

**DELHI**

---

Véronique DUPONT

Isabelle MILBERT

Mriga SIDHU

# DELHI

DUPONT Véronique, MILBERT Isabelle, SIDHU Mriga

## A. FICHE DESCRIPTIVE

### A-1 : Contexte politico-administratif

---

**Système administratif en vigueur dans le pays** : l'Union Indienne est une fédération d'Etats

**Système politique** : démocratie parlementaire

**Rang administratif de la métropole** : Delhi est la capitale nationale de l'Union Indienne

### A-t-elle un statut spécifique de métropole ou d'aire métropolitaine ?

Le concept d'aire métropolitaine est introduit dans le premier schéma directeur de Delhi en 1962 (*Master Plan for Delhi* établi par la *Delhi Development Authority* - DDA, 1962) et repris dans le plan de développement de l'ensemble de la région capitale (*National Capital Region Planning Board*, 1988) : une première couronne de 6 villes a été identifiée, situées dans un rayon d'environ 35 kilomètres autour du centre de la capitale, et dont le développement démographique et économique apparaît inter-dépendant de celui de Delhi, avec d'intenses navettes quotidiennes.

Le Territoire de Delhi (agglomération urbaine et hinterland rural) a un statut spécifique de *National Capital Territory*, tenant au statut de capitale nationale. En 1994, ce Territoire, anciennement 'Territoire de l'Union', a accédé au rang d'Etat, doté d'un gouvernement et d'une assemblée législative territoriale élue.

### Composition du territoire de la métropole et de l'aire métropolitaine

Le Territoire de Delhi est divisé en plusieurs zones administratives, comme montré dans la Carte 1.

L'aire métropolitaine de Delhi comprend (Carte 2) :

- l'ensemble du Territoire de Delhi (*Delhi National Capital Territory*, avec l'agglomération urbaine de Delhi et son hinterland rural)
- l'anneau de 6 villes périphériques de la première couronne avec leur hinterland rural.

### A-2 : Rôle économique de la métropole

---

#### Principales fonctions économiques de la métropole, et place de celle-ci dans le contexte national et international

Aujourd'hui, Delhi est une métropole en pleine expansion dotée de nombreuses fonctions, un pôle de croissance économique très marquée par les activités commerciales et également industrielles, et qui a largement dépassé sa première fonction d'origine, c'est-à-dire l'administration publique liée à son statut de capitale nationale. Ainsi, en 1991, si près d'un tiers de la population active est employée dans le secteur des services, les secteurs du commerce et de l'industrie occupent chacun près d'un quart des actifs (Tableau 1).

Tableau 1. Répartition de la population active du Territoire de Delhi par branche d'activité en 1991

Branche d'activité	Hommes	Femmes	Total
Agriculture & élevage, mine & carrières	2,86	2,67	2,84
Industrie	26,09	11,98	24,63
Construction	8,00	6,09	7,80
Commerce	25,22	12,54	23,91
Transport, communication	8,90	3,13	8,30
Services sociaux, communautaires et personnels	28,93	63,59	32,52
Total	100,00	100,00	100,00
Nombre total d'actifs	2660967	307410	2968377

Source: Recensement de 1991

Le poids de Delhi dans l'économie nationale est aussi liée à la puissance économique - tant sur le plan agricole qu'en termes de développement industriel - de la région dans laquelle la capitale est intégrée, c'est à dire la partie de la plaine indo-gangétique située au nord-ouest de l'Inde, et couvrant essentiellement les Etats du Pundjab et de l'Haryana. Delhi assure en effet depuis longtemps le rôle de première place marchande pour toute cette région.

L'insertion de la capitale indienne dans l'économie mondiale se lit à travers la présence de grandes sociétés d'exportation.

Tableau 2. Place de Delhi (*National Capital Territory*) par rapport à l'ensemble de l'Inde

Produit intérieur net en crores (1 crore = 10 millions de roupies), en 1994-95.	
Total Inde	748 652 Rs (100,0 %)
Delhi <i>National Capital Territory</i> :	1 8231 Rs (2,4 %)
Produit intérieur net par tête en roupies, en 1994-95	
Total Inde	8 237 Rs
Delhi <i>National Capital Territory</i>	17 068 Rs
Sources : - <i>Delhi Statistical Hand Book 1997</i> . Directorate of Economics and Statistics, Government of National Capital Territory of Delhi.	
- <i>Statistical Outlets of India 1997-98</i> . Tata Services Limited, Dept. of Economics and Statistics, Mumbai 1997	

### A-3 : Contexte démographique national

#### Population actuelle totale du pays:

Population de l'Inde en 1991 (dernier recensement) : 844 millions

Estimation pour 1998 : près d' un milliard

#### Degré actuel d'urbanisation du pays :

Selon le recensement indien (Census of India, 1991), les zones urbaines comprennent :

- les localités sous l'autorité d'un conseil municipal, d'une administration militaire (*cantonment board*), etc.;
- et les localités vérifiant les trois critères suivants :
  - une population minimale de 5 000 habitants,
  - une proportion minimale de 75 % d'actifs masculins employés hors de l'agriculture,
  - et une densité de population d'au moins 400 personnes au kilomètre carré.

En 1991, la population urbaine de l'Inde s'élevait à 218 millions, soit 26 % de la population totale.

### Population actuelle de la métropole et éventuellement de l'aire métropolitaine

En 1991 (dernier recensement) :

population de l'agglomération urbaine de Delhi = **8,4 millions**

population du Territoire de Delhi (agglomération urbaine et hinterland rural) et des villes périphériques de l'aire métropolitaine : 10,9 millions

Estimation pour 1998: Agglomération urbaine de Delhi = **10 millions**

### Place de la métropole au sein de l'armature urbaine nationale

Delhi est la 3ème ville de l'Inde par sa taille, derrière Bombay (12,6 millions en 1991) et Calcutta (11 millions en 1991).

### Indice de primatie en 1991 :

Population de Delhi (agglomération urbaine) par rapport à la population urbaine totale: 3,9 %

Population de Delhi (agglomération urbaine) par rapport à la population des 4 plus grandes agglomérations urbaines : 22,5 %

## A-4 : Dynamique démographique et spatiale de la métropole depuis les années 1950

### Taux d'accroissement annuel de la population

L'évolution démographique de Delhi est d'abord marquée par l'histoire mouvementée du pays : promue capitale de l'Empire britannique en 1911, Delhi devient celle de l'Inde Indépendante en 1947, à l'époque où la ville connaissait un transfert massif de populations, suite à la partition de l'Inde et du Pakistan. Ainsi, juste après 1947, Delhi qui comptait alors 900 000 habitants, dut recevoir 470 000 réfugiés du Pendjab occidental et du Sind, alors que 320 000 Musulmans quittait la capitale pour le Pakistan.

La période intercensitaire 1941-1951 est celle de plus forte croissance démographique dans l'histoire de la capitale : la population de l'agglomération urbaine augmente de 0,7 million à 1,4 million, soit à un taux annuel de 7,5 % inégalé depuis. La croissance se poursuit à un rythme très rapide dans les années cinquante (5,1 % par an de 1951 à 1961), pour fléchir sensiblement dans les décennies suivantes (4,5 % à 4,6 % par an de 1961 à 1981, et 3,9 % par an de 1981 à 1991).

Tableau 3. Evolution démographique de l'agglomération urbaine de Delhi. 1901-1991

Année	Population	Période	Taux d'accroissement (%)	
			décennal	annuel
1901	214 115			
1911	237 944	1901-11	11,13	1,06
1921	304 420	1911-21	27,94	2,49
1931	447 442	1921-31	46,98	3,93
1941	695 686	1931-41	55,48	4,51
1951	1 437 134	1941-51	106,58	7,52
1961	2 359 408	1951-61	64,17	5,08
1971	3 647 023	1961-71	54,57	4,45
1981	5 729 283	1971-81	57,09	4,62
1991	8 419 084	1981-91	46,94	3,92

Source: Census of India 1991, Series -31 - Delhi, District Census Handbook, Village and Townwise Primary Census Abstract.

### Rôles respectifs des différents facteurs dans l'évolution démographique

*Taux d'accroissement naturel* : Selon les estimations du Sample Registration System de l'état civil, le taux d'accroissement naturel dans la zone urbaine de Delhi est passé de 2,0 % par an en moyenne sur la période 1971-1980 à 2,1 % sur la période 1981-90.

**Taux de natalité:**

1981-83 = 7,3 ‰ (population urbaine: 7,1 ‰ ; population rurale : 8,7 ‰)

1991-93 = 5,6 ‰ (population urbaine: 5,4 ‰ ; population rurale : 7,7 ‰)

**Taux de mortalité:**

1981-83 = 12,1 ‰ (population urbaine: 7,7 ‰ ; population rurale : 13,3 ‰)

1991-93 = 9,7 ‰ (population urbaine: 6,6 ‰ ; population rurale : 10,7 ‰)

Source: *Sample Registration System*

*Migrations* : Nous avons souligné l'impact dramatique des migrations de réfugiés sur la croissance de la capitale suivant la partition du pays en 1947. Dans les décennies qui ont suivi l'indépendance, les migrations ont eu un rôle majeur dans l'évolution démographique de la capitale, malgré un fléchissement de la contribution relative de la migration nette dans l'accroissement total de la population du Territoire de Delhi (agglomération urbaine et hinterland rural) qui est ainsi passée de 62 % pour la période 1961-71 à 60 % pour la période 1971-81, pour fléchir à 50 % pendant la dernière période intercensitaire, 1981-91. En 1971 les migrants nés hors du Territoire de la capitale constituaient 50 % de la population de l'agglomération urbaine de Delhi, et 40 % en 1991. Dans les 5 années précédant le recensement de 1991, près de 780'000 migrants se sont installés dans l'agglomération urbaine.

**Répartition de la croissance démographique sur le territoire métropolitain (Cartes 3 & 4)**

L'évolution démographique globale de l'agglomération urbaine de Delhi masque en fait de très forts différentiels de croissance, comme le montre la *carte 3* pour la période intercensitaire 1981-91. On observe en particulier une croissance très rapide dans les quartiers périphériques alors que se dépeuplent les quartiers centraux, dans la vieille ville, où les densités résidentielles étaient extrêmement élevées (740 personnes à l'hectare en 1961 dans l'enceinte de l'ancienne cité fortifiée, et encore 616 en 1991 contre 135 dans l'ensemble de l'agglomération urbaine à la même date - voir *Carte 5*). Cette dynamique de peuplement centrifuge amorcée dans la décennie 1961-71 s'est poursuivie et dépasse les limites de la ville. Ainsi la croissance de la population de 1981 à 1991 a été plus rapide dans les zones rurales du Territoire de Delhi que dans l'agglomération urbaine proprement dite : 9,6 % contre 3,8 % respectivement (dans les limites urbaines/rurales du recensement de 1991). Ces taux de croissance sont à comparer au taux d'accroissement naturel pendant la même période, soit 2,5 % par an en moyenne dans les zones rurales et 2,1 % dans les zones urbaines, ce qui souligne la contribution de l'immigration nette. Certes, les densités de population restent considérablement plus basses dans les zones rurales que dans l'agglomération urbaine (12 habitants par hectare contre 135 en 1991), et si ces premières couvrent 54 % des 1483 km<sup>2</sup> de superficie de l'ensemble du Territoire de Delhi, elles n'abritent que 10 % de sa population totale. Les effectifs de migrations en jeu dans les "campagnes" de Delhi restent comparativement minoritaires, ces mouvements n'en sont pas moins révélateurs d'une attraction effective de l'hinterland rural de la capitale sur les populations en provenance d'autres Etats de l'Inde, ou ayant quitté l'agglomération urbaine de Delhi à la recherche de localités moins congestionnées et financièrement plus abordables pour s'installer.

Le ralentissement du rythme de croissance de l'agglomération urbaine de Delhi, ce en l'absence d'une baisse du taux d'accroissement naturel, correspond à un redéploiement au profit du développement de villes périphériques. Cette dynamique de peuplement prolonge le mouvement de desserrement et d'expansion spatiale de la capitale au delà des limites de son territoire administratif, et engendre une circulation accrue des populations dans l'aire métropolitaine. Ainsi la population de la première couronne urbaine autour du Territoire de la capitale (constituée de 6 agglomérations identifiées comme les villes de l'aire métropolitaine - voir *Carte 2*) s'est accrue à un rythme beaucoup plus rapide que l'agglomération urbaine de Delhi : l'écart apparaît très sensible

dès la période intercensitaire 1961-71, il est le plus accentué dans la période 1971-81 (8,6 % par an contre 4,6 %), et demeure encore remarquable dans la période 1981-91 (6,5 % par an contre 3,9 %) (Tableau 4).

Tableau 4. Population des différentes composantes de l'Aire Métropolitaine de Delhi et taux d'accroissement moyen annuel de 1951 à 1991

Villes / zones	Population					Taux d'accroissement annuel moyen (%)			
	1951	1961	1971	1981	1991	1951-61	1961-71	1971-81	1981-91
Delhi U.T.	1 744 072	2 658 612	4 065 698	6 220 406	9 420 644	4,31	4,34	4,34	4,24
i) Delhi A.U	1 437 134	2 359 408	3 647 023	5 729 283	8 419 084	5,08	4,45	4,62	3,92
ii) autres villes de D.U.T.	-	-	-	38 917	52 541	-	-	-	3,05
iii) Delhi rural	306 938	299 204	418 675	452 206	949 019	- 0,25	3,42	0,77	7,69
Total villes de la couronne	115 616	189 572	353 909	805 553	1 511 020	5,07	6,44	(a) 8,57 (b) 8,08	6,49
Total Delhi urbain + villes de la couronne	1 552 750	2 548 980	4 000 932	6 573 753	9 982 645	5,08	4,61	(a) 5,09 (b) 5,03	4,27

A.U.: agglomération urbaine ; A.M.: aire métropolitaine ; D.U.T.: *Delhi Union Territory* : Territoire de Delhi  
(a): population de Noida incluse ;  
(b): population de Noida exclue.  
Source: Recensements de l'Inde de 1951, 1961, 1971, 1981 et 1991.

