



L'habitat informel à Delhi

Panorama historique et implications politiques

**Pierre-Noël Giraud
Augustin Maria**

Si la prévalence de l'habitat informel est un trait commun à toutes les villes indiennes, les nomenclatures utilisées pour caractériser le parc de logements varient et reflètent les contextes historiques, légaux et politiques propres à chaque ville. Le tableau propose un aperçu de la structure du parc de logements à Delhi au début du vingt et unième siècle. La population de Delhi, qui s'élevait en 2000 à environ quatorze millions de personnes, s'y trouve répartie dans neuf catégories d'habitat.

La première catégorie est celle des quartiers illégaux. Ces quartiers sont généralement construits sur des terrains publics ou privés sans l'accord du propriétaire et ils hébergent les populations les plus précaires. La principale politique en direction des quartiers illégaux a consisté jusqu'ici en leur démolition, accompagnée de l'allocation aux résidents pouvant justifier d'un séjour de plus cinq ans dans le bidonville, d'une parcelle dans une des colonies de relogement – généralement situées en périphérie de la ville – qui constituent la deuxième catégorie. La troisième catégorie est celle des quartiers non réglementaires. Ces quartiers sont situés sur des terres qui ont été divisées de manière illégale en lotissements. La propriété foncière bénéficie d'un statut légal ou quasi légal, mais la construction des bâtiments est considérée comme illégale. Les habitants de ces quartiers ne sont pas sujets à un risque d'expulsion ou de démolition comme les résidents des quartiers illégaux, mais leur accès aux services fait l'objet d'une négociation avec les autorités. Depuis 1961, des quartiers non autorisés ont été régulièrement régularisés par l'administration. Sept vagues de régularisation ont eu lieu entre 1961 et 2005. La régularisation permet aux résidents d'obtenir un statut légal pour leur propriété et un droit d'accès aux services urbains en échange du paiement d'une charge de développement. Les quartiers non réglementaires ainsi régularisés forment donc la quatrième catégorie. Bien que le terme de *slum* soit généralement utilisé par les habitants de Delhi pour

désigner les quartiers illégaux que l'administration désigne par le terme de *Jughi Jompri (JJ) clusters*, il existe une catégorie administrative qui porte ce nom et qui désigne les quartiers concernés par le *Slum (Improvement and Clearance) Areas Act* de 1956. Ces zones ont un statut légal, contrairement aux *JJ clusters*, et leur population est en général plus aisée. La vieille ville de Delhi et ses extensions représentent l'essentiel de cette cinquième catégorie. Les sixième et septième catégories correspondent aux « villages ruraux » et aux « villages urbains » se situant dans le périmètre de l'État de Delhi. Plusieurs villages préexistaient au développement de la ville de Delhi ou se sont développés plus récemment à la périphérie de la ville. Environ cent dix de ces villages ont atteint des niveaux de densité leur permettant d'être considérés comme urbanisés. La déclaration du statut urbain d'un village par l'administration de l'État de Delhi confère à ces résidents le droit d'accès aux services urbains en réseau. Enfin, la dernière catégorie correspond au parc de logements formel. Cette catégorie inclut les appartements construits par la *Delhi Development Authority (DDA flats)*, par des sociétés coopératives de logement (*Cooperative Group Housing Societies*), ainsi que les parcelles allouées pour la construction de logements individuels.

L'aperçu de la structure du parc de logements que fournit le tableau ci-dessous permet de constater qu'une part très importante de la population de Delhi vit dans des quartiers qui présentent un degré plus ou moins élevé d'informalité, cette informalité pouvant provenir du caractère illégal, non conforme, ou traditionnel du processus d'urbanisation des différents quartiers.

Il suffit de mettre en regard ces chiffres avec les statistiques sur la pauvreté économique telle que définie à partir du seuil officiel de pauvreté, pour illustrer comment

Structure du parc de logements à Delhi (2000)

CATÉGORIES (nomenclature administrative indienne correspondante)	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 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
Quartiers anciens déclarés bidonvilles (<i>Slum designated areas</i>)	2,66	19,08
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.

le problème de l'habitat informel se pose à Delhi à une échelle beaucoup plus large que celui de la pauvreté au sens des statistiques de revenus. En effet, en 1999-2000, seulement 9 % de la population de Delhi vivait en dessous du seuil officiel de pauvreté, fixé cette année-là à 545 Rs¹ par mois et par personne. Cependant, en comparant ces chiffres avec ceux de la répartition de la population de Delhi par type de quartiers (tableau ci-dessus), on observe que 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 la population vivant dans les quartiers anciens déclarés bidonvilles du fait de leur délabrement (19 %). 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.

