est beaucoup plus complexe, comme dans tous les centres historiques anciens » et que, peut-on ajouter, les conditions climatiques sont radicalement différentes.

Cette approche négative de l'urbanisme ancien et la stigmatisation d'Old Delhi en *slum*, zone de taudis, s'est effectivement traduite par des démolitions de grande envergure. Ironie de l'histoire, la destruction des remparts au sud de la vieille ville, préconisée par les Britanniques dans les années 1930, a été finalement effectuée dans les années 1950 par le Gouvernement indien indépendant. La muraille d'enceinte a été remplacée par une nouvelle rue commerçante, Asaf Ali Road, que certains critiques ont pu analyser comme « un moyen pour cacher la vieille ville derrière un nouveau rempart, moderne, de commerces » (Evenson 1989 : 190). D'autres démolitions notoires, et dramatiques, se sont également produites sous l'« état d'urgence ».

Pour décongestionner la vieille ville, le premier Plan d'urbanisme de la DDA proposait sans état d'âme le déplacement de la moitié de sa population hors de son enceinte (Jain 1996 : 84). Si de tels objectifs n'ont pas été atteints, les programmes de démolitions *(clearance)* ont néanmoins touché un tiers de la superficie de l'ancienne ville fortifiée, soit 200 hectares sur un total de 570. Mais seulement 20 hectares ont été effectivement utilisés pour la réhabilitation des familles déplacées, soit 1500 logements répartis dans dix sites. Pour les autres familles affectées, 14 500 logements ont été construits à l'extérieur de la vieille ville (Jain 1990 : 174). Ces chiffres couvrent la totalité de la période de mise en œuvre des programmes de réhabilitation de la vieille ville, jusqu'à la fin du sixième plan quinquennal (1980-85) au delà duquel ils n'ont pas été poursuivis. En prenant comme base la population d'Old Delhi dans l'enceinte de l'ancienne cité fortifiée durant les années soixante et soixante-dix (soit 420000 habitants en 1961 et 409000 en 1971), on peut grossièrement estimer que ce sont environ 20 % de l'ensemble des ménages qui ont été déplacés *et* relogés dans ce contexte.

Par la suite, l'attitude des urbanistes vis-à-vis de la vieille ville a évolué et l'on a commencé à reconnaître le patrimoine architectural et historique que représentait Old Delhi. Dans le Plan d'urbanisme de Delhi à l'horizon 2001 préparé dans les années 1980, la vieille ville est désignée comme une zone « spéciale », les projets de reconstruction à grande échelle ont été abandonnés, et l'on recommande plutôt des opérations de « conservation chirurgicale » (DDA 1985, 47 ; 1990 : 46).

• *Les « bastis » ou nouveaux « slums »*

Comme le notait J. Nehru dans sa préface au rapport sur les *Slums of Old Delhi*, « le problème n'est pas simplement celui des vieux *slums* mais de la création de nouveaux *slums* » (Bharat Sevak Samaj 1958 : 7). Ces agglomérations de huttes et baraques précaires, désignées sous le nom de *bastis* dans les premiers documents de la DDA, puis de *jhuggi-jhompri clusters*, sont encore plus stigmatisées par les planificateurs que les taudis de la vieille ville, comme en témoigne cette description dans les documents préparatoires au « Master Plan » : « Les *bastis* sont comme des tâches pestilentielles dans le paysage urbain, des concentrations insalubres, de délinquance et de vices, et sont à la fois une disgrâce et une source de danger pour toute la ville » (DDA 1957 : 223). Quant à leurs habitants, ils sont perçus non seulement comme des migrants poussés hors de leurs campagnes par la pauvreté et le chômage, mais également comme des ruraux inadaptés à la ville et dont les habitudes contribuent à aggraver leurs conditions d'habitat : « ces gens, ignorant des modes de vie urbains et persistant dans leurs anciens modes villageois ont rendu la condition des bidonvilles encore plus sordide » *(loc. cit.)*. Une telle perception a longtemps perduré, comme en témoigne une publication d'un urbaniste de la DDA en 1990 (Jain 1990 : 239). Quant à l'élément délictueux introduit dans l'appréhension des bidonvillois, cette approche va se systématiser par leur désignation ultérieure comme squatters et *encroachers* – ceux qui empiètent abusivement sur le territoire des autres.

• *Les bonnes intentions de la DDA et du Plan d'urbanisme*

Ces préjugés à l'encontre des *slums* et de leurs habitants coexistaient néanmoins avec l'affichage d'objectifs socialistes : la politique de développement foncier et de logement de la DDA avait comme ambition de résoudre le problème du logement des pauvres. La nécessité d'intégrer les populations à bas revenus dans le tissu urbain et d'éviter leur ségrégation, de veiller en outre à ne pas les éloigner des centres d'emplois, est également reconnue dans le premier schéma directeur d'urbanisme, y compris pour les squatters des *bastis* qu'il convient de réinstaller sur d'autres sites :

> Pour répondre au problème d'habitat des groupes à bas revenus, les pouvoirs publics ont proposé d'identifier des sites adéquats dans plusieurs zones où ces groupes pourraient construire des maisons bon marché ; mais la disposition devra suivre les normes [...]. Les squatters des *bastis* doivent être relogés dans diverses parties de l'agglomération urbaine, de manière à ce qu'ils soient intégrés dans la communauté de quartier. Il est de la plus haute importance que la planification physique évite la stratification sur la base des revenus ou de la profession. [DDA 1962, Important recommendations, p. ii]

> [En outre:] Les sites choisis pour les nouveaux logements n'étant pas trop éloignés du centre-ville, la relocalisation des habitants ne posera pas de problème de dislocation de leur base économique. [DDA 1957 : 216]

Suivant le même principe, afin d'éviter la formation de nouvelles *bastis*, les documents préparatoires au schéma directeur indiquaient clairement qu'il convenait de réserver des zones pour l'installation des migrants ruraux à faibles revenus, avec cette recommandation explicite :

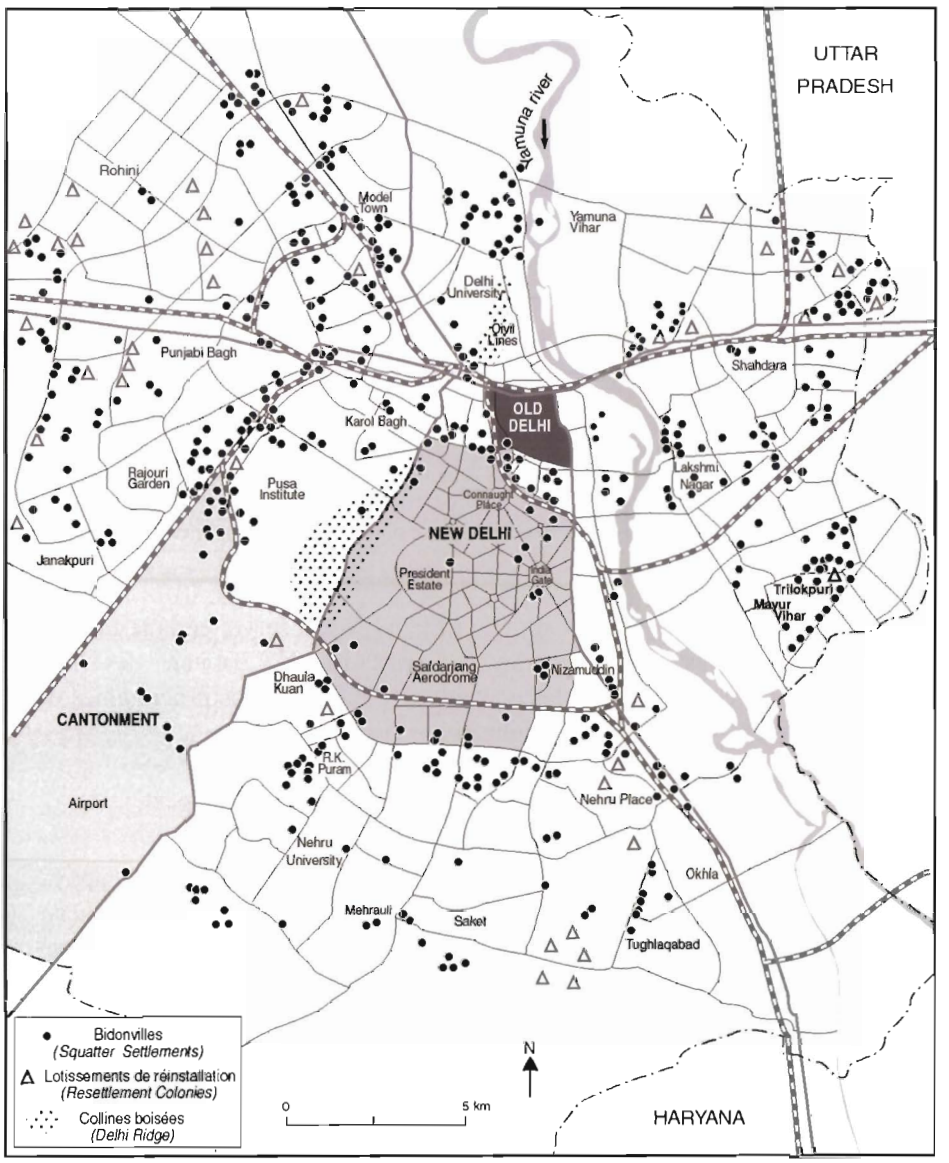
> Ces sites ne doivent pas être localisés dans les périphéries de la ville car, sinon, se posera le problème de transport aux lieux de travail ; ils doivent au contraire être bien répartis de façon à ne pas être très éloignés des lieux de travail. [DDA 1957 : 217]

En dépit de ces bonnes intentions initiales, on observe, comme nous le montrerons, une distorsion au détriment des pauvres et des habitants des *slums* dans la mise en œuvre du « Master Plan » d'urbanisme, des programmes de logement et des politiques de réhabilitation.

• *Les programmes de «réinstallation» pour les camps de squatters (des années 1960 aux années 1980)*

L'approche privilégiée par l'administration de Delhi vis-à-vis des camps de squatters dès la fin des années cinquante fut l'éviction avec démolition et la relocalisation dans des sites viabilisés *(resettlement colonies)*. Il ne s'agissait pas de programme de relogement mais de simples réinstallations sur des parcelles assainies, dans des lotissements *théoriquement* pourvus des infrastructures de base (routes d'accès, réseau d'adduction d'eau, d'égouts, d'électricité). Le premier programme mis en œuvre en 1960 (le *Jhuggi Jhompri Removal Scheme*) était relativement généreux, en allouant à chaque famille de squatters « éligible » une parcelle de 80 m², sur la base d'un bail emphytéotique à 99 ans. Le critère d'éligibilité renvoyait à une date butoir d'installation dans le camp, sur la base d'une enquête spécifique couvrant tous les camps de squatters. Les familles arrivées après l'enquête n'étaient plus habilitées à bénéficier du programme de réinstallation, et se retrouvaient donc condamnées à être expulsées de leur habitat

LES BIDONVILLES ET LES LOTISSEMENTS DE RÉINSTALLATION DANS L'AGGLOMÉRATION DE DELHI



Sources : Census of India 1991, District Census Handbook, Delhi,
Directorate of Census Operation, Delhi.
Slum & Jhuggi Jhompri Department, Municipal Corporation of Delhi, 1990.
Sabir Ali, *Slums within Slums: a study of resettlement colonies in Delhi,*
New Delhi: Council for Social Development, 1990.

