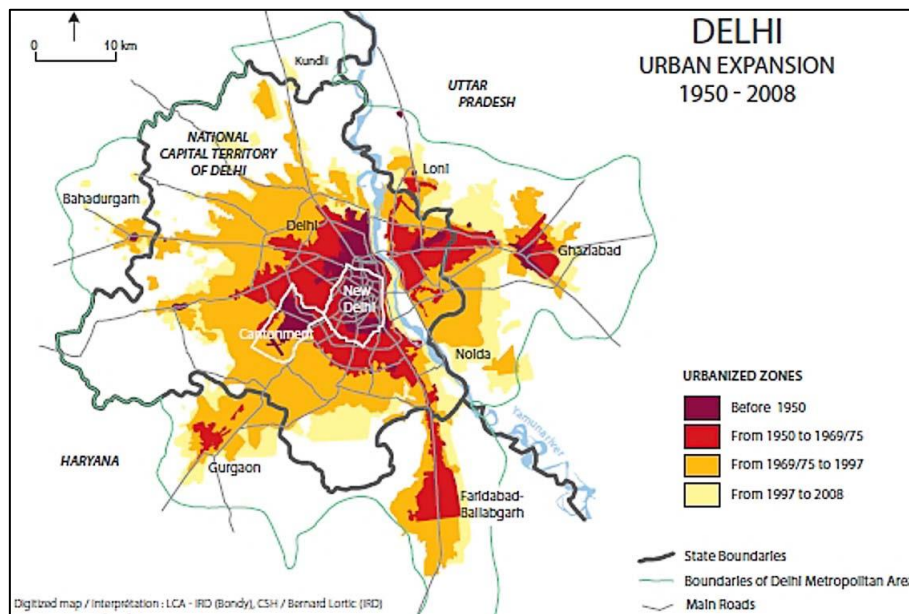


## DELHI UNE VILLE PLANIFIÉE DÉPASSÉE

À l'indépendance de l'Inde en 1947, la partition avec le Pakistan entraîne l'afflux massif et rapide de réfugiés à Delhi dont la population passe de 900 000 habitants en 1941 à 1,75 million en 1951. La croissance démographique à des taux de plus de 4% par an jusqu'au début des années 2000 s'est accompagnée d'une expansion urbaine importante et incontrôlée (Dupont, Milbert, *et al.* 2000). En 2011, ce sont 16,75 millions de personnes qui sont recensées sur les 1 483 km<sup>2</sup> du territoire de la capitale fédérale. Au-delà, la tâche urbaine s'étend sur les États voisins, et englobe villes satellites et corridors de développement pour atteindre plus de 22 millions de personnes (Carte 1)<sup>15</sup>.



Carte 1/D. Expansion urbaine de Delhi 1950-2008

(Dupont 2011: 6)

La grande majorité des travaux sur Delhi adopte une lecture politique de la ville et de son développement. Les questions de gouvernance, les relations de pouvoir, les jeux d'acteurs et les influences politiques sont les principaux sujets et filtres d'analyse du fonctionnement urbain. L'économie politique de Delhi apparaît comme déterminante pour expliquer son

<sup>15</sup> Sauf indication contraire, tous les chiffres sur Delhi proviennent du *Delhi Statistical Handbook* et du *Delhi Economic Survey*, eux-mêmes fondés sur le recensement national de 2011 (GNCTD, Directorate of Economics and Statistics 2012; GNCTD, Planning Department 2013).

développement et les politiques publiques mises en œuvre (Ahmad *et al.* 2013; Ruet 2009). L'une des conclusions unanimes sur la ville est que celle-ci est prise dans des contradictions sociopolitiques, que traduit l'exclusion des plus pauvres par un projet moderniste de ville globale (Dupont 2011; Kundu 2003; Tawa Lama-Rewal 2012) poussé par la classe moyenne et supérieure (Gandy 2008; Ghertner 2011a; Nath 1993).

Sans nier la réalité de ce phénomène, il est réducteur de limiter Delhi à cette dichotomie : entre les bidonvilles stigmatisés et les enclaves aisées, existe une urbanisation intermédiaire longtemps ignorée par les pouvoirs publics comme par la recherche académique. La campagne de régularisation engagée par le gouvernement de Delhi depuis 2007 a replacé ces quartiers irréguliers – colonies non-autorisées et villages – au centre de l'agenda politique. La recherche commence à s'y intéresser (Lemanski & Tawa Lama-Rewal 2013; Zimmer 2012), mais toujours davantage en termes politiques et sociaux que spatiaux et physiques. En nous concentrant sur les dynamiques de développement de ces quartiers intermédiaires, nous prenons comme hypothèses qu'il existe à Delhi des logiques autres que celle de la distinction entre les deux extrêmes que sont les bidonvilles et les colonies bourgeoises, et que d'autres dynamiques que celles des influences politiciennes et des jeux de pouvoir peuvent participer de la fabrique urbaine. Delhi étant connue pour être un exemple d'« échec » de la planification (Datta & Jha 1983; Nath 1995), il s'agit en outre d'identifier d'autres mécanismes de fabrique urbaine liés à la consolidation et la viabilisation des quartiers irréguliers.

Pour comprendre en quoi les quartiers irréguliers delhiites sont les oubliés du planificateur, il faut d'abord reprendre l'histoire de la planification urbaine de la capitale depuis les années 1950 (1). Nous verrons ensuite que, là où la planification est absente, d'autres politiques et actions urbaines prennent en considération le développement de cette catégorie d'habitat populaire (2). Enfin, le cadre général d'intervention des entreprises de services dans les quartiers irréguliers, pris entre ces deux logiques, est présenté (3)<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Aux élections de décembre 2013, la défaite du parti du Congrès – au pouvoir à Delhi depuis 1998 avec la même Ministre en chef – face au parti anticorruption créé en 2011 laissait entrevoir des changements profonds, le nouveau Ministre en chef s'étant engagé prioritairement sur les questions de l'accès à l'eau, des tarifs de l'électricité et des colonies non-autorisées. Cependant, sa démission en février 2014 a laissé en suspens ces réformes et Delhi est sous administration présidentielle dans l'attente d'un nouveau gouvernement. Cette recherche présente la situation avant les élections, sans pouvoir présumer de l'évolution de la situation politique.

## 1. TROP DE GOUVERNANCE, PAS ASSEZ D'ADMINISTRATION<sup>17</sup>

Bien que dotée d'une structure gouvernementale *ad hoc* au niveau du territoire métropolitain, Delhi est soumise à l'intervention d'une telle multiplicité d'organismes qu'il est difficile d'y voir une cohérence de l'action publique. D'après les rapports gouvernementaux eux-mêmes, le développement incontrôlé de Delhi est lié à un déficit de gouvernance, à une inadéquation de la conception de la planification et au défaut de mise en œuvre du plan.

### 1.1. LA GOUVERNANCE COMPLEXE DU *NATIONAL CAPITAL TERRITORY* DE DELHI

Capitale de l'Inde depuis 1911, Delhi a longtemps été directement administrée par l'État central. Aujourd'hui encore, les compétences en termes de police et d'aménagement restent du ressort du gouvernement indien (GoI). La *Delhi Development Authority* (DDA), créée en 1957 et sous tutelle du ministère central du développement urbain, est l'établissement public en charge de l'élaboration des plans d'aménagement de Delhi. Dès les années 1960, la *Delhi Development Authority* a étendu ses fonctions à la mise en œuvre des plans, c'est-à-dire acquisition, aménagement, lotissement, construction et attribution des terrains, devenant ainsi un organisme relativement autonome et tout-puissant dans la capitale (Milbert 1998).

#### ▪ Organisation administrative et politique

Ce n'est qu'en 1991 que Delhi devient le *National Capital Territory*, statut similaire à celui des autres États indiens. Le gouvernement de Delhi (GNCTD) a une compétence d'administration générale sur le territoire, exceptions faites de la police et de l'aménagement. Le département du développement urbain est en charge de la régularisation des colonies non-autorisées. Plusieurs autres structures paraétatiques du gouvernement de Delhi participent à la fabrique urbaine (Figure 3) : le *Delhi Jal Board* (DJB) pour l'eau et l'assainissement<sup>18</sup>, le *Public Works Department* (PWD) pour les routes et équipements publics, la *Delhi State Industrial and Infrastructure Development Corporation* (DSIIDC) sur les zones industrielles, le *Irrigation and Flood Control Department* (I&FC) dans les zones inondables, le *Delhi Urban Shelter Improvement Board* (DUSIB) pour les bidonvilles. Trois entreprises privées

---

<sup>17</sup> 'Delhi has too much governance and not enough administration' (Pinto 2000: 160).

<sup>18</sup> *Sewerage et drainage* sont à Delhi des réseaux distincts et indépendants ; on parlera ici des égouts ou de l'assainissement sous responsabilité du DJB d'un côté, et du drainage ou des caniveaux dépendant de l'autorité propriétaire de la voie – municipalité, PWD, DSIIDC etc. (Figure 3) – de l'autre.

(*distribution companies* ou DISCOMs) assurent la distribution de l'électricité, celles en charge de la production (GENCO) et du transport (TRANSCO) restant publiques ; le secteur est régulé par la *Delhi Electricity Regulatory Commission* (DERC).

Les gouvernements locaux sont au nombre de cinq. La municipalité de New Delhi et le conseil du Cantonnement gèrent des zones dépendant de l'administration fédérale et de l'armée. Ces enclaves aisées, de statut particulier ne couvrent que 5% du territoire et 3% de la population et ne sont pas concernées par les problématiques générales de la métropole. Le reste du territoire est géré par trois *Municipal Corporations of Delhi* (MCD) : nord, sud et est, qui dépendent du ministère central de l'intérieur. Elles résultent de la division en 2012 de l'unique municipalité qui couvrait tout le territoire. Les nouvelles entités municipales gardent les mêmes prérogatives et compétences, à savoir entre autres gestion des équipements publics de proximité, réalisation des plans de développement locaux, autorisations de construire<sup>19</sup>...

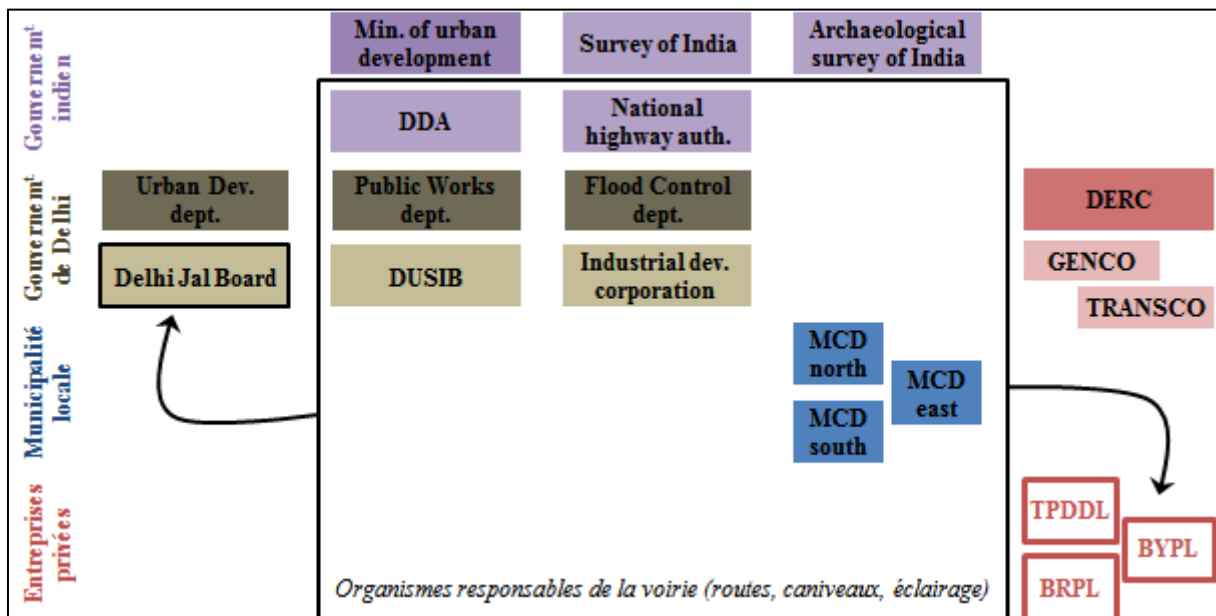


Figure 3/D. Principaux organismes en charge du développement urbain<sup>20</sup>

(L. Criqui)

### ▪ Une gouvernance brouillée

Les analyses divergent quant au fait de savoir si c'est la multiplicité d'organisations qui est la cause du désordre dans les politiques urbaines à Delhi (Siddiqui *et al.* 2004), ou si ce sont seulement les mécanismes de coordination qui sont défailants (Kumar 2002). Quoiqu'il en

<sup>19</sup> Il est encore trop tôt pour estimer l'impact de cette restructuration, voire pour qu'elle en ait eu un. En pratique, les acteurs ne font pas – encore – la distinction entre les municipalités, terme générique qui est ici utilisé par convenance pour traiter de l'action des trois autorités municipales en général.

