

DELHI : UNE DYNAMIQUE DE PEUPEMENT CENTRIFUGE

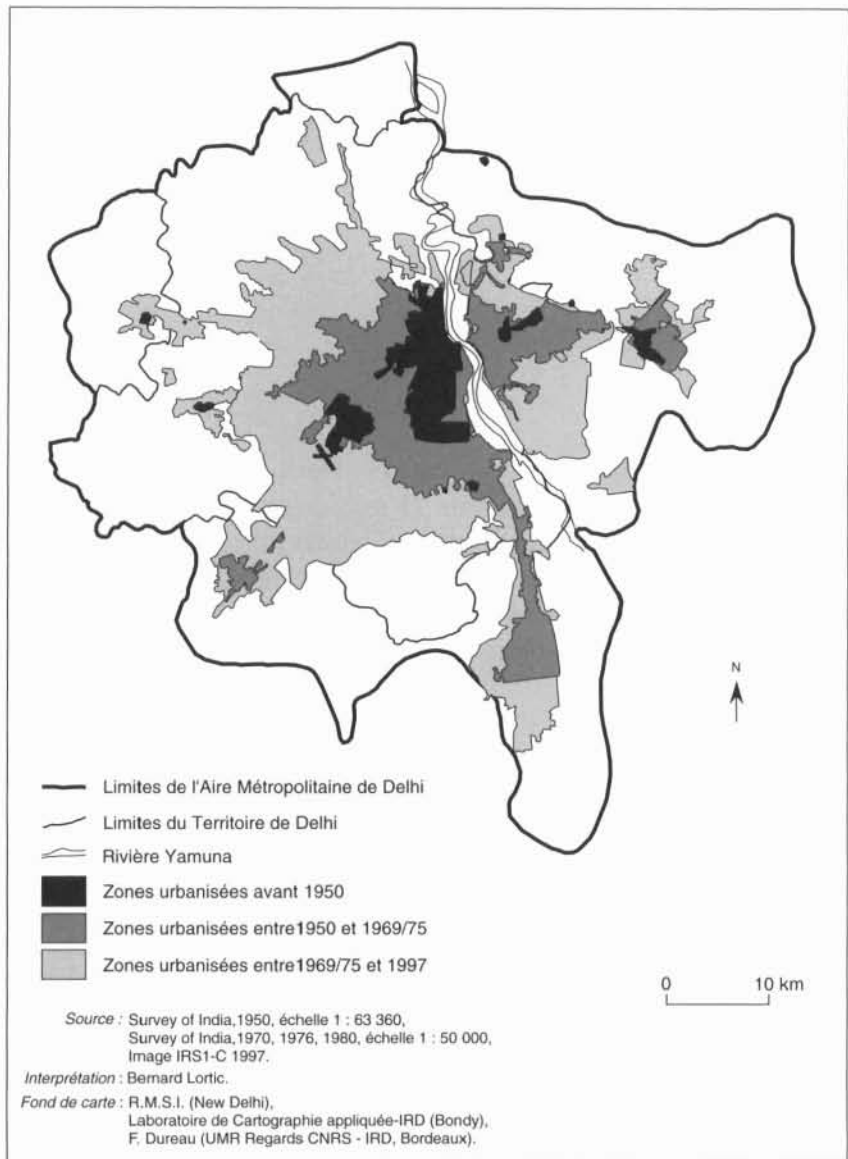
Véronique DUPONT

La croissance démographique de Delhi s'est accompagnée d'une expansion spatiale de l'agglomération urbaine par annexion de zones rurales (carte 5), tandis que le ralentissement de son rythme correspond à une baisse des flux d'immigration au profit de nouvelles formes de mobilités spatiales et à la transformation des schémas de distribution de la croissance au profit des villes périphériques.

