

Ni droit ni obligation : les attermoissements de la régularisation urbaine à Delhi

Laure Criqui

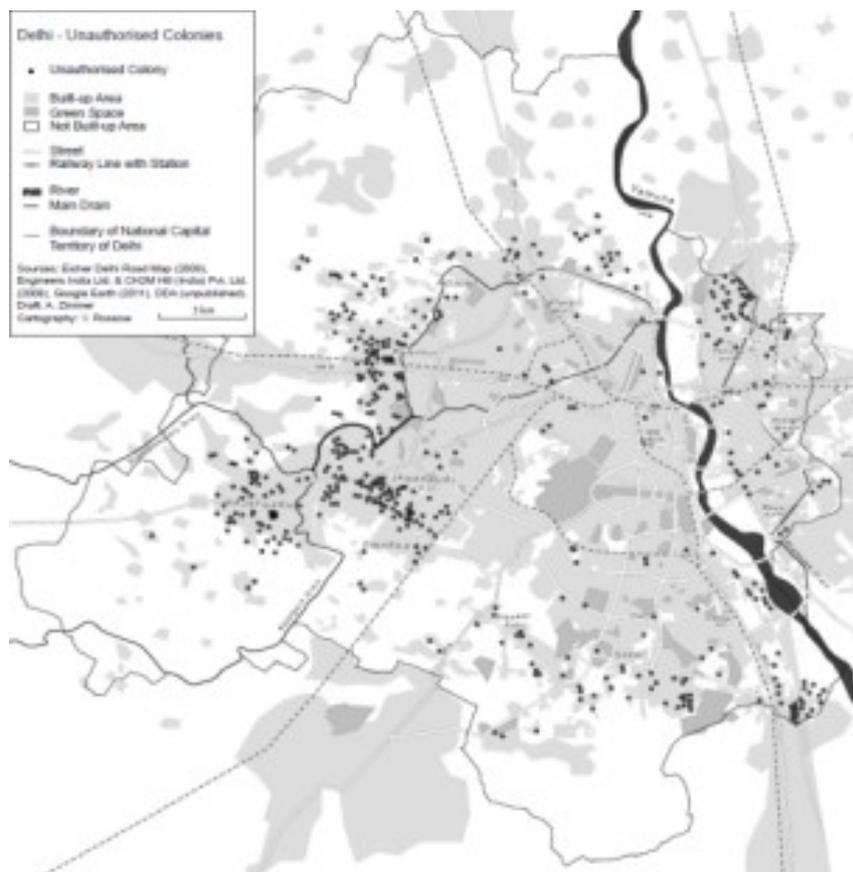
Entre 2007 et 2012, le gouvernement de Delhi a lancé une campagne de régularisation de certains quartiers informels. Si l'urbanisation informelle est ainsi devenue un enjeu de débat public, Laure Criqui s'interroge sur les contradictions internes aux pouvoirs publics. Celles-ci empêchent la constitution d'une politique publique cohérente, transparente et efficace pour l'intégration de ces quartiers à la ville.

Alors qu'un *master plan* existe à Delhi depuis 1962 (mis à jour en 2001 et 2007), près de 75% de l'urbanisation y est considérée comme informelle, c'est-à-dire en infraction ou en dehors du cadre d'urbanisation défini par le plan. Ce plan de 2007 définit sept catégories d'habitat, des lotissements planifiés aux bidonvilles les plus précaires ; parmi celles-ci, les colonies non autorisées (*unauthorised colonies*), les villages et leurs extensions urbanisées se sont développés sur des terres agricoles non destinées à l'urbanisation. Ils représentent, selon les estimations, de 5 à 8 millions de personnes, soit de 30 à 40% du territoire administratif de la capitale, et ont pourtant longtemps été le « *semi-visible* » des politiques urbaines (Lemanski et Tawa Lama-Rewal 2013 ; Zimmer 2012).

