

Pratiques résidentielles dans le parc de logements publics d'une grande métropole indienne : l'exemple des *DDA flats* de Delhi

Véronique Dupont *

Les « *di-di-é flats* » évoquent, pour tout habitant de Delhi, ces immeubles monotones en béton de trois ou quatre étages, parfaitement reconnaissables, qui émaillent le paysage urbain de la capitale, en particulier ses quartiers périphériques (cf. *hors-texte*). Ces ensembles d'habitations collectives construits par la Delhi Development Authority (DDA) à partir des années soixante comprennent des appartements pour différentes catégories de revenus, mis en vente pour des particuliers. Ils offrent l'exemple d'un engagement direct des pouvoirs publics dans la production immobilière; plus généralement, ils témoignent de l'inscription du développement de Delhi dans le cadre d'une politique volontariste d'aménagement urbain.

L'analyse de la constitution de ce segment important du parc de logements publics et des pratiques résidentielles de ses habitants permet d'aborder plusieurs questions relatives aux dynamiques résidentielles: les stratégies d'accession à la propriété, sous contraintes particulières en termes de choix de localisation, voire d'absence de choix; le rapport entre propriété et location dans les trajectoires résidentielles et l'insertion citadine; les stratégies d'investissement immobilier visant des propriétés rentières et spéculatives; les réponses des ménages face aux projets initiaux des planificateurs et à leurs défaillances. En mettant en avant la notion de stratégie, notre approche s'inscrit dans « une démarche qui consiste à restituer à l'acteur sa part d'initiative dans l'élaboration de sa propre existence » [Godard, 1990 : 9; Bonvalet, Fribourg, 1990].

Afin de mieux appréhender les pratiques résidentielles des ménages et leurs interactions avec les politiques urbaines, cette étude sera conduite principalement à l'échelle du quartier, en centrant nos observations sur deux zones périphériques dans lesquelles la DDA a construit de très nombreux immeubles: Mayur Vihar et Rohini. Une présentation de ces quartiers montrera l'intérêt d'un tel choix. Au préalable, nous resituerons les programmes publics de logement dans le contexte de la croissance rapide de la capitale et des efforts de planification urbaine, et tenterons d'apprécier la place des *DDA flats* dans l'ensemble du parc immobilier.

* IRD, UR « Mobilités et recompositions urbaines ».

Il s'agira de mettre en scène les structures urbaines, de brosser le « tableau des "contraintes" par rapport auquel les ménages potentiellement mobiles déterminent, explicitement ou non, et plus ou moins complètement, leurs propres stratégies de recherche d'un logement » [Rhein, 1990 : 322].

Les analyses présentées reposent sur les informations disponibles sur les politiques urbaines et de logement à Delhi (statistiques officielles, rapports d'administrations, publications), et sur des observations de terrain combinant approches quantitative et qualitative¹. Nous avons réalisé en 1995 une enquête socio-démographique sur les mobilités spatiales, l'emploi et l'habitat dans l'aire métropolitaine de Delhi. Cette enquête a couvert un échantillon de 342 ménages dans la zone de Mayur Vihar et de 172 dans celle de Rohini, dont 108 ménages logés dans des appartements de la DDA. Des informations complémentaires, recueillies par Mriga Sidhu, précisent le contexte de chacun des quartiers d'enquête par compilation des données et documents existants, observations directes et entretiens avec des informateurs [Sidhu, 1995]. De nouvelles visites de terrain, en mars 1997 et mars 1999, ont permis d'apprécier les changements intervenus à la fin de la décennie. Enfin, des entretiens approfondis ont été conduits en mars et avril 1999 auprès d'habitants des *DDA flats* et d'agents immobiliers.

Planification urbaine et politique de logement à Delhi

Répondre au défi de la croissance démographique et de l'urbanisation incontrôlée

Pour mieux comprendre la mise en œuvre de la planification urbaine à Delhi, il est nécessaire de rappeler les conditions de l'accession du pays à l'indépendance en 1947. L'indépendance se solde au prix de la partition de l'ancien empire britannique des Indes entre l'Inde et le Pakistan. La capitale de la nouvelle Union indienne se trouve confrontée à un transfert massif de populations : Delhi, qui compte alors 900 000 habitants, doit recevoir 470 000 réfugiés hindous et sikhs originaires du Pakistan occidental, alors que 320 000 musulmans quittent la capitale. La période intercensitaire 1941-1951 est celle de plus forte croissance démographique dans l'histoire de la capitale : sa population passe de 700 000 à 1,4 million, à un taux de croissance de 7,5 % par an inégalé depuis. La croissance démographique de Delhi se poursuit à un rythme soutenu, avec une expansion spatiale considérable ; en 2001, l'agglomération urbaine² atteint 12,8 millions d'habitants.

1 Cette étude s'intègre dans un programme de recherche sur les mobilités spatiales et pratiques résidentielles des populations de Delhi. Ce programme a été financé par l'Institut de recherche pour le développement (ex-Orstom) avec des financements complémentaires du CNRS dans le cadre de l'Action concertée en sciences sociales Orstom-CNRS et du Programme interdisciplinaire de recherche sur les villes. En Inde, mon programme était mené avec le soutien du Centre de sciences humaines de Delhi (ministère des Affaires étrangères) et de l'Institute of Economic Growth (Delhi). Ces recherches ont tiré profit de ma collaboration avec Isabelle Milbert (IUED, Genève) pour les questions relatives aux politiques urbaines [Milbert, 1998]. Les entretiens approfondis utilisés dans cet article ont été réalisés en collaboration avec Dananjay Tingal et Mriga Sidhu. Pour une présentation plus détaillée des enquêtes socio-démographiques, voir Dupont, Prakash [1999].

2 L'agglomération urbaine de Delhi inclut les municipalités de Delhi et de New Delhi, le Cantonnement et les localités urbaines contiguës à cet ensemble.