1. DENSITÉS ET ACCROISSEMENT DE LA POPULATION

La densité résidentielle dans l'agglomération urbaine de Delhi s'établit en moyenne à 135 hab/ha en 1991, avec de fortes concentrations de population dans certains quartiers, et une population relativement éparse dans d'autres (carte 7). Plus de la moitié de la population urbaine est concentrée dans 66 divisions de recensement (sur 149) représentant seulement 18 % de la superficie urbaine totale. Les densités les plus fortes sont relevées dans la vieille ville, la cité historique établie par les Moghols au XVII^e siècle : en 1991 la densité moyenne est de 616 hab/ha (elle atteignait 740 en 1961) dans l'enceinte de la cité fortifiée qui couvre près de 600 ha, avec un maximum de 1 660 dans une des divisions. En revanche, New Delhi, l'ex-capitale impériale construite par les Britanniques dans les années 1910 et 1920 sur le modèle d'une cité jardin, a une densité moyenne de seulement 70 hab/ha. La densité est encore plus basse, de 22 hab/ha, dans le

Carte 5 – Delhi : expansion urbaine (1950-1997)



V. Dupont et LCA - É. Habert, M. Danard

Cantonnement, qui inclut les domaines de l'armée et l'aéroport international. Le modèle classique de variation des densités de population, caractérisé par des densités élevées dans le centre urbain, et un déclin marqué vers les périphéries, et dont « les

causes originales (...) peuvent se résumer en trois mots : protection prestige et proximité »¹, a largement survécu à Delhi.

Les taux de croissance de la population de 1981 à 1991 enregistrent également des variations considérables au sein de l'agglomération (carte 6). Une baisse absolue de la population indiquant une émigration nette importante, s'est produite dans la vieille ville et certains quartiers adjacents, zones très densément peuplées. Le phénomène de déconcentration du centre ville, mis en évidence à partir du recensement de 1971², se poursuit. Mais la population a également décliné dans certaines divisions de New Delhi, où les densités étaient déjà faibles. Les taux de croissance les plus élevés sont relevés dans des nouveaux quartiers périphériques, avec des taux annuels dépassant 10 %. Cette dynamique de peuplement centrifuge dépasse les limites de l'agglomération urbaine, affecte l'hinterland rural, et se prolonge au-delà du Territoire de Delhi³. Ce mouvement renvoie à des processus d'expansion spatiale de nature diverse et s'accompagne par ailleurs de transformations internes significatives.

2. LE DÉVELOPPEMENT DE QUARTIERS POPULAIRES ILLÉGAUX EN PÉRIPHÉRIE

L'urbanisation centrifuge de Delhi est d'abord associée à la pénurie de terrain à bâtir et son coût croissant dans les quartiers centraux, tandis que les zones périphériques, aux densités plus faibles, offrent des possibilités de logement meilleur marché, ou des sites plus accessibles pour des occupations illégales.

