

Un défi majeur des villes indiennes : L'accès à un logement convenable

(A MAJOR CHALLENGE FOR INDIAN CITIES: THE ACCESS TO ADEQUATE HOUSING)

Véronique DUPONT*

RÉSUMÉ – *Les villes indiennes sont confrontées à une grave pénurie de logements décents, qui renvoie à un double défi : celui de l'ampleur des bidonvilles et taudis, et celui des évictions forcées. Les principales interventions des pouvoirs publics envers les bidonvilles – fourniture de services de base, amélioration des conditions d'habitat, relocalisation sur des trames d'accueil ou relogement – ont surtout traité les symptômes de la pauvreté d'habitat. Mais les nombreuses évictions forcées sans programme adéquat de réhabilitation ont par ailleurs engendré des processus d'exclusion et d'appauvrissement des familles délogées. Les débats sur le rôle du marché dans les politiques du logement et les programmes de relogement soulignent les divergences de vue entre les tenants d'un agenda néo-libéral et ceux rappelant l'État à ses responsabilités envers les plus défavorisés. La complexité des questions liées aux bidonvilles tient à la nécessité de trouver des réponses à court et à long terme. Différents types de barrières à une meilleure intégration des droits des mal logés subsistent ; dans le contexte indien, elles sont notamment d'ordre institutionnel et socio-culturel.*

Mots-clés : *Inde – Bidonvilles – Évictions forcées – Politiques du logement*

ABSTRACT – *Indian cities are faced with an acute shortage in decent housing, which points to the double challenge of squatter settlement and slums, and forced evictions. The main strategies regarding squatter settlements, which comprise the provision of basic services, upgrading of housing conditions, relocation on alternative sites, and rehousing, addressed mainly the symptoms of housing poverty. But on the other hand, the many forced evictions without adequate rehabilitation programme have generated processes of exclusion and impoverishment for the evicted families. The debates about the role of the market in housing policies and rehousing programmes underline the divergences of views between those defending a neo-liberal agenda and those stressing the state responsibilities towards the weakest sections. The complexity of slum-related issues comes from the necessity to provide answers in the short and long-term.*

* Directrice de recherche à l'Institut de Recherche pour le Développement (IRD), Centre d'études en sciences sociales sur les mondes africains, américains et asiatiques (CESSMA : UMR Université Paris Diderot – INALCO – IRD, USPC) – Adresse postale : CESSMA, Université Paris Diderot, Boîte Postale 7017, 75205 Paris cedex 13 – Adresse physique : CESSMA, Université Paris Diderot, Bâtiment Olympe de Gouges, 8 Place Paul Ricœur, Paris 13^{ème} – Courriel : veronique.dupont@ird.fr

Different types of barriers to a better integration of the slum dwellers' rights persist; in the Indian context, some are notably institutional, and other cultural and social.

Key words: *India – Slums – Forced evictions – Housing policies*

Les défis auxquels doivent répondre les villes en Inde dans leur gestion quotidienne et pour faire face à leur croissance, même modérée, sont nombreux. Cet article se concentre sur la question de l'accès à un logement convenable, en référence au droit à un logement décent et à un statut résidentiel sécurisé tel qu'il est défendu par les organisations de défense du droit au logement [Kothari 2003]. Dans le contexte des villes indiennes, cette notion renvoie à un double défi : celui de l'ampleur des bidonvilles et taudis, et celui des évictions forcées [Dupont 2011].

Après une mise en contexte nécessaire sur la place des villes en Inde et sur les transformations majeures de la scène urbaine au cours des dernières décennies, nous dresserons un état des lieux du mal logement et des évictions forcées dans les villes indiennes. Nous examinerons ensuite les principales réponses des pouvoirs publics face à la persistance des bidonvilles, ainsi que les initiatives non gouvernementales visant à une meilleure prise en considération des « bidonvillois ». La section suivante sera consacrée aux débats et enjeux de politiques publiques autour de la question des bidonvilles. En conclusion, nous aborderons les obstacles à la réalisation d'une ville plus inclusive.

1. La place des villes en Inde : contexte démographique

En dépit de sa taille remarquable, 377 millions en 2011 (selon le dernier recensement), la population urbaine de l'Inde représente moins d'un tiers de la population totale, soit 31 % des 1,21 milliard d'habitants en 2011 (voir l'encadré pour les définitions).

Les définitions du recensement indien

Population urbaine : Selon le recensement indien, depuis 1961 les zones urbaines comprennent deux types de localités :

i) les villes statutaires, c'est-à-dire les localités sous l'autorité d'un conseil municipal ou d'une administration militaire ;

ii) et les « census towns », ou villes au sens du recensement, c'est-à-dire les localités qui restent gérées par des conseils de village mais vérifient les trois critères suivants :

- une population minimale de 5 000 habitants,
- une proportion minimale de 75 % d'actifs masculins employés hors de l'agriculture,

- une densité de population d'au moins 400 personnes au kilomètre carré.

Le concept d'agglomération urbaine, introduit par le recensement indien depuis 1971, repose sur le critère de continuité spatiale de l'extension urbaine. Les limites de l'agglomération urbaine ne correspondent donc pas nécessairement aux limites administratives de la ville, et une même agglomération urbaine peut englober deux ou plusieurs villes adjacentes, ou des villages.

Malgré la contribution indéniable des migrations à la croissance urbaine, ce facteur n'est pas le plus important. Au niveau national la contribution de la migration nette à la croissance de la population urbaine se situe autour de 20 % de 1961 à 2011, alors que celle de l'accroissement naturel (l'excès des naissances par rapport aux décès) compte pour environ 60 % de 1960 à 2001, et encore 44 % sur la décennie 2001-11 [Bhagat 2014]. L'urbanisation in situ de gros villages et la reclassification de zones rurales urbanisées suite à l'extension des limites des agglomérations constituent la troisième composante de la croissance urbaine ; sa part relative a nettement augmenté sur la période 2001-2011, pour en représenter 36 %. Le recensement de 2011 a ainsi mis en évidence un phénomène de diffusion de l'urbanisation avec l'émergence de 2774 nouvelles localités urbaines sur un total de 7935 en 2011 [Charan Pradhan 2013].