En 1993, le gouvernement de l'État de Delhi annonce une campagne de régularisation de ces colonies non autorisées, combinant distribution de titres de propriété et réalisation de « travaux de développement » (viabilisation des routes, desserte en services essentiels). Depuis, procès d'intérêt public (PIL), conflits entre niveaux de gouvernement et administrations, élections, changements des procédures ont retardé la mise en œuvre de cette politique. Des 1 639 colonies candidates et enregistrées en 2007, seules 895 étaient déclarées éligibles au vu des critères gouvernementaux en 2012, et 312 effectivement régularisées.

Le flou des décisions politiques et de la mise en œuvre administrative de la régularisation montre que les acteurs publics à Delhi sont pris entre une volonté de contrôle urbain et celle de satisfaire la demande sociale de reconnaissance (Sheikh et Banda 2014). L'action publique s'est construite sans créer de droits ni d'obligations, par annonces ponctuelles parfois contradictoires, qui révèlent le caractère non linéaire d'un processus de régularisation urbaine. Alors que la régularisation de l'urbanisation informelle est de plus en plus promue comme une solution efficace et aux effets de levier immédiats pour l'intégration urbaine, il apparaît là que les procédures et l'action sur le terrain nuancent cette image. La construction d'une politique publique et d'un cadre administratif est en soi un exercice complexe, qui suppose d'une part d'accepter de reconnaître politiquement ces quartiers et d'autre part de se doter des outils institutionnels adéquats. Or, comme l'illustre le cas de Delhi, ce processus relève aussi d'un tâtonnement des pouvoirs publics qui cherchent à concilier des objectifs et des mécanismes d'action parfois inadaptés.

Carte 1. Localisation des colonies non autorisées de Delhi



Source : Zimmer 2012, p. 91.

Les colonies non autorisées : un habitat populaire intermédiaire

Les colonies non autorisées se situent principalement sur la frange extérieure de la zone urbanisable (carte 1). Les résidents acquièrent les terrains auprès des propriétaires agricoles ou de promoteurs informels, par le biais d'actes de procuration notariés, transférant droits d'usage et de transaction. Ces documents légitiment leur installation et leur apportent une sécurité de la tenure (Bhan 2013). En revanche, les terrains sont découpés et construits en infraction au *master plan* qui ne les désigne pas comme urbanisables, d'où leur caractère informel. Néanmoins, les lots de 100 m² à 300 m² étant dessinés avant la vente (photo 1) ils suivent une trame urbaine régulière, qui respecte parfois certaines règles urbanistiques ; la construction se fait de manière progressive en matériaux en dur (briques notamment), jusqu'à donner lieu à des immeubles de deux à cinq étages (photo 2).

Photo 1. Parcelles ordonnées et pré-dessinées



© Laure Criqui, Delhi, 2013.

Le capital nécessaire à l'acquisition du terrain et à la construction en dur requiert des revenus minimaux et stables. Aucune étude n'existe, mais le travail de terrain a montré que ces colonies sont peuplées de commerçants, d'enseignants, de petits fonctionnaires, d'ouvriers salariés, d'artisans, etc., représentant une petite classe moyenne populaire qui n'est certes pas pauvre mais reste vulnérable et aspire à la stabilisation de sa situation. Bien que représentant un réservoir de votes pour les politiques, cette population, qui ne bénéficie pas du soutien des ONG (plutôt impliquées auprès des populations vulnérables dans les bidonvilles précaires), reste dépendante des élus locaux et peine à s'organiser. Créer une association de quartier, sur le modèle des associations de résidents des colonies planifiées pour interagir avec les pouvoirs publics, est un prérequis pour être régularisé. Les résidents ont donc créé leurs associations dans ce but, mais au-delà de la nécessité administrative, cela n'a pas réellement entraîné d'action collective (Banerjee 2002; Zimmer 2012). Dès lors, tant sur le plan social que politique, ces colonies non autorisées représentent un entre-deux : entre les classes moyennes supérieures influant sur les décisions publiques et les populations vulnérables appuyées par les ONG qui attirent l'attention des pouvoirs publics. Méconnues, elles peinent également à faire valoir leurs demandes et revendications, faute de mobilisation structurée.

