

Communication au XXVI^e Congrès International de la Population, Marrakech, 27 septembre – 2 octobre 2009, UIESP, Séance Poster 5.

Enquêtes auprès de nouveaux nomades urbains : les victimes de la politique d'éradication des bidonvilles à Delhi (Inde)

Véronique DUPONT*

Résumé

Depuis la fin des années 1990, la ville de Delhi est sujette à une restructuration socio-spatiale profonde qui se traduit par des démolitions massives de bidonvilles. Les programmes de réinstallation qui les accompagnent ne sont que très partiels : de nombreuses familles délogées en sont exclues et deviennent des « nomades urbains ». Étudier ce phénomène d'exclusion en essayant d'évaluer l'ampleur de la population affectée, de mieux connaître ses caractéristiques et les conséquences du délogement sur ses conditions de vie, apparaît indispensable pour évaluer l'impact social des politiques publiques d'éradication des bidonvilles appliquées dans la capitale indienne. Cette communication s'intéresse aux questions méthodologiques que soulève la mise en œuvre d'une telle recherche, en distinguant deux volets : l'analyse critique des statistiques officielles et autres données disponibles sur la population affectée par les démolitions ; et la réalisation d'enquêtes qualitatives auprès de ménages délogés et non réinstallés.

Surveying new urban nomads – the victims of slum clearance policy in Delhi (India)

Abstract

Since the late 1990s, the city of Delhi is subject to intense socio-spatial restructuring which leads to massive demolitions of slums. Rehabilitation programmes that accompany them are only partial: many displaced families are excluded and become "urban nomads". Studying this phenomenon of exclusion, through a tentative assessment of the extent of the affected population, and an appraisal of its characteristics and consequences of displacement on its living conditions, appears indispensable to assess the social impact of the public slum clearance policy implemented in the Indian capital. This paper deals with methodological issues raised by the implementation of such research, distinguishing two components: a critical analysis of official statistics and other data available on the population affected by the demolitions; and qualitative surveys of displaced households which were not resettled.

* Institut de Recherche pour le Développement (IRD)

Unité Mixte de Recherche 201 « Développement et Sociétés », Université de Paris 1 – IRD

Email : veronique.dupont@ird.fr

Remerciements :

Cette recherche s'inscrit dans le cadre du projet collectif « Politiques urbaines, territoires et exclusion sociale. Une comparaison Inde-Brésil (SETUP) », coordonné par Marie-Caroline Saglio-Yatzimirsky (INALCO-CEIAS), et financé par l'Agence Nationale pour la Recherche. Pour mes missions en Inde, j'ai aussi bénéficié d'un financement complémentaire de l'IRD, et à Delhi du soutien du Centre de Sciences Humaines (CSH).

Les enquêtes conduites à Delhi ont été conçues en collaboration avec Usha Ramanathan (juriste, chercheuse indépendante, Delhi), et réalisées sur le terrain avec l'assistance de Wrick Mitra (pour l'enquête sur les sites de démolition) et Kanak Tiwari (pour les entretiens approfondis). La finalisation de l'enquête complémentaire conduite à Mumbai a bénéficié de la collaboration de Marie-Hélène Zérah (IRD-CSH), les repérages sur le terrain de l'assistance de Krishna Tiwari, et la réalisation des entretiens approfondis de l'assistance d'Akshay Tiwari.

Les cartes ont été réalisées avec l'aide de Pierre Chapelet (SETUP).

1. INTRODUCTION : ENJEUX, OBJECTIFS ET APPROCHE

Eléments incontournables du paysage des grandes villes indiennes, les bidonvilles ou *slums* – manifestation de la pauvreté d’habitat et expression la plus visible de la pauvreté urbaine– ont fait depuis une cinquantaine d’années l’objet d’opérations d’éradication accompagnées ou non de programmes de relogement ou de réinstallation sur des trames d’accueil en périphérie. Ces stratégies urbaines sont fréquentes dans les villes des pays en développement et les pouvoirs publics y ont eu recours de longue date ; cependant les recherches se sont davantage intéressées aux divers programmes de réhabilitation et de recasement et à leurs effets (DURAND-LASSERVE, 1986, 1988 ; GOLBLUM 1987), tandis que le devenir des laissés-pour-compte de ces « nettoyages urbains » a été relativement négligé, en particulier en Inde et dans le cas de Delhi.

Les enquêtes présentées ici visent à pallier ce manque, en examinant dans quelle mesure et selon quels mécanismes la définition puis l’application des politiques d’éradication des camps de squatters dans la capitale indienne contribuent à appauvrir des familles déjà vulnérables en les excluant des programmes de réinstallation, et en les transformant en « nomades urbains ». Appréhender ce phénomène d’exclusion en essayant, d’une part, d’évaluer l’ampleur de la population affectée et, d’autre part, les conséquences de l’éviction forcée sur ses conditions de vie, apparaît indispensable pour évaluer l’impact social de telles politiques publiques. Tel est l’enjeu général de cette recherche, qui s’appuie sur une combinaison de données secondaires et, plus spécialement, de données issues de nos propres enquêtes à Delhi : une enquête effectuée en 2007 sur les sites des camps de squatters démolis, et des enquêtes qualitatives auprès de ménages délogés exclus des programmes de réinstallation, conduite en 2008.

Dans cette communication, nous nous intéresserons essentiellement aux questions méthodologiques que soulève la mise en œuvre d’une telle recherche, en distinguant deux volets :

- l’analyse critique des statistiques officielles et autres données disponibles sur la population affectée par les politiques d’éradication des bidonvilles ;
- la réalisation d’enquêtes qualitatives auprès de ménages délogés et non réinstallés.

Deux difficultés apparaissent d’emblée. La première tient au recueil de données secondaires sur un sujet sensible – les démolitions de bidonvilles – qui a ainsi mobilisé certaines organisations de défense des droits de l’homme. La seconde concerne le recueil de données de première main sur des populations *a priori* difficiles à localiser, dans la mesure où les familles expulsées et exclues des programmes de réinstallation ont pu s’éparpiller sur le territoire métropolitain, voire en partir, et ne sont pas concentrées sur des sites alloués.

Un point sur les concepts utilisés et les approches mobilisées, suivi d’une mise en contexte indispensable, précéderont l’analyse des données secondaires et la présentation des enquêtes et leur bilan.

Concepts et approches mobilisés

En Inde, les études et les politiques ciblant la pauvreté urbaine se sont souvent focalisées sur les populations habitant dans les zones de bidonvilles et taudis anciens– les *slums* (NIUA 1986, 1989 ; RISHUB, 2009), privilégiant implicitement une approche en termes de pauvreté d’habitat, définie, selon le centre des Nations Unies sur les Etablissement Humains, par

l'absence d'accès à un habitat sûr et salubre, avec une tenure foncière sécurisée, pourvu des infrastructures de base comme l'adjonction d'eau, l'assainissement, et un service d'enlèvement des ordures ménagères (UN-HABITAT, 1996). Cependant, les *slums* n'hébergent pas tous les citoyens pauvres, et tous les habitants des *slums* ne sont pas nécessairement pauvres selon des critères de revenus (Risbud, 2009 : 177). Par exemple, l'étude de Baud et al. (2009) sur trois grandes métropoles indiennes (dont Delhi) montre, à partir de la cartographie d'un indice de privations multiples, que les poches de plus forte pauvreté ne sont pas concentrées dans les zones de *slums*.

L'approche de la pauvreté retenue pour nos enquêtes en reconnaît les dimensions multiples, sans se limiter à l'insuffisance des seuls revenus et/ou à la pauvreté d'habitat, en se plaçant dans la lignée des conceptions de la pauvreté structurelle définie par les nécessités de base insatisfaites (SALAMA et VALIER, 1995), et par les carences multiples en diverses ressources, pas uniquement matérielles. Plus précisément, nous adopterons un cadre d'analyse en termes de moyens d'existence des ménages, intégrant différents types de « capitaux » – humain, financier, physique et social – dont la pénurie rend plus difficile l'accès à certaines ressources et la satisfaction de besoins essentiels, et contribue en conséquence à la pauvreté (MOSER, 1998 ; RAKODI et LLYOD-JONES, 2002 ; BAUD et al., 2008).

En s'interrogeant sur la spécificité de la pauvreté urbaine, d'autres auteurs (WRATTEN, 1995 ; MILBERT 1995) ont mis en avant certains risques propres à l'environnement urbain (congestion de l'habitat combinée à la pollution industrielle et des eaux, habitat dans des zones insalubres et/ou dangereuses) qui touchent souvent les quartiers d'habitat les plus précaires, notamment les occupations illégales de terrain reléguées dans des zones non constructibles¹. La pauvreté urbaine est ainsi associée à certains types de vulnérabilité. Un autre trait souligné par Wratten concerne la vulnérabilité générée par l'intervention de l'Etat et de la police. En particulier, « dans un contexte de contraintes rigides sur l'offre de terrains viabilisés et de logements, les habitants des camps de squatters vivent dans la terreur des évictions officielles dans lesquelles ils peuvent perdre leurs maigres avoirs immobiliers et effets personnels » (WRATTEN, 1995 : 24).

Nous serons également attentifs à la privation de droits, au cœur de la notion d'éviction forcée et de ses effets, et aux risques que ces privations font peser sur les potentialités², en particulier celles des enfants. Nous nous référons à l'approche en termes de droits de l'homme de l'ONU, qui définit l'éviction forcée comme « l'expulsion de tout individu, famille ou communauté chassés de leur foyer, de leur terre ou de leur environnement, contre leur volonté et d'une façon directement ou indirectement attribuable à l'Etat » (OHCHR-UNOG 1996 : Introduction). Ainsi l'éviction forcée n'est pas un déplacement comme un autre, réductible à une simple mobilité résidentielle. Parmi les éléments importants de distinction, deux méritent d'être soulignés : « la responsabilité de l'Etat » ; et « un élément de force ou de coercition », « l'éviction forcée s'accompagn[ant] souvent de la destruction irréparable des habitations des intéressés » (*ibid.*).