Ce processus d'urbanisation diffuse n'est pas exclusif d'une tendance depuis les années 1950 à une concentration croissante de la population urbaine dans les plus grandes villes. En 1951, juste après l'indépendance du pays, l'Inde comptait cinq agglomérations urbaines de plus d'un million d'habitants, représentant 19 % de la population urbaine totale. En 2011, on compte 53 agglomérations urbaines « millionnaires », représentant 43 % de la population urbaine totale, dont deux mégapoles de plus de 15 millions d'habitants (Mumbai et Delhi).

Les chiffres officiels des recensements sous-estiment cependant l'impact effectif de l'urbanisation et de sa diffusion sur le territoire. En effet, souvent, les limites officielles des agglomérations urbaines ne correspondent pas à l'étalement urbain effectif [Denis & Marius-Gnanou 2011]. L'exemple le plus marquant est celui de Delhi, agglomération de 16,3 millions d'habitants selon le recensement de 2011, mais d'au moins 23 millions si l'on considère l'expansion urbaine qui englobe d'autres villes périphériques. Delhi apparaît alors comme la plus grande mégapole indienne, devant Mumbai et ses 18,4 millions d'habitants. Plus généralement, la mauvaise appréhension des limites de l'urbain a pour effet non seulement de sous-estimer l'impact de l'urbanisation, mais aussi de mal évaluer l'échelle à laquelle la planification urbaine et les questions de gouvernance urbaine devraient être traitées. En particulier, le développement des zones périurbaines, qui se caractérise par des transformations rapides, des conflits d'usage des sols et des problèmes de

vulnérabilité environnementale, souffre d'un manque de juridiction administrative et de politique adéquate.

Si l'Inde poursuit sa transition urbaine, le nombre combiné de migrants potentiels vers les villes et de ruraux qui seront urbanisés in situ sera plus élevé que le nombre actuel d'urbains. Ceci signifie des défis accrus pour les responsables de la planification et des politiques urbaines. Les difficultés auxquelles font face les mégapoles sont les plus spectaculaires, comme en témoignent les grands bidonvilles aux conditions d'habitat déplorable, ou les autobus et trains de banlieue surchargés. Le manque d'infrastructures dans les villes plus petites, à faible base économique, n'en est pas moins préoccupant. Les défis sont d'autant plus grands que la pauvreté en ville reste conséquente, avec un peu plus d'un quart de la population urbaine (26,4 % en 2011-12) vivant en-dessous du seuil de pauvreté ; ce pourcentage reste cependant inférieur à celui enregistré en zones rurales (30,9 %) [GOI 2014].

2. Transformations majeures de la scène urbaine en Inde

Comme dans de nombreux autres pays, les villes en Inde sont considérées comme des moteurs de la croissance économique, et les métropoles comme le fer de lance des réformes de libéralisation économiques et d'ouverture du sous-continent au marché international. La contribution des villes au Produit Intérieur Brut (PIB) était estimée à 63% en 2010, avec une projection à 70-75% du PIB à l'horizon 2020¹. La prise de conscience par les pouvoirs publics indiens de la contribution décisive des villes à l'économie nationale date seulement de la fin des années 1980. Depuis, la stratégie urbaine s'articule autour des concepts de déréglementation, privatisation, et décentralisation. Sont ainsi promus la réactivation des marchés fonciers, le partenariat public-privé, le renforcement du rôle du secteur privé et le principe de recouvrement des coûts.

Le porte-drapeau des réformes urbaines fût la Mission Nationale de Renouveau Urbain dite Jawaharlal Nehru, lancée en décembre 2005 et s'adressant aux grandes villes. L'accès aux subventions du gouvernement central y était conditionné par l'application d'un certain nombre de réformes. L'objectif était d'améliorer l'efficacité économique des villes, d'encourager les investissements pour l'amélioration des infrastructures urbaines, et de mieux répondre à la demande en logements. Suite au changement de gouvernement en 2014, une nouvelle mission fut mis en place, dénommée Atal Mission for Rejuvenation and Urban Transformation, qui couvre un plus grand nombre de villes, sans remettre en cause l'agenda d'inspiration néolibérale².

Dans les grandes métropoles, la restructuration de l'économie urbaine s'est

¹ Source : Barclays Equity Research, 2014.

² Voir le site officiel: <http://amrut.gov.in/> (visité le 2 mars 2016).

accompagnée de transformations rapides des paysages urbains, avec la production de nouvelles icônes symbolisant l'aspiration des classes moyennes et supérieures indiennes à vivre dans des « villes de classe mondiale » : infrastructures modernes de transport urbain (métro, multiplication des toboggans et échangeurs autoroutiers), prolifération des grands centres commerciaux, des tours, des centres d'affaires, condominiums luxueux et autres ensembles résidentiels exclusifs. Mais ces restructurations de l'espace urbain et grands travaux d'infrastructure ont aussi entraîné des démolitions de bidonvilles de grande ampleur et des déplacements forcés de populations vers des espaces de relégation. À Delhi, ce processus de transformation s'est accéléré dans le contexte des préparations pour un événement sportif international, les Jeux du Commonwealth de 2010.

Les villes – surtout les grandes – sont aussi des lieux d'émancipation, et la promesse d'opportunités économiques et sociales. Cependant, leur capacité effective à intégrer les sections les plus pauvres et vulnérables de la société est remise en cause dans un contexte de prix croissants du foncier et de difficultés accrues d'accès à des logements abordables. Un tel contexte génère de nombreux conflits et luttes autour de la redistribution des fruits de la croissance et du contrôle des ressources urbaines. Ainsi, les transformations récentes entraînent une exacerbation des inégalités et une aggravation des tensions urbaines.