Au moment de l'indépendance, Delhi n'est en rien préparée à faire face à de telles contraintes démographiques. Dans cette situation d'urgence, de nombreux aménagements sont entrepris par les pouvoirs publics de 1947 à 1957, mais sans coordination ni planification [Milbert, 1998]. Il en résulte une forte pression foncière accompagnée d'une spéculation foncière et immobilière effrénée dans le secteur privé, tandis que se multiplient les bidonvilles dans la capitale et les lotissements non autorisés dans ses faubourgs. La nécessité de formuler un schéma directeur d'urbanisme pour contrôler la croissance de Delhi devient évidente. En 1957, la DDA est créée sous la tutelle du Gouvernement central – en raison du statut de capitale nationale de Delhi. Cet organisme est chargé de la préparation puis de l'application du plan d'urbanisme de la capitale; ses missions sont très étendues. La DDA peut s'appuyer en particulier sur un instrument puissant de politique foncière, le Programme pour l'acquisition à grande échelle, l'aménagement et la cession des terrains, formulé en 1961. Toutes les terres situées dans les limites de la zone urbanisable de Delhi sont ainsi placées sous le contrôle de la DDA. Le schéma directeur de Delhi est mis en œuvre en 1962. Initialement, la construction directe de logements n'était pas prévue dans les fonctions de la DDA; cependant, en l'absence d'une agence publique de construction de logements, la DDA va aussi assurer ce rôle [Gupta, 1992; Jain, 1990].

Politiques de logement et segmentation du marché de l'habitat

Delhi offre l'exemple d'une large gamme d'opérations des pouvoirs publics dans le secteur de l'habitat, autant d'interventions qui ont contribué à la structuration physique et sociale de l'espace urbain, et dont la revue permettra de mieux apprécier la place occupée par les *DDA flats*.

Le premier programme de lotissements construits par le Gouvernement dans la capitale indienne au lendemain de l'indépendance s'adressait aux populations réfugiées du Pakistan (*rehabilitation colonies*). Depuis les années cinquante et dans la tradition coloniale britannique, le Gouvernement central et autres administrations ou entreprises publiques ont aussi construit des logements de fonction pour leurs employés, qui représentent une part très significative de la population active dans la capitale fédérale³.

Au début des années soixante, la DDA commence à aménager des lotissements destinés à la construction de maisons individuelles, favorisant ainsi un modèle d'urbanisme étalé à faible densité résidentielle, fondé sur l'attribution de parcelles à des particuliers ou à des coopératives de logement. À partir de la fin des années soixante, l'accent se déplace sur la promotion d'un modèle d'habitat plus dense, soit par la construction directe d'immeubles d'appartements (les *DDA flats*), soit par la cession de vastes terrains à des coopératives pour la construction de logements collectifs s'adressant aux classes moyennes et supérieures [Gupta, 1992; Misra *et alii*, 1998]. Les parcelles ou logements sont vendus, plus exactement cédés sous un régime de bail emphytéotique à 99 ans. Ceci a eu pour conséquence

3 En 1981, le secteur public employait 28 % de la population active de la capitale.

d'introduire une dualité sur le marché foncier, entre propriété de plein droit dans les lotissements du secteur privé formel qui préexistaient à la mise en place de la nouvelle politique foncière, et les baux à long terme sur tous les terrains acquis par la DDA [Billand, 1990].

Dans le cadre des politiques de résorption des taudis et bidonvilles, citons également les opérations de réinstallation de leurs habitants dans des *resettlement colonies*. Ces opérations qui recourent à des mesures coercitives avec destruction des bidonvilles ont connu une ampleur particulière pendant l'état d'urgence (1975-1977), durant lequel environ 700 000 personnes ont été délogées de force des bidonvilles du centre-ville et du péricentre, et envoyées dans des lotissements plus ou moins viabilisés, tous situés à des distances de 10 à 20 kilomètres du centre ancien.

Ces politiques publiques de logement n'ont cependant pas répondu à la demande d'une très large part de la population, en particulier de la petite classe moyenne et des classes populaires qui ont été reléguées vers des formes d'urbanisation informelle. Les lotissements non autorisés ont ainsi continué à proliférer dans la ceinture agricole. En 1998, leur population était estimée à près de 3 millions, ou plus d'un quart de la population de l'agglomération urbaine⁴. Quant aux plus pauvres, ils ont eu recours à des invasions de terrains, publics essentiellement, dans tous les secteurs de la capitale, et à l'autoconstruction d'habitations précaires plus ou moins consolidées avec le temps. Malgré les programmes de lutte contre l'extension de ces bidonvilles, on estimait leur population à environ 3 millions en 2000 (soit près de 25 % de la population de Delhi)⁵.

Pour compléter ce récapitulatif des principales formes d'habitat à Delhi, rappelons la présence du secteur traditionnel: l'habitat compact et extrêmement dense de la vieille ville, et celui des anciens villages absorbés par l'avancée de l'urbanisation, soit environ 12 % du parc total de logements en 1991 [Misra *et alii*, 1998].

Un segment spécifique du secteur public: les DDA flats

Sur son site internet, la DDA proclame avoir « généré » plus d'un million de logements depuis le début de ses activités immobilières, soit par construction directe d'appartements, soit en facilitant la construction par l'allocation de terrains à des particuliers ou à des coopératives. Pour se limiter aux appartements clés en main, ce sont près de 276 000 logements qui ont été construits de 1966-1967 à 2000-2001, abritant environ 10 % des ménages de l'agglomération en 2001. Dans le parc immobilier public, les *DDA flats* occupent une place légèrement plus importante que celle des logements de fonction des employés du secteur public. Les zones centrales de la capitale ont accueilli les premiers programmes de constructions, mais c'est dans les quartiers plus périphériques que leur présence est la plus visible.

4 Estimation donnée par Common Cause, une association qui s'oppose à la régularisation de ces lotissements et qui a porté l'affaire en justice.

5 Slum & Jhuggi Jhompri Department, Municipal Corporation of Delhi.

Jusqu'en 1981, la DDA avait pu satisfaire seulement 50 % de la demande pour ses appartements [Billand, 1990]; en 1990, le bilan est encore moins favorable, avec 45 % de l'ensemble des demandes déposées satisfaites [Misra *et alii*, 1998]. L'ampleur de la demande non satisfaite est à mettre en regard du poids des contraintes démographiques déjà évoquées. En 1999, la DDA fait état d'une liste d'attente d'environ 48 000 demandes enregistrées pour ses appartements [DDA, 2002]. Quant à la période d'attente, elle est de plusieurs années, parfois très longue, comme l'illustreront les études de cas. Le nombre de logements construits s'est de plus nettement infléchi dans les années quatre-vingt-dix; la DDA tend à freiner ses activités de construction et à renforcer son rôle de « facilitateur » en favorisant l'intervention du secteur coopératif dans la construction d'immeubles. Cette évolution s'inscrit dans la libéralisation de l'économie lancée par le Gouvernement indien à partir de 1991, et suit les principes de la nouvelle politique nationale de l'habitat formulée en 1998 [Government of India, 2002].