### Développement spatial de la ville dans les 50 dernières années (Carte 6)

La croissance démographique de Delhi depuis les années 50 correspond à une expansion spatiale de la zone urbaine dans toutes les directions, y compris à l'est de la rivière Yamuna. La superficie officielle de l'agglomération urbaine est pratiquement multipliée par 2 entre 1941 et 1961, et à nouveau par 1,9 entre 1961 et 1991. La situation géographique de Delhi, dans la plaine gangétique, et plus précisément l'absence de réelle barrière physique à l'avancée de l'urbanisation (les collines des Aravallis à l'ouest et au sud ne constituant pas un obstacle effectif) favorisent l'étalement en tache d'encre de la ville. Les principaux axes routiers et ferroviaires orientent fortement le schéma d'expansion spatiale de l'urbanisation et favorisent l'intégration des villages et villes périphériques dans l'espace métropolitain.

Superficie de l' agglomération urbaine de Delhi :

1941 : 174,3 km<sup>2</sup>

1961 : 362,55 km<sup>2</sup>

1991 : 624,28 km<sup>2</sup>

### Origine des principaux flux migratoires vers la métropole

Le traumatisme de la Partition et l'afflux massif de réfugiés est directement reflété dans la composition des migrants résidant à Delhi en 1951 : 47 % d'entre eux sont nés au Paksitan. L'impact démographique direct de ce flux migratoire spécifique s'atténuant au cours du temps, la contribution des pays étrangers dans les lieux d'origine des immigrants à Delhi a ensuite diminué. Au recensement de 1991, 9 % de l'ensemble des immigrants (toutes durées de résidence confondues) venaient d'un pays étranger, et seulement 3 % parmi les migrants arrivés moins de 5 ans auparavant.

Pour mieux apprécier la composition des flux migratoires internes à destination de la capitale, certaines caractéristiques saillantes du systèmes urbain indien méritent d'être rappelées. En 1991,

23 villes en Inde comptaient plus d'un millions d'habitants, et parmi ces dernières 5 avaient une population supérieure à 5 millions, l'agglomération de Delhi se plaçant au troisième rang par sa taille. Cette "compétition" au niveau national avec d'autres grandes métropoles explique le caractère régional du bassin migratoire de Delhi. Ainsi plus des deux tiers de l'ensemble des migrants (toutes durées de résidence confondues) résidant à Delhi en 1991 sont en provenance des Etats voisins du Nord de l'Inde, Haryana, Pendjab, Rajasthan et Uttar Pradesh. Ce dernier Etat concentre à lui seul 46 % des migrants (il s'agit certes de l'Etat le plus peuplé de l'Inde : 139 millions d'habitants en 1991, soit 1,7 fois plus que la population des trois autres Etats cités réunis). Le reste de l'Inde, situé au delà du Territoire de Delhi et des quatre Etats voisins, et qui rassemble près des trois quarts de la population du pays, ne représente que 20 % des lieux de provenance des migrants à Delhi en 1991; et à l'exception du Bihar, chaque Etat considéré individuellement ne participe que marginalement au peuplement de la capitale.

Alors que la contribution des Etats voisins de Delhi était déjà prédominante dans les décennies précédentes, l'émergence du Bihar dans le bassin migratoire de Delhi est plus récente et tout à fait remarquable. Ce phénomène est mis plus clairement en évidence en examinant l'évolution des lieux d'origine<sup>1</sup> des migrants récents (avec une durée de résidence inférieure à 5 ans)<sup>2</sup>. Ainsi, 11 % des migrants récents résidant à Delhi en 1991 sont en provenance de cet Etat, contre seulement 1 % en 1961.

Bien que les campagnes indiennes restent le premier pourvoyeur de migrants pour la capitale, ce qui mérite plutôt d'être souligné est la contribution significative des migrants en provenance des zones urbaines (44 % de l'ensemble des migrants résidant dans le Territoire de Delhi en 1991). Ce résultat est d'autant plus remarquable dans un pays à prédominance rurale (74 % de la population vit toujours dans les campagnes en 1991). La contribution relative des migrants originaires des zones rurales varie selon l'Etat d'origine et la distance à la capitale. A l'exception du Pendjab<sup>3</sup>, les migrants en provenance des Etats voisins de Delhi ou du Bihar sont en majorité d'origine rurale : par exemple, 71 % pour ceux en provenance du Bihar, 61 à 63 % pour ceux en provenance de l'Haryana, du Rajasthan et de l'Uttar Pradesh (ensemble des migrants résidant dans le Territoire de Delhi en 1991). En revanche, la large majorité des migrants en provenance du reste de l'Inde sont (en moyenne) arrivés de zones urbaines (67 % des migrants résidants à Delhi en 1991). Un schéma similaire de différenciation rurale/urbaine selon l'Etat de provenance était déjà observable dans les décennies précédentes.

### **Les quartiers d'accueil privilégiés des nouveaux migrants**

Les bidonvilles (ou invasions de terrain précaires sans consentement du propriétaire avec autoconstruction d'habitations précaires) jouent à Delhi un rôle de réception privilégiée pour les migrants des classes les plus pauvres. Ces bidonvilles sont présents dans tous les secteurs de la capitale, y compris dans les zones centrales.

Les lotissements illégaux, situés dans les zones périphériques, offrent des possibilités de location à bon marché qui rendent ces quartiers plus accessibles pour des migrants aux revenus faibles que les quartiers légaux situés dans des zones plus centrales. Toutefois, contrairement aux bidonvilles, ces lotissements ne constituent pas exclusivement des quartiers de réception pour des nouveaux migrants, ils apparaissent davantage comme des lieux de relocalisation au sein du territoire de la capitale dans des stratégies d'accession à la propriété.

1 Le lieu d'origine correspond au lieu de naissance au recensement de 1961, et au lieu de la dernière résidence antérieure aux recensements suivants (1971, 1981 et 1991).

2 Au recensement de 1961 cette catégorie correspond à une durée de résidence à Delhi inférieure ou égale à 5 ans.

3 Seulement 28 % des migrants en provenance du Pendjab sont d'origine rurale.

Les anciens noyaux villageois progressivement intégrés dans la zone urbaine, situés également dans les zones périphériques, constituent un autre type de quartier où les nouveaux venus peuvent trouver une offre de logements en location bon marché.

### A-5 : Le logement et les pratiques résidentielles dans la métropole

#### Différentes formes de production du logement :

##### \* Secteur formel :

##### - Secteur public:

- logements de fonctionnaires (appartements dans des immeubles d'habitation collective, maisons individuelles). De tels ensemble de logements construits par le gouvernement pour les employés du secteur public sont concentrés dans New Delhi et le secteur sud de la capitale. On compte environ 150 000 logements, loués ainsi de façon institutionnelle, dans l'ensemble de la capitale, et ces logements sont principalement destinés aux classes moyennes.

- construction directe d'immeubles collectifs par les pouvoirs publics (représentés par la *Delhi Development Authority*) comprenant des appartements pour différentes catégories de revenus, et vendus à des ménages privés. Les zones centrales de la capitale abritent certains de ces immeubles, ceux correspondant aux premiers programmes de construction, mais c'est dans les quartiers plus excentrés que leur présence est plus évidente. Environ 200 000 logements de ce type ont été construits par la DDA.

- *rehabilitation colonies* : lotissements construits par le gouvernement pour des populations réfugiées, en particulier au lendemain de l'indépendance (1947) pour reloger les réfugiés du Pakistan après la partition.

- *resettlement colonies* : parcelles assainies pour la relocalisation des habitants des bidonvilles centraux. Ces opérations de réinstallation qui recourent à des mesures coercitives avec destruction des bidonvilles ont connu une ampleur particulière pendant l'état d'urgence (1975-77), durant lequel environ 700 000 personnes ont été déplacées de force, délogées des bidonvilles du centre ville et péricentre, et envoyées dans 44 'colonies de relogement' toutes situées - à cette époque - dans des zones très périphériques. ( Carte 7) Depuis les années soixante, l'ensemble de ces opérations ont permis de reloger environ 216'000 familles.

##### - Secteur privé : habitat construit par des entrepreneurs ou promoteurs privés, sous forme de:

- lotissements, visant en priorité les catégories de revenus les plus hautes, et abritant environ 280'000 familles.

- immeubles d'habitation collective, abritant environ 200'000 familles.

##### - Secteur coopératif

- appartements dans des immeubles d'habitation collective, construits par des sociétés coopératives de logement sur des terrains cédés par le gouvernement sur la base de baux emphytéotiques de 99 ans. De tels programmes de logements ont été mis en oeuvre à grande échelle dans des quartiers excentrés, en particulier à l'est de la rivière Yamuna et dans la périphérie nord-ouest de la capitale. Environ 75'000 appartements ont été construits par 518 sociétés coopératives, la plupart s'adressant à des classes aux revenus moyens et supérieurs.

##### \* Secteur informel

- *unauthorized colonies* : les lotissements irréguliers (ou illégaux), basés sur la vente de lots sous-équipés ne respectant pas les règlements d'urbanisme. Le plus souvent, ces occupations



illégales sont réalisées sur des espaces agricoles périphériques par des promoteurs privés qui achètent des terres aux paysans et les revendent à des populations à bas revenus. En 1983, 736 'colonies non autorisées' étaient dénombrées, logeant une population estimée à 1,2 million (soit près de 20 % de la population de la capitale<sup>4</sup> ; en 1995, 1300 'colonies non autorisées' sont recensées<sup>5</sup>. Une large part de ces lotissements irréguliers sont régularisés a posteriori par les pouvoirs publics.

- les invasions de terrain ou bidonvilles, correspondent à des occupation de terrains libres sans le consentement du propriétaire, suivi d'auto-construction d'habitations précaires plus ou moins consolidées avec le temps. Les invasions hébergent pratiquement autant de population que les lotissements irréguliers. En 1994, on estimait à environ 2,4 millions la population des bidonvilles de Delhi (soit 20 à 25 % de la population de l'agglomération urbaine), répartie dans 1080 groupements de taille très variée, allant d'une vingtaine d'unités d'habitation à plus de 10.000<sup>6</sup>. De telles occupations illégales n'épargnent aucun secteur de la capitale, occupant non seulement des terrains en bordure de l'espace bâti dans les faubourgs (à l'époque de leur installation), mais remplissant également partout les interstices du tissu urbain, selon la disponibilité de terrains inoccupés et leur plus ou moins forte surveillance : terrains non constructibles (comme les berges inondables de la rivière Yamuna ou les bas côtés des drains à ciel ouvert), les espaces vacants dans les zones industrielles, près des chantiers de constructions, mais aussi des bandes de terrain adossées à des constructions formelles, ou jouxtant des colonies résidentielles de plus ou moins haut standing, ou à proximité de centres d'affaires modernes, y compris dans les zones planifiées et centrales de la capitale. ( Carte 8)

#### \* Secteur traditionnel

- dans la vieille ville: la ville fortifiée de Old Delhi occupe 569 hectares, abritant une population de 350'000 habitants en 1991. L'habitat traditionnel y est compact et extrêmement dense, le logement est en outre très fortement imbriqué avec les petites industries et les activités commerciales.

- dans les noyaux villageois: 110 'villages urbains' fournissent des logements à environ 130'000 familles, et ils occupent environ 2'000 hectares de terrains. La grande majorité de leurs résidents sont considérés comme des groupes à faibles revenus. Si les noyaux villageois les plus anciennement urbanisés se trouvent à présent dans le peri-centre de la capitale, ceux intégrés plus récemment dans le périmètre urbain sont bien évidemment situés en périphérie.

#### \* Les exclus du parc de logement

La population des sans abri à Delhi est estimé aux environs de 1% à 2% de la population totale de l'agglomération urbaine, soit entre 100 000 et 200 000 personnes au milieu des années 90. Les plus fortes concentrations de population sans logis sont relevées dans la vieille ville.

La Municipalité a ouvert 18 abris de nuit pour cette population, représentant 4500 places.

### Les différents statuts d'occupation du logement

Le recensement indien distingue uniquement deux statuts d'occupation: propriétaire (y compris les accédants à la propriété), et les locataires (y compris les personnes logées gratuitement par leur employeur, privé ou public).

Selon le recensement de 1991, la distribution des ménages ordinaires par statut d'occupation du logement était la suivant:

4 BILLAND (Ch. J.), 1990. *Delhi Case Study: formal Serviced Land Development*, USAID, New Delhi, p. 2-7.

5 Government of National Capital Territory of Delhi, Planning Department, "Backgrounder", State Level Seminar on Approach to Ninth Five Year Plan (1997-2002), Delhi, Dec. 1996, p. 11.

6 Source des données : Slum & Jhuggi Jhompri Department, Municipal Corporation of Delhi.

propriétaires = 66,6 %  
 locataires = 30,0 %  
 autres (sans précision) = 3,4 %

### Sens donné aux catégories famille et ménage

*Au sens du recensement indien* : «Un ménage (*household*) est un groupe de personnes qui vivent habituellement ensemble et prennent leur repas d'une cuisine commune, à moins que les exigences du travail n'empêchent certaines d'entre elles de le faire. On peut trouver un ménages de personnes reliées par des liens de sang, ou un ménage de personnes non apparentées, ou une combinaison des deux. Des exemples de ménages non apparentés sont : les pensionnats, les résidences universitaires, les prisons, les *ashrams*, etc. Ceux-ci sont appelés "ménages institutionnels". Un ménage peut être composé d'un membre, de deux membres, ou de membres multiples. »

(...) Un groupe de personnes non apparentées, vivant dans un même logement mais ne prenant pas leur repas d'une cuisine commune ne constituent pas un ménage institutionnel. Chaque personne doit être traitée comme un ménage séparé. Le lien important pour identifier la présence ou non d'un ménage est une cuisine commune.' »

La « famille » n'est pas une catégorie statistique utilisée dans le recensement ou les enquêtes nationales en Inde.

