

L'illégalité et l'accès aux services essentiels des populations à faible revenu à Delhi

Augustin Maria, Pierre-Noël Giraud (Cerna)

Cet article est un document de travail faisant suite à étude qui a bénéficié du soutien financier et scientifique de la Fondation de l'Iddri.

Ce texte n'engage que ses auteurs. En mettant ce document en ligne sur son site, l'Iddri a pour objectif de diffuser des travaux qu'il juge intéressants pour alimenter le débat.

Pour toute question, merci de contacter :
augustin.maria@gmail.com

Tous droits réservés

Introduction

Il existe un lien étroit entre la généralisation d'un accès durable à l'eau et à l'assainissement et les politiques de résorption de l'habitat précaire, en particulier la régularisation des quartiers informels (Maria 2007).

Le développement dual des villes émergentes - partagées entre une ville formelle et une ville informelle - est un phénomène qui est appelé à durer. A partir du cas de Delhi (Inde), cet article soutient que le phénomène de l'habitat illégal et les politiques destinées à le traiter – ou à ne pas le traiter – conditionne et conditionnera pendant de nombreuses années l'accès aux services d'eau et d'assainissement des populations pauvres des villes émergentes, ainsi que d'une partie significative de la population dont les revenus se situent au-dessus du seuil de pauvreté.

Dans un premier temps, cet article s'attache à décrire le lien entre pauvreté, statut foncier et accès aux services à Delhi, et souligne comment l'obstacle légal lié au statut foncier pose un problème dont les dimensions dépassent celle du simple décalage économique entre les capacités à payer des populations les plus défavorisées et les tarifs pratiqués par la régie des eaux de Delhi, le Delhi Jal Board (DJB). Ce diagnostic invite donc à étudier en tant que tel le problème de l'habitat informel et ses dynamiques d'évolutions.

Dans un second temps, l'auteur resitue l'étude de cas de Delhi dans le contexte du problème des bidonvilles, tant à l'échelle mondiale qu'à celle de l'Inde.

Une troisième partie permet ensuite de présenter une analyse critique de la catégorisation du parc de logement à Delhi et propose une rétrospective synthétique des dynamiques urbaines qui ont abouti à la structure actuelle.

Enfin, une dernière partie analyse la situation actuelle en termes de politique de gestion de l'habitat irrégulier et les déterminants de cette politique.

Le lien entre pauvreté, statut foncier et accès aux services d'eau et d'assainissement.

Les données concernant le nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté indiquaient qu'en 1999-2000, seulement 9 % de la population de Delhi vivait en dessous du seuil officiel de pauvreté, fixé cette année là à 545 Rs.¹ par mois et par personne.

Cependant, en comparant ces chiffres avec ceux de la répartition de la population de Delhi par type de quartiers (voir le tableau 1), on constate que le problème de l'habitat informel ou non réglementaire se pose à une échelle beaucoup plus large. En effet, la part de la population vivant dans des quartiers illégaux (15 %) ou non réglementaires (5.3 %) représente plus du double de la part de la population vivant sous le seuil de pauvreté. Cet écart s'accroît si on ajoute à ce nombre la population vivant dans les quartiers anciens déclarés bidonvilles du fait de leur délabrement (19 %).

¹ Abréviation pour Roupies

Tableau 1. Structure du parc de logement à Delhi (2000)

Catégories (nomenclature administrative)	Population en million	Pourcentage du total
Quartiers illégaux ou bidonvilles (<i>JJ clusters</i>)	2.07	14.84 %
Quartiers de recasement (<i>Resettlement colonies</i>)	1.78	12.72 %
Quartiers anciens déclarés bidonvilles (<i>Slum designated areas</i>)	2.66	19.08 %
Quartiers non réglementaires. (<i>Unauthorised colonies non regularized</i>)	0.74	5.3 %
Quartiers non réglementaires régularisés (<i>Regularized unauthorised colonies</i>)	1.78	12.72 %
Villages ruraux (<i>Rural villages</i>)	0.74	5.3 %
Villages urbains (<i>Urban villages</i>)	0.89	6.36 %
Quartiers planifiés (<i>Planned colonies</i>)	3.31	23.69 %
Total	13.97	100 %

Source : DUIEEP, 2001

Tous les habitants de quartiers illégaux, informels ou non réglementaires ne sont donc pas pauvres, au moins du point de vue du seuil officiel de pauvreté.

Les données présentées dans le graphe de la figure 1 permettent également de constater que des catégories économiques variées peuvent cohabiter au sein des différents types de quartiers.

À partir de données d'enquêtes menées au début des années 1980, Jain (1990) propose ainsi un profil économique de la population des différents quartiers. Les différentes catégories économiques distinguées (EWS, LIG, MIG, HIG) correspondent aux catégories de revenus utilisées pour l'allocation de logements produits pour la DDA. Le tableau 2 donne la définition et le poids de chaque catégorie dans la population au moment de ces enquêtes.

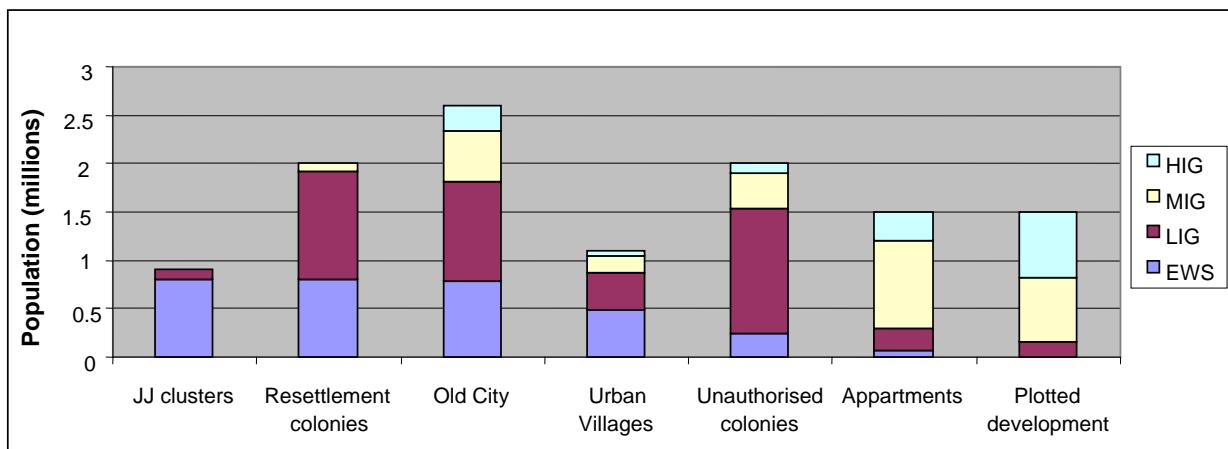
Tableau 2. Définition et poids des catégories de revenus (début des années 1980)

Catégorie de revenu	Revenu mensuel du foyer (en Rs.)	Part de la population dans cette catégorie.
Revenus très faibles <i>Economically Weaker Section (EWS)</i>	< 500	27 %
Faibles revenus <i>Low Income Group (LIG)</i>	501 - 1000	41 %
Revenus médians <i>Middle Income Group (MIG)</i>	1001 - 2000	22 %
Revenus élevés <i>High Income group (HIG)</i>	> 2000	10 %

Source : Jain, 1990

La limite supérieure de revenu utilisée pour définir la catégorie *Economically Weaker Section* correspondait alors environ au seuil officiel de pauvreté, et la répartition de cette catégorie dans les différents types d'habitat permet d'appréhender la répartition des populations pauvres dans les différentes catégories d'habitat.

Figure 1. Profil économique des résidents des différentes catégories d'habitat (début des années 1980)



Source : Jain, 1990

Les foyers pauvres sont ainsi répartis en nombre assez similaire dans plusieurs types de quartiers. Ils sont très majoritaires dans les quartiers illégaux (*JJ clusters*) et représentent une part significative de la population des colonies de recasement (*resettlement colonies*). Le profil économique de la vieille ville de Delhi – qui, de par son délabrement, a conduit les autorités à la classer comme bidonville (*slum designated area*) – est relativement similaire à celui de l'ensemble de la ville (cf. figure 1). Celle-ci accueille donc toutes les catégories économiques de la population en dépit de son statut officiel de bidonville (*slum*). On trouve également des ménages pauvres en proportion significative dans les villages urbains. Les quartiers non réglementaires sont quant à eux caractérisés par une sur-représentation des classes moyennes-inférieures (*Low Income Group*), et une faible part de ménages pauvres.

On constate donc une dispersion des ménages pauvres dans plusieurs catégories d'habitat, ainsi que la coexistence de ces ménages pauvres avec des ménages appartenant à des catégories les plus privilégiées. Cette coexistence est observée par exemple dans des quartiers anciens déclarés comme bidonvilles, des villages urbains, et des colonies non réglementaires.

Cette articulation entre situation foncière et profil économique est mise en regard avec l'accès aux services d'eau et d'assainissement fournis par le Delhi Jal Board dans le tableau 3.

Tableau 3. Situation foncière, profil économique et accès aux services fournis par le Delhi Jal Board dans les différents quartiers.

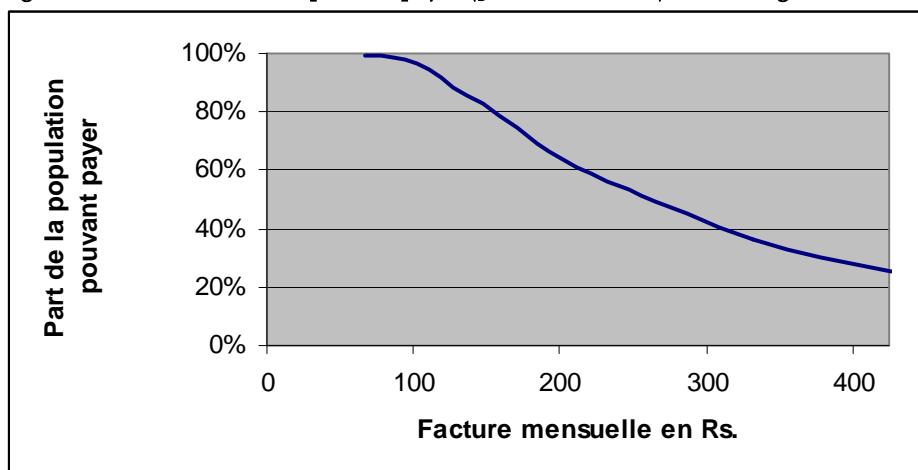
Catégories (nomenclature administrative)	Situation foncière	Occurrence de la pauvreté	Accès aux services d'eau et d'assainissement fournis par le Delhi Jal Board
Quartiers illégaux ou bidonvilles (<i>JJ clusters</i>)	Illégale	Forte	Aucun droit défini. Le Slum & JJ department de la Municipal Corporation de Delhi
Colonies de relogement (<i>Resettlement colonies</i>)	Légale	Forte	Droit de principe souvent non respecté (retard dans la mise en œuvre)
Quartiers anciens déclarés comme bidonvilles (<i>Slum designated areas</i>)	Légale	Variable	Accès restreint par des obstacles techniques liés à la configuration physique des quartiers
Quartiers non réglementaires (<i>Unauthorised colonies non regularized</i>)	Semi-légale	Variable	Aucun droit défini en l'absence de régularisation
Quartiers non réglementaires régularisés	Légale	Variable	Accès conditionné au paiement d'un forfait de développement (development charge)

<i>(Regularized unauthorized colonies)</i>			
Villages ruraux <i>(Rural villages)</i>	Légale	Faible	L'approvisionnement en eau des zones rurales n'est pas sous la responsabilité du DJB
Villages urbains <i>(Urban villages)</i>	Légale	Variable	Bonne situation en dépit de contraintes liées à la configuration des quartiers
Quartiers planifiés <i>(Planned colonies)</i>	Légale	Faible	Bonne situation

Il apparaît donc que le problème de l'habitat informel dépasse largement celui de la pauvreté, définie d'après le critère officiel du seuil de pauvreté. Pour évaluer plus largement le problème d'accès aux services du point de vue de la capacité à payer, on peut ici utiliser les données sur la répartition des revenus à Delhi à partir des enquêtes de la NSSO.