La politique de logement de la DDA annonçait initialement un objectif de promotion de l'équité sociale à travers l'attribution de parcelles et d'appartements pour les groupes aux revenus inférieurs. Les programmes de logements publics offrent ainsi des appartements pour différentes catégories de revenus. Mais ils sont tous destinés à l'accession à la propriété, ce qui distingue le cas de Delhi des expériences intégrant des options locatives comme à Bangkok, Singapour ou Kuala Lumpur [Goldblum, 1987]. Selon les statistiques officielles de la DDA, près de 60 % du total des appartements construits s'adressent aux groupes à bas revenus et aux catégories les plus défavorisées (*figure 1*). Mais, en fin de compte, les programmes publics d'attribution d'appartements – comme de parcelles – profitent beaucoup plus aux groupes de revenus moyens et supérieurs [Pugh, 1990; Billand, 1990; Gupta, 1992; Milbert, 1998], « parce que les plus pauvres vendent leurs droits au logement pour en tirer un profit et faire face aux besoins urgents d'alimentation et autres nécessités de base » [Pugh, 1990 : 178]. Les populations cibles ne sont souvent pas atteintes, parce que le coût initial est trop élevé, que l'accès au crédit est difficile et que la valeur des parcelles et logements sur le marché est bien supérieure à leur prix d'achat, incitant à la

Figure 1 – Répartition du total des logements construits par la DDA de 1966-1967 à 2000-2001 par catégorie destinataire en fonction des revenus

Catégorie de logements	Effectifs	%
Pour les groupes à revenus élevés	50 760	18,4
Pour les groupes à revenus moyens	61 846	22,4
Pour les groupes à revenus bas	75 390	27,4
Pour les groupes les plus défavorisés	85 770	31,1
Autres	1 778	0,6
Total	275 544	100,0

Source: DDA, 2001.

revente avec profit. Le dévoiement des programmes de logements publics est une tendance générale observée dans d'autres villes indiennes et d'autres pays en développement [Milbert, 1986; Durand-Lasserre, 1986].

Les appartements de la DDA souffrent d'une qualité de construction médiocre et leurs équipements initiaux laissent à désirer. Leur attrait et leurs normes de confort sont toutefois à mettre en regard de l'énorme déficit en logements décents dans la capitale indienne, du sous-équipement d'une majorité des logements et de leur surpeuplement. Outre l'ampleur de l'habitat précaire en bidonville, on peut ajouter que 45 % des ménages recensés en 1991 à Delhi vivaient dans un logement d'une seule pièce; le nombre moyen de personnes par pièce s'élevait à 2,8. Les deux études de quartier présentées permettront d'apprécier plus concrètement l'habitat en *DDA flat* et les caractéristiques de leurs résidents.

Mayur Vihar et Rohini : deux exemples en zone périphérique

Les deux zones choisies pour étudier les pratiques résidentielles dans le parc de logement public illustrent la mise en œuvre de la politique d'acquisition de terrains à grande échelle et d'aménagement des nouvelles extensions urbaines. Les immeubles construits par la DDA s'y trouvent en très grand nombre et côtoient d'autres types d'habitation, aux modes de production variés, l'ensemble réalisant un assemblage de développements planifiés et d'urbanisation spontanée (cf. *hors-texte*).

Mayur Vihar⁶ occupe une vaste zone dans l'est de Delhi, à une douzaine de kilomètres du Central Business District (CBD) de Connaught Place. Sa population a augmenté rapidement pendant les 25 dernières années (de 5 % à 13,8 % par an de 1981 à 1991, contre 3,9 % pour l'ensemble de l'agglomération urbaine). Les noyaux villageois sont maintenant enclavés dans les quartiers résidentiels qui se sont progressivement développés à partir des années soixante-dix: des lotissements non autorisés, un des plus grands lotissements de réinstallation (Trilokpuri) établi pendant l'état d'urgence, de nombreux immeubles construits par la DDA à la fin des années soixante-dix et dans les années quatre-vingt, d'autres ensembles d'appartements construits depuis 1985 par des coopératives et, enfin, dans les interstices du bâti urbain, l'habitat précaire des bidonvilles.

Ces divers segments immobiliers sont très différents en termes d'équipement. Les appartements de la DDA et du secteur coopératif sont les seuls à offrir systématiquement des normes modernes de confort. Eau courante, électricité, salle de bains et toilettes à domicile, cuisine séparée, sont autant d'éléments qui ne sont pas garantis, tant s'en faut, dans les autres modes de production immobilière⁷. Cette hétérogénéité de l'habitat reflète directement les disparités socio-économiques au sein de la population. Les habitants des *DDA flats* se placent au deuxième rang des revenus déclarés en 1995, derrière les résidents des sociétés coopératives: 30 % des actifs employés ont un revenu mensuel supérieur ou égal à 7500 roupies⁸ (47 %

6 La zone enquêtée correspond à la phase I du projet de développement en deux phases de Mayur Vihar.

7 Par exemple, dans un autre segment du secteur planifié enquêté en 1995, les lotissements de réinstallation des habitants des bidonvilles détruits, 80 % des logements n'ont pas de cuisine séparée, 80 % pas de salle de bains, 85 % pas de w-c, et 12 % pas d'eau courante.

parmi les actifs des appartements en coopérative), contre seulement 2 % pour les actifs des autres types d'habitation de Mayur Vihar. Le niveau d'éducation confirme ce statut relativement favorisé : respectivement 53 % (DDA) et 62 % (coopératives) des résidents des appartements (âgés de 5 ans et plus) ont étudié jusqu'au premier cycle universitaire ou au-delà, contre seulement 6 % dans le reste de la zone enquêtée. Précisons à ce propos que les appartements construits par la DDA à Mayur Vihar étaient destinés aux groupes de revenus bas et moyens. Logement public n'est pas synonyme en Inde, comme ailleurs, de logement social [Milbert, 1986; Durand-Lasserve, 1986].

Rohini s'étend à 15-20 kilomètres au nord-ouest du CBD. Cette vaste zone présente divers programmes de lotissements planifiés par la DDA et constitue le premier projet d'aménagement des extensions urbaines qui ait été conçu pratiquement comme une ville satellite. Initié en 1980, ce projet gigantesque a été prévu pour accueillir 850 000 résidents dans ses deux premières phases, dont les aménagements sont maintenant achevés, et 160 000 dans une troisième phase en cours de réalisation.