<sup>20</sup> Secteurs du transport, du logement et de la construction exclus.

soit, la gouvernance de Delhi est traversée d'une série d'anomalies institutionnelles qui pèsent sur la capacité d'administration de la ville (Ghosh *et al.* 2009). Il y a tout d'abord des problèmes de coordination entre les échelles de gouvernement central, étatique et local dont les compétences ne sont pas clairement distinctes : les municipalités ont une faible capacité d'action, le gouvernement de Delhi a des compétences qui recouvrent les fonctions des municipalités et la *Delhi Development Authority* a des prérogatives concurrentes de celles des municipalités et du gouvernement de Delhi (Siddiqui *et al.* 2004). En outre, sur le territoire de Delhi, les zones d'administration du gouvernement de Delhi, de planification de la *Delhi Development Authority*, d'intervention du DJB et des DISCOMs et les circonscriptions municipales se croisent et ne correspondent pas. Ces chevauchements créent une grande confusion quant aux institutions responsables sur chaque quartier en fonction du problème concerné. Lors des entretiens, les administrateurs et gestionnaires locaux se sont parfois eux-mêmes révélés incertains de leurs périmètres de responsabilités.

Pour les secteurs de l'eau, de l'assainissement et de l'électrification domiciliaire à strictement parler, le DJB et les DISCOMs respectivement ont des compétences claires et exclusives. En revanche, en ce qui concerne la construction et l'entretien de la voirie, la situation est plus complexe. En effet, l'autorité propriétaire d'une route est également chargée des caniveaux et de l'éclairage public sur cette même voie. Normalement, le département des travaux publics et la municipalité se partagent les responsabilités, le premier pour les voies de plus de 60 pieds<sup>21</sup>, soit 3 200 km de routes, la seconde pour les 26 500 km de voies plus étroites. Cette répartition est cependant à nuancer : d'une part, les voies de 60 pieds ont été transférées au département des travaux publics lors de la division de la municipalité, sans que le transfert ait été accompagné d'un mécanisme de suivi des dépenses engagées. D'autre part, la *National Highway Authority*, la *Delhi Development Authority*, la corporation pour les zones industrielles et le département des inondations ont chacun autorité sur des zones spéciales de la ville : corridors des autoroutes urbaines, zones de développement foncier, zones industrielles et inondables sortent ainsi du droit commun. La répartition des responsabilités d'un organisme à l'autre est déficiente et longue, notamment entre la *Delhi Development Authority* et la municipalité (Kumar 2000; Pinto 2000; Siddiqui *et al.* 2004). En outre, tous ces organismes peuvent être directement et arbitrairement saisis par les élus locaux pour des travaux de voirie dans leurs circonscriptions, circuit exceptionnel qui démultiplie les problèmes de cohérence. Dans ces cas, ni la connectabilité des infrastructures ni la capacité de

---

<sup>21</sup> Environ 18 mètres.

la municipalité, du DJB ou des DISCOMs – organismes de droit commun – à prendre en charge leur maintenance ne sont vérifiées. La confusion quant aux compétences dilue les responsabilités et suscite l'apparition de zones grises négligées par tous.

Dans l'ensemble, la complexité administrative, la superposition des compétences et le manque de répartition claire des responsabilités perturbe la gouvernance de la ville. Tous les acteurs reconnaissent d'ailleurs qu'au vu de la multiplicité d'organismes impliqués, il serait nécessaire d'arriver à plus de coordination interinstitutionnelle.

## 1.2. PLANIFIER CONTRE LA CROISSANCE URBAINE

La planification urbaine à Delhi suit depuis cinquante ans un modèle réglementaire conventionnel inspiré par des modèles anglo-saxons. En théorie, les plans étaient structurés et volontaristes. Toutefois leur mise en œuvre a non seulement échoué à coordonner la fabrique urbaine, mais elle a aussi alimenté le développement incontrôlé de la ville (Milbert 2000).



Photo 2/D. Old Delhi, notifiée comme 'bidonville'  
(Delhi, Old Delhi, 17/02/2013)

Photo 3/D. New Delhi, ville moderne des Britanniques  
(Delhi, India Gate, 10/07/2011)

### ▪ Des objectifs modernistes

À la création de New Delhi en 1911, l'ambition des architectes britanniques est de faire de la nouvelle capitale une 'Rome Anglo-Indienne' (Jain 1990), un modèle de planification moderne par opposition à la vieille ville (Photo 2 & Photo 3). Ce modèle de ville aérée, peu dense et hiérarchisée a depuis imprégné la conception et la pratique de la planification urbaine. La planification delhiite, calquée sur les plans modernistes occidentaux, véhicule une vision élitiste et dirigiste de l'action urbaine, focalisée sur des objectifs esthétiques, et contenant un fort biais anticroissance et antipauvres (Mann 2005). Afin de faire face à la pression démographique liée à la Partition, la *Delhi Development Authority* adopte en 1962 le

premier *master plan* pour Delhi à l'horizon 1981 avec le soutien de la fondation Ford. Depuis, ce plan a été mis à jour en 1990 et en 2007 ; légalement, seule est prévue l'actualisation du plan initial. *Master plan* 1981, 2001 et 2021 sont à tort considérés comme trois plans successifs, alors que l'héritage légal et idéologique reste très prégnant.

Dans cette perspective, les planificateurs delhiites ont deux objectifs principaux. D'une part, il s'agit d'embellir la ville par des grands travaux (Milbert 1998) tout en éliminant les éléments non-modernes, c'est-à-dire en réalité les pauvres, du paysage urbain (Dupont & Ramanathan 2007). À l'occasion des Jeux Asiatiques de 1982 et des Jeux du Commonwealth de 2010, les bidonvilles – hébergeant paradoxalement les ouvriers des chantiers de construction (Milbert 2000) – sont régulièrement détruits (Baviskar 2003; Dupont 2004). D'autre part, l'ambition des pouvoirs publics a été, depuis les années 1960, de contenir et de détourner la croissance. La combinaison de grands projets de lotissement périphériques, d'absence de contrôle foncier dans les États voisins, d'incapacité de la *Delhi Development Authority* à augmenter l'offre de logements, d'une conversion spéculative des terres agricoles en espaces résidentiels, et d'une fuite des classes moyennes et supérieures de la congestion du centre fait de Delhi une agglomération au peuplement centrifuge (Dupont 2000a; Sridharan 2011) ou même une 'ville compacte inversée' (Kumar 2004). Les périphéries et villes satellites se développent et se densifient plus fort et plus vite que la ville centre, et c'est entre les deux, dans le vide créé par les pouvoirs publics, que l'urbanisation irrégulière s'est développée (Carte 4 & Carte 22).

Les pouvoirs publics ont longtemps été réticents à admettre l'existence des quartiers irréguliers de peur d'encourager l'urbanisation non-contrôlée, dans une vision malthusienne de la croissance urbaine (Milbert 2001). Ce refus de reconnaître que la demande de logements était insatisfaite par le secteur formel a occulté l'ampleur des besoins (Jain 2003a). La *Delhi Development Authority* a ainsi dans chaque révision du plan sous-estimé la croissance démographique. Par conséquent, faute de mobiliser les ressources nécessaires, elle a contribué à alimenter la construction informelle. En outre, les quelques logements construits sont davantage attribués aux classes moyennes et supérieures qu'aux populations modestes initialement ciblées (Kumar 2006a), et les terrains préemptés pour des projets de développement ne sont pas lotis à temps, restent vacants et sont rapidement envahis. De ce fait, l'offre de logements dans les quartiers irréguliers se développe aussi vite que la *Delhi Development Authority* est en retard. L'objectif de contrôle de la croissance urbaine est ainsi devenu une 'prophétie autodestructrice' (Alfasi & Portugali 2007).



Photo 4/D. À l'entrée de la zone urbaine  
(Delhi, Dwarka, 28/08/2011)

Photo 5/D. Dans les locaux de la DDA  
(Delhi, Dwarka, 21/12/2012)

### ▪ Une mise en œuvre en échec

Par ailleurs, la mise en œuvre opérationnelle du plan est difficile. La *Delhi Development Authority* est prise dans une logique centralisée, hiérarchisée et bureaucratique de *command-and-control* (Jain 2003a). Elle se positionne comme planificateur dans sa tour d'ivoire ou du *armchair professional* (Jain 2003b), attendant – vainement – des autres organismes un alignement aveugle et le développement conforme de la ville au plan. Le déficit de coordination non seulement crée des incohérences entre plan urbain et stratégies sectorielles, mais alimente aussi une réticence des acteurs à obéir à une organisation qui n'est pas leur tutelle officielle et qui impose unilatéralement ses décisions.

*One factor that has adversely affected co-ordination in the past is the over-arching powers and position of the development authorities in respect of land acquisition and development. This situation completely overwhelms other organisations and undermines their own position. Consequently, such organisations prefer to avoid working with development authorities. While the development authorities may have numerous powers to affect acquisition, planning, development and disposal of land, they have little direct power to change or modify the decisions of the primary providers [of amenities and services...]. Second, the problem of coordination also stems from the fact that the development plan is understood by the development authority as a coordinating mechanism rather than a set of agreed-upon policies and programmes. It is expected that once the plan is approved, other authorities will come forward to implement their respective policies. Other organisations simply do not recognize the saliency of the development plan. (Kumar 2000: 171)*

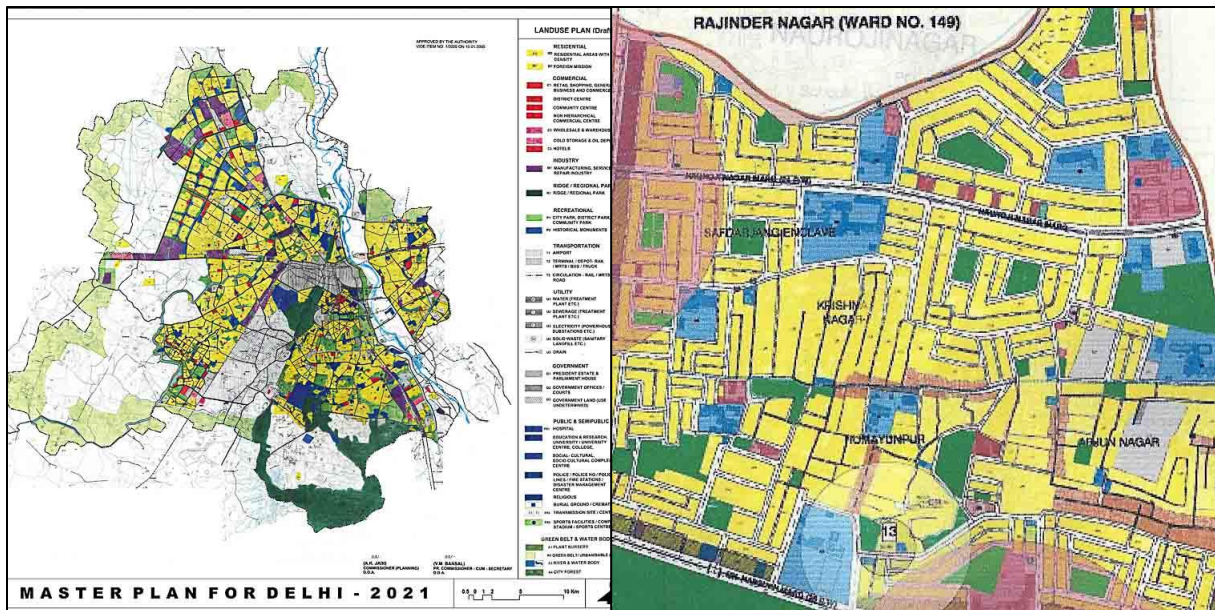
En outre, l'outil principal de planification urbaine est un plan d'usage des sols qui présente le zonage intégral et détaillé du territoire de Delhi (Carte 2). Ce document de référence est accompagné de normes de construction strictes : interdiction d'usage mixte des sols et faibles



coefficients d'occupation qui entretiennent l'étalement urbain (Toutain & Gopiprasad 2006). Les différentes versions du *master plan* sont ainsi des images parfaites sur le papier d'une planification foncière conventionnelle. En revanche, les dimensions sociales, économiques et territoriales du développement urbain ne font pas partie des leviers d'action envisagés. Quant aux infrastructures de services, elles n'apparaissent pour la première fois dans le plan qu'en 2007 ; et encore, ce n'est symboliquement que sous la forme d'annexe que sont reproduits les courriers des directeurs du DJB, de l'entreprise publique de transport d'électricité et de la municipalité pour les déchets, présentant des perspectives générales non-territorialisées.

Enfin, les autres outils consistent en une série de plans de développement qui suivent une hiérarchie *top-down* : tout d'abord le *master plan* métropolitain, puis seize plans de développement zonaux de la *Delhi Development Authority*, et enfin des plans de développement locaux pour les 272 circonscriptions, normalement réalisés par la municipalité. Ces derniers sont cependant encore moins opérationnels que le *master plan* : ce n'est qu'en 2011 qu'une trentaine d'études pilotes ont été confiées à trois universités delhiites. Les équipes déplorent les obstacles administratifs, le manque de pertinence de la commande politique et l'absence totale de cohérence avec les dynamiques locales et de coordination avec les autres acteurs. Elles en sont réduites à produire des cartes simplifiées et non-géoréférencées, estimant la municipalité incapable de les utiliser (Carte 3). Selon elles, en plus des problèmes de ressources humaines et financières, la mauvaise volonté de la municipalité s'explique par sa réticence à ouvrir des droits : cartographier des quartiers c'est reconnaître leur existence, et par là, reconnaître sa responsabilité en termes de services publics. À l'heure actuelle, plus les plans restent vagues, plus l'exercice est vain, mais moins cela a d'implications opérationnelles et moins la municipalité est donc engagée.