Photo 2. Construction en hauteur consolidée



© Laure Criqui, Delhi, 2013.

Les colonies non autorisées présentent donc les caractéristiques d'un urbanisme d'occupation ordinaire, prépondérant, progressif et pérenne. Mais c'est surtout par défaut qu'il est ici intéressant de les définir : ni autorisées ni illégales, ni lotissements planifiés ni bidonvilles, ni spatialement régulières ni désordonnées, ni abouties ni provisoires, ni bourgeois ni pauvres (Lemanski et Tawa Lama-Rewal 2013)... Ce caractère d'entre-deux et cette difficulté à appréhender des dynamiques sociales, spatiales et politiques, ne relevant pas de la logique de réglementation d'urbanisme ni de celle de la résorption de l'habitat insalubre, y rendent l'action publique ambiguë et hésitante.

La campagne gouvernementale : une régularisation de papier

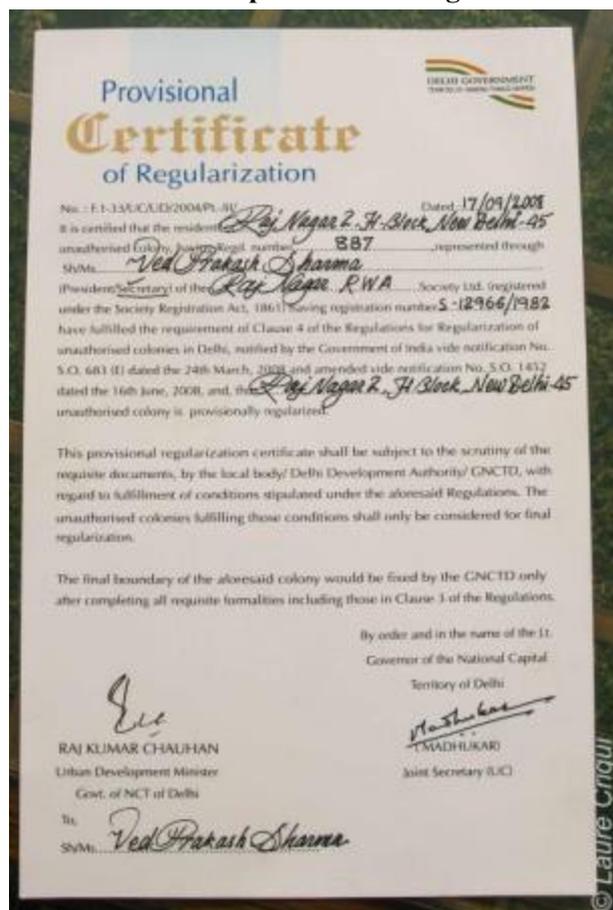
Attachés au *master plan*, les pouvoirs publics n'ont pas les outils conceptuels et techniques pour traiter de quartiers « légitimes [car ils commencent à être considérés par le gouvernement] mais non légaux » (Bhan 2013). L'action à destination des colonies non autorisées s'est donc modelée au coup par coup, créant un flou politico-administratif plus qu'une solution institutionnalisée.

La régularisation de 1993 est immédiatement suspendue en raison d'une procédure judiciaire lancée par une association civile. Des « environnementalistes bourgeois », résidents des quartiers planifiés, dénoncent les nuisances de ce type d'urbanisation sur la qualité de vie et des services urbains et arguent que régulariser est un encouragement à l'urbanisation illégale (Risbud 2002). La Cour de Delhi demande alors l'élaboration de procédures de régularisation ; entre-temps, elle autorise ponctuellement l'adduction d'eau, l'électrification et la viabilisation des rues. Le procès est abandonné en 2001, mais le débat reprend en 2006 lorsque la Cour suprême conditionne la régularisation à l'extension des services par le gouvernement. Le gouvernement de Delhi, quant à lui, crée des commissions pour défendre sa position face au pouvoir judiciaire et élabore des procédures de régularisation avec la Delhi Development Authority, agence du gouvernement central.