*Dans nos enquêtes démo-statistiques* sur les mobilités spatiales des populations de Delhi, nous avons appliqué la même définition du ménage, en incluant en outre dans la liste des membres du ménage les résidents temporaires. Plus précisément, pour l'enquête, nous avons considéré que, outre les résidents habituels (personnes qui vivent la majeure partie de l'année dans le ménage, qu'elles soient ou non présentes au moment de l'enquête), appartiennent aussi au ménage les personnes qui vivent la majeure partie de l'année dans un autre logement, mais ont habité au moins trente jours (consécutifs ou non) dans le logement enquêté, au cours de l'année précédant la visite de l'enquêteur (qu'elles soient ou non présentes au moment de la visite de l'enquêteur).

Le questionnaire ménage comprend par ailleurs une dernière partie consacré aux caractéristiques des membres de la famille ne faisant pas partie du ménage enquêté. Par souci de ne pas allonger les entretiens de manière considérable, les membres de la famille concernés par ce chapitre se limitent aux parents du chef de ménage, son(sa) conjoint(e), les parents du conjoint, et ses enfants - dans la mesure où ces personnes ne sont pas déjà enregistrées dans la liste des membres du ménage.

### Typologies de familles et de ménages habituellement utilisées

Bien que le lien parenté de chaque membre du ménage avec son chef figure dans le questionnaire ménage des recensements en Inde, cette variable n'est pas exploitée dans les statistiques publiés pour établir par exemple une typologie des ménages. La seule distinction retenue dans les statistiques publiées est celle entre ménages 'ordinaires' et ménages 'institutionnels'. On trouve aussi une classification des ménages par taille dans les statistiques sur le logement. Cette variable de base est très pertinente pour une première analyse des conditions de logement de la population.

Dans les études sociologiques et anthropologiques, deux modèles de familles sont généralement discutés : la '*joint family*' et la famille nucléaire. On ne trouve toutefois pas de typologie standard entre ces deux pôles. La *joint family* ne correspond pas seulement au concept de famille élargie ou étendue, mais implique également des liens de solidarité économique et des obligations mutuelles. Elle n'implique pas nécessairement une unité résidentielle. C'est un concept tout à fait fondamental pour comprendre par exemple les stratégies économiques et résidentielles des individus en Inde. Il

est toutefois difficile d'appréhender cette réalité sociale et son devenir à travers des questionnaires d'enquête statistique ; une approche socio-anthropologique est nécessaire pour cela.

#### **A-6 : Les politiques urbaines mises en oeuvre depuis les années 1950**

---

##### **Les grandes tendances historiques, les grands principes des mesures prises et le discours affiché**

La grande tendance historique a été le dirigisme, justifié par l'idée que la ville-capitale serait modelée à l'image de l'Inde moderne. Cette volonté de créer une image de toutes pièces s'est traduite par une très forte présence de l'Etat, sur le plan foncier (propriétés foncières de l'Etat central), urbanistique, et aussi dans les services publics.

Cette présence de l'Etat dans tous les rouages de la ville-capitale n'a été remise en cause et critiquée que très tardivement, au début des années quatre-vingt dix, dans la phase de libéralisation et de déréglementation de l'Etat qui prend un tour décisif en 1991. Le discours affiché s'assouplit alors: la nécessité de la décentralisation et de la démocratisation est reconnue; alors que jusque là Delhi était soumise à un régime d'exception donnant l'essentiel du pouvoir au gouvernement central, le statut de Territoire de l'Union de Delhi est abandonné, remplaçant la ville-capitale et son hinterland dans le contexte général du fédéralisme indien; le principe de la privatisation et de la déréglementation est reconnu, de même que la possibilité que certains équipements à Delhi soient financés avec l'aide internationale.

Depuis 1991, Delhi a largement profité de la croissance économique, avec un renforcement de ses structures de service (hôtels, services de tourisme, quartiers de commerce), la création de nouveaux quartiers, et la multiplication de services aux entreprises qui favorisent l'installation de sièges sociaux, concurrençant directement la traditionnelle capitale des affaires, Bombay.

##### **Les principaux modes et niveaux d'intervention et principales mesures appliquées**

- Au niveau de la politique de planification: Delhi est une ville planifiée depuis les années vingt, et sous contrôle très strict des différents services de planification qui se sont succédés. Il existe plusieurs plans imbriquant les espaces de la région, de la ville et de quartiers spécifiques (comme la ville ancienne). Le contrôle par la puissance publique va jusqu'à la dimension esthétique de la qualité des permis de construire (*Delhi Urban Arts Commission*).

- La maîtrise foncière a été rendue possible par des acquisitions massives de terres (années cinquante et soixante), qui ont ensuite été viabilisées par la puissance publique, ce qui a rendu possible la création de villes satellites et de nouveaux quartiers

- Le fait que les terrains et les permis de construire soient sous contrôle direct de la Delhi Development Authority, elle-même partie intégrante du Ministère de l'Aménagement Urbain du gouvernement central, a donné une lourde responsabilité à ce dernier, qui se trouvait déjà propriétaire d'une large proportion des terrains publics.

L'intervention des pouvoirs publics et l'utilisation de normes occidentales pour les équipements marquent profondément l'ensemble de l'espace de la ville.

- La ville est marquée par quarante ans de contrôle des loyers; il en résulte une décrépitude des immeubles, locaux commerciaux et locaux d'habitations loués et non entretenus par les propriétaires, et une réticence à la location pour les immeubles nouvellement construits.

- La planification et la gestion de l'espace déjà urbanisé, par exemple la Vieille Delhi, ont fait l'objet des mêmes tentatives dirigistes (destructions de logements, relocalisation forcées des habitants et des entreprises), bien qu'elles aient été combattues de façon vigoureuse et parfois violente par les habitants.

## L'attitude des pouvoirs publics vis à vis des quartiers illégaux

- *Les invasions*, au sens préparé et organisé qu'elles revêtent en Amérique Latine, sont très peu fréquentes en Inde. La nécessité de détruire les bidonvilles est inscrite dans une loi qui n'a pas été remise en question à ce jour. Dans cette logique, des déguerpissements ont souvent eu lieu; les bidonvilles de Delhi ont été détruits entièrement dans la période de l'Etat d'urgence, entre 1975-77 (seule parenthèse non démocratique de l'Inde indépendante) 700'000 personnes issues de bidonvilles ou des quartiers anciens de la ville musulmane ont alors été déplacées par la force, et relogées par les autorités, dans cette période. Les quartiers spontanés (bidonvilles) se sont cependant reconstitués, pour accueillir aujourd'hui près de 3 millions de personnes.

Aujourd'hui l'administration de Delhi intervient dans le développement et le devenir des bidonvilles à travers un département spécialisé (*Slum & Jhuggi-Jhompri*<sup>7</sup> *Department*) selon trois stratégies : fourniture de services publics de base à travers des programmes anti-pauvreté, relocalisation des habitants des bidonvilles avec droit d'accès à une parcelle dans de nouveaux lotissements légaux, et réhabilitation du bidonville sur le site même (forme d'intervention moins fréquente jusqu'à présent, mais remise récemment à l'ordre du jour<sup>8</sup>). Si la reconnaissance officielle d'un *slum* par les pouvoirs publics n'est pas une condition nécessaire à la mise en oeuvre des deux premières formes d'intervention elle les facilite toutefois. Ce qui semble le plus déterminant dans les faits pour avoir accès à certains bénéfices, ce sont les actions des différents groupes de pression, en particulier des politiciens qui patronnent les bidonvilles. En revanche, la menace de l'éviction plane toujours.

- *Lotissements irréguliers* : Le laisser-faire des pouvoirs publics se traduit souvent dans un deuxième temps par une régularisation des lotissements illégaux, suivie de l'arrivée des services urbains. Cette politique de régularisation a posteriori a concerné 567 lotissements irréguliers jusqu'en 1990 et est à nouveau à l'ordre du jour. Elle n'a toutefois pas réussi à résorber ce type d'urbanisation non planifiée, et semble plutôt avoir un effet pervers d'encouragement indirect au développement de nouveaux lotissements irréguliers, les acquéreurs potentiels ayant l'espoir d'obtenir un jour la régularisation, assurant ainsi à terme la sécurité et la rentabilité de leur investissement.

- *Les villages préexistants* à l'urbanisation disposent d'un statut spécial de "villages urbains" qui les exempte des obligations prévues par le Plan, mais aussi des services urbains.

## Rôle des pouvoirs publics dans l'équipement en infrastructures, services publics et transports. Tendances actuelles en matière de privatisation et effets sur la gestion

Les équipements urbains sont gérés à Delhi par de puissantes compagnies publiques. Dans la mesure où ils ne suffisent pas à répondre à la demande, le secteur informel a toujours assuré une partie de la distribution de l'eau et des transports. Dans les bidonvilles, une partie de l'eau est directement pompée de la nappe phréatique, et l'électricité est souvent prélevée illégalement à partir des fils électriques.

7 Terme hindi désignant les cabanes des bidonvilles.

8 En mai 1997 la Haute Cour de Delhi ayant sommé la Municipalité et le Gouvernement du Territoire de Delhi de soumettre leur plan d'action en vue de la résorption de tous les bidonvilles de la capitale et de leur relocalisation, la Municipalité de Delhi a recommandé une stratégie de réhabilitation *in situ*, plus facilement réalisable que les projets de relocalisation qui nécessiteraient l'acquisition et la viabilisation de superficies considérables de terrain pour les nouveaux lotissements. A l'occasion de la Journée Mondiale de l'Habitat (5 octobre 1997), la Corporation Municipale de Delhi a ainsi inauguré un projet de réhabilitation de bidonville *in situ* concernant 4800 familles, dans le nord-ouest de la capitale.

La privatisation (sous diverses formes) est à l'ordre du jour, et elle devient effective dans de nombreuses villes de l'Inde, beaucoup plus qu'à Delhi. La gestion de la voirie, la fourniture d'eau, les transports, l'énergie électrique demeurent du ressort de la puissance publique et de compagnies d'Etat. Seuls les transports publics ont fait l'objet d'une ouverture à la concurrence privée.

En ce qui concerne les équipements de superstructure, la mixité existe de puis toujours en ce qui concerne les écoles et les services de santé: il existe une infrastructure publique assez correcte et en principe gratuite, qui coexiste avec toute la palette des offres de services privés, des plus modestes jusqu'aux plus sophistiqués.

## B. LES THEMES DES 4 SESSIONS DE L'ATELIER

*DUPONT Véronique, MILBERT Isabelle, SIDHU Mriga*

*Remarque: Pour des raisons de clarté de l'exposé, nous traiterons des thèmes relatifs aux sessions 2 et 3 avec d'aborder les questions de la session 1.*

### **Cadre problématique**

Les réflexions et résultats présentées ci-dessous sont issus d'un programme de recherche sur les pratiques résidentielles et leur impact sur les dynamiques et la segmentation de grandes métropoles en développement, à partir de l'étude des formes de mobilité spatiale des populations de Delhi. Ce programme vise à développer les connaissances sur les différentes formes de pratiques résidentielles et de mobilités spatiales et à relier ces dernières aux transformations qu'elles entraînent sur la dynamique de Delhi :

- au niveau global de la ville, en termes d'impact sur le développement spatial de l'agglomération, la formation de banlieues et de villes satellites, et plus généralement sur le processus de métropolisation et de péri-urbanisation ;
- au niveau intra-urbain, en termes d'impact sur la redistribution des populations dans l'espace métropolitain, sur les dynamiques différentielles des quartiers, et sur le processus de segmentation spatiale.

Dans cette perspective, il s'agit également de relier le niveau macro des politiques de logement au niveau micro des pratiques résidentielles des individus. Afin d'atteindre une réelle compréhension des mécanismes de peuplement des différentes parties de l'aire métropolitaine de Delhi, l'ensemble des formes de mobilité sont analysées en relation avec l'insertion des populations dans les marchés du logement et du travail.

Les investigations menées à Delhi étaient sous-tendues par deux principaux questionnements:

- Quelles sont les pratiques résidentielles mises en oeuvre par les habitants, leurs stratégies en matière d'occupation de l'espace géographique et économique ? Et quels en sont les déterminants (professionnels, familiaux, conditions d'accès au logement et aux services, facteurs environnementaux) ?
- Quel est l'impact de ces pratiques sur le développement et la recomposition de l'aire métropolitaine?

### **Contexte méthodologique**

L'analyse des pratiques résidentielles des citadins et de leurs effets sur la dynamique urbaine est menée à plusieurs échelles : l'aire métropolitaine, le quartier, les individus et leur unité familiale.

- *L'analyse des sources d'information disponibles* (recensements, données recueillies par d'autres institutions) a été combinée à l'imagerie satellite et à d'autres documents cartographiques afin d'autoriser une appréhension spatialisée du développement, des compositions internes et de la segmentation de l'aire métropolitaine de la capitale.

- *La réalisation d'enquêtes spécifiques* auprès d'échantillons de population dans une sélection de quartiers au sein de l'aire métropolitaine vise à analyser finement les comportements résidentiels de la population, à travers une double approche du phénomène, statistique et anthropologique, intégrant :

- une enquête démo-statistique basée sur un questionnaire structuré, effectuée auprès d'un échantillon de 1413 ménages ordinaires dans 6 zones de l'aire métropolitaine en février-avril 1995, puis auprès d'un échantillon de 248 personnes sans logis dans une 7ème zone en janvier-février 1996 (Carte 9).

- des entretiens approfondis sur un échantillon d'une centaine de personnes sélectionnées par choix raisonné de manière à représenter les catégories mises en évidence par l'enquête statistique.

- Ces observations des pratiques résidentielles proprement dites ont été complétées par le recueil d'une *information sur les politiques urbaines et sur le contexte de chacun des quartiers* où ont eu lieu les enquêtes, par compilation des données et documents existants, observations directes et entretiens avec des informateurs.