En adoptant la métaphore des « nomades » urbains, promue par Mike Davis dans *Planet of Slums* pour désigner les victimes des opérations de rénovation et de nettoyage urbains dans les

¹ L'explosion de l'usine de pesticides de la firme Union Carbide à Bhopal en décembre 1984 en fournit l'illustration la plus dramatique : les milliers de victimes (dont 3000 morts la nuit de la catastrophe et plus de 15000 par la suite) habitaient dans les bidonvilles jouxtant la zone industrielle (RAMANATHAN, 2004).

² Au sens des « capabilities » d'Amartya Sen (DRÈZE et SEN, 1995: 10-11).

villes du Tiers Monde, « des transitoires dans un état perpétuel de relocalisation » (DAVIS, 2006 : 98)³, nous visons l'absence d'habitat fixe caractérisant l'« instabilité résidentielle d'indigence » (LEVY-VROELANT, 1992 : 37). Si nous avons qualifié en titre de notre communication ces nomades de « nouveaux », c'est pour les démarquer, non seulement de la figure historique du pasteur nomade, mais aussi de la métaphore du nomade moderne, hyper mobile et « branché » (RETAILLE, 1998).

Nous ne considérerons pas pour autant les familles expulsées des bidonvilles comme des victimes passives, mais plutôt à la fois comme victimes –de l'éviction forcée et de la destruction de leur habitation qui imposent le départ– et acteurs mettant en œuvre des stratégies de survie, voire des stratégies résidentielles (GAUTMAN, 1990), même si la marge de manœuvre est très restreinte et si les choix s'opèrent sous des contraintes particulièrement fortes, dans un contexte social et politique déterminant. Nous revendiquons ainsi « une démarche qui consiste à restituer à l'acteur sa part d'initiative dans l'élaboration de sa propre existence » (GODARD, 1990 : 9)⁴.

2. MISE EN CONTEXTE

2.1. Delhi, une capitale marquée par son histoire et aux ambitions de ville globale

Au lendemain de l'Indépendance de l'Inde en 1947, Delhi dut faire face à un afflux massif de réfugiés du Pakistan, et un doublement de sa population de 1941 à 1951 (de 700 000 à 1,4 million), entraînant une urbanisation incontrôlée. La croissance de la ville s'est poursuivie à un rythme particulièrement soutenu pour une métropole de cette taille, avec une contribution majeure des migrations. En 2001 (dernier recensement), l'agglomération urbaine atteint 12,8 millions d'habitants dans ses limites officielles ; mais l'expansion urbaine effective forme une mégapole d'environ 21 millions habitants en 2009.

Dans cette situation de pression démographique et foncière très forte, les politiques d'aménagement urbain et de logement n'ont pas répondu aux besoins d'une très large part de la population. Pourtant, la capitale fut dotée en 1957 d'une autorité urbaine sous tutelle du gouvernement central, la *Delhi Development Authority* (DDA), disposant d'un monopole sur l'acquisition des terrains dans toute la zone urbanisable, et aux missions très étendues : élaboration et mise en œuvre d'un plan d'urbanisme ; lotissement, viabilisation et rétrocession des terrains acquis ; construction de logements et autres projets d'aménagement. Malgré des objectifs initiaux d'équité sociale, à travers l'attribution d'appartements en accession à la propriété pour les groupes à bas revenus et le principe de réserver pour l'installation de ces derniers des zones intégrées dans des quartiers socialement mixtes et à proximité des centres d'emplois, les lenteurs et dérives dans la mise en œuvre des programmes et le non respect des engagements initiaux ont fortement limité les options de logement à bon marché dans le

³ On trouve une métaphore similaire, les groupes de « *demolition nomads* », à propos des personnes sans cesse déplacées comme conséquence des restructurations urbaines d'Amsterdam et de Copenhague (BAVO, 2007, cité par MENON-SEN et BHAN, 2008 : 184), montrant que cette forme de mobilité contrainte n'est pas l'apanage des seules villes du Tiers Monde.

⁴ Dans une discussion sur les migrations forcées, se référant en particulier aux déplacements des réfugiés, Turton (2003a) justifie une démarche semblable – considérer les migrants forcés comme des « personnes ordinaires », c'est-à-dire des « acteurs intentionnés », tout en prenant en compte leur ancrage dans un contexte social, politique et historique particulier – pour des raisons pratiques (c'est ainsi que les processus migratoires opèrent), et pour des raisons éthiques (pour restituer l'humanité de ces personnes).

secteur formel (GUPTA 1992 ; DEWAN VERMA, 2002 ; DUPONT et RAMANATHAN, 2007). In fine, les classes moyennes inférieures et les classes populaires ont été reléguées vers des formes d'urbanisation informelle, lotissements non autorisés et invasions de terrain pour les migrants les plus démunis.

Ces derniers ont eu recours à des occupations illégales de terrains avec auto-construction d'habitations précaires (appelées *jhuggi-jhompri* à Delhi), plus ou moins consolidées avec le temps, mais restant caractérisées par l'insuffisance des services urbains. Pour les autorités publiques, ces bidonvilles sont des *camps de squatters*, visés par les programmes d'éviction et de relocalisation mis en œuvre à Delhi à partir des années 1960, et de moins en moins tolérés depuis la fin des années 1990, dans une capitale aspirant au statut de « ville globale » (DUPONT 2008a).

L'insertion de l'économie indienne dans la mondialisation, amorcée dans les années 1990 et de plus en plus prégnante, les efforts déployés pour attirer des capitaux étrangers, les grands travaux d'infrastructure, ont un impact sur la restructuration socio-spatiale de Delhi à travers, en particulier, l'application d'une politique vigoureuse d'éradication des bidonvilles. Ce climat se trouve renforcé par la tenue prochaine, en 2010, d'un événement sportif international dans la capitale indienne, les Jeux du Commonwealth.

2.2. Les grandes lignes des programmes d'éradication des camps de squatters en vigueur depuis 1990

En 1990 la Municipalité de Delhi systématise sa stratégie vis-à-vis des camps de squatters. Cette politique reprend des mesures déjà prévues depuis les années 1960, mais en les intégrant dans un schéma d'ensemble très détaillé (MCD, 2000; DUPONT et RAMANATHAN, 2007). On retrouve trois types d'intervention : fourniture de services de base, réhabilitation *in situ*, et éviction avec relocalisation sur des trames d'accueil. De fait, la réhabilitation *in situ*, préconisée dans les documents de politique nationale, est restée à Delhi une option théorique, appliquée seulement dans quelques opérations pilotes. La relocalisation lui a été préférée jusqu'à présent, le monopole de la DDA sur l'acquisition des terrains fournissant les moyens de cette politique.

En principe la démolition des camps de squatters ne devrait intervenir qu'en cas de réquisition des terrains pour des projets d'intérêt public. Le respect de ce principe est toutefois questionnable, comme l'ont montré les résultats de l'enquête effectuée en 2007 sur un échantillon représentatif de 67 sites démolis (DUPONT, 2008b –voir présentation de l'enquête *infra*).

Les programmes de réinstallation qui doivent accompagner les démolitions consistent en un transfert des familles sur des parcelles assainies, sans relogement ni aide à la reconstruction, dans des sites périphériques souvent très éloignés des établissements d'origine (Carte 2). Or ces programmes excluent de nombreuses familles, soit du fait de leur conception et des critères restrictifs d'éligibilité, soit en raison des conditions de leur mise en œuvre.

L'attribution d'une parcelle est d'abord soumise à un critère d'éligibilité fonction de la date d'arrivée dans le camp de squatters. La date butoir, initialement fixée à janvier 1990, fut repoussée en 2000 à décembre 1998, mais en introduisant une différenciation dans la taille de la parcelle allouée : 18 m² pour les familles en mesure de prouver une installation antérieure à

1990 sur la base de leur carte de rationnement⁵, et seulement 12,5m² pour les familles installées entre 1990 et 1998. Ce critère de date exclut automatiquement un nombre important de familles, et divise la communauté d'un même bidonville en deux groupes distincts aux perspectives d'avenir différentes. Les familles arrivées après la date butoir sont délogées sans aucune compensation ni option alternative.

Chaque famille éligible doit verser une contribution financière pour accéder à une parcelle : 8000 Roupies au total (dépôt de sécurité, coût de la relocalisation et droit d'occupation pour 10 ans), ce qui représente une somme conséquente pour les habitants des bidonvilles (plus de 5 fois le salaire mensuel minimum légal d'un ouvrier non qualifié en 1995). De telles contraintes financières ont pour effet d'exclure les familles les plus pauvres des programmes de réinstallation, et donc de les appauvrir encore davantage en les rendant sans logis.

Depuis les années 2000, de nombreuses évictions sont déclenchées par des décisions de justice ; or certains jugements récents vont dans le sens d'une intolérance croissante vis-à-vis des camps de squatters, et tendent à remettre en cause l'obligation de l'administration de fournir un site alternatif aux populations expulsées (DUPONT et RAMANATHAN, 2007; GHERTNER, 2008).

3. ANALYSE CRITIQUE DES DONNEES DISPONIBLES SUR LA POPULATION DES CAMPS DE SQUATTERS ET SUR LES DEMOLITIONS

Une première étape du travail a consisté à analyser les différentes données disponibles sur la population des camps de squatters depuis 1990– date qui correspond, comme exposé *supra*, à l'adoption par la Municipalité de Delhi d'une nouvelle stratégie pour traiter la question des bidonvilles dans la capitale. Pour mieux appréhender notre population cible, les exclus des programmes de réinstallation, trois types de données de population nous intéressent :

- la population totale des bidonvilles – ou camps de squatters– à différentes dates depuis 1990,
- le nombre de ménages dont l'habitation a été démolie,
- et parmi ces derniers le nombre de ménages qui ont bénéficié d'une réinstallation, et ceux qui ont été exclus – les laissés-pour-compte.

