

LES LOCALISATIONS RÉSIDENTIELLES DANS DELHI : CONSTRAINTES INÉGALES ET STRATÉGIES VARIABLES

Véronique DUPONT et Mriga SIDHU

1. LES MIGRANTS AUX REVENUS LES PLUS FAIBLES : INVASIONS DE TERRAIN ET RAPPROCHEMENT DU LIEU DE TRAVAIL

Comme dans d'autres métropoles en développement, les migrants aux revenus les plus faibles ont recours à des invasions de terrain et à l'auto-construction pour résoudre leur problème de logement. Ce sont souvent des migrants attirés par de meilleures opportunités d'emploi dans la capitale qui s'installent sur les terrains envahis. À Delhi, les bidonvilles jouent en outre un rôle de premier lieu d'accueil pour les nouveaux venus. Leur choix de localisation résulte souvent des stratégies d'implantation à proximité des sources d'emplois, en particulier dans les zones industrielles et près des chantiers de construction.

L'implantation de Rajiv Gandhi Camp, le bidonville du stade Nehru, dans le péricentre, est directement liée à l'ouverture de chantiers de construction et au recrutement de travailleurs migrants installés sur leur site de travail. Après la construction du stade, ce fut celle des immeubles d'un complexe administratif, dont certains chantiers sont toujours en cours. La population du bidonville s'est ainsi renforcée par l'arrivée de nouveaux ouvriers travaillant sur les chantiers proches¹, ou ailleurs, la situation cen-

1. Le secteur de la construction, au rôle fondateur pour le bidonville, reste déterminant pour la survie de ses habitants : 44 % des actifs enquêtés en 1995 étaient employés dans ce secteur, qui en comparaison n'occupait que 8 % de la population active de Delhi selon le recensement de 1991.

trale du bidonville, bien reliée par les axes de transport au reste de la ville, en faisant une localisation très pratique. Selon l'enquête de 1995, près de 40 % des actifs travaillent dans un rayon d'environ un kilomètre et demi dans ou autour du bidonville, et plus du tiers des travailleurs hors domicile se rendent à pied (29 %) ou en bicyclette (10 %) à leur lieu de travail, annulant ou minimisant ainsi les coûts de transport quotidien.

Pour les populations à bas revenus ne pouvant assurer des coûts de transport quotidien élevés, priorité est donnée à l'accès à des sources d'emplois relativement proches, et non aux conditions de logement. Cet ordre de priorité est également exemplifié par les travailleurs migrants sans logis d'Old Delhi¹ : dans ces cas extrêmes, sous contraintes financières drastiques, le logement est entièrement sacrifié et les dépenses de transport minimisées, afin de maximiser le revenu disponible, mais aussi, dans la majorité des cas, l'épargne et les envois d'argent à la famille restée au village. Les stratégies de rapprochement du lieu de travail expliquent pourquoi de nombreuses tentatives de relogement d'habitants de bidonvilles sur des parcelles assainies et légales, mais situées loin du centre, donc souvent loin des emplois et mal desservies par les transports en commun, se sont soldées par la revente d'une large proportion des parcelles allouées et un retour vers le centre ville dans l'habitat précaire et illégal².

La dynamique de peuplement du bidonville du stade Nehru (qui comptait environ 12 500 habitants en 1997) repose très largement sur la migration et les effets d'attraction de la capitale comme centre d'emplois. Selon l'enquête de 1995, 76 % des habitants sont des migrants, la plupart d'entre eux (91 %) d'origine rurale, seulement 4 % sont des natifs de Delhi venus d'une autre localité, et les 20 % restant correspondent aux enfants nés dans le bidonville même. Si l'on exclut cette deuxième génération, le rôle du bidonville comme premier lieu d'accueil en ville apparaît clairement : 61 % des habitants de Rajiv Gandhi Camp qui n'ont pas toujours vécu dans leur logement actuel sont arrivés directement de l'extérieur de la capitale. Quant aux habitants en prove-

1. Dupont V. 1999, Les sans-abri d'Old Delhi : insertion urbaine et stratégies économiques, *Cultures & Conflits*, n° 35, *Quelle place pour le pauvre* (sous la direction de D. Vidal), Paris, L'Harmattan, 143-172.