## **B-2 : Expansion spatiale et redistribution des densités**

La croissance démographique de Delhi s'est accompagnée d'une expansion spatiale de l'agglomération urbaine par annexion de zones rurales, 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.

### **• Mise en parallèle des cartes de densité et d'accroissement de la population (Cartes 3 et 5).**

La densité résidentielle dans l'agglomération urbaine de Delhi s'établit en moyenne à 135 personnes par hectare en 1991, avec de fortes concentrations de population dans certains quartiers, et une population relativement éparse dans d'autres. 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 XVIIème siècle : en 1991 la densité moyenne est de 616 personnes par hectare (elle était même de 740 en 1961) dans l'enceinte de la cité fortifiée qui couvre près de 600 hectares, avec un maximum de 1660 dans une des divisions. En revanche, New Delhi, l'ex-capitale impériale construite par les Britanniques dans les années 10 et 20 sur le modèle d'une cité jardin, a une densité moyenne de seulement 70 personnes par hectare. La densité est encore plus basse, de 22 personnes par hectare, dans le 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" (Brush, 1962: 65)<sup>9</sup>, a donc largement survécu à Delhi.

Les taux de croissance de la population dans l'agglomération urbaine de 1981 à 1991 enregistrent également des variations considérables selon le secteur de recensement. Une baisse absolue de la population indiquant une émigration nette importante, s'est produite dans la vieille ville et certains quartiers adjacents, c'est à dire dans des secteurs très densément peuplés. Le phénomène de déconcentration du centre ville, mis en évidence à partir du recensement de 1971<sup>10</sup>, se poursuit toujours. La population a toutefois également décliné dans certaines divisions de New Delhi, où les densités étaient déjà faibles. Les taux de croissance les plus élevés sont relevés dans certaines divisions périphériques, avec des taux annuels dépassant les 10 %, avec un maximum de 35 % dans le quartier de Rohini (nord-ouest). Comme démontré plus haut (voir A.4) cette dynamique de peuplement centrifuge dépasse les limites de l'agglomération urbaine, les zones rurales du

9 Notre traduction. Voir: BRUSH, J., 1962. "The morphology of Indian Cities", *India's Urban Future*, Roy TURNER (ed.), Berkeley & Los Angeles: University of California Press, pp. 57-70

10 Voir: BRUSH (J.), 1986.

Territoire de Delhi ayant enregistré de 1981 à 1991 une croissance démographique plus rapide que les zones urbaines : 9,6 % contre 3,8 % par an respectivement (dans les limites urbaines/rurales du recensement de 1991).

Deux processus distincts peuvent expliquer la croissance particulièrement rapide des zones urbaines périphériques: l'arrivée de nouveaux immigrants en provenance d'autres Etats et qui trouvent ces zones plus accessibles que les zones centrales pour s'installer; et l'arrivée de natifs de Delhi ou de migrants plus anciens, résidant auparavant dans les zones plus centrales de l'agglomération urbaine, et qui ont déménagé vers de nouveaux sites résidentiels. Comme illustré ci-dessous, la dynamique de peuplement centrifuge, qui se prolonge au delà des limites du Territoire de Delhi, renvoie à des processus d'expansion spatiale de nature diverse, et s'accompagne par ailleurs de certaines transformations internes.

#### • L'expansion périphérique par le développement de quartiers populaires illégaux

Le mouvement de peuplement centrifuge observé à Delhi est d'abord associé à la pénurie de terrain à bâtir pour des logements et son coût croissant dans les quartiers du centre urbain, 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 non planifié des périphéries. Ce type de quartier abriterait environ 20 % de la population de la capitale. 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 revendus à des particuliers après une division en lots, avec des schémas de paiement étalés 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. C'est donc aux habitants de s'organiser pour pallier ces déficiences. Certains de ces lotissements, développés dans la ceinture agricole, atteignent la taille de villes moyennes (30 000 à 50 000 habitants). Ces lotissements ont attirés des classes à revenus moyens - pour les propriétaires, à 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 habitation, contribuant ainsi à la densification de l'habitat.

Outre les lotissements irréguliers, les invasions de terrain inoccupés sans le consentement du propriétaire (privé ou public), sont 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 % en 1994). Si ces invasions n'épargnent aucun secteur de la capitale, remplissant partout les interstices du tissu urbain, il paraît toutefois logique de trouver les deux plus grands bidonvilles dans des faubourgs, sur des terrains en bordure de l'espace bâti au moment de leur occupation, 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.

#### • 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 oeuvre divers programmes de logements : construction directe d'immeubles collectifs comprenant des appartements pour différentes catégories de revenus et vendus à des ménages privés ; viabilisation de parcelles cédées à des



particuliers ou de terrains plus vastes cédés à des sociétés coopératives sur la base de baux emphytéotiques de 99 ans pour la construction de logements collectifs ; assainissement de parcelles pour la relocalisation des habitants des bidonvilles centraux. Dans certains cas, ces divers 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, dans la couronne de l'aire métropolitaine, une entité territoriale reconnue. Le développement des villes périphériques, y compris la création de villes nouvelles (Carte 2) s'inscrit ainsi dans le cadre de la politique volontariste de planification de la région capitale initiée dans les années 60 et animée par le désir de contrôler la croissance de Delhi et de ralentir des 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 incité certains gros promoteurs privés à aménager des ensembles résidentiels à l'extérieur des limites du Territoire de Delhi, bien au delà du périmètre urbain, dans les Etats limitrophes de l'Haryana et de l'Uttar Pradesh. Certains promoteurs utilisent le caractère très excentré de ces nouveaux quartiers pour inclure dans leurs arguments de vente des considérations environnementalistes afin d'attirer des citadins en quête d'un meilleur cadre de vie.

#### • Rurbanisation<sup>11</sup> et déconcentration des classes aisées en périphérie métropolitaine

Des logiques de desserrement résidentiel dans les franges rurales ont engendré autour de Delhi un processus de rurbanisation qui peut s'inscrire dans des contextes d'habitat différents : soit un encadrement marqué par le secteur public avec des aménagements de grande envergure ( illustré ci-dessous à partir du complexe résidentiel de DLF Qutab Enclave) ; soit la transformation, souvent hors des réglementations d'urbanisme, des fermes agricoles en villas luxueuses, ou « *farm houses* ».

##### *DLF Qutab Enclave, vaste complexe résidentiel au sud de Delhi*

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 Etats limitrophes du Territoire de la capitale, en particulier en Haryana, selon une stratégie différente de celle mise en oeuvre par l'Administration de Delhi. Alors que dans les années 60 et 70 Delhi adoptait dans le domaine de l'aménagement et de la maîtrise des terrains urbanisables une politique de contrôle du foncier par le secteur public, le gouvernement de l'Haryana reconnaissait au secteur privé un rôle significatif. Ainsi, c'est dans le cadre d'un plan d'aménagement régional que le complexe résidentiel DLF Qutab Enclave, et d'autres lotissements avoisinants du même type, ont été construits par des promoteurs privés dans les alentours de Gurgaon (Carte 9).

Situé à 23 kilomètres du centre de la capitale et couvrant une superficie de 1000 hectares, DLF Qutab Enclave est un des plus vastes complexes résidentiels aménagés par une même société immobilière privée (*DLF Universal Ltd.*) dans la périphérie de Delhi. L'ambition des promoteurs de DLF Qutab Enclave était d'édifier une mini-cité de prestige équipée de toutes les infrastructures

<sup>11</sup> Par rurbanisation, nous entendons ici, suivant la définition du *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement* de P. Merlin et F. Choay (1988, PUF, Paris) : "le processus d'urbanisation rampante de l'espace rural, d'imbrication des espaces ruraux et des zones urbanisées périphériques (...) elle s'organise autour des noyaux de l'habitat rural, sans créer un nouveau tissu continu". Elle doit être distinguée de la "surburbanisation qui est le développement continu de l'espace autour des villes" et de la "péri-urbanisation qui désigne l'urbanisation continue aux franges des agglomérations".

et intégrant des services urbains modernes, tout en proposant une alternative écologique<sup>12</sup>. Les résidents potentiels peuvent y acquérir des parcelles viabilisées de tailles diverses pour y construire leur propre maison - souvent de véritables villas -, ou bien pour acheter des appartements clés en main dans des immeubles collectifs. La capacité maximum d'accueil prévue est de 60 000 unités d'habitations, dont 46 000 en maisons individuelles, l'ensemble pouvant ainsi abriter plus de 250 000 résidents. L'aménagement des terrains a commencé en 1982 (plus de 90 % des résidents enquêtés en avril 1995 étant arrivés à partir de 1990) mais au début de 1995 la majeure partie des parcelles était encore inoccupée ou en phase de construction, et on comptait seulement environ 3500 familles effectivement installées. Il semblerait donc que ce projet très ambitieux de développement d'un quartier de haut et moyen standing à l'extérieur de la capitale n'ait pas encore eu le succès escompté par ses promoteurs, en dépit d'une localisation stratégique au croisement de trois axes routiers importants.

Les arguments de vente privilégiés dans la campagne publicitaire des promoteurs de DLF Qutab Enclave insistent sur une meilleure qualité de vie, et en particulier un environnement de choix offrant plus d'espace, loin du bruit, de la foule et de la pollution de la capitale, certains slogans et panneaux publicitaires visant même à donner une image bucolique du nouveau quartier. De fait, le cadre de vie proposé et l'environnement mis en avant par les promoteurs se réfèrent davantage aux parcs et aux espaces verts prévus par le plan d'occupation des sols qu'au cadre naturel préexistant, très aride : on a ici affaire à un cadre de verdure produit et encore inégalement développé, et non à des espaces naturels ou cultivés qui feraient l'attrait du lieu, sans que le constructeur n'ait à investir dans ce domaine. Quant aux villages préexistants à l'aménagement du quartier, ils restent des enclaves non intégrées dans le plan de développement, certains ont même été séparés des lotissements par des murs d'enceinte construits par les promoteurs.

#### *Les « farm houses »*

Le desserrement de la population vers les périphéries rurales de Delhi se traduit par des phénomènes de compétition pour l'usage de l'espace dans la ceinture agricole, qui peuvent être illustrés par un autre exemple de rurbanisation, plus classique dans ses caractéristiques morphologiques que DLF Qutab Enclave. Il s'agit des "farm houses" de la frange méridionale de la capitale, à l'origine de véritables fermes au sein d'exploitations agricoles, et qui sont 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. La vocation agricole de tels domaines est toutefois souvent détournée, et de fait ce sont des villas très luxueuses et spacieuses, entourées de vastes parcs paysagers protégés par des enceintes murées, qui se sont développées pour une population à très hauts revenus, disposant 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 peut alors former des lotissements illégaux de très haut standing. Prenant acte de ce type de développement spontané 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 risque d'entraîner une accélération de l'urbanisation de la frange rurale, déjà bien engagée, et de provoquer une densification des constructions au sein de ce type d'habitat.

En l'absence d'un réseau de transport public de masse efficace et rapide desservant la capitale indienne et son 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 navettes quotidiennes sur de longues distances en voiture, ou bien qui compensent les coûts élevés de

<sup>12</sup> DLF Universal Ltd, 1993. *Environmental appraisal of new town. DLF Qutab Enclave, Haryana (A residential complex)*. Submitted to: Ministry of Environment and Forest, Govt. of India, by: DLF Universal Ltd, New Delhi, 75 p.

transport par un coût de logement moindre. Des phénomènes similaires d'extension urbaine éloignée et discontinue, liée à la diffusion de l'usage de l'automobile et au développement de l'habitat individuel, ont été couramment observés dans des grandes métropoles de pays industrialisés<sup>13</sup>. Dans le contexte de la capitale indienne, de tels développements revêtent un caractère plus récent ; les transformations de la périphérie urbaine et des franges rurales y sont aussi plus rapides. L'ampleur des aménagements effectués dans la périphérie de Delhi peut d'ailleurs vite rendre caduc le terme de rurbanisation pour désigner le processus en cours à DLF Qutab Enclave. Au début de la construction des lotissements, la discontinuité de l'espace bâti entre la ville et ces quartiers résidentiels des franges rurales était certainement beaucoup plus marquée qu'aujourd'hui, et la campagne plus présente. L'extension et la densification des constructions altèrent le cadre paysager, contractent l'espace rural et enclavent les noyaux villageois, et dans les années à venir ces lotissements se transformeront progressivement en banlieue continue. Ces exemples illustrent 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 développement<sup>14</sup>.

#### • Densification et transformations de noyaux villageois en périphérie

L'expansion spatiale de l'agglomération urbaine s'est opérée par l'annexion de zones rurales. Depuis le début du siècle jusqu'en 1991, 185 villages ont été incorporés dans les limites urbaines de Delhi, dont 25 pendant la décennie 1981-1991<sup>15</sup>. Les villages urbanisés subissent de très fortes pressions foncières et des transformations importantes de leurs fonctions économiques, de leur morphologie et de leur population<sup>16</sup>. L'habitat s'y transforme pour répondre aux besoins en logement de nombreux migrants aux revenus bas, trouvant dans les villages urbains des niveaux de loyers nettement moins élevés que dans les autres quartiers de la capitale. L'exemple du village de Harola dans le périmètre de la nouvelle ville industrielle de NOIDA, à l'est de Delhi, permet d'illustrer les changements radicaux qui peuvent s'opérer dans un contexte de forte demande de logements, de normes urbanistiques très permissives dans les espaces villageois, et de bouleversements dans les moyens d'existence et le marché de l'emploi local.

#### *Le village urbanisé de Harola dans la ville nouvelle de Noida, à l'est de Delhi*<sup>17</sup>

NOIDA (ou *New Okhla Industrial Development Authority*) a été créée à la fin des années soixante-dix dans la périphérie est de Delhi à une quinzaine de kilomètres du centre de la capitale, dans l'État de l'Uttar Pradesh (Carte 9). L'objectif des planificateurs était de développer un pôle urbain et industriel autonome<sup>18</sup>. De fait, NOIDA comprend aujourd'hui un domaine industriel très important, abritant environ 4000 établissements, et a attiré des populations de tous niveaux de revenus, à la recherche d'emplois ou de logements moins chers que dans la capitale. La croissance démographique de cette ville périphérique a été extrêmement rapide pendant les années 1980 : sa population s'est accrue au rythme de 13,3% par an de 1981 à 1991, pour atteindre 146 514 habitants en 1991. Sa population actuelle est estimée à 250 000.