En tant qu'organisme créé pour planifier le développement de la capitale, la *Delhi Development Authority* s'est heurtée à tous les écueils du modèle conventionnel : approche hiérarchique, centralisée et bureaucratique ; incapacité à faire respecter des normes et des standards trop élevés ; approche physique et légaliste du territoire ; délais dans la réalisation du plan qui le cantonnent à une simple déclaration d'intention ; absence de coordination avec les autres acteurs de la fabrique urbaine ; manque de consultation de la population ; corruption et clientélisme etc. (Datta & Jha 1983; Narula 2009; Nath 1995). Delhi se trouve dans la situation paradoxale d'une ville très planifiée, dans le sens où la puissance publique s'attache à organiser et encadrer tous les éléments de la fabrique urbaine, mais où les mécanismes effectifs de celle-ci ne sont en fait ni coordonnés, ni programmés, ni contrôlés (Milbert 2000).



Carte 2/D. *Master plan* de Delhi 2021

(www.dda.org.in, 30/12/2013)

Carte 3/D. Détail d'un plan local de la MCD

(scan d'une étude des consultants)

### 1.3. IGNORANCE, DÉROGATIONS ET TENSIONS TRANSVERSALES

À la gouvernance complexe de Delhi, s'ajoutent des jeux d'acteurs particuliers qui, dans un contexte de multiplicité d'organismes et de répartition opaque et aléatoire des tâches, ouvrent des marges de manœuvre importantes. Ces tensions transversales réduisent à peau de chagrin les règles existantes et alimentent la politisation de l'action publique (Ahmad *et al.* 2013).

#### ▪ Flou politique

En raison de la non-application du *master plan*, le développement de la ville ne se fait pas tant en infraction délibérée et explicite au plan que par dérogation ou par ignorance des directives planificatrices (Rakodi 2001). Certains experts parlent ainsi des 'vacances de la planification' entre l'expiration d'un plan et l'adoption du suivant de 1981 à 1990 et de 2001 à 2007 ; ces périodes correspondent à la préparation des jeux internationaux et donc à la réalisation prioritaire de grands travaux, pour lesquels les règles urbanistiques ont été contournées par les pouvoirs publics eux-mêmes (Uppal 2009). Pendant les années 1980, profitant de ces errements, les quartiers irréguliers se sont développés de manière massive (Nath 1995), notamment aux marges de la zone urbanisable et sur la ceinture verte (Carte 4 & Carte 22).

Le cas des villages est symptomatique de l'incapacité des pouvoirs publics à faire respecter les normes urbanistiques : légalement, les villages ruraux sont exemptés de l'application des

normes de construction, mais ce n'est pas le cas des villages urbains englobés par l'étalement. Ces derniers dépendent normalement de la municipalité mais sont situés dans des zones de développement de la *Delhi Development Authority* (Risbud 2002). En raison de la méconnaissance des règles par les fonctionnaires et des doutes sur l'organisme responsable apparus lors des entretiens, les villages urbains bénéficient en pratique des mêmes exemptions alors qu'ils devraient respecter le *master plan* (Expert Committee on Lal Dora 2007). En réalité, les villages sont donc devenus des enclaves déréglementées, truffées d'agences immobilières, profitant de l'extension du métro, à la croissance exponentielle (Baviskar 2003; Jain 1990). Ces villages et leurs extensions sont assimilés aux colonies non-autorisées dans la campagne de régularisation. Plus qu'en violation directe du plan, ils se sont développés

*... en creux, par les politiques publiques foncières et d'urbanisme. Les quartiers informels se développent là où des règlements inadéquats incitent à leur contournement, là où les procédures institutionnelles et légales ont des 'ratés', là où des propriétaires indifférents, des procédures d'urbanisme ralenties ou des conflits fonciers rendent des terrains plus vulnérables que d'autres à l'occupation. (Clerc 2010: 68)*

#### ▪ **Interventionnisme politicien**

Au manque de compétence et de capacité administratives, s'ajoute le caractère 'poreux' de la bureaucratie indienne (Benjamin 2004). En effet, les élus ont une influence particulièrement importante sur les administrations et agissent comme de véritables patrons de leurs circonscriptions, tout en s'accusant les uns les autres de manipulations électoralistes et clientélistes. À Delhi, la situation est exacerbée par la compétition politique entre niveaux de gouvernement : le parti du Congrès était à la tête du gouvernement de Delhi depuis 1998, tandis que la municipalité est menée par le parti du BJP. Les élus auprès du gouvernement de Delhi sont les *Members of Legislative Assembly* (MLA), au nombre de 70 et élus pour cinq ans. Les dernières élections ont eu lieu en décembre 2013 ; cette échéance a créé, depuis 2012, une frénésie de travaux de développement, notamment dans les colonies non-autorisées. Les élus municipaux sont les *Municipal Councillors*, élus en 2012 pour cinq ans. À Delhi, ces derniers ont moins d'influence et de moyens que les MLA, ce qui n'empêche pas les tensions entre élus au sein des circonscriptions (Pinto 2000)<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Pour les secteurs et services ici étudiés, seuls les élus auprès du gouvernement de Delhi (MLA) sont concernés ; le terme d'élus locaux sera donc utilisé par défaut pour parler de ceux-ci.

Sur le plan concret, les élus disposent de fonds de développement pour leurs circonscriptions. Ces enveloppes à usage discrétionnaire sont accordées à chaque élu pour réaliser des travaux d'intérêt public. En période électorale, l'utilisation de ces fonds est déterminante pour s'assurer les réserves de votes (Keefer & Khemani 2009). Leur usage illustre ainsi encore une autre facette de la politisation de l'action urbaine à Delhi. En tant qu'intermédiaires entre la population et l'administration, les élus locaux sont particulièrement puissants et incontournables (Encadré 4). L'ignorance des circuits administratifs par les populations, l'utilisation discrétionnaire des fonds de développement, et la moindre expérience des fonctionnaires dans les bureaux locaux de la municipalité – qui les met en position de subordination et les rend vulnérables aux injonctions politiques (Pinto 2000) – font des administrations locales des lieux de négociation pour une action publique personnellement pilotée par les élus. Les populations se retrouvent dans une situation ambiguë : à la fois critiques du clientélisme et dépendantes pour l'obtention des services, elles peuvent aussi en être bénéficiaires si elles entrent dans le jeu (Jha *et al.* 2007).

#### Encadré 4/D. Le patronage des élus locaux

L'influence des élus est apparue à plusieurs reprises dans le processus même d'enquête. Faire une étude dans un quartier ou un secteur et son développement signifie s'interroger sur le rôle du MLA dans le processus (de Bercegol 2012). Je ne souhaitais pas me pencher en détail sur ces stratégies politiques, mais on ne contourne pas un MLA ! Ainsi, par exemple, pour me montrer un tronçon du réseau d'assainissement dont les travaux devaient être prochainement inaugurés, l'ingénieur du DJB a dû attendre l'autorisation du MLA. Ces travaux en l'occurrence n'avaient pas été financés par le MLA qui n'était en rien impliqué dans le projet. La visite s'est tout de même faite, accompagnée de l'assistant du MLA qui servait d'intermédiaire et suivait mes discussions avec l'ingénieur et les habitants. De même, les membres d'associations de résidents que j'ai rencontrés ont généralement insisté pour informer en amont leur MLA de ma venue, m'expliquant que toutes les questions que je posais relevaient de son implication, sa connaissance et son pouvoir, mais aussi laissant entendre qu'en discuter nécessitait de l'en informer en préalable, c'est-à-dire d'avoir une autorisation tacite...

Toutefois, les entretiens réalisés avec ces MLAs, quand ils ont eu lieu après moult annulations et 'lapins posés' (difficulté partagée avec Zimmer 2011) ont été décevants et n'ont pas permis de révéler les mécanismes à l'œuvre dans les travaux de développement. Qu'ils soient membres du parti au pouvoir ou de l'opposition, ils ont maintenu des discours politiques relayant des éléments de langage officiels et conventionnels. Même en abordant la question sous l'angle positif des travaux réalisés, ils ont été réticents à parler de leur rôle de facilitateur ou d'intermédiaire, des leviers d'action qu'ils pouvaient avoir, ou même simplement des manières dont ils utilisaient leurs fonds de développement

locaux. Ils ont refusé d'entrer dans les détails et les modalités de leurs modes d'intervention. Cette attitude donnait une impression d'opacité qui résonne avec la démobilisation des habitants. Ne connaissant pas les procédures officielles de l'administration, ils s'en remettent à leur MLA pour obtenir des services et se retrouvent démunis et dépendants du pouvoir de négociation de leur élu. Le rôle incontournable et la liberté d'action de ce dernier n'en sont que renforcés.

Enfin, le dernier arrivé dans la gouvernance delhiite est le pouvoir judiciaire. Depuis une dizaine d'années, dans le cadre des *Public Interest Litigations* (PIL)<sup>23</sup> lancés par la société civile, la Cour Suprême indienne et la Haute Cour de Delhi sont devenus des acteurs urbains à part entière. Les études sur l'émergence du pouvoir judiciaire montrent que les avis d'éviction des squatters pour permettre la réalisation de grands projets modernistes alimentent un discours et des actions antipauvres portés par les classes moyennes supérieures (Baviskar 2003; Bhan 2009; Dupont 2008; Ghertner 2008; Ramanathan 2006). Le pouvoir judiciaire a tendance à renforcer ainsi la vision moderniste et assainie de la ville telle que véhiculée dans le *master plan*. Sans remettre en question ce biais très défavorable aux bidonvillois, le cas des quartiers irréguliers intermédiaires ici étudiés mène à nuancer cette vision. En effet, les avis des cours de justice relatifs à la régularisation des colonies non-autorisées laissent apercevoir une position plus souple (Batra 2005; Kundu 2004), arguant d'un pragmatisme qui va parfois à l'encontre de la logique élitiste. L'émergence du pouvoir judiciaire en tant qu'arbitre entre administrations et entre gouvernement et population a eu un impact important sur le cadrage de la régularisation et des travaux de développement dans les quartiers irréguliers (chapitre 6). Cet acteur supplémentaire doit donc être pris en considération à l'étude de la fabrique urbaine, notamment puisque ses décisions encadrent l'action gouvernementale.

L'arrivée des réfugiés, la pression démographique et l'absence de barrières physiques ne peuvent seuls expliquer l'étalement actuel de Delhi, la diversité des types et statuts de quartiers, et l'absence de maîtrise du développement (Mann 2005). Ce sont les fondements et les pratiques mêmes de gouvernement et de planification de la ville qui expliquent en grande partie sa morphologie et sa structure éclatée. Les plans, de par leur conception inadéquate au contexte, ont également eu des effets pervers en repoussant dans l'illégalité tout un pan de l'urbanisation (Bhan 2013). Par conséquent, dans ce contexte idéologique et opérationnel, les pouvoirs publics ont du mal à concevoir et à aborder les zones d'urbanisation non-planifiée.

---

<sup>23</sup> Procédure de poursuite judiciaire au nom de et pour l'intérêt général.

## 2. LES COLONIES NON-AUTORISÉES : L'ENTRE-DEUX

L'éclatement administratif et l'éparpillement des responsabilités, les hésitations idéologiques, les manipulations électoralistes, les tensions sociales et l'intervention des instances judiciaires sont autant de facteurs qui brouillent les décisions relatives à l'urbanisation irrégulière.

*The case of Delhi's unauthorized colonies is indeed a complex situation involving various conflicting interests. It is not only a conflict between town planners – or civic authorities – and city dwellers indulging in 'illegal' residential practices, but also a conflict between two different sections of civil society, opposing environmentalist NGOs and the residents of unauthorized colonies and their associations. (Dupont 2005: 337)*

Ce n'est que par défaut, sur injonction politique ou au coup-par-coup que les pouvoirs publics interviennent dans les quartiers irréguliers, sans pouvoir se référer ni à des mandats officiels, ni à un cadre de planification<sup>24</sup>. Bien que le gouvernement de Delhi ait publiquement été engagé pour la régularisation des colonies non-autorisées, les modalités de mise en œuvre, la réalisation des travaux de développement<sup>25</sup> et les résultats sur le terrain restent peu probants.