La figure 2 reprend les données les plus récentes² et applique la "règle des 5 %"³ pour évaluer la capacité des ménages à payer pour des services d'eau et d'assainissement en fonction de leur revenu. La courbe décrit donc, pour un niveau de facture mensuelle donné, le pourcentage du total des ménages dont le revenu est tel que le montant de la facture est inférieur ou égal à 5% de ce revenu. Au regard de cette courbe, on peut considérer la facture moyenne annuelle qu'évalue Zerah (2000) au moyen d'une enquête menée en 1997, et dont le niveau est de 336 Rs./mois soit 28 Rs./mois. Même après l'augmentation des tarifs qui a été effectuée en 2005, on peut estimer que, compte tenu des tarifs pratiqués par le Delhi Jal Board, le paiement d'une facture d'eau est à la portée de la quasi-totalité des ménages. Une facture de 100 Rs. par mois, par exemple, s'avère en effet être à la portée de plus de 97 % environ des ménages.

Figure 2. Evaluation de la capacité à payer (5 % des revenus) des ménages de Delhi



Source : Données du NSSO (Household Consumer Expenditure, 60th round) adaptées par l'auteur.

Il apparaît donc clairement que le problème de l'habitat informel ainsi que ses conséquences légales et administratives en termes d'accès aux services englobent et dépassent le problème de la capacité à payer des populations les plus pauvres.

² HCE6o: Household Consumer Expenditure in Delhi, National Sample Survey 60th Round State Sample. January 2004 - June 2004.

³ Règle qui consiste à prendre 5 % du revenu d'un ménage comme ordre de grandeur de la capacité à payer de ce ménage pour des services d'eau et d'assainissement.

Les bidonvilles dans le monde et dans les villes indiennes

Problème de définition : habitat insalubre et habitat irrégulier.

Un bilan mondial a été dressé en 2003 par le Programme des Nations unies pour les établissements humains (UN-Habitat) sur la situation des bidonvilles dans le monde.

Tableau 4. Part de la population en bidonville dans la population urbaine, par région (2001)

	Population urbaine	Population en bidonville	
	(Millions)	(Millions)	(en pourcentage de la population urbaine)
Europe	534	33	6.18 %
Asie de l'Est	533	194	36.40 %
Asie du Sud	452	262	57.96 %
Amérique Latine et Caraïbes	399	128	32.08 %
Autres pays développés	367	21	5.72 %
Afrique subsaharienne	231	166	71.86 %
Asie du Sud-Est	203	57	28.08 %
Asie Centrale	125	41	32.80 %
Afrique du Nord	76	21	27.63 %
Océanie	2	0.5	25.00 %
Total	2922	923.5	31.61 %

Source : UN-Habitat (2003) "The Challenge of Slums" United Nations Human Settlement Program.

En 2001, sur une population urbaine totale de 2.9 milliards d'habitants, 924 millions (soit 31.6 % de cette population) étaient considérés comme résident dans des bidonvilles. La part de la population urbaine résidant dans un bidonville est particulièrement élevée en Asie du Sud et en Afrique Subsaharienne. D'après les données rassemblées par UN-Habitat, environ 58 % de la population urbaine vit dans un bidonville en Asie du Sud, et ce ratio atteint 72 % en Afrique Subsaharienne.

Ce type d'estimations est rendu difficile par la multiplicité des critères qui peuvent être pris en compte pour qualifier un quartier de bidonville. Dans le rapport de UN-Habitat, les critères identifiés sont :

- le manque d'accès aux services de base,
- la non conformité du bâti,
- des densités de peuplement non soutenables,
- les dangers causés par l'insalubrité de l'environnement ou les risques spécifiques à l'emplacement,
- l'absence de titres de propriété,
- la pauvreté,
- la taille des logements.

Bien que la définition littérale du terme bidonville soit un quartier composé d'habitations construites à l'aide de matériaux de fortune, il renvoie plus généralement à plusieurs aspects de la précarité du logement. Ce terme peut donc être considéré comme un synonyme d'habitat précaire. En général, ce sont le manque d'accès aux services d'eau et d'assainissement et les conditions hygiéniques qui y sont associées, qui posent au quotidien les problèmes les plus importants aux populations des bidonvilles. En considérant ce manque d'accès aux services comme l'élément caractéristique des bidonvilles, on parlera alors "d'habitat insalubre". Mais l'analyse des cas des villes marocaines et de Delhi amène à situer l'origine du problème au niveau de l'aspect légal et de la sécurité d'occupation des logements.

Cette hypothèse concorde avec l'indicateur proposé par les Nations unies pour le suivi des progrès sur la cible 11 des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), qui consiste à "améliorer sensiblement d'ici 2020 la vie d'au moins 100 millions d'habitants de bidonvilles".

L'indicateur retenu pour le suivi quantitatif des progrès réalisés par rapport à cette cible est en effet la proportion des ménages ayant accès à la sécurité d'occupation des logements.

Dans cet article, le terme de bidonville sera donc utilisé au sens large comme un équivalent du mot anglais "*slum*", pour désigner de manière générale l'habitat précaire et/ou irrégulier.

Les bidonvilles dans les villes indiennes.

Définition et statistiques officielles

Le recensement décennal mené en 2001 par le Census of India a pour la première fois fourni des données sur les bidonvilles au niveau national. Dans cette perspective, le Census of India a retenu trois critères pour la classification d'une zone comme bidonville :

1. Toute zone ayant été inclue par un gouvernement d'état ou une collectivité locale dans une liste de zones relevant d'une législation spécifique aux bidonvilles. (*All specified areas in a town or city notified as 'Slum' by State/Local Government and UT Administration under any Act including a 'Slum Act.'*)
2. Toute zone étant reconnue par un gouvernement d'état ou une collectivité locale comme un bidonville même si elle ne relève pas d'une législation spécifique. (*All areas recognized as 'Slum' by State/Local Government and UT Administration, Housing and Slum Boards, which may have not been formally notified as slum under any act;*)
3. Toute zone d'habitation dense regroupant une population de plus de 300 habitants ou de 60-70 ménages dans des constructions précaires et surpeuplées, un environnement insalubre, et généralement un mauvais accès aux infrastructures. (*A compact area of at least 300 population or about 60-70 households of poorly built congested tenements, in unhygienic environment usually with inadequate infrastructure and lacking in proper sanitary and drinking water facilities.*)

La population urbaine totale résidant dans des bidonvilles, recensée en 2001 par le Census of India est ainsi de 42,6 millions de personnes, soit 15 % de la population urbaine recensée cette même année.

Le tableau 5 présente les résultats de ce recensement pour les villes indiennes qui comptaient plus d'un million d'habitant en 2001. La part de la population vivant en bidonville représente 18,7 % à Delhi. Ce chiffre est inférieur à la moyenne sur l'ensemble de ces villes, qui se situe autour de 25 %. On observe par ailleurs une grande variabilité dans différentes grandes villes indiennes, avec des chiffres particulièrement élevés à Mumbai, et un chiffre étonnamment bas à Patna (0,3 %), la capitale du Bihar, considéré comme un des états les moins développés de l'Inde.

Ces chiffres - repris notamment par la *Planning Commission* dans la rédaction du document du dixième plan quinquennal (Planning Commission, 2002) - sont effectivement à prendre avec une grande précaution. Du point de vue national, neuf états ou "*union territories*"⁴ n'ont déclaré l'existence d'aucun bidonville sur leur territoire, ce qui ramène en fait la proportion de la population urbaine vivant en bidonville à 22,6 % de la population urbaine des territoires qui ont déclaré l'existence de bidonvilles sur leur territoire.

⁴ Les États de l'Himachal Pradesh, du Nagaland, du Mizoram, du Sikkim, de l'Arunachal Pradesh, de Manipur, et les Union Territories de Dadra & Nagar Haveli, Daman & Diuk, ainsi que de Lakshadweep.

Tableau 5. Population totale et population en bidonville dans les villes indiennes de plus d'un million d'habitant

Ville	Etat/Union territory	Population totale	Population en bidonville (<i>slum</i>)	Pourcentage de la population urbaine en bidonville
TOTAL		73 345 775	17 696 950	24,1
Greater Mumbai	Maharashtra	11 978 450	6 475 440	54,1
Delhi	Delhi	9 879 172	1 851 231	18,7
Kolkata	West Bengal	4 572 876	1 485 309	32,5
Chennai	Tamil Nadu	4 343 645	819 873	18,9
Bangalore	Karnataka	4 301 326	430 501	10,0
Hyderabad	Andhra Pradesh	3 637 483	626 849	17,2
Ahmadabad	Gujarat	3 520 085	473 662	13,5
Surat	Gujarat	2 433 835	508 485	20,9
Kanpur	Uttar Pradesh	2 551 337	367 980	14,4
Pune	Maharashtra	2 538 473	492 179	19,4
Jaipur	Rajasthan	2 322 575	368 570	15,9
Lucknow	Uttar Pradesh	2 185 927	179 176	8,2
Nagpur	Maharashtra	2 052 066	737 219	35,9
Indore	Madhya Pradesh	1 474 968	260 975	17,7
Bhopal	Madhya Pradesh	1 437 354	125 720	8,7
Ludhiana	Punjab	1 398 467	314 904	22,5
Patna	Bihar	1 366 444	3 592	0,3
Vadodara	Gujarat	1 306 227	186 020	14,2
Agra	Uttar Pradesh	1 275 134	121 761	9,5
Thane	Maharashtra	1 262 551	351 065	27,8
Kalyan-Dombivli	Maharashtra	1 193 512	34 860	2,9
Varanasi	Uttar Pradesh	1 091 918	137 977	12,6
Nashik	Maharashtra	1 077 236	138 797	12,9
Meerut	Uttar Pradesh	1 068 772	471 581	44,1
Faridabad	Haryana	1 055 938	490 981	46,5
Pimpri Chinchwad	Maharashtra	1 012 472	123 957	12,2
Haora	West Bengal	1 007 532	118 286	11,7

Source : Census of India, 2001.

Par ailleurs, les documents préparés par les autorités locales fournissent des chiffres qui peuvent différer radicalement des données du recensement. Ainsi le plan de développement municipal (City Development Plan, CDP) d'Hyderabad mentionne un pourcentage de 38.83 % de la population de la municipalité vivant en bidonville.

De même, dans le cas de Delhi, une étude de grande envergure a été réalisée au cours de l'année 2000 à l'initiative du ministère central de l'environnement et des forêts (*Ministry of Environment and Forest, MoEF*) et du gouvernement de l'État de Delhi (*Government of National Capital Territory, Delhi, GNCTD*). Le rapport de cette étude, baptisée "*Delhi Urban Environment and Infrastructure Improvement Project*" (DUEIIP) constitue la base d'informations utilisée actuellement par les administrations locales dans leurs différentes démarches de planification.⁵ Ces données sont celles qui ont été présentées dans la première partie de cet article (Tableau 1).

⁵ Cf. les différents rapports du Planning Department du Gouvernement du NCT Delhi.