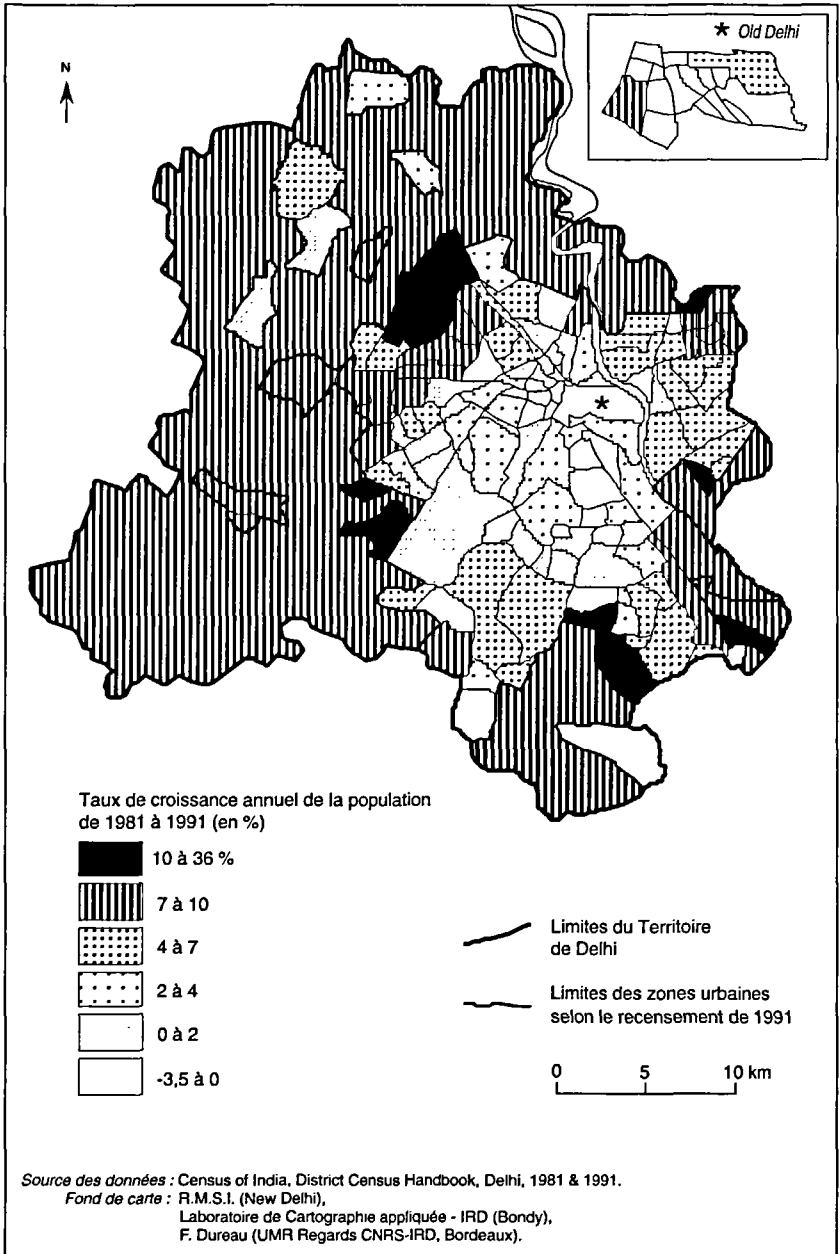
La prolifération des lotissements illégaux a contribué de manière décisive au développement des périphéries. Essentiellement, il s'agissait à l'origine de terres agricoles, non urbanisables, achetées par des promoteurs peu scrupuleux aux fermiers des villages alentours maintenant rattrapés par la ville, et revendues à des particuliers après une division en lots, avec des schémas de

1. Brush J. 1962, The morphology of Indian Cities, in Turner R. (ed.), *India's Urban Future*, Berkeley & Los Angeles, University of California Press, 57-70 (65, notre traduction).