V. Dupont - LCA, Bondy - IRD

Digitalisation :UMR ESPACE, Montpellier.

sans aucune compensation ni option alternative. Ce programme fut modifié à plusieurs reprises, avec l'introduction de certaines restrictions : élimination du droit de propriété sur le terrain, remplacée par un bail de location, et réduction de la taille de la parcelle. Celle-ci passa ainsi successivement des 80 m² initiaux à 40 m², puis 25 m² pour tomber dans les années 1990 à des superficies de 18 m², 15 m² et même de 12,5 m² dans certains cas. Le principe d'éligibilité en fonction d'une certaine date limite d'installation est en revanche demeuré un élément constant des politiques de re-relocalisation.

Dans les années 1960 et 1970, 44 lotissements *(resettlement colonies)* ont été aménagés pour réinstaller les occupants des taudis anciens et bidonvilles rasés : en contradiction flagrante avec les recommandations du premier schéma d'urbanisme, tous, pratiquement, se situaient, au moment de l'installation des premiers occupants, dans les périphéries de l'agglomération urbaine (cf. carte). De ces 44 lotissements, 18 ont été établis avant 1975, afin de recevoir environ 50 000 familles ; 26 autres ont été établis dans les seules années 1975-1976 (sous l'état d'urgence), pour recevoir plus de 150 000 familles délogées (Jain 1990 : 172-173). Nous analyserons plus en détail cet épisode crucial.

L'amélioration des conditions de vie dans les camps de squatters, par la fourniture de services de base (adduction d'eau, latrines, électrification des rues) était également prévue dans le premier Plan d'urbanisme, pour des raisons d'hygiène et de santé publique, mais elle était envisagée uniquement comme une mesure temporaire, en attendant que les squatters puissent être délocalisés (Banerjee 1994). Les gouvernants et planificateurs durent cependant se rendre à l'évidence que l'ambition initiale des politiques publiques de logement pour tous à un coût abordable demeurait un rêve lointain, en raison des contraintes économiques et de faisabilité, et que les *slums* et camps de squatters n'étaient pas un simple phénomène transitoire ; en conséquence l'amélioration des *slums in situ* devait être admise comme une option alternative à long terme (Banerjee 2002 : 39). Le Gouvernement central lance ainsi en 1972 un programme d'amélioration de l'environnement des *slums* urbains *(Environmental Improvement of Urban Slums),* visant à fournir des infrastructures de base dans les zones reconnues officiellement comme *slums* (selon la loi de 1956), en garantissant en outre une protection contre les évictions pour dix ans. Dans la même lignée, et dans la mouvance des programmes de services urbains de base, y compris de santé publique préventive et d'éducation, initiés par l'UNICEF à travers le monde, l'administration de Delhi adopte, dans les années 1980, l'*Urban Basic Service Scheme* pour les urbains pauvres, mis en place au niveau des communautés, et qui s'adresse également aux habitants des *slums*. Cette seconde approche plus pragmatique – améliorer les conditions des squatters là où ils se trouvent plutôt que les délocaliser – n'envisage cependant pas de sécurisation des droits

d'occupation, et ne protège pas des démolitions et évictions si la DDA décide de mettre en œuvre d'autres aménagements de «meilleure» utilité sur les terrains occupés (Priya 1993 : 829).

1.3. Les camps de squatters : genèse et mesure du «problème»

Avant d'analyser en détail certains événements cruciaux pour la restructuration sociospatiale de la capitale et la compréhension du «traitement» des *slums* et ses implications, il convient à ce stade de donner une vue d'ensemble et d'estimer le poids de la population concernée. Ayant tenté plus haut d'évaluer démographiquement l'impact des programmes de réhabilitation dans la vieille ville par rapport à l'ensemble de sa population, nous nous attacherons ici à la deuxième catégorie de *slums,* les camps de squatters.

Les politiques publiques d'aménagement urbain et de logement mises en œuvre par la Delhi Development Authority n'ont pas répondu aux besoins d'une très large part de la population. Si l'ampleur de la demande non satisfaite est à mettre en regard du poids des pressions démographiques très fortes déjà évoquées, le déficit de logements a affecté plus particulièrement les classes moyennes inférieures et les classes populaires. Le dixième plan quinquennal (2002-2007) précise ainsi dans sa section sur le logement que «environ 90% du déficit de logements concerne les groupes à revenus les plus faibles» (GOI 2002 : 621). La politique foncière de la DDA annonçait pourtant un objectif de promotion de l'équité sociale à travers l'attribution de parcelles et d'appartements pour les groupes aux revenus inférieurs. Mais ces programmes publics sont tous destinés à l'accession à la propriété, et en fin de compte ils profitent beaucoup plus aux groupes à revenus moyens et supérieurs (Pugh 1990 ; Billand 1990 ; Gupta 1992 ; Milbert 1998), «parce que les plus pauvres vendent leurs droits au logement pour en tirer un profit et faire face aux besoins urgents d'alimentation et autres nécessités de base» (Pugh 1990 : 178). Les populations cibles ne sont souvent pas atteintes parce que le coût initial est trop élevé, que l'accès au crédit est difficile et que la valeur des parcelles et de l'habitat sur le marché est bien supérieure à leur prix d'achat, incitant à la revente avec profit. En outre, la lenteur de la DDA à mettre en œuvre ses programmes d'acquisition et d'aménagement de terrains constructibles (Billand 1990 ; Gupta 1992), ainsi que le non-respect des principes initiaux de réserver pour l'installation des groupes à bas revenus des zones intégrées dans des quartiers socialement mixtes et à proximité des centres d'emplois (Dewan 2002), ont encore limité les options de logement à bon marché dans le secteur formel. Parallèlement, l'application de normes exigeantes de construction par les planificateurs a favorisé un modèle d'urbanisme élitiste, au détriment des besoins en logement de la masse des plus pauvres (Milbert 1998 ; Rishub 2002). Au total, les groupes à bas revenus ont été relégués vers

des formes d'urbanisation informelle, considérées comme irrégulières ou illégales par les pouvoirs publics: lotissements non autorisés et camps de squatters pour les migrants les plus pauvres.

Ces derniers ont eu recours à des occupations de terrains laissés vacants, publics essentiellement, et à l'auto-construction d'habitations précaires (les *jhuggi-jhompri*), des huttes d'une pièce plus ou moins consolidées avec le temps, formant des bidonvilles. Aux conditions d'habitat précaire, de congestion, d'insuffisance des services urbains de base (en particulier d'équipements sanitaires), s'ajoutent souvent des localisations dans des sites insalubres et/ou dangereux (zones inondables dans les lits de rivières, zones industrielles, zones de déchets industriels ou urbains, bordures de voies ferrées et de drains ou canaux, en dessous des lignes de haute tension). Si les deux plus grands bidonvilles de Delhi se trouvent dans les faubourgs, sur des terrains initialement en bordure de l'espace bâti, de fait, les camps de squatters se sont installés sur tous les terrains vacants et non surveillés de la capitale, dans les interstices du tissu urbain. Telle était du moins la situation à Delhi au début des années 1990 (cf. *supra,* carte), avant la mise en œuvre de démolitions et d'évictions massives.

Les densités de population dans les bidonvilles peuvent être très élevées, résultant de l'entassement des familles dans des habitations d'une seule pièce, et de l'étroitesse des ruelles. Depuis quelques années, la consolidation de nombreux bidonvilles (au centre comme dans des quartiers plus périphériques) s'accompagne d'ajouts d'étages fréquents, en général pour faire face à l'agrandissement des familles, mais aussi à des fins locatives. On assiste ainsi à un processus de densification résidentielle, parfois considérable, dans des quartiers déjà congestionnés aux ruelles toujours aussi étroites, et dépourvus d'infrastructure de base.

Le tableau 2 (au verso), constitué à partir des données du Slum and Jhuggi-Jhompri Department de la Corporation municipale de Delhi, tente de retracer l'évolution de la population des *Jhuggi-Jhompri clusters* – ou camps de squatters – identifiés par les pouvoirs publics. Malgré les programmes d'éradication des bidonvilles et les politiques de logement mises en œuvre, à deux exceptions près dont la période de l'état d'urgence (1975-1977), la population des camps de squatters à Delhi n'a cessé d'augmenter du début des années cinquante à la fin des années quatre-vingt-dix. En 1998, environ 600 000 ménages vivaient dans un millier de *jhuggi-jhompri clusters* dont la taille variait de quelques unités d'habitation à 12 000. Au total ces camps de squatters abritaient à cette date environ trois millions de personnes, ou plus d'un quart de la population totale de Delhi.

À l'exception de la décennie 1961-1971, la croissance de la population de ces bidonvilles a été en moyenne beaucoup plus forte que celle de la population totale de l'agglomération de Delhi : par exemple, 235 % contre 64 % respectivement

Tableau 2

ÉVOLUTION DU NOMBRE ET DE LA POPULATION DES *JHUGGI-JHOMPRI CLUSTERS*, CAMPS DE SQUATTERS, À DELHI DE 1951 À 1998

Années	JJ clusters/ camp (N.)	Unités d'habitation (ou ménages) (N.)	Population			Pop. dans les JJ camps/ Pop. urbaine totale (%)
			Nombre estimé (N. ménages x 5)	Taux de croissance moyen annuel	Taux de croissance décennal	
1951	99	12749	63745	-	-	4,4
1956	-	22415	112075	11,95	-	-
1961	-	42815	214075	13,82	235	9,1
1966	-	42668	213340	– 0,07	-	-
1971	-	62594	312970	7,97	46	8,6
1973	1373	98483	492415	25,43	-	-
1977	-	**20000**	**100000**	**– 32,87**	-	-
1981	-	98709	493545	49,05	130	8,6
1983	-	113386	566930	7,18	-	-
1985	400	150000	750000	15,02	-	-
1986	-	200000	1000000	33,33	-	-
1987	-	225000	1125000	12,50	-	-
1990	929	259929	1299645	4,93	-	-
1991	-	-	*1551776	*16,63	214	18,4
1994	1080	480929	2404645	16,63	-	-
1998	**1100**	600000	3000000	5,69	-	27

1990 (janvier) et 1994 (mars) : sur la base d'enquêtes directes.

* 1991 : estimation sur la base de la population en 1990 et du taux de croissance de 1990 à 1994.

Jusqu'en 2006, aucune donnée *actualisée* sur les dernières années n'était disponible auprès du Slum and Jhuggi-Jhompri Department. En fait, dans les documents officiels postérieurs à 1998 (y compris dans l'*Economic Survey of Delhi, 2003-04*, Government of the National Capital Territory of Delhi) figure toujours la même estimation de 600000 ménages dans 11000 *Jhuggi-Jhompri clusters*... mais comme se rapportant chaque fois à la situation « présente à Delhi », ce qui révèle une absence d'actualisation des estimations.

Source : Slum and Jhuggi-Jhompri Department & Food and Civil Supplies Department, Municipal Corporation of Delhi.

de 1951 à 1961 ; 130% contre 55% de 1971 à 1981 ; 214 % contre 47% de 1981 à 1991 (tableaux 1 et 2). En conséquence, la part de la population de Delhi regroupée dans ce type d'habitat a également augmenté de manière considérable : 4,4% en 1951, 9% en 1961, 1971 et 1981, pour passer à 18% en 1991 et 27% en 1998.

L'ampleur de tels chiffres et la persistance du phénomène d'une part, les engagements non tenus des planificateurs de l'autre, conduisent à s'interroger sur la pertinence de la désignation de « squatters ». En d'autres termes, lorsque les pouvoirs publics échouent à mettre en œuvre les aménagements urbains considérés initialement comme indispensables pour assurer l'intégration des populations aux revenus les plus faibles dans la fabrique urbaine, comment ensuite dénoncer l'habitat « non conforme » de ces populations et les stigmatiser comme squatters en leur déniant tout droit d'occupation de l'espace urbain ?