On constate que du point de vue des critères définis par le Census of India, la catégorie *Slum Designated Areas* correspond au premier critère et représente à elle seule plus de 19 % de la population. À cette population devrait s'ajouter au moins les 15 % de la population résidant dans des quartiers illégaux (*JJ clusters*). On pourrait également considérer que les conditions d'accès aux services d'approvisionnement en eau et d'assainissement, les densités de population et l'étroitesse des voies qui prévalent dans une partie au moins des quartiers non réglementaires (*unauthorised colonies*) et des quartiers de recasement (*resettlement colonies*), pourraient conduire à les considérer comme des bidonvilles du point de vue du troisième critère défini par le Census of India.

Il n'est donc pas possible de s'appuyer sur les données du recensement pour dresser un tableau général des bidonvilles dans les villes indiennes, et moins encore d'analyser de manière globale les disparités entre les villes. S'il existe des différences dans la manière dont s'articulent les différentes dynamiques urbaines dans des villes de taille similaire comme Mumbai, Delhi, et Bangalore, l'analyse doit s'appuyer sur une compréhension fine de la structure du parc de logement dans chaque ville, sur les dynamiques de croissance et de transformation des différentes catégories d'habitat, et enfin sur les trajectoires résidentielles des habitants.

Dynamiques urbaines à Delhi

Aperçu de la démographie de Delhi.

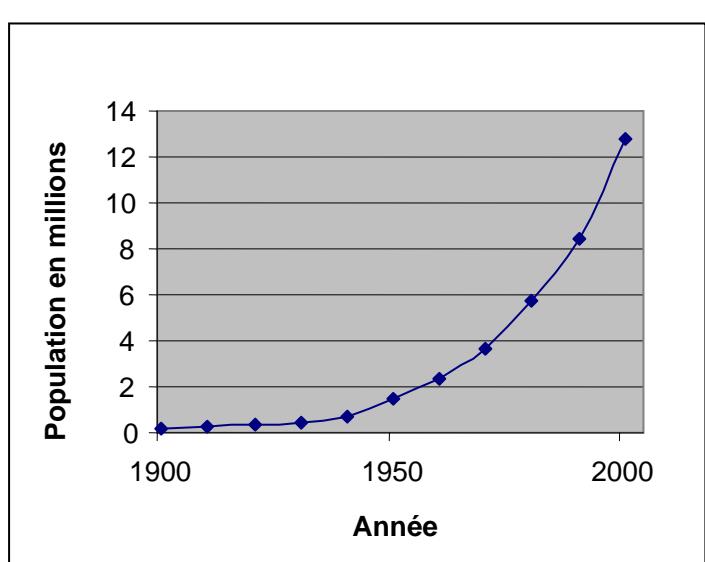
Depuis la fondation de la cité d'Indraprashta par la dynastie Pandava évoquée dans le Mahabarata, le site de Delhi a abrité de nombreux lieux de pouvoirs. On trouve ainsi à Delhi les vestiges de plus de sept cités royales, dont les deux plus récentes : la cité de Shahjahanabad, ancienne capitale de l'empire Moghol aujourd'hui appelée "Old Delhi" ; et le quartier de New Delhi construit sous l'empire anglais au début du XX^e siècle lorsque la capitale du Raj⁶ est transférée de Calcutta à Delhi. Lorsque New Delhi est inaugurée officiellement en 1931, la ville compte moins de 500 000 habitants.

L'indépendance de l'Inde en 1947, et en particulier la partition entre l'Inde et le Pakistan représente le choc démographique le plus important du XX^e siècle. Alors qu'environ 320 000 musulmans quittent la capitale pour immigrer au Pakistan, plus de 470 000 réfugiés Hindous et Sikhs affluent en provenance des provinces du Pendjab et du Sindh, qui se sont retrouvés dans le territoire pakistanaise (Dupont, 2000). Entre 1941 et 1951, la population de Delhi va ainsi doubler pour passer d'environ 700 000 habitants en 1941 à plus de 1,4 millions d'habitants en 1951.

Tableau 6. Croissance de la population à Delhi (1901 - 2001)

Année	Population	Croissance décennale (%)
1901	214115	
1911	237944	11,13
1921	304420	27,94
1931	447442	46,98
1941	695686	55,48
1951	1437134	106,58
1961	2359408	64,17
1971	3647023	54,57
1981	5729283	57,09
1991	8419084	46,95
2001	12791458	51,93

Source : Census of India.



⁶ Empire Anglais en Inde.

Analyse de l'évolution de la structure du parc de logement à Delhi (1951-2001)

Prins (1994) analyse les dispositifs de construction de logements (*housing delivery systems*) à Delhi depuis l'indépendance. Il fournit des données décennales sur la structure du parc de logement à Delhi entre 1951 et 1981. Ces données sont présentées dans le tableau 7.

Tableau 7. Répartition du parc de logement à Delhi (1951 – 1981)

	1951		1961		1971		1981	
Traditional systems	248668	87 %	323686	69 %	358943	49 %	366987	32 %
Walled city/katras								
Urbanised villages								
Private System			32591	7 %	58945	8 %	152507	13 %
Market sector								
Individual plots								
Cooperative house-building								
Semi-Public Systems								
DDA General Housing					5605	1 %	65867	6 %
Slum rehousing			4927	1 %	9480	1 %	15511	1 %
Resettlement colonies					53000	7 %	198000	17 %
Employer housing	12810	4 %	31562	7 %	51598	7 %	72119	6 %
Cooperative group housing							1000	0 %
Informal systems								
Unauthorised colonies	13200	5 %	36300	8 %	78872	11 %	191960	17 %
Squatter settlements	12749	4 %	42815	9 %	115961	16 %	87000	8 %
Total Households	287427	100 %	471881	100 %	729404	100 %	1150507	100 %
Pavement dwellers (Individuals)			6216		15136		18000	

Source : Prins W.J.M. (1994) "Urban Growth and Housing Delivery Past and Present", p. 145

En posant l'hypothèse de cinq personnes par foyer, on peut compléter le tableau précédent avec les données de 2001 fournies par le rapport du *Delhi Urban Environment and Infrastructure Improvement Project* (DUEIIP, 2001). Pour cela, on regroupe les différentes catégories utilisées dans les différentes sources au sein des cinq catégories principales. La pertinence des cinq catégories retenues pour résumer les dynamiques urbaines en jeu à Delhi, au cours des cinquante dernières années, s'appuie sur la nature de dynamiques d'évolution qui seront présentées dans la section suivante.

Les cinq catégories retenues sont :

1. Le parc formel, qui comprend les logements privés et publics, individuels ou collectifs, qui sont issus directement de dispositifs planifiés de fournitures de logement.
2. Le parc non réglementaire qui comprend les quartiers non-conformes (*unauthorised colonies*) que ceux-ci aient été régularisés ou non.
3. Le parc traditionnel qui comprend le cœur ancien de la ville essentiellement composé de la vieille ville fortifiée de Shahjahanabad (*Old Delhi*) et qui se retrouve dans les classifications officielles dans la catégorie Slum Designated Area, ayant été considéré comme tel en 1956 lors de la promulgation du Slum (Improvement and Clearance) Areas Act, 1956, ainsi que les villages urbains qui ont été absorbés par l'agglomération après cette date. L'augmentation du nombre de foyers dans ce parc doit donc à la densification des quartiers existants mais également, et surtout au cours de la dernière période, à l'absorption de villages périphériques dans l'agglomération urbaine.
4. Le parc illégal, désigné par les termes de *Squatter Settlements* ou *Jhuggi-Jhompri Clusters*.
5. Le parc issu des programmes de recasement et de relogement ayant touché une partie des résidents du parc traditionnel et essentiellement les résidents du parc illégal.

On obtient ainsi une vision d'ensemble sur les dynamiques d'évolution du parc de logement au cours de la seconde moitié du XX^e siècle.

Tableau 8. Dynamiques d'évolution du parc de logement (1951 – 2001)

Période	Augmentation du nombre de logements en millier de foyer (contribution de chaque catégorie en pourcentage)							
	1951-1961		1961-1971		1971-1981		1981-2001	
Traditionnel	75	(41 %)	35	(14 %)	8	(2 %)	342	(23 %)
Formel (public et privé)	51	(28 %)	52	(20 %)	175	(42 %)	370	(25 %)
Recasement et Relogement	5	(3 %)	58	(22 %)	151	(36 %)	142	(9 %)
Non réglementaire (régularisé ou non-régularisé)	23	(13 %)	43	(17 %)	113	(27 %)	311	(21 %)
Illégal	30	(16 %)	73	(28 %)	-29	(-7 %)	327	(22 %)
Total	184		257		421		149	

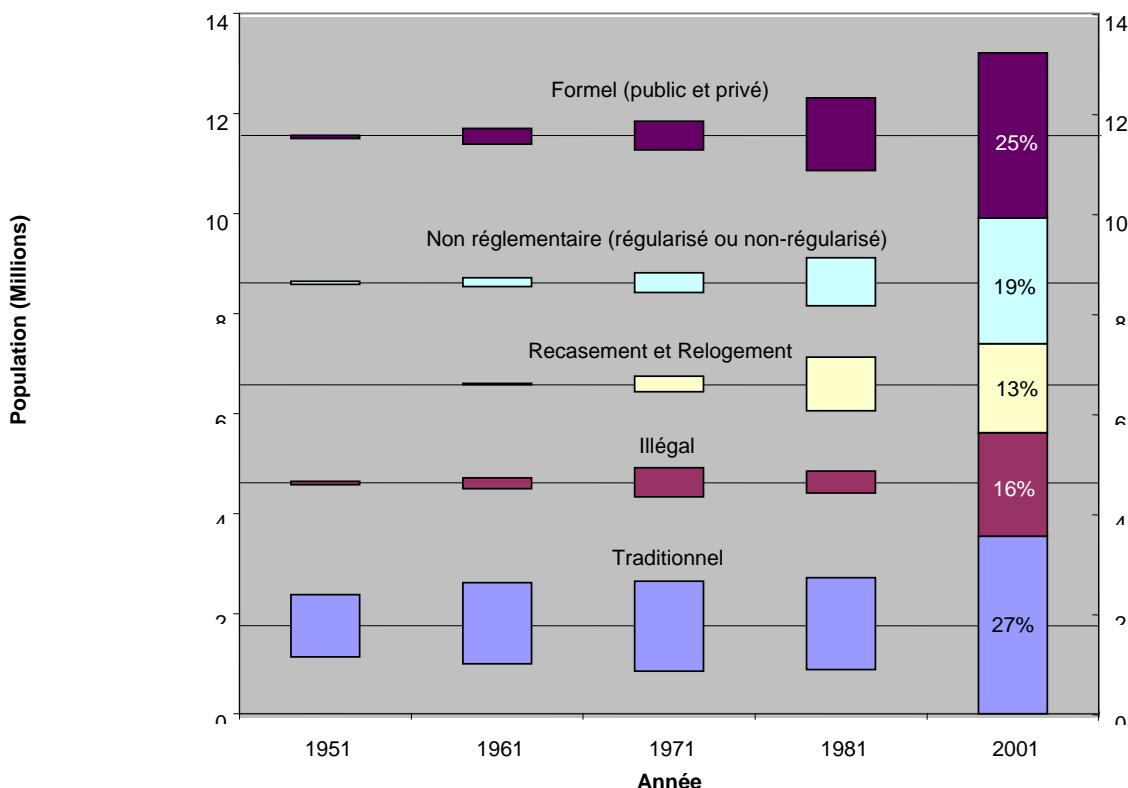
Source : Prins (1994) pour les données de 1951 à 1981, DEUIIP pour les données de 2001. Calculs de l'auteur

Cette catégorisation permet ainsi de distinguer deux dynamiques de développement de nouveaux logements appelés à être durables. Ces deux dynamiques sont celles du développement du parc de logement formel d'une part et du parc de logement non réglementaire d'autre part. En effet, bien que les logements de la deuxième catégorie (non réglementaire) soient développés de manière informelle, la démolition de logements appartenant à ce parc est restée marginale.

