

## Du traitement des *slums* à Delhi : Politiques de « nettoyage » et d'embellissement

Véronique Dupont et Usha Ramanathan

### INTRODUCTION

Ville capitale, de l'Empire britannique des Indes de 1911 à 1947, puis de l'Inde indépendante, Delhi a toujours fait 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 »<sup>1</sup>, 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, dépolluer les cours d'eau, purifier l'air en contrôlant les émissions polluantes des véhicules, 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 socio-spatiale 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 l'accès à la ville, 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 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 débutant 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*.

---

<sup>1</sup> Le terme « ville globale » fait référence au concept développé par Saskia Sassen dans son ouvrage « *The Global city* » (1991 et 2001), traduit en français par « *La ville globale* » (2001), pour identifier les villes qui sont des sites stratégiques dans la nouvelle économie mondiale, et plus généralement les villes qui se distinguent par un haut niveau d'internationalisation de leur économie et de leur structure sociale (Sassen 1994 : 154). Si Delhi est loin de répondre à ces critères – Mumbai serait déjà plus avancée sur cette voie – les ambitions de la capitale indienne à atteindre ce statut sont clairement exprimées dans les documents préparatifs du schéma directeur d'urbanisme de la ville à l'horizon 2021 : « The Vision-2021 is to make Delhi a global metropolis and a world-class city » (DDA, 2005, Draft Master Plan for Delhi 2021, Introduction, p. i).

- 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 »<sup>2</sup>.
- 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*<sup>3</sup> ou *jhuggi-jhompri clusters*<sup>4</sup>) 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 judiciaire, 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 squats où les habitants n'ont aucun droit légal de tenure, en revanche les centres-villes taudifiés classifiés comme *slums* sont en général habités par des locataires ou propriétaires légaux.

## **I. DE L'INDEPENDANCE (1947) AUX ANNEES 1980 : PLANIFICATION URBAINE ET EPISODES DETERMINANTS DE LA 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 XIX<sup>e</sup> siècle chez les urbanistes puis les architectes, relayé 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

---

<sup>2</sup> Extrait du texte original de la «Declaration of slum areas: [ ...] “the building in that area –

(a) are in any respect unfit for human habitation; or

(b) are by reason of dilapidation, overcrowding, faulty arrangement and design of such buildings, narrowness or faulty arrangement of streets, lack of ventilation, light or sanitation facilities, or any combination of these factors, detrimental to safety, health or morals.” (Chapter II, *Slum Areas (Improvement and Clearance Act, 1956)*)

<sup>3</sup> « As in most cities of India, *bustis* abound in Delhi and are found in almost all parts of the city. A 'busti' is identified as a cluster or conglomerate of *katcha* huts or shacks of tin or wood, built on any conceivable open piece of land and almost always in an unauthorised manner. » (DDA 1957 : 223).

<sup>4</sup> Le terme *J.J. colony* – pour *jhuggi-jhompri colony* – qui est également en usage à Delhi, désigne en fait les lotissements de réinstallation (voir *infra*) des habitants des *jhuggi-jhompri clusters* rasés.

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 encore plus des townships qu'elles préfigurent, ces zones d'habitat situées en marge de la ville pour des catégories spécifiques de citoyens, n'est pas sans rappeler celle des *resettlement colonies* pour les habitants des *slums* rasés de la capitale indienne (Dupont et 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<sup>5</sup>) 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 les premières opérations de *slum*<sup>6</sup> *clearance* — d'éradication des taudis — furent entreprises ou, en d'autres termes, de démolition d'habitations occupées par des pauvres avec relogement inadéquat<sup>7</sup> (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 lignée.

---

<sup>5</sup> Cité dans Priya, 1993 : 825.

<sup>6</sup> Les *slums* étant définis comme “property or dwelling of households with an income of Rs 30pm or less, which does not conform to the Delhi Municipal bye-laws or is in a worn out, decayed, insanitary or dilapidated condition” (Delhi Improvement Trust (1940-42), Administrative Report of Delhi Improvement Trust for the year 1937-39 and 1939-40, DIT, Delhi).

<sup>7</sup> “fewer than 300 families was all that could be re-housed over 13 years” (Priya, 1993: 826).

## 1.2. Les années 1950 et 1960 : mise en place du Plan Urbain 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 a fourni une contribution majeure à la croissance urbaine (Dupont 2000). En 2001 l'agglomération urbaine atteint 12,8 millions d'habitants.