1.4. L'état d'urgence (1975-1977), ou le « nettoyage » à grande échelle

Perceptions négatives et désignations stigmatisantes ne sont pas anodines : lorsqu'elles s'intègrent dans des politiques de nettoyage et d'embellissement de la ville à grande échelle, les effets en sont dévastateurs pour les habitants visés des *slums*. L'état d'urgence, de juin 1975 à janvier 1977, une parenthèse dans le régime démocratique de l'Inde indépendante, en offre une démonstration dramatique.

Nettoyer et embellir la capitale, « faire de Delhi une ville belle et moderne » a d'abord signifié des démolitions massives – les ordres du jour étant « nettoyer la ville rapidement ». Dans le rapport de la commission d'enquête (placée sous la responsabilité du juge Shah) établie par le gouvernement Janata issu des élections qui ont suivi la levée de l'état d'urgence et proclamé la défaite du parti du Congrès, le chapitre sur les démolitions à Delhi commence ainsi :

> Après la déclaration de l'état d'urgence, les opérations de démolitions conduites par la DDA, la MCD [Municipal Corporation of Delhi] et le NDMC [New Delhi Municipal Committee] reçurent un coup d'accélérateur. La politique générale de précaution et d'attention à l'égard des habitants affectés par les démolitions laissa la place à des opérations d'une vitesse incontrôlée pour dégager et nettoyer les zones identifiées sans considération adéquate pour les personnes dont les maisons étaient démolies. [Shah Commission 1978 : 77]

L'état d'urgence avait établi les conditions exceptionnelles d'un pouvoir absolu de démolition de structures jugées « empiétements non conformes » ou *encroachments*. L'accélération spectaculaire des démolitions est mise en évidence par les statistiques comparant le nombre de structures détruites (des habitations pour la plupart, mais également des établissements commerciaux et industriels) avant (sur deux ans et demi) et pendant l'état d'urgence (cf. tableau 3, au verso).

Tableau 3

NOMBRE DE STRUCTURES DÉMOLIES À DELHI DANS LA PÉRIODE PRÉCÉDANT ET DURANT L'ÉTAT D'URGENCE

Années	Nombre de structures démolies par			
	DDA	MCD	NDMC	Total
A. Avant l'état d'urgence				
1973	50	320	5	375
1974	680	354	25	1059
1975[a]	190	149	27	356
Total A	920	823	57	1800
B. Pendant l'état d'urgence				
1975[b]	35767	4689	796	41252
1976	94652	4013	408	99073
1977[c]	7545	96	-	7641
année non spécifiée[d]	-	1962	77	2139
Total B	137964	10760	1381	150105

(a) jusqu'au 25 juin. – (b) à partir du 25 juin.
(c) jusqu'au 23 mars, date des élections. – (d) [pendant l'état d'urgence].
Source: Shah Commission Inquiry, Interim Report, 1978, p. 78.

Ce sont ainsi plus de 700 000 personnes qui, en moins de deux années, ont été délogées de force des taudis de la vieille ville et des bidonvilles de la capitale et envoyées dans des lotissements de zones périphériques. Ces évictions ont parfois pris un tour tragique : dans Old Delhi en particulier, l'envoi des bulldozers pour démolir des îlots d'habitation densément peuplés près de Turkman Gate a provoqué des heurts violents et meurtriers.

Pour Jagmohan, vice-président de la DDA à cette époque et protagoniste actif des démolitions, ces opérations de grande ampleur s'inscrivaient dans un « projet de développement » dont elles constituaient la première étape indispensable. Dans un récit de ses accomplissements à la tête de la DDA, Jagmohan s'enorgueillit même des qualités environnementales des lotissements de re-localisation, usant d'une terminologie rappelant le principe ternaire du mouvement hygiéniste – air, nature, lumière :

> Dans nos lotissements de réinstallation, nous avons conçu un nouveau modèle d'habitat – un habitat qui assure air frais, lumière, eau pure et verdure, qui équilibre besoins et ressources, et qui réduit l'écart entre vie urbaine et vie rurale. [Jagmohan 1978 : 72]

De fait, l'aménagement des sites de re-localisation ne respectait aucune des normes légales et règles administratives, qu'il s'agisse des procédures d'acquisition des terrains, du plan d'occupation des sols et de la taille des parcelles en référence au schéma directeur d'urbanisme, ou des régulations municipales en matière d'adduction d'eau et d'évacuation des eaux usées (Rishub 2002). Vingt ans après ces délocalisations forcées, les habitants « réhabilités » témoignent encore des conditions déplorables de réinstallation : les familles délogées ont trouvé à l'origine un terrain non nivelé, seulement équipé de quelques lointaines pompes à eau, traversé par quelques routes principales et desservi par de rares autobus. Les plus pauvres n'ont pu faire face à des conditions de vie aussi difficiles. Beaucoup finirent par vendre leur parcelle et revenir vers le centre-ville, squattant des terrains vagues situés plus près de leurs sources d'emplois, tandis que d'autres retournèrent dans leur village natal.

Les préjugés de Jagmohan vis-à-vis des *slums* et des pauvres, clairement exprimés dans ses propres écrits, ou retranscrits dans le rapport de la Commission Shah, ont déjà été dénoncés par de nombreux observateurs (entre autres : Priya 1993 ; Schenk 2003 ; Tarlo 2003). Quelques exemples valent cependant d'être cités, pour mieux comprendre l'idéologie moderniste et anti-pauvres qui a pu conduire aux abus sous l'état d'urgence.

Jagmohan considérait les squatters comme une menace pour la ville entière – pour son esthétique, sa santé publique, sa vie sociale et sa productivité économique :

> Les fronts de rivière étaient enlaidis, le paysage naturel et les reliefs endommagés, les alentours des sites historiques transformés en bidonvilles crasseux. Et tout cela seulement à cause d'une poignée de squatters. [... D]es maladies infectieuses contractées par les squatters résidant dans des lieux malsains mettent en danger la vie de la communauté et sapent le potentiel de production de la ville entière. [Jagmohan 1978 : 57, 63]

Les camps de squatters n'étaient donc que des « taches affreuses » (*ibid.* : 36) dont il fallait nettoyer le paysage urbain au profit de l'aménagement de parcs :

> Toutes les zones dégagées furent réaménagées et plantées de nombreuses variétés d'arbres et de fleurs. À la place de bidonvilles disgracieux qui défiguraient notre ancienne métropole historique, nous avons de magnifiques parcs et jardins, de la fraîcheur et des senteurs qui vont agir comme un tonique pour les habitants de Delhi, pour des générations à venir. [*Ibid.* : 38]

On retrouve ici l'obsession sanitaire, récurrente chez les planificateurs depuis la période coloniale, associée en outre à une priorité donnée aux espaces verts sur l'habitat des pauvres – un conflit qui ressurgira dans les années 1990.

Dans le cas de la vieille ville, Jagmohan estimait même comme fatale la menace des squatters et des migrants pauvres ; en témoigne cette citation éloquente s'inspirant d'un passage de *La Peste* d'Albert Camus : « Migrants et squatters, comme la peste ou quelque sorte de fièvre, vont estropier et tuer Shahjahanabad » (Jagmohan 1975 : 125). Pour justifier plus tard les démolitions près de Turkman Gate, il qualifie ainsi ce quartier : « C'était quasiment un trou en enfer, un cimetière d'hommes vivants, où partout planaient maladies et infirmités » (Jagmohan 1978 : 129). Une autre justification étant qu'« il ne sera pas permis à un second Pakistan d'exister » (Shah Commission 1978 : 82), le nettoyage de la vieille ville s'apparentant alors à un nettoyage « ethnique » – ou, plus exactement, « communautaire ».

(Cliché Ruchir Joshi)

Delhi, le bidonville du stade Nehru, mars 1999.
Le tri des déchets était une source de revenu, et pour ces jeunes enfants, une source de jeu. DR

Nous ne pouvons conclure cette section sur l'état d'urgence sans évoquer l'initiateur et responsable du lancement de cette campagne de nettoyage et d'embellissement de la capitale, Sanjay Gandhi, fils et proche conseiller du Premier ministre de l'époque, Indira Gandhi. Dans les récits officiels de l'état d'urgence, Sanjay Gandhi est loué pour « son dévouement personnel aux opérations d'embellissement de la capitale, dont ont résulté des plantations de milliers d'arbres et la réinstallation de milliers de squatters qui vivaient auparavant dans les conditions misérables et lamentables des *slums* » (Tarlo 2003 : 28). Au terme des auditions sur l'ampleur et les circonstances des démolitions à Delhi pendant

(Cliché R. Joshi)

Distraction au bidonville du stade Nehru, mars 1999. DR

l'état d'urgence, dans le cadre de la commission d'enquête qu'il présidait, le juge Shah donne une appréciation radicalement différente du même personnage :

> Voici un jeune homme qui, littéralement, s'est amusé à démolir des bâtiments résidentiels, commerciaux, industriels, quartier après quartier, sans avoir la moindre conscience des misères qu'il infligeait à des populations démunies qui n'avaient aucun recours pour obtenir réparation des torts subis, ni par voie administrative ni par les cours de justice qui avaient été efficacement mises à l'écart par des moyens détournés. [Shah Commission 1978 : 119]

Outre les témoignages qu'ils apportent sur cet épisode crucial pour la restructuration de la capitale, les travaux de la Commission Shah nous renseignent également sur l'attitude de la Justice à l'égard des habitants des *slums* délogés : ils sont considérés comme les victimes d'une certaine vision du développement urbain – ce qui ne sera certainement plus le cas à partir des années 1990.

1.5. Les Jeux Asiatiques (1982) : embellissement et internationalisation de la capitale

Un autre moment important pour « l'embellissement » de la capitale, et qui illustre à nouveau l'exclusion de certains secteurs de la population du nouveau projet urbain, est celui des Jeux Asiatiques de 1982. Pour assurer une image prestigieuse de la capitale indienne à l'occasion de cet événement international, le gouvernement s'engagea dans une série de projets de construction : stades, piscines, hôtels de luxe, toboggans autoroutiers, complexe résidentiel pour les

participants aux jeux. Refaçonner la ville pour répondre aux exigences de son internationalisation a, d'un côté, entraîné de nouvelles opérations de nettoyage – évictions de camps de squatters – tandis que, de l'autre, l'exécution des projets urbains a reposé sur l'apport d'une main-d'œuvre migrante, dont le degré d'exploitation a créé les conditions d'émergence de nouveaux bidonvilles.

La situation déplorable des ouvriers du bâtiment conduisit un groupe de défense des droits démocratiques (People's Union for Democratic Rights) à porter l'affaire en justice devant la Cour suprême, au nom de l'intérêt public, avec l'employeur principal – le gouvernement de l'Union indienne à travers l'administration de Delhi – en position d'accusé. Ont ainsi été dénoncés, outre le non-respect du salaire minimum prescrit par la loi, le non-respect de la loi s'appliquant aux migrations de travail organisées entre États (*Inter-State Migrant Workmen's Act,* 1979) dont une clause prescrit à l'employeur de procurer aux travailleurs migrants un logement approprié pendant toute la durée de leur embauche.