### 2.1. CATÉGORIES ET STATUTS DE QUARTIERS

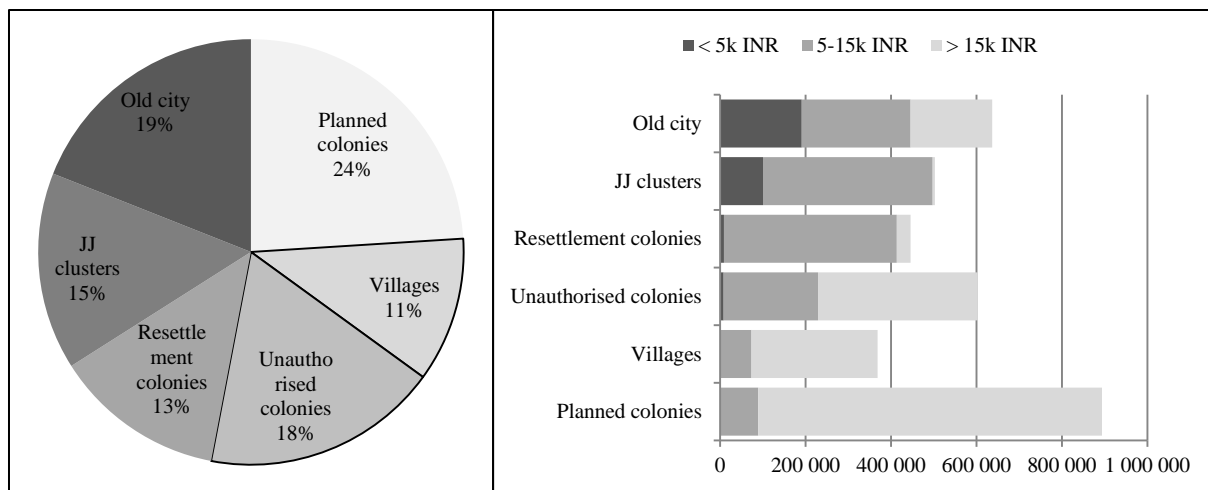
Delhi est une ville dispersée socialement et spatialement (Dupont 2000b). Le *master plan* distingue huit catégories d'habitations, bénéficiant de statuts et de droits différents : colonies planifiées, villages urbains, villages ruraux, colonies non-autorisées, colonies non-autorisées régularisées, colonies de recasement, *Jhuggi-Jhomprī clusters*<sup>26</sup>, vieille ville (Graphique 1). Les seules données officielles et utilisées par tous les acteurs sur la répartition de la population entre ces catégories datent de 2000, ou en sont des extrapolations (GoI, Ministry of Environment and Forests & GNCTD, Planning Department 2001), et sont désormais incohérentes avec plusieurs autres études spécifiques. Il est difficile de savoir aujourd'hui précisément comment la population se répartit dans les différents quartiers, mais il est généralement et officiellement admis que seul un quart des logements est formel.

---

<sup>24</sup> Étant donné que la régularisation et les travaux de développement des colonies non-autorisées étaient une question d'actualité brûlante avant les élections de décembre 2013, les réglementations qui s'appliquent sont en constante évolution, et les ordres donnés par le gouvernement à ses départements tout autant que les déclarations publiques s'en détachent parfois. On traite ici de la situation à l'été 2013.

<sup>25</sup> *Development works* : travaux publics relatifs à la voirie et aux infrastructures physiques en réseau – eau, assainissement, électricité, drainage (excluant les équipements sociaux, scolaires et sanitaires).

<sup>26</sup> Poches de bidonvilles précaires et insalubres mais dont l'existence est enregistrée par le gouvernement.



Graphique 1/D. Catégories d'habitat

Graphique 2/D. N° de ménages par tranche de revenu

(L. Criqui d'après microHome solutions 2011)<sup>27</sup>

### ▪ Une 'classe moyenne émergente' bourgeoise

Dans l'ensemble, les classes aisées, moyennes et supérieures, habitent dans les quartiers résidentiels de Delhi sud et les lotissements développés par des promoteurs publics, privés ou des coopératives (Photo 7). Ces résidents des quartiers formels sont dans une logique d'autonomisation : ils ont recours à des services exclusifs sous la forme de 'biens de club' (Ruet 2009) et se désolidarisent du réseau public (Jaglin 2001a; Maria 2006). Cette culture de la distinction se retrouve dans un discours très dur envers les populations plus pauvres, les 'mauvais payeurs', et dans un refus de s'engager dans des relations de redistribution (Encadré 3). Ce sont ces classes moyennes-supérieures qui se mobilisent en tant que société civile sur les questions urbaines. Leur activisme repose sur un usage extensif des procédures judiciaires et du *Right to Information* (RTI)<sup>28</sup> dans le but de défendre les droits des 'bons' citoyens, l'application de la loi et de l'ordre, et le bon fonctionnement de l'administration (Bhan 2009; Chakrabarti 2007; Dupont 2011; Ghertner 2011a; 2012; Srivastava S. 2009; Tawa Lama-Rewal 2012). Ces mouvements 'environnementalistes bourgeois' (Baviskar 2003) sont préoccupés par des enjeux de qualité de la vie et sont indifférents, si ce n'est hostiles aux populations vivant dans les quartiers informels. Leur montée en puissance semble se faire finalement au détriment des classes sociales inférieures, perçues comme des obstacles à la réalisation du projet moderne de Delhi ou des profiteurs des services publics.

<sup>27</sup> Ces chiffres sont approximatifs et n'ont pas pu être vérifiés ; ils illustrent simplement des tendances générales qui corroborent un ensemble d'autres informations, études et discours cohérents.

<sup>28</sup> Procédure de droit d'accès à l'information relative à tout organisme public.

### ▪ Des bidonvilles insalubres et stigmatisés

À l'opposé du spectre, on trouve la vieille ville de Delhi, les colonies de recasement pour les bidonvillois déplacés, et les poches de *squat* éparpillées dans les interstices de la ville (*JJ clusters*). Ces zones sont caractérisées par une grande précarité socioéconomique et une insalubrité environnementale et spatiale ; y habitent les populations les plus vulnérables de la *economically weaker section*, sans accès aux services essentiels. La trame urbaine serrée et irrégulière ne permet de passer qu'à pied, les lots sont irréguliers et de petite taille, les habitations sans étages construites en matériaux temporaires (Photo 6). Pendant longtemps, les pouvoirs publics ont eu une attitude répressive vis-à-vis des bidonvilles, avec des vagues de démolition violentes (Bhan 2009). En parallèle, le *Delhi Urban Shelter Improvement Board* du gouvernement de Delhi est chargé de l'amélioration de ces quartiers et la *Delhi Development Authority* a développé des colonies de relogement ou de recasement en périphérie pour les populations déplacées, espaces souvent très mal équipés en services urbains (Ali 1995). Par ailleurs, c'est dans les *JJ clusters* et colonies de recasement que la plupart des ONGs interviennent. Ces quartiers font l'objet d'un traitement spécifique dans la sphère sociale, politique et académique (Dupont 2004; Dupont 2008; Dupont & Ramanathan 2007; Dupont & Sidhu 2000). Ils constituent l'archétype du bidonville auquel les acteurs delhiites pensent et se réfèrent par défaut lorsqu'ils parlent d'habitat informel (Encadré 3). Cet amalgame tend à niveler par le bas la conception des quartiers non-planifiés et occulte ainsi tout le pan intermédiaire de l'urbanisation qui nous intéresse ici.



Photo 6/D. Ruelle de *JJ cluster*  
(Delhi, Cluster Bahalla, 26/12/2012)

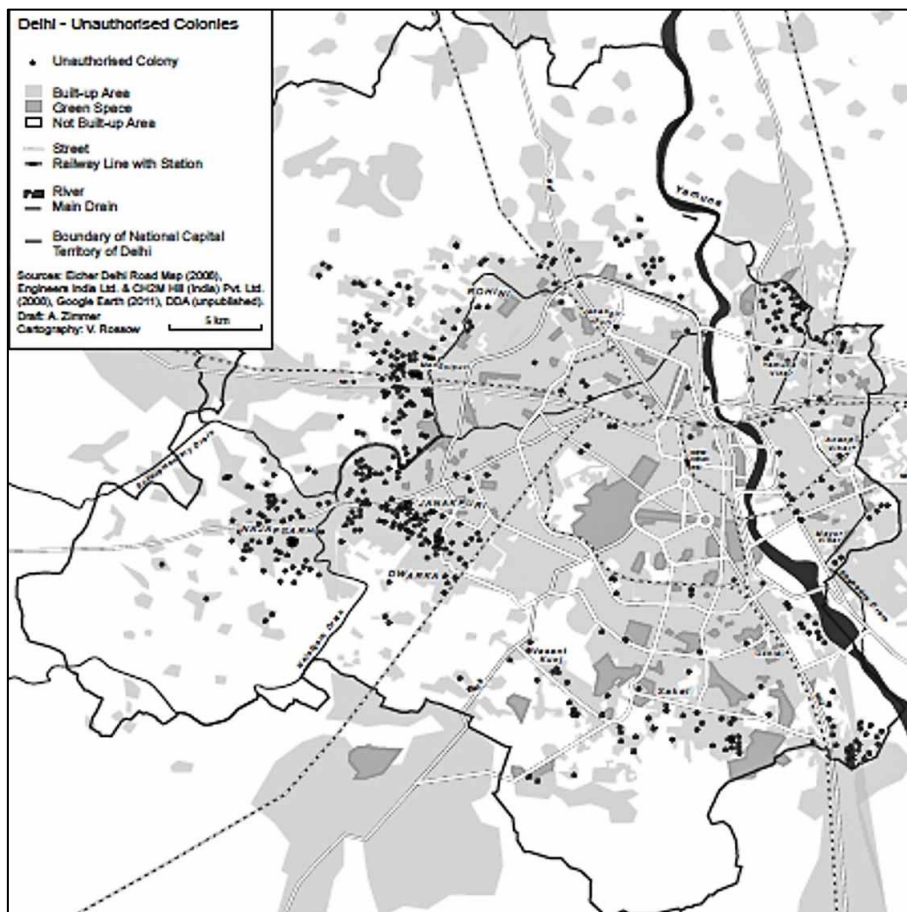
Photo 7/D. Colonie irrégulière au pied de lotissements  
(Delhi, Mangolpuri, 28/02/2013)

C'est entre ces deux pôles que se trouve l'urbanisation irrégulière telle que définie en introduction : les *unauthorised colonies* et les extensions de villages (Graphique 1), dernièrement concernées par la campagne de régularisation du gouvernement de Delhi.



## 2.2. LES COLONIES NON-AUTORISÉES : LES NI-NI

Incluses dans la catégorie de l'informel et par conséquent assimilées inconsciemment aux *JJ clusters*, les colonies non-autorisées n'avaient jusqu'à récemment pas fait l'objet de politiques ou d'études spécifiques, alors que leurs caractéristiques sont bien distinctes des autres types d'habitat non-planifié. C'est un *missing-middle* sociologique et politique (Lemanski & Tawa Lama-Rewal 2013), mais aussi urbanistique. Les imprécisions quant à l'ampleur-même du phénomène sont la preuve du manque d'attention qui lui est accordé. Les estimations vont de un à huit millions d'habitants (Zimmer 2012) ; le chiffre donné par les responsables du gouvernement de Delhi et généralement repris par les médias est de quatre à cinq millions, soit près d'un tiers de la population delhiite. À l'occasion des appels à régularisation, le gouvernement a recensé 118 colonies non-autorisées en 1961, 1071 en 1993 et 1639 en 2007.



Carte 4/D. Localisation des colonies non-autorisées

(Zimmer 2012: 91)

### ▪ Des quartiers légaux en infraction

Les colonies non-autorisées se situent principalement dans la frange extérieure de la zone urbanisable telle que définie par le plan (Carte 4). Elles sont à une distance suffisante pour que les terrains soient disponibles et abordables, sans pour autant être trop éloignées des pôles d'emploi et services publics. Bien qu'étant un processus continu depuis cinquante ans, il y a eu des pics de croissance notamment pendant les 'vacances de la planification'. La *Delhi Development Authority* reconnaît que les propriétaires agricoles ont profité de la non-application du plan, anticipé l'arrivée des services et revendu leurs terres par morceaux. Il existe aussi des colonies sur des terres notifiées pour développement mais laissées vacantes ; cette tendance est toutefois d'après le gouvernement minoritaire. En général, les terrains sont officiellement vendus et acquis : cession et achat sont formellement enregistrés chez des notaires. Ces documents de possession, sans pour autant être légaux, garantissent la sécurité de la tenure, et ce d'autant plus que ce marché est toléré et parfois soutenu par les élus (Jain 1990). Ce même processus existe dans les villages et leurs extensions sur les terres alentour.