De plus, des données sur les revenus des résidents des différents types de quartiers permettent de montrer que l'ensemble des catégories économiques se retrouve dans des proportions variables dans chaque type de quartiers. Ainsi, à partir de données d'enquêtes menées au début des années 1980, Jain (1990) propose un profil économique de la population des différents quartiers tels que défini précédemment. On y constate que les foyers pauvres sont répartis 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, est classée administrativement comme bidonville (*slum designated area*) – est relativement similaire à celui de l'ensemble de la ville. Elle accueille donc toutes les catégories économiques de la population en dépit de son statut

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

Le profil contrasté en termes physique et légal de ces différentes catégories d'habitat détermine le contexte institutionnel et technique dans lequel se pose le problème de l'extension des services de base à l'ensemble de la population de Delhi. On observe ainsi que les habitants des quartiers illégaux comme les *JJ clusters* ou non réglementaires comme les *unauthorised colonies*, n'ont aucun droit à une fourniture de services en réseau sous forme individuelle. Si les résidents des quartiers non réglementaires peuvent espérer la régularisation de leur quartier et l'extension des services en réseau, dans le cas des résidents des quartiers illégaux, la seule perspective d'un accès formel aux services consiste dans le relogement dans une *resettlement colony*, mais des études ont montré que la mise en place de ces services ne respectait pas les standards définis (Ali, 1996). Dans le cas des villages urbains et des quartiers anciens déclarés comme bidonvilles (*slum designated areas*), bien que la responsabilité d'extension existe en théorie, les difficultés liées à la configuration physique de ces quartiers peuvent être utilisées pour justifier l'absence de fourniture de services. L'élément fondamental de la gouvernance des services que constitue la responsabilité de l'administration en charge de la fourniture vis-à-vis des résidents est donc significativement mise en cause par le statut informel d'une majorité du tissu urbain.

1. Abréviation pour roupies.

Par ailleurs, les ambitions de contrôle de l'urbanisme affichées par la *Delhi Development Authority* (DDA) sont largement dénoncées comme déconnectées de la réalité. De plus, on constate un biais de la part de l'Agence qui a tendance à s'engager en priorité dans les projets les plus rémunérateurs qui profitent essentiellement aux classes économiques les plus favorisées. Enfin, pour les résidents les plus vulnérables, qui sont soumis à un risque d'expropriation, l'absence de politique claire de gestion de l'habitat informel représente un frein important à la mobilisation pour le développement de solutions collectives durables afin d'améliorer l'accès aux services de bases. Cette analyse conduit donc à considérer l'informalité de l'habitat et ses conséquences en termes de sécurité de l'occupation et de définition des droits sociaux pour les résidents comme un problème qui englobe les problèmes de pauvreté économique et d'accès aux services essentiels.