3. Pénurie de logements décents et évictions récurrentes

3.1. Les indicateurs du mal logement

Les villes indiennes sont confrontées à une grave pénurie de logements décents. Ce mal logement peut être approché à travers divers indicateurs qui traduisent la congestion et le manque de confort des logements occupés, ainsi que l'ampleur de l'habitat précaire.

Selon le recensement de 2011, 35 % des ménages urbains ne disposent que d'une seule pièce pour vivre, et cette proportion s'élève à 65 % dans la municipalité de Mumbai, pour une taille moyenne du ménage proche de cinq personnes. En outre, 29 % des ménages urbains n'ont pas accès à l'eau potable dans l'enceinte de leur logement ou de leur immeuble. Par ailleurs, 19 % des ménages urbains sont dépourvus de toilettes dans l'enceinte de leur immeuble (42 % dans la municipalité de Mumbai). Le surpeuplement des logements et les problèmes d'assainissement se révèlent particulièrement critiques dans les mégapoles.

Le développement de quartiers d'habitat précaire et non autorisé, en d'autres termes des taudis et bidonvilles, désignés par le terme de « slums », est la manifestation la plus évidente des difficultés de logement en ville, surtout dans les plus grandes. Un arrêt sur les définitions est à ce point nécessaire pour

mieux interpréter les différentes statistiques. En Inde, le terme de slum recouvre ainsi deux types de définition et de réalités.

Selon la loi d'urbanisme de 1956 sur l'amélioration et l'éradication des slums³, sont considérés comme slums les secteurs urbains où les immeubles sont impropres à l'habitation humaine, délabrés, congestionnés, en bref des taudis comme on en trouvait dans les centres villes anciens. Cette définition peut s'appliquer à des maisons occupées par des locataires ou des propriétaires disposant de droits légaux, à l'instar du centre historique de Delhi, qui a été notifié en tant que zone de slum. Cette loi a d'abord été mise en œuvre dans le Territoire de Delhi. D'autres États ont par la suite adopté leurs propres lois sur les slums, avec des définitions qui peuvent varier d'un État à l'autre, mais basées en général sur des notions similaires.

Slum désigne aussi le regroupement d'habitations précaires, des auto-constructions en matériaux de récupération – plus ou moins consolidées avec le temps, des abris de fortune, huttes ou baraques exiguës, et qui correspondrait mieux au terme de bidonville. Ce sont les jhuggis-jopris de Delhi, les jhopadpattis de Mumbai, les bastis de Calcutta. Ce type d'urbanisation informelle, souvent le seul recours des pauvres, se caractérise également par l'absence ou l'insuffisance des infrastructures et services urbains de base, en particulier des équipements sanitaires. La plupart de ces bidonvilles correspondent en outre à des occupations illégales de terrain. Ce sont aux yeux des pouvoirs publics des « camps de squatters » où les habitants n'ont aucun droit de tenure. Précarité physique de l'habitation et précarité du statut d'occupation se conjuguent. S'y ajoutent souvent des localisations dans des sites insalubres (marécages, berges inondables des rivières, bas-côtés des drains à ciel ouvert, zones de déchets) ou dangereux (bordures de voies ferrées et de canaux, sous des lignes de haute tension). D'autres localisations traduisent les stratégies d'implantation des migrants pauvres à proximité des sources d'emplois : les espaces vacants dans les zones industrielles, près des chantiers de construction. De fait, les camps s'installent sur tout terrain vacant et non surveillé de l'espace urbain, ou en bordure de l'espace bâti dans les périphéries, mais l'illégalité de l'occupation rend la menace d'éviction constante. Ces bidonvilles ne sont pas seulement des lieux d'habitat, mais souvent aussi des lieux d'activités économiques. Ainsi, l'accès des pauvres à une parcelle de terrain en ville n'est pas uniquement une question de logement, mais aussi de moyens de subsistance.

Le recensement indien, qui pour la première fois en 2001 a recueilli des données sur les slums dans les villes de plus de 50 000 habitants, a adopté une définition recouvrant les deux types d'habitat évoqués, en introduisant cependant un seuil minimum de 60 à 70 ménages pour considérer comme slum

³ *Slum Area (Improvement & Clearance) Act, 1956.*

un groupement d'habitations précaires et sous-équipées⁴. Au recensement de 2011, les données sur les slums n'ont été recueillies que dans les villes statutaires, indépendamment de leur taille. Dans ces villes, 65 millions de personnes vivaient dans des slums représentant 22 % de leur population. Dans la municipalité de Delhi ce pourcentage est de 15 %, dans celle de Kolkata de 30 %, et celle de Mumbai 41 %. Mumbai s'illustre pour abriter « le plus grand bidonville d'Asie », Dharavi, avec une population estimée à plus de 800 000 habitants.

Le seuil introduit dans la définition du recensement indien induit une sous-estimation de la pauvreté d'habitat d'une frange de la population urbaine. Les estimations d'UN-Habitat livrent ainsi un niveau plus élevé : en 2009, 29 % de la population urbaine totale de l'Inde vivait dans des slums, définis comme les zones d'habitat qui combinent les caractéristiques physiques et légales suivantes à des degrés divers : accès inadéquat à l'eau potable ; accès inadéquat à des toilettes et autres infrastructures sanitaires ; mauvaise qualité de la structure physique de l'habitation ; congestion ; et statut d'occupation précaire, sans sécurité de tenure [UN-Habitat 2013].