**Tableau 1. Population, superficie et densité dans l'agglomération urbaine Delhi, 1901-2001**

Années	Population			Superficie		Densité
	effectifs	Taux de croissance décennal %	Taux de croissance annuel %	Km <sup>2</sup>	Croissance décennale %	Personnes/hectare
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	447 442	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 retenait tout spécialement l'attention du premier ministre Jawaharlal Nehru, celui-ci attribue une subvention spéciale pour mener une enquête socio-économique des *slums* de la vieille ville<sup>8</sup>.

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 a 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 la réhabilitation de la vieille ville et d'autres s'adressant aux 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 XVII<sup>e</sup> siècle. Ainsi, dans les documents préparatoires au Plan d'urbanisme de Delhi, la DDA considère que la vieille cité « est arrivée 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 en grande partie 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 classifiée 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 XIX<sup>e</sup> siècle, alors que la réalité

---

<sup>8</sup> Bharat Sevak Samaj, 1958: *Slums of Old Delhi* – avec un avant-propos de J. Nehru.

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<sup>9</sup>.

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, qui avait été recommandée par les Britanniques dans les années 1930, a été finalement réalisée 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 (voir *infra*).

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, 14500 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 dans les années soixante et soixante-dix (soit 420 000 habitants en 1961 et 409 000 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 ; DDA 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 Sewak 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

---

<sup>9</sup> Il faut reconnaître cependant que les densités de population dans Old Delhi étaient particulièrement élevées : 670 habitants par hectare en 1951 dans l'enceinte de l'ancienne cité fortifiée (qui couvre près de 600 hectares), 738 en 1961, pour diminuer ensuite progressivement jusqu'à 615 en 1991 ; alors que dans la zone correspondant au New Delhi planifié par les britanniques, les densités résidentielles oscillaient entre 65 habitants par hectare et 70 de 1951 à 1991 (pour une densité moyenne de 135 dans l'ensemble de l'agglomération urbaine de Delhi à cette dernière date).

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 urbain et persistant dans leurs anciens modes villageois ont rendu la condition des bidonvilles encore plus sordide » (DDA 1957 : 223). 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 (voir *infra*).

### ***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 de logement des pauvres. La nécessité d'intégrer les populations de 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 recommandations : 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 bas revenus, avec cette recommandation explicite : « Ces sites ne doivent pas être localisés dans les périphéries de la ville car, si non, 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 schéma directeur 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 re-localisation dans des sites viabilisés (*resettlement colonies*). Il ne s'agissait pas de programme de relogement mais de simples réinstallation sur des parcelles assainies, dans des lotissements *théoriquement* pourvus des infrastructures de base (routes d'accès, réseau d'adduction d'eau, d'égout, 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 m<sup>2</sup>, 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 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<sup>10</sup>. Celle-ci passa ainsi successivement des 80 m<sup>2</sup> initiaux à 40 m<sup>2</sup>, puis 25 m<sup>2</sup> pour tomber dans les années 1990 à des superficies de 18 m<sup>2</sup>, 15 m<sup>2</sup> et même de 12,5 m<sup>2</sup> 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-localisation.

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 (voir carte 1). 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 1975-76 (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 existants, 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 de 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 pauvres urbains, 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 de 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 »

---

<sup>10</sup> Pour une bonne recension des programmes de réinstallation des squatters jusqu'à la fin des années 1980, voir Sabir Ali (1990).

Avant d'analyser en détail certains événements cruciaux pour la restructuration socio-spatiale 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 mis 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 logement 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 logement concerne les groupes de revenus les plus faibles » (GOI 2002 : 621). La politique de logement 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<sup>11</sup>. Mais ces programmes publics sont tous destinés à l'accession à la propriété<sup>12</sup>, et en fin de compte ils profitent beaucoup plus aux groupes de 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 logements 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 Verma 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 de bas revenus ont été relégués vers des formes d'urbanisation informelle, considérées comme irrégulières ou illégales par les pouvoirs publics : lotissements non autorisés<sup>13</sup> 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-jhompr*), 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

---

<sup>11</sup> Selon les statistiques de la DDA, près de 60 % du total des appartements construits de 1967 à 2001 s'adressent aux groupes à bas revenus et aux catégories les plus défavorisées. Pour une analyse détaillée des programmes de logements publics de la DDA, voir Dupont 2003.

<sup>12</sup> Nous évoquons ici les politiques publiques de logement à proprement parler, dans lesquelles nous n'incluons pas les politiques de réinstallation (sans relogement) des squatters suite à la démolition de leur habitat.