Des critères de régularisation sont donc publiés en 2007 : les colonies doivent notamment créer une *resident welfare association*, présenter un *layout plan* (plan de lotissement du quartier présentant voies et parcelles, visé par un architecte agréé), ne pas se situer sur des zones forestières ou archéologiques, et prouver leur existence au 31 mars 2002 (date repoussée depuis à plusieurs reprises, jusqu'au 1^{er} janvier 2015 dernièrement). En sus des amendements continus aux directives, le gouvernement crée en 2008 un « certificat provisoire de régularisation », et en délivre 1 218 (photo 3). Ces certificats reconnaissent les candidatures qui remplissent les critères, mais ne génèrent pas de droits ni n'engagent le processus de régularisation. Depuis, 895 colonies ont été déclarées « éligibles » – pour ne pas empiéter sur des zones forestières ni n'empêcher la desserte en infrastructures. Un glissement amène les médias et les pouvoirs publics à parler des 895 colonies « régularisées ». Pourtant il n'en est rien, et cet intitulé trompeur montre le manque de transparence dans un processus par ailleurs vivement critiqué et la manière dont le gouvernement de Delhi contourne les décisions judiciaires pour poursuivre sa ligne d'action¹, et la propension des pouvoirs publics à négocier avec eux-mêmes, en créant des outils institutionnels *ad hoc* au statut réglementaire flou pour montrer leur bonne volonté sans s'engager à agir (Sheikh et Banda 2014).

¹ Voir : www.thehindu.com/opinion/op-ed/the-promise-of-regularisation/article5678050.ece.

Photo 3. Certificat provisoire de régularisation d'une colonie



© Laure Criqui, Delhi, 2013.

De même, pour la réalisation des « travaux de développement » (viabilisation des rues et desserte en infrastructures), le cadre réglementaire est instable : des décisions gouvernementales, publiées sous forme de lettres ou comptes rendus de réunions, indiquent les conditions de réalisation de ces travaux. Ces documents sont non seulement contradictoires les uns avec les autres, mais aussi méconnus ou délibérément ignorés par les agents publics. En outre, la gouvernance complexe de Delhi implique plus de sept agences dans le processus pour vérifier la compatibilité des *layout plans* avec les cadres sectoriels (respect des zones forestières, archéologiques, protection contre les inondations, fourniture d'eau et d'électricité, largeurs de voies, etc.), multipliant les délais et les incohérences.

Par ailleurs, tous ces processus sont pris dans l'économie politique de Delhi, où les élus locaux et leur poids sur l'administration sont déterminants. Ces derniers disposent, en effet, de fonds de développement local leur permettant librement de réaliser des projets d'équipement dans leurs circonscriptions. Leur volonté de viabiliser ou non les rues des colonies non autorisées prime sur le cadre réglementaire et les décisions gouvernementales. Finalement, clientélisme et calendrier électoral incitent globalement à une surenchère dans la réalisation de travaux, qui, indépendamment de leur qualité inégale, se fait au profit des habitants (Kundu 2004; Zimmer 2012).

Dans l'ensemble, donc, régularisation et travaux de développement sont réalisés sur la base de décisions *ad hoc*, permettant de satisfaire la demande d'électeurs et la volonté d'élus, sans créer de droits : la régularisation est un processus dérogatoire et exceptionnel. On retrouve le caractère « ni-ni » des colonies non autorisées, qui peuvent être raccordées, sans qu'il n'y ait ni obligation ni interdiction. Ces procédures complexes et ces rationalités contradictoires (Benjamin et Raman 2011) illustrent le caractère non linéaire d'une régularisation (Raman *et al.* à paraître), et ce y compris dans la sphère gouvernementale : malgré les annonces politiques, les pouvoirs publics

delhiites sont réticents à s'engager pour une politique et des réglementations adaptées permettant effectivement la régularisation.