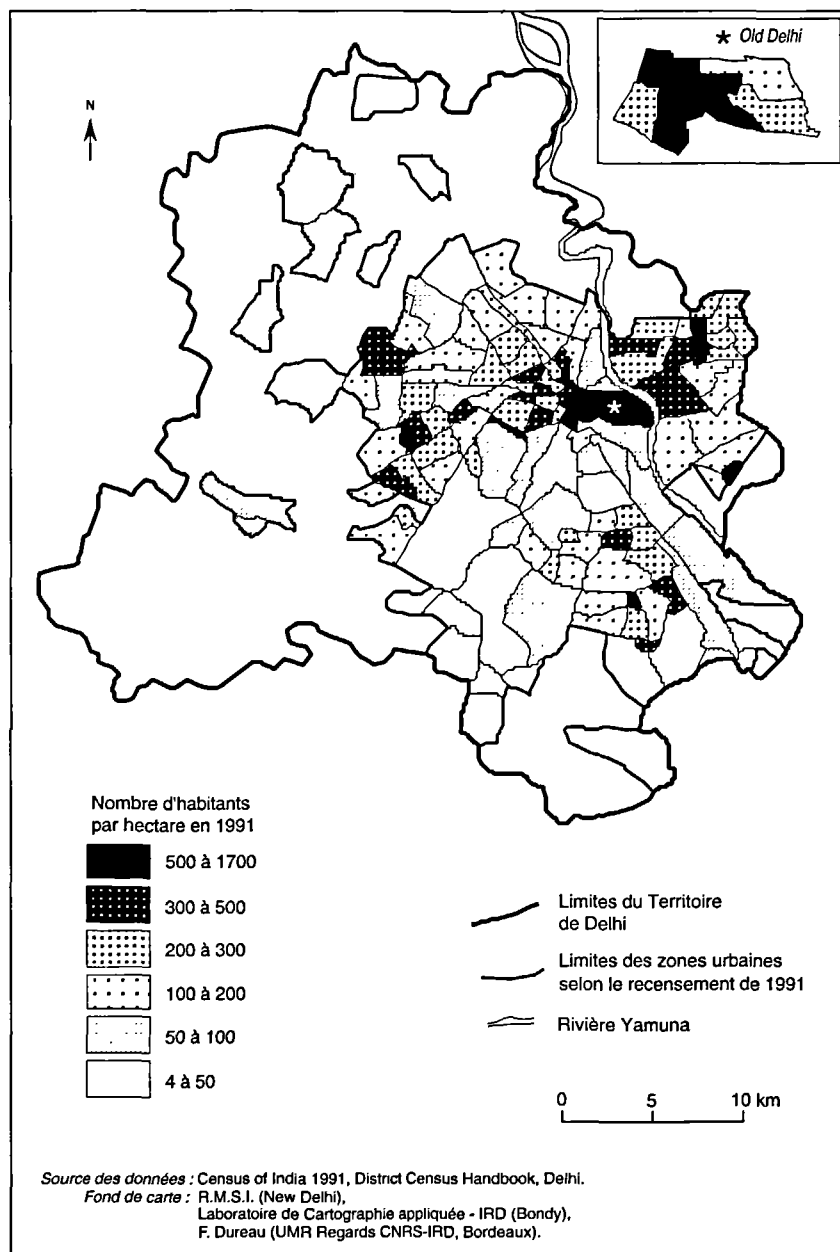
2. Brush J. 1986, Recent changes in ecological patterns of metropolitan Bombay and Delhi, in Tewari V.K., Weistein J.A., Rao V.L.S.P. (eds), *Indian Cities. Ecological Perspectives*, New Delhi, Concept, 121-149.

3. Voir la fiche consacrée à Delhi dans l'annexe de ce volume.

Carte 6 – Delhi : croissance de la population (1980-1991)



Carte 7 – Delhi : densité de la population (1991)



païement étalé attractifs, mais sans offrir de véritables infrastructures. Ces lotissements étant développés hors de tout règlement d'urbanisme, ils ne sont pas reconnus par la municipalité et ne peuvent donc pas bénéficier de ses infrastructures et services. Certains de ces lotissements, implantés dans la ceinture agricole, atteignent la taille de villes moyennes (30 000 à 50 000 habitants). Ces lotissements ont attiré des classes à revenus moyens (pour les propriétaires) et bas (en particulier des locataires), des populations prêtes à se contenter d'un minimum de services urbains pour pouvoir construire leur maison, ou avoir accès à une location bon marché. Souvent, les propriétaires rentabilisent leur investissement immobilier en louant une ou plusieurs pièces de leur maison, contribuant ainsi à la densification de l'habitat.