<sup>13</sup> En 1998, la population des lotissements non autorisés était estimée à près de 3 millions (selon les estimations de l'ONG *Common Cause*), soit plus d'un quart de la population de l'agglomération urbaine. Pour une analyse détaillée du cas des lotissements non autorisés à Delhi, voir Dupont 2005.

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 (carte 1), 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 progression de la consolidation des habitations 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, 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 (1975-77), 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 habitaient dans un millier de *jhuggi-jhompri clusters* dont la taille varie 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.

A l'exception de la décennie 1961-71, 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 de 1951 à 1961 ; 130 % contre 55 % de 1971 à 1981 ; 214 % contre 47 % de 1981 à 1991 (tableaux 1 & 2). En conséquence, la part de la population de Delhi vivant 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 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 déniaient tout droit d'occupation de l'espace urbain ?

**Tableau 2. Evolution du nombre et de la population des *jhuggi-jhompri clusters* – camps de squatters – à Delhi de 1951 à 1998**

Année	Nbr de JJ clusters / camps	Nbr d'unités d'habitation (ou de ménages)	Population estimée (Nbr ménages x 5)	Taux de croissance moyen annuel de la population (%)	Taux de croissance décennal de la population (%)	Population dans les JJ camps /population urbaine totale (%)
1951	99	12 749	63 745			4,4
1956		22 415	112 075	11,95		
1961		42 815	214 075	13,82	235	9,1
1966		42 668	213 340	-0,07		
1971		62 594	312 970	7,97	46	8,6
1973	1373	98 483	492 415	25,43		
<b>1977</b>		<b>20 000</b>	<b>100 000</b>	<b>-32,87</b>		
1981		98 709	493 545	49,05	130	8,6
1983		113 386	566 930	7,18		
1985	400	150 000	750 000	15,02		
1986		200 000	1 000 000	33,33		
1987		225 000	1 125 000	12,50		
1990	929	259 929	1 299 645	4,93		
1991			1 551 776*	16,63*	214	18,4
1994	1080	480 929	2 404 645	16,63		
1998	<b>1100</b>	600 000	3 000 000	5,69		27

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

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

\*Pour 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 & 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 600 000 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.

#### 1.4. L'état d'urgence (1975-1977) ou les opérations de « 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 »<sup>14</sup>. 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 pour les 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 « empiètements non conformes » ou *encroachments*. L'accélération spectaculaire des démolitions est mise en évidence par les statistiques comparant le nombre de structures (des habitations pour la plupart, mais également des établissements commerciaux et industriels) détruites pendant les deux années et demie qui ont précédé l'état d'urgence à celles détruites pendant l'état d'urgence (tableau 3). 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 réinstallation dans les périphéries. Ces évictions forcées 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 ainsi provoqué des heurts violents et meurtriers.

---

<sup>14</sup> Ces citations sont extraites de propos tenus par B.R. Tamta, le commissaire municipal de l'époque (voir Shah Commission 1978 : 79).

**Tableau 3. Nombre de structures démolies à Delhi pendant l'état d'urgence et pendant la période le précédant.**

Années	Nombre de structures démolies par :			
	DDA	MCD	NDMC	Total
<b>A- Période avant l'état d'urgence :</b>				
1973	50	320	5	375
1974	680	354	25	1059
1975 (jusqu'au 25 juin)	190	149	27	356
<b>Total A</b>	<b>920</b>	<b>823</b>	<b>57</b>	<b>1800</b>
<b>B- Pendant d'Etat d'urgence</b>				
1975 (à partir du 25 juin)	35767	4689	796	41252
1976	94652	4013	408	99073
1977 (jusqu'au 23 mars, date des nouvelles élections)	7545	96	--	7641
Année non spécifiée pendant l'Etat d'urgence	--	1962	77	2139
<b>Total B</b>	<b>137964</b>	<b>10760</b>	<b>1381</b>	<b>150105</b>
Source : Shah Commission Inquiry, Interim Report, 1978, p. 78. DDA : Delhi Development Authority ; MCD : Municipal Corporation of Delhi ; NDMC : New Delhi Municipal Committee.				

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 de système d'égout (Rishub 2002). Vingt ans après ces délocalisations forcées, les habitants « réhabilités » témoignent encore des conditions déplorables de réinstallation<sup>15</sup> : 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.

<sup>15</sup> Interviews menées en 1996 à Trilokpuri par Mriga Sidhu dans le cadre du projet dirigé par V. Dupont (Sidhu 1997).

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-pauvre qui a pu conduire aux abus de l'Etat 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 ceci seulement à cause d'une poignée de squatters. [...] Des maladies infectieuses contractées par les squatters résidant dans des lieux malsains mettent en danger la vie de la communauté et sapent la capacité productrice 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. A 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 éloquent s'inspirant d'un passage d'Albert Camus dans *La Peste* : « 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 maladie et infirmité » (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 ».