Photo 8/D. Emprise sur les champs



Photo 9/D. Parcelles rectangulaires prédessinées

(Delhi, Burari, 25/01/2013)



Photo 10/D. Trame urbaine régulière

(Delhi, Burari, 25/01/2013)

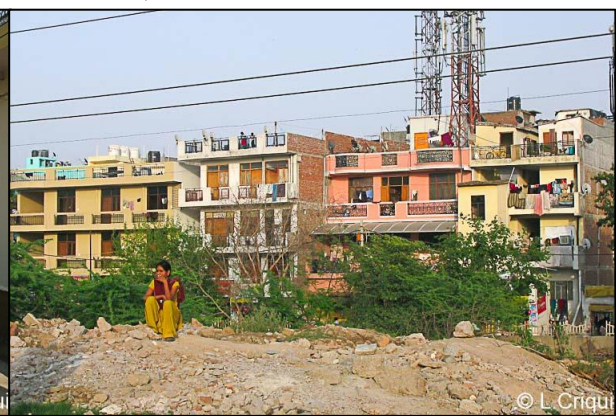


Photo 11/D. Constructions verticales consolidées

(Delhi, Sheikh Sarai, 10/03/2013)

En revanche, ces terres ne sont pas destinées à l'urbanisation. Leur subdivision et leur lotissement sont en infraction au plan : leur morcellement est interdit, les parcelles sont allouées indépendamment de l'usage des sols et la construction se fait sans permis ni respect des normes. Néanmoins, les lots étant souvent dessinés avant la vente, la morphologie de ces colonies est similaire à celle des quartiers planifiés (Puri 2008) : les voies y sont droites et régulières, et les lots de 100 à 300 m<sup>2</sup> rectangulaires et alignés. Pour autant, afin de valoriser la rente foncière, les largeurs de voie sont souvent sacrifiées ; ce sont donc des quartiers denses où les rues sont étroites et les espaces publics rares. Le processus de construction est quant à lui progressif et continu. La sécurité de la tenure encourage les investissements : après avoir acquis leurs parcelles, les habitants y construisent petit à petit en fonction de leurs capacités, mais en matériaux durs et permanents. En termes démographiques, ces colonies croissent dernièrement près de quatre fois plus vite que le secteur formel (Puri 2008), et ce sur les mêmes périmètres. Elles sont en voie de densification verticale qui convertit des constructions simples en petits immeubles de deux à quatre étages (Photo 8 sqq.).

#### ▪ Une petite classe moyenne fragile

Les colonies non-autorisées accueillent principalement les classes populaires. Le capital nécessaire à l'achat de la parcelle et les investissements pour la construction en dur des habitations requièrent des revenus minimaux et stables. Le manque de données actualisées sur ces quartiers ne permet pas de savoir précisément quel est le statut socioéconomique des habitants, mais plusieurs sources et études s'accordent sur le fait que les résidents des colonies non-autorisées ne sont pas les *economically weaker sections* mais les populations du *low-income group*, classe populaire ou petite classe moyenne pour plus de la moitié d'entre eux (Ahmad & Choi 2009; Dupont 2005; Lemanski & Tawa Lama-Rewal 2013; Puri 2008; Singh K. K. & Shukla 2005; Zimmer 2012). Les résidents rencontrés sont des commerçants de proximité, des enseignants, des petits fonctionnaires, des ouvriers salariés, des artisans et des employés du secteur privé des services, toutes des professions représentatives de la petite classe moyenne indienne (Heuzé 1999).

Cette classe populaire se distingue de ce qui est communément appelé 'classe moyenne émergente' à Delhi et en Inde, qui suit des logiques bourgeoises et des objectifs modernistes. Le positionnement social des résidents des colonies non-autorisées est autre : dans l'ensemble des discussions, transparaissent des aspirations à la stabilité et à la normalisation de leur situation, à l'amélioration de leurs conditions de vie par l'accès aux services et aux

équipements publics, à leur reconnaissance comme citoyens normaux par les pouvoirs publics, et ce tout en marquant leur différence par rapport aux classes inférieures. Les colonies non-autorisées sont respectables et ne sont pas des ‘*slums*’ ! Cependant, cette classe populaire est aussi moins structurée que les populations plus démunies : dans les petites enclaves que constituent les *JJ clusters*, il existe une communauté et une solidarité forte (Zimmer 2011). Le processus de constitution d’une colonie relève plus d’une logique de mobilité résidentielle individualisée : le promoteur vend les terrains à qui veut acheter, les résidents arrivent au fur et à mesure, sans se connaître ni avoir de raison particulière de s’impliquer dans l’action collective (Banerjee 2002). La structuration d’une communauté d’intérêts reste toutefois plus facile dans les extensions de villages. En effet, celles-ci étant souvent développées par des propriétaires locaux qui se transforment en promoteurs immobiliers, leurs liens entre le village traditionnel perdurent. D’après les habitants ‘historiques’, ces relations sociales sont néanmoins en train de s’affaiblir en raison d’une part de la croissance démographique, et d’autre part de l’arrivée de ménages plus jeunes et plus ‘urbains’ qui n’entrent pas dans les logiques communautaires traditionnelles.

#### ▪ **Entre critique et dépendance politique**

Les stratégies politiques de cette classe populaire sont ambiguës. Contrairement aux *JJ clusters*, les colonies non-autorisées ont pu et dû constituer des associations de résidents qui participent comme toute autre colonie au programme *Bhagidari* de partenariat entre la société civile et l’administration créé par le gouvernement de Delhi (Lemanski & Tawa Lama-Rewal 2013). Elles sont de la sorte assimilées aux quartiers planifiés. Cela dit, ces populations restent stigmatisées par les classes moyennes supérieures comme des personnes qui font peser sur les ‘*law-abiding citizens*’ – comme ils se définissent eux-mêmes – le coût de leur illégalité et de leur infraction à la ville planifiée. En outre, les colonies non-autorisées restent dépendantes des élus pour obtenir les services essentiels, reproduisant ici des traits plus caractéristiques de l’action politique des *JJ clusters* (Edelman & Mitra 2006). Les associations de résidents des colonies non-autorisées n’entrent pas dans la logique de mobilisation autonome et de recours au droit des classes supérieures : à la fois critiques, démunies et résignées, leur faible mobilisation tend à les garder dépendantes des circuits traditionnels de clientélisme et de recours à la bureaucratie poreuse (Encadré 4).

Enfin, étant non-planifiées et non-autorisées, ces colonies sont par défaut non-connectées aux réseaux de services. À leur apparition, elles sont approvisionnées en eau par des camions-

citernes, puits et forages directs dans la nappe phréatique. Une fois consolidées et structurées, certaines colonies installent elles-mêmes des mini-réseaux à partir des puits et bornes-fontaines (Photo 12). Des petits opérateurs privés montent également des commerces de distribution d'eau (Kacker & Joshi 2012). Pour l'assainissement, les habitants installent des fosses septiques, des latrines, ou utilisent les toilettes publiques parfois installées par la municipalité. Par ailleurs, le vol d'électricité est une pratique courante par piratage des installations voisines (Photo 13). Néanmoins malgré le piratage – mode d'obtention gratuite – le recouvrement des coûts dans ces quartiers n'est pas une réelle difficulté comme l'attestent les entreprises de services : les habitants ont la capacité de payer leurs factures, et les stratégies alternatives qu'ils mettent en place pour compenser l'absence de desserte leur sont au moins aussi coûteuses que ce que serait leur facture officielle (Dutta *et al.* 2005). Plusieurs études montrent qu'il existe en outre un consentement à payer pour les services, afin de se libérer de la dépendance d'arrangements alternatifs chers et de mauvaise qualité (Dimri & Sharma 2006). Cette analyse est corroborée par les déclarations des résidents qui aspirent à leur régularisation et à leur entrée dans le fonctionnement 'normal' du réseau et par là de la ville (Sajha Manch 1999), demande encore une fois typique des petites classes moyennes.



Photo 12/D. Réseau d'eau clandestin  
(Delhi, Sheikh Sarai, 10/03/2013)

Photo 13/D. Piratage du réseau électrique  
(Delhi, Burari, 25/01/2013)

Ni autorisées ni illégales, ni lotissement ni bidonville, ni régulières ni désordonnées, ni finalisées ni provisoires, ni riches ni pauvres, ni simples réservoirs de votes ni mouvement civil, ni *exit* ni *voice*... Sur le plan urbain, les colonies non-autorisées présentent les caractéristiques d'une urbanisation progressive, consolidée et pérenne ou *occupancy urbanism* (Benjamin 2008). Elles offrent une solution de logement adéquate à une classe populaire qui peine à être reconnue par les pouvoirs publics, les mouvements sociaux et la recherche. Pourtant, les colonies non-autorisées font indéniablement partie du paysage urbain, politique

et social de Delhi : leur régularisation les a mises sur le devant de la scène et leur apporte d'ores et déjà une présence dans le débat public à défaut d'une légitimité dans la ville.

### 2.3. LA DIFFICILE CONSTRUCTION D'UNE POLITIQUE DE RÉGULARISATION

Les pouvoirs publics ont longtemps cherché une politique vis-à-vis des colonies non-autorisées. Dotés de la vision de Delhi comme ville moderne et ordonnée, les planificateurs n'avaient et n'ont toujours pas les outils conceptuels et techniques pour intégrer le traitement de quartiers irréguliers. Ce n'est donc pas par pragmatisme ou par adaptation volontaire des cadres de l'urbanisme et de la planification officiels qu'est abordée la question des colonies non-autorisées. Les politiques de régularisation ont davantage été modelées par des décisions judiciaires, des jeux de pouvoir entre administrations et des calculs électoralistes.

#### ▪ Un procès qui crée des droits ?

À l'adoption du *master plan* en 1962, le gouvernement indien régularise une centaine de colonies de réfugiés de la Partition. Ces colonies étant apparues avant la création de la *Delhi Development Authority*, il s'agit plutôt d'une amnistie initiale que d'une régularisation. La première réelle régularisation a lieu en 1977 pour 567 colonies, aujourd'hui appelées *regularised-unauthorised colonies*. Cette régularisation est souvent présentée comme un signe de paix sociale suite à la levée de l'état d'urgence. Les pouvoirs publics sont ensuite restés largement inactifs. En 1993, le – nouvellement créé – gouvernement de Delhi lance une campagne de régularisation, très vite suspendue par un procès pour intérêt public (PIL) lancé par l'association civique *Common Cause*<sup>29</sup>. Celle-ci défendait trois idées principales :

- régulariser les colonies non-autorisées signifie encourager l'illégalité et la corruption ;
- régulariser implique le raccordement aux services alors que les opérateurs n'ont pas la capacité de les desservir et donc cela va entraîner la dégradation du service existant ;
- régulariser est une décision électoraliste qui va créer un précédent légal, moral et politique néfaste sur le long terme pour l'image et le développement de Delhi.

Ce procès et cette argumentation sont particulièrement représentatifs des mouvements bourgeois et des tensions sociales entre différentes catégories de populations à Delhi.

---

<sup>29</sup> Delhi High Court, writ petition civil 4771/1993: *Common Cause vs. Union of India & others*. Par commodité, l'expression 'procès de Common Cause' est ici utilisée.

*Public interest litigation and judicial activism are mostly directed against the poor, for example in the case of unauthorized colonies. The argument of the PIL [Public Interest Litigation] is: why should the poor get water, electricity, sanitation without paying for? (Siddiqui et al. 2004: 254)*

Afin d'étudier cette requête, la Haute Cour de Delhi ordonne la suspension de toute décision gouvernementale dans l'attente des recommandations d'un comité de haut niveau créé à l'occasion. En réaction, un collectif militant représentant des résidents des colonies non-autorisées et des ONGs – Sajha Manch – constitue son propre *low level committee* afin de participer aux débats et d'amener à la connaissance de la Haute Cour ses éléments et son interprétation du processus de régularisation. Si le procès est finalement abandonné en 2001, il a suscité un débat public qui inscrit définitivement la question des colonies non-autorisées sur l'agenda politique. De plus, la Haute Cour a rendu plusieurs décisions intermédiaires qui ont eu une portée opérationnelle immédiate pour les travaux de développement dans les colonies non-autorisées, et servent encore de base à la politique gouvernementale (chapitre 6). En autorisant les travaux, la Haute Cour a reconnu et légitimé la présence et la nécessaire viabilisation des colonies non-autorisées, bien qu'elle s'en défende explicitement :

*By giving this permission [of authorising development works], this court has not expressed any opinion about the regularisation of such unauthorised colonies<sup>30</sup>*

#### Encadré 5/D. Un procès mal archivé, un droit mal appliqué ?

Afin de me procurer les différents avis de la Haute Cour de Delhi relatifs au procès de Common Cause, je me suis tout d'abord renseignée auprès de divers interlocuteurs du département du développement urbain et de la *Delhi Development Authority*. Dans l'incapacité de me les fournir, les fonctionnaires m'ont conseillé de chercher sur le site internet de la Haute Cour, mais je n'y ai rien trouvé. Je me suis alors rendue directement à la Haute Cour, où des avocats m'ont expliqué que pour les cas ayant été abandonnés sans jugement final, les avis ne sont pas publiés en ligne. J'ai alors fait une demande auprès des archives ; après un mois d'attente, il s'est avéré impossible de localiser le dossier, peut-être car le procès est trop vieux ? Par la voie officielle, les avis auxquels se réfèrent explicitement les directives de régularisation officielles de 2007, sur la base desquels le gouvernement de Delhi fonde ses interventions et qui régissent les autorisations de travaux dans les colonies non-autorisées ne sont donc pas véritablement accessibles... Ni les pouvoirs publics, ni les entreprises de services n'ont pu me fournir les textes qui sont censés justifier l'extension des réseaux dans les colonies non-autorisées. Cela signifie, comme l'ont révélé les entretiens, que les interventions ont lieu sur la base d'une vague connaissance des règles ou en fonction de pratiques communément admises, qui ne sont de fait pas adossées aux décisions judiciaires. Le gouvernement de Delhi a là une attitude

<sup>30</sup> Delhi High Court, writ petition civil 4771/1993: *Interim order*, 29/04/2008.

ambivalente : d'un côté l'ex-Ministre en chef a demandé l'autorisation expresse de la Haute Cour pour réaliser certains travaux, de l'autre elle a annoncé publiquement outrepasser certaines directives. Concrètement, la régularisation est mise en œuvre avant tout en fonction d'objectifs politiques, en louvoyant entre le droit formel et l'informel, profitant d'une certaine opacité de l'information.