Malgré des variations de définition et les précautions à prendre pour l'interprétation des diverses statistiques, la proportion d'urbains vivant en slums reste un indicateur de la pauvreté d'habitat. Rapporté à la part des terrains occupés, c'est également un indicateur de l'extrême inégalité de l'accès au foncier en ville, au détriment des plus pauvres. Deux exemples illustrent ce point. A Mumbai en 2001, les 6,5 millions d'habitants des slums représentaient la moitié de la population de la municipalité, mais occupaient seulement 8 % de sa superficie [Das 2003]. A Delhi en 1998, avant la mise en œuvre d'opérations de démolition massive, les camps de squatters abritaient trois millions d'habitants, représentant 27 % de la population, serré sur moins de 6 % des terrains de la ville [Dewan Verma 2002, Kundu 2004]. Si la grande ville véhicule une image de modernité dans les campagnes, elle est loin de pouvoir offrir à tout citadin ou nouvel arrivant en quête de logement des conditions de confort « moderne », en particulier un habitat consolidé et un accès aux équipements de base.

Pour compléter ce tableau du mal logement, il faudrait ajouter la population des sans abri, très visible dans les grandes métropoles, mais très mal recensée. Par exemple, à Delhi, alors que le recensement de 2011 a dénombré moins de 50 000 personnes sans abri, les organisations non gouvernementales (ONG), sur la base d'enquêtes, estiment leur population à 150 000 personnes au minimum, soit trois fois plus.

⁴ Dans la suite de cet article, nous utiliserons le terme de *slum* en référence à la définition du recensement et aux lois d'urbanisme, et les termes de bidonville ou camps de squatters pour distinguer dans cet ensemble l'habitat précaire sans sécurité foncière.

3.2. Ampleur des évictions forcées dans les grandes métropoles

L'illégalité de l'occupation du sol dans les camps de squatters rend la menace d'éviction permanente. Dans les grandes métropoles, les grands travaux d'infrastructure et la restructuration de l'espace urbain ont entraîné de nombreuses démolitions de bidonvilles et des déplacements forcés de population, et une augmentation du nombre des sans abri. A Mumbai par exemple, selon les estimations du Indian People's Tribunal on Environment and Human Rights, de novembre 2004 à mars 2005, 90 000 habitations ont été démolies, affectant environ 450 000 personnes expulsées sans relogement, alors que les chiffres officiels font état de « seulement » 50 000 habitations démolies [IPTEHR 2005].

A Delhi, selon les chiffres officiels du département des Slums & Jhuggis-Jhopris de la Municipalité, 221 camps de squatters ont été démolis de 1990 à 2008 et 65 000 familles (environ 325 000 personnes) ont été expulsées et relocalisées sur des trames d'accueil en périphérie. Le nombre total de familles délogées est cependant beaucoup plus élevé. Ainsi, la démolition des bidonvilles le long de la rivière Yamuna, en relation avec les travaux d'aménagement du front de rivière, d'infrastructures routières et la construction du village des athlètes pour les Jeux du Commonwealth de 2010, ont entraîné l'éviction d'environ 300 000 personnes, dont 200 000 de février à mai 2004⁵. Au total, on peut estimer qu'environ un million de personnes ont été déplacées de force de 1998 à 2010 [Ghertner 2010]. Or, plus de la moitié des familles délogées ont été exclues des programmes de réinstallation sur des trames d'accueil [Bhan & Shivanand 2013]. L'augmentation de la population des sans abri est un autre indicateur de l'impact des démolitions et de l'exclusion des programmes de réinstallation. A Delhi, des enquêtes menées par des ONG travaillant avec les sans abri ont révélé une augmentation de 68 % de la population des sans abri de 2000 à 2008 [IGSSS 2012].

4. Les réponses des pouvoirs publics et de la société civile

4.1. Les politiques envers les bidonvilles

Depuis les années 1990, les politiques urbaines et du logement en Inde témoignent d'un changement majeur dans le rôle du gouvernement : autrefois fournisseur de logements et de services urbains, l'Etat est voué à devenir un simple facilitateur, par le recours au partenariat public-privé, à des mécanismes de marché et à l'utilisation du foncier comme ressource, y compris pour le traitement des bidonvilles.

⁵ Source: OMCT/HIC-HLRN, Joint Urgent Action Appeal, Case IND-FE050504. Delhi, Geneva, Cairo: World Organisation against Torture, Habitat International Coalition-Housing and Land Rights Network, 5 May 2004.

Face à l'ampleur et à la persistance des bidonvilles, les pouvoirs publics ont adopté différentes stratégies au cours des dernières décennies, avec des variantes d'un État à l'autre, comprenant⁶:

- la fourniture de services de base dans le cadre de programmes de lutte contre la pauvreté urbaine ;
- l'amélioration des conditions d'habitat et de l'environnement immédiat mais sans régularisation systématique du statut d'occupation ;
- la réinstallation des habitants sur des sites alternatifs, soit sur des trames d'accueil en périphérie sans relogement (la principale stratégie mise en œuvre à Delhi des années 1960 à 2010), soit dans des immeubles collectifs de relogement (comme à Chennai depuis les années 2000), dans les deux cas avec régularisation du statut d'occupation sur le nouveau site ;
- et des programmes de relogement sur le site même avec régularisation du statut d'occupation, ce qui nécessite la démolition des habitations existantes et le transfert des familles dans des camps de transit – à l'instar de programmes mis en œuvre à Mumbai depuis les années 1990.

Toutefois, ces différentes interventions ne concernent qu'une partie des habitants des bidonvilles, tandis que de très nombreuses familles ont été expulsées sans aucune compensation ni solution alternative, et se sont retrouvées à la rue. Les programmes de relocalisation et de relogement sont eux-mêmes générateurs d'exclusion en imposant des critères restrictifs d'éligibilité, en particulier une date butoir d'arrivée dans le bidonville (à Delhi et à Mumbai notamment) ou, dans certains programmes, une contribution financière de la part des familles bénéficiaires. In fine, ces interventions traitent seulement les symptômes de la pauvreté d'habitat sans s'attaquer aux racines du problème.