Le territoire de la nouvelle ville de Noida a été délimité administrativement en 1976 par annexion des terres d'un ensemble de 53 villages couvrant une zone rurale de 15 000. Alors que l'aménagement des quartiers résidentiels et du domaine industriel suit un zonage rigoureux, et la

13 Voir par exemple : ASCHER F., 1995. *Métapolis ou l'avenir des villes*. Ed. Odile Jacob, Paris, 347 p ; BIEBER A., ORFEUIL J.P., 1993. La mobilité circulaire et sa régulation. Quelques comparaisons internationales. in: *Mobilités, Les Annales de la Recherche urbaine*, N° 59-60, Juin-Sept., Plan Urbain, METT, Paris, pp. 127-139.

14 STEINBERG J., 1993. Le périurbain: définition, délimitation et spécificité. in: *Métropolisation et périurbanisation*, Cahier du CREPIF, N° 42, Université de Paris Sorbonne, Paris, pp. 9-17.

15 DIWAKAR (A.), QURESHI (M.H.), 1993. "Physical processes of urbanisation in Delhi", *Urban India*, Vol. XIII, July-Dec., N° 2, pp. 94-106.

16 Voir par exemple: SUNDARAM (K.V.), 1978.

17 Cette section reprend une partie d'un article déjà publié : DUPONT (V.), 1997.

18 NOIDA. *Industrial Model Town. A report*, New Okhla Industrial Development Authority, 1994, 39 p.

voirie un quadrillage régulier et hiérarchisé, les villages originels apparaissent aujourd'hui encore, 20 ans après la création de Noida, comme des îlots distincts. Que ces villages aient gardé leur caractère rural, ou que leur morphologie se soit radicalement transformée sous l'impact de l'urbanisation, ils se sont dans tous les cas développés de manière non planifiée, et leur organisation spatiale ne présente aucune continuité avec le tissu urbain des zones planifiées de la ville nouvelle.

L'intégration des villages dans la zone urbanisée a apporté une modernisation indéniable en termes d'infrastructures de base. Toutefois, pour les villageois "urbanisés", la création d'une ville nouvelle dont ils sont devenus citoyens obligés, a d'abord entraîné des changements des modes de vie beaucoup plus radicaux que le confort résultant de l'arrivée de l'électricité ou de l'eau à domicile. L'exemple du village de Harola, situé aujourd'hui au coeur de la zone industrielle, et le premier à être incorporé effectivement dans le schéma d'urbanisme, permet d'illustrer les transformations qui ont eu cours et ses effets actuels.

L'acquisition par le gouvernement de l'Uttar Pradesh de la totalité des terres agricoles du village de Harola a eu lieu en 1976, sous l'état d'urgence, autoritairement et sans aucune information préalable. Sans avoir pu en conséquence se préparer aux changements qui allaient les affecter, les villageois ont perdu brutalement leurs moyens d'existence traditionnels. Les fermiers durent ainsi abandonner leurs cultures et se reconvertir à d'autres activités avec l'aide des indemnités compensatoires octroyées par le gouvernement. Certains ont développé, le plus souvent à petite échelle, l'élevage de bufflonnes et de vaches laitières, et la vente de produits laitiers. D'autres ont ouvert des commerces, des ateliers de réparation, des ateliers de confection en sous-traitance, des entreprises de transport ...etc. Les pourtours du village présentent ainsi aujourd'hui un front de locaux à usage professionnel, y compris de véritables petits complexes de commerces et agences diverses à deux ou trois étages.

Néanmoins, la reconversion économique la plus spectaculaire intervenue à Harola, qui a aussi entraîné la transformation de la morphologie du village, est la construction de logements à louer. Curieusement, les planificateurs de la nouvelle ville industrielle, dont l'ambition était pourtant d'intégrer dans un même projet de ville modèle centre d'emplois et lieu de vie, ont "oublié" la question du logement de la main-d'œuvre des usines. L'administration de Noida a bien mis en œuvre une politique active de construction et d'attribution de logements, mais - réitérant ainsi une situation classique dans les villes des pays en développement - sans investir dans le secteur locatif qui repose donc entièrement sur une initiative privée non aidée et non encadrée. Les pouvoirs publics n'ont ainsi rien planifié pour le logement de la masse des ouvriers précaires et des journaliers venus travailler dans les industries de Noida. Ceux-ci ont donc envahi les terrains inoccupés de la zone industrielle pour y construire des habitations précaires, ou ont cherché des chambres à louer dans les villages proches. Les ex-agriculteurs ont ainsi trouvé dans cette demande de logement non satisfaite par les autorités de la ville une source de revenu facile. Harola se trouvant au coeur du domaine industriel, les premières demandes de chambre à louer sont venues spontanément, et les propriétaires de maison dans le village ont commencé par aménager les pièces inoccupées de leur propre habitation. L'afflux de travailleurs migrants s'intensifiant avec le développement des industries, la demande de locations s'est également accrue - et avec elle le niveau des loyers, et la construction de nouveaux bâtiments est apparu comme un investissement rentable. Des enfilades de chambres en rez-de-chaussée et surtout des immeubles de un à trois étages ont ainsi été construits - et le sont encore aujourd'hui - sur les parcelles inoccupées du village, sur les moindres terrains libres, ou libérés après la démolition de structures anciennes. Ces ensembles de locations offrent des chambres de taille très réduite (7 à 12 m<sup>2</sup>) qu'occupent jusqu'à 3 ou 4 adultes ou un couple et ses enfants, avec des équipements sanitaires, en général rudimentaire, d'usage collectif<sup>19</sup>. La multiplication de tels bâtiments a provoqué une transformation radicale de la

---

19 Voir aussi MONTEZUMA, 1996.

morphologie du village, et une très forte densification résidentielle. Cela a également entraîné un changement de la composition socio-démographique de la population, avec un afflux de migrants en provenance d'autres régions comprenant une forte proportion d'hommes seuls, les villageois originaires devenant minoritaires. D'à peine quelques milliers d'habitants à la veille de la création de la ville nouvelle, la population du village de Harola était estimée 10 ans plus tard aux environs de 20.000. De témoins contraints et forcés de l'urbanisation les englobant, les habitants de Harola sont devenus des agents de ce processus au niveau local : victimes dans un premier temps d'une planification urbaine autoritaire, ils ont ensuite contribué à l'urbanisation outrancière et accélérée de leur environnement immédiat.

L'expansion spatiale de Delhi par absorption des villages alentours a engendré de multiples exemples de changements morphologiques et socio-économiques des noyaux villageois originels. Ces villages urbanisés bénéficient d'un statut spécial, applicable aux terres '*lal dora*'<sup>20</sup> (la zone habitable), 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 et des règlements d'urbanisme de la municipalité comme de l'Administration de Delhi. Ainsi il n'y a aucune restriction au type de constructions érigées ni au type d'activités exercées dans ces zones. Paradoxalement, ce statut spécial a accéléré la transformation des anciens villages : cela a favorisé leur commercialisation et la prolifération de petits ateliers industriels, en offrant aux entrepreneurs des loyers moins chers que dans les zones commerciales ou 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, et entraînant ainsi une densification résidentielle et de l'habitat. Développement du secteur locatif, pression foncière, transformations morphologiques et sociales s'exercent avec un rythme et une ampleur considérables dans ces espaces villageois apparaissant comme des "enclaves libérales" au milieu de vastes espaces profondément contrôlés par l'administration.

#### • Des transformations internes significatives

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

#### *Mutations dans la vieille ville*

La dynamique d'Old Delhi, le centre historique, est ainsi marquée par un double mouvement. Un dépeuplement résidentiel est d'une part observable depuis la décennie 1961-71 dans certains secteurs et cette tendance s'est depuis confirmée et généralisée, les densités de population restant toutefois extrêmement élevées (voir supra). D'autre part, les établissements commerciaux et les ateliers industriels ont proliféré, et ce en totale contradiction avec les objectifs du schéma directeur d'urbanisme<sup>21</sup>. La sur-utilisation du bâti ancien dans la ville fortifiée - à la fois en termes d'usage résidentiel et économique - 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, ce qui décourage ces derniers de toutes dépenses d'entretien de leur bâtiment<sup>22</sup>. L'ensemble de la ville fortifiée a d'ailleurs été déclarée zone d'habitat insalubre ('*notified slum*') depuis 1956. Cette transformation de l'usage du bâti s'accompagne d'une certaine recomposition sociale de la

20 *Lal dora* signifie littéralement la ligne rouge qui sur les documents fonciers délimite les terrains habitables du village.

21 Voir: DDA, 1993. *Zonal Plan. Walled City*. Draft. Delhi Development Authority, New Delhi; et: MEHRA (A.K.), 1991.

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

population résidente, avec un mouvement de paupérisation (qui ne concerne cependant pas les activités économiques qui se développent dans ces quartiers) (voir B.3).

***Le bidonville du stade Nehru, dans le péri-centre*** (Carte 9).

Comme déjà souligné supra (voir aussi A5), les invasions de terrains n'épargnent pas les zones planifiées et centrales de la capitale, donnant naissance à des bidonvilles jouxtant des colonies résidentielles de plus ou moins haut standing, ou situés à proximité des centres d'affaires modernes. Le développement du bidonville du stade Nehru (connu sous le nom de Rajiv Gandhi Camp) illustre ainsi un exemple de transformation de la morphologie urbaine du péri-centre de Delhi. C'est aussi un cas typique de création d'une concentration illégale d'habitations précaires... comme résultat d'un programme de construction de prestige, destiné à renforcer l'image internationale de Delhi.

Ce bidonville s'est développé dans les années 1978-81, avec la construction du stade Nehru pour les Jeux Asiatiques de 1982. Les ouvriers recrutés pour le chantier de construction se sont installés sur le site même de travail, et ont ensuite déplacé leurs habitations précaires un peu plus loin une fois le chantier terminé, occupant les terrains vacants. Un complexe de services administratifs destinés à abriter les départements de certains ministères et entreprises publiques a été ensuite érigé dans la même, offrant de nouvelles opportunités d'emplois pendant la période de construction, certaines de ces constructions étant toujours en cours. Déplacé partiellement au gré de l'avancement de l'occupation des terrains par de nouveaux immeubles administratifs, le bidonville s'est malgré tout agrandi et densifié, coïncé entre le stade, le complexe administratif, le boulevard circulaire et un drain à ciel ouvert. Le terrain envahi illégalement est propriété publique, appartenant à la *Delhi Development Authority*, et cette administration ne cache pas son intention de récupérer ses terrains en délogeant le bidonville.

La consolidation et l'extension du bidonville sur maintenant près d'une vingtaine d'années se reflètent dans le type de structure d'habitation, qui traduit bien sûr aussi les disparités économiques et financières des occupants. Ces deux facteurs - ancienneté de l'installation et niveau de revenu - produisent une large gamme de situations: des abris en toile de jute pour les installations les plus récentes, à des constructions aux murs de briques parmi les plus anciennes et pour les familles les plus prospères, en passant par diverses combinaisons possibles de matériaux, fréquemment des assemblages de planches et de terre séchée. Les toits restent toutefois toujours rudimentaires, la petitesse des habitations est de règle (une pièce unique, souvent d'environ deux mètres sur deux), et il n'y a que rarement de petites fenêtres. L'entassement des familles dans de telles constructions combinées à l'étroitesse des ruelles engendrent de fortes densités résidentielles. Les 2500 unités d'habitations estimées début 1997 et leur organisation spatiale labyrinthique ne figurent toutefois pas comme une zone habitée sur un des derniers plans de ville détaillé publié<sup>23</sup>, mais sont « dissimulées » sous les espaces verts entourant le stade...

### **B-3 : Ségrégation résidentielle et spécialisation fonctionnelle de l'espace**

---

• **Organisation spatiale et spécialisation fonctionnelle**

Globalement, Delhi est une ville discontinue, avec des secteurs très marqués et différenciés entre eux, y compris par des barrières physiques, les plus importantes étant la rivière Yamuna et les hauteurs boisées de la *Ridge* (ou coulée verte naturelle). Les diverses formes de production de l'espace urbain, résultante de l'histoire de la capitale et des jeux des acteurs institutionnels et non-institutionnels, peuvent s'exercer à Delhi sur des sous-espaces spécifiques régis par des réglementations différentes, engendrant des ruptures brutales dans le paysage urbain. La

<sup>23</sup> *Eicher City Map. Delhi*, Eicher Goodearth Ltd, New Delhi, 1996.

construction de New Delhi, capitale impériale, dans les années 1910 et 1920 a introduit une discontinuité radicale dans l'organisation spatiale de l'ensemble de la ville, et une ségrégation recherchée par les planificateurs britanniques entre, d'un côté, la vieille ville « indigène » à l'habitat dense et aux ruelles étroites et sinueuses dans l'enceinte de ses murs, et de l'autre, la nouvelle ville coloniale, avec ses bungalows et ses larges artères dans une citée jardin aérée et étalée. Cette opposition reste aujourd'hui encore un des éléments évidents de la différenciation de l'espace urbain de la capitale. L'expansion spatiale des zones urbaines par annexion de terres agricoles a marqué le paysage urbain d'un autre type de rupture, entre les noyaux villageois enclavés et les espaces planifiés qui les encerclent.