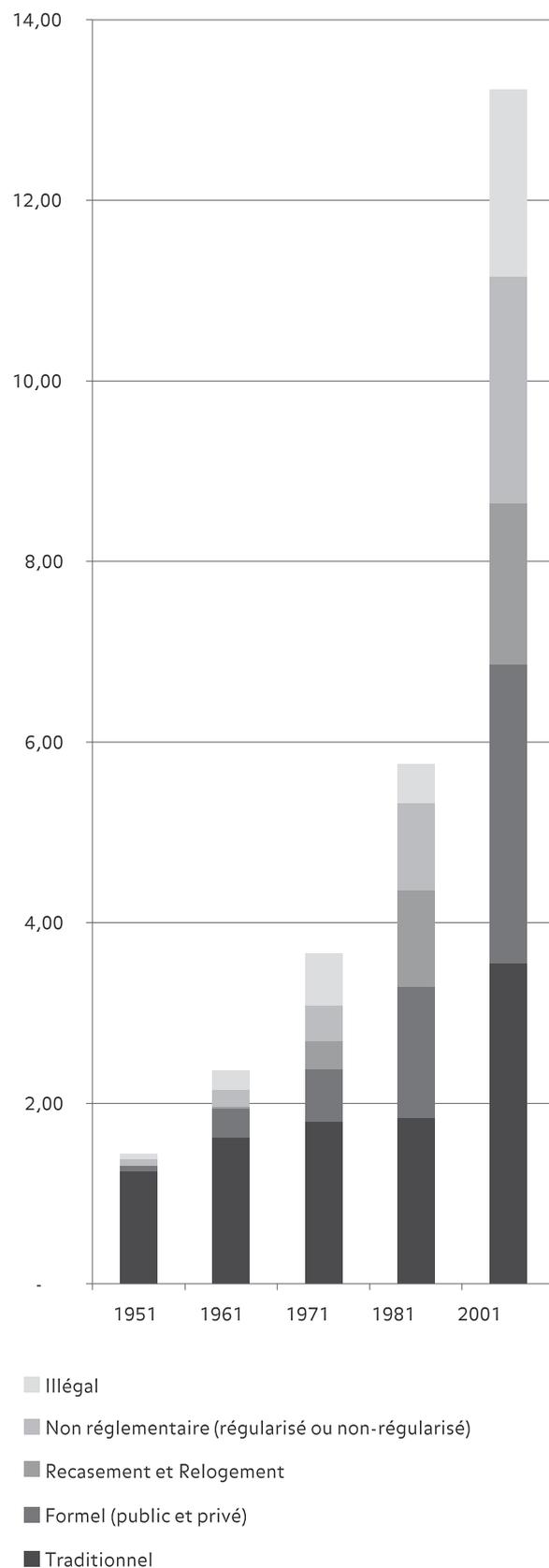
Analyse de l'évolution de la structure du parc de logements à Delhi (1951-2001)

Prins (1994) analyse les dispositifs de construction de logements à Delhi depuis l'indépendance. Il fournit des données décennales sur la structure du parc de logements à Delhi entre 1951 et 1981. Ces données peuvent être mises en regard avec les données de 2000 présentées dans le tableau de la page précédente. Pour cela, on regroupe les différentes catégories utilisées dans les différentes sources au sein des cinq catégories principales. La première catégorie est le parc formel, qui comprend les logements privés et publics, individuels ou collectifs, qui sont issus directement de dispositifs planifiés de fournitures de logement. La deuxième est le parc non réglementaire qui comprend les quartiers non-réglementaires, que ceux-ci aient été régularisés ou non. La troisième catégorie est le parc traditionnel qui comprend le cœur ancien de la ville essentiellement composé de la vieille ville fortifiée de Shahjahanabad (Old Delhi), ainsi que les villages urbains qui ont été absorbés par l'agglomération après cette date. La quatrième catégorie est le parc illégal, désigné par les termes de *Squatter Settlements* ou *Jhuggi-Jhompri Clusters*. Enfin, la cinquième catégorie est constituée du parc de logements issu des programmes de recasement et de relogement ayant touché une partie des résidents du parc traditionnel et essentiellement les résidents du parc illégal.

Cette catégorisation permet ainsi d'obtenir une vision d'ensemble des dynamiques d'évolution du parc de logements au cours de la seconde moitié du ^{xx}e siècle. Cet aperçu de l'évolution du parc de logements de Delhi sur les cinq décennies entre 1951 et 2001 est résumée ci-contre.

Ce panorama permet de fournir des ordres de grandeur significatifs sur l'articulation entre développement spontané et développement planifié dans la croissance de la ville.

Développement du parc de logements à Delhi (1951-2001)





Raghu Rai/Magnum Photo

On voit ainsi qu'en cinquante ans, à partir d'une ville essentiellement constituée du noyau traditionnel que représente la vieille ville fortifiée de Shahjahanabad, Delhi a évolué pour aboutir à une ville que l'on peut, au début du XXI^e siècle, 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.

Delhi jusqu'en 1960 : un développement essentiellement spontané

Depuis la fondation de la cité d'Indraprastha par la dynastie Pandava évoquée dans le Mahabharata, le site de Delhi a abrité de nombreux lieux de pouvoirs. On trouve ainsi à Delhi les vestiges de plus de sept cités impériales. Les deux plus récentes sont 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

Raj² fut 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 les migrations dues à 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 Penjab et du Sindh, qui se sont retrouvées dans le territoire pakistanais (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 million d'habitants en 1951.