Au sein de la Municipalité de Delhi, le département chargé de l'exécution des programmes concernant les camps de squatters, le *Slum and Jhuggi-Jhomprri Department* (désigné infra par « Département des *Slums* ») produit deux types de données publiées dans ses rapports d'activité et ses plans annuels : une estimation de la population totale des camps de squatters, et le nombre de ménages transférés – « transplantés » – dans les lotissements de réinstallation.

Les données de cette administration peuvent être confrontées à d'autres sources : les données figurant dans le Plan de Développement Urbain de Delhi, document officiel publié en 2007 dans le cadre de la Mission Nationale Jawaharlal Nehru de Renouveau Urbain⁶, et des données d'ONG.

⁵ Carte permettant l'accès à des boutiques vendant des produits de première nécessité subventionnés par l'Etat, et qui de fait sert de carte d'identité.

⁶ Il s'agit d'un programme du gouvernement central lancé en décembre 2005 avec d'importants financements à la clé, qui s'adresse à 63 grandes villes (dont Delhi) et comporte un volet sur l'amélioration des infrastructures, et un autre sur la fourniture de services de base pour les citoyens pauvres.

3.1. Evolution de la population des camps de squatters

Malgré les programmes d'éradication des bidonvilles et les politiques de logement mises en œuvre, la population des camps de squatters à Delhi n'a cessé d'augmenter du début des années 1950 à la fin des années 1990 (Tableau 1). La seule exception mémorable est celle de l'état d'urgence (1975-77), pendant lequel près de 750 000 personnes ont été délogées des taudis anciens et bidonvilles, et déplacées vers des trames d'accueil en périphérie. En 1998, avant l'intensification des campagnes de démolition, la population vivant dans les camps de squatters s'élevait à environ 3 millions dans les limites administratives de l'agglomération, représentant alors 27 % de sa population (contre 4,4 % en 1951)⁷, mais occupant seulement moins de 5 % des terrains (DUEIIP, 2001; DEWAN VARMA, 2002 ; KUNDU, 2004). Les camps de squatters, environ 1100 groupements de taille très variée, allant de quelques dizaines d'habitations à plus de 10 000, se trouvaient alors dans tous les secteurs de la capitale, dans les interstices du tissu urbain (Carte 1), occupant des terrains essentiellement publics, dont 84 % appartenant à la DDA (DUEIIP, 2001).

Les chiffres publiés ultérieurement dans les documents officiels du Gouvernement du Territoire de Delhi ou du Département des *Slums* et *Jhuggi-Jhompri* de la Municipalité de Delhi, révèlent une absence d'actualisation des données sur la population résidant dans les camps de squatters après les campagnes de démolition qui se sont intensifiées à partir de la fin des années 1990 (voir Graphique 1). La dernière énumération complète des camps de squatters conduite par le Département des Slums (sur la base d'une enquête de terrain et en consultation avec les députés de la circonscription concernée), et dont les résultats avaient été rendus disponibles sous forme d'une liste détaillée, par zone, du nombre de ménages dans chaque camp, remonte à 1994. Par la suite, jusqu'en 1998, les estimations étaient calculées sur la base des chiffres de 1994 et d'une projection de croissance. De fait, jusqu'à 2009, le Département des *Slums* n'a pas publié de nouvelles estimations dans ses documents officiels. Par exemple, dans les documents disponibles sur le site Internet du Planning Department, Government of National Capital Territory of Delhi (*Delhi Tenth Five Year Plan 2002-07, Economic Survey of Delhi 2007-08, Delhi Annual Plan 2008-09*)⁸, on trouve le même chiffre d'environ 600 000 ménages de squatters ou trois millions de personnes, des chiffres déjà fournis pour l'année 1998 – révélant ainsi tout manque de mise à jour crédible.

D'autres données figurant dans le Plan de Développement Urbain de Delhi indiqueraient une très forte réduction du nombre de camps de squatters, de 1100 en 1997 à 728 en 2001, et une décroissance de leur population de 3 millions en 1997 à 2,1 millions en 2001 (soit 17 % de la population urbaine), attribuée aux démolitions de grande envergure depuis 1999 (IL & FS ECOSMART, 2007). Cependant, ces chiffres semblent surestimer l'impact des démolitions (sans nier leur ampleur, sur laquelle nous reviendrons) et ignorer l'effet de la croissance naturelle et des migrations sur la population des squatters, ainsi que les retours à l'habitat informel des familles délogées. En outre, ces chiffres cités comme issus du Département des *Slums* ne sont pas cohérents avec les données de cette même administration sur les effectifs de camps démolis, soit moins de 111 sites de 1997 à 2001, contre 372 selon le Plan de Développement Urbain. À moins de supposer que, durant cette période, 247 camps ont été démolis sans aucune réinstallation, et que le nombre de ménages de squatters réinstallés (Tableau 2) représentent seulement 12 % du nombre total de ménages délogés –ou, en d'autres termes,

⁷ Source: Slum and Jhuggi-Jhompri Department & Food, Municipal Corporation of Delhi.

⁸ <http://www.delhiplanning.nic.in>

que 88 % des ménages expulsés n'étaient pas éligibles au programme de réinstallation. Or, dans le même chapitre du Plan de Développement Urbain de Delhi, un autre commentaire sur le critère d'éligibilité invalide cette hypothèse : « À cause de la date butoir, jusqu'à 40-45 % des familles des camps de squatters ne sont pas éligibles à une relocalisation. Il est ainsi devenu très difficile d'évacuer complètement les poches de terrains occupés illégalement » (IL & FS ECOSMART, 2007 : 6-13). Pour conclure, les chiffres cités dans le Plan de Développement Urbain de Delhi ne présentent aucune fiabilité⁹.

Outre les difficultés qu'entraîne pour le chercheur le manque d'actualisation et/ou de fiabilité des données officielles, ces défaillances conduisent à s'interroger sur le sérieux de l'exercice de planification urbaine et de traitement de la pauvreté d'habitat qu'elles sont supposées renseigner.

3.2. L'ampleur des démolitions

À défaut de données directes sur le nombre d'habitations démolies et le nombre de personnes affectées par les démolitions, le Département des *slums* a établi une liste des effectifs de ménages « officiellement » réinstallés dans des trames d'accueil depuis 1990, désagrégés par année et par site de démolition. On peut en déduire une estimation *a minima* du nombre de camps de squatters démolis et de ménages affectés, renseigné par leur localisation dans l'agglomération urbaine et leur lieu de réinstallation.

Selon cette liste, de 1990 à début 2008, 221 camps de squatters de taille très variable ont fait l'objet de démolitions accompagnées d'une relocalisation de ménages sur des trames d'accueil. Les démolitions qui n'ont pas été accompagnées d'un programme de réinstallation ne sont donc pas comptabilisées. Quelquefois, le nom du même camp apparaît deux ou trois fois dans la liste, d'une année sur l'autre, ou après un intervalle de plusieurs années. Les premiers cas correspondent à des gros camps de squatters, qui ont été évacués en deux ou trois phases. Les seconds cas correspondent à des camps qui ont été démolis mais où le site est resté vacant, puis réoccupé par des squatters qui ont au cours des années reformé un bidonville, à nouveau démoli. En conséquence, cette liste de camps démolis correspond plus exactement à 221 opérations de démolitions assorties d'une réinstallation. Ces démolitions ont entraîné le déplacement de 65 094 ménages dans des trames d'accueil, soit environ 325 000 personnes ou 11 % de la population totale des camps de squatters en milieu de période (1998 – donc à son pic).

Derrière ces effectifs de ménages de squatters transférés sur des sites viabilisés, il faut lire un nombre total beaucoup plus élevé de personnes déplacées de force. Les ménages arrivés dans le bidonville après 1990 (pour les démolitions effectuées avant 2000) puis décembre 1998 n'étant plus éligibles à une réinstallation, la proportion des laissés-pour-compte sera logiquement plus élevée dans les opérations de démolition de la fin des années 1990 et dans les plus récentes. Lors de l'enquête de 2007 sur les sites de camps démolis (voir *infra*), les témoignages recueillis auprès de commerçants et résidents de la localité ont mis en évidence des effectifs de ménages délogés en général nettement supérieurs aux effectifs des ménages réinstallés selon la liste officielle. Si les chiffres cités ne constituent pas des estimations fiables, ils corroborent cependant les alertes des ONG sur l'importance de la proportion des ménages exclus des programmes de réinstallation.

⁹ Dans sa critique détaillée du Chapitre 6 - "Urban Poor and Slum" du Plan de Développement Urbain de Delhi, Khosla (2007 : 10) souligne également l'incohérence des données: "Data sources for slums and poverty used in the City Development Plan are old, confusing and not well triangulated".

Nous avons pu obtenir du Département des *Slums* les résultats des dénombrements de ménages effectués dans chaque site avant les opérations de démolition de 1990 à 2007. Or l'examen détaillé de ces données révèle des incohérences avec les données de la liste des effectifs de ménages réinstallés, ces deux documents ayant été établis par des bureaux différents au sein du même département. En conséquence, ces données n'ont pas pu être utilisées pour en déduire les effectifs de ménages non réinstallés.

Quant aux données des ONG, elles renseignent plutôt sur l'impact maximal de certaines opérations importantes de démolition de bidonvilles (comme illustré ci-dessous), mais ne couvrent pas de manière systématique tous les sites.