Nous ne pouvons conclure cette section sur l'Etat 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'Etat 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 l'Etat 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 par la voie administrative pour obtenir réparation des torts subis, 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) ou l'embellissement de la capitale au nom de son internationalisation**

Un autre moment important pour « l'embellissement » de la capitale, et qui illustre à nouveau l'exclusion de certaines sections 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 de la construction 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<sup>16</sup>, avec l'employeur principal –le gouvernement de l'Union Indienne à travers l'administration de Delhi– en position d'accusé<sup>17</sup>. 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 Etats (*Interstate 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 *infra* 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

---

<sup>16</sup> Il s'agit de la procédure de *Public Interest Litigation* élaborée par la Cour Suprême de l'Union Indienne à la fin des années 1970. Cette nouvelle procédure, qui assouplit le principe traditionnel du *locus standi* (selon lequel seules les victimes peuvent approcher la Cour pour obtenir justice), visait à permettre, et même à encourager, toute personne de bonne foi à porter devant la justice les cas de violation des droits fondamentaux et des droits de l'homme de toute section de la population, en particulier des populations indigentes, ou ignorantes de leurs droits, ou impuissantes du fait de leur analphabétisme. La procédure technique pour approcher le système judiciaire fut également simplifiée, une simple lettre adressée à la Cour pouvant constituer une requête recevable. Cette procédure permit aux sections les plus vulnérables de voir leurs intérêts traités dans les cours de justice (voir Desai et Muralidhar 2000 ; Ahuja 1997).

<sup>17</sup> *People's Union for Democratic Rights versus Union of India* (SCC 1982).

recruteurs intermédiaires, et argué du fait que le *Interstate 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'Etat 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<sup>18</sup>.

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 notable 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 ne leur permettant pas d'assurer des dépenses de transport quotidien.

Cependant, 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 ayant 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 elle-même. Et la destruction

---

<sup>18</sup> Cette affaire a été portée devant la cour par, entre autres, deux journalistes, Olga Tellis et Praful Bidwai, ainsi que deux des habitants des trottoirs directement affectés par les démolitions. Voir *Olga Tellis versus Bombay Municipal Corporation* (SCC 1985) ; ainsi que Ahuja, 1997, chap. 8.

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 habitations, 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, la préoccupation dominante est de débarrasser la ville des *slums*, en écartant du champ visuel les conditions de vie dans lesquelles des pauvres urbains 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 *infra*) et des évictions massives sous l'impulsion du ministre du développement urbain de l'époque.

## **II. LES ANNEES 1990 A AUJOURD'HUI : MONDIALISATION ET « BONNE GOUVERNANCE » URBAINE**

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<sup>19</sup>. 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<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> De ce point de vue, les restructurations urbaines observables à Delhi, comme à Mumbai (Banerjee-Guha 2002a), illustrent ce que certains auteurs appellent le « nouvel ordre spatial » (Marcuse et van Kempen 2000), ou encore le « désordre socio-spatial » (Banerjee-Guha 2002b) lié à l'impact de la mondialisation sur la structure interne des villes globales –ou en voie de le devenir.

<sup>20</sup> Cet argument a été cité dans la presse en référence à l'hôtel Oberoi et au bidonville du stade Nehru, avant que ce bidonville ne soit finalement rasé en mai 2000.

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<sup>21</sup>. 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 au gaz naturel comprimé. Les collines boisées de Delhi, la *Ridge*, zone naturelle protégée considérée comme les poumons de la capitale, sont dégagées des empiétements de structures par des interventions 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<sup>22</sup>. 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 pour traiter 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 1990-91 par la Municipalité de Delhi<sup>23</sup>, 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 projet 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 méritent cependant d'être soulignés. Un premier principe fondamental de cette politique est clairement exprimé :

---

<sup>21</sup> Un premier ordre de la Cour Suprême s'appliquant aux industries dangereuses est passé en 1996, un ordre ultérieur concernant l'ensemble des industries polluantes a pris effet en novembre 2000.

<sup>22</sup> Selon l'ONU-Habitat : « La gouvernance urbaine est la somme des nombreux moyens par lesquels les individus et les institutions, publiques et privées, planifient et gèrent les affaires communes de la ville. C'est un processus continu au travers duquel les intérêts conflictuels ou divergents peuvent être accommodés et des actions entreprises en coopération. Ceci inclut les institutions formelles aussi bien que les arrangements informels et le capital social des citoyens ». [ <http://www.unhabitat.org/campaigns/governance/principles.asp> ]

<sup>23</sup> Cette stratégie est rappelée dans tous les documents officiels ultérieurs. Voir par exemple : MCD 2000.