L'image fournie par les données de 1951 est assez claire : 87 % de la population sont concentrés dans les zones d'habitat ancien composées de la vieille ville de Shahjahanabad et de plusieurs villages périphériques qui deviendront progressivement les villages urbains que la ville a depuis absorbés 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 Jhopri Clusters*). Enfin,

2. Empire anglais en Inde.

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 logements. Un parc de logements modernes 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. Mais la pression foncière conduit rapidement à réduire la taille des lots de recasement à 21 m². 3 667 foyers seront relogés dans le premier programme, et 46 090 dans le second³.

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).

3. DUEIIP, 2001. Chapitre 6, p. 11.

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 DDA⁴. 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 violations des 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. À 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 »⁵.

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 concédés 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

4. Prins, 1994, p. 134.

5. 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'ont 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.

700 000 personnes issues des quartiers informels ou anciens qui seront déplacés (Dupont, Milbert, Sidhu, 2000).

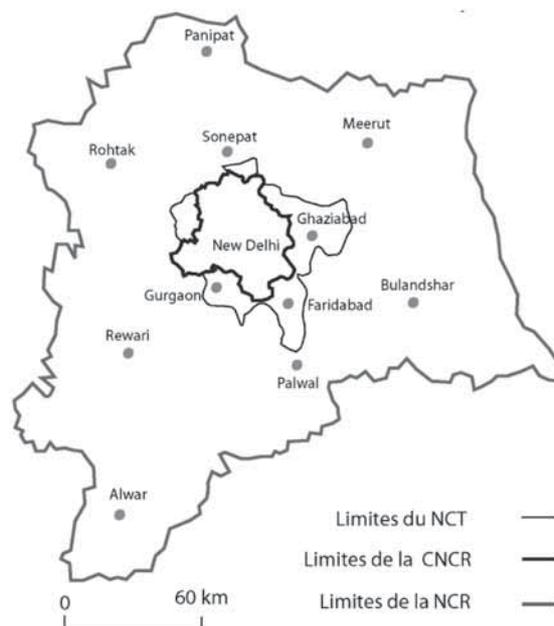
À l'issue de la campagne de démolition menée au cours de l'état d'urgence, seulement 20 000 foyers subsistent dans le parc de logement illégal en 1977⁶. Cet épisode apparaît sur le diagramme page 29, où l'on peut observer un déclin du nombre de personnes résidant dans les deux catégories touchées par 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 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, 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 nivelé, seulement équipé de quelques lointaines pompes à eau, traversé par quelques routes principales et desservi par de rares autobus. Les plus pauvres n'ont pu faire face à des conditions de vie aussi difficiles. Beaucoup finirent par vendre leur parcelle et 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.

Limites des différents territoires de planification (NCR, DMA et NCT)



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 *Municipal Corporation* de Delhi (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 MCD, 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 MCD⁷ 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 reconnaisse que ces données soient approximatives, elles permettent de souligner que le nombre d'habitants de quartiers illégaux s'est accru plus rapidement que la population totale de la ville depuis 1977.

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

7. Cité dans HIC, 2002, p. 22.

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 MPD 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 quatorze 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. « Parvenir 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 »⁸.

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

À cet effet, trois niveaux régionaux de planification ont été définis, ce que montre la carte.

– 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 ceinture⁹ 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 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 11,2 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 deux 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 termes de logement, le MPD 2001 prévoit la mise à disposition de 1,6 million de logements. Une fédération d'associations de défense des droits des populations défavorisées de la capitale¹⁰ observe que par rapport à l'objectif initial de la DDA de 1,6 million 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.

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 essentiels 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

8. « 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 ».

9. Meerut, Panipat, Rohtak, Rewari, Alwar, Palwal, et Bulandshar.

10. Sajha Manch cité dans Sethi (2006).



Olivier Gaudron

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 démoli.

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 œuvre 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 quinze à vingt 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 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 nouveau tournant dans la politique de résorption de l'habitat précaire à Delhi avec la victoire de la coalition menée par le BJP¹¹

11. *National Democratic Alliance* (NDA).



Olivier Gaudron

aux élections législatives nationales de 1998 et l'arrivée de Jagmohan 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 Allievation*). 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. Le nombre de familles déplacées entre 1999 et 2004 est ainsi estimé à environ 38 000, ce qui représente plus du double du nombre de familles déplacées pendant la décennie 1990-1999 qui se situe en dessous de 14 000. 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 fussent-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'a 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 résidaient 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).