Les invasions de terrains inoccupés sans le consentement du propriétaire (privé ou public), sont aussi monnaie courante à Delhi, malgré les programmes de lutte contre l'extension des bidonvilles. De telles occupations illégales avec auto-construction sont le recours des migrants les plus pauvres, et abritent environ autant de population que les lotissements irréguliers (soit 20 à 25 %). Si ces invasions n'épargnent aucun secteur de la capitale, il n'est pas surprenant de trouver les deux plus grands bidonvilles dans des faubourgs, sur des terrains initialement en bordure de l'espace bâti, constituant aujourd'hui des groupements abritant jusqu'à 10 000 familles. Les densités de population dans de tels bidonvilles peuvent être très élevées, résultant de l'entassement des familles dans des habitations d'une seule pièce, et de l'étroitesse des ruelles. De toute évidence, dans les bidonvilles situés dans les interstices du tissu urbain, les contraintes d'espace renforcent le resserrement des habitations. Mais, même quand les terrains vacants en périphérie permettraient de relâcher l'entassement des constructions, la dispersion et l'espacement semblent plutôt évités, pour des raisons de protection, pour mieux faire face aux éventuelles tracasseries de la police et autres exécuteurs des pouvoirs publics, et aux risques de démolition. Depuis le milieu des années 1990 la progression de la consolidation des habitations de nombreux bidonvilles (au centre comme dans des quartiers plus périphériques) s'accompagne d'ajouts fréquents d'étages, en général pour faire face à l'agrandissement des familles, mais aussi à des fins locatives. On assiste ainsi à un processus de densification résidentielle, parfois considérable, dans des quartiers déjà congestionnés aux ruelles toujours aussi étroites.

3. L'EXPANSION PÉRIPHÉRIQUE PLANIFIÉE

Les pouvoirs publics (représentés par la *Delhi Development Authority*, ou DDA) ont joué un rôle important dans l'étalement progressif de l'urbanisation de la capitale, en réalisant de vastes acquisitions de terres agricoles, afin de mettre en œuvre divers programmes de logements. Certains programmes de lotissements s'inscrivent dans le cadre de « méga-projets » d'aménagement de nouvelles zones périphériques, aboutissant à la création de quasi-villes satellites.

L'intervention des planificateurs se lit également au-delà des limites du Territoire de Delhi. Le développement des villes périphériques, y compris la création de villes nouvelles, s'inscrit ainsi dans le cadre de la politique volontariste de planification de la région capitale initiée dans les années 1960 et animée par le désir de contrôler la croissance de Delhi et de ralentir les flux d'immigration en les réorientant vers les autres villes de la région. Le contrôle direct des terrains urbanisables par l'administration de Delhi a aussi incité des promoteurs privés à aménager des ensembles résidentiels en accord avec les plans d'aménagement régional, donc à l'extérieur des limites du Territoire de Delhi, bien au-delà du périmètre urbain, dans les états limitrophes de l'Haryana et de l'Uttar Pradesh.

4. DÉCONCENTRATION DES CLASSES AISÉES EN PÉRIPHÉRIE RURALE

Des logiques de desserrement résidentiel dans les franges rurales ont engendré autour de Delhi des processus de rurbanisation et de périurbanisation. En l'absence d'un réseau de transport public de masse efficace desservant l'aire métropolitaine, c'est l'augmentation spectaculaire des moyens de transport individuels qui a rendu possible l'établissement de quartiers résidentiels de moyen et haut standing dans les franges rurales pour ceux qui peuvent supporter financièrement le coût de longues navettes quotidiennes en voiture, ou bien qui compensent les coûts élevés de transport par un coût de logement moindre.

4.1. Les *farm houses*

La déconcentration des classes aisées vers les périphéries rurales se traduit par une compétition pour l'usage du sol dans la ceinture agricole, dans les *farm houses* de la frange méridionale de la capitale. C'étaient à l'origine de véritables fermes au sein d'exploitations agricoles, et régies à ce titre par des règlements d'urbanisme spécifiques destinés à limiter l'expansion des surfaces construites par rapport aux espaces verts naturels ou cultivés. Mais la vocation agricole de tels domaines est souvent détournée. Ce ne sont plus que des villas luxueuses et spacieuses, entourées de vastes parcs paysagers protégés par des enceintes murées. Elles se sont développées pour une population à très hauts revenus, qui dispose ainsi de véritables havres de paix et de verdure aux portes d'une capitale parmi les plus polluées du monde. Lorsque les normes d'urbanisme sont bafouées, la multiplication de ces domaines dans une même zone forme des lotissements illégaux de très haut standing. Prenant acte de ce type de développement difficile à contrôler (en outre les riches propriétaires de ces villas bénéficient souvent de très bonnes connexions avec l'appareil politico-administratif), le gouvernement de Delhi s'achemine vers un assouplissement des normes d'urbanisme à cet égard. Cette réforme entraînera probablement une accélération de l'urbanisation de la frange rurale, déjà bien engagée, et provoquera une densification des constructions au sein de ce type d'habitat.