Au total, partant des effectifs officiels de ménages de squatters ayant bénéficié d'une réinstallation dans un lotissement (soit environ 65000 de 1990 à début 2008), il est difficile d'estimer le nombre total de personnes déplacées de force, et a fortiori la proportion des laissés-pour-compte des politiques d'éradication des bidonvilles. Malgré leurs limitations, les données du Département des *Slums* méritent d'être analysées : l'évolution et la localisation des démolitions avec réinstallation de populations permettent de mettre en évidence des phénomènes révélateurs des dynamiques de transformation à l'œuvre dans la capitale.

Les données chronologiques révèlent en particulier deux pics dans les démolitions (Tableau 2 et Graphique 1). L'intensification des évictions à la fin des années 1990 et au début des années 2000 correspond au lancement d'un ambitieux plan d'aménagement et d'embellissement du front de la rivière Yamuna, dont la réalisation exigeait la démolition de tous les bidonvilles situés sur les berges de la rivière. Quant au second pic en 2006-07, il correspond à une accélération des travaux publics et des aménagements pour la préparation des Jeux du Commonwealth de 2010.

La cartographie de ces données (Carte 2) montre par ailleurs que les démolitions de camps de squatters se sont produites sur l'ensemble de l'aire urbaine. Les plus importantes ont affecté les zones centrales et du sud de l'agglomération, ainsi que le voisinage de l'aéroport international (en 2006), c'est-à-dire les zones où la restructuration de l'espace urbain est la plus ostensible, et où les quartiers de classes aisées sont concentrés. Dans les années 2004-2006, les démolitions ont également affecté les bidonvilles situés dans le lit et sur les berges de la Yamuna, pour la mise en œuvre du plan de re-développement du front de rivière et la construction du village des athlètes pour les Jeux du Commonwealth. Ces seules démolitions, provoquées par une décision de justice, auraient entraîné l'éviction forcée de plus de 60 000 ménages ou 300 000 personnes selon les estimations d'une ONG¹⁰. Selon les mêmes sources, parmi 27 000 ménages expulsés de cette zone entre février et juin 2004, moins de 20 % auraient été attributaires d'une parcelle dans un lotissement de relocalisation¹¹. Si les ONG, relayées par des organisations internationales de défense des droits de l'homme et du droit à l'habitat¹², pourraient avoir tendance à noircir le trait pour mieux mobiliser l'opinion publique et essayer d'avoir un impact sur la révision des politiques d'éradication (ce qu'elles n'ont pas réussi à faire à Delhi jusqu'à présent), les estimations citées restent indicatives de l'ampleur des démolitions récentes et de l'exclusion de familles des programmes de réinstallation.

¹⁰ Hazard Centre, Delhi.

¹¹ Hazard Centre, 2004 (cité par MENON-SEN et BHAN, 2008 : 23).

¹² Voir par exemple l'appel conjoint de l'Organisation Mondiale contre la Torture (OMCT) et de Habitat International Coalition-Housing and Land Rights Network (HIC-HLRN): OMCT/HIC-HLRN Joint Urgent Action Appeal, "Over 300,000 people to be forcefully evicted from Yamuna Pushta in Delhi: 40,000 homes demolished so far", Case IND-FE050504 (Delhi, Geneva, Cairo, 5 May 2004).

Table 1 – Evolution du nombre et de la population des camps de squatters à Delhi de 1951 à 2001

| Année | Camps de squatters (1) | | | | Agglomération urbaine de Delhi (2) | | Population des camps de squatters / population urbaine totale (%) |
|-------------|---------------------------|---|--|--|------------------------------------|--|---|
| | Nbr de camps de squatters | Nbr d'unités d'habitation (ou de ménages) | Population estimée (Nbr ménages x 5) en milliers | Taux de croissance décennal de la population (%) | Population en milliers | Taux de croissance décennal de la population (%) | |
| 1951 | 199 | 12 749 | 64 | | 1 437 | 106,6 | 4 |
| 1961 | | 42 815 | 214 | 235 | 2 359 | 64,2 | 9 |
| 1971 | | 62 594 | 313 | 46 | 3 647 | 54,6 | 9 |
| 1973 | 1373 | 98 483 | 492 | | | | |
| 1977 | | 20 000 | 100 | | | | |
| 1981 | | 98 709 | 494 | 130 | 5 729 | 57,1 | 9 |
| 1990 | 929 | 259 929 | 1 300 | | | | |
| 1991 | | | 1 552* | 214 | 8 419 | 46,9 | 189 |
| 1994 | 1080 | 480 929 | 2 405 | | | | |
| 1998 | 1100 | 600 000 | 3 000 | | 11 282 ^s | | 27 |
| 2001 | 728 [#] | 429 662 [#] | 2,148 [#] | 38 [#] | 12 791 | 51,9 | 17 [#] |

Sources des données:

(1) Slum and Jhuggi-Jhompri Department & Food and Civil Supplies Department, Municipal Corporation of Delhi.

1990 et 1994 : sur la base d'enquêtes directes.

* 1991: estimations sur la base de la population en 1990 et du taux de croissance de 1990 à 1994 ?

[#] 2001: *City Development Plan of Delhi* (Note : données peu fiables : voir commentaires dans le texte).(2) *Census of India* : 1951, 1961, 1971, 1981, 1991 & 2001. / ^s Nos estimations.**Tableau 2** – Nombre de camps de squatters démolis à Delhi et de ménages transférés dans des lotissements de réinstallation de 1990 à 2008

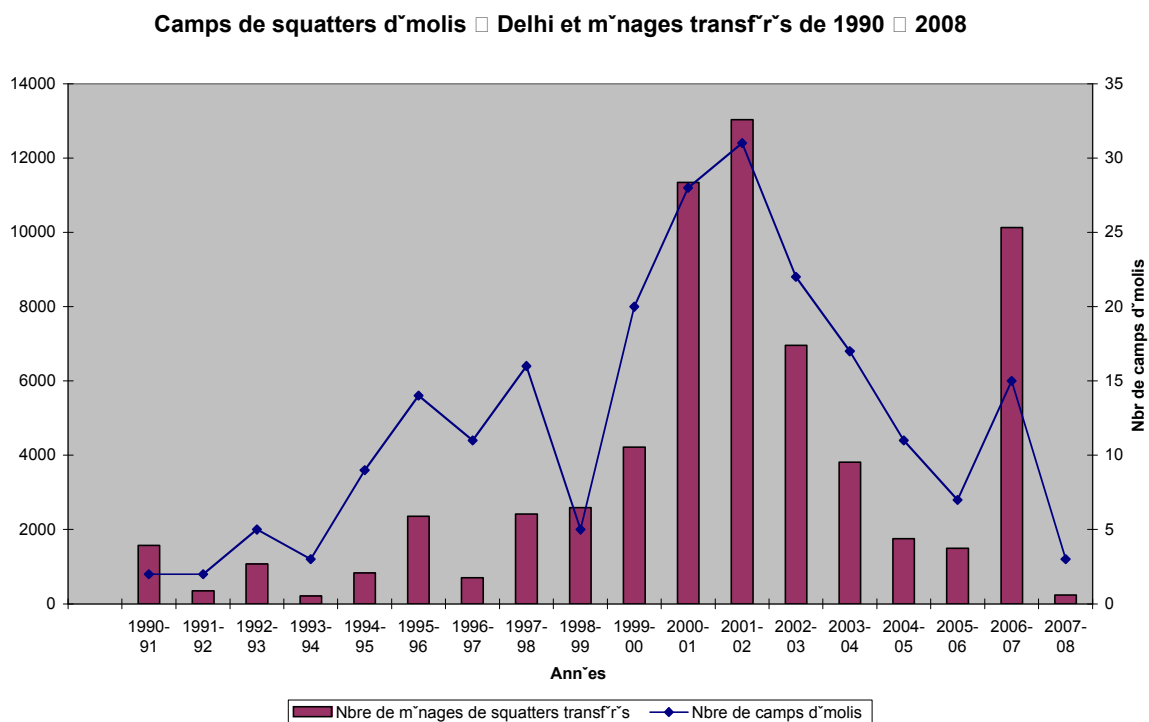
| Année* | Nbre de ménages de squatters transférés | Nbre de camps démolis |
|--------------|---|-----------------------|
| 1990-91 | 1570 | 2 |
| 1991-92 | 356 | 2 |
| 1992-93 | 1078 | 5 |
| 1993-94 | 216 | 3 |
| 1994-95 | 839 | 9 |
| 1995-96 | 2353 | 14 |
| 1996-97 | 705 | 11 |
| 1997-98 | 2412 | 16 |
| 1998-99 | 2590 | 5 |
| 1999-00 | 4218 | 20 |
| 2000-01 | 11345 | 28 |
| 2001-02 | 13028 | 31 |
| 2002-03 | 6958 | 22 |
| 2003-04 | 3809 | 17 |
| 2004-05 | 1753 | 11 |
| 2005-06 | 1495 | 7 |
| 2006-07 | 10129 | 15 |
| 2007-08 | 240 | 3 |
| Total | 65094 | 221 |

* Année: du 1er avril de l'année n au 31 mars de l'année n+1

Source : Slum and Jhuggi-Jhompri Department, Municipal Corporation of Delhi.

QuickTime™ et un
décompresseur TIFF (LZW)
sont requis pour visionner cette image.

Graphique 1 – Nombre de camps de squatters démolis à Delhi et de ménages transférés dans des lotissements de réinstallation de 1990 à 2008



Année: du 1er avril de l'année n au 31 mars de l'année n+1

Source des données : Slum and *Jhuggi-Jhompr*i Department, Municipal Corporation of Delhi.

Carte 2 – Principaux bidonvilles (camps de squatters) démolis de 1990 à 2007
et lotissements de réinstallation dans le Territoire de Delhi

QuickTime™ et un
décompresseur TIFF (LZW)
sont requis pour visionner cette image.