Dépourvus de salaire suffisant et de logement adéquat en ville, ces migrants pauvres durent s'aménager des abris de fortune sur les chantiers de construction ou à proximité ; une fois le chantier achevé, nombre d'entre eux sont restés à Delhi, à la recherche de nouvelles embauches, continuant à vivre en habitat précaire. Ils sont alors considérés comme squatters illégaux – et éventuellement délogés, comme le montrera (ci-après) l'exemple du bidonville du stade Nehru – par la même administration qui a initialement fait appel à eux, par l'intermédiaire d'entrepreneurs peu scrupuleux, pour édifier une capitale internationalisée dans laquelle aucune place ne leur était réservée. Cette même autorité publique qui, pour sa défense dans l'affaire assignée en justice en 1982, a déchargé sa responsabilité sur les recruteurs intermédiaires, et argué du fait que le *Inter-State Migrant Workmen's Act* de 1979 n'était pas encore entré en vigueur sur le Territoire de Delhi pendant la période de préparation des Jeux Asiatiques, pour s'affranchir de son devoir de loger les travailleurs migrants recrutés (SCC 1982).

Le procès relatif à la condition des travailleurs de la construction lors des préparatifs des Jeux Asiatiques est caractéristique de la conception de l'intérêt public et de son utilisation dans les litiges d'intérêt public *(public interest litigation)* à la fin des années 1970 et au début des années 1980. L'intérêt public est ainsi identifié à la réalisation des droits fondamentaux de toutes les personnes, et plus particulièrement de celles qui sont marginalisées par la pauvreté, et sont en conséquence plus vulnérables et impuissantes. Comme on le verra, cette procédure juridique de recours à la Cour suprême au nom de l'intérêt public sera fréquemment utilisée dans le contexte de métropoles comme Delhi – ou Mumbai – pour intervenir sur la gouvernance urbaine, avec des conséquences importantes sur la place des pauvres dans la ville.

1.6. L'affaire Olga Tellis (1985), ou la cause perdue des squatters urbains

Le nettoyage coercitif de la ville a perduré après l'état d'urgence. C'est ce que reflète de manière frappante le contexte de l'affaire Olga Tellis portée devant la Cour suprême, et qui a eu le mérite de poser la question du droit aux moyens d'existence en relation avec l'habitat en bidonville ou sur les trottoirs.

Cette affaire traite de démolitions d'habitations précaires sur les trottoirs et dans les bidonvilles, et de déportation et dispersion de leurs habitants, pratiquées par la municipalité de Bombay en 1981. Le jugement de la Cour suprême dans ce procès aura un impact notoire sur le droit et les politiques affectant les squatters.

D'un côté, le jugement de l'affaire Olga Tellis reconnaît que le droit aux moyens d'existence est partie intégrale du droit de vivre, droit fondamental garanti par la Constitution. La Cour reconnaît également le lien inévitable entre localisation résidentielle et accès aux moyens d'existence pour les habitants des trottoirs et des *slums* : rester le plus proche possible des lieux de travail revêt une importance vitale, compte tenu de leur condition économique qui ne leur permet pas des dépenses de transport quotidien.Toutefois, après ce constat de nécessité économique et cette déclaration sans précédent sur les droits fondamentaux, la Cour place la prévention des nuisances publiques dans la rue avant la pauvreté dans sa hiérarchie des priorités et, en conséquence, l'installation sur le trottoir de ces familles est jugée illégale. Logique implacable de la prédominance de l'intérêt général sur les intérêts privés, l'intérêt des passants est ainsi jugé supérieur à celui des pauvres qui ont élu domicile sur le trottoir afin de survivre en ville.

Malgré une description de la vie des pauvres des trottoirs et des bidonvilles empreinte de sollicitude (SCC 1985 : 555-556), et tout en reconnaissant que :

> L'éviction des habitants des trottoirs ou des bidonvilles ne signifie pas seulement leur éloignement du logement, mais la destruction de la maison-même. Et la destruction d'un logis est la fin de tout ce que l'on chérit dans la vie. Plus humble est le logis, plus grande est la souffrance et plus intense le sens de la perte. [*Ibid.* : 582]

la Cour autorise l'éviction des résidents et la démolition de leurs logements, sans considération pour leurs conditions de vie ultérieures. L'approbation des évictions est certes accompagnée d'une déclaration selon laquelle des terrains alternatifs devraient être offerts aux familles affectées, *sans cependant proposer d'en faire une condition préalable à la démolition des structures qu'ils ont construites* (*ibid.* : 586). Comme le révèle cette déclaration, le souci dominant est de débarrasser la ville des *slums*, en écartant du champ visuel les conditions dans lesquelles des urbains pauvres sont contraints de vivre.

Il y a un consensus sous-jacent dans ce jugement : le rôle d'une municipalité est de maintenir la ville propre, libre de nuisance, de saleté et de criminalité.

La vie de ceux qui sont exclus par ce consensus est traitée comme une question secondaire. Le procès Olga Tellis a conduit à une hiérarchisation des droits, dans laquelle les habitants des *slums* et des trottoirs sont perçus comme le symptôme d'une ville sale, insalubre, sans sécurité, que la municipalité est tenue selon la loi de nettoyer. Les considérations humanitaires peuvent différer la décision d'éviction pour un temps, de manière à réduire le traumatisme (en évitant par exemple la période de mousson), mais ensuite, la vie des habitants des trottoirs et des *slums* n'est plus prise en considération.

La déclaration de la Cour sur le droit aux moyens d'existence comme étant liés au droit à un abri, et comme élément intégral du droit de vivre, a toutefois tempéré le jugement en lui donnant un vernis de modération, que l'on retrouve dans d'autres cas ailleurs en Inde. Ainsi, les ordres suspensifs des cours de justice ont souvent empêché les évictions de se produire, et les cours ont émis des jugements en faveur de pauvres menacés d'éviction (Banerjee 2002 : 39). Dans le cas de Delhi, un changement dans l'attitude des cours de justice apparaît cependant dans les années 1990, pour culminer par le jugement anti-pauvres du procès Okhla en 2002 (voir ci-après) et des évictions massives sous l'impulsion du ministre du Développement urbain de l'époque.

2. DES ANNÉES 1990 À AUJOURD'HUI : MONDIALISATION ET « BONNE GOUVERNANCE » URBAINE

Le lotissement de réinstallation de Narela, au nord-ouest de Delhi
où ont été délocalisées les familles délogées du bidonville du stade Nehru, décembre 2002.

(Cliché Véronique Dupont)

(Cliché V. Dupont)

Le lotissement de réinstallation de Narela, au nord-ouest de Delhi
Une réinstallation réussie : la femme d'un maçon, fière sa maison nouvellement construite, décembre 2000.

Le début des années 1990 marque en Inde le lancement des politiques de libéralisation économique et d'ouverture au marché international. Cette insertion dans la mondialisation, de plus en plus prégnante, les efforts déployés pour attirer des capitaux étrangers, ont un impact sur la restructuration spatiale de la capitale et sur les politiques d'éradication des bidonvilles en particulier. Il s'agit ainsi de débarrasser le paysage de la capitale des éléments dérangeants que pourrait par exemple constituer, pour un investisseur étranger potentiel, la vue d'un bidonville de la fenêtre de sa chambre dans un hôtel de luxe.

Dans cette restructuration de la capitale et de son environnement à l'image d'une ville globale, le judiciaire a joué un rôle notoire. Les industries polluantes sont ainsi bannies de la ville et repoussées aux périphéries rurales. La pollution automobile est également visée, en rendant obligatoire l'installation de convertisseurs catalytiques, puis en imposant (à compter de 2001) à tous les transporteurs publics de convertir leurs moteurs à essence ou diesel à gaz naturel compressé. Les collines boisées de Delhi, la *Ridge,* zone naturelle protégée considérée comme le poumon de la capitale, sont dégagées des empiétements de structures par des intervention judiciaires répétées. Enfin (sans clore pour autant cette liste), certains jugements récents ont établi un agenda spécifique pour l'éradication des bidonvilles.

Cette période est par ailleurs celle de la popularisation, essentiellement par le biais des organismes internationaux, du concept de gouvernance, appliquée notamment aux villes. L'Inde n'échappe pas à cette influence (Mahadevia 2003). Dans le cas de Delhi, ville capitale, l'intervention du Gouvernement central à travers le ministère du Développement urbain et la DDA impose un format particulier au modèle de gouvernance urbaine, tandis que les cours de justice interviennent sur cette scène de manière de plus en plus pressante. À partir de quelques procès édifiants, aux conséquences dramatiques pour les habitants des bidonvilles, nous montrerons comment les préceptes de «bonne gouvernance» sont tournés en dérision.

2.1. La «nouvelle» stratégie du Gouvernement de Delhi vis-à-vis des «slums»

Pour mettre en évidence les intérêts conflictuels et contradictions dans les agendas des différents acteurs de la «gouvernance des bidonvilles», il est nécessaire de présenter en premier lieu la stratégie adoptée en 1990-1991 par la municipalité de Delhi, approuvée en 1992 par la DDA, pour traiter la question des camps de squatters dans la capitale. Cette stratégie comprend trois volets:

• la réhabilitation *in situ* des camps établis sur des terrains squattés sur lesquels aucun projet d'aménagement n'est programmé par l'agence propriétaire des terres dans les 15 à 20 ans à venir;

• la relocalisation des camps de squatters établis sur des terrains qui doivent être réquisitionnés pour la mise en œuvre de projets d'intérêt public;

• l'amélioration des conditions environnementales des bidonvilles, par la fourniture de services de base, pour tous les autres camps, quel que soit le statut des terrains squattés.

Cette stratégie reprend en fait des éléments déjà appliqués dans les programmes antérieurs, mais en les intégrant dans un schéma d'ensemble systématique et très détaillé. Présenter la totalité de cette «nouvelle» politique des bidonvilles, ses mérites et démérites, dépasserait le cadre de cette contribution. Quelques points importants valent cependant d'être soulignés. Un premier principe fondamental de cette politique est clairement exprimé:

> D'une part, aucun nouveau squat sur des terrains publics ne sera permis, de l'autre les squats établis avant le 31.01.1990 *ne seront pas évacués sans que soient procurées des solutions alternatives.* [MCD 2000: 2; souligné par nous]

Or, nous montrerons comment les jugements de deux procès prononcés en 2000 et 2002 nient ce principe général.

Un autre élément essentiel est ainsi précisé:

> La réinstallation [dans les nouveaux sites] doit être organisée en établissant des sociétés coopératives. De même, l'attribution des sites et des parcelles assainies doit se faire sur la base de baux par l'intermédiaire des sociétés coopératives. [*Ibid.* : 6]

La stratégie révisée en 1999 par le Gouvernement du Territoire de Delhi recommande même que l'attribution se fasse sur la base de droits de propriété – limités cependant aux citadins de nationalité indienne. Comme le souligne ce document, cette stratégie de réhabilitation «a été approuvée par l'Agenda de la conférence de l'ONU Habitat-II (en juin 1996) et le Gouvernement de l'Inde l'a adoptée comme partie de son plan d'action pour fournir un logement durable aux habitants des bidonvilles de la capitale» (GNCTD 1999). Pourtant, comme il sera expliqué plus loin, un autre procès en justice a contraint le Gouvernement de Delhi à interrompre l'attribution de parcelles sur la base de baux.

L'ampleur des opérations de relocalisation mises en œuvre dans le programme de réinstallation des bidonvilles est illustrée par les chiffres suivants :

Période	**Nb. de familles de squatters relocalisées**
De 1990-91 à novembre1999	13637
De novembre 1999 à mars 2004	37824
Total : de 1990-91 à mars 2004	**51461**

Sources :

– «Urban Development. Relocation of JJ Squatters. Annual Plan 2000-2001», Slum and Jhuggi-Jhompri Department, Municipal Corporation of Delhi.