4.2. Aménagements de grande envergure dans les États limitrophes

L'expansion spatiale de Delhi qui s'est manifestée par une urbanisation anarchique des périphéries, accompagnée de transactions illégales de terrains et de constructions non autorisées, a suscité l'intervention des planificateurs dans les états limitrophes du Territoire de la capitale, en particulier en Haryana. Ainsi, c'est dans le cadre d'un plan d'aménagement régional que de nombreux complexes résidentiels ont été construits par des promoteurs privés dans les campagnes alentours de la ville de Gurgaon, au sud de Delhi.

Les promoteurs utilisent le caractère très excentré de ces nouveaux quartiers pour inclure dans leurs arguments de vente des

considérations environnementalistes afin d'attirer des citoyens en quête d'un meilleur cadre de vie¹. La construction de centres d'affaires et centres commerciaux a accompagné le développement des ensembles résidentiels, l'extension spatiale des zones bâties sur des espaces considérables se doublant maintenant d'une multiplication des constructions en hauteur. Comme nous le visualisons déjà en 1997², l'ampleur des aménagements et la rapidité des transformations ont rendu caduc le terme de rurbanisation pour désigner le processus en cours dans cette zone périphérique de Delhi.

Au début de la construction des lotissements, la discontinuité de l'espace bâti entre la ville et ces quartiers résidentiels des franges rurales était beaucoup plus marquée qu'aujourd'hui, et la campagne plus présente. L'extension et la densification des constructions ont altéré le cadre paysager, contracté l'espace rural et enclavé les noyaux villageois, et dans les années à venir ces lotissements se transformeront progressivement en banlieue continue. Cette évolution illustre bien la difficulté à « délimiter les espaces urbains et ruraux » et à « distinguer ce qui est banlieue continue et périurbain discontinu » dans un contexte de croissance urbaine rapide commun à de nombreuses métropoles des pays en développement³.

5. DENSIFICATION ET TRANSFORMATIONS DES NOYAUX VILLAGEOIS

L'expansion spatiale de la ville a entraîné l'incorporation de nombreux villages dans les limites urbaines de Delhi : 185 de 1901 à 1991, dont 25 pendant la décennie 1981-1991. Les villages urbanisés subissent de très fortes pressions foncières et des transformations importantes de leurs fonctions économiques, de leur

1. Dupont V. 2001 (à paraître), Les nouveaux quartiers chics de Delhi. Langage publicitaire et réalités périurbaines, in Rivière d'Arc H. (ed.), *Nommer les nouveaux territoires urbains*, Paris, Éditions de la MSH ; voir aussi dans ce volume, 2^e partie : « Les localisations résidentielles dans Delhi ».

2. Dupont V. 1997, Les « rurbains » de Delhi, *Espace, Populations, Sociétés*, n° 2-3, 225-240.

3. Steinberg J. 1993, Le périurbain : définition, délimitation et spécificité, in *Métropolisation et périurbanisation*, Cahier du CREPIF, n° 42, Paris, Université de Paris Sorbonne, 9-17.