« 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 procurer de 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 citoyens 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 expliqué *infra*, 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 :

<i>Période</i>	<i>Nombre de familles de squatter relocalisées</i>
De 1990-91 à novembre 1999	13 637
De novembre 1999 à mars 2004	37 824
<b>Total:</b> de 1990-91 à mars 2004	<b>51 461</b>

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 2003-2004.

- 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 *Slums & Jhuggi-Jhompri* de la Municipalité comme un accomplissement louable, on doit également évaluer le nombre, considérablement plus élevé, de familles qui ont été délogées de leur lieu de vie, 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 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'Etat d'urgence<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> Amita Baviskar, « Tale of two cities », *The Hindu*, 30 mai 2004.

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<sup>25</sup>, 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<sup>26</sup>, la Haute Cour de Delhi imposa au Département des *Slums & Jhuggi-Jhompri* de la Municipalité de Delhi de modifier sa politique d'attribution de 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: para. 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, aussi déploré par les autorités

---

<sup>25</sup> Pour une analyse plus détaillée de l'impact du droit et de la Justice dans la vie des habitants des bidonvilles, voir Ramanathan 2000.

<sup>26</sup> Delhi High Court, Civil Writ 267 and CM 464/93, 8 November 1993.

La référence à cette décision figure dans des documents de la Municipalité de Delhi (MCD 1997, MCD 2000) ; en revanche cette décision ne figure pas dans les registres *publiés* des jugements de la Haute Cour de Delhi, et nous n'avons pu en conséquence trouver d'information sur le contexte de l'affaire « Lawyers Co-operative Group Housing Society » à l'origine de cette décision.

Municipales, mais observable dans tous les lotissements de réinstallation, quel que soit le régime de tenure (MCD 1997 : para 10)<sup>27</sup>.

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 : para. 13) :

- Le régime de bail (à long terme) a pour avantage de procurer un sens général 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, permission soumise 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-pauvre 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.* : para. 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. En devant renoncer au régime de bail et aux possibilités de prêts bancaires qu'il offrait, d'autres dispositions prévues dans le programme de réinstallation initial ont dû être abandonnées en conséquence, comme la fourniture de sous-bassement et de WC sur les parcelles assainies (MCD 2000 : 6).

### ***L'affaire Almitra Patel où comment nettoyer la ville de ses ordures et de ses bidonvilles***

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. Wadhwa 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)<sup>28</sup>. 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).

---

<sup>27</sup> Quant aux raisons qui poussent les pauvres à revendre leurs droits à une parcelle, nous les avons déjà évoquées *supra*.

<sup>28</sup> B. L. Wadhwa est un avocat retraité de la Cour Suprême et Almitra Patel une ingénieure retraitée et environnementaliste : ces deux pétitionnaires dans les affaires citées ont chacun approché la Cour Suprême sur la question de l'enlèvement des déchets dans la capitale, mais sans aucune intention quant à la démolition des *slums*. Le lien et ce nouvel objectif ont été introduits par la Cour Suprême dans son jugement.

Après avoir fait un amalgame entre les lotissements non autorisés, les *slums*, l'usurpation de terrain, les squats, 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. Ceci à son tour engendre des ordures ménagères qui sont jetées en plein air dans et autour des *slums*. Ceci peut être contrôlé au mieux, pour commencer, en prévenant la croissance des *slums*. » (*ibid.*) Plus loin : « La création de *slums* qui entraîne des densités (de population) accrues doit être empêchée . [...] 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 va à l'encontre des résultats d'études sur la production d'ordures ménagères selon le quartier et le niveau de revenu<sup>29</sup>. 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 oublie par ailleurs que l'accès à une parcelle dans un lotissement de réinstallation n'est jamais gratuit pour la famille déplacée<sup>30</sup>.

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 dans les évictions de pauvres. Dans l'affaire *Almitra*, la Cour considère une telle attention superflue. En outre, l'installation d'habitations sur des terrains publics est assimilée à une action illégale, 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 la Cour donne des 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).

---

<sup>29</sup> Une étude conduite à Delhi en 1996 par le Tata Environment Research Institute et l'ONG Srishti montre ainsi que dans les *slums* et lotissements de réinstallation abritant des ménages dont le revenu moyen est de 2000 roupies par mois la production de déchets est de 200 grammes par personne et par jour, alors qu'elle s'élève à 800 grammes par personne et par jour dans les quartiers plus riches logeant des ménages dont le revenu moyen est supérieur ou égal à 8000 roupies par mois (Srishti 2002 : 14-15, cité par Dhamija 2006).