Les effets politiques : reconnaissance sans politique urbaine

Sur le terrain, les avancées sont peu probantes : la grande majorité des colonies restent non régularisées, manquent d'accès à l'eau et à l'assainissement, et ne sont toujours pas considérées comme des quartiers de Delhi à part entière. D'une part, les résidents des colonies planifiées restent très mobilisés contre la régularisation ; d'autre part, ces colonies rejoindront dans le meilleur des cas la catégorie du *master plan* – peut-être encore plus ambiguë – des « colonies non autorisées régularisées » qui restent stigmatisées et sous-équipées (Bhan 2013). Néanmoins, les différents conflits et les élections ont mis la question à l'agenda public. Les médias notamment alimentent ce débat, relayant les positions et diffusant de l'information quant aux avancées de la régularisation, inaccessible selon les canaux gouvernementaux et judiciaires officiels (Sheikh et Banda 2014). Le manque de transparence sur le processus peut aussi s'expliquer par la crainte des pouvoirs publics que celui-ci, d'une part, conduise à la disqualification complète du cadre planificateur, manifestement inadéquat, et, d'autre part, encourage l'urbanisation informelle.

Du côté des résidents de ces colonies, la préparation des candidatures en 2007 puis le suivi de l'avancée de leur dossier a participé de l'affirmation de leur existence. Constituer une association de résidents, faire un recensement, élaborer un plan du quartier est une première étape dans la construction de l'identité officielle de la colonie (Raman *et al.* à paraître). Bien que les documents et les associations ainsi créés soient de qualité inégale et relativement pauvres en information (photo 4), les résidents ont depuis 2007 commencé à entrer en relation avec les institutions gouvernementales et à tenter de s'inscrire dans un système procédural de droit commun. Apparaître sur les cartes officielles, géographiques mais aussi politiques, a fait émerger publiquement une demande et les besoins d'action publique.

Photo 4. *Layout plan* visé par le président de l'association de résidents et l'architecte agrément



© Laure Criqui, Delhi, 2013.

Par ailleurs, les entreprises d'électricité – privatisées en 2002 – ont commencé à étendre leurs réseaux dans les colonies non autorisées (Criqui à paraître). Pour ce faire, elles s'appuient sur des documents plus ou moins formels (attestation de résidence, *layout plan*, cartographie Google Maps, adressage propre). Mais leur arrivée a formalisé les relations avec les résidents, notamment par le

biais des factures, qui sont souvent leurs premiers documents officiels. Le pragmatisme de terrain participe ainsi à la reconnaissance des quartiers informels, indépendamment de la régularisation urbanistique et du cadre de l'action publique. À l'inverse, l'intervention de l'organisme gouvernemental de l'eau et l'assainissement est limitée – entre autres – par le flou réglementaire.

Si les colonies non autorisées sont donc désormais présentes dans le débat public à Delhi, c'est néanmoins par défaut et par à-coups que la régularisation se déroule. L'éclatement administratif, les hésitations politiques, les tensions sociales et les interventions judiciaires brouillent les décisions et procédures. Sur le terrain, les acteurs façonnent et contournent les règles en fonction de stratégies particulières ; réciproquement, le flou même de ces normes encourage les arrangements locaux pour des interventions dans les colonies non autorisées sans régularisation officielle. Mais surtout, n'ayant pas institutionnalisé une politique, les pouvoirs publics restent libres de tout engagement et maintiennent le *statu quo* politique et le modèle du *master plan*. La régularisation est contingente et soumise aux aléas politiques et administratifs : le refus des élus et des planificateurs à reconnaître que des quartiers se sont développés hors du cadre planificateur – autrement dit à reconnaître en un sens leur propre échec – reste un obstacle (Bhan 2013; Sheikh et Banda 2014). Bricolage institutionnel et tâtonnements prévalent, montrant par là que la régularisation de quartiers informels reste une décision politique loin d'être transparente, unifiée et consensuelle. Au-delà de la volonté gouvernementale, de la pression sociale, des procédures réglementaires, la régularisation s'avère donc être également un processus pris dans des logiques administratives, une histoire institutionnelle et une économie politique locale qui conditionnent tout autant, si ce n'est plus, l'application d'une « simple » solution urbanistique.