4. LES ENQUETES

4.1. L'enquête préliminaire sur les sites des camps de squatters démolis

La première phase de collecte et d'observations directes s'est centrée sur les sites des anciens bidonvilles –camps de squatters– démolis dans Delhi depuis 1990. Les observations de terrain visaient à décrire les usages actuels des parcelles des anciens bidonvilles rasés, afin de mieux apprécier à quelles sections de la population profitent les « projets d'intérêt public » qui ont justifié la réquisition des terrains et la démolition des bidonvilles (selon les principes déclarés de la stratégie du gouvernement de Delhi pour traiter des *slums*), et à contrario qui sont les exclus de cette restructuration des espaces urbains. En 2007, année de lancement de cette enquête, on pouvait trouver quelques publications sur les démolitions de bidonvilles mettant en évidence des exemples de reconversion de l'usage des terrains (BATRA & MEHRA, 2006 ; BAVISKAR, 2006), mais aucune analyse systématique du schéma actuel d'occupation des sols, représentative de l'ensemble des sites évacués. Notre enquête se proposait donc de pallier le manque de documentation méthodique sur cet aspect de la politique d'éradication des bidonvilles.

La liste officielle des opérations de démolitions assorties d'une réinstallation entre 1990 et 2007 (établie par le Département des *Slums* – voir *supra*) a servi de base de sondage pour tirer un échantillon de sites. L'enquête sur les sites des camps démolis s'est déroulée en mai et juin 2007. Elle a porté en priorité sur tous les sites où le nombre de ménages transférés était supérieur à 1000, soit 19 sites, représentant à eux seuls la moitié des effectifs des ménages transférés de 1990 à 2007. Dans une deuxième phase, un échantillon de sites de moindre taille, les camps des squatters d'où ont été transférés entre 250 et 1000 ménages, a été couvert. Enfin, de manière à améliorer la représentativité de l'échantillon tout en optimisant les visites de terrain et les déplacements au sein de l'aire urbaine, les sites de camps démolis plus petits se trouvant dans le voisinage des camps les plus gros ont aussi été couverts par l'enquête. Au total, 67 sites ont été couverts soit 31 % de tous les sites mais représentant 62 % du nombre total de ménages transférés¹³.

Les résultats de cette enquête concernant les reconversions de l'usage des terrains sur les sites des bidonvilles démolis ont déjà été publiés (DUPONT, 2008b). Cette enquête avait aussi un second objectif : préparer l'enquête qualitative auprès de ménages délogés et exclus des programmes de réinstallation. Ainsi, les relevés sur l'occupation des sols étaient complétés par un recueil de témoignages auprès d'informateurs locaux sur le nombre d'habitations démolies et d'habitants expulsés laissés à la rue et sur les destinations possibles des familles non réinstallées. Des renseignements avaient également été notés sur la présence éventuelle de nouveaux abris ou habitations précaires de squatters sur le site de démolition ou dans son voisinage.

¹³ La liste qui a servi de base de sondage était arrêtée au début de 2007 et comprenait alors 217 sites et un total de 64619 ménages réinstallés entre 1990 et 2007.

4.2. Enquête auprès des ménages délogés et exclus des programmes de réinstallation

4.2.1. Stratégie de traçage des ménages exclus et échantillonnage

Pour réaliser une enquête auprès des ménages de squatters exclus des programmes de réinstallation, nous avons dû, dans un premier temps, développer une stratégie permettant de retrouver les familles dispersées après la démolition de leur habitation. À partir d'informations collectées pendant l'enquête sur les sites de bidonvilles démolis, et des entretiens informels lors de visites dans des lotissements de réinstallation établis après 1990, complétées par des informations issues de rapports d'ONG¹⁴, nous avons identifié plusieurs options possibles :

1. les ménages non réhabilités se sont réinstallés dans le voisinage du site du bidonville démolé, en location dans des immeubles, ou bien en squattant d'autres terrains vacants, ou les trottoirs comme sans abri ;
2. d'autres ont suivi les ménages éligibles à une réinstallation dans leur lotissement de relocalisation, ont squatté des terrains vacants dans et autour de ces lotissements, ou ont trouvé une location ;
3. certains ont quitté le Territoire de Delhi pour s'installer dans des localités limitrophes ;
4. des ménages (ou certains de leurs membres) devenus des sans logis ont rejoint les principales concentrations de sans-abri de la capitale, notamment dans la vieille ville, ou dans les abri de nuits et leurs alentours ;
5. certains ménages non réinstallés sont retournés dans leur village d'origine.

Pour construire un échantillon pertinent de ménages pour des enquêtes qualitatives, nous avons d'abord centré les observations directes sur les deux premières catégories, en essayant d'obtenir des informations sur les autres durant les entretiens. Ces informations nous ont ainsi permis de couvrir la troisième catégorie. Nous avons prévu de conduire un complément d'enquête au troisième trimestre 2009 auprès de ménages ou personnes isolées appartenant à la quatrième catégorie (voir *infra* section 4.2.3). En revanche, les ménages de la cinquième catégorie échappent à l'observation.

Dans un premier temps, nous avons identifié des sites susceptibles d'abriter – dans la localité même ou dans son voisinage – des laissés-pour-compte des programmes de réinstallation. Nous avons à cette fin utilisé les informations collectées pendant l'enquête préalable sur les sites de bidonvilles démolis, et sélectionné plusieurs sites de manière à couvrir une variété de localisations dans différentes zones de l'agglomération urbaine et de situations en termes de réinstallation non assistées.

Deux sites de démolitions sans programme de réinstallation (et donc ne figurant pas sur la liste officielle) ont par ailleurs été identifiés par des observations directes de terrain et intégrés dans l'échantillon pour illustrer ces entorses au principe même de la politique d'éradication des bidonvilles.

Nous avons également sélectionné cinq lotissements de réinstallation, parmi les 14 établis après 1990, choisis en fonction des informations déjà recueillies sur l'ensemble des lotissements, en particulier lors de précédentes visites et enquêtes de terrain effectuées entre mai et août 2007.

¹⁴ Hazard Centre, Jagori (voir MENON-SEN 2006; MENON-SEN & BHAN 2008), Indo Global Social Service Society (voir TINGAL & KUMAR PANDEY, 2008), Action Aid India (voir MANDER, 2009).

Au total, 16 sites différents ont été sélectionnés par choix raisonné pour les enquêtes : 11 sites de bidonvilles démolis et leurs alentours, 4 lotissements de réinstallation et 1 localité à l'extérieur du territoire de Delhi (Tableau 3)¹⁵.

Dans aucune de ces localités nous n'avons rencontré de difficultés particulières, alors que nous ne disposons ni de nom ni d'adresse, pour retrouver des personnes qui avaient été délogées de leur ancien bidonville au cours des dix dernières années et exclues des programmes de réhabilitation. Ceci constitue un résultat en soi : ce repérage aisé, à partir de discussions informelles avec des habitants ou commerçants de la localité, voire la visibilité des abris très précaires des nouveaux nomades urbains, sont des indications de l'ampleur de ce phénomène d'exclusion et, en général également, de la disposition des personnes exclues à témoigner de leur expérience.

Tableau 3- Répartition de l'échantillon des ménages délogés et exclus des programmes de réinstallation à Delhi par site de relocalisation et type d'habitat

| Zone géographique | Nom de la localité | Type d'habitat |
|---|---------------------------------------|--|
| Voisinage du site de l'ancien camp de squatters démolé | | |
| Delhi Centre et Sud | Gole Market | Nouveau petit camp de squatters |
| | Près du stade Nehru | Campement sans abri le long d'un drain (squat) |
| | Sewa Nagar Railway colony | Campement de bâches et carton le long d'un drain (squat) |
| | Nizamuddin Est, Bara Pulla | Squat sans abri sur le trottoir |
| | Près du stade Nehru | Camp de squatters |
| | Kotla Mubarakpur | Location en immeuble |
| Delhi Est | Chila Gaon, Mayur Vihar Phase I | Location en immeuble |
| | Berge est de la rivière Yamuna | Nouveau camp de squatters |
| Delhi Nord | Purani Chandrawal village, Kyber Pass | Location en immeuble |
| | Berge ouest de la rivière Yamuna | Nouveau camp de squatters |
| Lotissements de réinstallation et leur voisinage | | |
| Nord-ouest de Delhi | Bawana | Nouveau camp de squatters |
| Nord de Delhi | Bhalaswa | Nouveau camp de squatters |
| Nord de Delhi | Holambi Kalan | Location en immeuble |
| Nord de Delhi | Narela | Nouveau camp de squatters |
| Sud de Delhi | Madanpur Khadar | Location en immeuble |
| Extérieur du Territoire de Delhi | | |
| Nord Est | Ram Park, Loni | Construction sur terrain acheté à crédit |

¹⁵ Dans un cas, l'entretien s'est effectué sur le lieu de travail, à proximité du site de l'ancien bidonville démolé, et non sur le lieu de résidence (un squat dans un lotissement de réinstallation), ce qui explique la différence entre la répartition des lieux de l'enquête et des lieux de relocalisation des ménages enquêtés.

4.2.2. Réalisation des entretiens approfondis

L'enquête qualitative auprès des ménages exclus des programmes de réinstallation a été menée à Delhi en février et mars 2008, puis complétée en novembre 2008 pour le site situé à l'extérieur du Territoire de la capitale. Elle avait pour objectif de tester l'hypothèse d'un processus d'appauvrissement et de nomadisation comme conséquence de l'éviction forcée, et devait en conséquence documenter les diverses dimensions de la pauvreté et de l'exclusion.