L'évolution de l'habitat de recasement et de relogement est quant à elle étroitement liée à celle des deux dernières catégories : l'habitat illégal et l'habitat traditionnel. En effet, le développement de la première catégorie correspond à la résorption des deux dernières.

L'évolution du parc de logement de Delhi sur les cinq décennies entre 1951 et 2001 est résumée dans la figure 3.

Figure 3. Développement du parc de logement à Delhi (1951-2001)



L'exactitude des chiffres utilisés pour construire ce panorama historique pourrait être discutée. Il est en général difficile d'évaluer la pertinence de la plupart des données qui circulent en la matière dans les différents documents académiques ou administratifs.

Ce panorama permet cependant de fournir des ordres de grandeurs significatifs sur l'articulation entre développement spontané et développement planifié dans la croissance de la ville. On voit ainsi qu'à partir d'une ville essentiellement constituée du noyau traditionnel que représente la vieille ville fortifiée de Shahahanabad, Delhi a évolué pour aboutir à une ville que l'on peut aujourd'hui considérer comme constituée de quatre blocs relativement égaux en termes de volume :

- le parc formel où résident environ 25 % des foyers
- le parc non-réglementaire (régularisé ou non) où résident environ 19 % des foyers
- le parc illégal et le parc de recasement qui logent à eux deux environ 29 % de la population.
- le parc traditionnel où résident environ 27 % des foyers.

Cette classification regroupe ainsi dans les mêmes catégories, des quartiers qui ont des statuts légaux différents. De ce point de vue, elle diffère de la catégorisation présentée dans le tableau 1 puisqu'elle n'a pas pour objectif d'analyser de manière statique les déterminants légaux de l'accès aux services essentiels, mais plutôt d'analyser de manière dynamique et sur le long terme "d'où vient la ville".

L'analyse historique développée ci-après vise ainsi à identifier, parmi les différents dispositifs formels mis en place, et les différentes institutions informelles (marchés, organisations mafieuses) ceux qui ont eu un impact déterminant sur les dynamiques urbaines ayant abouti à cette structure.

Brève rétrospective des dynamiques urbaines à Delhi

Delhi jusqu'en 1960 : un développement essentiellement spontané.

L'image fournie par les données de 1951 est assez claire : 87 % de la population est concentré dans les zones d'habitat ancien composées de la vieille ville de Shahahanabad et de plusieurs villages périphériques qui deviendront progressivement les villages urbains que la ville a depuis absorbée par son extension. Un peu moins de 10 % de la population est répartie entre les deux types d'habitat informel que constituent les quartiers non-réglementaires (unauthorised colonies), et les quartiers illégaux (squatter settlements ou Jhuggi Jhompri Clusters). Enfin, les 4 % restant sont les résidents de logements de fonctions : occupés essentiellement par des fonctionnaires.

Entre 1951 et 1961, 40 % des nouveaux foyers logés dans la capitale le sont par l'effet d'une densification de l'occupation des zones d'habitat ancien. Pendant ce temps le nombre de foyers résidant dans des quartiers non réglementaires est multiplié par 2,75, et le nombre de résidents de quartiers illégaux par 3,35. La croissance de l'habitat informel (illégal et non-réglementaire) contribue ainsi à hauteur de 30 % à la croissance de la part de logement dans la capitale. Le développement de nouveaux logements de fonction contribue quant à lui à hauteur de 10 % de cette augmentation. On voit également apparaître de nouvelles catégories dans le parc de logement. Un parc de logement moderne construit par le secteur privé apparaît ainsi et constitue 20 % de l'augmentation du parc de logements.

De 1961 à 1974 : La mise en place des premiers outils de contrôle

En 1956, le premier plan de résorption de l'habitat insalubre est lancé à Delhi. L'entrée en vigueur du *Slum (Improvement and Clearance) Areas Act*, en 1956, pose les bases légales de la politique de résorption de l'habitat précaire à Delhi. Le premier programme de recasement de foyers résidant en bidonville démarre ainsi en 1961, sous la responsabilité de la municipalité de Delhi (Municipal Corporation of Delhi, MCD). Les premières opérations de recasement prévoient des lots de 67,2 m² (80 square yards). Mais la pression foncière conduit rapidement à réduire la taille des lots de recasement à 21 m² (25 square yards). 3 667 foyers seront relogés dans le premier programme, et 46 090 dans le second.⁷

⁷ DUEIIP, 2001. Chapitre 6, p.11.

La décennie qui s'ouvre en 1961 est également marquée par l'entrée en activité de la Delhi Development Authority (DDA), créée par le *Delhi Development Authority Act*, en 1957, et dont le premier plan directeur est finalisé en 1962 (*Master Plan for Delhi 1962*, MPD-1962). La démarche adoptée s'inspire des écoles anglaises d'urbanisme qui recommandent un zonage qui écarte les activités commerciales et industrielles des zones résidentielles. Le MPD 1962 se présente ainsi essentiellement comme un plan d'usage des sols. Le MPD consacre essentiellement le rôle central de la puissance publique, la DDA en l'occurrence, dans l'acquisition et le développement des terrains urbanisables. Le plan prévoit ainsi l'acquisition de 250 km² par la DDA à des fins de développement. Mais ce ne seront que 150 km² qui seront effectivement acquis entre 1962 et 1981, dont seulement 75 km² seront effectivement développés. (Prins, 1994).

Une rupture dans l'histoire urbaine de Delhi : l'état d'urgence (1975 -1977)

En 1974, la responsabilité de la résorption de l'habitat précaire est transférée à la DDA.⁸ La période qui suit est marquée par l'état d'urgence déclaré par la première ministre Indira Gandhi le 26 juin 1975. Cette période qui représente le seul épisode de gouvernement non démocratique depuis l'indépendance prendra fin avec les élections du 24 mars 1977 à l'occasion desquelles Indira Gandhi sera battue.

La politique conduite au cours de cette période par Indira Gandhi, et fortement influencée par son fils Sanjay Gandhi, a été marquée par plusieurs écarts aux libertés civiles comme l'emprisonnement massif d'opposants politiques, des pressions matérielles exercées sur la presse, ainsi qu'un programme de stérilisation à grande échelle. A Delhi, l'élément marquant de cette période aura été la campagne de "nettoyage" au cours de laquelle la DDA a procédé à la démolition d'une grande partie des quartiers illégaux présents dans la ville, ainsi que d'une partie du parc traditionnel.

Le nom d'une personnalité en particulier est attaché à la mémoire des événements qui ont eu lieu à Delhi pendant l'état d'urgence. Alors vice-président de la DDA, Jagmohan s'illustra par le zèle avec lequel il conduisit au cours de cette période un grand nombre de démolitions. La plus médiatisée fut celle d'un important bidonville situé à proximité d'une des anciennes portes de la vieille ville de Delhi, Turkman Gate. C'est au cours de l'intervention des bulldozers de la DDA, dirigés directement par Jagmohan, que plusieurs personnes furent tuées par la police alors qu'elles protestaient contre la démolition de leur logement. Jagmohan gagnait ainsi le surnom de "Demolition man" ou de "Boucher de Turkman Gate".⁹

La brutalité des démolitions et des déplacements qui ont suivi ne fut pas une manifestation isolée d'autoritarisme au cours de l'état d'urgence. Plusieurs avantages étaient ainsi fournis aux familles qui acceptaient de se soumettre à une stérilisation. Tarlo (2000) rapporte que dans l'une des colonies de recasement ayant accueilli des personnes dont le domicile avait été détruit pendant cette vague de démolition, 28 % avait dû se soumettre à une stérilisation pour obtenir leur terrain. Entre 1975 et 1977, ce sont ainsi 700 000 personnes issues des quartiers informels ou anciens qui seront déplacés (Dupont, Milbert, Sidhu, 2000).

À l'issue de la campagne de démolition menée au cours de l'état d'urgence, seulement 20 000 foyers subsistent dans le parc de logement illégal en 1977¹⁰. Cet épisode apparaît sur le diagramme présenté dans la figure 3, où l'on peut observer un déclin du nombre de personnes résidant dans les deux catégories touchées par les programmes de démolition : l'habitat traditionnel et l'habitat illégal.

S'agissant des quartiers de recasement, on observe une forte croissance, avec une augmentation d'environ 150 000 foyers résidant dans ces quartiers. Les lots attribués dans le

⁸ Prins, 1994. p. 134

⁹ Alors que l'état d'urgence constitue pour beaucoup de points de vue une parenthèse isolée dans l'histoire politique de l'Inde, le parcours de Jagmohan montre que les pratiques de démolition expérimentées sous son autorité au cours de l'état d'urgence n'ont pas fait l'objet de la même condamnation. Après la réélection d'Indira Gandhi en 1980, il sera ainsi successivement nommé Lieutenant Gouverneur des territoires de Delhi, de Goa, et enfin de l'État du Kashmir, où son action contre les mouvements indépendantistes et musulmans l'a rapproché du BJP. Jagmohan s'est ainsi présenté pour ce parti aux élections législatives nationales en 1996 et a été élu dans la circonscription de New Delhi, où il sera réélu en 1998 et en 1999.

¹⁰ Planning Department (2005) "Plan document 2005-2006. Urban Development" Planning Department, Government of NCT Delhi. – p 128.

cadre de ce programme de très grande ampleur sont d'une surface de 21 m² (25 square yards). De grandes colonies de recasement (*resettlement colonies*) sont ainsi apparues dans le paysage urbain de Delhi. Ces quartiers bénéficient d'un statut légal qui les différencient des quartiers illégaux dont provenaient les populations qui y ont été initialement déplacées. Mais les récits des habitants (Tarlo, 2000) indiquent que les premiers habitants de ces quartiers se sont retrouvés initialement sur des terrains totalement dépourvus de tout accès aux services essentiels, les premiers arrivants devant même entreprendre eux-mêmes le terrassement et le drainage de leur terrain. Dupont & Houssay-Holzschuch (2001) prennent l'exemple de Trilokpuri, où les familles relogées pendant l'état d'urgence ont trouvé "*un terrain non nivélé, 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 retourner 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.*"

Par ailleurs, la taille de ces quartiers situés à la périphérie de la ville et déconnectés du tissu urbain, ainsi que les densités de population découlant de la taille réduite des lots alloués ont conduit des observateurs à considérer ces nouveaux quartiers comme des "bidonvilles planifiés" (Ramanathan, 2004).

Après l'état d'urgence (1977-1985)

Au lendemain de l'état d'urgence, le visage de Delhi a donc été profondément modifié par la démolition de la majorité des quartiers illégaux et d'une partie du parc traditionnel, ainsi que l'émergence de grands quartiers de recasement où ont été déplacées les familles dont les domiciles avaient été détruits.

Les quartiers non réglementaires (*unauthorised colonies*) ont quant à eux été épargnés par la politique rigoriste menée pendant l'état d'urgence. 567 quartiers non réglementaires sont ainsi régularisés en 1977. À la fin de la période d'urgence, la responsabilité de la résorption de l'habitat précaire est transférée à nouveau à la MCD avant de revenir à la DDA en 1980 (Batra, 2005). L'essentiel des quartiers illégaux ayant été démolis pendant l'état d'urgence, le rythme des démolitions est considérablement ralenti au cours des années suivantes. La priorité est alors donnée à l'équipement des quartiers de recasement (*resettlement colonies*) et des quartiers non-réglementaires qui ont été régularisés (*regularised unauthorised colonies*).