2. Suri P. 1994, *Urban Poor. Their Housing Needs and Government Response*, Delhi, Har-Anand Publications.

nance d'un autre logement dans Delhi (les 39 % restant), les raisons données pour ce dernier changement illustrent un type de mobilité résidentielle spécifique de la condition des occupants illégaux de terrain : l'éviction et la mobilité forcée, première raison citée dans 18 % des cas. Un groupe d'habitants de Rajiv Gandhi Camp avait ainsi été délogé une dizaine d'années auparavant de son précédent squat, situé dans un parc d'un quartier résidentiel proche, les fonctionnaires de la Municipalité en charge de cette éviction ayant eux-mêmes suggéré aux familles délogées d'aller s'installer dans le bidonville voisin. En 1987, une section de Rajiv Gandhi Camp a été détruite, afin de libérer le terrain destiné à la construction d'un immeuble du complexe. Les familles délogées sont allées s'entasser dans une autre section du bidonville, provoquant une densification considérable de l'habitat. Des cas similaires de déplacements forcés ont été relevés dans d'autres quartiers : ils montrent comment la destruction de bidonvilles entraîne souvent de nouvelles invasions de terrain, et l'extension ou la densification des bidonvilles proches déjà existants. Ce processus en chaîne est courant à Delhi, le développement planifié et les opérations de « nettoyage » ou d'embellissement de la capitale repoussant plus loin les occupations illégales sans y apporter de solution. Aujourd'hui les habitants de Rajiv Gandhi Camp sont à nouveau menacés d'éviction, mais la menace est assortie cette fois d'un projet de relocalisation.

Les trajectoires et stratégies résidentielles observées à Rajiv Gandhi Camp illustrent un type d'insertion dans la capitale assez commun parmi les habitants des bidonvilles, que l'on peut résumer par quelques étapes principales : attraction en ville due à une offre d'emplois spécifiques (ici un chantier de construction, ailleurs un domaine industriel) ; installation provisoire sur le site de travail ou à proximité ; stabilisation et consolidation partielle de l'habitat et appel des autres membres de la famille ; stratégies mises en œuvre pour avoir accès aux services urbains de base ; et lorsque la menace d'éviction devient pressante, stratégie pour avoir accès à une parcelle dans un site de relogement ¹.

La grande place donnée au rapprochement du lieu de travail dans les localisations résidentielles des plus pauvres peut être mise en parallèle avec les caractéristiques des modes de déplace-

1. Pour ces deux dernières étapes, voir I. Milbert dans cet ouvrage, 4^e partie.

ment dans la capitale qui ne dispose pas d'un système de transport de masse de type métro ou tramway. En 1993, 32 % des déplacements quotidiens à Delhi sont effectués à pied. Les bus n'assurent que 62 % des déplacements mécanisés, le reste s'effectuant, à parts égales : soit en voiture ou deux roues motorisées, soit en bicyclette ou autres véhicules de faible capacité à traction mécanique, animale ou humaine¹. Par ailleurs, la dispersion des activités économiques sur l'ensemble du territoire métropolitain facilite le rapprochement entre lieu de résidence et lieu de travail.

2. ACCÈS À UNE LOCATION BON MARCHÉ ET À LA PROPRIÉTÉ DANS LES LOTISSEMENTS ILLÉGAUX POUR LES MÉNAGES MODESTES

Les lotissements illégaux des périphéries de Delhi abritent principalement des classes aux revenus faibles à moyens. Les contraintes économiques limitent fortement les options résidentielles envisageables et ne permettent pas toujours de tenir compte du lieu de travail dans les choix de localisation. La recherche d'une location bon marché explique les choix de localisation excentrée d'une partie des habitants de ces lotissements, en particulier des nouveaux migrants. Le désir d'accéder à une propriété abordable se révèle toutefois le moteur principal des mouvements intra-urbains à destination des quartiers périphériques illégaux.

Les lotissements illégaux de Mayur Vihar, dans la périphérie est de Delhi, ont ainsi d'abord attiré des ménages modestes, prêts à se contenter d'un minimum de services de base pour pouvoir construire leur maison, ou avoir accès à une location bon marché. Les caractéristiques du parc des logements enquêtés en 1995 sont révélatrices du manque de confort, ou même de la précarité, de nombreuses habitations : 18 % des habitations ne sont pas complètement consolidées, 66 % des ménages n'ont pour vivre qu'une seule pièce habitable, 57 % n'ont pas de cuisine séparée, 36 % pas de salle de bain, 19 % ni toilettes privées ni accès à des toilettes communes dans l'immeuble, 13 % pas d'accès à l'eau potable dans leur logement ou immeuble, et si seulement 3 % sont sans électricité, c'est par recours si nécessaire à des branchements illégaux.