<sup>30</sup> Par exemple, dans le Plan Annuel 2000-2001 de relocalisation des squatters, les conditions révisées d'attribution d'une parcelle sous le régime de licence précise la part qui doit être payée par la famille éligible : 5000 roupies (Rs) de caution (sans versement d'intérêt) ; 2000 Rs d'avance sur les droits de licence ; et 1000 Rs pour les charges de relocalisation (MCD 2001). Précisons que le total (8000 Rs) représente en 2000-01 largement plus du double du revenu mensuel de la plupart des familles habitant en bidonville.

- 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 squat 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.* - *soulignés 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 éloquentes 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*) transparait 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 [...] équivaldrait 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, causant de nombreux dommages à 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 estimées vivre dans les *slums* (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 squatters (« *encroachers* »), « déshonnêtes », des usurpateurs des terrains acquis aux agriculteurs, une charge pour le « 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 citoyens, 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<sup>31</sup>.

### 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'empiètements 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 citoyens. 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. A 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 »<sup>32</sup> [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 »<sup>33</sup> le projet de politique

---

<sup>31</sup> 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. En août 2006, le jugement final n'avait toujours pas été rendu.

<sup>32</sup> Trouvé sur le site : <http://www.unhabitat.org/campaigns/governance/principles.asp>

<sup>33</sup> En référence au sous-titre évocateur « *Unmaking policies* » d'une démonstration acerbe par Geeta Dewan Varma dans son pamphlet *Slumming India. A chronicle of slums and their saviours* (2002).

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 Etats 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 (GOI 1999 : 1) :

« Les *slums* sont une part intégrale 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 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 pour certains *slums* localisés sur des sites intenable ».

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 Etablissement Humains – Habitat II, reconnaît dans la section sur les Evictions, 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 logements 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 la déclaration suivante :

« 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. Ceci 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 sont radicalement contraires aux recommandations des forums internationaux et sont régressifs en termes de droits d'accès à la ville par 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 réalisation 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 <sup>34</sup>. 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. Impact sur la restructuration socio-spatiale 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 socio-spatiale 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 « périphérialisation 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 des périphéries de Delhi (*ibid.* : 11).

Ceci rejoint les conclusions de nos travaux antérieurs, qui examinaient l'accès à l'éducation et aux emplois des habitants de tels lotissements (Dupont et Houssay-Holzshuch 2003). Parmi les sites étudiés, nous avons en particulier suivi les conditions de relocalisation des habitants du bidonville du Stade Nehru. Ce bidonville s'était développé dans les années 1978-81, 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 et Sidhu 2000). « Les 2500 unités d'habitations estimées début 1997 et leur organisation spatiale labyrinthique ne figur[aient] toutefois pas comme une zone habitée sur le plan de ville

---

<sup>34</sup> Voir Bartone et al. 1994; McGranahan et Satterthwaite . 2000; UNCHS 1996.

le plus détaillé qui soit disponible à cette époque<sup>35</sup>, mais [étaient] “dissimulées” en étant 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 compromettrait la poursuite de la scolarité et mettait en péril les stratégies de promotion intergénérationnelle des familles qui avait investi dans l’éducation de leurs enfants afin d’améliorer leur condition socio-économique (Dupont et Houssay-Holzshuch 2003 : 291). Par ailleurs, le manque de moyens de transport adéquats (en termes de fréquences 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 nouveaux bidonvilles liés 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

---

<sup>35</sup> *Eicher City Map. Delhi*, Eicher Goodearth Ltd, New Delhi, 1996.

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<sup>36</sup>. En outre, lorsque les cours de justice interviennent, spécialement 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 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 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<sup>37</sup> 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*

## **BIBLIOGRAPHIE**

AHUJA, Sangeeta (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, Banashree (1994), *Policies, procedures and techniques for regularizing irregular settlements in Indian cities. The case of Delhi*. Amsterdam, CASA, Urban Research Working Papers 34, Universiteit Amsterdam, 83 p.

BANERJEE, Banashree (2002), Security of tenure in Indian cities, in A. Durand-Lasserve and L. Royston (eds), *Holding their Grounds. Secure Land tenure for the Urban Poor in Developing Countries*. London, Earthscan, pp. 37-58.

---

<sup>36</sup> Voir aussi Ramanathan 2005 et 2006.