En parallèle, d'après les données de la Municipal Corporation de Delhi, la période suivant l'état d'urgence a été marquée par une reconstitution rapide du parc de logement illégal dans Delhi. Ce phénomène est dû en partie au fait que de nombreux foyers déplacés à la suite de la démolition de leur quartier ont choisi de retourner dans un quartier illégal en centre ville pour pouvoir conserver leur source de revenu. Une étude de la MCD¹¹ menée dans une des colonies de recasement montrait que 82 % des ménages relogés avaient revendu leur lot. Les données de la MCD indiquent ainsi une croissance particulièrement forte du nombre de foyers résidant dans des quartiers illégaux entre 1977 et 1981, avec une croissance d'environ 46 % par an. Bien que la MCD reconnaîsse que ces données soient approximatives, elles permettent de souligner que le nombre d'habitants de quartiers illégaux a cru plus rapidement que la population totale de la ville depuis 1977.

¹¹ Cité dans HIC, 2002, p. 22.

Tableau 9. Progression du nombre de ménages résidant dans des quartiers illégaux (1977-2000)

Année	Nombre de foyers	Population (5 pers./foyer)	Taux annuel moyen d'accroissement
1977	20 000	100 000	
1981	90 709	453 545	(1977-1981) 46 %
1983	113 380	566 900	(1981-1983) 12 %
1985	150 000	750 000	(1983-1985) 15 %
1986	200 000	1 000 000	(1985-1986) 33 %
1987	225 000	1 125 000	(1986-1987) 13 %
1990	259 344	1 296 720	(1987-1990) 5 %
1994	480 929	2 404 645	(1990-1994) 17 %
2000	600 000	3 000 000	(1994-2000) 4 %

Source : *Planning Department (2005) "Plan document 2005-2006. Urban Development" Planning Departement, Government of NCT Delhi, p 129.*

Une deuxième phase de planification : le Master Plan for Delhi 2001 et le Regional Plan 2001.

Plus de vingt ans après l'entrée en vigueur du premier plan directeur d'urbanisme de Delhi, le *Master Plan for Delhi de 1962*, l'année 1985 marque une relance de l'ambition planificatrice. C'est en effet cette année que la DDA formule son deuxième plan directeur, le *Master Plan for Delhi 2001* (MPD 2001). Par ailleurs, une nouvelle instance de planification est créée sous la responsabilité du ministère central du développement urbain : le *National Capital Region Planning Board* (NCRPB). Cette instance est chargée d'organiser le développement coordonné de la *National Capital Region*. Le territoire de la National Capital Region est d'une superficie de 21 000 km², c'est-à-dire environ 14 fois celle du *National Capital Territory*. Il englobe ce dernier ainsi qu'une partie des états voisins de l'Haryana, de l'Uttar Pradesh et du Rajasthan.

Les objectifs du plan régional formulé en 1989 par le *National Capital Region Planning Board*, et intitulé *Regional Plan-2001*, expriment la démarche générale de cette planification.

*"Arriver à un développement équilibré et harmonieux de la région, permettant une dispersion des activités économiques, et la diversion des flux futurs de migration vers Delhi, ceci conduisant à une ville de Delhi pouvant être gérée correctement"*¹².

L'objectif affiché par le plan régional de développement consiste ainsi dans la "déviation" d'un flux de 2 millions de migrants.

À cet effet, trois niveaux régionaux de planification ont été définis (voir la carte 1) :

- Au niveau du *National Capital Territory* (1 483 km²), le plan prévoyait une population de 11.2 millions d'habitants en 2001.
- Au niveau de la *Delhi Metropolitan Area* (1 697 km²) - rebaptisée depuis *Central National Capital Region (CNCR)* - le plan prévoyait une population sur les villes périphériques de 3.8 millions d'habitants.
- Au niveau de la *National Capital Region* (27 063 km²), le plan prévoyait l'accueil des flux migratoires déviés de Delhi par les villes de la "grande ceinture" de Delhi. Ces villes de la grande ceinture¹³ devaient ainsi accueillir au total une population supplémentaire de 4.9 millions d'ici 2001, la croissance y ayant été effectivement observée n'étant que de 2.8 millions.

Les prévisions concernant l'augmentation de la population dans la *National Capital Region* (NCR) se sont donc révélées pertinentes, la population totale recensée en 2001 s'élevant à 19.4 millions de personnes en comparaison du nombre de 19.9 millions qui avait été prévu. La différence entre les prévisions et l'augmentation qui a effectivement eu lieu s'explique finalement

¹² "To achieve a balanced and harmonious development of the region, leading to dispersal of economic activities and deflecting future in-migrants to Delhi, thereby leading to a manageable Delhi."

¹³ Meerut, Panipat, Rohtak, Rewari, Alwar, Palwal, et Bulandshar

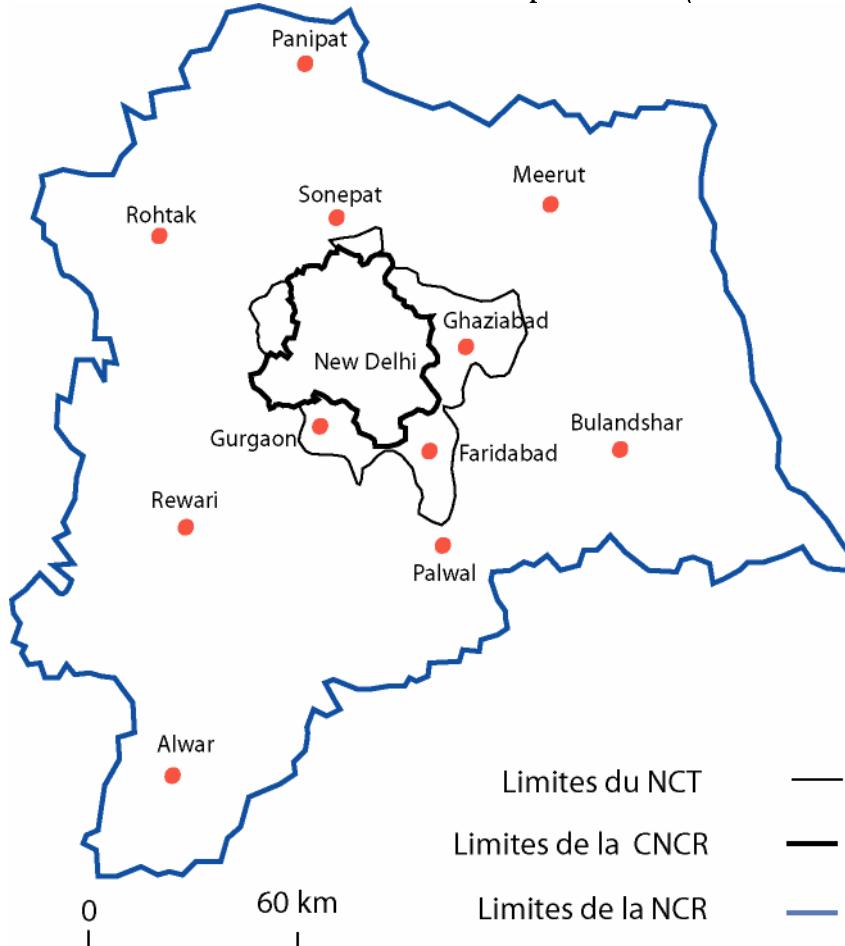
par l'échec total des politiques de "déviation" des migrations. En 2001, la population du territoire de Delhi s'élevait donc à 13,8 millions, dépassant largement l'objectif fixé à 112 millions, et même les prévisions "sans déviation". Dans la petite couronne, bien que les villes de Ghaziabad et Faridabad se soient développées très rapidement, vérifiant ainsi les prévisions du plan régional, la population totale de la "petite ceinture" que constitue la partie de la *Delhi Metropolitan Area* extérieure au *National Capital Territory* s'élevait à 2,8 millions au lieu des 3,8 millions prévus. La même population était enfin recensée dans la "grande couronne", ce qui correspond environ aux prévisions sans "déviation".

Il est donc possible de considérer de ce point de vue que les 2 millions de personnes résidant dans les quartiers illégaux sont en fin de compte ceux qui devaient être "déviés" dans la logique du plan régional 2001.

Au niveau de Delhi, le MPD 2001 reprend les principes du premier plan directeur, le MPD 1962, avec une logique de zonage et un rôle important conféré à la puissance publique en termes d'acquisition et de développement des terrains.

En terme de logement, le MPD 2001 prévoit la mise à disposition de 1,6 millions de logements. Une fédération d'associations de défense des droits des populations défavorisées de la capitale¹⁴ observe que par rapport à l'objectif initial de la DDA de 1,6 millions de logements parmi lesquels 70 % devaient être destinés aux catégories à faibles revenus (Economically Weaker Sections, EWS), seulement 550 000 logements ont été mis à disposition dans le parc formel, dont seulement 58 % à destination des foyers à faibles revenus.

Carte 1 : Limites des différents territoires de planification (NCR DMA et NCT)



¹⁴ Sajha Manch cité dans Sethi (2006)

L'épisode de 1990 : une expérience d'allocation de droits

En 1990, le gouvernement du Premier ministre V.P. Singh adopte une politique significativement favorable aux habitants de quartiers illégaux. Un recensement est organisé dans l'ensemble des quartiers pour l'allocation de cartes conférant à l'ensemble des résidents urbains l'accès aux services du Public Distribution System qui proposent aux ménages modestes l'accès à un panier de biens essentiel à des tarifs subventionnés. Ces cartes, les "*ration cards*", représentent encore aujourd'hui un élément essentiel de l'existence administrative des habitants des quartiers illégaux. Au-delà de l'accès aux produits subventionnés du Public Distribution System, ces cartes constituent souvent la seule pièce d'identité que possèdent les résidents des quartiers illégaux. Les foyers recensés se voient également attribuer un jeton attestant de l'existence de leur logement. Baptisés "Jetons V.P. Singh" (*V.P. Singh Token*), ces jetons représentent, pour les foyers qui en sont dotés, l'assurance d'un recasement au cas où leur domicile serait démolie.

En 1991, le gouvernement de Delhi et le Slum & JJ department de la MCD adoptent une approche en trois volets (*three-pronged strategy*). La politique pose comme objectif d'arrêter la prolifération des quartiers illégaux sur les terrains appartenant aux agences publiques et définit une démarche reposant sur trois types d'interventions menées en parallèle pour le traitement des quartiers existants. Ces trois volets prévus par la politique sont :

- le recasement des résidents de quartiers situés sur des terrains devant être réquisitionnés pour la mise en oeuvre de projets d'intérêt public. Le critère d'éligibilité pour le droit à un lot alternatif est la possession d'une carte de rationnement distribuée avant le 30 janvier 1990,
- la réhabilitation *in situ* des quartiers illégaux situés sur des terrains sur lesquels aucun projet de développement prioritaire n'est programmé par l'agence propriétaire dans les 15 à 20 années à venir,
- l'amélioration des conditions environnementales des bidonvilles par la fourniture de services de base, pour tous les autres quartiers.

Ces trois volets constituaient en fait l'éventail de mesures proposées dès la loi de 1956. L'ambition affichée en 1991 repose essentiellement sur l'intégration de ces mesures dans un schéma d'ensemble systématique et très détaillé (Dupont & Ramanathan, 2007). En pratique, cependant, la décennie 1990 sera marquée par le même laissez faire en ce qui concerne le développement des quartiers illégaux sur des terrains publics ou privés. Par ailleurs, aucune expérience de réhabilitation *in situ* n'a été réalisée au cours de la décennie 1990 – 2000. Le rythme des recasements reste également relativement faible au cours de cette décennie, l'essentiel des ménages déplacés au cours de cette période l'étant à cause de projets d'aménagement réalisés sur le site de leur habitation.