Les enquêtes effectuées à Rohini ont porté sur les secteurs résidentiels les plus récemment aménagés dans la phase II, les villages urbanisés enclavés ou adjacents, et les bidonvilles interstitiels. En 1995, les secteurs planifiés consistaient essentiellement en immeubles d'appartements construits par la DDA et en lotissements de maisons individuelles, mais une majorité de parcelles était encore vacante ou en construction. La zone d'étude se caractérisait par une densité de population faible (40 personnes à l'hectare en 1991) et une croissance démographique très forte (10,3 % par an de 1981 à 1991). Les enquêtés des *DDA flats* de Rohini sont apparus moins nantis que ceux de Mayur Vihar : seulement 4 % des actifs employés ont déclaré un revenu mensuel supérieur ou égal à 7 500 roupies. En effet, les *DDA flats* de Rohini comprennent une large proportion d'appartements destinés aux groupes économiquement les plus défavorisés et aux groupes à bas revenus, alors que la première catégorie est absente des *DDA flats* de Mayur Vihar.

Les pratiques résidentielles des habitants

En recentrant l'observation sur les habitants des *DDA flats*, nous nous attachons maintenant à analyser les stratégies résidentielles des ménages dans le cadre des contraintes macroéconomiques pesant sur l'offre de logement.

Stratégies d'accèsion à la propriété : une double filière

Il convient de distinguer deux filières d'accès à la propriété dans le parc de la DDA : une filière légale, soumise à une procédure longue et contraignante, et une autre détournée, en réponse aux difficultés créées par le système public.

Selon *la filière légale*, le postulant à un appartement doit attendre l'annonce par voie de presse d'un programme de logements collectifs. Certains programmes

8 En 1995, le salaire minimum officiel pour les ouvriers non qualifiés de l'industrie était d'environ 1 500 roupies par mois.

s'adressent à un public général⁹, d'autres sont réservés à une population particulière, comme les ménages économiquement défavorisés, les fonctionnaires retraités, les veuves et dépendants de soldats morts au combat et les invalides, etc. [DDA, 1999-2000, 2002]. Le nombre de postulants étant toujours supérieur au nombre d'appartements, un système de tirage au sort a été instauré pour sélectionner les attributaires parmi toutes les personnes inscrites à un programme donné – comme fréquemment en Asie du Sud-Est [Goldblum, 1987].

Outre ce facteur aléatoire sur lequel le postulant « honnête » n'a pas de prise, les éléments de choix sont très restreints. En premier lieu, la catégorie d'appartement à laquelle le postulant peut prétendre dépend directement de ses revenus (certificat à l'appui) qui, de fait, conditionnent la taille du logement. Les appartements destinés aux groupes économiquement les plus défavorisés comportent une seule pièce d'habitation; deux pièces sont destinées aux groupes à bas revenus, trois ou quatre aux revenus moyens et supérieurs. La taille de la famille n'intervient aucunement. Les modalités de paiement sont aussi fixées par la DDA en fonction de la catégorie d'appartement. Un système de location-vente est proposé pour les groupes aux revenus inférieurs, avec un versement initial et des mensualités légères réparties sur vingt ans. Pour les revenus plus élevés, ce paiement étalé n'est pas systématiquement accordé; en particulier, les acheteurs qui se retrouvent à la retraite au moment de l'attribution doivent acquitter la totalité du coût de l'appartement pour en obtenir la livraison. Dans les programmes de logements autofinancés, enfin, l'appartement doit être payé en avances de quatre ou cinq versements, pour en financer la construction par anticipation, parfois avant que la zone ne soit viabilisée ou même que la procédure d'acquisition des terrains par la DDA ne soit achevée. Ces programmes s'adressent en conséquence aux revenus les plus élevés. De fait, quelle que soit la catégorie d'appartement, la plupart des postulants sont des salariés aux revenus réguliers qui peuvent fournir les garanties de paiement nécessaires et avoir accès aux différentes aides au financement de projets immobiliers [Misra *et alii*, 1998].

Les possibilités de choix offertes pour la localisation ont varié d'un programme à l'autre, au cours du temps et aussi selon la catégorie de logements. À la fin des années soixante et dans les années soixante-dix, les premiers programmes ne proposaient aucun choix au moment des inscriptions. Ainsi, certains attributaires à Rohini avaient déposé leur demande dès les années soixante-dix, sans aucune indication de localité, et ne pouvaient alors s'imaginer habiter un jour dans ce lieu, alors sans existence urbaine et sans nom. Des programmes plus récents proposaient une liste de localités possibles, parmi lesquelles le postulant pouvait classer plusieurs préférences. C'est également ce système qui prévaut dans les programmes de logements autofinancés. Une fois la construction achevée, l'acheteur ne peut cependant choisir ni le groupe d'immeubles, ni le bâtiment, ni l'étage. Avant la livraison des appartements, un nouveau tirage au sort

9 Tout postulant doit néanmoins répondre à certaines conditions: être de nationalité indienne; ne pas posséder de parcelle ou d'appartement à Delhi (ni en son nom, ni au nom de son époux/se ou de ses enfants à charge); ne pas être déjà attributaire d'un logement de la DDA ou d'un autre organisme public.

est effectué afin de déterminer leur attribution exacte. Comme le résumait un fonctionnaire retraité qui s'est retrouvé dans un appartement de Rohini, au quatrième étage sans ascenseur malgré son âge avancé, « *beggars can't be choosers* » (les quémandeurs n'ont pas le choix).

Peut-on encore parler de stratégie résidentielle avec de telles contraintes, et sans choix possible sur le lieu de résidence? « Si la notion de stratégie suppose l'existence de choix, l'emprise de contraintes fortes suppose elle aussi le recours à des stratégies spécifiques, destinées précisément à desserrer ces contraintes » [Gautman, 1990 : 30]. En l'occurrence, dans des situations où des attentes de dix ans pour l'acquisition d'un logement n'ont rien d'exceptionnel, avec en sus un système de tirage au sort des attributaires, les ménages doivent mettre en œuvre des stratégies de gestion à long terme de l'incertitude. Les délais annoncés se prolongent souvent de plusieurs années, avec comme effet une augmentation du coût final de l'appartement, que doit supporter l'acheteur. Une fois la construction des immeubles achevée, la livraison peut être à nouveau retardée (jusqu'à trois ans, voire plus) pour cause de non-raccordement aux réseaux d'eau, d'égout ou d'électricité, du fait d'un manque de coordination entre la DDA et les services municipaux. De manière récurrente, des scandales mettant en cause la gestion des programmes de la DDA sont dénoncés dans la presse locale. Autant de facteurs « impondérables » qui se traduisent en obstacles, délais et coûts supplémentaires dans le parcours de l'accédant à la propriété. Comme nous le verrons, les difficultés ne s'arrêtent pas avec la prise de possession de l'appartement.