Conclusion

À la différence des démolitions menées durant l'état d'urgence, les campagnes de démolition à grande échelle menées 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 ainsi 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*, davantage concernés par des questions de justice sociale et de satisfaction des besoins immédiats des pauvres, en particulier leurs besoins en logement ». En se fondant 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 logements, 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. On 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 deux millions de personnes vers des villes satellites. Si on ajoute à cela la différence entre la production de logements dans le parc formel et les objectifs fixés par le *Master Plan* for Delhi 2001, on peut renverser le jugement 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. Avec la caution, et le plus souvent sur l'injonction 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 services morcelée avec une pratique de déplacement erratique 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 conduisent à penser que les densités de peuplement dans ces quartiers sont particulièrement importantes (entre 1 000 et 3 000 habitants par hectare) 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 essentiels 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., et 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 bibliographiques

Ali S., (1995), *Environment and resettlement colonies of Delhi*, New Delhi, Har Anand Publications.

CURE, (2005), *Final report on serving the poor*, New Delhi, Centre for Urban and Regional Excellence.

Dewan Verma G., (2002), *Slumming India. A chronicle of slums and their saviours*, New Delhi, Penguin Books India.

DUEIP, (2001), *Delhi Urban Environment and Infrastructure Improvement Project*, New Delhi, Government of National Capital Territory of Delhi Planning Department.

Dupont V., (2000), « Spatial and demographic growth of Delhi », in Dupont V., Tarlo E., Vidal D. (eds.), *Delhi. Urban Space and Human Destinies*, New Delhi, Manohar Publishers.

Dupont V., Houssay-Holzsuch M., (2003), « Fragmentation et accès à la ville: une perspective comparative entre Le Cap et Delhi », dans Gervais-Lambony Ph., Landy F., Oldfield S., (dir.) *Espaces arc-en-ciel : identités et territoire en Afrique du Sud et en Inde*, Paris, Éditions Karthala.

Dupont V., Milbert I., Sidhu M., (2000), « Delhi », dans Dureau F. et al. (dir.) *Métropoles en mouvement, une comparaison internationale*, Paris, Anthropos-IRD.

Dupont V., Ramanathan U., (2007) « Du traitement des slums à Delhi », dans Dupont V., Heuze D.J. (dir.), *La ville en Asie du Sud. Analyse et mise en perspective*, Purusartha, n° 26, Paris, EHESS.

Hazards Centre, (2004), *A report on the status of the first 28 families relocated from Hathi Ghat (Yamuna Pushta)*, Delhi, Hazards Centre.

Jagori Research Team, (2006), « Dreams Die First for Girls Fallouts of Eviction Operation in Yamuna Pushta », Manushi issue 152, pp. 2012-2018.

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*, New Delhi, Manohar Publishers.

Jain A.K., (1990), *The making of a metropolis. Planning and growth of Delhi*, Dew Delhi, National Book Organisation.

Maria A., (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, 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*, Thèse de Doctorat, Université de 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.

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*, New Delhi, 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*, New Delhi, Manohar Publishers.

UN-Habitat, (2003), *The challenge of slums. Global Report on Human Settlements*, New York, United Nations Human Settlements Programme.

Biographies

PIERRE-NOËL GIRAUD, polytechnicien de formation, est ingénieur général des Mines. Il est professeur d'économie à Mines ParisTech et professeur associé à l'université de Paris Dauphine. Ses travaux de recherche ont d'abord porté sur l'économie des commodités, en particulier énergétiques, et de l'environnement, puis sur l'économie industrielle. Depuis la fin des années 90, il travaille aussi sur la globalisation des entreprises et ses conséquences macroéconomiques et politiques, ainsi que sur l'industrialisation et la croissance urbaine durable dans les pays émergents. Il est l'auteur de sept ouvrages et de nombreux articles. Parmi ses derniers livres : *La mondialisation. Émergences et Fragmentations* (Sciences Humaines, 2008), *Le Commerce des Promesses. Petit Traité sur la Finance Moderne* (Points Seuil, 2009 et Seuil, 2001) et *L'Inégalité du Monde. Économie du monde contemporain* (Gallimard, 1996).

pierre-noel.giraud@ensmp.fr

AUGUSTIN MARIA est ingénieur civil des Mines de Paris et docteur en science économique. Sa thèse, soutenue en 2007 à l'université Paris Dauphine, aborde la question des dispositifs institutionnels et techniques qui permettront de généraliser l'accès à l'eau et à l'assainissement dans les villes indiennes. Augustin Maria est actuellement spécialiste eau et assainissement à la Banque Mondiale.

augustin.maria@gmail.com