La stratégie nationale de « planification de ville sans bidonville » du programme Rajiv Awas Yojana⁷, en vigueur de 2010 à mi 2015, s'annonçait plus ambitieuse et globale que les précédentes, en prévoyant aussi des mesures pour prévenir l'émergence de nouveaux bidonvilles, comme la réservation de terrains et de logements abordables pour les citoyens pauvres. S'agissant des bidonvilles existants, le plan d'action affichait une priorité aux programmes d'amélioration des conditions d'habitat et de rénovation sur site avec l'octroi de titres de propriété, tandis que les réinstallations sur des sites alternatifs devaient se limiter au cas des bidonvilles en situation intenable. Cette stratégie promouvait un modèle de partenariat public-privé pour la construction des logements, et recommandait par ailleurs l'implication forte des communautés concernées [GOI 2010].

⁶ Pour une présentation détaillée des politiques mises en œuvre à Delhi et à Mumbai, voir : Dupont & Ramanathan 2007, Dupont & Saglio-Yatzimirsky 2014.

⁷ Programme de logements Rajiv, en référence à l'ancien premier ministre Rajiv Gandhi.

Bien que le logement locatif fût une option envisagée, l'accent a porté sur l'accès à la propriété, avec des modalités financières préoccupantes. En effet, la contribution financière attendue des familles des bidonvilles, avec des mensualités régulières pour rembourser les prêts immobiliers, soulève la question de l'accès au crédit bancaire pour les pauvres. Outre l'effet de créer une dépendance forte vis-à-vis des institutions bancaires, le risque existe d'exclure les familles les plus démunies des programmes de relogement, et d'aboutir à une capture de ces derniers par des groupes aux revenus plus élevés.

Un nouveau programme national de logement urbain, dit du « Premier Ministre », le Pradhan Mantri Awas Yojana, fut lancé en juin 2015, avec pour slogan « Logement pour tous d'ici 2022 » [GOI 2015]. Il ne cible plus uniquement les bidonvilles, mais la composante les concernant reprend des principes identiques à ceux énoncés dans le programme précédent, en préconisant des rénovations sur site, utilisant le foncier comme ressource, avec participation du secteur privé. Notons cependant que la discontinuité des programmes liée aux changements de gouvernement perturbe les mises en œuvre. Ceci illustre un travers commun des politiques, à savoir le lancement de nouveaux programmes sans avoir dressé de véritable bilan, avec études d'impact, des interventions passées, afin d'en tirer les leçons.

4.2. Les initiatives non gouvernementales

Les organisations de la société civile – des mouvements de défense des droits de l'homme et du droit au logement, des organisations non gouvernementales (ONG) et des associations de résidents – ont joué un rôle actif pour défendre les droits des habitants des bidonvilles et des sans-logis, faire entendre leur voix, les aider à améliorer leurs conditions de vie sur place ou pour avoir accès aux programmes de réinstallation. Les résultats sont cependant très mitigés en ce qui concerne les expulsions forcées.

Certaines expériences de réinstallation, notamment à Mumbai, souligne le rééquilibrage des rôles entre les agences publiques et les organisations issues de la société civile, avec un engagement critique de ces dernières dans des partenariats où le rôle de l'État est celui d'un facilitateur [Burra 2005, Patel, d'Cruz & Burra 2002]. Mais les ONG n'ont pas toujours les ressources et les compétences nécessaires pour endosser les responsabilités accrues qui leur sont transférées.

Le défi consiste à étendre certaines des expériences probantes à un niveau où elles peuvent influencer sur les politiques et donc avoir un impact plus large, tout en reconnaissant qu'il n'existe pas de modèle unique, et que des solutions uniformes pour tous ont peu de chance de réussir. Dans le secteur des entreprises sociales, certaines initiatives visent ainsi à fournir une variété

d'options de logements abordables, y compris locatives ainsi que des dortoirs pour les sans abri⁸.

5. Débats et enjeux de politiques publiques autour de la question des bidonvilles

Un consensus se dégage pour admettre qu'à ce jour, les sections les plus pauvres de la société ont très peu (ou pas) profité des réformes urbaines mises en œuvre depuis les années 1990. Ainsi, à la fin du 10^{ème} plan quinquennal (2002-2007), la commission au plan reconnaît que « 99 % du déficit en logements estimé à 25 millions concernent les groupes à revenus faibles et les sections les plus défavorisées » [GOI, 2007, p. 3]. Des divergences de vue importantes subsistent cependant quant aux solutions les plus appropriées pour surmonter la pénurie de logements et le défi des bidonvilles.

5.1. Quel rôle pour le marché ?

L'agenda néolibéral sous-jacent aux politiques urbaines et du logement, et l'accent mis sur les forces du marché, ont été critiqués par certaines organisations de la société civile et des chercheurs. Ces derniers ont dénoncé la tendance de l'État à se retirer de son rôle et de sa responsabilité en ce qui concerne la fourniture de terrains et de logements pour les sections les plus défavorisées [Mahadevia 2009, Nijman 2008]. En revanche, un autre courant préconise un rôle encore plus fort pour le marché [Annez & al. 2010]. Leur thèse est la suivante : l'intervention du gouvernement devrait permettre au marché de mieux fonctionner. Dans cette optique, plusieurs mesures sont recommandées, visant à faciliter : i) l'offre privée de logements avec des normes de construction inférieures à des prix abordables pour les habitants des bidonvilles ; ii) la suppression des contraintes réglementaires relatives aux plans d'occupation des sols, en particulier concernant la conversion des terrains agricoles en terrains urbains constructibles ; et, iii) la clarification des droits de propriété sur les terrains contestés. Ce courant néo-libéral critique également l'attribution de logements fortement subventionnés aux habitants des bidonvilles, voire gratuits (cas du Slum Rehabilitation Scheme lancé en 1995 à Mumbai). L'argument mis en avant est qu'une telle politique crée des incitations aux effets pervers.