Le retour à l'autoritarisme (1999 - 2007)

La fin des années 1990 marque un tournant dans la politique de résorption de l'habitat précaire à Delhi avec la victoire de la coalition menée par le BJP¹⁵ aux élections législatives nationales de 1998 et l'arrivée de Jagmohan (voir tableau 10) au ministère du développement urbain (MoUD) en 1999. En 1998, lors de l'accession au pouvoir de la NDA, Jagmohan est rentré dans le gouvernement d'Atal Bihari Vajpayee en tant que ministre des télécommunications. Après s'être confronté rapidement aux opérateurs de téléphonie mobile, il a été transféré au ministère du développement urbain et de la lutte contre la pauvreté (Ministry of Urban Development and Poverty Alliation). Et il fut à nouveau transféré en 2001 au ministère du tourisme, à partir duquel il a continué à prôner une politique active "d'embellissement" de la ville en menant de manière prioritaire le projet de développement des rives de la Yamuna.

Le retour de Jagmohan à de hautes responsabilités coïncide avec l'intensification des opérations de démolition et de déplacement, comme l'illustrent les données officielles du tableau 10.

¹⁵ National Democratic Alliance (NDA)

Tableau 10

Période	Nombre de familles recasées
De 1990-91 à novembre 1999	13 637
De novembre 1999 à mars 2004	37 824
Total	51 461

Source : MCD et Gouvernement du NCT Delhi, cités par Dupont & Ramanathan (2007)

Comme le précisent Dupont & Ramanathan (2007) "derrière ces chiffres, présentés par le département des Slums and Jhuggi-Jhompri de la municipalité comme un accomplissement louable, on doit également évaluer le nombre, considérablement plus élevé, de familles qui ont été délogées, et dont les maisons, si précaires soient-elles, ont été démolies."

Bien qu'aucune donnée officielle n'existe, il semble en effet qu'une part importante sinon une majorité des ménages dont le logement a été détruit dans le cadre des opérations de démolition de bidonvilles n'ont bénéficié d'aucune solution de recasement.

La dernière campagne de démolition de grande ampleur menée avant les élections de 2004 sur le site de Yamuna Pushta fournit une illustration de la disparité existant entre les chiffres officiels de relogement et la réalité des évictions qui ont pu avoir lieu. Le site de Yamuna Pushta regroupait plusieurs bidonvilles de taille importante répartis sur les rives de la Yamuna. La démolition d'une partie de ces bidonvilles - justifiée par des projets "d'embellissement" promus par Jagmohan en tant que ministre du tourisme - a été effectuée entre le mois de janvier et d'avril 2004. Une enquête de la DDA a abouti à un chiffrage du nombre de foyers ayant droit à un recasement à hauteur de 16 000 foyers. Mais d'autres estimations du nombre de foyers qui résidait réellement dans le quartier ont été réalisées par des organisations de la société civile, et les évaluations du nombre de ménages dont le domicile a été détruit entre les mois de janvier et d'avril 2004 s'élèvent entre 27 000 et 50 000 (Hazard Centre 2004, Jagori Research Team, 2006).

L'activisme juridique et son impact politique

Les cours de justice et les quartiers illégaux à Delhi

À la différence des démolitions menées durant l'état d'urgence, les campagnes de démolition à grande échelle menée à Delhi depuis la fin des années 1990 l'ont été dans un contexte politique démocratique de respect de l'état de droit et des libertés civiles.

Dupont & Ramanathan (2007) mettent en évidence le rôle des décisions de la Haute Cour de Delhi et de la Cour Suprême dans ce qu'elles identifient comme "*(un) conflit entre les défenseurs d'un "green agenda", donnant la priorité aux questions écologiques dans une perspective de long terme, et ceux d'un "brown agenda", d'avantage concerné par des questions de justice sociale et de satisfaction des besoins immédiats des pauvres, en particulier leurs besoins en logement.*"

Dupont & Ramanathan (2007) analysent l'intervention croissante du pouvoir judiciaire dans la gouvernance urbaine, et en particulier dans les politiques de gestion de l'habitat irrégulier. Plus spécifiquement, elles s'appuient sur trois jugements rendus par la Cour Suprême (*Supreme Court*) et la Haute Cour de Delhi (*Delhi High Court*) dans le cadre de litiges portés en justice au nom de l'intérêt public (*Public Interest Litigations, PIL*).

Les auteurs mettent ainsi en évidence comment un jugement rendu par la Haute Cour de Delhi dans la PIL, *Lawyer's Co-operative Group Housing Society vs. Union of India and others*, impose à la municipalité de Delhi de modifier les conditions légales de recasement des ménages déplacés. En imposant la substitution du régime de licence à celui du bail, la justice vise à empêcher les ménages attributaires d'une parcelle de pouvoir la revendre, mais elle les prive aussi de l'accès au prêt bancaire en les privant de la garantie que pourrait fournir les droits sur le terrain.

Le cas *Almitra Patel vs. Union of India* (2000) illustre particulièrement l'opposition entre d'une part le "green agenda" poussé par une partie de la société civile et soutenu par la justice, et d'autre part les droits des résidents des quartiers illégaux. Le cas Almitra fait écho à une décision antérieure rendue par la Cour Suprême dans le cas *Dr. B. L. Wadehra v. Union of India*, (1996) où

la Cour Suprême avait enjoint la MCD de prendre plusieurs mesures concernant l'évacuation des déchets solides. La procédure judiciaire engagée par l'environnementaliste Almitra Patel est en effet motivée par le constat du manque de mise en oeuvre des recommandations de la Cour Suprême par la MCD. Après avoir déploré que les instructions données en 1996 n'aient pas été suivies, le jugement de 2000 expose la façon dont la Cour Suprême perçoit le problème de la dégradation des conditions environnementales en milieu urbain.

"Les déchets ménagers et les déjections humaines représentent une part significative des déchets solides. Le système de drainage de la ville est censé prendre en charge les eaux usées domestiques. C'est comme cela que fonctionne une ville planifiée. Mais lorsqu'un grand nombre d'habitants vit dans des quartiers non autorisés sans moyens adéquats pour l'évacuation des eaux usées domestiques ou dans des quartiers bidonvilles où les mesures d'hygiènes sont absentes, le problème devient plus complexe."¹⁶

Cette mention établit un lien direct entre les problèmes environnementaux de la ville de Delhi et l'habitat irrégulier. Mais le jugement va plus loin dans le paragraphe suivant en fournissant le point de vue de la Cour sur la responsabilité portée par chacun dans la situation actuelle :

"L'établissement ou la création de bidonvilles semble être un commerce florissant et bien organisé. Le nombre de bidonvilles a cru au cours des dernières années dans des proportions géométriques. De grandes surfaces de terrains publics ont ainsi été usurpées pour un usage privé et gratuit. Il est difficile de croire que cela peut avoir lieu dans la capitale du pays sans une connivence passive ou active des agences propriétaires des terrains et/ou des autorités municipales."¹⁷

Bien que la responsabilité des autorités publiques propriétaires des terrains occupés illégalement soit mentionnée, les coupables désignés restent finalement les résidents des quartiers illégaux assimilés à des "voleurs de terre" :

*La promesse de terrains gratuits, aux frais du contribuable, sous la forme d'une parcelle dans un quartier illégal, est une perspective qui attire un grand nombre de voleurs de terre"*¹⁸

Sortant du domaine spécifique du jugement en question, la Cour Suprême donne également son avis sur ce que devrait être la politique de résorption de l'habitat illégal :

*"Récompenser l'un occupant illégal d'un terrain public avec un terrain de remplacement gratuit revient à récompenser un pickpocket"*¹⁹

La Cour Suprême remet donc en cause les politiques précédentes en déniant aux résidents des quartiers illégaux tout droit au recasement, tout en invitant le département responsable de la résorption de l'habitat précaire à procéder aux démolitions avec plus de zèle qu'au cours des années précédentes :

*"Le département en charge de la résorption des bidonvilles ne semble avoir résorbé aucun bidonville alors qu'il existe depuis des décennies. En fait, de plus en plus de bidonvilles apparaissent. Plus que la 'résorption des bidonvilles', c'est à la 'création de bidonvilles' que l'on assiste à Delhi."*²⁰

La suite du paragraphe rappelle les bases théoriques qui sous tendent les conclusions de la Cour Suprême : l'existence d'une "taille limite" de la ville et la nécessité de maintenir la densité de population en dessous d'un seuil (qui n'est pas défini).

"En retour, cela donne lieu à des rejets de déchets domestiques au sein et aux alentours des bidonvilles. Cela peut être contrôlé au mieux en empêchant en premier lieu la croissance des

¹⁶ "Domestic garbage and sewage is a large contributor of solid waste. The drainage system in a city is intended to cope and deal with household effluent. This is so in a planned city. But when a large number of inhabitants live in unauthorised colonies, with no proper means of dealing with the domestic effluents, or in slums with no care for hygiene the problem becomes more complex."

¹⁷ "Establishment or creating of slums, it seems, appears to be good business and is well organised. The number of slums has multiplied in the last few years by geometrical proportion. Large areas of public land, in this way, are usurped for private use free of cost. It is difficult to believe that this can happen in the capital of the country without passive or active connivance of the land owning agencies and/or the municipal authorities."

¹⁸ "The promise of free land, at the taxpayers cost, in place of a jhuggi, is a proposal which attracts more land grabbers."

¹⁹ "Rewarding an encroacher on public land with free alternate site is like giving a reward to a pickpocket."

²⁰ "The department of slum clearance does not seem to have cleared any slum despite it's being in existence for decades. In fact more and more slums are coming into existence. Instead of 'Slum Clearance' there is 'Slum Creation' in Delhi."

*bidonvilles. Les autorités doivent réaliser qu'il existe une limite au-delà de laquelle la population d'une ville ne peut augmenter sans que la taille de cette dernière n'augmente. En d'autres mots, la densité de population par kilomètre carré ne doit pas être permise au-delà de la limite soutenable. L'apparition de bidonvilles qui se traduit par une augmentation de la densité doit être empêchée*²¹

La conclusion achève le déplacement de la problématique et invite explicitement le département de la MCD en charge de la démolition des quartiers illégaux à "nettoyer la ville" :

*"Ce sont les ordures et les déchets solides produits par ces bidonvilles qui doivent en priorité faire l'objet de mesures expéditives"*²²

La logique adoptée par la Cour Suprême en 2000 se retrouve confirmée et accentuée dans le jugement rendu en 2002 par la Haute Cour de Delhi sur le cas *Okhla Factory Owners Association vs. Government of NCT Delhi*. Le cas repose initialement sur la demande d'une association d'industriels, de la zone industrielle d'Okhla, concernant la démolition de quartiers illégaux situés à proximité des usines. Dépassant le cadre initial de l'affaire, la Haute Cour de Delhi impose à la MCD de procéder rapidement à la démolition de l'ensemble des quartiers illégaux de Delhi.

Par ailleurs, le jugement réagit à une décision du gouvernement de Delhi de passer de 1990 à 1998 la date butoir avant laquelle un ménage qui s'est installé peut obtenir une parcelle de recasement. Le jugement de la Haute Cour condamne de manière générale toute politique de recasement en affirmant que cette politique ne fait qu'encourager des activités mafieuses.

*"Cela n'a conduit qu'au développement d'une mafia de promoteurs et d'entrepreneurs en bâtiment qui ont utilisé cette politique pour encourager l'occupation illégale de terrains publics conduisant à l'obtention de sites alternatifs que ceux-ci rachètent pour poursuivre leur commerce de construction illégale"*²³

Considérant le rythme auquel ont été développés les terrains de recasement par les autorités publiques au cours des années 1990, la Haute Cour estime qu'il faudrait 272 ans pour recaser les foyers résidant dans les différents quartiers illégaux de la ville, dont le nombre avait été estimé à 600 000 par la MCD en 1998. La solution proposée par la Haute Cour est donc d'abandonner toute politique de recasement :

*"Aucun terrain de remplacement ne devra être fourni dans le futur dans le cadre de l'évacuation des personnes qui occupent illégalement des terrains publics (...). Les occupants illégaux de terrains publics devront être évacués de manière expéditive sans que la mise à disposition d'un terrain de remplacement soit considérée comme un pré-requis"*²⁴

Ce jugement radical fera finalement l'objet d'un appel auprès de la Cour Suprême qui suspendra le jugement de la Haute Cour de Delhi, autorisant le recasement des foyers déplacés en fonction des critères proposés par le Gouvernement de Delhi.