En revanche, l'association Common Cause a mis à ma disposition ses archives qui constituent quant à elles une mine d'or, avec l'intégralité des avis judiciaires, décisions intermédiaires et documents officiels ainsi que les notes personnelles de son ex-président, dossiers de presse, compte-rendu de réunions etc. Malheureusement, les anciens membres du collectif *Sajha Manch* que j'ai rencontrés n'ont pas retrouvé la documentation relative à leurs propres travaux. Il est ainsi difficile de présenter les argumentaires de *Sajha Manch* faute d'information. Leurs archives semblent perdues, si ce n'est le premier brouillon d'un rapport de 1999, de piètre qualité tant sur le fond que la forme, et dont j'ai de toute façon trouvé une autre copie... dans les archives de Common Cause ! Le fait que Common Cause envisagerait de relancer un procès contre la régularisation, comme me l'a confié son nouveau président, illustre encore une fois la capacité de mobilisation et d'utilisation des procédures judiciaires par les classes moyennes supérieures pour l'application du droit et la défense d'un agenda pour un Delhi 'moderne' et assaini. Par contraste, la mauvaise voire l'absence d'organisation des classes populaires se révèle néfaste pour la reconnaissance de leur voix, ce qui fait écho à la faiblesse de leur positionnement politique vis-à-vis des pouvoirs publics (Lemanski & Tawa Lama-Rewal 2013).

#### ▪ **L'opposition entre pouvoirs exécutifs et judiciaires**

Dans l'ensemble, la question de la régularisation de l'urbanisation non-autorisée manifeste les rapports de force entre les pouvoirs judiciaires et exécutifs dans les affaires urbaines. Après l'attitude plutôt pragmatique et distante de la Haute Cour de Delhi dans les années 1990, les positions de la Cour Suprême d'Inde vis-à-vis des constructions non-autorisées sont dans les années 2000 plus strictes. En effet, une décision de la Cour Suprême en 2005 contre les constructions commerciales non-autorisées oblige la municipalité à les détruire, ce à quoi s'est officiellement opposé le gouvernement de Delhi (Kumar 2006b). En outre, à l'occasion d'un autre jugement en 2006, la Cour Suprême a mis en garde le gouvernement de Delhi contre une régularisation qui ne serait pas accompagnée de l'extension des services essentiels. Le gouvernement a réagi à ces avis de manière indirecte par une série de rapports d'experts censés évaluer la situation. En 2005, un premier rapport sur les colonies résidentielles non-autorisées est réalisé mais il n'a jamais été rendu public en raison de son caractère politique sensible (Lemanski & Tawa Lama-Rewal 2013). Il m'a été possible de me procurer confidentiellement deux documents présentés comme tel. Bien que ces versions ne



correspondent pas l'une à l'autre ni au seul extrait cité dans un autre rapport public, elles sont parfaitement cohérentes dans l'esprit. Le message politique – et moral – est clair, et rend compte indirectement de la position du gouvernement de Delhi :

*If all these dwelling units are demolished then all the persons residing in these houses will become homeless. There is already a shortage of housing accommodation in Delhi and if these colonies/houses are demolished then the shortage of housing accommodation in Delhi will become worse. Thousands of houses will have to be demolished resulting in huge financial loss. The only positive benefit of such an action would be that it will act as a deterrent in future. Question again arises whether this would be worthwhile considering the huge economic loss and great amount of hardship and misery that the people residing in such unauthorized colonies/constructions will have to suffer. It would be almost criminal to demolish so many houses and make lakhs of persons homeless when there is already a shortage of housing accommodation. It would be unwise and unfair to adopt such a course. [...]. To punish them by demolishing their dwelling units would be unfair and inequitable particularly when those dwelling units have been allowed to exist for so many years. It would be almost impossible for the Government to take such a drastic action in view of the social, economic and political consequences. (rapport Nanavati:103-104 dans Mathur Committee 2006: 25–26)*

En outre, les conclusions de plusieurs commissions créées dans la foulée sur des enjeux relatifs à l'urbanisation non-autorisée vont dans le même sens. Que ce soit concernant les établissements commerciaux, les villas aisées non-autorisées dans la ceinture verte ou les extensions de villages, la position est unanime : les constructions ne peuvent ni ne doivent être détruites, les habitants doivent s'organiser en associations pour servir de relais avec l'administration, la régularisation est la seule solution mais doit être accompagnée de frais de développement et de compensation foncière. Par ailleurs, les obstacles posés par le pouvoir judiciaire y sont dénoncés dans un contexte de tension sociale et politique sur la question :

*In the context of on-going demolition action by MCD pursuant of court orders, there were representations from the Chief Minister as well as Members of parliament and other representatives [...] While action can be taken against unauthorised construction as per court directions, the magnitude of the problem is so large that it may not be possible to address all the violations in the foreseeable future. (Khanna Committee 2006: 2)*

#### ▪ **Des tensions intergouvernementales**

En sus des conflits entre pouvoirs judiciaire et exécutif, le gouvernement de Delhi, le gouvernement central et la *Delhi Development Authority* ont été longs à s'accorder sur les

critères de mise en œuvre de la régularisation annoncée en 1993. Il faut attendre 2007 pour que le *master plan* mentionne pour la première fois les colonies non-autorisées et ouvre légalement la voie à l'action publique, bien que cette référence soit confuse et ambiguë :

*Unauthorized colonies in Delhi pose a serious human problem as a huge population is living in these colonies. The issue of existing unauthorized colonies has engaged attention since the mid-seventies [...], but many more unauthorized colonies have come up since then. Such colonies are to be identified by the Govt. of NCTD. The present method of regularization is by the provision of basic infrastructure to improve the environment. However, regularization has not really brought any tangible improvement. Effectively, the process has only led to de-facto tenure rights on the land and access to services. In all unauthorized colonies, whether on private or public land, regularization should be done as per the government orders issued from time to time. It must be ensured that for improvement of physical and social infrastructure, the minimum necessary/feasible level of services and community facilities are provided. (DDA 2007: 21)*

Les modalités de mise en œuvre sont effectivement définies quelques mois plus tard<sup>31</sup>. La politique actuellement à l'œuvre repose sur la procédure suivante :

- Date butoir d'existence au 31/03/2002 et construction à plus de 50% des terrains en 2007
  - en pratique, le personnel du gouvernement de Delhi pose comme seule condition l'existence de la colonie en 2007, n'ayant pas les moyens pour vérifier plus précisément ;
- Exclusion des colonies situées sur des zones protégées, sur les voies de passage des lignes ferroviaires, routières ou canalisations d'eau et d'assainissement définies dans le *master plan* – mais l'ex-Ministre en chef a ultérieurement annoncé que les colonies sur les zones forestières et archéologiques seraient régularisées ;
- Enregistrement de l'association de résidents avec plus de 75% des résidents comme membres et présentation d'un plan de lotissement par l'association au gouvernement de Delhi avec les frontières, les rues, les parcelles, etc. Ces plans doivent être réalisés par un architecte agréé, mais le gouvernement de Delhi est conscient qu'ils sont en fait réalisés par des intermédiaires qui s'arrangent ensuite pour obtenir la signature d'un architecte ;
- Paiement de frais de développement en fonction de la surface de la parcelle – depuis 1977, cette question des frais de développement est l'objet d'un conflit entre les résidents et les pouvoirs publics, bien qu'il semblerait que le gouvernement affiche ces frais pour des questions de principe mais n'ait ni la volonté ni la capacité de les lever (Puri 2008).

---

<sup>31</sup> Ministry of Urban Development letter: *Revised Guidelines for regularisation of unauthorised colonies in Delhi*, 05/10/2007; Delhi Development Authority, Notification: *Regulations for regularisation of unauthorised colonies in Delhi*, 24/03/2008.

Enfin, les conflits partisans entre le gouvernement de Delhi et la municipalité traversent toutes ces décisions. Les annonces de régularisation, les distributions de certificats provisoires et l'accélération des travaux de développement ont été dénoncées à plusieurs reprises comme un calcul en vue des élections de 2013 par l'opposition et les mouvements anticorruption.

Bien que le gouvernement de Delhi soit publiquement mobilisé, il reste difficile de parler d'une véritable politique ou stratégie d'intégration des colonies non-autorisées à la ville. Les désaccords entre organismes, les interventions judiciaires, les tensions sociales, les manipulations électoralistes, l'inertie bureaucratique ont retardé la régularisation qui n'est entrée dans sa phase 'active' que depuis 2007. Moutlt étapes symboliques ont servi à manifester l'engagement du gouvernement sans que cela n'ait d'impact sur la situation concrète des colonies. En octobre 2008, 1 639 colonies ont reçu un certificat provisoire de régularisation, suite à quoi une liste de 895 colonies provisoirement régularisées a été officialisée en septembre 2012, et ce n'est qu'en avril 2013 que la première colonie a reçu un titre de régularisation définitif. Cela dit, si la bataille juridique, politique et sociale a fait rage, elle n'a porté que sur des concepts très généraux et idéologiques. Pour les travaux de développement et l'accès aux services, processus sur lequel nous reviendrons plus en détail (chapitres 6 & 8), les colonies non-autorisées restent dépendantes des élus locaux (Kacker & Joshi 2012). En l'occurrence, la concurrence populiste entre les différents partis et niveaux de gouvernement a dans l'ensemble plutôt tendance à être favorable à l'accélération des processus de régularisation et de travaux de développement (Kundu 2003).

### 3. DES SERVICES ESSENTIELS INÉGAUX

Sur le territoire de Delhi, le recensement de 2011 indique que 75% de la population ont une connexion d'eau à domicile, 55% un raccordement à l'assainissement et 92.9% à l'électricité. Néanmoins, la mauvaise qualité de l'offre – eau intermittente, égouts obstrués, coupures de courant – réduit de fait l'accès aux services, sans compter que dans les quartiers irréguliers, il est fréquent que les infrastructures soient installées sans être mises en service (Rakodi 2000).

#### 3.1. L'EAU ET L'ASSAINISSEMENT À L'ANCIENNE

L'eau est gérée par le *Delhi Jal Board* (DJB), organisme du gouvernement de Delhi depuis 1998<sup>32</sup>. Insuffisances techniques et managériales caractérisent ce secteur qui présente tous les symptômes d'une entreprise défaillante typique de nombreuses villes en développement.

##### ▪ La rareté de l'eau et sa distribution

L'État de Delhi n'a que peu de ressources propres en eau, il dépend pour la majeure partie d'approvisionnements extérieurs. Par des accords de 1994, Delhi participe au financement de plusieurs barrages dans les États voisins, en échange d'une allocation d'une partie de l'eau ainsi produite. Néanmoins, des disputes interétatiques et une enquête du ministère de l'environnement font obstacle à la mise en œuvre de ces accords et Delhi n'a donc toujours pas reçu d'eau supplémentaire. Dans cette situation, les projets d'adduction à l'eau ont été silencieusement suspendus fin 2012. En outre la capacité des onze stations d'eau potable est sous-utilisée, deux d'entre elles notamment n'étant même pas mises en service. Les ingénieurs du DJB sont paralysés : ayant une conception mathématique et technique du réseau (Maria 2005), la rareté de la ressource est un obstacle incontournable à leurs yeux :

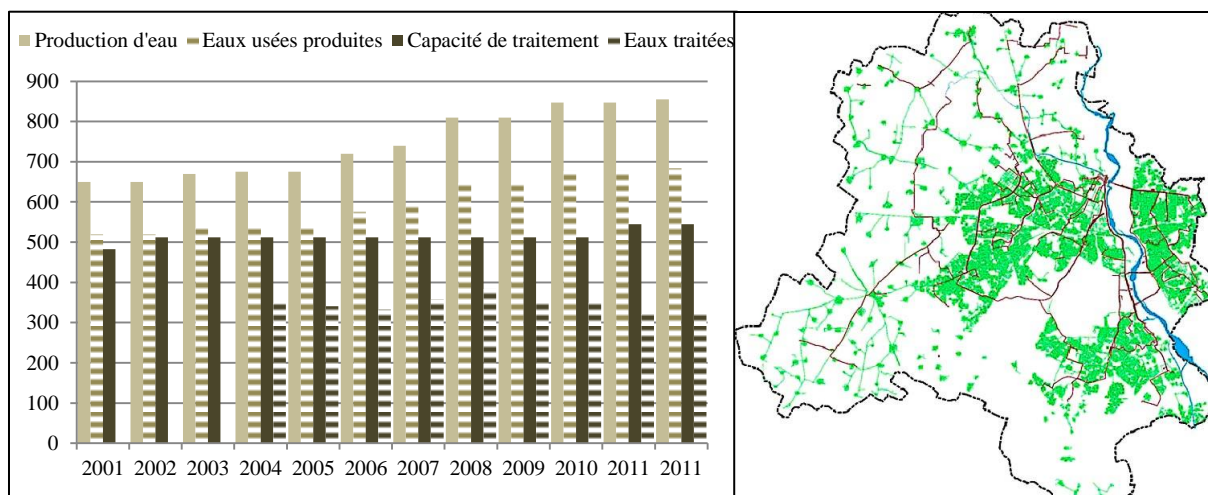
*On a tout préparé pour quand on obtiendra plus d'eau : on a le plan directeur, on a construit les stations de traitement, tout est prêt... et rien ne vient! Alors entre-temps, le réseau s'abîme, les gens se plaignent... On a la capacité installée, mais c'est sous-utilisé, et on ne peut rien faire pour ça! Il n'y a pas de solution, alors on attend. (directeur, DJB, 27/12/2012)*