D'autres chercheurs [Nijman 2008] ont souligné les difficultés et risques inhérents à l'implication du secteur privé dans les programmes de relogement des habitants des bidonvilles, tels qu'ils ont été mis en place à Mumbai depuis les années 1990. Le succès des projets de relogement utilisant le foncier comme ressource se fonde sur des prix de terrain très élevés. Dans les projets

⁸ Voir par exemple *Micro-Home Solutions/mHS city lab* : <http://www.microhomesolutions.org/> (visité le 2 mars 2016).

de relogement sur site, où les promoteurs privés peuvent utiliser une partie du terrain pour construire avec mise en vente sur le marché à des fins de profit, ces derniers ne sont intéressés que par certains emplacements lucratifs. La recherche de l'augmentation des marges de profit par les constructeurs privés est en outre propice à la congestion des bâtiments et à la mauvaise qualité des constructions, favorisant ainsi la création de « bidonvilles verticaux ».

5.2. Les politiques d'amélioration des conditions d'habitat sur place : la solution à la question des bidonvilles ?

Un autre débat notable porte sur les avantages et les inconvénients des politiques d'amélioration des conditions d'habitat dans les bidonvilles existants comme solution pérenne. L'argument en faveur de l'amélioration de l'habitat existant peut se résumer comme suit. Les bidonvilles devraient être considérés comme l'habitat développé par les citadins pauvres, pour les pauvres, afin d'assurer leurs moyens de subsistance en ville. Les politiques publiques devraient alors s'employer à améliorer les conditions de cet habitat, et à faciliter ces processus au lieu de les entraver et d'anéantir par des démolitions les investissements réalisés par les citadins pauvres.

D'autres auteurs critiquent une approche qui tente de faire des bidonvilles une solution permanente et oblitère de fait la distinction entre le problème et la solution [Dewan Verma 2002]. Dans la mesure où les bidonvilles n'ont pas de place dans l'exercice de planification urbaine, leur existence est un indice de l'échec de la planification ou de l'exécution des plans. Le déficit dans la production de logements pour les pauvres suggère que la non-exécution des programmes de logements est l'une des raisons à la prolifération des bidonvilles ; ainsi les programmes d'amélioration in situ ne feront que rendre permanentes les défaillances de la planification urbaine et de son exécution. Dans cette perspective, le problème – les bidonvilles – est alors présenté comme la solution. Cela revient à décharger l'État de ses responsabilités, et à reléguer les habitants des bidonvilles à des conditions d'habitat inférieures aux normes admises ailleurs. Cette « solution » contribue aussi à perpétuer l'accès extrêmement inégal au foncier en milieu urbain, alors qu'il faudrait préconiser une augmentation de l'offre de terrains pour les pauvres en ville et des programmes de logements sociaux.

La divergence des arguments exposés met en lumière la complexité des questions liées aux bidonvilles, qui exigent des réponses à court et à long terme.

5.3. Conséquences des évictions forcées

En vertu de la Constitution de l'Inde, le droit au logement est implicitement reconnu comme un droit fondamental qui découle du droit à la vie. Jusqu'aux

années 1990, les tribunaux ont ainsi souvent passé des ordres suspensifs qui ont empêché les expulsions d'habitants de bidonvilles. Par la suite, la Cour Suprême et les Hautes Cours de justice ont inversé cette tendance, et ont prononcé des jugements faisant preuve d'une intolérance croissante vis-à-vis des « camps de squatters » [Kothari & al. 2006, Dupont & Ramanathan 2007 & 2008, Bhan 2009, Ghertner 2008]. Or, les effets des déplacements forcés qui accompagnent les politiques d'éradication des bidonvilles soulèvent des questions graves qui ne peuvent être ignorées.

L'absence de sécurité d'occupation du sol dans la plupart des bidonvilles comporte un risque d'évictions forcées pour leurs habitants, ce qui conduit à des réinstallations souvent inadéquates ou à des situations de sans-abri, avec un processus d'appauvrissement et des effets cumulés de pertes de droits et de privation en chaîne, en particulier pour les familles qui sont exclues des programmes de relogement et de relocalisation [Dupont 2010]. Les politiques envers les bidonvilles, même lorsqu'elles mettent en avant des objectifs d'inclusion, génèrent en fait de nouvelles formes d'exclusion, notamment par l'application de critères d'éligibilité.

En outre, l'agenda de « villes sans bidonvilles », aussi promu par les organismes internationaux [UN-Habitat 2003], a des effets pervers potentiels, en particulier par la stigmatisation des habitants des bidonvilles et l'application de mesures expéditives [Gilbert 2007]. On en tiendra comme preuve les pratiques abusives des pouvoirs publics indiens en matière d'évictions forcées : notamment des démolitions répétées, sans aucune solution alternative ni compensation proposée, sans notification préalable aux habitants, et avec recours à la violence. On pourrait alors parler de « pires pratiques », dénoncées par les mouvements de défense des droits de l'homme [HLRN 2009, 2011].

Les programmes de réinstallation dont ont bénéficié certains habitants des bidonvilles renforcent certes le droit à un statut résidentiel sécurisé ; mais par ailleurs, ils ont tendance à éroder le droit aux ressources économiques et socio-culturelles, du fait notamment de l'éloignement des sites de relocalisation. Ces effets négatifs résultent d'une approche restrictive qui traite la question du logement de manière isolée, alors qu'il serait nécessaire de l'intégrer aux questions socio-économiques et d'accès aux moyens de subsistance. Ainsi, la destruction des bidonvilles sans réinstallation ou relogement adéquat entraîne de nouvelles occupations illégales de terrain, ou l'extension et la densification des bidonvilles existants.