Aujourd'hui Delhi est une métropole polynucléaire, avec plusieurs centres d'affaires et de commerce majeurs venus s'ajouter à celui de Connaught Place, legs de l'époque coloniale britannique, à la jonction de New Delhi et de la vieille ville. Les fonctions administratives restent dominantes dans New Delhi, qui abrite également de nombreux ensembles de logements pour fonctionnaires. Nonobstant la présence de plusieurs places marchandes florissantes ainsi que d'un centre d'affaires notoire, le secteur sud (au delà de New Delhi) reste à dominante résidentielle. Les grandes industries sont en revanche surtout concentrées dans le secteur ouest et nord-ouest, avec en outre une zone industrielle importante dans le sud-est et une autre notable dans le nord-est (carte 10). La rivière Yamuna et son très large lit de terres agricoles qui traverse la métropole du nord au sud introduit une autre ligne de partage dans la capitale, laissant à part toutes les zones situées à l'est, en majorité des zones d'habitat très divers, incluant également une zone industrielle.

La vieille ville a conservé une place distincte dans le schéma d'organisation spatiale et fonctionnelle de la capitale, de par ses densités résidentielles extrêmement élevées combinées à une forte concentration de commerces et de petites entreprises industrielles. Cet usage mixte du sol, caractéristique du modèle de la cité indienne traditionnelle, se retrouve également dans les nombreux anciens noyaux villageois (plus d'une centaine sont identifiés) maintenant urbanisés et enclavés dans l'agglomération urbaine.

Les activités économiques restent dispersées sur l'ensemble du territoire de la capitale, y compris la production industrielle, qui s'exerce non seulement dans les grandes zones de concentration industrielle planifiées, mais aussi sous forme de petites unités que l'on trouve aussi bien dans le vieux centre ville que dans les villages urbanisés et de nombreux quartiers illégaux des périphéries.

#### • Schéma de différenciation socio-spatiale

Traditionnellement, les quartiers centraux étaient habités par les élites urbaines. La dégradation du parc immobilier dans Old Delhi et la transformation de l'usage du bâti (voir B.2) se sont accompagnées d'une certaine recomposition sociale de la population résidente. D'un côté, on observe des départs de familles de commerçants, négociants et entrepreneurs propriétaires à la recherche de meilleures conditions de logement dans des quartiers moins congestionnés - mais qui restent propriétaires de leur maison et maintiennent leurs activités dans la vieille ville. Ce sont ainsi les sections les plus aisées qui partent, laissant sur place les groupes aux revenus plus faibles, en particulier les locataires qui ne seraient pas en mesure de trouver dans d'autres localités des logements en location à des taux si bas du fait de la loi de blocage des loyers de 1958 dont ils continuent à bénéficier dans la vieille ville. Par ailleurs, la prolifération des activités commerciales et artisanales ainsi que des services associés, pourvoyeurs de nombreux emplois informels, attire une population flottante de travailleurs migrants masculins souvent non qualifiés, et dont l'insertion résidentielle reste très précaire ou entièrement 'sacrifiée' pour les nombreux d'entre eux qui dorment sur les trottoirs et autres espaces publics (voir aussi B1).

Aujourd'hui les élites urbaines résident plutôt dans New Delhi et le secteur sud, y compris dans certaines zones de la périphérie métropolitaine d'expansion récente. Les classes populaires quant à

elles se trouvent à la fois dans les quartiers congestionnés du vieux centre et ses environs immédiats, et dans les zones périphériques et les franges rurales. Ce schéma de différenciation socio-spatiale par grands secteurs doit toutefois être nuancé par une analyse à un niveau plus fin, comme illustré ci-dessous.

#### *Distribution spatiale des castes d'ex-intouchables (Carte 11)*

En 1991, les castes d'ex-intouchables représentent en moyenne 19 % de la population totale du Territoire de Delhi, avec des variations considérables selon les divisions de recensement au sein de l'agglomération urbaine, de moins de 5 % à un maximum de 56 %. De fait, la moitié de la population de ces castes est concentrée dans 40 divisions (parmi 149 au total) qui correspondent à seulement 27 % de la population urbaine totale. Si l'on interprète la distance physique comme un indicateur de la distance sociale<sup>24</sup>, ce schéma de distribution suggère la persistance du traditionnel ostracisme social basé sur la caste, manifesté sous forme de ségrégation résidentielle. Les divisions abritant de fortes proportions de population d'ex-intouchables ne sont pas toutefois concentrées dans le même secteur géographique de l'agglomération urbaine ; elles sont plutôt dispersées, certaines se trouvant dans des zones centrales -dans la vieille ville mais aussi dans New Delhi -, d'autres dans des quartiers périphériques.

#### *Distribution spatiale des population analphabètes (Carte 12)*

Comme observé généralement en Inde, la proportion d'analphabètes<sup>25</sup> est plus élevée dans les zones rurales du Territoire de Delhi que dans l'agglomération urbaine (33 % contre 24 % respectivement en 1991). Au sein de l'agglomération urbaine, la population analphabète est distribuée très inégalement: environ la moitié de cette population est concentrée dans 60 divisions de recensement représentant seulement 35 % de la population urbaine totale. La proportion d'analphabètes par secteur varie très largement, de 9 % à 57 %. Les divisions abritant des proportions particulièrement élevées d'analphabètes sont situées soit dans le centre historique de la capitale, soit dans des zones périphériques, ou encore dans certaines zones industrielles. Inversement, New Delhi, le Cantonnement et la plupart du sud de l'agglomération urbaine sont habitées par des populations davantage alphabétisées que la moyenne. On trouve cependant des divisions caractérisées par des proportions très faibles d'analphabètes dans d'autres zones de l'agglomération urbaine, quelquefois jouxtant des divisions au contraire remarquables par leur proportion élevée de population éduquée (dans Old Delhi par exemple). Ce schéma de distribution spatiale n'est pas modifié de manière significative lorsque l'on examine séparément populations masculine et féminine.

De même que pour les castes d'ex-intouchables, la distribution spatiale des populations analphabètes révèle un phénomène de concentration résidentielle au niveau local s'accompagnant d'une dispersion au niveau global de l'ensemble du territoire de la capitale. Un tel schéma s'applique également à la localisation des bidonvilles (Carte 8). Dans la mesure où ces attributs - comme l'habitat en bidonville - aident à identifier les populations situées au bas de l'échelle socio-économique, les schémas de distribution spatiale mis ici en évidence rappellent une observation de Nagpaul<sup>26</sup> : « a striking feature of Delhi is that even planned localities, posh or middle-class, contain a large number of temporary structures established hapazardly where domestic and lower-class workers live ». Ce schéma résidentiel peut aussi s'interpréter comme une manifestation de ce que Schenk<sup>27</sup> a identifié comme "two seemingly contradictory societal forces upon the socio-

24 Nous suivons ici l'hypothèse centrale de la théorie de la ségrégation résidentielle développée par l'École d'Ecologie Humaine de Chicago Ceci n'implique pas cependant que la proximité physique induise nécessairement une proximité sociale; la ségrégation sociale pouvant se manifester par d'autres canaux que la ségrégation spatiale.

25 Toutes les proportions d'analphabètes sont calculées pour la population âgée de 7 ans ou plus, et se rapportent au recensement de 1991.

26 NAGPAUL H., 1988: 189.

27 SCHENK, 1986. "Views on Alleppey: socio-historical and socio-spatial perspectives on an industrial port town in Kerala, South India." University of Amsterdam. (citation p. 83).



spatial structure of urban residence: (a) the aim to reside in socially homogeneous areas, and (b) the aim and the need to maintain relations of dependency". Le premier principe pourrait expliquer l'existence des concentrations résidentielles homogènes en termes de composition sociale au niveau local, tandis que le second rendrait compte (dans une certaine mesure) de la proximité entre certaines localités abritant des populations défavorisées et d'autres peuplées de classes moyennes ou aisées, les habitants des premières vendant leurs services - domestiques, de main d'oeuvre - à ceux des secondes.

La proximité physique entre classes sociales se traduit couramment par le développement de relations économiques entre les divers segments de population ; il s'agit souvent même de pratiques stratégiques de la part des segments les plus défavorisés. Ceci n'exclut cependant pas des tensions entre classes, un climat de suspicion, voire des cas de violence engendrés par une 'cohabitation' ressentie comme subie par les classes les plus aisées, et par des inégalités criantes dans les conditions de vie et de logement ressenties comme provocatrices par les plus défavorisés.

### • Distribution résidentielle des différentes catégories d'actifs

La distribution spatiale des lieux de résidence de différentes catégories d'actifs est analysée en relation avec la localisation des principales activités économiques. Cet exercice est basé sur l'analyse des données du recensement de 1991, et est donc contraint par les catégories statistiques régissant l'organisation des données disponibles. Nous nous intéresserons ici aux trois fonctions économiques majeures de la capitale: administrative, commerciale et industrielle. La confrontation des cartes montrant les proportions respectives -par division de recensement - d'actifs employés dans le secteur des services sociaux, communautaires et personnels (désignés ci-dessous par 'services' - Carte 13), le secteur commercial y compris l'hôtellerie (Carte 15) et le secteur industriel (Carte 14) révèlent des schémas spatiaux très contrastés.

#### *Distribution résidentielle des actifs employés dans le secteur des services (Carte 13)*

Les divisions de recensement avec des proportions d'actifs dans les services plus élevées que la moyenne sont principalement concentrées dans la moitié sud de l'agglomération urbaine (sud-est exclu). En particulier, la part du secteur des services s'établit entre 58 et 77 % des actifs dans New Delhi (contre 33 % en moyenne), et atteint un maximum de 84 % dans le Cantonnement (qui comprend les quartiers des militaires). De nombreux complexes résidentiels ont été construits par le secteur public dans la partie méridionale de la ville afin de fournir des logements aux très nombreux fonctionnaires du gouvernement central et des administrations territoriales. Reproduisant le modèle de l'administration coloniale britannique, de tels ensembles, qui ont aussi été construits dans les zones d'extension postérieures à l'Indépendance dans le secteur sud, ont généré un schéma de ségrégation spatiale des fonctionnaires vis-à-vis des autres catégories socioprofessionnelles, et parmi les fonctionnaires, une ségrégation résidentielle sur la base des revenus et du rang. Ce trait particulier du bâti urbain dans la capitale, et ses conséquences en termes de ségrégation sur la base de caractéristiques socioprofessionnelles, a été déjà souligné dans les études sur Delhi<sup>28</sup>, et même qualifié de « salaried apartheid »<sup>29</sup>. Dans le secteur nord de Delhi, une division de recensement se distingue également par sa forte proportion d'actifs dans les services (50 %): il s'agit de Civil Lines, au paysage urbain marqué par la colonisation britannique avec son domaine universitaire et autres institutions éducatives, ainsi que certaines administrations.

#### *Distribution résidentielle des actifs employés dans le secteur industriel (Carte 14)*

La distribution spatiale des résidences des actifs du secteur industriel présente un schéma presque inversé du précédent: les divisions de recensement avec des proportions particulièrement élevées de travailleurs de l'industrie sont situées dans la moitié nord de l'agglomération urbaine, et dans la

28 Voir en particulier: SUNDARAM (K.V.), 1978; NAGPAUL (H.), 1988.

29 MITRA (A.), 1970. *Delhi. Capital City*. New Delhi: Thomson Press. (cité également par NAGPAUL (H.), 1988:188)

bande sud-est, dans des secteurs présentant de faibles proportions d'actifs dans les services ; et réciproquement. Ainsi, dans toutes les divisions de New Delhi et le Cantonnement, les travailleurs de l'industrie comptent pour moins de 10 % des actifs. La proportion des actifs employés dans le secteur industriel enregistre une très large amplitude de variation selon les divisions de recensement, de 2,5 % à 47 % (pour une moyenne de 23 % sur l'ensemble du Territoire de Delhi). La mise en relation de la distribution spatiale des divisions présentant les plus fortes proportions d'actifs dans l'industrie avec la localisation des principales zones industrielles (Carte 10) révèle une bonne congruence. A Old Delhi, dans la vieille ville, on trouve aussi des îlots avec de fortes proportions d'actifs du secteur industriel, qui correspondent (au début des années 90) non seulement aux nombreux ateliers et petites unités industrielles installées dans cette zone, mais également à la localisation de certaines grandes usines. Malgré les tentatives répétées des pouvoirs publics de délocaliser certaines des industries fonctionnant dans la vieille ville<sup>30</sup>, aujourd'hui encore de nombreuses activités industrielles continuent de s'exercer au coeur d'un quartier résidentiel aux densités de population extrêmes.

*Distribution résidentielle des actifs employés dans le secteur commercial (Carte 15)*

On trouve à nouveau une ligne de partage très claire entre moitiés nord et sud de l'agglomération urbaine lorsque l'on examine la distribution résidentielle des actifs employés dans le secteur commercial. Les divisions de recensement présentant de fortes proportions d'actifs de ce secteur sont situées au nord de New Delhi et du Cantonnement, et à l'est de la rivière Yamuna. Les proportions les plus élevées (de 40 à 56 % des actifs, contre 24 % en moyenne) sont enregistrées dans certaines divisions d'Old Delhi et ses quartiers adjacents, où elles correspondent à de fortes concentrations de commerces de gros et de détail. Il n'y a pas cependant de congruence systématique entre lieu de résidence et localisation des activités exercées comme observé dans les cas des actifs employés dans le secteur industriel. En fait, l'origine de certaines concentrations résidentielles majeures de commerçants et négociants semble remonter aux années suivant la partition, 1948-50, et à l'afflux massifs de réfugiés en provenance du Pakistan occidental. Des camps de réfugiés furent construits, dont un bon nombre dans des quartiers qui correspondent aujourd'hui à des divisions caractérisées par des proportions d'actifs dans le secteur commercial supérieures à la moyenne, certaines d'entre elles abritant également des zones marchandes prospères.