Dans de telles conditions, il n'est pas étonnant de voir émerger *une voie détournée* d'accès aux logements du secteur public, qui ne peut opérer cependant que dans un deuxième temps, une fois les appartements de la DDA alloués aux attributaires initiaux. Le régime de bail emphytéotique qui s'applique aux attributions de logements publics est très restrictif. Pour éviter la spéculation, les reventes ne sont pas autorisées pendant les dix premières années, elles sont ensuite soumises à un prélèvement dissuasif de 50 % sur la plus-value. Des plans de conversion des baux à long terme en titre de pleine propriété existent depuis 1992, mais ils impliquent des charges élevées à payer à l'administration publique (la DDA en l'occurrence), dont sont toutefois exemptés les logements destinés aux groupes les plus défavorisés. Tout ce système a finalement encouragé la multiplication de transactions irrégulières sur les baux emphytéotiques, selon une procédure spécifique connue sous le nom de *power of attorney*. Cette procédure permet au détenteur d'un bien d'en transférer légalement les droits de jouissance à un tiers, sans en aliéner le droit de propriété. Si cet acte notarié est reconnu par la loi indienne, il s'accompagne généralement de versements au noir; une large part de la transaction monétaire reste non déclarée et échappe à la taxation. De telles transactions peuvent alors être qualifiées de semi-légales ou irrégulières. De fait, ce *power of attorney* s'avère un moyen de détourner les restrictions légales au transfert de propriété. Son utilisation à de telles fins a été favorisée par les agents immobiliers, comme une réponse pragmatique pour garantir une meilleure fluidité du marché aux aspirants à un « chez-soi à soi ». Elle facilite grandement l'acquisition d'un appartement et assure une meilleure maîtrise du calendrier d'emménagement; elle desserre également les contraintes de choix sur le quartier

au sein de l'agglomération urbaine et sur l'appartement recherché (taille, étage, localisation précise au sein du quartier).

Dans ce contexte moins contraignant, trois types de facteurs interviennent dans le choix d'un appartement localisé à Rohini ou à Mayur Vihar: financiers, environnementaux et d'accessibilité. En premier lieu, les prix de l'immobilier y sont moins élevés que dans les quartiers plus centraux. La localisation périphérique est de plus retournée en avantage environnemental par les agents immobiliers et par certains acheteurs, car ces quartiers sont épargnés par la pollution et la congestion des zones plus centrales. Dans la réalité, ces nouveaux quartiers évoquent davantage une jungle de béton qu'une alternative écologique. Enfin, si les premiers occupants des programmes de la DDA ont souffert de l'insuffisance initiale des services d'autobus et de mauvaises liaisons avec le reste de la ville, l'amélioration ultérieure des transports et des équipements offerts sur place ont rendu ces quartiers plus attractifs pour de nouveaux acquéreurs.

En fin de compte, « la localisation au sens strict n'intervient que de manière médiate et secondaire: les "choix préférentiels de localisation" [...] sont en réalité des choix de type de logement et de statut d'occupation, avant tout, et ces choix de localisation dépendent implicitement de la répartition spatiale des stocks de logements recherchés » [Rhein, 1990 : 320]. Fondée sur l'expérience des villes européennes et nord-américaines, cette conclusion apparaît également adaptée à la métropole de Delhi.

Stratégies d'investissement immobilier: propriétés rentières et spéculatives

L'accession à la propriété pour sécuriser sa famille dans la durée n'est pas l'unique motivation des acquéreurs d'appartements du parc public. Pour certains, c'est un investissement rentier, un placement rentabilisé par la location. Selon l'enquête de 1995, on comptait ainsi 17 % de ménages en location dans les *DDA flats* de Mayur Vihar, et 15 % dans ceux de Rohini.

Pour d'autres, les appartements de la DDA deviennent une source de profit facile dans un contexte de pénurie de logements. D'acquisitions « simplifiées » – par voie détournée – aux transactions spéculatives, le pas est souvent franchi. Les interviews réalisées avec les agents immobiliers fournissent quelques indices. Alors qu'à Mayur Vihar, quartier maintenant bien aménagé, certains agents considèrent comme révolue la période des affaires, les transactions spéculatives apparaissent intenses à Rohini dans les secteurs encore en phase de développement. Les projets d'équipements collectifs et l'amélioration espérée des différents services publics laissent prévoir de nouvelles augmentations du prix des appartements et des loyers. Le grand nombre d'agences immobilières y témoigne de la vitalité du marché. Les transactions se concentrent surtout sur les petits appartements d'une ou deux pièces, et les agents de citer des prix de cession multipliés par trois pour les premiers et par 1,5 pour les seconds, de 1996 à 1999. Les appartements en rez-de-chaussée et le long d'une route sont les plus recherchés et les plus chers car ils peuvent faire l'objet d'extensions et être utilisés à des fins commerciales. Les spéculateurs jouent sur le degré de développement du secteur et ses perspectives de valorisation pour réaliser les meilleurs profits.

Investissement spéculatif et achat d'un appartement pour se loger en famille ne sont pas des pratiques exclusives l'une de l'autre, comme l'illustre l'histoire de Ramesh, qui résume plusieurs éléments clés des parcours résidentiels dans le parc des appartements publics. Ancien salarié manutentionnaire dans une entreprise privée, Ramesh a acquis un premier deux-pièces en 1986 en suivant la filière légale, après dix ans d'attente, dans un quartier proche de Rohini. Après le premier versement nécessaire à la prise de possession des lieux, il n'a jamais payé ses mensualités – pratique courante dans les catégories d'appartements destinés aux groupes économiquement faibles¹⁰. Depuis sa retraite en 1990, il a ouvert une épicerie et combine cette activité à celle de spéculateur immobilier. En 1999, il habitait dans son troisième *DDA flat* en ayant acheté les deux derniers appartements par transactions non officielles. Sa logique est de vendre l'appartement qu'il occupe dès qu'une possibilité de bon profit s'offre à lui, en achetant dans des secteurs de Rohini en cours de développement, où les prix sont plus bas et les perspectives de profit meilleures. Il a l'intention de vendre l'appartement qu'il occupe actuellement dès que l'occasion s'en présentera. Dans ces déménagements successifs, la recherche d'un profit financier a été sa motivation principale, le confort de sa famille passant au second plan. Ainsi le dernier appartement est-il d'une seule pièce, pour une famille de cinq adultes et deux enfants, mais sa situation en rez-de-chaussée a permis de construire une extension illégale et d'ouvrir un petit commerce.