<sup>37</sup> Pour les seuls mois de décembre 2004 et janvier 2005, le *Centre on Housing Rights and Evictions* a ainsi recensé 65 000 évictions de familles par la Municipal Corporation of Greater Mumbai et le Gouvernement du Maharashtra. Au total, deux millions de personnes seraient menacées d'évictions à Mumbai (CHORE Eviction Monitor for Asia and Pacific, 2005 Half Year Summary).

DUPONT V., RAMANATHAN U., « Du Traitement des slums à Delhi », in V. Dupont & D. G. Heuzé (éds), *La ville en Asie du Sud : Analyse et mise en perspective*. Purushartha No. 26, EHESS, Paris, 2007, pp. 91-131.

BANERJEE-GUHA, Swapna (2002a), *Shifting Cities: Urban Restructuring in Mumbai*, *Economic and Political Weekly*, Vol. 37, n° 2 (January 12-19), pp. 121-125.

BANERJEE-GUHA, Swapna (2002b), *Critical Geographical Praxis. Globalisation and Socio-Spatial Disorder*, *Economic and Political Weekly*, Vol. 37, n° 44-45 (November 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*, UMP Paper N° 18, World Bank, Washington DC.

BHARAT SEVAK SAMAJ (1958), *Slums of Old Delhi*. Delhi, Bharat Sevak Samaj.

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 Ph. GERVAIS-LAMBONY, F. LANDY & S. OLDFIELD (éds), *Espaces arc-en-ciel : identités et territoires en Afrique du Sud et en Inde*. Paris, Karthala, pp. 85-102.

DESAI, Ashok H. & MURALIDHAR, S. (2000), *Public interest litigation: potential and problems*. In B.N. Kirpal, Ashok H. Desai, Rajeev Sharvan, Raju Ramachandran (eds), *Supreme but not infallible. Essays in Honour of the Supreme Court of India*. Delhi, Oxford University Press, pp. 159-192.

DEWAN, VERMA Gita (2002), *Slumming India. A chronicle of slums and their saviours*. Delhi, Penguin Books India.

DHAMIJA, Urvashi, (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 D. (eds), *Delhi. Urban Space and Human Destinies*. Delhi, Manohar - Centre de Sciences Humaines, 2000, 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, N° 25, Dynamiques résidentielles dans les villes du Sud : positions sociales en recomposition* (éd. M. Bertrand), pp. 21-36.

DUPONT, V. (2005), *Residential practices, creation and use of the urban space: unauthorised colonies in Delhi*, in E. HUST & M. MANN (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 Ph. GERVAIS-LAMBONY, F. LANDY & S. OLDFIELD (éds), *Espaces arc-en-ciel : identités et territoires en Afrique du Sud et en Inde*. Paris, Karthala, pp. 271-304.

DUPONT V., RAMANATHAN U., « Du Traitement des slums à Delhi », in V. Dupont & D. G. Heuzé (éds), *La ville en Asie du Sud : Analyse et mise en perspective*. Purushartha No. 26, EHESS, Paris, 2007, pp. 91-131.

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

*Eicher City Map. Delhi* (1996), Eicher Goodearth Limited, New Delhi.

EVENSON, Norma (1989), *The Indian Metropolis, A view toward the West*. New Haven and London, Yale University Press.

GAUDIN, Jean-Pierre (1988), “Hygiénisme”, in Pierre MERLIN et Françoise 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, 240 p.

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*. Management Publishing Co, New Delhi.

KHILNANI, Sunil (1997), *The idea of India*. London, Hamish Hamilton.

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

MCGRANAHAN, G., SATTERTHWAIT, 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*. London, Earthscan , pp. 73-90.

MAHADEVIA, Darshini (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, *Economic and Political Weekly*, Vol 32, No 46, November 15, pp, 2932-2936.

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

DUPONT V., RAMANATHAN U., « Du Traitement des slums à Delhi », in V. Dupont & D. G. Heuzé (éds), *La ville en Asie du Sud : Analyse et mise en perspective*. Purushartha No. 26, EHESS, Paris, 2007, pp. 91-131.

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

PRIYA, Ritu (1993), Town Planning, Public Health and Urban Poor, Some Explorations from Delhi, *Economic and Political Weekly*, Vol. XXVIII, No 17, April 24, pp. 824- 834.

PUGH C. (1990), *Housing and urbanisation, A study of India*, New Delhi, Sage..

RAMANATHAN, Usha (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](http://www.ielrc.org/research_justice.php)

RAMANATHAN, Usha (2005), Demolition drive, *Economic and Political Weekly*, Vol. 40, No 27, July 2, pp. 2908-2912.