Si les grands secteurs de Delhi apparaissent relativement hétérogènes au niveau de leur type d'habitat et de leur peuplement, il serait toutefois trompeur d'en conclure à une faible ségrégation résidentielle dans la capitale indienne. La ségrégation résidentielle et sociale à Delhi intervient à une échelle plus fine. Ainsi, à Delhi, une grande diversité socio-économique du peuplement et de l'habitat au niveau d'une zone peut très bien aller de pair avec des phénomènes de ségrégation très marquée au niveau d'espaces beaucoup plus restreints. L'organisation socio-spatiale de Delhi pourrait ainsi se caractériser par la combinaison d'une ségrégation résidentielle et sociale au niveau micro-local et d'une certaine dispersion au niveau plus global, dispersion qui renvoie aussi à la distribution spatiale des activités économiques et à l'éparpillement des bidonvilles sur l'ensemble du territoire de la capitale. Les trois principales fonctions économiques de la capitale ont toutefois généré des schémas de distribution spatiale très contrastés pour les actifs employés dans les branches d'activité correspondantes, avec une division globale entre les parties nord et sud de l'agglomération urbaine.

---

30 Récemment, la Court Suprême a ordonné la fermeture des unités industrielles polluantes et nocives dans la ville de Delhi, avec effet à partir du 30 novembre 1996.

## B-1 : Stratégies et choix résidentiels

### • Les migrants aux revenus les plus faibles: invasions de terrain et rapprochement du lieu de travail

Comme observé 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. A 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 (voir infra l'exemple des habitants du bidonville du Stade Nehru): dans ces cas, les choix résidentiels visent à réduire les déplacements quotidiens vers les lieux de travail. Selon une logique similaire, dans les noyaux villageois en cours d'urbanisation dans la périphérie métropolitaine, c'est l'attraction exercée par une offre abondante d'emploi ouvrier qui non seulement déclenche des flux d'immigration mais de plus oriente l'implantation résidentielle des travailleurs migrants à proximité des zones d'emplois. Ce cas a déjà été illustré dans une autre section à partir du village de Harola dans la nouvelle ville industrielle de Noida (voir B2).

#### *Les habitants du bidonville du stade Nehru*

Nous avons vu dans une autre section (B2) comment l'implantation et le développement du bidonville du stade Nehru étaient directement liés à l'ouverture de chantiers de construction, initialement celui du stade, puis ceux d'immeubles d'un complexe administratif, dont certains chantiers toujours en cours. La population du bidonville s'est ainsi renforcée par l'arrivée de nouveaux ouvriers migrants travaillant sur les chantiers proches<sup>31</sup>, ou ailleurs, la situation centrale du bidonville, également bien reliée par les axes de transport au reste de la ville, en faisant une localisation très pratique. Actuellement, près de 40% des actifs enquêtés dans Rajiv Gandhi Camp travaillent dans un rayon de seulement un kilomètre et demi environ dans ou autour du bidonville, et plus du tiers de ceux travaillant hors de leur domicile se déplacent à pied (29%) ou en bicyclette (10%) à leur lieu de travail, annulant ou minimisant ainsi les coûts de transport quotidiens.

Pour les populations à bas revenus ne pouvant se permettre 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. Ceci explique pourquoi 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 transport 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 illégal.

La dynamique de peuplement du bidonville (qui compte environ 12 500 habitants en 1997) repose très largement sur la migration et les effets (directs et induits) de l'attraction exercée sur les populations rurales par la capitale comme pourvoyeuse d'emplois. Selon l'échantillon enquêté en 1995, 76% des résidents sont des migrants, la plupart d'entre eux (91%) d'origine rurale, seulement 4% des résidents 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 ne considère que les deux premières catégories, le rôle du bidonville comme premier lieu d'accueil en ville pour les migrants 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 provenance d'un autre logement dans Delhi (les 39% restant), les raisons données pour ce dernier changement permet d'illustrer un type de mobilité résidentielle tout à fait spécifique de la condition

<sup>31</sup> Le secteur de la construction, au rôle fondateur pour le bidonville, reste encore déterminant pour la survie de ses habitants : ainsi 44% des actifs enquêtés en 1995 étaient employés dans ce secteur, qui en comparaison n'occupait que 8% des actifs de la population active de Delhi selon le recensement de 1991.

des occupants illégaux de terrain : l'éviction et la mobilité forcée, première raison citée par 18% des personnes concernées. Un groupe d'habitants de Rajiv Gandhi Camp avait ainsi été délogé une dizaine d'années auparavant de leur 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 également été détruite, afin de libérer le terrain destiné à la construction d'un des immeubles du complexe administratif. Les familles délogées sont allées s'installer - ou plutôt s'entasser - dans une des sections non affectées du bidonville, provoquant une densification considérable de l'habitat. Des exemples similaires de déplacements forcés ont été relevés dans d'autres quartiers enquêtés : 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 ne faisant dans de tels cas que repousser plus loin les occupations illégales sans en résoudre le problème. Aujourd'hui à nouveau les habitants de Rajiv Gandhi Camp sont directement menacés d'éviction, mais la menace de déplacement semble assortie cette fois d'un projet de relocalisation par l'administration de Delhi (voir B4).

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 oeuvre 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 (ces deux dernières étapes sont développées dans la section B4).

La grande place donnée au rapprochement du lieu de travail dans les localisations résidentielles des populations les plus pauvres peut être mise en parallèle avec les caractéristiques des modes de déplacement quotidien dans la capitale qui ne dispose pas d'un système de transport massif de type métro ou tramway. Les habitants ont ainsi recours à une grande diversité des modes de transport alternatifs. En 1993, 32% des déplacements quotidiens à Delhi sont effectués à pied. Les bus n'assurent que 62% des déplacements quotidiens 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 humaine. Par ailleurs, la dispersion spatiale des activités économiques sur l'ensemble du territoire métropolitain (voir B3), facilite le rapprochement entre lieu de résidence et lieu de travail.

#### • Les sans-logis du vieux centre ville: stratégies de minimisation des coûts de logement et de transport

Pour les migrants sans-logis d'Old Delhi, les stratégies de minimisation des coûts de transport deviennent un facteur fondamental dans leur choix de localisation résidentielle. La prolifération des commerces et ateliers industriels dans la vieille ville (voir B2 et B3), ainsi que des services associés, donc d'activités économiques fortement pourvoyeuses d'emplois informels, a attiré une population flottante de travailleurs migrants masculins, en général non qualifiés, et dont l'insertion résidentielle restent très précaire, nombreux dormant sur les trottoirs et autres espaces publics, ou dans les abris de nuit ouverts par la Municipalité. Une série de services spécialement orientés vers les besoins de cette population s'est développée dans cette partie de la ville : à côté des abris de nuit municipaux, de petits entrepreneurs privés squattent des espaces publics extérieurs pour louer des emplacements de couchage et des couettes, ou même des lits, pour la nuit.

Venant en célibataires, la plupart de ces migrants sans logis sont d'origine rurale (les trois quarts pour l'échantillon enquêté en 1996), et la majorité d'entre eux retournent plus ou moins

régulièrement dans leur village (ou ville) d'origine. En outre, environ la moitié de ceux qui ont encore de la famille dans leur lieu d'origine leur procure une aide financière. L'information préalable sur les conditions de vie et les possibilités d'emploi à Delhi ainsi que l'aide reçue à l'arrivée en ville mettent en évidence le rôle du réseau des apparentés et originaires du même village ou de la même région pour la circulation de l'information et l'insertion en ville des migrants sans logis - comme cela est couramment observé pour les autres migrants<sup>32</sup>. Outre l'attraction propre à une grande métropole et à ses perspectives d'emplois multiples, le choix de Delhi est souvent influencé par la présence de parents, d'alliés ou de co-villageois travaillant déjà dans la capitale, et transmettant des informations sur les possibilités d'emploi. Parmi ceux qui reconnaissent avoir été aidés dans leur première insertion en ville (soit les deux tiers des personnes interviewées), pour trouver un travail ou un endroit pour dormir, le réseau des parents et des co-villageois est abordé dans la majorité des cas, montrant que la condition actuelle de sans-abri ne signifie pas nécessairement que ces migrants opèrent dans un vide familial et social.

Les sans-logis d'Old Delhi font partie intégrale de la force de travail urbaine, et sont en mesure de générer des revenus les plaçant dans le groupe des bas revenus, certes, mais au dessus du seuil de pauvreté, y compris après retenue des envois d'argent à leur famille. Néanmoins, l'insécurité d'emploi et d'embauche, et donc l'absence de garantie de tout revenu régulier, constituent une préoccupation essentielle.

Dans de telles conditions économiques, les contraintes financières et l'incertitude des revenus représentent sans aucun doute un obstacle majeur pour l'accès à un logement. Ce facteur doit cependant être considéré dans une perspective à long terme et en relation avec les autres facteurs explicatifs intervenant, qui forment un système dans lequel des éléments de choix sont souvent présents. Par exemple les contraintes financières sont souvent plus sévères au moment de l'arrivée à Delhi, lorsque le migrant sans-logis doit s'insérer sur le marché du travail. Ensuite, les contraintes financières peuvent résulter non pas tant du niveau moyen de revenu, mais davantage de l'absence de garantie de revenu régulier. Cet élément d'incertitude empêche de nombreux sans-abri aux emplois précaires d'envisager la location d'un logement même s'ils disposent du potentiel financier correspondant, parce qu'un loyer engage des dépenses fixes non ajustables au revenu effectif. A l'inverse, les dépenses pour l'entrée dans un abri de nuit ou la location d'une couette, sont encourues sur une base journalière et peuvent en conséquence être facilement ajustées en fonction du revenu de la journée. Enfin, certains sans-logis qui disposeraient d'une capacité d'épargne suffisante pour une location (seul ou en la partageant), donnent la priorité aux envois d'argent à leur famille ou à l'épargne à long terme pour des projets d'investissements futurs dans leur localité d'origine. En d'autres termes, la préférence est donnée aux conditions de vie de la famille au lieu d'origine sur les conditions de vie du migrant à Delhi, et au futur sur le présent. Dans ce cas, on ne peut pas dire qu'il y ait des contraintes financières absolues empêchant le migrant sans abri de louer une pièce, mais plutôt des contraintes relatives, résultant de ses propres choix et priorités.

La proximité entre le lieu de couchage et le lieu de travail s'avère un autre élément fondamental pour comprendre la situation de sans abri de nombreux travailleurs migrants de Old Delhi et le choix de leur lieu de couchage. Une meilleure proximité du lieu du travail ou de la source d'emplois potentiels est une des raisons reportées explicitement par certains enquêtés pour expliquer leur arrivée initiale sur le trottoir ou dans un abri de nuit, et plus souvent pour expliquer le choix d'un emplacement spécifique pour la nuit. Les faits sont encore plus révélateurs que ces réponses explicites. Ainsi, une très forte proportion des personnes sans-logis interrogées dans Old Delhi travaille dans la vieille ville même (pour l'activité principale 78% de l'échantillon de l'enquête statistique), ou dans des quartiers adjacents. Si l'on s'en tient à l'activité principale, 80% des actifs sans-logis enquêtés se déplacent à pied à leur lieu de travail, le temps de transport moyen est 16 minutes seulement par trajet, et pour 57% d'entre eux dix minutes ou moins. Le coût de

32 BANERJEE (B.), 1986- *Rural to Urban Migration and the Urban Labour Market (A case study of Delhi)*. Himalaya Publishing House, Delhi.

transport quotidien au lieu de travail est en conséquence réduit à zéro pour la plupart des sans-logis. Un emplacement près du lieu de travail ou d'embauche permet ainsi aux travailleurs de minimiser - ou même annuler - leurs dépenses de transport. Il permet aussi d'éviter la fatigue de navettes quotidiennes et d'assurer un repos adéquat, autre facteur vital pour les travailleurs manuels engagés dans des activités exigeant un effort physique intense. En outre, pour les journaliers, une plus grande proximité entre le lieu de couchage et le lieu d'embauche journalière accroît leur probabilité de trouver du travail.

La mobilité résidentielle des sans-logis dans l'agglomération même de Delhi permet de souligner à nouveau l'importance des stratégies de rapprochement du lieu de travail. Les changements de lieux de couchage sont fréquemment observés au cours de l'année, selon la saison et les conditions climatiques d'une part, mais aussi suivant la mobilité professionnelle. Dans ce cas, les travailleurs sans logis ajustent leur localisation résidentielle en fonction des opportunités d'emplois et de la localisation de ces derniers.

Une autre question importante soulevée par la condition des sans-abri est le caractère transitoire (une étape dans un processus d'insertion en ville?) ou définitif de leur situation. Il existe une proportion notable de sans-logis qui vivent dans cette condition depuis dix ans ou plus (16% de l'échantillon) - ce qui n'exclut pas toutefois des séjours réguliers dans la localité d'origine. Pour cette catégorie de sans-logis, en particulier pour ceux qui dorment dans le même abri de nuit ou sur le même coin de trottoir, ou qui répètent le même modèle saisonnier de changement de place de couchage pour les dix ou même quinze dernières années, la condition de sans-abri semble être devenue un mode de vie permanent à Delhi, ou du moins pour la durée de leur vie active, avant le retour définitif au lieu d'origine. Le désir de nombreux sans-logis d'accéder à un logement décent à Delhi est susceptible de rester le plus souvent un vœu abstrait, étant donné les conditions - très contraignantes - nécessaires à la réalisation d'un tel projet : trouver une location bon marché pas trop éloignée du lieu de travail, et obtenir un revenu régulier et un emploi sûr comme exigence préalable à tout changement résidentiel. Les arguments de ceux qui déclarent ne pas vouloir changer pour un meilleur logement, et qui forment un groupe non négligeable, sont aussi révélateurs pour apprécier le caractère temporaire ou pérenne de la situation de sans abri. Ceux qui ne veulent rien dépenser pour un logement ne sont pas nécessairement ceux qui n'ont aucune capacité d'épargne et donc aucun potentiel financier. Dans ce cas, deux types de raisons sont mises en avant pour expliquer l'absence de volonté de payer pour accéder à un logement. Certains sans-logis n'ont pas l'intention de rester à Delhi pour une longue période, et trouveraient donc illogique et inutile de prendre une location. D'autres donnent clairement la priorité à la maximisation de leur épargne, en particulier pour pouvoir envoyer de l'argent à la famille au 'village', et ils essaient donc de minimiser leurs dépenses de logement et de transport, ou même de réduire ces dépenses à zéro. Restant seuls à Delhi, sans leur famille, certains sans logis ne perçoivent pas un logement décent comme une nécessité pour eux. En fait, la plupart des sans-logis interviewés n'ont pas l'intention de rester définitivement à Delhi, mais de retourner un jour dans leur localité d'origine, ou bien d'émigrer vers une autre ville. Ainsi, ils perçoivent leur séjour à Delhi comme limité dans le temps, même si cette situation transitoire peut éventuellement se prolonger pour la durée de leur vie active, et en conséquence un logement n'est pas perçu comme un besoin prioritaire.