– «Relocation of JJ Squatters», Slum and Jhuggi-Jhompri Department (Municipal Corporation of Delhi), in *National Capital Territory of Delhi. Annual Plan 2003-04.*

– *Economic Survey of Delhi 2003-04,* Planning Department, Government of National Capital Territory of Delhi, New Delhi.

Derrière ces chiffres, présentés par le département des *Slum[s] and Jhuggi-Jhompri* de la municipalité comme un accomplissement louable, on doit également évaluer le nombre, considérablement plus élevé, de familles qui ont été délogées, et dont les maisons, si précaires soient-elles, ont été démolies. L'application d'une date d'installation butoir (sur le site initial) dans tout programme de réinstallation exclut nécessairement un grand nombre de familles considérées comme «non éligibles». En outre, si les familles éligibles ne sont pas en mesure de satisfaire à toutes les conditions posées, en particulier le versement de charges, elles perdent *de facto* leur droit d'accès à une parcelle.

En l'absence de données actualisées par le département des *Slums* sur la population totale dans les camps de squatters, il est difficile de mesurer l'effet résultant des politiques d'éviction. Pour les années les plus récentes (2001-2004)

certains analystes estiment à 800 000 le nombre de personnes déplacées sur quatre ans dans la capitale, ce qui serait d'une ampleur équivalente aux évictions forcées sous l'état d'urgence.

Un personnage très influent dans la mise en œuvre des programmes d'éviction et de relocalisation a été Jagmohan, qui s'était déjà illustré pendant l'état d'urgence, et fut à nouveau actif comme ministre du Développement urbain dans le Gouvernement de l'Union de 1999 à 2001, avant d'être transféré au ministère du Tourisme et de la Culture, où il continua d'appliquer son agenda de nettoyage et d'embellissement de la capitale jusqu'en mai 2004. Comme le souligne justement H. Schenk (2003 : 7), « son règne » coïncide avec l'intensification des opérations de démolition et de délocalisation à partir de la fin des années 1990, ce que corroborent les données présentées ci-dessus.

2.2. Les tribunaux en action contre les squatters

L'intervention du judiciaire dans la gouvernance urbaine, et plus précisément dans la politique à l'égard des bidonvilles, sera mise en évidence à partir de trois litiges portés en justice au nom de l'intérêt public *(public interest litigation)* :

• une affaire examinant les conditions de réinstallation des camps de squatters : *Lawyers' Co-operative Group Housing Society versus Union of India and Others* (High Court of Delhi, 1993) ;

• une affaire traitant initialement du problème de l'enlèvement des déchets solides dans Delhi, et qui aboutit finalement à un ordre de la Cour suprême de nettoyer la ville non seulement de ses ordures mais également de ses bidonvilles : *Almitra Patel versus Union of India* (Supreme Court Cases, 2000) ;

• une affaire traitant de l'éviction et de la relocalisation des habitants de bidonvilles squattant sur les terrains publics, et où la Cour examine la légalité et la validité de la politique de réinstallation mise en œuvre par le Gouvernement de Delhi : *Okhla Factory Owners' Association versus Government of National Capital Territory of Delhi* (High Court of Delhi, 2002).

• *L'affaire « Lawyers' Co-operative Group Housing Society », ou les droits de tenure désavoués*

Dans une décision datée de novembre 1993, la Haute Cour de Delhi imposa au département des *Slum[s] and Jhuggi-Jhompri* de la municipalité de Delhi de modifier sa politique d'attribution du droit de tenure aux familles de squatters éligibles dans le cadre des programmes de réinstallation des bidonvilles. Ainsi :

> Par la présente, et jusqu'à prochain ordre, nous imposons que, en cas d'attribution de parcelles alternatives en lieu de réhabilitation, *la dite attribution soit uniquement sous un régime de licence* sans aucun droit de transférer ou de se défaire du terrain en question. [*Ibid.*, cité dans MCD 1997 : § 8 ; souligné par nous]

L'imposition par la Haute Cour d'un tel régime de licence vise à empêcher les familles attributaires d'une parcelle de considérer celle-ci comme leur propriété et éventuellement de la revendre ; un phénomène effectivement fréquent, également déploré par les autorités municipales, mais observable dans tous les lotissements de réinstallation, quel que soit le régime de tenure (MCD 1997 : § 10).

Le commissaire municipal tenta de justifier la politique appliquée jusqu'alors en évaluant les mérites et démérites respectifs du système de bail, et du régime de licence (MCD 1997 : § 13) :

Le régime de bail (à long terme) a pour avantage de procurer un sentiment de sécurité aux bénéficiaires, qui sont des urbains pauvres ; en outre les bénéficiaires peuvent ainsi obtenir des prêts à la construction auprès des institutions financières. En revanche, il envoie de mauvais signaux aux squatters.

À l'inverse, le régime de licence (où les droits à payer donnent une simple permission d'occuper la parcelle, permis soumis à certains termes dont le non-respect peut entraîner le retrait de la licence, et donc la reprise de la parcelle) va à l'encontre de la Politique Nationale du Logement, qui met l'accent sur les droits de tenure ; c'est un régime anti-pauvres qui traite les urbains pauvres comme des citoyens de seconde classe.

Sa conclusion est sans équivoque :

> Après avoir pesé le pour et le contre des deux systèmes, on peut sans aucun doute affirmer que l'attribution de parcelles de relocalisation sous un régime de bail présente plus d'avantages que le régime de licence ; [qui plus est, si l'on prend en considération] la Politique Nationale du Logement, le rapport de la Commission Nationale sur l'Urbanisation, l'expérience passée des programmes de réinstallation et les recommandations formulées dans divers séminaires, ateliers, organisés au niveau national et international. Nous sommes convaincus qu'il n'y a pas d'autre choix que celui d'octroyer des droits de tenure. [*Ibid.*, § 14, 15]

En dépit de cette démonstration, la décision de justice a dû s'appliquer – l'exécutif (en l'occurrence la municipalité de Delhi) étant tenu de se soumettre aux ordres de la Cour. Dès lors, les parcelles dans les lotissements de réinstallation ont été attribuées sous un régime de licence. Faute du régime de bail avec les possibilités de prêts bancaires qu'il offrait, d'autres dispositions prévues dans le programme de réinstallation initial ont dû être abandonnées, comme la fourniture de sous-bassement et de WC sur les parcelles assainies (MCD 2000 : 6).

• *L'affaire Almitra Patel, ou comment nettoyer la ville*

En 2000, l'agenda d'assainissement de la capitale acquiert une nouvelle dimension. En 1996, la Cour suprême avait émis des directives sur l'enlèvement des ordures et le nettoyage de la ville, dans l'affaire *B.L. Wadhera v. Union of*

India (SCC 1996). Trouvant que ces directives n'avaient pas été suivies, la Cour réexamina cette question dans une nouvelle affaire : *Almitra Patel v. Union of India* (SCC 2000). Une différence significative est toutefois introduite : cette fois il s'agit d'épuration de la ville *(cleaning up)* et non plus seulement de nettoyage *(cleaning)*. « À Delhi qui est la capitale du pays et qui devrait être sa vitrine, aucune initiative efficace de quelque sorte que ce soit n'a été prise par les nombreuses agences gouvernementales qui y opèrent pour épurer la ville », déclare la Cour (SCC 2000 : 685). Après avoir fait un amalgame entre les lotissements non autorisés, les *slums*, l'usurpation de terrain, les squatts, et la génération d'ordures et de déchet solides, il est dit :

> Au lieu d'éradication *(clearance)* des *slums*, il y a création de *slums* à Delhi. Ce qui, à son tour, engendre la présence d'ordures ménagères jetées en plein air dans et autour des *slums*. Cela peut être contrôlé au mieux, pour commencer, en prévenant la croissance des *slums*.
>
> [Plus loin:] Il faut empêcher la formation de *slums* qui entraîne des densités (de population) accrues. [...] Ce sont les ordures et les déchets solides générés par ces *slums* qui requièrent un traitement des plus expéditifs et sur une base prioritaire. *[Ibid.]*

Ce raisonnement n'est fondé sur aucune preuve empirique et contrecarre les résultats d'études sur la production d'ordures ménagères selon le quartier et le niveau de revenu. Le préjudice à l'encontre des habitants des bidonvilles est explicitement exprimé dans cette phrase devenue notoire, car prononcée ouvertement dans une cour de justice : « Récompenser un squatter sur un terrain public par un site alternatif gratuit, c'est comme donner une récompense à un pickpocket » (*ibid.* : 685). Cette déclaration omet par ailleurs que l'accès à une parcelle dans un lotissement de réinstallation n'est jamais gratuit pour la famille déplacée.

L'attitude de la Cour a considérablement changé depuis l'affaire Olgas Tellis en 1985, où le droit fondamental à un abri était reconnu, même si l'attribution d'un site alternatif avant la démolition n'a pas été rendue obligatoire. Si les démolitions furent finalement autorisées dans ce cas, la Cour avait admis la nécessité de procéder avec humanisme à l'éviction des pauvres. Mais dans l'affaire Almitra, une telle attention lui paraît superflue. En outre, l'installation de lotissements sur des terrains publics est assimilée à une action illégale, elle-même assimilée à une action délictueuse, et le droit à un abri est délégitimé.

Ce n'est pas seulement la synonymie établie entre *slums* et ordures qui caractérise le jugement de la Cour. C'est aussi le soin méticuleux avec lequel elle fixe les directives pour procéder à l'assainissement de la ville, et la priorité accordée à cette tâche sans aucune considération pour le sort des habitants des

slums. Le préjudice envers ces derniers et l'ordre des priorités transparaissent clairement dans deux directives non dissociables dans la logique de la Cour :

– D'une part, les sites identifiés pour servir de décharges publiques devront être cédés *gratuitement* par l'agence propriétaire des terrains (en l'occurrence, la DDA) à la municipalité. Cette gratuité est justifiée dans l'intérêt de la santé publique, car : « Ne pas procurer (ces terrains) parce que la Municipalité n'est pas en mesure de payer une somme exorbitante [réclamée auparavant par la DDA, selon les prix du marché] n'est pas compréhensible » (*ibid.* : 688).

– D'autre part, après avoir évoqué l'image des habitants des bidonvilles comme des squatters et des pickpockets, la Cour ordonne aux agences propriétaires des terrains et aux pouvoirs publics de « prendre les mesures appropriées pour empêcher tout nouveau squatt ou occupation non autorisée des terrains publics à des fins d'habitation entraînant la création d'un *slum*. D'autres mesures appropriées devront être prises pour améliorer les conditions sanitaires dans les *slums* existants, *jusqu'à ce qu'ils soient rasés (removed)* et les terrains récupérés » (*ibid.* ; souligné par nous).

L'obligation de fournir un abri, les sommes nécessaires pour acquérir un terrain, encore plus exorbitantes pour les pauvres que pour la Municipalité, la santé publique, l'hygiène et la sécurité des habitants des *slums*, autant de préoccupations qui ont disparu de la scène de la gouvernance urbaine.

• *L'affaire Okhla, ou comment se débarrasser des squatters*

L'agenda d'éradication des *slums*, établi en termes éloquents par le jugement de l'affaire Almitra, trouve son expression extrême dans l'affaire *Okhla Factory Owners' Association v. Government of National Capital Territory of Delhi* (High Court of Delhi 2002). Une colère envers les squatters (désignés comme *encroachers*) transparaît dans tout le jugement. Par exemple, peut-on lire, le développement planifié de Delhi a été empêché par « ceux qui ont squatté et empiété sur les terrains publics et refusé d'en partir » (*ibid.* : 2-3). À l'encontre du développement planifié qui avait justifié au nom de l'intérêt public l'expropriation des petits fermiers à travers la procédure d'acquisition de terrains, l'utilisation de tels terrains pour relocaliser « les personnes qui ont squatté les terrains publics [...] équivaudrait à donner une prime à une telle déshonnêteté et aux empiétements de terrains ».