L'enquête s'appuyait sur des entretiens approfondis auprès de ménages expulsés, à l'aide d'une grille d'entretien détaillée qui a permis de documenter les thèmes et questionnements suivants :

- caractéristiques générales du ménage ;
- histoire migratoire, professionnelle et familiale d'un membre adulte, y compris le parcours résidentiel détaillé depuis l'arrivée à Delhi ;
- conditions d'habitat et impact de l'éviction forcée ;
- processus d'éviction et de démolition du bidonville ;
- impact de l'éviction forcée et du déplacement sur l'activité économique ;
- impact de l'éviction forcée et du déplacement sur l'éducation des enfants ;
- impact de l'éviction forcée et du déplacement sur la vie domestique et sociale ;
- relations maintenues avec le village d'origine ;
- projets résidentiels futurs.

La grille d'entretien se présentait sous forme d'un questionnaire détaillé ; cependant, elle ne devait pas être utilisée à la manière d'un questionnaire fermé, mais comme un aide mémoire pour l'enquêteur, un guide d'entretien ouvert, à compléter par toutes les notes prises pendant la discussion et par les observations directes de terrain. C'était aussi un moyen de faciliter l'enregistrement écrit de certaines réponses dans des tableaux conçus à cet effet, notamment pour enregistrer chronologiquement dans une même matrice les différentes étapes de la biographie migratoire, familiale et professionnelle (une méthode dont l'efficacité a déjà été démontrée – voir par exemple GRAB 1999), ou encore pour comparer les caractéristiques précises de l'habitation démolie et de l'habitation actuelle (voir Tableau 4).

L'objet de cette enquête qualitative n'est évidemment pas de produire des indicateurs statistiques, mais de mettre en évidence et de mieux comprendre les processus d'exclusion et d'appauvrissement à travers les récits de vie et itinéraires de ménages qui ont tous subi, dans le contexte d'une même ville –Delhi– un même événement traumatisant au cours des dix dernières années : la démolition de leur maison – leur lieu de vie – sans recevoir aucune aide à la réinstallation. Notre approche s'inspire ainsi de la méthode des récits de vie de Daniel Bertaux (2005)¹⁶. La représentativité des informations collectées n'est pas d'ordre statistique et ne tient pas dans ce cas à la taille de l'échantillon, très réduite. Ce qui fonde la validité de cette approche, c'est la diversification des informateurs (assurée ici par la dispersion spatiale des ménages interviewés et la diversité des types de réinstallation), et ce que Bertaux appelle le phénomène de « saturation » dans les informations collectées (*Ibid.* : 50). La validité des informations recueillies est aussi garantie par le principe de triangulation (ou recoupement) des informations.

Jusqu'à présent, 16 entretiens approfondis ont été réalisés, complétés par des récits abrégés. Dans la plupart des cas, après avoir recueilli le récit de vie détaillé d'une personne adulte du ménage exclu (en équilibrant, d'un entretien à l'autre, répondants masculins et féminins), ce

¹⁶ Voir aussi: ARNOLD & BLACKBURN (2004).

premier entretien approfondi était complété sur le même site par un entretien collectif et le recueil d'expériences, sous forme de récits abrégés, d'autres personnes venues se rassembler autour de l'enquêté(e) principal(e). Dans un autre cas, le leader local d'un bidonville démoli a voulu témoigner de l'expérience de sa communauté, au cours d'un interview collectif sollicité. In fine, les informations collectées durant l'enquête couvrent beaucoup plus que les seize ménages dont nous avons recueilli le récit détaillé. En outre, certains renseignements enregistrés, comme ceux relatifs au processus d'éviction, ne concernent pas le seul ménage interviewé, mais l'ensemble des habitants du bidonville démoli au cours de la même opération.

Nous ne nous sommes heurtés à aucun refus de réponse ; certaines personnes interrogées ont cependant montré leur impatience en cours d'entretien – d'environ deux heures en moyenne – suite à de nombreuses questions, qui revenaient parfois sur des thèmes déjà abordés afin de vérifier ou préciser certaines réponses. Les difficultés rencontrées étaient d'ordre « classique » : illettrisme, crainte de certaines femmes à répondre en l'absence de leur mari, non réponse ou manque de fiabilité sur les questions sur les revenus.

Nous avons en fait trouvé de nombreuses personnes désireuses de témoigner de leur expérience vécue et de l'injustice ressentie, y compris de la violence des démolitions et de la police. L'enquêtrice se trouvait ainsi dans une position assez délicate : elle devait, d'une part, susciter l'intérêt des personnes à répondre à une longue interview et, d'autre part, rester « honnête », c'est-à-dire ne pas engendrer de faux espoirs quant à sa capacité à améliorer leurs conditions ou à remédier à l'injustice subie (en particulier pour les personnes qui se sont retrouvées exclues des programmes de réinstallation alors qu'elles remplissaient les conditions d'éligibilité).

4.2.3. Complément d'enquête prévu auprès des sans abri à Delhi

Des entretiens conduits en novembre 2008 avec des responsables ou membres d'ONG travaillant à Delhi, notamment avec les populations résidant dans les camps de squatters et les sans abri¹⁷, ainsi qu'une visite-repérage de nuit dans la vieille ville en février 2009, ont attiré notre attention sur un accroissement important de la population des sans-logis à Delhi, attribué en grande partie aux démolitions massives de bidonvilles. Un comptage effectué par une ONG en mai 2008 révèle une augmentation de 53 % par rapport à un comptage similaire effectué en mai 2000 (de 57 765 à 88 410) (TINGAL et KUMAR PANDEY, 2008). Ce rapport souligne en particulier l'augmentation du nombre de familles sans-abri, avec une présence visible dans toutes les zones de la capitale : environ 2000 familles ont été dénombrées, certaines vivant dans la rue depuis 4 ou 5 ans, alors qu'auparavant la plupart des sans-abri à Delhi étaient des hommes seuls.

Il est ainsi apparu nécessaire de prévoir de nouveaux entretiens (qui seront réalisés au troisième trimestre 2009) auprès de ménages – ou hommes restés seuls après avoir renvoyé le reste de leur famille au village – devenus sans abri après leur éviction forcée, mais qui ne sont pas restés dans le voisinage du site du bidonville initial et ont plutôt rejoint d'autres concentrations de sans abri dans la capitale, notamment dans la vieille ville.

¹⁷ Action Aid India et Aashray Adhikar Abhiyan, Shaheri Adhikar Manch (un réseau d'ONG et d'organisations de base travaillant sur la question des sans abri à Delhi), Indo Global Social Service Society, Jagori, Praxis, Hazard Centre.

Tableau 4a – Extrait du guide d’entretien auprès des délogés exclus des programmes de réinstallation

C. MIGRATION, OCCUPATIONAL AND FAMILIAL HISTORY

| C1 | C2 | C3 | C4 | C5 | C6 | C7 | C8 | C9 | C10 (in Delhi) |
|------|-----|--|---|---|---|---|---|---|---|
| Year | Age | Place of residence & Place of work (in Delhi) | Status of occupancy in the dwelling (+ rent / cost) | Activity: Studies / Occupation / employment status / nature of job / industry / size of establishment / monthly or daily earnings / N° of days worked p.m. / commuting mode-time-cost (1 way) | Familial events death, birth, marriage/separation | Reason for migration or/and change of job | With whom did you move to the new place ? | Relatives, other persons known in the new place | How did you find this job / start this business/work? |
| | | Country & State District Village/town Locality Place of work | | | . | | | | |
| | | Country & State District Village/town Locality Place of work | | | . | | | | |
| | | Country & State District Village/town Locality Place of work | | | . | | | | |
| | | Country & State District Village/town Locality Place of work | | | . | | | | |
| | | Country & State District Village/town Locality Place of work | | | . | | | | |
| | | Country & State District Village/town Locality Place of work | | | . | | | | |

Tableau 4b – Extrait du guide d’ entretien auprès des délogés exclus des programmes de réinstallation

E - LIVING/SHELTER CONDITIONS AND IMPACT OF DISPLACEMENT (continued)

E2. What facilities do you have today in this dwelling and in this settlement as compared to the situation before the eviction and demolition/displacement?

| | Previous Jhuggi and settlement (before eviction / demolition in.....) | Present dwelling and settlement |
|--|--|--|
| Type of jhuggi and construction materials | | |
| Wall | | |
| Floor | | |
| Roof | | |
| Door | | |
| Window | | |
| No of rooms | | |
| Size of the room(s) | | |
| Individual water connection | | |
| Electricity | | |
| Individual toilets | | |
| Bathing place | | |
| Kitchen | | |
| Settlement | | |
| Water connection | | |
| Type of lanes (paved or not) and cleaning: | | |
| Type of drain (katcha / pacca) and cleaning: | | |
| Street lights | | |
| Common toilets and bathrooms | | |
| Ration shop & other | | |
| Public transport facilities | | |
| School | | |

E3- What type of **document(s)** do/did you have, showing your identity and address?

| Type of document (specify year of issue or validity) | In the previous Jhuggi and settlement before eviction / demolition | At Present |
|---|--|-------------------|
| Ration card | | |
| Voter card | | |
| Licence for driving or for rickshaw | | |
| Professional identity card | | |
| Bank account | | |
| Gas connection | | |
| Cooperative membership | | |
| Metal token (1990 .V.P. Singh survey) | | |
| Any other document- specify | | |

4.3. Mise en perspective et test de reproductibilité de la méthodologie d'enquête à Mumbai

En complément aux enquêtes effectuées à Delhi, nous avons conduit en février–mars 2009 une enquête qualitative semblable dans une autre grande métropole indienne, Mumbai (ex-Bombay), dont l'espace urbain est également soumis à des restructurations profondes, y compris des démolitions massives de bidonvilles (DUPONT ET SAGLIO-YATZIMIRSKY, 2008 & 2009). Cependant, à la différence des entretiens approfondis réalisés à Delhi, ceux de Mumbai étaient ciblés sur les exclus d'un programme de réhabilitation concernant *une* seule zone de bidonvilles démolis.