Des parcours résidentiels aux significations variées

Les parcours résidentiels des habitants nous renseignent sur la dynamique de peuplement du parc immobilier public et sur l'insertion dans la capitale des accédants à la propriété. Dans les deux quartiers étudiés en 1995, les ménages propriétaires ou accédants constituent en effet un peu plus des quatre cinquièmes de l'échantillon. À Mayur Vihar, 48 % des résidents des *DDA flats* sont des migrants (ont vécu auparavant hors de Delhi); 23 % ont toujours habité à Delhi mais sont venus d'un autre logement; les 29 % restant ont toujours vécu dans le même logement (il s'agit des enfants des premiers installés). À Rohini, les proportions correspondantes s'établissent respectivement à 68 %, 28 % et 4 % (figure 2). Les différences observées tiennent en partie à la construction plus récente des *DDA flats* de Rohini dont 99 % des résidents avaient emménagé au cours des cinq dernières années, contre seulement 30 % dans ceux de Mayur Vihar.

Dans les deux quartiers toutefois, le parc de logement public apparaît beaucoup plus comme un habitat de relocalisation à l'intérieur de l'agglomération urbaine de Delhi que comme un lieu de premier accueil pour les migrants. Seulement 37 % des migrants des *DDA flats* de Mayur Vihar sont arrivés directement de l'extérieur de Delhi, et 11 % de ceux de Rohini. Parmi les seuls chefs de ménage, migrants ou non, 85 % à Mayur Vihar et 92 % à Rohini habitaient auparavant dans un autre

10 Le fait que la DDA ouvre régulièrement des programmes spéciaux d'amnistie pour la régularisation des arriérés dus dans les locations-ventes de ses appartements est un indice de l'ampleur de cette pratique [DDA, 1999-2000].

Figure 2 – Parcours résidentiels des habitants des DDA flats dans deux zones périphériques de l'agglomération de Delhi (en pourcentage)

	Zone			
	Mayur Vihar		Rohini	
	Ensemble des résidents	Chefs de ménage	Ensemble des résidents	Chefs de ménage
<i>Statut migratoire (a)</i>				
Migrant *	47,8	87,2	68,1	82,6
Non migrant :				
– ayant toujours habité dans le même logement	28,9	0,0	4,1	0,0
– en provenance d'un autre logement dans Delhi	23,2	12,8	27,8	17,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Nombre d'observations	228	39	291	69
<i>Lieu de la dernière résidence antérieure (a)</i>				
Même logement depuis la naissance	28,9	0,0	4,1	0,0
Dans l'agglomération urbaine de Delhi	53,5	84,6	88,7	91,3
À l'extérieur de l'agglomération urbaine de Delhi	17,5	15,4	7,2	8,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Nombre d'observations	228	39	291	69
<i>Lieu de la dernière résidence antérieure (b)</i>				
	<i>(ensemble des migrants)</i>			
Dans l'agglomération urbaine de Delhi	63,3		89,4	
À l'extérieur de l'agglomération urbaine de Delhi	36,7		10,6	
Total	100,0		100,0	
Nombre d'observations	109		198	
<i>Année d'arrivée dans le logement actuel (b)</i>				
	<i>(résidents en provenance d'un autre logement)</i>			
Avant 1980	-		-	
1980-1984	27,4		-	
1985-1989	42,2		1,4	
1990-mars 1995	30,4		98,6	
Total	100,0		100,0	
Nombre d'observations	162		279	

(a) Distribution en pourcentage pour chaque catégorie.

(b) Distribution en pourcentage pour chaque zone.

* = ayant vécu auparavant à l'extérieur de l'agglomération urbaine de Delhi.

Source: Enquête « Mobilité-Emploi-Habitat », Orstom-IEG, 1995.

logement à Delhi (*figure 2*). Les procédures d'accès aux appartements expliquent que l'entrée dans ce segment immobilier soit plus aisée pour ceux qui résidaient déjà à Delhi, alors que l'offre locative, plus accessible aux nouveaux arrivants, y reste somme toute limitée. Le logement précédent peut d'ailleurs se situer dans la même localité, comme observé à Rohini: la location permet alors de prospecter dans la zone pour saisir les meilleures occasions d'achat selon la filière détournée.

Cependant, devenir propriétaire d'un appartement du parc public n'est pas toujours vécu comme une promotion ou un « couronnement de l'itinéraire résidentiel » [Culturello, 1993 : 126]. Selon le bilan des études françaises sur le logement, « l'accession à la propriété peut résulter d'une contrainte » et « les étapes ne s'enchaînent pas nécessairement selon un modèle ascendant » [Bonvalet, Brun, 1998 : 317]. À Delhi, c'est le cas en particulier des fonctionnaires retraités de haut rang, qui ont dû quitter leur logement de fonction après avoir cessé leur activité. Pour eux, devenir propriétaire occupant d'un appartement de la DDA signifie souvent devoir habiter un logement plus petit, dans un immeuble de qualité moindre, situé dans un quartier plus excentré et socialement moins bien considéré.

L'histoire de Balram, commandant retraité de la Marine nationale, est à ce titre exemplaire. Son logement de fonction, un cinq-pièces spacieux, était situé dans une zone résidentielle huppée du sud de Delhi. En outre, le lotissement où il résidait reflétait ostensiblement son statut et rang dans la fonction publique. Balram a suivi la filière légale pour l'obtention d'un appartement de la DDA, et quatre ans après une première tentative sans suite, il a eu la chance d'être sélectionné dans un programme ouvert en 1979 pour « attribution immédiate » avec trois zones au choix. Mayur Vihar lui a paru la meilleure option, car « moins congestionnée et moins polluée » que les deux autres, tout aussi excentrées. Il a pu emménager trois ans plus tard, mais dans un quartier encore mal aménagé, mal desservi par les transports, et dans un logement moins grand et en très mauvaise condition (pour avoir auparavant servi d'entrepôt à la DDA). Mais ce dont Balram a le plus souffert dans les premières années, c'est de la mauvaise image de marque de ce nouveau quartier, associé aux classes populaires en raison de la proximité du lotissement de réinstallation de Trilokpuri. Pour « se réconcilier » avec son nouvel habitat, il faudra que le quartier lui-même se transforme, suite à la construction par des sociétés coopératives de nombreux immeubles pour classes plus élevées qui ont rehaussé le standing de la zone.