L'anxiété de la Cour se manifeste dans la crainte du débordement de la capitale par l'afflux des migrants et les conséquences d'une « prolifération désordonnée et insalubre des *slums* dans la zone urbaine, affectant gravement la santé publique de toute la ville » (*ibid.* :15). La Cour reconnaît que 30 % de la population habitent dans des *slums*, et devise sur l'impossibilité d'attribuer des parcelles alternatives aux 600 000 familles correspondantes (selon les chiffres de 1998), alors que les

pouvoirs publics ont réussi à allouer seulement 22 000 parcelles de 1990 à 2000. « À un tel rythme, il faudrait 272 ans pour réinstaller les habitants des *slums* » (*ibid.* : 21) – sans évoquer ici les coûts afférents qui sont également examinés dans le jugement.

En conséquence, les programmes d'attribution de sites alternatifs comme méthode d'éradication des *slums* ne paraissent pas tenables et n'ont aucun avenir pour la Cour. La description des habitants des *slums* comme des *encroachers,* des usurpateurs des terrains acquis aux agriculteurs, à la charge du « contribuable » qui devrait supporter le coût des nouveaux terrains à acquérir pour leur réinstallation, constitue une méthode du judiciaire pour délégitimer les revendications des habitants des *slums* à un abri en ville. C'est aussi une projection qui permettra aux pouvoirs publics de se défaire de leur obligation d'assurer abri et logement aux habitants de la ville, y compris les plus pauvres. En invoquant en outre l'image des habitants des *slums* comme des migrants, l'obligation de l'administration urbaine à prendre en compte les besoins en logement de la population des *slums* est déniée.

« Ce problème de relocalisation des habitants des bidonvilles », comme le formule la Cour, « se posait dans de nombreux cas où des litiges d'intérêt public avaient été portés en justice pour dégager des terrains publics et les utiliser selon l'usage prévu dans le schéma directeur d'urbanisme » (*ibid.* : 4). Le « problème » fut résolu en supprimant l'obligation faite à l'administration urbaine de fournir des logements à ses citadins, et en la menaçant d'inculpation en cas de poursuite de sa politique de réinstallation ! Cette politique fut elle-même abolie, et l'administration interdite de proposer une réinstallation : « Aucun site alternatif ne devra être pourvu dans le futur pour l'éviction des personnes qui squattent sur des terrains publics » (*ibid.* : 36). La méthode pour nettoyer la ville de ses camps de squatters et la restituer à ses « résidents » et au « développement planifié » était ainsi posée. La brutalité de ce jugement par la Haute Cour de Delhi conduisit à un appel en Cour suprême, et à un ordre suspensif permettant dans l'intérim au programme de réinstallation des squatters expulsés d'être appliqué conformément à la politique en vigueur, dans l'attente du résultat de la décision finale.

2.3. La « bonne gouvernance » en question

Ces jugements de la Haute Cour de Delhi et de la Cour suprême ont contribué à renforcer la perception des habitants des bidonvilles comme des squatters, coupables d'empiétements illégaux sur l'espace public, sans les reconnaître comme des victimes des échecs des politiques d'aménagement urbain et de logement. Dans une perspective de « bonne gouvernance », ces décisions de justice sont particulièrement alarmantes de deux points de vue : elles contredisent les politiques élaborées au niveau national ; et elles excluent les pauvres de la ville.

Nous nous référons ici à la conception de la «bonne gouvernance» selon l'ONU-Habitat, en rappelant que le Gouvernement indien avait adhéré à l'Agenda de la Conférence Habitat-II en 1996. Cet organisme promeut une conception inclusive de la ville, ainsi :

> Une planification stratégique et des processus de prise de décision [tous deux] *inclusifs* sont les clés de la bonne gouvernance et d'un développement urbain durable.
>
> La gouvernance urbaine est intrinsèquement liée au bien-être des citadins. La bonne gouvernance doit permettre aux hommes et aux femmes d'accéder aux bénéfices de la citoyenneté urbaine. La bonne gouvernance, basée sur un principe de citoyenneté urbaine, affirme qu'on ne peut dénier à aucun homme, aucune femme ou aucun enfant l'accès aux nécessités de la vie urbaine, y compris *un abri adéquat, la sécurité de tenure,* l'eau potable, des installations sanitaires, un environnement propre, la santé, l'éducation et la nutrition, l'emploi et la sécurité publique, ainsi que la mobilité. À travers la bonne gouvernance, les citoyens sont pourvus d'une plate-forme qui leur permettra d'utiliser au mieux leurs talents pour améliorer leurs conditions sociales et économiques» [souligné par nous].

Nous avons déjà montré comment les trois jugements analysés renversaient certains des principes de base de la politique des bidonvilles du Gouvernement de Delhi. Ils vont également à l'encontre des recommandations formulées dans les Politiques Nationales du Logement, ainsi que dans les plans quinquennaux, et «défont» le projet de politique nationale des bidonvilles *(Draft National Slum Policy)* de 1999. Quelques passages choisis illustreront ce point.

Dans une section intitulée «*Slums* et camps de squatters dans les zones urbaines et logement pour les urbains pauvres», la Politique Nationale du Logement de 1992 invite les gouvernements central et des États à prendre des mesures pour :

> • éviter les relocalisations forcées ou le délogement des habitants des *slums* ;
> • encourager la réhabilitation sur le site initial, la rénovation des taudis et un développement progressif de l'habitat en conférant des droits de tenure partout où cela est faisable, et entreprendre des relocalisations sélectives avec l'implication des communautés seulement pour les sites devant être libérés dans l'intérêt public. [GOI 1992 : section 4.3.1]

Dans la même lignée, le projet de politique nationale des bidonvilles de 1999 entérine le principe suivant :

> Les *slums* sont partie intégrante des zones urbaines et contribuent de manière significative à leur économie par leur participation au marché du travail et leurs activités informelles de production. Cette politique, dès lors, soutient une approche visant à la réhabilitation et l'amélioration *in situ* dans tous les *slums*. Elle ne

préconise pas le concept de démolition *(clearance)* des *slums,* sauf dans le cadre d'instructions strictes prévues pour la réinstallation et la réhabilitation concernant certains *slums* localisés sur des sites intenables. [GOI 1999 : 1]

Quant aux droits de tenure, il est clairement déclaré dans ce document :

Des droits de tenure devront être octroyés à tous les résidents [occupant] des sites tenables qui appartiennent au gouvernement. Des droits de pleine propriété devront être octroyés dans les sites de réinstallation et/ou réhabilitation. [*Ibid.* : 6]

« Construire de la durabilité dans le logement des urbains pauvres » fait partie des priorités et stratégies du neuvième plan quinquennal (1997-2002). Plus récemment, le dixième plan quinquennal (2002-2007), dans une section consacrée à la réduction de la pauvreté urbaine et à l'amélioration des *slums*, inscrit comme principe directeur d'une politique des bidonvilles : « Parvenir à une politique d'affirmation des droits légaux et de tenure des habitants des *slums* » (GOI 2002 : 628).

Ces orientations politiques et programmatiques, que l'on retrouve affirmées dans divers documents officiels, reflètent également l'influence des thèses défendues dans les forums internationaux. Ainsi, le *India National Report* préparé en 1996 pour la seconde Conférence des Nations Unies sur les Établissements Humains – Habitat II, reconnaît dans la section sur les « Évictions, déplacements et droits au logement » que :

Le problème n'est pas seulement de procurer un abri adéquat pour tous, mais de s'assurer que l'abri reste avec le ménage. Les urbains pauvres ont largement recours à des auto-solutions de logement sur des terrains vacants, publics ou privés, et c'est le seul type d'abri à leur portée. Le problème est de s'assurer qu'ils ne soient pas expulsés de cet abri sans option alternative viable. [GOI 1996 : 92]

La section finale du rapport, dédiée aux engagements, inclut ceci :

Les acteurs clés s'engagent à poursuivre l'éradication de la pauvreté urbaine et rurale, ce qui est une condition essentielle pour la durabilité des établissements humains. Cela devra être accompli à travers la protection spécifique des droits des pauvres à la terre, au logement, aux services liés à l'habitat, et à des opportunités d'emploi génératrices de revenus, en les protégeant contre toute forme d'exclusion. [*Ibid.* : 114]

Ignorant ces engagements, les jugements récents et décisions des cours de justice sont radicalement contraires aux recommandations des forums internationaux et sont régressifs en termes de droits d'accès à la ville pour les pauvres. Les affaires de justice exposées ci-dessus pervertissent également l'objectif de base initial des litiges d'intérêt public. Au moment où cette procédure fut instituée par la

Cour suprême à la fin des années 1970, ainsi que dans les années 1980, la notion d'intérêt public visait à la reconnaissance des droits de toutes les personnes, et plus spécialement des plus vulnérables. Cette attention portée aux citoyens appauvris et désarmés devait toutefois changer, d'abord d'une manière subtile, puis se renverser radicalement comme le montrent les jugements dans les affaires Almitra et Okhla.

Enfin, ce que reflète également le jugement de l'affaire Almitra, c'est le conflit entre les défenseurs d'un *green agenda,* donnant la priorité aux questions écologiques dans une perspective à long terme, et ceux d'un *brown agenda,* davantage concerné par des questions de justice sociale et de satisfaction des besoins immédiats des pauvres, en particulier leurs besoins en logement. Le slogan *« Green Delhi, Clean Delhi »* affiché dans la capitale illustre bien l'avancée du « vert » sur le « social » dans la mesure où le nettoyage de la ville signifie aussi épurer la ville de ses *slums* et de leurs habitants.

2.4. Éradication et restructuration sociospatiale de Delhi

Sans pouvoir détailler dans le cadre de cet article les effets des politiques d'éradication des *slums* sur la vie des familles affectées, les conséquences majeures sur la restructuration sociospatiale de la ville méritent d'être évoquées. L'ampleur des évictions de bidonvilles et la relocalisation de leurs habitants dans des sites en périphérie de plus en plus lointaine contribue à une ségrégation des pauvres et à leur exclusion de la ville centrale. Certains auteurs évoquent un processus de « périphéralisation dégénérative » *(degenerated peripheralisation)* à l'œuvre autour de Delhi (Kundu *et al.* 2002) pour rendre compte non seulement de la relégation des pauvres aux marges (et en marge) de la ville, mais aussi de la délocalisation des industries polluantes dans les franges rurales. Comparant les évictions des années 1990 à celles des décennies précédentes, Hans Schenk (2003 : 9) remarque que les facteurs de distance, de temps et d'argent deviennent des obstacles insurmontables. Il conclut son analyse en rapprochant de l'Apartheid « le régime de ségrégation et privation » imposé aux habitants des lotissements de réinstallation dans les périphéries de Delhi (*ibid.* : 11).