Pour des questions de faisabilité d'enquête, et afin de contribuer de manière plus pertinente à un des volets du projet SETUP sur Mumbai, celui portant sur le Parc National Sanjay Gandhi et les dynamiques de transformation qui l'affectent, face à la poussée urbaine et aux interactions de différents acteurs (BON, CHAPELET et al, 2008 ; BON, LANDY et al, 2008), nous avons décidé de centrer les observations sur les ménages délogés des bidonvilles en bordure du Parc National. Une enquête quantitative réalisée par Damien Vaquier entre décembre 2007 et février 2008 sur les habitants de ces bidonvilles s'était attachée à évaluer l'impact sur l'accès à l'emploi du programme de relogement en immeuble de Chandivali, en comparant un échantillon de 75 ménages relogés depuis une année et un échantillon de 125 ménages restés sur place en attente d'un appartement (VAQUIER, 2008). En revanche, le cas des ménages exclus du programme de réhabilitation et partis après la démolition de leur maison n'était pas couvert par cette enquête. Sans aucune prétention à la quantification, les entretiens approfondis que nous avons réalisés en 2009 apportent un éclairage complémentaire sur les effets des politiques d'éradication des bidonvilles dans cette zone de l'aire métropolitaine.

Le travail de recueil et d'analyse de données secondaires et de première main, effectué par les chercheurs du projet SETUP travaillant sur Mumbai, a aussi fourni les données de cadrage et informations de base nécessaires au montage d'un volet d'observations qualitatives, en assurant la pertinence du ciblage de cette nouvelle enquête. Rappelons ainsi que, avant la mise en œuvre du programme de réhabilitation, les autorités publiques avaient dénombré 60 000 ménages dans les bidonvilles occupant illégalement les bordures du Parc National, dont 33 000 installés depuis au moins 1995, et donc en principe éligibles à un relogement (ZÉRAH, 2007). On en déduit ainsi l'ampleur des laissés-pour-compte à l'issue des démolitions, dont les plus importantes ont eu lieu de 1997 à 2000, principalement dans la zone sud-ouest du parc.

Le nom d'un lieu de réinstallation non assistée des familles exclues du programme de réhabilitation a émergé à plusieurs reprises lors des observations et enquêtes de terrain menées dans les bidonvilles en bordure du parc ou dans les immeubles de relogement : la localité de Nalasopara Est, dans les franges rurales–urbaines au nord de l'agglomération de Mumbai, à une quarantaine de kilomètres du site d'où ces familles avaient été expulsées. Les premiers repérages et entretiens préliminaires que nous avons effectués à Nalasopara en novembre 2008 ont confirmé les indications déjà recueillies, avec des estimations (par des informateurs locaux) sur le nombre de ménages venus des bidonvilles démolis du parc allant de 5000 à 10 000. Il s'agit certes de chiffres très imprécis et dont la fiabilité est discutable, mais qui sont au moins indicatifs de l'ampleur du phénomène de relocalisation dans cette zone, et justifiaient ainsi le choix d'y conduire une série d'interviews pour mieux comprendre les trajectoires de vie des ménages affectés et l'impact de l'éviction forcée et du déplacement.

In fine, dix entretiens approfondis avec récit de vie détaillé ont été réalisés¹⁸ en utilisant la même grille d'entretien qu'à Delhi, après quelques ajustements nécessaires pour mieux prendre en compte le contexte local. Nous ne concevons pas l'analyse de ces entretiens comme un exercice autonome, mais comme une contribution doublement complémentaire : d'une part, dans le cadre de l'étude sur les transformations affectant le Parc National Sanjay Gandhi (voir *supra*) ; et d'autre part pour apporter une perspective comparative aux entretiens réalisés à Delhi.

4.4. Conclusion : apports et limites de l'analyse des entretiens recueillis

Nous adopterons, pour l'interprétation des récits de vie recueillis, le cadre théorique préconisé par Jean-Claude Passeron dans les termes suivants : « comprendre le devenir biographique comme le produit d'une interaction entre l'action des individus et le déterminisme des structures » (PASSERON, 1990 : 3)¹⁹. Nous considérons donc les familles exclues des programmes de réinstallation ou de relogement comme des protagonistes de leur parcours post-éviction tout en prenant en compte les contraintes fortes qui pèsent sur eux (TURTON, 2003a ; 2003b).

Présenter le contenu de l'analyse des entretiens dépasserait le cadre de cette communication ; par ailleurs les résultats concernant Delhi ont fait l'objet d'une autre contribution (DUPONT, 2009). On se limitera donc ici à résumer quelques résultats significatifs afin de souligner l'apport des enquêtes réalisées, mais aussi pour en reconnaître les limites.

Les investigations conduites à Delhi ont d'abord permis de révéler différents mécanismes d'exclusion des programmes de réinstallation tenant non seulement aux principes de leur conception mais aussi aux conditions de leur mise en œuvre. L'analyse des conséquences de l'éviction forcée sur les conditions de vie des ménages non réinstallés a mis en évidence plusieurs processus combinés qui entraînent un appauvrissement des familles en affectant leur capital physique, financier, humain et social. La répétition des évictions, observée au niveau des sites de squatters et dans les histoires de vie individuelles, contribue à la nomadisation des exclus des réinstallations et à leur maintien dans une trappe de pauvreté. L'analyse des parcours des ménages exclus fait émerger diverses stratégies de survie et logiques résidentielles en réponse au choc initial (et épreuve partagée) de la destruction de leur habitat –et lieu de vie. Si certains ménages ont pu sortir de l'insécurité foncière et améliorer leurs conditions d'habitat, d'autres sont maintenus dans une très grande précarité et dans la situation de nomades urbains.

La diversité délibérée de l'échantillon des ménages délogés et exclus des programmes de réinstallation est un atout pour mettre à jour les différents mécanismes d'exclusion et pointer les récurrences dans les processus d'appauvrissement consécutifs à la démolition de l'habitat. De ce point de vue, les entretiens réalisés à Mumbai enrichiront nécessairement le corpus de récits de vie recueillis à Delhi par une perspective comparative. La combinaison des deux enquêtes complémentaires devrait ainsi permettre de tirer des enseignements de portée plus générale sur l'impact des politiques d'éradication des bidonvilles dans les métropoles indiennes.

¹⁸ La durée de chaque interview variait entre une heure et demie et trois heures.

¹⁹ « Le projet le plus recommandable consiste à essayer de saisir la structuration des biographies *à la fois* comme un effet des structurations longitudinales qui se résument en amont dans “ l'institution biographique ” *et* comme le produit agrégé que l'action sociale des individus inscrit, en aval, dans le maintien ou la transformation de ces structures longitudinales » (PASSERON, 1990 : 20).

En revanche, la diversité des contextes initiaux (bidonvilles de taille, ancienneté et localisation différentes, année de démolition variant au cours des dix dernières années et donc longueur de la période d'observation post-éviction dans les récits de vie collectés variable) au sein d'un échantillon de taille réduite s'avère une limitation pour tirer des conclusions quant aux facteurs décisifs d'une sortie de la pauvreté –au moins de la pauvreté d'habitat.

Dans l'enquête complémentaire réalisée à Mumbai, l'échantillon de ménages était au contraire triplement recentré : même zone initiale de bidonville, mêmes circonstances et période de démolition, et même site de réinstallation non assistée. Ce recueil de récits de vie, comprenant davantage de variables de contexte communes à tous les ménages que dans l'enquête de Delhi, devrait permettre, en comparant les parcours individuels, de mieux identifier certains facteurs explicatifs d'une récupération plus ou moins rapide du choc de la démolition et de l'appauvrissement consécutif, ou au contraire du maintien dans une trappe de pauvreté. Les entretiens conduits à Nalasopara, et dont l'analyse systématique reste à faire, révèlent en effet des trajectoires variées en termes de mobilité sociale et économique après l'éviction forcée malgré une dernière étape de mobilité résidentielle similaire. Etant donné le petit nombre d'entretiens, il s'agira davantage d'ouvrir des pistes pour une prolongation de la recherche par de nouvelles enquêtes afin de valider (ou non) les premières interprétations.

REFERENCES

ARNOLD David & BLACKBURN Stuart (eds), 2004, *Telling Lives in India. Biography, Autobiography, and Life History*. Delhi, Permanent Black.

BATRA L., MEHRA D., 2006, The demolition of slums and the production of neoliberal space in Delhi. Version révisée de la communication présentée à la conférence *Tackling Exclusion: Shelter, Basic Services and Citizen's Rights in Globalizing Megacities of Asia* (1-3 June 2006, Delhi).

BAVISKAR Amita, 2006, Demolishing Delhi: World Class City in the Making. *Mute Magazine* [<http://www.metamute.org>]

BAUD Isa, SRIDHARAN N. et PFEFFER K., 2008, Mapping Urban Poverty for Local Governance in an Indian Mega-City: The Case of Delhi, *Urban Studies*, 45 (7), p. 1385-1412.

BAUD Isa, Karin PFEFFER, Namperumal SRIDHARAN, Navtej NAINAN, 2009, Matching deprivation mapping to urban governance in three Indian mega-cities, *Habitat International*, 33(4), p. 365-377.

BAVO, 2007, Democracy and the Neoliberal City, in BAVO (ed) *Urban Politics Now: Re-imagining Democracy in the Neo-liberal City*. Rotterdam, Nai Publisher.

BERTAUX Daniel, 2005 (2e édition), *Le récit de vie*. Paris, Armand Collin (Collection Sociologie '128' – Série « L'enquête et ses méthodes »).

BON E., CHAPELET P., LANDY F., ZERAH M.-H., TIWARI K., VAQUIER D., 2008, "Nature in Megacities: An Impossible Challenge? Insights from Mumbai". Communication au colloque *SETUP Politiques urbaines, territoires et exclusion sociale*, Université de São Paulo, São Paulo, 27 & 29 août 2008, 33 p. multigr.