Dans les trajectoires résidentielles, le statut d'occupation peut ainsi s'avérer moins important que la localisation, dans la mesure où celle-ci est considérée « comme le signe d'une position dans la société et, à ce titre, peut jouer le rôle d'une vitrine dans la société » [Bonvalet, Dureau, 2000 : 146]. Mais une même localisation résidentielle peut aussi devenir plus ou moins acceptable au cours du temps, la localisation étant alors réduite à « une coquille sans contenu spécifique », dont le contenu peut changer, « une coquille vide » [Brun, 1990 : 311].

Les réponses des ménages face aux défaillances de la planification

Avoir trouvé à se loger n'est pas tout. Une fois entrés dans leur appartement, les résidents des DDA flats mettent en œuvre de nouvelles pratiques pour améliorer leur vie au jour le jour. En effet, les appartements sont souvent livrés alors

que l'aménagement du quartier n'est pas achevé : routes non goudronnées, services d'autobus défaillants, absence de commerces et de services, voire d'adduction d'eau potable dans les immeubles. Plusieurs tactiques sont alors déployées par les habitants, allant de la simple débrouillardise individuelle à l'organisation en association de résidents, jusqu'au détournement des règlements imposés par l'autorité publique.

Question vitale s'il en est, la distribution de l'eau est placée à Delhi sous la responsabilité de la municipalité. La DDA a toutefois la charge des infrastructures dans ses propres ensembles d'habitations et peut en garder la gestion pendant quelques années avant de la transférer à la municipalité. Les problèmes de coordination engendrés par un tel système ne manquent pas de se répercuter sur les habitants. À Rohini, les premiers occupants d'un secteur récent ont dû pendant six mois s'approvisionner à des camions-citernes, en attendant que la station de pompage et d'épuration soit opérationnelle et leur apporte l'eau potable au robinet. Pour les habitants de certains îlots de Vasant Kunj, autre vaste complexe d'immeubles de la DDA au sud de Delhi, l'approvisionnement en eau par camions-citernes ou réservoirs provisoires à l'extérieur a duré deux à trois ans après la livraison des appartements. Aucun système n'avait en outre été prévu pour pomper l'eau vers les étages. En conséquence, chaque ménage a dû installer un réservoir au niveau du sol, et un système de pompage pour faire monter l'eau dans une citerne en hauteur.

L'insuffisance patente des services de transport public, en nombre de lignes d'autobus et en fréquence, voire leur quasi-absence, est un problème général qu'affrontent les nouvelles extensions planifiées de Delhi, et ce d'autant plus qu'une large part de leurs habitants dépend des transports collectifs pour les déplacements quotidiens. En 1995, 58 % des écoliers et étudiants enquêtés dans les secteurs planifiés de Rohini se déplaçaient en autobus ; 53 % des actifs se rendaient de la sorte à leur lieu de travail ; dans les *DDA flats* de Mayur Vihar, ces proportions s'élevaient à 71 % pour les élèves, et 40 % pour les actifs. L'organisation des résidents en association, pour faire pression sur les autorités publiques afin d'obtenir les services qu'ils sont en droit d'attendre, a pu, comme à Rohini, aider à améliorer la situation.

Les habitants réagissent enfin au déficit en commerces. Des centres commerciaux sont bien prévus dans les projets d'aménagement de la DDA, mais leur construction est plus tardive que celle des appartements, et les baux pour l'acquisition de boutiques y sont trop élevés pour attirer des commerçants. C'est la situation qui prévalait, entre autres, dans les secteurs étudiés à Rohini où, faute de commerces sur place les premières années (à l'exception de quelques marchands ambulants), les résidents faisaient leurs achats quotidiens près de leur lieu de travail. Par ailleurs, la réglementation du parc public de logements et des lotissements avoisinants en limite l'occupation à un usage strictement résidentiel. Une telle norme est toutefois souvent détournée. Progressivement, de nombreux appartements en rez-de-chaussée ainsi que des garages pour deux-roues sont reconvertis, parfois agrandis d'extensions illégales, en commerces divers, services de proximité ou en agences immobilières. La dispersion de ces petites boutiques assure une meilleure accessibilité aux habitants que ne pourrait le faire le centre commercial construit par la DDA... excentré par rapport aux habitations.

*

L'étude du parc public des logements collectifs à Delhi pouvait *a priori* sembler assez spécifique du fait du cadre très réglementé qui régit ce segment du marché immobilier. Malgré un contexte initial très contraignant, les habitants y développent pourtant une certaine marge de manœuvre, que ce soit à travers des transactions plus ou moins irrégulières qui élargissent l'horizon des possibles, introduisent des éléments de choix – mais aussi des pratiques spéculatives – ou encore en détournant des réglementations peu adaptées aux réalités économiques. Dans les parcours résidentiels, la localisation et le statut d'occupation ont pu être pondérés différemment, les trajectoires aboutissant à la propriété ne constituant pas systématiquement le produit fléché d'une ascension socioéconomique :

En ce qui concerne le troisième élément important des trajectoires résidentielles, le type d'habitation, nous avons délibérément centré nos observations sur les immeubles collectifs sans aborder la question d'une préférence éventuelle pour la maison individuelle. Selon les conclusions d'un rapport sur le système foncier et le marché immobilier à Delhi [Billand, 1990], la demande de certaines classes moyennes semble se déplacer des parcelles à bâtir vers des logements clés en main. Cette tendance se développerait notamment chez les salariés à plein temps qui n'ont pas le temps de se consacrer à l'acquisition d'un terrain ni d'en suivre tout le long processus de valorisation. En outre, étant donné le prix des terrains à Delhi, la construction d'immeubles collectifs permet d'abaisser le coût final pour l'acheteur. Du point de vue des planificateurs enfin, un urbanisme étalé aux faibles densités résidentielles est une option trop luxueuse, dévoreuse de terres agricoles, pour être poursuivie de manière prioritaire. Certes, les plans stéréotypés de la DDA laissent « peu de flexibilité aux résidents pour exprimer leur besoin d'une identité unique » [Misra *et alii*, 1998 : 208], mais peut-être faut-il faire confiance, à nouveau, aux acteurs, cette fois pour réapproprier l'espace de leur logement *intra-muros*.