En outre, le système de distribution a ses propres déficiences. En fonction des quartiers, les droits en termes de connexion et de service et la desserte effective varient. Le DJB n'était pas

---

<sup>32</sup> Bien que le DJB soit un organisme gouvernemental, il sera par la suite qualifié d'entreprise, par similarité avec les autres fournisseurs de services ici étudiés, sans que cela ne remette en cause son caractère et son fonctionnement fondamentalement administratifs.

autorisé à raccorder les colonies non-autorisées jusqu'en 1994 pour l'eau et 2008 pour l'assainissement, et ne l'est toujours pas dans les *JJ clusters* ; les villages sont quant à eux trop éloignés (Carte 5). En 2012, le réseau d'eau a été étendu dans 823 colonies non-autorisées, et mis en service dans 735 d'entre elles ; le réseau d'assainissement a été étendu dans 98 d'entre elles depuis 2008. Les quartiers non-raccordés combinent plusieurs modes d'accès : camions-citernes gratuits des autorités publiques, camions-citernes privés, forages du DJB ou puits clandestins, malgré la pollution et l'assèchement de la nappe phréatique (Rohilla 2012; Singh N. P. 2010). En plus de l'inégalité dans l'accès aux infrastructures, les normes d'allocation diffèrent : le DJB utilise la norme nationale de 270 litres par personne et par jour pour calculer la demande tandis que le *master plan* de Delhi estime les besoins sur la base de 410 litres/pers/jour (Figure 26). Plus concrètement, le service est différencié par type de quartier, la quantité distribuée pouvant aller de 30 à 470 litres (Batra 2005; Kacker & Joshi 2012; Mehta N. 2012). Toutefois, même dans les quartiers raccordés, l'eau distribuée n'est pas potable, le service est intermittent, et la pression dans le réseau initialement conçu pour une ville étendue et basse n'atteint que le deuxième étage. Les résidents ont donc recours à une panoplie d'équipements alternatifs et de pratiques compensatoires tels que citernes, bonbonnes, filtres etc. (Zérah 1997).



Graphique 3/D. Production et traitement de l'eau (MGD)

(L. Criqui d'après Economic survey of Delhi)

Carte 5/D. Couverture du réseau d'eau

(JICA, Study on water supply-2021)

### ▪ L'assainissement insuffisant

Le réseau d'assainissement est encore plus limité et ne couvre le centre de l'agglomération. Réseaux d'eau et d'égouts étant développés indépendamment, ce dernier est en retard : les dix-sept stations d'épuration ne pourraient traiter au maximum que 60% de l'eau produite

officiellement à Delhi ; et encore, de même que pour le réseau d'eau, la capacité installée n'est utilisée qu'à 60%, en raison officiellement de l'ensablement des égouts, mais également parce que les stations sont mal situées par rapport au maillage du réseau. Elles ont été construites en fonction des espaces disponibles en proche périphérie et non pas de la topographie et du tracé du réseau (Carte 19). Le DJB et la *Delhi Development Authority* reconnaissent qu'en l'absence de pente naturelle et de capacité de pompage suffisante, les eaux usées ne s'écoulent pas vers les stations d'épuration. Le manque de maintenance s'ajoute donc à un défaut de conception pour raccorder entre elles les infrastructures. Au final, environ 35% seulement des eaux usées de Delhi sont traitées (Graphique 3), le reste stagne et se déverse dans les caniveaux des eaux 'grises' éliminées directement dans la nature (Photo 15).

Au niveau domiciliaire, les résidents des quartiers non-raccordés ont des systèmes de plomberie interne pour évacuer toutes leurs eaux usées dans les caniveaux (Photo 14). L'autorisation en 2008 d'étendre les égouts dans les colonies non-autorisées et la mise en suspens des projets d'adduction en eau constituent d'après la directrice générale du DJB une fenêtre d'opportunité pour le secteur de l'assainissement qui se retrouve en haut de l'agenda.



Photo 14/D. Le 'tout-au-caniveau'  
(Delhi, Burari, 25/01/2013)

Photo 15/D. Eaux usées à ciel ouvert  
(Delhi, Prem Nagar, 31/01/2013)

#### ▪ **Le *Delhi Jal Board* ou la lourdeur incarnée**

En 1998, les insuffisances de la desserte et l'inefficience de l'organisation ont poussé le gouvernement à demander l'appui de la Banque Mondiale pour une réforme sur le modèle de la privatisation concomitante du secteur de l'électricité. La résistance politique et civile contre la privatisation de l'eau a pour l'instant eu raison de cette ambition (Koonan & Sampat 2012).

Toutefois, la gestion de plusieurs stations de traitement et d'épuration et trois projets pilotes pour tester un service continu ont récemment été confiés à des entreprises privées. En mettant en avant la notion de partenariat public-privé et le caractère expérimental de ces projets, le gouvernement de Delhi semble essayer d'accoutumer l'opinion publique à l'idée d'une réforme du secteur pour une approche plus commerciale (Koonan & Sampat 2012), mais sans succès pour l'instant. Le DJB est aujourd'hui un mammoth bureaucratique, avec plus de 25 000 employés et un organigramme hiérarchisé et segmenté qui contraint l'efficacité de son action (Figure 4). Comme ailleurs en Inde, le manque de stratégie intégrée s'illustre par une absence de coordination entre les branches de l'eau et de l'assainissement (Zérah 2006), sans parler du drainage dont le DJB ne peut ni ne veut se charger. Par ailleurs, près de 60% de l'eau produite ne sont pas facturés : d'après la Banque Mondiale, 40% seraient liés aux fuites, 15% à des pertes commerciales, et 5% à la distribution gratuite d'eau par le DJB dans les zones non-raccordées. Pourtant, les efforts pour réduire le niveau du *unaccounted for water* restent limités et le DJB accumule les dettes sans réel suivi comptable et financier.

À défaut d'ouverture au secteur privé, le gouvernement de Delhi a engagé plusieurs projets et études pour réformer à la fois les actions sectorielles et le fonctionnement interne de l'organisation (Baindur & Kamath 2009). Sur le plan sectoriel, plusieurs plans ont été proposés par des consultants internationaux depuis le début des années 2000. Dans le domaine de l'eau, une étude a été réalisée par PricewaterhouseCoopers de 2001 à 2005 pour préparer le *Delhi Water Supply and Improvement Project* de la Banque Mondiale qui laissait entrevoir une participation du secteur privé. À la suite de l'échec du projet sous la pression de la société civile, le DJB a chargé en 2009 la JICA de réaliser un *master plan* pour l'eau à l'horizon 2021. Ce plan a été présenté en 2011 et prévoyait trois scénarios en fonction des perspectives d'approvisionnement : *statu quo*, augmentation minimale, augmentation souhaitable (Figure 26). Seul le *statu quo* étant d'actualité, le gouvernement n'a pas officiellement approuvé ce document. D'après le DJB, les minces perspectives d'amélioration, l'absence de marges de manœuvre et le mécontentement que cela pourrait générer justifient la non-publication du rapport. À la lecture du document final, une autre piste d'explication apparaît. En effet, le texte critique explicitement la manière dont le DJB a compliqué le déroulement même de l'étude, le fait que tous les problèmes et solutions ont déjà été identifiés à plusieurs reprises par les rapports précédents sans que rien ne change, et enfin exhorte à l'instauration d'un minimum de coordination interne, de motivation et de vision au sein de l'organisation...

Encadré 6/D. Au Delhi Jal Board, à la recherche de l'officiel

Trouver des informations fiables, cohérentes et validées sur le réseau et le fonctionnement DJB a été difficile, voire impossible. Les consultants de la JICA pour le *water master plan* déplorent de même avoir passé onze des dix-huit mois de l'étude à tenter de récupérer des données, qui se sont révélées en outre insuffisantes et inexactes. Grâce aux consultants qui ont produit les dernières études pour le DJB, j'ai pu obtenir officieusement des versions provisoires des *master plans* sectoriels. La plupart des informations concernant le DJB proviennent de ces rapports relativement récents et exhaustifs, mais ni officiels ni publics. Pour l'eau, le rapport de la JICA qui n'a pas été publié sert de base de travail au DJB ainsi qu'annoncé sur le site internet du gouvernement et tel que me l'ont confirmé les ingénieurs. Pour l'assainissement, le DJB était, début 2013, en train de finaliser son *master plan* pour les zones encore non-raccordées. Avec l'accord du DJB, le bureau d'études en charge m'a transmis la dernière version du document. L'équipe du consultant m'a présenté pendant une demi-journée ses travaux et méthodes de travail, notamment l'intégralité des relevés et cartes, géoréférencées et 3D, de tous les quartiers non-raccordés, soit 55% du territoire delhiite ! Mais, comme l'a reconnu l'équipe elle-même, ce travail ne sera sans doute pas réutilisé et mis à jour, ni par le DJB, ni par le gouvernement.

Par ailleurs, il a également été difficile d'entrer en contact avec les membres du DJB. Après avoir essayé de contacter directement le personnel en charge des travaux, j'ai opté pour une approche *top-down* cohérente avec la culture de l'organisation : ce n'est qu'après avoir rencontré la PDG, puis les ingénieurs en chefs que j'ai pu redescendre petit à petit toute la chaîne des ingénieurs, en rappelant à chaque fois que je venais sur recommandation de la direction. Ce manque d'accessibilité et de transparence fait écho à l'opacité de l'organisation pour les Delhiites. Comme me l'ont expliqué certains résidents, il ne leur est en pratique pas possible de se rendre au DJB pour demander une connexion, des réparations ou faire toute autre réclamation. Ils perdraient des jours dans le labyrinthe administratif, de l'argent pour 'faciliter' les démarches, et sans succès garanti. Il est possible aussi qu'ils ignorent les procédures à suivre et ne se sentent pas légitimes (Kacker & Joshi 2012). Des agents (*brokers*) qui connaissent les ficelles de l'organisme et ont leurs connexions en interne, servent d'intermédiaires et offrent ainsi leurs services – privés – pour entrer en contact avec le service public.

En parallèle, le plan pour le réseau d'assainissement a été commandé à un bureau d'études en 2011. Ce plan bénéficie de la situation de blocage concernant l'augmentation de la ressource en eau qui conduit le DJB à déplacer son action vers le secteur de l'assainissement jusque-là négligé. L'étude se concentre sur les *outer-areas* non-raccordées, mais sans considération intégrée du cycle de l'eau, en cohérence avec la culture compartimentée du DJB. L'équipe de consultants a réutilisé le document de 2011 de la JICA, mais n'a consulté ni le département de l'eau du DJB, ni les services en charge du drainage de la municipalité. Malgré ces limites, ce



travail sert de preuve de la volonté du gouvernement de rattraper le retard dans ce secteur. Toutefois, comme déploré par toutes les équipes de consultants qui y ont travaillé et de même que pour le *master plan* de la *Delhi Development Authority*, la traduction opérationnelle et les résultats en termes d'accès aux services sont loin d'être garantis.