BON E., LANDY F., ZERAH M.-H., 2008, "Actors, stakes and strategies 'in and around' Mumbai's urban forests. The case of the Sanjay Gandhi National Park". Communication à l'atelier international

SETUP-CITADAIN *Territorial Integration and Exclusion: the Impact of Urban Policies and Law*, India International Centre, New Delhi, 31 janvier -1^{er} février 2008.

DAVIS Mike, 2006, *Planet of Slums*. New York, Verso.

DEWAN, VERMA Gita (2002), *Slumming India. A chronicle of slums and their saviours*. Delhi, Penguin Books India.

DRÈZE J., SEN A., 1995, *India. Economic Development and Social Opportunity*. Delhi, Oxford University Press.

DUPONT V., 2008a, "The dream of Delhi as a global city", Communication au 38^{ème} Congrès mondial de l'Institut International de Sociologie (séance *New Urban Explorations*), 26-30 juin 2008, Budapest, 23 p. multigr.

DUPONT V., 2008b, Slum demolition in Delhi since the 1990s: An appraisal. *Economic and Political Weekly*, Mumbai, 43 (28), p. 79-87.

DUPONT V., 2009, «Création de nomades urbains et appauvrissement – Impact des politiques d'éradication des camps de squatters à Delhi », mimeo, 29 p.

DUPONT V. et U. RAMANATHAN, 2007, Du Traitement des *slums* à Delhi. Politiques de « nettoyage » et d'embellissement'. In V. Dupont & D.G. Heuzé (éds), *La ville en Asie du Sud : Analyse et mise en perspective*. Paris, EHESS (Collection Purushartha No. 26), p. 91-131.

DUPONT ET SAGLIO-YATZIMIRSKY, 2008, "Slum evictions, resettlement and in-situ rehabilitation programmes: the experiences of Delhi and Mumbai in a comparative perspective". Communication au séminaire international SETUP *Exclusion sociale, territoires et politiques urbaines*, Université de Sao Paulo, 27 et 29 août 2008, 34 p. multigr

DUPONT ET SAGLIO-YATZIMIRSKY, 2009, Programas de erradicação, reassentamento e urbanização das favelas: Delhi e Mumbai. *Revista dos Estudos Avançados*, Sao Paulo, 66, p. 283-302.

DURAND-LASSERVE A., 1986, *L'exclusion des pauvres dans les villes du Tiers Monde*. Paris, L'Harmattan.

DURAND-LASSERVE A., 1988, Le logement des pauvres dans les villes du Tiers Monde. Crise actuelle et réponses. *Revue Tiers Monde*, 29 (116), p. 1195-1214.

GAUTMAN Anne, 1990, Stratégies résidentielles, stratégies de recherche. In *Stratégies résidentielles*. Séminaire organisé par C. Bonvalet et A.M. Fribourg (Paris, 1988), INED, Plan Construction et Architecte, MELTM, p. 24-34.

GHERTNER, D. Asher, 2008, Analysis of new legal discourses behind Delhi's slum demolitions. *Economic and Political Weekly*, Mumbai, 43 (20), p. 57-66.

GODARD F., 1990, Sur le concept de stratégie. In *Stratégies résidentielles*. Séminaire organisé par C. Bonvalet et A.M. Fribourg (Paris, 1988), INED, Plan Construction et Architecte, MELTM, p. 9-22.

GOLDBLUM C., 1987, *Métropoles de l'Asie du Sud Est. Stratégies urbaines et politiques du logement*. Paris, L'Harmattan.

GRAB (Groupe de réflexion sur l'approche biographique) 1999, *Biographies d'enquêtes. Bilan de 14 collectes biographique*. Paris, INED – PUF/Diffusion (Collection Méthodes et Savoirs, No 3).

GUPTA R.C., 1992, *Land Assembly in the Indian Metropolis*. New Delhi, Uppal Publishing House.

HAZARD CENTRE, 2004, *The Yamuna Pushta evictions. What happened to those who were not assigned plots ?* New Delhi, Hazard Centre, December 2004, mimeo.

KHOSLA R., 2007, Urban Poor and Slum. A critique of Chapter 6 and associated sections in other chapters of the City Development Plan. In *Delhi Citizen Critique of the City Development Plan. Facilitating National Urban Renewal Mission in Delhi*. Draft for Discussion, Compiled by Centre for Civil Society, New Delhi, p. 10-15.

KUNDU, Amitabh, 2004, Provision of tenurial security for the urban poor in Delhi: recent trends and future perspectives. *Habitat International*, 28, p. 259-274.

LEVY-VROELANT C. 1992, Contribution à l'étude de la mobilité résidentielle : l'exemple de Versailles au XIXe siècle. In LELIEVRE, E. et LEVY-VROELANT, C., *La ville en mouvement : habitat & habitants*. Paris, l'Harmattan (Collection Villes et entreprises), p. 31-40.

MANDER Harsh, 2009, Living rough, surviving city streets. A study of the homeless populations in Delhi, Chennai, Patna and Madurai. In: *Urban Poverty Report, 2009*, Ministry of Housing and Urban Poverty Alleviation and United Nations Development Programme, New Delhi, Oxford University Press, pp.287-308.

MENON-SEN, Kalyani, 2006, "Better to have died than to live like this". Women and evictions in Delhi. *Economic and Political Weekly*, Mumbai, 41(20), p. 1969-1974.

MENON-SEN K., BHAN Gautam, 2008, *Swept off the Map. Surviving Eviction and Resettlement in Delhi*. Delhi, Yodapress.

MILBERT Isabelle, 1995, La persistance de la pauvreté urbaine en Inde. *Revue Tiers-Monde*, 1995, 36 (142), p. 325-339.

MOSER Caroline, 1998, The Asset Vulnerability Framework: Reassessing Urban Poverty Reduction Strategies. *World Development*, 26 (1), p. 1-19.

NIUA, 1986, *Dimension of Urban poverty. A Situational Analysis*. New Delhi, National Institute of Urban Affairs (Research Study Series N° 25).

NIUA, 1989, *Profile of the Urban Poor: an Investigation into their Demographic, Economic and Shelter Characteristics*. New Delhi, National Institute of Urban Affairs (Research Study Series N° 40).

PASSERON, Jean-Claude, 1990, Biographies, flux, itinéraires, trajectoires. *Revue Française de Sociologie*, 31 (1), p. 3-22.

RAMANATHAN Usha, 2004, Communities at risks. Industrial risk in Indian law. *Economic and political Weekly*, Mumbai, Vol. 39 (41), p. 4521-4527.

RAKODI, Carole, LLOYD-JONES, Tony (eds), 2002, *Urban Livelihoods – a people-centered approach to reducing poverty*. London, Earthscan.

RETAILLE, Denis, 1998, Concepts du nomadisme et nomadisation des concepts. In R. KNAFOU (dir.), *La Planète « nomade ». Les mobilités géographiques d'aujourd'hui*. Paris, Belin, p. 37-58.

RISBUB, Neelima, 2009, The poor and morphology of cities. In *Urban Poverty Report, 2009*, Ministry of Housing and Urban Poverty Alleviation and United Nations Development Programme, New Delhi, Oxford University Press, p. 177-198.

SALAMA, Pierre et VALIER, Jacques, 1995, Mesures des pauvretés et de l'appauvrissement, *Revue Tiers-Monde*. 36 (142), p. 257-278.

TINGAL, D., KUMAR PANDEY V. (2008) *The Known Unknown : A Study of the Homeless People in Delhi*. Indo Global Social Service Society, New Delhi, 117 p.

TURTON, David, 2003a, « Conceptualizing forced migration », Oxford, Refugee Studies Centre Working Paper No 12.

TURTON D., 2003b. *Refugees and 'Other Forced Migrants'*. Oxford, Refugee Studies Centre Working Paper No 13.

UN Habitat, 1996, *An Urbanizing World*. Oxford, Oxford University Press.

VAQUIER, Damien, 2008, *Impact of slum resettlement projects on urban integration through access to employment: The case of Chandivali, Mumbai*. Mémoire de Master 2 en Economie du Développement, Université d'Auvergne , 171 p.

WRATTEN Ellen, 1995, Conceptualizing urban poverty, *Environment and Urbanization*, 7 (1), p. 11-38.

ZÉRAH M.-H., 2007, Conflict between Green Space Preservation and Housing Needs. The Case of the Sanjay Gandhi National Park in Mumbai. *Cities*, 24 (2), p. 122-132.

Documents officiels

DUEIIP, 2001, *Status report for Delhi 21*, Delhi Urban Environment and Infrastructure Improvement Project Government of India, Ministry of Environment and Forest & Government of NCT of Delhi, Planning Dept, New Delhi.

GNCTD, 2002-07, *Delhi Tenth Five Year Plan (2002-07)*, Planning Department, Government of National Capital Territory of Delhi, New Delhi.

GNCTD, 2007-08, *Economic Survey of Delhi 2007-08*. Planning Department, Government of National Capital Territory of Delhi, New Delhi [<http://www.delhiplanning.nic.in/>]

GNCTD, 2008-09, *Delhi Annual Plan 2008-09*, Planning Department, Government of National Capital Territory of Delhi, New Delhi [<http://www.delhiplanning.nic.in/>]

IL & FS Ecosmart Limited, 2007, *City Development Plan –Delhi*, submitted under JNNURM to the Dept. of Urban Development, Government of Delhi.

MCD, 2000, *Urban Development. Relocation of JJ Squatters. Annual Plan 2000-2001*, Slum and Jhuggi-Jhompri Department, Municipal Corporation of Delhi, 13 p. mimeo.

OHCHR-UNOG, 1996, Forced Evictions and Human Rights, Fact Sheet No. 25, Office of the High Commission for Human Rights, Genève, Nations Unies
www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet25fr.pdf (accès en mars 2009)