BIBLIOGRAPHIE

- BILLAND C.J. [1990], *Delhi Case Study: Formal Serviced Land Development*, New Delhi, Usaid.
- BONVALET C., BRUN J. [1998], « Logements, mobilités et trajectoires résidentielles », in M. Segaud, C. Bonvalet, J. Brun (dir.), *Logement et Habitat. L'état des savoirs*, Paris, La Découverte: 312-318.
- BONVALET C., DUREAU F. [2000], « Les modes d'habiter: des choix sous contraintes », in F. Dureau *et alii* (dir.), *Métropoles en mouvement. Une comparaison internationale*, Paris, Anthropos, coll. Villes/IRD: 131-153.
- BONVALET C., FRIBOURG A.-M. (séminaire organisé par) [1990], *Stratégies résidentielles*, Paris, Ined, Plan Construction et Architecture, MELTM.
- BRUN J. [1990], « Mobilités résidentielles et stratégies de localisation », in *Stratégies résidentielles*, *op. cit.*: 299-312.
- CULTURELLO P. [1993], « Le poids de l'origine et la force de la parenté: la dualité familiale dans les pratiques résidentielles », in C. Bonvalet, A. Gautman (éd.), *Le Logement, une affaire de famille*, Paris, L'Harmattan, coll. Villes et entreprises: 111-128.
- DDA [1999-2000], *Annual Administration Report*, Delhi, Delhi Development Authority.
- DDA [2002], *Delhi Development Authority*, site internet: www.ddadelhi.com.

- DUPONT V., PRAKASH J. [1999], « Enquête "Mobilités spatiales dans l'aire métropolitaine de Delhi" », in *Biographies d'enquête*, Paris, Ined-Puf/Diffusion, coll. Méthodes et savoirs: 279-315.
- DURAND-LASSERVE A. [1986], *L'exclusion des pauvres dans les villes du Tiers Monde. Accès au sol et au logement*, Paris, L'Harmattan, coll. Villes et entreprises, 198 p.
- GAUTMAN A. [1990], « Stratégies résidentielles, stratégies de recherche », in *Stratégies résidentielles*, *op. cit.*: 23-34.
- GODARD F. [1990], « Sur le concept de stratégie », in *Stratégies résidentielles*, *op. cit.*: 9-22.
- GOLDBLUM Ch. [1987], *Métropoles de l'Asie du Sud-Est. Stratégies urbaines et politiques de logement*, Paris, L'Harmattan, coll. Villes et entreprises, 276 p.
- GOVERNMENT OF INDIA [2002], *National Housing and Habitat Policy 1998*, Ministry of Urban Development and Poverty Alleviation, site internet: www.urbanindia.nic.in.
- GUPTA R.C. [1992], *Land Assembly in the Indian Metropolis*, New Delhi, Uppal Publishing House, 240 p.
- JAIN A.K. [1990], *The Making of a Metropolis. Planning and Growth of Delhi*, New Delhi, National Book Organisation, 283 p.
- MILBERT I. [1986], *L'Urbanisme et l'Habitat en Inde*, thèse pour le doctorat d'État, Université de droit, d'économie et de sciences sociales de Paris (Paris-II), trois tomes, 790 p.
- MILBERT I. [1998], *Politiques urbaines à Delhi*, Genève, IUED, 61 p.
- MISRA B., SINGH R.B., MALIK A. [1998], "Delhi Metropolis: Housing and Quality of Life", in R.P. Misra, K. Misra (eds), *Millions Cities of India*, New Delhi, Sustainable Development Foundation: 196- 228.
- PUGH C. [1990], *Housing and Urbanisation. A Study of India*, New Delhi, Sage, 315 p.
- RHEIN C. [1990], « Sens et rôle des localisations dans les stratégies résidentielles », in *Stratégies résidentielles*, *op. cit.*: 312-331.
- SIDHU M. [1995], *Survey on Spatial Mobility in the Metropolitan Area of Delhi*, working paper n° 2: *Residential Profile of the Studied Areas*, New Delhi, Orstom-IEG, 143 p.

Hors-texte



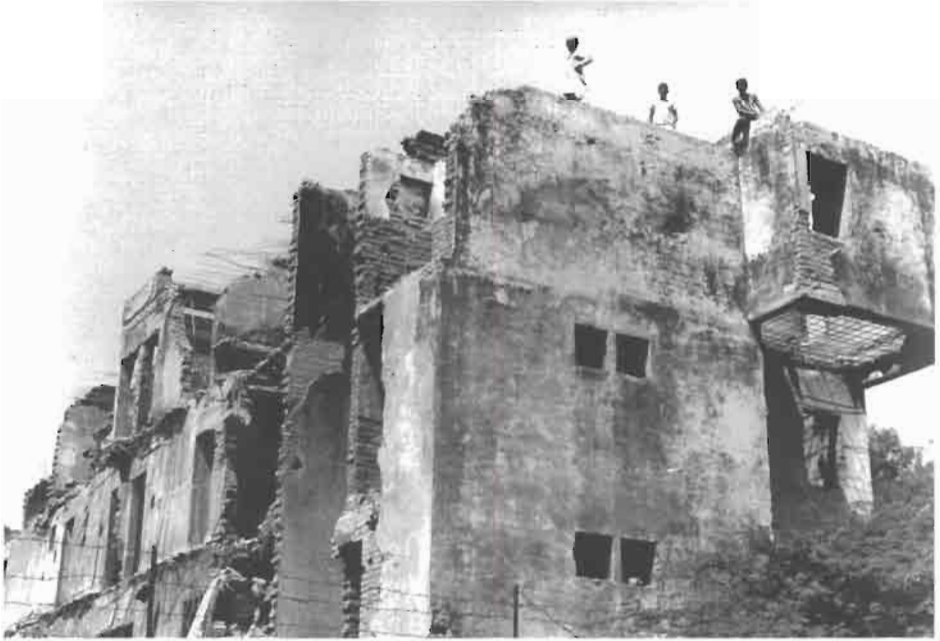
Les DDA flats de Delhi : immeubles collectifs construits dans les années quatre-vingt par la Delhi Development Authority à Mayapuri Vihar, un quartier périphérique dans l'est de Delhi.
(cliché : Surendra Rajan, 1995)



Agence immobilière dans un immeuble de la Delhi Development Authority à Rohini, un quartier périphérique en plein développement dans le nord-ouest de Delhi.

La réglementation qui limite l'occupation des logements du parc public à un usage résidentiel n'est pas respectée.

(cliché: Surendra Rajan, 1995)



Groupe d'immeubles construits par la Delhi Development Authority dans le quartier de Mayapuri Vihar. Les appartements n'ont jamais été livrés pour occupation, du fait de la mauvaise qualité de leur construction résultant d'un scandale avec les entreprises sous-traitantes. Après plusieurs années d'abandon, la DDA a entrepris leur démolition.

(cliché: Ruchir Joshi, 1999)



Bogotá: la périphérie au sud de la ville, depuis les reliefs orientaux.

(cliché: Daniel Delaunay, 2002)