Il illustre cependant clairement la position autoritaire du pouvoir judiciaire à l'égard de l'habitat illégal à Delhi. L'intervention du pouvoir judiciaire dans la gestion urbaine n'est d'ailleurs pas restreinte à la question des quartiers illégaux. Dewan Verma (2002) décrit comment une procédure d'intérêt public engagée en 1985 auprès de la Cour Suprême par l'environnementaliste M.C. Mehta²⁵ a aboutit à une décision de la Cour Suprême qui imposait au Gouvernement du NCT Delhi, de fermer environ 100 000 industries situées en dehors des zones industrielles prévues par le MPD-2001.

²¹ *This in turn gives rise to domestic waste being strewn on open land in and around the slums. This can best be controlled at least, in the first instance, by preventing the growth of slums. The authorities must realise that there is a limit to which the population of a city can be increased, without enlarging its size. In other words the density of population per square kilometer cannot be allowed to increase beyond the sustainable limit. Creation of slums resulting in increase in density has to be prevented.*

²² *What the slum clearance department has to show, however, does not seem to be visible. It is the garbage and solid waste generated by these slums which require to be dealt with most expeditiously and on the basis of priority.*

²³ *"It has only created a mafia of property developers and builders who have utilised this policy to encourage squatting on public land, get alternative sites and purchase them to make further illegal constructions."*

²⁴ *"No alternative sites are to be provided in the future for removal of persons who are squatting on public land (...) Encroachers and squatters on public land should be removed expeditiously without prerequisite requirement of providing them alternative sites before such encroachment is removed or cleared."*

²⁵ M.C. Mehta vs. Union of India and Others, Writ Petition (civil) 4677 of 1985

La section suivante analyse un épisode similaire qui s'est déroulé entre la fin de l'année 2005 et le début de l'année 2007, se concluant par la défaite de la majorité sortante du Congrès aux élections municipales de Delhi.

Interaction entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir politique - de la campagne de condamnation des commerces illégaux de 2006 aux élections municipales de l'année 2007.

La décision de la Cour Suprême et l'affrontement des pouvoirs politiques et judiciaires.

Un épisode politique particulièrement agité a été ouvert par la Cour Suprême en septembre 2005 lorsque la Cour a exprimé son inquiétude sur le manque de contrôle exercé sur la multiplication de commerces dans des zones déclarées comme résidentielles par le Master Plan of Delhi 2001 (MPD-2001). Cette intervention de la Cour entrait dans le cadre de la même procédure d'intérêt public engagée en 1985 par l'environnementaliste M.C. Mehta, qui avait conduit la Cour Suprême à ordonné la fermeture de plusieurs dizaines de milliers d'industries dix ans plus tôt. Appliquant aux commerces illégaux la même méthode qu'aux industries polluantes, la Cour commandait à la Municipal Corporation of Delhi (MCD) d'entreprendre un recensement des rues affectées par la présence d'activités commerciales illégales. La MCD a donc soumis en novembre 2005 à la Cour Suprême une liste de 428 zones affectées. Le 16 février 2006, la Cour Suprême impose à la MCD de procéder à la condamnation des commerces illégaux situés sur 229 rues de la ville.²⁶

L'année 2006 donnera lieu à un affrontement entre d'une part les différents niveaux d'exécutif - la Municipal Corporation de Delhi, l'État de Delhi, ainsi que l'État Central – et d'autre part la Cour Suprême, le BJP alors dans l'opposition réussissant à profiter efficacement de cet affrontement.

Dès le lendemain du jugement, les deux principaux partis politiques s'emparent de la décision, le BJP condamnant l'incurie du Congrès au pouvoir comme la cause de la multiplication des commerces illégaux alors que le Congrès promet de faire en sorte que les mesures coercitives ne touchent pas les pauvres. Les deux partis revendiquent cependant la même politique qui articule la fermeté à l'égard des "gros" - comme les propriétaires des mythiques "*farm house*" de Sainik Farms²⁷ ou les parraîns de la "*Land Mafia*" - et la bienveillance à l'égard des "petits".

La campagne de condamnation des commerces illégaux est interrompue rapidement face aux protestations des personnes concernées par les condamnations. Ainsi, le 28 mars, la DDA, dépendant du Ministère Central du Développement Urbain promulguait un amendement du Master Plan for Delhi 2001 allant dans le sens de la régularisation des commerces menacés de condamnation. Le 12 mai, l'assemblée nationale (*Lok Sabha*) a voté une loi exceptionnelle²⁸ imposant un moratoire d'un an sur toute campagne de condamnation de commerces illégaux à Delhi. Cette loi a été validée par la chambre haute (*Rajhya Sabha*) le 15 mai ainsi que par le président Abdul Kalam le 17 mai. Promulguée le 20 mai, cette loi a cependant été contestée devant la Cour Suprême par une procédure d'intérêt public (PIL) menée par une fédération d'associations de résidents (*Delhi Residents Welfare Associations Front*).

Suite à cette procédure, la Cour Suprême a invalidé la loi dans son jugement du 10 août, demandant à la MCD de reprendre sa campagne de condamnation. La MCD reprend donc sa campagne de condamnation le 1^{er} septembre. Le 20 septembre, 4 personnes succombent de blessures par balles après l'ouverture du feu sur des émeutiers par la police. Après d'autres affrontements entre la police et des manifestants, le gouvernement central demande le 1^{er} novembre à la Cour Suprême de suspendre la campagne de condamnation afin de maintenir la paix civile, mais la Cour maintient son ordre.

²⁶ "Supreme Court's order on illegal shops welcomed" The Hindu. 17/02/06

²⁷ Les *farm house* sont des maisons de luxe construites sur des terrains agricoles en périphérie de la ville. Le nom de *farm house* vient du fait que les propriétaires des demeures déclarent ces dernières comme exploitation agricole afin de détourner les réglementations d'usages des sols. Le quartier de Sainik Farm, au sud de Delhi, est de ce point de vue emblématique puisqu'il regroupe quelques-unes des demeures les plus luxueuses de la ville sur des terrains censés être utilisés à des fins uniquement agricoles.

²⁸ Delhi Laws (Special Provision) Bill, 2006

En décembre, le Ministère central du développement urbain (MoUD) annonce la finalisation du Master Plan for Delhi 2021 (MPD-2021) pour le mois de janvier 2007, et affirme que le nouveau Master Plan comportera des modifications aboutissant à la régularisation des commerces visés par l'ordre de la Cour Suprême. Le MPD 2021 sera finalement ratifié officiellement le 7 février 2007 et la Cour Suprême suspendra l'ordre de condamnation le 13 février, mais les observateurs estiment cependant que cet épisode politique est la raison principale de la défaite électorale du Congrès aux élections municipales du 13 avril 2007.

Le BJP a en effet remporté les élections municipales de Delhi du 13 avril 2007 avec une importante majorité, remportant 164 sièges sur 272. Alors que la majorité sortante du Congrès souhaitait présenter les élections municipales comme un référendum sur le nouveau Master Plan for Delhi 2021, le BJP a réussi à profiter à la fois de son statut de parti d'opposition et de son fort ancrage électoral dans les catégories les plus aisées de la population.

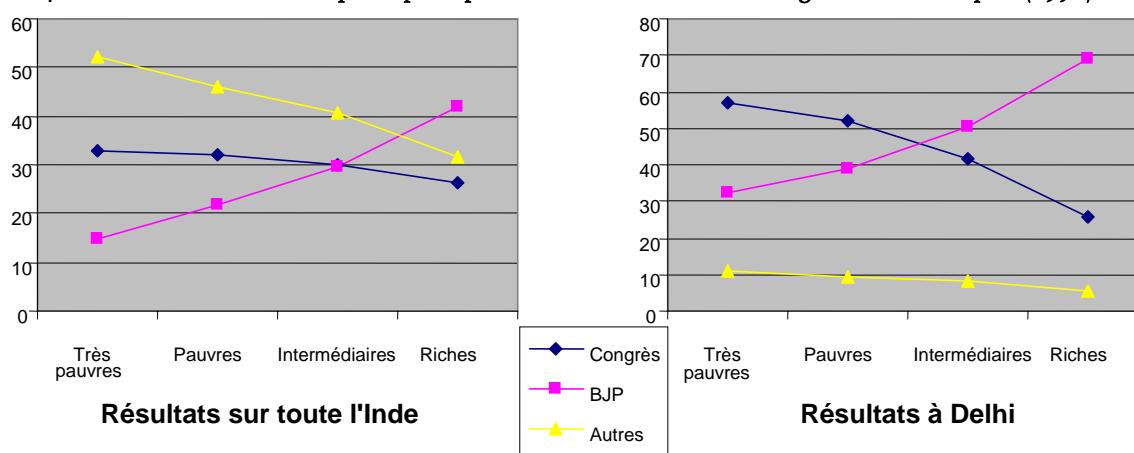
Paysage politique de Delhi et ancrage électoral des principaux partis.

Le paysage politique de Delhi est marqué par une forte bipolarisation entre les deux principaux partis nationaux que sont le Congrès (Indian National Congress) et le BJP (Bharatiya Janata Party). Jaffrelot (2000) explique la présence ancienne du BJP à Delhi par l'afflux de populations réfugiées en provenance du Pakistan à l'époque de la partition et les tensions qui ont persisté ensuite entre la population musulmane et la population réfugiée d'autre part. Du point de vue de l'ancrage électoral dans les différentes couches économiques et sociales, le BJP se présente comme un parti de classes moyennes là où le congrès a un ancrage plus fort dans les quartiers illégaux ainsi que dans les quartiers traditionnels où résident les populations musulmanes.

L'analyse des résultats d'un sondage de sortie de bureau de vote mené à l'occasion des élections législatives²⁹ de 1996 (Singh, 2000) montre bien un rapport de force axé autour de la confrontation entre le parti du Congrès et le BJP.

À l'échelle nationale comme à celle de Delhi, on observe deux corrélations inverses entre la catégorie économique des électeurs et leur propension à voter pour l'un des deux grands partis. Le parti du congrès est ainsi plus populaire dans les catégories défavorisées, alors que le BJP remporte le plus d'adhésion chez les catégories favorisées. Si ce rapport de force se trouve brouillé au niveau national par le poids important des partis locaux ou des partis de caste, il est particulièrement significatif à Delhi où on observe une symétrie quasiment parfaite : les deux grands partis s'y partageaient 90 % des voix aux élections de 1996.

Figure 4. Poids électoral des deux principaux partis dans les différentes catégories économiques (1996)



Source : Singh V.B., (2000)

²⁹ Élections des membres de la chambre basse (Lokh Sabha) du parlement Indien.

En terme de base électorale, on peut donc conclure que le BJP à Delhi représente essentiellement les classes moyennes et supérieures alors que le Congrès possède un meilleur ancrage dans les catégories les plus défavorisées. Le résultat des élections municipales du 13 avril 2007 montre cependant que le congrès s'est trouvé coupé de sa base populaire.

Le congrès enfermé dans une contradiction entre une politique de régularisation menée avec le support du centre et le respect des décisions de justice.

En pratique, le BJP - dont la base électorale traditionnelle est essentiellement constituée des classes favorisées - a réussi à tirer parti de la position dans laquelle s'est retrouvée le parti du congrès, ce dernier se trouvant aux responsabilités à chaque niveau de l'exécutif (gouvernement central, gouvernement du NCT Delhi, et municipalité) mais soumis à des décisions de justice.