morphologie et de leur population¹. L'habitat s'y transforme pour répondre aux besoins en logement de nombreux migrants aux revenus bas, trouvant dans ces voisinages des niveaux de loyers nettement moins élevés que dans les autres quartiers de la capitale. La zone habitable des villages urbanisés bénéficie d'un statut spécial, dont l'objectif était de préserver l'identité originale de la vie villageoise et ses valeurs traditionnelles. Ces terrains villageois restent en dehors du contrôle municipal et de la plupart des règlements d'urbanisme : il n'y a pas de restriction au type de constructions érigées ni au type d'activités exercées dans ces zones. Ce statut spécial a accéléré la transformation des anciens villages : il a favorisé la prolifération de commerces et de petits ateliers industriels, en offrant aux entrepreneurs des loyers moins chers que dans les zones commerciales et industrielles reconnues, tout en échappant aux contrôles de la municipalité. La multiplication des activités économiques a également attiré une main-d'œuvre ouvrière, se logeant si possible dans le village, entraînant une densification résidentielle et de l'habitat. Nous avons détaillé ailleurs, à partir du cas d'un village enclavé dans la nouvelle ville industrielle de Noida, à l'est de Delhi, un exemple spectaculaire des changements radicaux qui peuvent s'opérer dans un contexte de forte demande de logements, de normes urbanistiques très permissives, et de bouleversements dans les moyens d'existence et le marché de l'emploi local². Développement du secteur locatif, transformations morphologiques, économiques et sociales, s'exercent avec un rythme et une ampleur considérables dans ces espaces villageois, véritables « enclaves libérales » au milieu de vastes espaces profondément contrôlés par l'administration.

6. MUTATIONS DANS LA VIEILLE VILLE

Old Delhi, le centre historique, est affecté par un double mouvement. Un dépeuplement résidentiel est en cours, tandis que les établissements commerciaux et les ateliers industriels ont proli-

1. Voir par exemple : Sundaram K.V. 1978, Delhi. The National Capital, in Misra P.P. (ed.), *Million Cities of India*, New Delhi, Vikas, 105-154 ; Lewis Ch., Lewis K. 1997, *Delhi's Historic Villages. A Photographic Evocation*, Delhi, Ravit Dayal Publisher.

2. Dupont V. 1997, *op. cité*.

fééré, en totale contradiction avec les objectifs du schéma directeur d'urbanisme¹. La sur-utilisation résidentielle et économique du bâti ancien dans la ville fortifiée a contribué à la dégradation du parc immobilier. Le cycle de détérioration à l'œuvre est aussi un effet pervers de la loi de blocage des loyers de 1958, qui en maintenant les loyers à un très bas niveau engendre des revenus insuffisants pour les propriétaires, décourageant toutes dépenses d'entretien de leur bâtiment². L'ensemble de la ville fortifiée a d'ailleurs été déclarée zone d'habitat insalubre (*notified slum*) depuis 1956. Le phénomène de détérioration des bâtiments correspond aussi à un déplacement et une multiplication des « lieux centraux » – la centralité étant entendue ici en termes de domination économique et de prestige. Les grandes avenues de Chandni Chowk et Daryan Ganj, bien qu'étant toujours des zones d'activités commerciales particulièrement intenses, ont ainsi perdu leur prestige ancien, ce dont témoignent des façades mal entretenues et dégradées : le développement de nouveaux complexes commerciaux et d'affaires (Connaught Place par les Britanniques dans les années 1920, puis dans le sud de Delhi à partir des années 1960) ont remis en cause le modèle d'un *Central Business District* unique et dominant.

Si, à Delhi, les transformations physiques les plus importantes s'exercent manifestement dans les périphéries, ces dynamiques d'expansion toujours plus lointaines ne sont pas exclusives de recompositions internes, dans des quartiers plus centraux.

1. Voir : DDA 1993, *Zonal Plan. Walled City, Draft*. New Delhi, Delhi Development Authority ; Merha A.K. 1991, *The Politics of urban Redevelopment. A study of Old Delhi*, New Delhi, Sage Publications.

2. HSMI 1988, *Renewal of historical housing stock in Delhi*, Indian Human Settlement Programme, HSMI Studies 1, New Delhi, Human Settlement Management Institute.