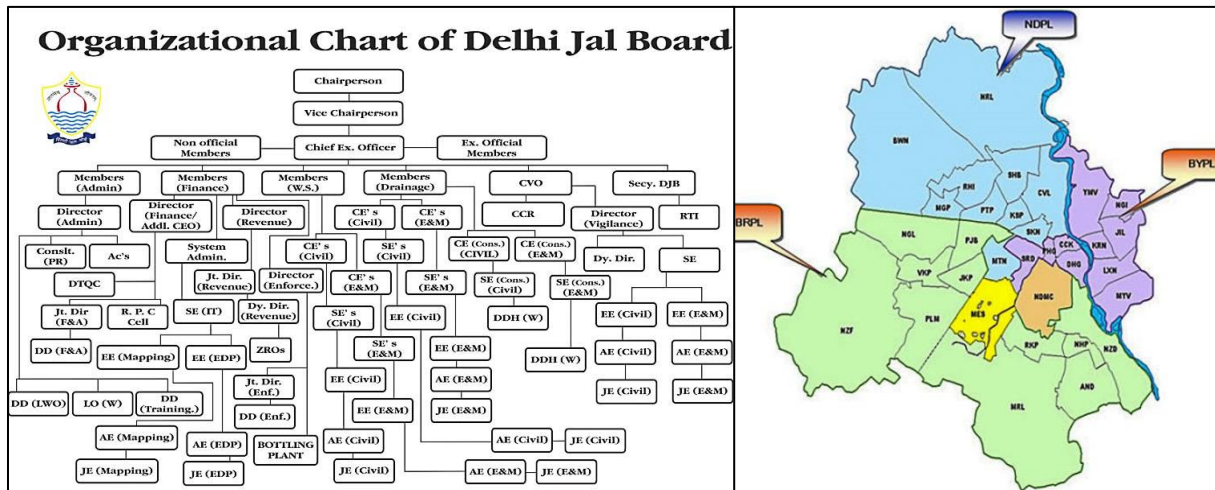


Figure 4/D. Organigramme du *Delhi Jal Board*

Carte 6/D. Zones de concession électrique

(www.delhi.gov.in, 30/12/2013)

(www.bsesdelhi.com, 30/12/2013)

### 3.2. UN SECTEUR ÉLECTRIQUE ENCORE EN TRANSITION

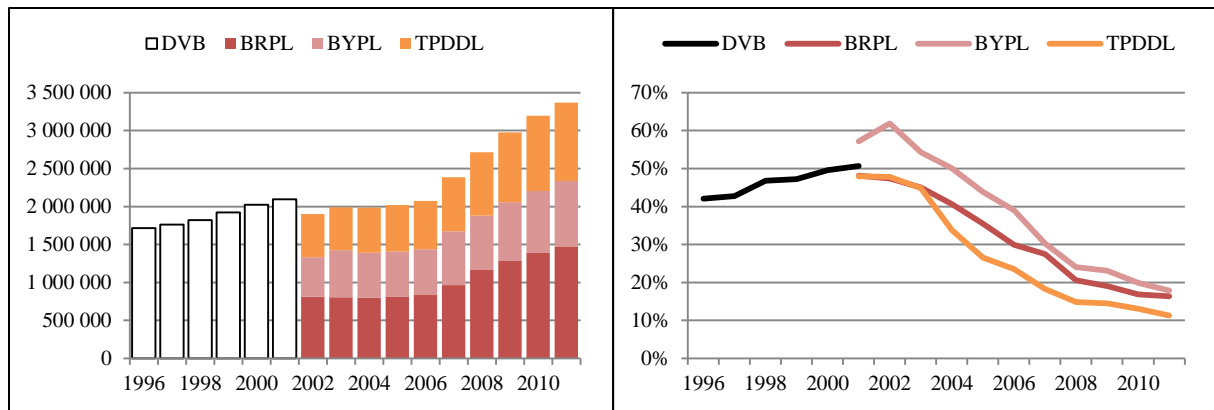
La réforme du secteur électrique a été engagée par le gouvernement de Delhi au début des années 2000 pour faire face à l'inefficacité de la distribution et de la gestion, les coupures fréquentes, les vols et défaillances du réseau, le budget déficitaire du *Delhi Vidyut Board* (DVB), alors organisme du gouvernement de Delhi (Thakur *et al.* 2006). L'insatisfaction de la population et l'absence de perspectives d'amélioration entraînent des manifestations importantes en 2000-2001 (Siddiqui *et al.* 2004). La réforme par la privatisation, selon les lignes néolibérales défendues par la Banque Mondiale, est alors apparue comme la seule solution (Sagar 2004). En 2000, le secteur électrique delhiite est démantelé en une entreprise publique de production (GENCO), une entreprise publique de transport (TRANSCO) et 51% du capital des trois entreprises de distribution est privatisé en 2002 (Carte 6)<sup>33</sup>. L'ensemble du secteur est régulé par une commission indépendante en charge de la fixation des tarifs.

<sup>33</sup> Les zones de New Delhi et Cantonnement restent sous gestion municipale autonome.

### ▪ Une réforme aux effets techniques et politiques

Le principal objectif et défi de la réforme était de réduire les pertes techniques et commerciales qui s'élevaient alors à plus de 50% (Graphique 5). Ces pertes étaient largement liées au piratage du réseau, entraînant d'une part une détérioration des installations physiques et d'autre part un pourcentage élevé de non-facturation. C'est d'ailleurs la stratégie de réduction des pertes qui a servi de critère d'attribution des licences dans l'appel d'offres, et non pas les montants financiers offerts (Agarwal *et al.* 2003). Les licences sont octroyées sur des zones de concessions exclusives à BRPL au sud et sud-ouest, BYPL au centre et est; et NDPL – désormais appelée TPDDL au nord. La situation de monopole territorial va à l'encontre de la loi nationale sur l'électricité de 2003 qui prône le libre choix de l'opérateur, mais malgré les demandes des delhiites, cette situation semble destinée à perdurer.

Si l'amélioration de l'efficacité de la distribution était au cœur de la réforme, un enjeu connexe était celui du retrait du gouvernement de la sphère décisionnelle. L'indépendance de la commission de régulation doit garantir l'application neutre de normes techniques et de tarifs objectifs. Cependant, par des prises de positions publiques et médiatiques de la part de l'ex-Ministre en chef, par l'intermédiaire des entreprises publiques de production et de transport d'électricité et par la possibilité pour le gouvernement d'émettre des directives à destination de la commission de régulation, le pouvoir exécutif a de fait capturé en grande partie la régulation du secteur (Dubash & Rao 2008). Le gouvernement a ainsi largement influencé le processus de transfert des licences aux entreprises privées, la nomination des cadres et le niveau des tarifs en bloquant la décision tarifaire de la commission de régulation en 2011 ou en versant une subvention aux petits consommateurs etc. L'influence du gouvernement de Delhi sur le cadre juridico-légal et sur l'équilibre macro-économique du secteur continue d'en faire un acteur central. Toutefois, la réforme a en parallèle permis l'émergence de nouveaux acteurs de la société civile et une transparence accrue (Dubash 2005). Un mouvement citoyen s'est ainsi structuré autour de la fixation annuelle des tarifs. Ce mouvement dénonce notamment les collusions d'intérêts entre DISCOMs, commission de régulation et gouvernement. Depuis dix ans, les débats se sont réalignés autour des questions politiques et économiques de régulation et de gouvernance du secteur plus que du fonctionnement technique du réseau (Agarwal *et al.* 2003; Bhide *et al.* 2010; Dubash & Rajan 2001; Dubash & Rao 2008; Kasturi 2013; Mahalingam *et al.* 2006; Srivastava G. & Kathuria 2014; Stammering 2002; Thakur *et al.* 2006).



Graphique 4/D. Nombre de clients domestiques

Graphique 5/D. Pertes techniques et commerciales

(L. Criqui d'après rapports annuels des DISCOMs et DERC)<sup>34</sup>

### ▪ Un service de meilleure qualité

En effet, malgré les contestations sur les tarifs, il y a unanimité sur l'amélioration de la qualité du service et l'extension de la couverture. Les infrastructures techniques ont à l'heure actuelle une capacité suffisante pour desservir tout Delhi. N'ayant que peu de capacité de production installée sur son territoire, l'État s'approvisionne pour 80% de ses besoins énergétiques sur le marché indien par des accords avec des fournisseurs extérieurs. Il n'y a pas de problème de ressources ni de capacité d'offre de services. Le contexte climatique de Delhi rend en revanche parfois difficile la gestion de la demande : les fortes chaleurs combinées à une augmentation des taux d'équipements en électroménager de refroidissement créent des pics de demande en été auxquels les DISCOMs ont parfois du mal à faire face.

Les DISCOMs sont soumises à l'obligation de service universel défini par la loi sur l'électricité de 2003, autrement dit, doivent répondre à toute demande de connexion y compris dans les quartiers irréguliers et bidonvilles, ce qui par ailleurs satisfait leurs intérêts à élargir leur clientèle. Au vu du mauvais état du réseau et de la situation contrainte financièrement au début de la privatisation, les DISCOMs ont suivi des stratégies similaires, qu'elles définissent comme d'un développement intensif à extensif, du 'hard' au 'soft', du 'technique au social'. Elles ont tout d'abord réparé et renforcé l'état physique des infrastructures afin d'améliorer la qualité du service pour les clients déjà raccordés, puis ont régularisé les situations de compteurs défectueux, connexions collectives et vol. Ce n'est qu'en 2007, une fois consolidés ces atouts techniques et commerciaux, que le réseau est étendu aux zones non-raccordées

<sup>34</sup> Les chiffres du régulateur et des DISCOMs sont parfois incohérents ou contradictoires d'année en année ou d'une base de données à l'autre. Il a fallu reconstruire des séries à partir de documents disparates, qui servent donc à indiquer des tendances plutôt que des chiffres exacts.

(Graphique 4). Dans l'ensemble, cette approche combine la réduction des pertes techniques par une mise à niveau des équipements et la réforme gestionnaire et la construction de services clientèles pour réduire les pertes commerciales (Graphique 5).

D'après les DISCOMs, les défis qui se présentent aujourd'hui ne sont plus tant ceux de l'extension du réseau que de l'augmentation de son intensité. En effet, les raccordements qui restent à réaliser sont les zones rurales ultrapériphériques ou les adjonctions aux quartiers déjà existants et ne nécessitent qu'un allongement marginal du réseau vers ces *left-out portions*. En revanche, la densification par croissance verticale de Delhi, notamment dans les colonies non-autorisées et les villages est le nouvel enjeu. Pour maintenir un niveau de service satisfaisant, les DISCOMs travaillent donc à augmenter la capacité de leurs réseaux, et à protéger celui-ci de l'empiètement par le cadre bâti. Au détour de ces difficultés, les questions d'efficacité énergétique commencent à apparaître dans les discours des DISCOMs, mais restent marginales et ne sont pas constituées en priorités en tant que tel (Zérah & Kohler 2014).

Dans le contexte politique complexe de Delhi, l'extension des services essentiels suit des logiques très différentes selon les secteurs : l'accès à l'électricité s'est sensiblement amélioré depuis la privatisation alors que les réseaux d'eau et d'assainissement restent à la traîne, notamment dans les quartiers irréguliers. L'influence de la campagne de régularisation sur l'extension des services n'y est pas évidente. L'autonomie des stratégies des DISCOMs semble avoir facilité l'amélioration de l'accès au service. Cette reconfiguration contraste avec la totale dépendance politique et le *statu quo* dans le secteur de l'eau : le service ne s'améliore pas et le DJB ne se réforme pas. Dans ce contexte, le caractère hautement politique de l'extension des réseaux de services essentiels apparaît nettement, servant des objectifs plus électoraux que sociaux, environnementaux ou urbains.

## CONCLUSION : UNE PLANIFICATION URBAINE CENTRALE ET CONTOURNÉE

La régularisation des colonies non-autorisées conforte une vision du développement de la ville de Delhi sous tension : conflits politiques, inertie bureaucratique, conceptions sociales duales, incohérence de l'action publique, expansion spatiale non-maîtrisée, plans dépassés, autonomie des agences sectorielles... Malgré les ambitions planificatrices des pouvoirs publics, la ville s'est développée de manière irrégulière, profitant du manque de coordination entre niveaux de gouvernements, entre secteurs d'intervention et entre partis politiques. Les interventions judiciaires et les jeux d'influences politiciennes favorisent le choix d'options particulières qui minent la construction d'un dispositif cohérent. Là réside le paradoxe du cas delhiite : des structures de contrôle étatique et un cadre planificateur omniprésents d'une part, une urbanisation irrégulière et des interventions sectorielles aux logiques autonomes d'autre part. La ville est en ce sens un exemple d'échec de la planification conventionnelle réglementaire. Avec pour seul outil le *master plan* pour l'usage des sols, la *Delhi Development Authority* n'a pas pris sur la fabrique urbaine, la réalisation de projets urbains et le système de gouvernance. La planification delhiite est de papier, mais perdure malgré les critiques locales et internationales : c'est la force du modèle moderniste, hérité de la colonisation. Que Delhi soit un cas de planification déficiente est avéré (Bhan 2013; Datta & Jha 1983; Nath 1993), mais se limiter à ce constat ne permet pas de saisir les autres dynamiques à l'œuvre dans la fabrique urbaine.

La diversité des niveaux de développement des colonies non-autorisées, de l'ordre et des délais dans lesquels elles accèdent aux différents services crée une myriade de trajectoires de consolidation. L'interventionnisme des élus rend chaotique et désordonnée la réalisation des travaux, où les considérations politiques et électoralistes l'emportent sur la technique et les préoccupations sociales (Dupont, Tarlo, *et al.* 2000). Par conséquent, essayer de reconstruire la logique d'intervention des pouvoirs publics dans les quartiers irréguliers tend plutôt à révéler l'éparpillement et le manque de cohérence de l'action publique. S'il se trouve bien à Delhi des quartiers intermédiaires entre les bidonvilles précaires et les espaces bourgeois, leur difficile intégration au cadre politique est en soi révélateur du défi qu'ils représentent pour la planification. Ce positionnement les rend également particulièrement dépendants des jeux politiques et des décisions arbitraires. Le caractère hautement politisé mais aussi maîtrisé par et pour certains intérêts de la fabrique de la ville, et ses conséquences sur les politiques urbaines delhiites réapparaît là. Dans ce contexte, l'extension des réseaux de services essentiels se fait de manière largement aléatoire et contingente.