En dénonçant la précipitation avec laquelle le parti du Congrès a fait notifier le *Master Plan de Delhi 2021* (MPD-2021), qui selon eux ferait de Delhi "un bidonville géant" ou un "*world class slum*", les responsables du BJP ont su conserver leur électoral aisément, et séduire les membres des *Resident Welfare Associations* qui souhaitent débarrasser leurs quartiers de toute activité commerciale informelle.

De son côté, la majorité du Congrès n'a pas réussi à présenter les élections municipales du 13 avril comme un référendum sur le *Master Plan for Delhi 2021*, ratifié en hâte par le gouvernement central deux mois plus tôt. Le dirigeant du Congrès qui menait la campagne du Congrès avançait ainsi la régularisation de 1 500 quartiers non-réglementaires comme un aspect phare de la politique du Congrès traduite localement par la promulgation du MPD-2021. Avec le répit que le MPD-2001 devait donner à une majorité des commerçants visés par la campagne de condamnation, cette mesure devait donc garantir la popularité du parti du congrès auprès des couches populaires qui constituent son électoral traditionnel.

Mais le caractère tardif de la publication du Master Plan of Delhi 2021 n'a pas permis au Congrès de convaincre cette base électorale populaire de sa capacité à les protéger contre les décisions de justice.

Le BJP quant à lui a su s'opposer visiblement à la campagne de condamnation, en prenant part aux manifestations contre la campagne de condamnation, tout en s'opposant au niveau parlementaire à tout processus législatif de régularisation. En jouant ainsi "sur les deux tableaux" il a donc su récolter les fruits de la contradiction dans lequel le Congrès se trouvait enfermé, entre le besoin politique de ménager sa base électorale populaire et l'obligation exécutive d'appliquer des décisions de justice très impopulaires au sein de cette population.

Conclusions

L'objectif de cet article était de montrer que l'accès des populations les plus défavorisées aux services d'eau et d'assainissement dépend de dynamiques politiques qui dépassent le cadre de la réforme du service en réseau.

La dernière partie a permis de souligner comment l'aspect légal du développement urbain à Delhi se pose comme un élément déterminant tant sur le plan électoral que sur le plan pratique, puisque les cours de justice ont le pouvoir de contraindre les exécutifs nationaux et locaux à mettre en oeuvre à l'échelle de la ville des campagnes de démolition de logements, de fermeture d'industries ou de condamnation de commerces qui modifient radicalement la structure urbaine.

En se basant sur le *Master Plan* formulé par la DDA pour déterminer ce qui dans la ville est légal ou illégal, les cours de justice consacrent les plans d'usage des sols comme la base indiscutable de ce qui doit être. Mais elles négligent par ailleurs le fait que les objectifs fixés par les planificateurs en termes de développement régional, ainsi que de production de logement, n'aient pas été atteints de leur côté.

La menace d'un afflux de migrants dans la ville de Delhi et les dangers que font courir le maintien d'une population qui dépasserait la "capacité d'accueil" (*carrying capacity*) de la ville ont été mentionnés par les cours de justice pour justifier la nécessité d'expulser les habitants des quartiers illégaux. Mais le bilan de la planification régionale montre que les flux migratoires qui ont eu lieu au cours des dernières décennies correspondent à ceux qui étaient prévus par les

planificateurs. La deuxième partie de cet article a montré que la différence entre ce qui était planifié et ce qui s'est effectivement déroulé peut se résumer à l'échec total de la démarche de planification régionale qui prévoyait la "déviation" de 2 millions de personnes vers des villes satellites.

Si on ajoute à cela la différence entre la production de logement dans le parc formel et les objectifs fixés par le Master Plan for Delhi 2001, on peut renverser le jugement moral formulé par les cours de justice et considérer que ce ne sont pas les habitants des quartiers illégaux qui sont "coupables" de résider sur des terrains qui ne leur appartiennent pas, mais que c'est plutôt l'incapacité des agences publiques à remplir les objectifs qui est responsable de cette situation.

Bien que les politiques de résorption de l'habitat précaire conduites à Delhi au cours des cinquante dernières années aient toutes affiché une démarche qui articule des programmes de réhabilitation sur site avec des programmes de recasement, c'est la démolition qui apparaît comme le mode d'intervention le plus pratiqué, le recasement n'étant souvent réservé qu'à une partie des ménages dont le logement a été détruit.

Si le *Master Plan for Delhi 2021* a consacré la régularisation massive des commerces visés par la campagne de condamnation conduite au cours de l'année 2006, il ne permet pas de prévoir de modification radicale, ni dans la dynamique de développement des quartiers illégaux, ni dans les politiques visant à leur résorption. Avec la caution des autorités judiciaires, c'est donc une dynamique urbaine particulièrement dure pour les populations les plus défavorisées qui semble devoir se maintenir au cours des prochaines années.

Il apparaît en effet que la politique actuelle conjugue une politique de fourniture de service morcelée avec une pratique de déplacement irrégulière et particulièrement brusque, les populations relogées arrivant sur des terrains vagues qui ne sont ni drainés ni équipés en services essentiels. Par ailleurs, la taille des sites fournis (entre 25 et 12,5 m²), et la structure urbaine particulièrement dense observée dans des colonies de recasement conduit à penser que les densités de peuplement dans ces quartiers sont particulièrement importantes (entre 1 000 et 3 000 habitants par hectares) et sont similaires à celles des quartiers illégaux.

En se replaçant dans le cadre d'une réflexion sur les stratégies de réduction de la pauvreté, dont l'extension des services d'approvisionnement en eau et en assainissement constitue l'un des outils, la conclusion principale de cet article porte donc sur la nécessité de travailler à la redéfinition en profondeur des politiques urbaines. Cela permettrait d'attaquer le problème de l'habitat informel à la racine et de proposer des politiques qui articulent résorption de l'habitat insalubre et régularisation de l'habitat irrégulier sur la base d'une vision claire de l'objectif d'intégration des nouvelles populations urbaines, ainsi que de la structure économique et sociale de la ville sur le long terme.

En particulier, il apparaît nécessaire de clarifier le rôle que jouent dans la vie économique de Delhi les habitants des quartiers illégaux insérés dans le milieu urbain, et d'évaluer les effets de la mixité sociale que cette insertion implique. Cette mixité pourrait être pérennisée par des opérations de réhabilitation sur site comme celles qui sont annoncées depuis plusieurs décennies. Mais les politiques effectivement appliquées au cours des dernières années conduisent plutôt à anticiper une évolution de la structure socio-spatiale vers une configuration où les ménages les plus pauvres se retrouvent concentrés à la périphérie de la ville dans de grands quartiers de relogement.

Le *Centre for Urban and Regional Excellence*, par exemple, a réalisé une évaluation comparative de programmes de réhabilitation *in situ* à Mumbai et de programmes de recasement menés à Delhi (CURE, 2006). L'étude indique que les programmes de recasement ont un impact économique négatif sur les populations touchées, alors que les programmes de réhabilitation *in situ* ont un impact positif. La portée de l'étude est cependant limitée par la nature des données utilisées. Les données ne concernent en effet que les ménages affectés par les programmes et ne comportent aucune information sur leur environnement économique.

Or la question doit être abordée du point de vue de l'ensemble du tissu économique. Dans le cas de ménages déplacés d'un bidonville situé en centre ville vers un quartier de relogement à plusieurs kilomètres de distance, il ne s'agit pas uniquement de mesurer le coût que représente pour ces ménages la perte de leur emploi, la déscolarisation de leurs enfants, et la destruction de

leur logement. Il s'agit également d'évaluer l'impact économique de leur déplacement sur ceux qui étaient auparavant leurs voisins, employeurs, fournisseurs, clients, etc...

Compte tenu du fait que les évictions constituent un phénomène continu dans les villes en développement, l'étude de l'impact économique global du déplacement d'un bidonville du centre urbain pourrait donner lieu à une démarche similaire à celle de l'application de l'économie expérimentale à l'évaluation des politiques de développement (Duflo & Kremer, 2004).

Une telle étude se baserait donc sur l'étude "en temps réel" des effets de la disparition d'un bidonville sur les différents marchés concernés : (i) le marché foncier (ii) les marchés locaux de biens et services (iii) le marché du travail.

Au-delà de l'évaluation de l'impact économique des déplacements sur les populations déplacées, il s'agit en effet de comprendre si la ville, dans son ensemble, a un intérêt économique à ce que les populations les plus pauvres se trouvent en permanence rejetées à la périphérie ou si elle doit au contraire adopter une politique volontariste favorisant la mixité sociale et économique.

Références

- Dewan Verma G. (2002) "Slumming India. A chronicle of slums and their saviors" Penguin Books India.
- DUEIIP (2001) "Delhi Urban Environment and Infrastructure Improvement Project. Water Conservation Treated Wastewater Recycling Feasibility Study Report." Government of National Capital Territory of Delhi Planning Department.
- Duflo E., Kremer M., (2004) "Use of Randomization in the Evaluation of Development Effectiveness" in Feinstein O., Ingram G.K., Pitman G.K. (eds.) Evaluating Development Effectiveness. World Bank Series on Evaluation and Development.
- Dupont V., (2000) "Spatial and demographic growth of Delhi", in Dupont V., Tarlo E., Vidal D. (eds.) Delhi. Urban Space and Human Destinies. Manohar Publishers
- Dupont V., Houssay-Holzsuech M., (2003) "Fragmentation et accès à la ville: une perspective comparative entre Le Cap et Delhi" in Gervais-Lambony Ph., Landy F., Oldfield S., (eds.) Espaces arc-en-ciel: identités et territoire en Afrique du Sud et en Inde. Editions Karthala.
- Dupont V., Milbert I., Sidhu M., (2000) "Delhi" in Dureau F., et alii. (eds.) Métropoles en mouvement, une comparaison internationale. Anthropos-IRD.
- Dupont V., Ramanathan U., (2007) "Du traitement des slums à Delhi" in Dupont V., Heuze D.J. (eds.) La ville en Asie du Sud. Analyse et mise en perspective. Purusartha N°26, EHESS
- Jaffrelot C., (2000) "The Hindu Nationalist Movement in Delhi. From 'Locals' to Refugees" in Dupont V., Tarlo E., Vidal D. (eds.) Delhi. Urban Space and Human Destinies. Manohar Publishers
- Jain A.K., (1990) "The making of a metropolis. Planning and growth of Delhi" National Book Organisation.
- Maria, Augustin (2007) "Quels modèles techniques et institutionnels assureront l'accès du plus grand nombre aux services d'eau et d'assainissement dans les villes indiennes ?" Thèse de doctorat en sciences économiques. Université de Paris-Dauphine.
- Planning Commission (2002) "Tenth Five Year Plan 2002-2007" Planning Commission, Government of India.
- Prins W.J.M, (1994) "Urban Growth and Housing Delivery Past and Present: A Comparative Analysis of Nineteenth-Century London and Contemporary Delhi." PhD Thesis, University of Leiden.
- Ramanathan U., (2004) "Illegality and Exclusion: Law in the lives of slums dwellers" IELRC Working Paper 2004-2
- Ramanathan U., (2006) "Illegality and the Urban Poor" Economic and Political weekly. July 22, 2006.
- Singh V.B. (2000) "Political Profile of Delhi and Support Bases of Parties" in Dupont V. , Tarlo E., Vidal D. (eds.) Delhi. Urban Space and Human Destinies. Manohar Publishers
- Tarlo E., (2000) "History in the making. Welcome Colony" in Dupont V., Tarlo E., Vidal D. (eds.) Delhi. Urban Space and Human Destinies. Manohar Publishers
- UN-Habitat (2003) "The challenge of slums. Global Report on Human Settlements, 2003." United Nations Human Settlements Programme.