A moins de mettre en œuvre des politiques de « réhabilitation » pour les habitants des quartiers précaires qui soient non exclusives, et qui prennent en compte les aspects économiques et sociaux, les politiques d'éradication des bidonvilles resteront limitées à des politiques d'éradication des symptômes de la pauvreté d'habitat dans les espaces urbains les plus en vue, sans réduire pour autant la pauvreté urbaine.

6. En conclusion : les barrières à la réalisation d'une ville plus inclusive

Différents types de barrières à une meilleure intégration des droits des mal logés et sans logis dans les politiques urbaines peuvent être identifiées dans le contexte indien. Une première difficulté est d'ordre institutionnel, et inhérente à la distribution des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les États. Les politiques relatives au foncier, dont les politiques urbaines et du logement, relèvent des compétences des États⁹. En conséquence, les politiques nationales ne fournissent qu'un cadre de référence, à partir duquel chaque État met en œuvre ses propres programmes, sans que le gouvernement fédéral ait les moyens de contrôler la mise en œuvre de l'objectif affiché de logement pour tous, ou encore le respect des diverses conventions internationales signées par l'État indien en matière de droits de l'homme. En cas de déplacement de population par exemple, les procédures de protection des populations conformes au droit international restent lettres mortes, et aucune évaluation préalable de l'impact de l'éviction n'est en général entreprise [Kothari 2003]. Autre exemple, la participation des habitants des bidonvilles à chaque étape de la mise en œuvre des projets de rénovation urbaine, préconisée dans les documents de stratégie nationale, est rarement effective sur le terrain [Dupont 2016].

Les barrières sociales sont également très fortes, nourries par des préjugés de caste et de classe, et des stéréotypes. Ainsi, les bidonvilles sont souvent perçus comme des centres d'activités illicites, et leurs habitants comme des squatters, des usurpateurs, donc des citoyens illégaux, opposés aux citoyens légitimes respectueux des lois. De telles perceptions sont partagées par la police, les agents municipaux et certains fonctionnaires au sein des administrations publiques ; elles génèrent le mépris et la violence, et affectent les migrants pauvres en général. Ces perceptions négatives imprègnent également le discours de la gouvernance urbaine : tant que les habitants des bidonvilles seront perçus comme « illégaux », ils ne seront pas considérés comme des ayant droits légitimes des politiques publiques. Ce qui est en jeu, c'est une transformation des mentalités et des cadres de penser.

Par ailleurs, les politiques de logement restent trop déconnectées des politiques de transport urbain. En effet, la prise en compte nécessaire, dans les programmes de réinstallation et de relogement, de l'accès aux emplois et autres ressources économiques et sociales, implique également une bonne articulation avec la mise en place d'un système de transport public bon marché et efficace. Il faut aussi souligner à nouveau les effets d'exclusion des critères d'éligibilité

⁹ Le Territoire de la Capitale Nationale de Delhi garde cependant un statut particulier : il n'a pas toutes les prérogatives d'un Etat fédéral, le gouvernement central maintenant le contrôle sur le foncier et les politiques urbaines (ainsi que sur la police).

de certains programmes de réinstallation ou de relogement sur site. En particulier, la spécification d'une date butoir d'arrivée dans le bidonville comme critère d'éligibilité crée des catégories différenciées de citoyens urbains en matière de droit au logement. En outre la date butoir confère une légitimité à la démolition d'habitats sans aucune compensation, et donc une légitimité à la privation de droits de nombreux citoyens vulnérables.

Les conflits d'intérêts et d'usage de l'espace urbain entre les différentes parties prenantes, y compris des intérêts divergents au sein de la population nombreuse et hétérogène des bidonvilles et des sans logis, complexifient le travail d'élaboration de politiques publiques équitables. Les mobilisations habitantes pour défendre le droit à un logement convenable restent fragmentées et insuffisantes pour rendre l'accès des pauvres à l'espace urbain plus effectif [Dupont & al. 2016]. Dans cette optique, garantir le droit à un logement convenable n'est pas seulement une question de politiques publiques, mais aussi de vigilance et d'action de la société civile.

Références bibliographiques

- ANNEZ, P., BERTAUD, A., PATEL, B. & PHATAK, V.K., (2010) – *Working with the Market. Approach to Reducing Urban Slums in India*. Policy Research Working Paper 5475, Washington D.C., The World Bank, 58 p.
- BHAGAT, R. B. (2014) – *Urban Migration Trends, Challenges and Opportunities in India*, Background Paper, World Migration Report 2015, International Organization for Migration, 35 p.
- BHAN, G. (2009) – « “This “is no longer the city I once knew”. Evictions, the urban poor and the right to the city in millennial Delhi », *Environment and Urbanization*, vol. 21, n°1, pp. 127-142.
- BHAN, G. & SHIVANAND, S. (2013) – « (Un)Settling the city. Analysing displacement in Delhi from 1990 to 2007 », *Economic and Political Weekly*, vol. 48, n°13, pp. 54-61.
- BURRA, S. (2005) – « Towards a pro-poor framework for slum upgrading in Mumbai, India », *Environment and Urbanization*, vol. 17, n°1, pp. 67-88.
- CHARAN PRADHAN, K. (2013) – « Unacknowledged urbanisation. The new census towns of India », *Economic and Political Weekly*, vol. 48, n°36, pp. 43-51.
- DAS, P.K. (2003) – « Slums: the continuing struggle for housing », in S. Patel & J. Masselos (eds), *Bombay and Mumbai, The City in Transition*, Delhi, Oxford University Press, pp. 207-234.
- DENIS, E. & MARIUS-GNANOU, K. (2011) – « Towards a better appraisal of urbanization in India, A fresh look at the landscape of morphological agglomerates », *Cybergeo, European Journal of Geography* [En ligne] Document 569, <https://cybergeo.revues.org/24798>
- DEWAN VERMA, G. (2002) – *Slumming India. A Chronicle of Slums and their Saviours*, Delhi, Penguin Books, 183 p.
- DUPONT, V. (2010) – « Création de nomades urbains et appauvrissement. Impact des politiques d'éradication des camps de squatters à Delhi », *Revue Tiers Monde*, n°201, pp. 25-45.