Cela rejoint les conclusions de nos travaux antérieurs, qui examinaient l'accès à l'éducation et aux emplois des habitants de tels lotissements (Dupont & Houssay-Holzshuch 2003). Parmi les sites étudiés, nous avions en particulier suivi les conditions de relocalisation des habitants du bidonville du stade Nehru. Ce bidonville s'était développé dans les années 1978-1981, avec la construction du stade pour les Jeux Asiatiques de 1982. Il s'était ensuite agrandi avec l'arrivée de nouveaux ouvriers travaillant sur les chantiers voisins ouverts pour la construction

d'un complexe administratif, ou bien ailleurs, la situation centrale du bidonville, bien reliée par les axes de transport au reste de la ville, en faisant une localisation très pratique (Dupont & Sidhu 2000). «Les 2500 unités d'habitations estimées début 1997 et leur organisation spatiale labyrinthique ne figurai[en]t toutefois pas comme une zone habitée sur le plan de ville le plus détaillé qui soit disponible à cette époque, mais [étaient] "dissimulées" [...,] assimilées aux espaces verts entourant le stade...» (Milbert 2000: 353). Indice annonciateur des intentions de l'administration propriétaire du terrain, la DDA, à récupérer ses terrains en délogeant le bidonville: c'est effectivement ce qui s'est produit en mai 2000, une fois l'ensemble du complexe d'immeubles administratifs achevé. Toutes les habitations ont été démolies, et leurs habitants envoyés dans un lotissement situé en périphérie lointaine à une trentaine de kilomètres au nord-ouest – avec des conséquences dramatiques en termes d'accès à la ville.

Nous avons ainsi pu montrer comment le manque d'établissements scolaires adéquats sur le site de réinstallation compromettait la poursuite de la scolarité et mettait en péril les stratégies de promotion intergénérationnelle des familles qui avaient investi dans l'éducation de leurs enfants afin d'améliorer leur condition socio-économique (Dupont & Houssay-Holzshuch 2003: 291). Par ailleurs, le manque de moyens de transport adéquats (en termes de fréquence d'autobus, de durée des trajets et de coût) rendait l'accès aux précédents lieux de travail extrêmement difficile, alors que les offres d'emploi locales étaient rares et les possibilités d'auto-emploi restreintes par l'interdiction d'établir tout commerce ou atelier sur les parcelles allouées sous le nouveau régime de licence (*ibid.*: 295). En conclusion de ce bilan qui intégrait une perspective comparative avec la situation dans les *townships* d'Afrique du Sud, nous écrivions:

> Les nouveaux programmes de relocalisation des habitants des bidonvilles à Delhi rapprochent la condition de ces derniers de celle des Africains des *townships* du Cap sous le régime de l'apartheid sur au moins deux points: en déplaçant leurs lieux de résidence très loin de leurs lieux de travail, et en rendant illégal l'établissement de toute activité économique dans les lotissements de relocalisation. [*Ibid.*: 299]

CONCLUSION

L'histoire de la perception des *slums* est tristement répétitive: perpétuation de la stigmatisation des taudis et des bidonvilles et des préjugés à l'encontre de leurs habitants, mobilisation des mêmes images péjoratives et accusatoires. Or les perceptions et les images sont loin d'être innocentes, elles servent, comme on l'a vu, à légitimer les actions des planificateurs et les décisions des cours de

justice. Dans le cas de Delhi, l'impression de «déjà-vu» est d'autant plus forte que l'on a assisté au retour sur la scène de la gouvernance urbaine d'un même acteur particulièrement influent après un intervalle de 25 ans : le vice-président de la Delhi Development Authority pendant l'état d'urgence, revenu aux commandes comme ministre du Développement urbain à la fin des années 1990. Avec les Jeux du Commonwealth qui se tiendront dans la capitale indienne en 2010, et dont les préparatifs ont déjà commencé, on risque d'assister également à une réplique des opérations d' «embellissement» qui avaient marqué la préparation des Jeux Asiatiques de 1982, avec des conséquences similaires sur les *slums* : démolitions de camps de squatters d'un côté et, de l'autre, création de bidonvilles supplémentaires liée aux chantiers de construction des nouveaux projets d'infrastructures urbaines.

On est par ailleurs frappé, dans ce demi-siècle d'histoire des politiques des *slums*, par le décalage considérable entre les discours bien intentionnés des politiques et des planificateurs d'un côté et, de l'autre, la mise en œuvre des plans d'urbanisme et des programmes d'éradication des bidonvilles, par l'écart entre les préceptes et les pratiques. Depuis les années 1990, de nouvelles contradictions se développent entre les recommandations des politiques et les décisions des cours de justice. L'émergence du judiciaire comme acteur de plus en plus pesant dans la gouvernance urbaine, en particulier en matière de traitement des *slums*, peut apparaître alarmante dans la mesure où les cours de justice ne semblent plus jouer leur rôle protecteur des droits des citoyens, y compris les plus vulnérables, et d'arbitre neutre – et juste –, mais ont fait preuve dans plusieurs cas notoires d'un parti pris anti-pauvres, mis en évidence dans cet article. En outre, lorsque les cours de justice interviennent, en particulier la Cour suprême, leur pouvoir judiciaire s'impose nécessairement, y compris sur les politiques mises en place par les gouvernements.

Exclus de la ville légale du fait des insuffisances des politiques de planification et de logement envers les populations les plus défavorisées, puis de la ville centrale à travers les opérations de délocalisation dans des périphéries de plus en plus distantes, les habitants des bidonvilles de Delhi voient à présent leur accès à la ville menacé comme conséquence des opérations intensifiées de démolition de leur habitat et de la remise en cause par le judiciaire de l'obligation de réinstallation des familles affectées. Ce processus d'exclusion des pauvres de la ville n'est pas spécifique au développement de Delhi. C'est également au prix d'évictions massives que s'opère la restructuration de Mumbai, métropole qui aspire également au statut de ville globale.*

V.D. & U.R.

* Manuscrit révisé remis en août 2006.

SIGLES

DDA	Delhi Development Authority, New Delhi.
DIT	Delhi Improvement Trust, Delhi.
GOI	Government of India, New Delhi.
GNCTD	Government of National Capital Territory of Delhi, New Delhi.
MCD	Municipal Corporation of Delhi.
NDMC	New Delhi Municipal Committee.
SCC	*Supreme Court Cases.*

BIBLIOGRAPHIE

AHUJA, S. (1997), *People, Law and Justice : Casebook on Public Interest Litigation.* New Delhi, Orient Longman, chap. 8.

ALI, S. (1990), *Slums within Slums : A Study of Resettlement Colonies in Delhi.* New Delhi, Har-Anand & Vikas.

BANERJEE, B. (1994), *Policies, Procedures and Techniques for Regularizing Irregular Settlements in Indian Cities : The Case of Delhi.* Amsterdam, CASA (« Universiteit Amsterdam Urban Research Working Papers » 34).

BANERJEE, B. (2002), « Security of tenure in Indian cities », *in* A. Durand-Lasserve & L. Royston, eds., *Holding their Grounds : Secure Land Tenure for the Urban Poor in Developing Countries.* Londres, Earthscan, pp. 37-58.

BANERJEE-GUHA, S. (2002a), « Shifting cities : urban restructuring in Mumbai », *Economic and Political Weekly,* XXXVII (2), Jan. 12-19, pp. 121-125.

BANERJEE-GUHA, S. (2002b), « Critical geographical praxis. globalisation and socio-spatial disorder », *EPW,* XXXVII (44-45), Nov. 2-9, pp. 4503-4509.

BARTONE, C., BERNSTEIN, J, LEITMANN, J., EIGEN, J. (1994), *Towards Environmental Strategies for Cities: Policy Considerations for Urban Environment Management in Developing Countries.* World Bank, Washington DC (« UMP Paper » 18).

BHARAT SEVAK SAMAJ (1958), *Slums of Old Delhi.* Delhi, BSS.

BILLAND, C.J. (1990), *Delhi Case Study: Formal Serviced Land Development.* New Delhi, USAID.

CHRISTOPHER, A.J. (2003), « Réflexions sur la géographie de l'Empire britannique: l'Inde et l'Afrique du Sud », *in* F. Gervais-Lambony, F. Landy & S. Oldfield, eds., *Espaces arc-en-ciel : identités et territoires en Afrique du Sud et en Inde.* Paris, Karthala, pp. 85-102.

DESAI, A.H. & MURALIDHAR, S. (2000), « Public interest litigation : potential and problems », *in* B.N. Kirpal, A.H. Desai, R.S.R. Ramachandran, eds., *Supreme but not Infallible : Essays in Honour of the Supreme Court of India.* Delhi, Oxford University Press, pp. 159-192.

DEWAN, V.G. (2002), *Slumming India : A Chronicle of Slums and their Saviours.* Delhi, Penguin Books India.

DHAMIJA, U. (2006), *Sustainable Solid Waste Management : Issues Policies and Structures.* New Delhi, Academic Foundation.

DUPONT, V. (2000), « Spatial and demographic growth of Delhi and the main migration flows », *in* V. Dupont, E. Tarlo, D. Vidal, eds., *Delhi : Urban Space and Human Destinies.* Delhi, Manohar – Centre de sciences humaines, pp. 229-239 + 13 cartes hors texte.

DUPONT, V. (2003), « Pratiques résidentielles dans le parc de logements publics d'une grande métropole indienne : l'exemple des *DDA flats* de Delhi », *Autrepart,* 25 : *Dynamiques résidentielles dans les villes du Sud. Positions sociales en recomposition,* pp. 21-36.

DUPONT, V. (2005), « Residential practices, creation and use of the urban space: unauthorised colonies in Delhi », *in* E. Hust & M. Mannann, eds., *Urbanization and Governance in India.* Delhi, Manohar-CSH-SAI, pp. 311-341.

DUPONT, V. & HOUSSAY-HOLZSCHUCH, M. (2003), « Fragmentation et accès à la ville : une perspective comparative entre le Cap et Delhi », *in* P. Gervais-Lambony, F. Landy, S. Oldfield, eds., *Espaces arc-en-ciel. Identités et territoires en Afrique du Sud et en Inde.* Paris, Karthala, pp. 271-304.

DUPONT, V. & SIDHU, M. (2000), « Les localisations résidentielles dans Delhi : contraintes inégales et stratégies variables », *in* F. Dureau *et al.,* eds, *Métropoles en mouvement. Une comparaison internationale.* Paris, Anthropos-IRD, pp. 175-182.

Eicher City Map. Delhi (1996). New Delhi, Eicher Goodearth Ltd.

EVENSON, N. (1989), *The Indian Metropolis : View toward the West.* New Haven/Londres, Yale University Press.

GAUDIN, J.-P. (1988), « Hygiénisme », *in* P. Merlin & F. Choay, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement.* Paris, PUF, p. 347.

GUPTA, R.C. (1992), *Land Assembly in the Indian Metropolis.* New Delhi, Uppal Publishing House.

HOUSSAY-HOLZSCHUCH, M. (1999), *Le Cap, ville sud-africaine : ville blanche, vies noires.* Paris, L'Harmattan.

JAGMOHAN (1975), *Rebuilding Shahjahanabad.* The Walled City. Delhi, Vikas.

JAGMOHAN (1978), *Island of Truth.* Delhi, Vikas.

JAIN, A.K. (1990), *The Making of a Metropolis : Planning and Growth of Delhi.* New Delhi, National Book Organisation.

JAIN, A.K. (1996), *The Indian Megacity and Economic Reforms.* New Delhi, Management Publishing Co.

KHILNANI, Sunil (1997), *The Idea of India.* Londres, Hamish Hamilton.

KING, A.D. (1976), *Colonial Urban Development : Culture, Social Power and Environment.* Londres, Routledge & Kegan Paul.

MCGRANAHAN, G. & SATTERTHWAITE, D. (2000), « Environmental health or ecological sustainability ? Reconciling the Brown and Green agendas in urban development », *in* C. Pugh, ed., *Sustainable Cities in Developing Countries.* Londres, Earthscan, pp. 73-90.

MAHADEVIA, D. (2003), *Globalisation, Urban Reforms and Metropolitan Responses.* India. New Delhi, Manak.

MARCUSE, P. & VAN KEMPEN, R., eds. (2000), *Globalized Cities : A New Spatial Order ?* Oxford, Blackwell.