RAMANATHAN, Usha (2006), Illegality and the urban poor, *Economic and Political Weekly*, Vol XLI, No 29 (July 22-28), pp. 3193-3197.

RISHUB, Neelima, (2002), Policies for tenure Security in Delhi, in A. Durand-Lasserve and L. Royston (eds), *Holding their Grounds, Secure Land tenure for the Urban Poor in Developing Countries*. London, Earthscan, pp. 59-74.

SASSEN, Saskia (1991 - 1<sup>ère</sup> édition), (2001 - 2<sup>ème</sup> édition) *The Global City. New York, London, Tokyo*. Princeton (N.J.), Princeton University Press.

SASSEN, Saskia (1996) [traduction en français ] *La ville globale, New York, London, Tokyo*. Paris, Descartes et Cie.

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

SCHENK, Hans (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, Sangita Dhingra (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 C°.

SIDHU, Mriga( 1997), "In-depth interviews on environmental factors and residential practices", Survey on spatial mobilities in the metropolitan area of Delhi". Working paper N° 5, Volume 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.

DUPONT V., RAMANATHAN U., « Du Traitement des slums à Delhi », in V. Dupont & D. G. Heuzé (éds), *La ville en Asie du Sud : Analyse et mise en perspective*. Purushartha No. 26, EHESS, Paris, 2007, pp. 91-131.

TARLO, Emma (2003), *Unsettling memories. Narratives of the emergency in Delhi*. New Delhi, Permanent Black.

UNCHS (1996), *An Urbanizing world: Global Report on Human Settlements*. Oxford and New York, Oxford University Press.

UN-Habitat, "Principles of good urban governance"

<http://www.unhabitat.org/campaigns/governance/principles.asp>

### **Documents officiels**

DDA (Delhi Development Authority) (1957), *Work studies relating to the preparation of the Master Plan for Delhi*, Vol, 1, New Delhi, Delhi Development Authority.

DDA (1962), *Master Plan for Delhi*, New Delhi, Delhi Development Authority.

DDA (1985), *Delhi-2001*, Delhi Vikas Varta, Special Issue, Vol, 2, No, 2, New Delhi, Delhi Development Authority .

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

DDA (1999-2000), Annual Administration Report, Delhi, Delhi Development Authority.

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 year 1937-39 and 1939-40, Delhi Improvement Trust, Delhi.

GOI (1992), *National Housing Policy*, Government of India, New Delhi.

GOI (1998), *National Housing and Habitat Policy*, Government of India, Ministry of Urban Affairs & Employment, New Delhi.

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

GOI (1997), *Ninth Five year Plan (1997-2002)*. Government of India, Planning Commission.

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

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

GNCTD, (1999), *Strategy paper on jhuggi jhompri clusters in Delhi*. Government of National Capital Territory of Delhi, New Delhi, mimeo, 24 p.

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, Government of National Capital Territory of Delhi, New Delhi, pp. 1353-1367.

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

High Court of Delhi (1993), *Lawyers’ Co-operative Group Housing Society v. Union of India and others*, Civil Writ 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, *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.], Municipal Corporation of Delhi.

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

MCD (2003), “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, Government of National Capital Territory of Delhi, New Delhi, pp. 1353-1367.

Shah Commission of Enquiry (1978), *Interim Report*.

SCC (1982), *People’s Union for Democratic Rights v. Union of India*, *Supreme Court Cases*, Volume 3, pp. 235-262.

SCC (1985), *Olga Tellis v. Bombay Municipal Corporation (1985)*, *Supreme Court Cases*, vol. 3, pp. 545-590.

SCC (1996), *B.L. Wadhwa v. Union of India*, *Supreme Court Cases*, Volume 2, pp. 594-610.

SCC (2000), *Almitra Patel v. Union of India*, *Supreme Court Cases*, Volume 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.

DUPONT V., RAMANATHAN U., « Du Traitement des slums à Delhi », in V. Dupont & D. G. Heuzé (éds), *La ville en Asie du Sud : Analyse et mise en perspective*. Purushartha No. 26, EHESS, Paris, 2007, pp. 91-131.

*Textes de lois*

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

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

## Résumé

Cet article examine 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 socio-spatiale de la ville, comme l'état d'urgence (1975-77) 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 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.

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 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.

## Abstract

### **The treatment of slums in Delhi**

Véronique Dupont & Usha Ramanathan.

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 to the end of the 1980s where we examine the heritage of 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 the precepts and the 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 the relocation programmes to 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 obligation of the resettling of affected families.