- DUPONT, V. (2011) – « The challenge of slums and forced evictions », in M.-H. Zerah, V. Dupont & S. Tawa Lama-Rewal (eds), *Urban policies and the right to the city in India. Rights, responsibilities and citizenship*, New Delhi, UNESCO & Centre de Sciences Humaines, pp. 76-97.
- DUPONT, V. (2016) – « Défis de communication et de participation dans les projets de rénovation de quartiers illégaux : les expériences de Delhi et d'autres métropoles indiennes », in A. Deboulet (dir), *Repenser les quartiers précaires. Ecrits, cheminements et interventions*, Paris, Agence Française de Développement (à paraître).
- DUPONT, V., JORDHUS-LIER D., BRAATHEN E., SUTHERLAND C (2016) – « Modalities of social mobilisation », in V. Dupont, D. Jordhus-Lier, C. Sutherland & E. Braathen (eds), *The Politics of Slums in the Global South. Urban Informality in Brazil, India, South Africa and Peru*, Abingdon, Routledge, pp. 181-209.
- DUPONT, V. & RAMANATHAN, U. (2007) – « Du traitement des slums à Delhi. Politiques de 'nettoyage' et d'embellissement », in V. Dupont & D. Heuzé (dir), *La ville en Asie du Sud : Analyse et mise en perspective*, Purushartha n°26, Paris, EHESS, pp. 91-131.
- DUPONT, V. & RAMANATHAN U. (2008) – « The Courts and the Squatter Settlements in Delhi. Or the Intervention of the Judiciary in Urban "Governance" », in I.S.A. Baud & J. de Wit (eds), *New Forms of Urban Governance in India. Shifts, Models, Networks, and Contestations*, New Delhi, Sage, pp. 312-343.
- DUPONT, V. & SAGLIO-YATZIMIRSKY M.C. (2014) – « Public policies and the treatment of slums », in F. Landy & M.-C. Saggio-Yatzimirsky (eds), *Megacity Slums. Social Exclusion, Urban Space and Policies in Brazil and India*, London, Imperial College Press, pp. 165-212.
- GHERTNER, A. (2008) – « Analysis of new legal discourses behind Delhi's slum demolitions », *Economic and Political Weekly*, vol. 43, n°20, pp. 57-66.
- GHERTNER, Asher (2010) – « Calculating without numbers: aesthetic governmentality in Delhi's slums », *Economy and Society*, vol. 39, n°2, pp. 185-217.
- GILBERT, A. (2007) – « The return of the slum: does language matter? », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 31, n°4, pp. 697-713.
- GOI (2007) – *National Urban Housing and Habitat Policy 2007*, New Delhi, Government of India, Ministry of Housing and Urban Poverty Alleviation, ii + 36 p.
- GOI (2010) – Rajiv Awas Yojana. *Guidelines for Slum-Free City Planning*, New Delhi, Government of India, Ministry of Housing & Urban Poverty Alleviation, 28 p.
- GOI (2014) – *Report of the Expert Group to Review the Methodology for Measurement of Poverty*. New Delhi, Government of India, Planning Commission, iv + 87 p.
- GOI (2015) – Pradhan Mantri Awas Yojana. *Housing for All (Urban). Scheme Guidelines*. New Delhi: Government of India, Ministry of Housing & Urban Poverty Alleviation, 52 p.
- HLRN (2009) – *Acts of Commission, Acts of Omission. Housing and land rights and the Indian State*, New Delhi, Habitat International Coalition – Housing and Land Rights Network, 68 p.
- HLRN (2011) – *Planned Dispossession: Forced Evictions and the 2010 Commonwealth Games*. Fact Finding Report Mission 14, New Delhi, Habitat International Coalition – South Asia Regional Programme, Housing and Land Rights Network, 82 p.
- IGSSS (2012) – *The Unsung City Makers. A Study of the Homeless Residents of Delhi*, New Delhi, Indo-Global Social Service Society, 128 p.
- IPTEHR (2005) – *Bulldozing Rights – A Report on the Forced Evictions and Housing Policies for the Poor in Mumbai*, New Delhi, Indian People's Tribunal on Environment & Human Rights, 87 p.

-
- KOTHARI, M. (2003) – « The human rights to adequate housing - India's commitment and the struggle towards realization », *Journal of The National Human Rights Commission (India)*, vol. 2, pp. 133-147.
 - KOTHARI, M., KARMATI, S. & CHAUDHRY, S. (2006) – *The Human Right to Adequate Housing and Land*, New Delhi, National Human Rights Commission, 99 p.
 - KUNDU, A. (2004) – « Provision of tenurial security for the urban poor in Delhi : recent trends and future perspectives », *Habitat International*, vol. 28, n°2, pp. 259-274.
 - MAHADEVIA, D. (2009) – « Urban land market and access of the poor », in *Urban Poverty Report*, 2009, Ministry of Housing and Urban Poverty Alleviation and United Nations Development Programme, New Delhi, Oxford University Press, pp. 199-221.
 - NIJMAN, J. (2008) – « Against the odds: Slum rehabilitation in neoliberal Mumbai », *Cities*, vol. 25, n°2, pp. 73-85.
 - PATEL, S., d'CRUZ, C. & BURRA, S. (2002) – « Beyond Evictions in a Global City: People-Managed Resettlement in Mumbai », *Environment and Urbanization*, vol. 14, n°1, pp. 159-172.
 - UN-HABITAT (2003) – *The Challenge of Slums – Global Report on Human Settlements*, London, Earthscan, 310 p.
 - UN-HABITAT (2013) – *Planning and Design for Sustainable Urban Mobility. Global Report on Human Settlements 2013*. Abingdon, Earthscan-Routledge, xxvi + 310 p.