1. RITES 1993, *Household travel survey in Delhi urban area*, New Delhi.

Pour les ménages qui ont acheté une parcelle dans un lotissement irrégulier (58 % des cas), la raison première de ce choix tient au coût du terrain bien moindre que dans les quartiers légaux. En outre les nouveaux acquéreurs sont optimistes quant à la régularisation future de leur lotissement par l'administration, politique déjà mise en œuvre ailleurs dans le passé. Un tel investissement foncier apparaît donc économiquement rationnel et sûr à long terme, les propriétaires pouvant aussi le rentabiliser en louant une ou plusieurs pièces de leur maison.

Pour les locataires (37 % des ménages), l'existence d'un secteur locatif non saturé et surtout le bas niveau des loyers dans les lotissements illégaux constituent le premier facteur d'attraction pour une telle localisation périphérique. Nombre de ces ménages se considèrent cependant en transit ; certains se plaignent de l'environnement dégradé et espèrent s'installer ultérieurement dans des quartiers de meilleur standing, et de préférence acheter une parcelle pour y construire leur propre maison. Si cette trajectoire reste possible au sein du secteur locatif, le passage à la propriété pour des ménages à bas revenus ne pourra se résoudre que par l'achat d'une parcelle dans un autre lotissement illégal souvent encore plus excentré où des terrains sont disponibles et où ils pourront bâtir progressivement leur propre maison, au rythme de leur épargne, mais en étant contraints de renoncer à leurs attentes sur la qualité des infrastructures et de l'environnement.

Les parcours résidentiels des habitants de ces lotissements révèlent une dynamique de peuplement mixte : 53 % des enquêtés sont des migrants, 16 % ont toujours habité à Delhi mais sont venus d'un autre logement, et les 31 % restant ont toujours vécu dans le même logement (les enfants de ceux installés au cours des 25 dernières années). Parmi les migrants, 44 % sont arrivés directement d'une localité extérieure à la capitale, et 56 % ont séjourné auparavant dans un autre quartier (ou plusieurs) au sein de l'agglomération de Delhi. Malgré une offre de logements en location assez importante, les lotissements illégaux de Mayur Vihar apparaissent davantage comme des lieux de relocalisation au sein du territoire de la capitale, dans des stratégies d'accès à la propriété ou de recherche de locations bon marché, que comme des lieux de premier accueil pour des migrants.

La genèse et les transformations des lotissements irréguliers semblent engendrer un certain schéma de mobilité résidentielle.

Dans la première étape de leur développement, ces quartiers attirent des populations à bas revenus en quête de terrains à bâtir et de locations à faible coût. La mauvaise qualité de l'environnement et des infrastructures provoque ensuite des départs parmi les ménages, en particulier de locataires, qui ont amélioré leur situation économique et recherchent de meilleures conditions d'habitat. Lorsque le lotissement est régularisé par les autorités, le statut légal et l'amélioration du cadre de vie suivant l'accès aux services municipaux entraînent l'augmentation du coût du foncier et des loyers, ce qui pourrait également provoquer le départ des locataires aux revenus les plus faibles vers d'autres lotissements illégaux à leur portée financière, et l'installation d'habitants aux revenus plus élevés.

3. STRATÉGIE D'ACCESSION À LA « PROPRIÉTÉ » ET HABITAT PRÉCAIRE SUR DES TERRAINS ENVAHIS

Le désir d'accession à la propriété permet de comprendre non seulement la dynamique de peuplement des lotissements illégaux, mais également certaines trajectoires résidentielles allant d'une location dans des immeubles au squat et à l'habitat précaire sur des terrains envahis. Ainsi, des groupes d'individus et des familles qui logeaient auparavant dans une pièce en location, dans les villages enclavés dans la ville nouvelle de Noida, ou encore dans les lotissements de Trilokpuri à l'est de Delhi, ont déménagé pour aller s'installer dans le bidonville voisin ou, dans le second cas, pour squatter les espaces publics réservés aux parcs. Plusieurs raisons sont mises en avant : pour économiser sur un loyer jugé trop élevé, pour avoir leur propre « maison », pour être indépendants d'un propriétaire contrôlant l'usage de leur espace privé. Dans ces cas de passage d'un logement en dur légalement reconnu, mais en location, vers une habitation précaire, auto-construite ou achetée à son précédent occupant dans un bidonville illégal, la trajectoire résidentielle peut être malgré tout perçue comme ascendante par les habitants concernés. En dépit du statut d'occupation illégale dans le bidonville et des risques d'éviction, ce passage est vécu comme une accession à la propriété, si précaire soit-elle et sans aucun droit de propriété effectif. Ici le meilleur logement n'est pas celui qui est en dur, mais celui que l'on possède, dont on est – ou plutôt dont on a l'impression d'être – propriétaire.

4. ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ ET MEILLEUR CADRE DE VIE EN PÉRIPHÉRIE LOINTAINE POUR LES CLASSES AISÉES

L'accession à la propriété se retrouve dans les motivations de déconcentration résidentielle des classes aisées dans la périphérie métropolitaine, mais il s'agit cette fois d'une propriété dans un cadre de vie privilégié, où les considérations ayant trait à la qualité de l'environnement prennent une place importante. Le développement de DLF Qutab Enclave, un des vastes complexes résidentiels aménagés depuis le début des années 1980 au sud du Territoire de Delhi, à 23 km du centre de la capitale, illustre de tels choix de localisation.

Le peuplement de ce quartier résulte majoritairement d'un mouvement de desserrement de la capitale. Selon l'enquête de 1995, 65 % des résidents habitaient auparavant dans Delhi même, seulement 9 % dans la ville de Gurgaon ou ses alentours (où le complexe est situé), et 26 % à l'extérieur de l'aire métropolitaine¹ – certains ayant déjà des attaches familiales ou professionnelles avec la capitale. Par ailleurs, près des trois quarts des ménages sont propriétaires de leur logement. Les considérations financières sont incontournables pour expliquer l'accès à la propriété en périphérie lointaine : le coût du foncier y est nettement inférieur que dans des quartiers de standing équivalant dans la capitale. Mais les motivations environnementales interviennent aussi dans ce choix et passent au premier plan pour les ménages déjà propriétaires d'un logement en ville ; elles constituent en outre un facteur de fixation de la population dans ces nouveaux quartiers².

La condition indispensable pour accéder à une propriété immobilière et une meilleure qualité de vie en s'installant à l'extérieur de la capitale, mais sans souffrir des inconvénients de cet éloignement, est de posséder son véhicule personnel, afin de rendre possible les trajets quotidiens vers des lieux de travail éloignés, faire certains achats et disposer d'un choix plus large, et continuer d'entretenir par des visites son réseau de socialisation.

1. Ces pourcentages excluent les personnes ayant toujours vécu dans leur logement, soit 2,5 % des résidents (les enfants nés après le déménagement).

2. Pour une argumentation plus détaillée, voir : Dupont V. 2001, *Les nouveaux quartiers chics de Delhi. Langage publicitaire et réalités périurbaines*, in Rivière d'Arc H. (éd.), *Nommer les nouveaux territoires urbains*, Paris, Eds de la MSH (à paraître).

Le système de transport public desservant cette zone est encore mal développé, et les autobus affrétés par le promoteur DLF pas assez fréquents. Or près de la moitié des actifs enquêtés travaillent dans Delhi même, et la moitié des étudiants fréquentent un établissement situé aussi à Delhi. Le temps moyen de transport pour se rendre au lieu de travail est de 36 minutes, avec une forte variabilité¹ ; pour un tiers des actifs le trajet quotidien s'élève à 45 minutes ou plus, et pour un quart à une heure ou plus. Toutefois, si l'on compare ces chiffres aux temps moyens de transport relevés dans d'autres quartiers périphériques, les résidents de DLF Qutab Enclave n'apparaissent pas particulièrement handicapés par leur localisation. Cela tient aux moyens de transport utilisés : 51 % des personnes travaillant hors de leur domicile utilisent une voiture, 20 % leur moto ou scooter, 19 % les autobus affrétés par DLF ou les compagnies les employant, et seulement 5 % les autobus publics ; alors que pour les habitants des immeubles d'habitation collective de Rohini au nord-ouest de Delhi la distribution est pratiquement inversée, avec seulement 3 % des actifs ayant recours à la voiture et 50 % aux autobus publics. Dernier point à souligner, une proportion notable des actifs résidant à DLF Qutab Enclave travaille à domicile (23 %). Ceci reflète deux caractéristiques du quartier : la présence d'employés domestiques travaillant dans les familles riches et logés dans la même maison ; et la présence de professions libérales et indépendantes opérant à partir de leur domicile, ce qui peut correspondre à une stratégie de relocalisation du lieu de travail au lieu de résidence.

1. Le calcul des temps moyens de transport au lieu de travail et de leurs distributions exclut les personnes travaillant à leur domicile.