MENON, A.G.K. (1997), «Imagining the Indian city», *EPW*, XXXII (46), Nov. 15, pp. 2932-2936.

MILBERT, I. (1998), *Politiques urbaines à Delhi*. Genève, IUED.

MILBERT, I. (2000), «Les politiques publiques à Delhi: d'une conception structurée à une difficile mise en œuvre», *in* F. Dureau *et al.*, eds., *Métropoles en mouvement. Une comparaison internationale*. Paris, Anthropos-IRD, pp. 351-356.

PRIYA, R. (1993), «Town planning, public health and urban poor: some explorations from Delhi», *EPW*, XXVIII (17), Apr. 24, pp. 824-834.

PUGH, C. (1990), *Housing and Urbanisation: A Study of India*. New Delhi, Sage.

RAMANATHAN, U. (2000), «Illegality and exclusion: law in the lives of slum dwellers» [Paper presented to the Space, Territories and Identity: South Africa-India Workshop, Cape Town, ENGEO Department, University of Cape Town, 12-13 October 2000]. En ligne sur le site de: International Environmental Law Research Center (Geneva, Nairobi, New Delhi): <http://www.ielrc.org/research_justice.php>.

RAMANATHAN, U. (2005), «Demolition drive», *EPW*, XL (27), July 2, pp. 2908-2912.

RAMANATHAN, U. (2006), «Illegality and the urban poor», *EPW*, XLI (29), July 22-28, pp. 3193-3197.

RISHUB, N. (2002), «Policies for tenure security in Delhi», *in* A. Durand-Lasserve & L. Royston, eds., *Holding their Grounds: Secure Land Tenure for the Urban Poor in Developing Countries*. Londres, Earthscan, pp. 59-74.

SASSEN, S. (1994), *Cities in a World Economy*. Thousand Oaks, Cal., Pine Forge/Sage.

SASSEN, S. (1996) *La Ville globale*. Trad. fr. Paris, Descartes et Cie. (Éd. orig. 1991.)

SASSEN, S. (2001 [1991]), *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton, Princeton University Press.

SCHENK, H. (2003), «Towards Apartheid? Policies of segregation and deprivation in Delhi» [Paper CERES Summer June 23-26, 2003, Amsterdam: Faces of Poverty. Sub-theme: Poverty and governance], 12 p. multigr.

SEHGAL, S.D. (1998), *An Exhaustive Guide to The Slum Areas (Improvement and Clearance) Act, 1956 – The Slum Areas (Improvement and Clearance) Rules, 1957*. New Delhi, Universal Law Publishing Co.

SIDHU, M. (1997), «In-depth interviews on environmental factors and residential practices: Survey on spatial mobilities in the metropolitan area of Delhi», *Working Paper* 5, vol. II: *Type of Settlement: Resettlement Colony – Trilokpuri*. New Delhi, ORSTOM-CSH.

SRISHTI (2002), *Report on Recycling Responsibilities, Traditional Systems and New Challenges of Urban Waste Management in India*. New Delhi, Srishti.

TARLO, E. (2003), *Unsettling Memories: Narratives of the Emergency in Delhi*. New Delhi, Permanent Black.

UNCHS = United Nations Centre for Human Settlements (1996), *An Urbanizing World: Global Report on Human Settlements*. Oxford/New York, OUP.

UN-HABITAT, «Principles of Good Urban Governance», <http://www.unhabitat.org/campaigns/governance/principles.asp>.

Documents officiels

DDA (1957), *Work Studies Relating to the Preparation of the Master Plan for Delhi,* vol. 1.

DDA (1962), *Master Plan for Delhi.*

DDA (1985), *Delhi Vikas Varta,* Special Issue, 2 (2): *Delhi–2001.*

DDA (1990), *Master Plan for Delhi, Perspective 2001..*

DDA (1999-2000), *Annual Administration Report.*

DDA (2002), *Delhi Development Authority,* site Internet <http://www.ddadelhi.com>.

DDA (2005), *Draft Master Plan for Delhi 2021,* site Internet <http://www.ddadelhi.com>.

DIT (1940-42), *Administrative Report of Delhi Improvement Trust for the Years 1937-39 and 1939-40.*

GOI (1992), *National Housing Policy.*

GOI (1998), *National Housing and Habitat Policy.* Ministry of Urban Affairs and Employment.

GOI (1996), *India National Report, prepared for the Second United Nations Conference on Human Settlements, Habitat II, Istanbul.* Ministry of Urban Affairs and Employment.

GOI (1997), *Ninth Five-Year Plan (1997-2002).* Planning Commission.

GOI (1999), *Draft National Slum Policy.* Ministry of Urban Development and Poverty Alleviation.

GOI (2002), *Tenth Five year Plan (2002-07).* Planning Commission.

GNCTD (1999), «Strategy Paper on 'jhuggi jhompri' Clusters in Delhi», 24 p. mimeo.

GNCTD (2003-04), «Relocation of JJ Squatters», Slum and Jhuggi-Jhompri Department (Municipal Corporation of Delhi), in *National Capital Territory of Delhi. Annual Plan 2003-2004,* vol. II [Scheme wise plan outlay]. Planning Department, pp. 1353-1367.

GNCTD (2003-04), *Economic Survey of Delhi 2003-04.* Planning Department.

HIGH COURT OF DELHI (1993), *Lawyers' Co-operative Group Housing Society v. Union of India and Others,* Civil Writ No. 267 and CM 464/93, 8 November 1993.

HIGH COURT OF DELHI (2002), *Okhla Factory Owners' Association v. Government of NCT of Delhi,* Civil Writ No. 4441/94 and 2112/2002 decided by the High Court of Delhi on 29 November, 2002. Version publiée: «Okhla Factory Owners' Association v. Government of National Capital Territory», in *Delhi Law Times,* 2003, vol. 108, p. 517.

MCD (1997), Decision N° 5632/GW/Corp/ Dated 6.1.97 of the Special officer exercising the powers of Corporation [Subject: Proposal for allocation of relocation plots on licence fee basis instead of lease-hold basis in the wake of directions of Delhi High Court].

MCD (2000), «Urban Development. Relocation of JJ Squatters. Annual Plan 2000-2001», Slum and Jhuggi-Jhompri Department, 13 p. mimeo.

MCD (2003), «Relocation of JJ Squatters», Slum and Jhuggi-Jhompri Department, in *National Capital Territory of Delhi. Annual Plan 2003-2004,* vol. II [Scheme wise plan outlay]. GNCTD, Planning Department, pp. 1353-1367.

SHAH COMMISSION OF ENQUIRY (1978), Interim Report.

SCC (1982),«People's Union for Democratic Rights v. Union of India», vol. 3, pp. 235-262.

SCC (1985), «Olga Tellis v. Bombay Municipal Corporation», vol. 3, pp. 545-590.

SCC (1996), «B.L. Wadhera v. Union of India», vol. 2, pp. 594-610.

SCC (2000), «Almitra Patel v. Union of India», vol. 2, pp. 679-690.

SUPREME COURT (2003), Interim order dated March 3, 2003, *in* Special Leave Petition (Civil) 3166-67 of 2003, and Special Leave Petition (Civil) 6313-14 of 2003 in the Union of India and National Capital Territory's appeal in the Supreme Court against the High Court order dated November 29, 2002.

Textes de lois

The Slum Areas (Improvement and Clearance) Act, 1956.

The Inter-State Migrant Workmen's Act, 1979.

RÉSUMÉ

Cet article porte sur les politiques d'éradication des taudis et des bidonvilles *(slums)* à Delhi, en les reliant aux objectifs de «nettoyage» et d'embellissement de la capitale. L'analyse suit une présentation chronologique, en commençant par examiner, dans une première période allant de l'indépendance de l'Inde en 1947 à la fin des années 1980, le legs de la colonisation britannique face au traitement des *slums*, puis certains épisodes cruciaux pour la restructuration sociospatiale de la ville, comme l'état d'urgence (1975-1977) et les Jeux Asiatiques (1982). La seconde période étudiée débute dans les années 1990 avec l'ouverture du pays à la mondialisation économique, et met en évidence l'intervention croissante du judiciaire dans la gouvernance urbaine, à travers l'examen de quelques cas décisifs pour le traitement des *slums*. La perception des *slums* au cours de ce demi-siècle d'histoire est tristement répétitive : perpétuation de la stigmatisation des taudis et des bidonvilles et des préjugés à l'encontre de leurs habitants, mobilisation des mêmes images péjoratives et accusatoires. Or les perceptions et les images ont servi à légitimer les actions des planificateurs et les décisions exécutoires des cours de justice. Il se perpétue par ailleurs un décalage considérable entre les discours bien intentionnés des politiques et des planificateurs d'un côté et, de l'autre, la mise en œuvre des plans d'urbanisme et des programmes d'éradication des bidonvilles – un grand écart entre les préceptes et les pratiques. Depuis les années 1990, de nouvelles contradictions se développent entre les recommandations des politiques et les décisions des cours de justice dont le pouvoir s'impose ; or les jugements concernant les bidonvilles ont souvent fait preuve d'un parti-pris anti-pauvres flagrant.

Exclus de la ville légale du fait des insuffisances des politiques de planification et du logement envers les populations les plus défavorisées, puis de la ville centrale à travers les opérations de délocalisation dans des périphéries de plus en plus distantes, les habitants des bidonvilles de Delhi voient à présent leur accès à la ville menacé en conséquence des opérations intensifiées de démolition de leur habitat et de la remise en cause par le judiciaire de l'obligation de réinstallation des familles affectées.

ABSTRACT

DEALING WITH SLUMS IN DELHI: CLEARANCE AND BEAUTIFICATION POLICIES

This article examines the slum policies implemented in Delhi, in relation with the objectives of cleaning and beautifying the capital. Our analysis follows a chronological presentation, starting with a first period from the Independence of 1947 till the end of the 1980s, in which we examine what is inherited from the British colonisation in the treatment of slums, and some crucial episodes for the socio-spatial restructuring of the city, such as the state of emergency (1975-77) and the Asian Games (1982). The second period under study starts in the 1990s with the opening of the country to economic globalisation; it evidences the increasing intervention of the judiciary in urban governance, through the analysis of some decisive cases dealing with the squatter settlements.

The perception of slums over this half-century of history is sadly repetitive: perpetuation of the stigmatisation of slums and prejudices against their inhabitants, mobilisation of the same demeaning and accusatory images. These perceptions and images were used to legitimize the actions of the planners and the decisions of the courts. Besides, there is a perpetuation of a considerable gap between the well-intentioned discourses of the planners and policy makers on the one hand, and, on the other, the implementation of the Master Plan and programmes of slum clearance, a large variance between precepts and practices. Since the 1990s, new contradictions have emerged between the recommendations in executive policies and the decisions of the courts, whose power is overriding.

Court judgments relating to slums have often displayed an anti-poor bias.

Excluded from the legal town as a consequence of the failures of planning and housing policies vis-à-vis the weaker sections of the population, then excluded from the central city by relocation programmes in more and more distant peripheries, the Delhi slum dwellers are now under threat of losing their right to access the city as a consequence of the intensified demolitions of their dwellings and the judicial dicta casting off the duty of resettling the families concerned.

Dupont Véronique, Ramanathan U. (2007)

Du traitement des slums à Delhi : politiques de "nettoyage" et d'embellissement

In : Dupont Véronique (ed.), Heuzé D.G. (ed.). *La ville en Asie du sud : analyse et mise en perspectives = Cities in South Asia : analyses and prospects*

Paris : EHESS, p. 91-131. (Purusartha ; 26)

ISBN 978-2-7132-2116-3

ISSN 0339-1744