Bibliographie

- Banerjee, B. 2002. « Security of tenure in Indian cities », in Durand-Lasserve, A. et Royston, L. (dir.), *Holding Their Ground: Secure Land Tenure for the Urban Poor in Developing Countries*, Londres : Earthscan/James & James.
- Benjamin, S. et Raman, B. 2011. « Illegible claims, legal titles, and the worlding of Bangalore », *Revue Tiers Monde*, n° 206, avril-juin, p. 37.
- Bhan, G. 2013. « Planned illegalities. housing and the “failure” of planning in Delhi: 1947–2010 », *Economic and Political Weekly*, vol. 48, n° 24, p. 58-70.
- Criqui, L. À paraître (2016). « Delhi: questioning urban planning in the electrification of irregular settlements », in Luque-Ayala, A. et Silver, J. (dir.), *Energy, Power and Protest on the Urban Grid. Geographies of the Electric City*, Abingdon : Routledge.
- Kundu, A. 2004. « Provision of tenurial security for the urban poor in Delhi: recent trends and future perspectives », *Habitat International*, vol. 28, n° 2, p. 259-74.
- Lemanski, C. et Tawa Lama-Rewal, S. 2013. « The “missing middle”: class and urban governance in Delhi's unauthorised colonies », *Transactions of the Institute of British Geographers*, vol. 38, n° 1, p. 91-105.
- Raman, B. *et al.* À paraître. « Everyday practices of titling. The pragmatic politics of popular urban groups and the materiality of papers in securing their land possession », *Planning Theory and Practices*.
- Risbud, N. 2002. « Policies for tenure security in Delhi », in Durand-Lasserve, A. et Royston, L. (dir.), *Holding Their Ground: Secure Land Tenure for the Urban Poor in Developing Countries*, Londres : Earthscan/James & James.
- Sheikh, S. et Banda, S. 2014. *The Thin Line Between Legitimate and Illegal: Regularising Unauthorised Colonies in Delhi*, a report of the Cities of Delhi Project, New Delhi : Centre for Policy Research, April.

Zimmer, A. 2012. « Enumerating the semi-visible: the politics of regularising Delhi's unauthorised colonies », *Economic and Political Weekly*, vol. 67, n° 30, p. 89-97.

Laure Criqui est chercheure à l'Iddri (Institut du développement durable et des relations internationales) sur les questions de développement urbain international et associée au LATTIS (Laboratoire Techniques, territoires et sociétés)/université Paris-Est. À la suite d'un master à la London School of Economics en 2005, elle a travaillé à l'ambassade de France au Maroc et pour des projets de coopération du ministère français du Développement durable. De 2010 à 2014, elle a réalisé un doctorat en aménagement urbain au LATTIS/université Paris-Est sur l'extension des réseaux d'électricité, d'eau et d'assainissement dans les quartiers populaires informels de Delhi et Lima. Laure Criqui est aussi membre de deux associations professionnelles de recherches urbaines sur le Sud – AdP–Villes en développement et N-Aerus (Network-Association of European Researchers on Urbanisation in the South) – et elle siège au conseil d'administration du Réseau Projection (jeunes professionnels pour les services essentiels).

Pour citer cet article :

Laure Criqui, « Ni droit ni obligation : les attermolements de la régularisation urbaine à Delhi », *Métropolitiques*, 16 septembre 2016. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Ni-droit-ni-obligation-les.html>.