En résumé, les pratiques résidentielles de la majorité des sans-logis révèlent des éléments de rationalité économique qui visent à maximiser l'épargne et les envois d'argent à la famille, par la minimisation des dépenses de logement et de transport. Quand la logique de la situation de sans abri à Delhi est une part intégrale des stratégies familiales enracinées au lieu d'origine, avec priorité donnée à la condition économique de la famille au village aux dépens des conditions de vie du migrant en ville, la situation de sans abri du migrant a de fortes chances de se prolonger pendant toute la durée de son séjour dans la capitale.

**• Accès à un logement bon marché et à la propriété dans les lotissements illégaux pour les classes de bas à moyens revenus**

Les lotissements illégaux des périphéries de Delhi, résultant d'un processus d'urbanisation par l'intermédiaire d'un promoteur informel, et qui abritent essentiellement des groupes aux revenus faibles à moyens, apparaissent davantage comme des lieux de relocalisation au sein du territoire de la capitale, que comme des quartiers de réception pour les nouveaux migrants. Certes, dans un contexte de périphérisation de l'offre de logement en location, la recherche de location à bon marché rend compte des choix de localisation résidentielle excentrée d'une certaine section des habitants des lotissements irréguliers, en particulier les nouveaux migrants. Toutefois, ce que révèlent les trajectoires des habitants de ces quartiers, c'est en premier lieu le désir d'accéder à une propriété abordable comme moteur principal des mobilités intra-urbaines à destination des quartiers périphériques illégaux. Dans le cadre de ces contraintes économiques qui limitent fortement les options envisageables en termes de type de quartier, et ne permettent pas en conséquence de tenir toujours compte du lieu de travail dans les choix de localisation résidentielle, un autre facteur intervient toutefois dans le choix de la localité précise de résidence : les réseaux de relations et en particulier d'apparentés. A partir de l'exemple des lotissements illégaux de Mayur Vihar, dans la périphérie est de Delhi, nous analyserons la dynamique de peuplement de ce type de quartier ainsi que les stratégies et pratiques résidentielles mis en œuvre par leurs habitants.

***Les lotissements illégaux de Mayur Vihar, dans la périphérie est de Delhi (Carte 9).***

Ces lotissements illégaux ont attiré initialement des classes de bas à moyens revenus, des populations prêtes 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 de logements enquêtés en 1995 pour cette strate dans la zone de Mayur Vihar sont aussi révélatrices du manque de confort, ou même de la précarité, de nombreuses habitations :

- 18% des habitations construites ne sont pas complètement consolidées,
- 66% des ménages n'ont pour vivre qu'une seule pièce habitable,
- 57% n'ont pas de pièce séparée pour leur cuisine,
- 36% n'ont pas de salle de bain (ni privée, ni collective dans l'immeuble),
- 19% n'ont ni toilettes privées, ni accès à des toilettes communes dans l'immeuble,
- 13% n'ont pas accès à l'eau potable dans leur logement ou immeuble,
- et si seulement 3% n'ont pas d'électricité, c'est par recours - si nécessaire - à des branchements illégaux.

Pour les ménages qui ont acheté une parcelle dans un lotissement irrégulier (58% des ménages de l'échantillon de Mayur Vihar dans ce type d'habitat sont propriétaires), la première raison 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 le gouvernement, comme cela c'est produit dans de nombreux autres lotissements initialement illégaux. L'investissement foncier dans un lotissement irrégulier apparaît donc économiquement raisonnable et sûr à long terme, les propriétaires rentabilisant en outre leur investissement immobilier en louant une ou plusieurs pièces de leur maison.

Les locataires représentent 37% des ménages des lotissements illégaux contre 20% dans l'ensemble de la zone de Mayur Vihar. L'existence d'un secteur locatif non saturé, et surtout le bas niveau des loyers dans les lotissements illégaux des périphéries de Delhi constituent le premier facteur d'attraction pour une telle localisation résidentielle. Nombre de locataires dans ces lotissements se considèrent cependant en transit, et espèrent pouvoir s'installer ultérieurement dans des quartiers de meilleur standing, ou de préférence pouvoir acheter une parcelle pour y construire leur propre logement, quand ils auront prospéré économiquement. Ainsi, comme l'ont montré les entretiens approfondis, certains habitants se plaignent de l'environnement dégradé dans leur lotissement et aspirent à déménager dans de "meilleures" localités, aux alentours plus propres. Si

cette trajectoire reste possible au sein du secteur locatif, en général le passage à la propriété de ces ménages à bas revenus ne pourra toutefois se résoudre que par l'achat d'une parcelle dans un autre lotissement illégal où des terrains sont disponibles, donc souvent encore plus excentré, et où ils pourront bâtir progressivement leur propre maison, au rythme de leur épargne ... mais en étant contraints à nouveau de compromettre leurs attentes sur la qualité des infrastructures et de l'environnement.

L'accès à la propriété et l'accès à des conditions de logement meilleur marché constituent logiquement les deux premières raisons citées le plus fréquemment pour expliquer le dernier changement de résidence au sein de l'agglomération urbaine de Delhi et le choix de la localisation actuelle : respectivement 55% et 24% des personnes concernées dans l'échantillon (c'est à dire résidents en provenance d'un autre logement dans Delhi, en excluant les membres dépendants du ménage qui ont seulement suivi le mouvement familial).

L'enquête statistique de 1995 sur les mobilités spatiales permet d'apprécier la dynamique de peuplement de ces lotissements illégaux : 53% de l'ensemble des résidents de l'échantillon sont des migrants (contre 43% pour l'ensemble de la zone Mayur Vihar), 16% ont toujours habité à Delhi mais sont venus d'un autre logement, et les 31% restant ont toujours vécu dans le même logement (correspondant aux enfants de ceux qui se sont installés au cours des 25 dernières années). Parmi les migrants, 44% sont arrivés directement d'une ville ou village extérieur à la capitale, et 56% ont séjourné auparavant dans une autre (ou d'autres) localité(s) au sein de l'agglomération urbaine de Delhi. Malgré une offre de logements en location assez importante, les lotissements illégaux de Mayur Vihar apparaissent donc davantage comme des lieux de relocalisation au sein du territoire de la capitale, dans des stratégies d'accès à la propriété et/ou de recherche de logement bon marché, que comme des lieux de premier accueil pour des migrants.

S'agissant du type de mobilité résidentielle liée à l'urbanisation pirate et à la transformation de ces lotissements, les observations et premières analyses effectuées suggèrent une hypothèse à approfondir. Dans la première étape de leur développement, ces quartiers attirent des populations à bas revenus en quête de terrain à bâtir et de logement à faible coût. La mauvaise qualité de l'environnement et des infrastructures provoque ensuite des départs parmi les ménages qui ont pu améliorer leur condition économique, et recherchent de meilleures conditions d'habitat, en particulier parmi les locataires. 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.

#### • 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 de familles qui logeaient auparavant dans une pièce en location, par exemple dans le village de Harola enclavé dans la ville nouvelle de Noida, ou encore dans le quartier de Trilokpuri ('colonie' de relogement 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 imposant des contrôles sur l'utilisation de leur espace privé. Dans ces cas de passage d'un logement "en dur" légalement reconnu, mais en location, vers une habitation précaire, autoconstruite ou achetée à son précédent occupant dans un bidonville illégal, la trajectoire résidentielle peut être malgré tout perçue comme ascendante pour les habitants concernés. En effet, 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 aucune 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 que l'on est - propriétaire.

• **Accession à la propriété et meilleur cadre de vie en périphérie pour les classes aisées**

L'accession à la propriété se retrouve à nouveau 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 bon équipement automobile de ces familles aisées rend supportable la contrepartie de leur choix résidentiel, à savoir une forte augmentation des distances quotidiennes vers les lieux de travail.

***DLF Qutab Enclave, vaste complexe résidentiel au sud de Delhi***

Les pratiques résidentielles des citadins en quête d'une meilleure qualité de vie sont illustrées avec le cas de *DLF Qutab Enclave*<sup>33</sup>, un des vastes complexes résidentiels mis en oeuvre au sud du Territoire de Delhi dans le cadre d'un plan d'aménagement du gouvernement en association avec des promoteurs privés (voir B2). Le peuplement de ce complexe résulte majoritairement d'un mouvement de desserrement de la capitale. Ainsi, selon l'enquête de 1995, 65% des résidents habitaient auparavant dans l'agglomération même de Delhi, seulement 9% dans la ville de Gurgaon ou ses villages et zones résidentielles avoisinantes (où le complexe de DLF Qutab Enclave est situé), et 26% proviennent de l'extérieur de l'aire métropolitaine<sup>34</sup>. Parmi ces derniers, certains avaient déjà des attaches avec la capitale (autres membres de la famille y résidant, ancien lieu de travail), en particulier des fonctionnaires retraités qui étaient en poste dans d'autres Etats de l'Inde, et désireux de venir prendre leur retraite près de Delhi.

L'accession à la propriété constitue le motif principal donné par les habitants de DLF Qutab Enclave pour expliquer leur changement de logement au sein de l'aire métropolitaine : 69% le citent en première raison, et encore 6% en raison secondaire<sup>35</sup>. Pour ces nouveaux accédants à la propriété, ce choix résidentiel répond d'abord à des considérations financières, le coût des terrains à bâtir et des logements déjà construits y étant plus abordable que dans la capitale même affectée par une pénurie d'espace constructible. En particulier, malgré une forte inflation des prix du foncier et de l'immobilier à DLF Qutab Enclave, les prix y restent nettement inférieurs à ceux pratiqués dans le sud de Delhi, zone convoitée par les classes aisées en raison de son image sociale. L'image de marque et le statut attaché à ce nouveau complexe résidentiel en font donc une alternative attractive pour les classes moyennes et supérieures. Pour certains acquéreurs, l'achat d'une parcelle ou d'un appartement dans ce nouveau quartier n'est d'ailleurs qu'un investissement immobilier spéculatif. Les raisons financières peuvent également intervenir pour les locataires (20% des ménages enquêtés), dont certains ont trouvé dans ce quartier excentré des loyers d'environ un tiers de ce qu'ils payaient auparavant dans Delhi, et étaient donc prêts à accepter de longs déplacements pour aller travailler, à partir du moment où ils pouvaient réaliser une économie.

Les considérations environnementales, utilisées dans les campagnes publicitaires des promoteurs, ne sont certes pas absentes : la recherche d'un meilleur cadre de vie et de plus d'espace sont des raisons citées par 24% des résidents (le plus souvent en combinaison avec d'autres motifs) en

33 Voir aussi la contribution de M. Sidhu annexée à la partie B1.

34 Ces pourcentages excluent les cas de personnes ayant toujours vécu dans le logement enquêté, soit seulement 2,5% de l'ensemble de la population résidente (correspondant aux enfants nés depuis l'installation dans le logement).

35 Les proportions concernant les différentes raisons du dernier changement de logement se rapportent aux personnes qui habitaient auparavant dans un autre logement au sein de l'aire métropolitaine de Delhi, en excluant de ce calcul les membres dépendants du ménage ayant suivi le mouvement familial.

particulier parmi ceux qui habitaient auparavant à Delhi même. Bien que cette nouvelle localisation entraîne de plus longues distances quotidiennes vers le lieu de travail, cet inconvénient est compensé par la perspective d'un lieu de résidence plus calme et moins pollué qu'en pleine ville. Pour ceux qui étaient déjà propriétaires d'un logement dans la capitale, ces avantages comparatifs constituent la raison principale de leur nouvelle acquisition. Le facteur environnemental peut aussi occuper la première place pour les ménages aux revenus les plus élevés, qui ont les moyens financiers d'acheter dans le sud de Delhi, mais font un choix délibéré de s'installer à DLF Qutab Enclave, pour y bénéficier d'un meilleur cadre de vie et des équipements de confort. En outre, comme l'ont montré les entretiens approfondis, l'appréciation de l'environnement constitue un facteur de fixation des familles ayant quitté Delhi pour cette nouvelle localisation : en dépit des plaintes sur l'insuffisance des services dans le complexe résidentiel, elles n'envisagent en aucun cas de retourner vers des quartiers plus centraux - et plus congestionnés - de la capitale.

La condition indispensable pour avoir accès à une propriété immobilière sans coût exorbitant et à un meilleur environnement en s'installant à l'extérieur de la capitale, mais sans souffrir des inconvénients dus à cet éloignement, est de posséder son véhicule personnel, afin de rendre possible les trajets quotidiens vers des lieux de travail éloignés, pouvoir acheter en ville certains biens de consommation non disponibles dans le quartier et disposer d'un choix plus large, et pour continuer d'entretenir par des visites son réseau de socialisation. Le système de transport en commun desservant la zone de DLF Qutab Enclave est en effet encore mal développé : les autobus publics ne passent que sur la route nationale principale, et ne desservent pas les différents secteurs du complexe résidentiel, très vaste ; quant au système d'autobus privés affrétés par le promoteur DLF, il s'avère peu pratique, pas assez fréquent, et relativement cher pour des revenus moyens.

Or près de la moitié des actifs enquêtés dans DLF Qutab Enclave travaillent dans Delhi même, et la moitié des élèves et étudiants doivent également se déplacer à Delhi pour leurs études. Le temps moyen de transport pour se rendre au lieu de travail est de 36 minutes, avec une forte variabilité (écart type de 25 minutes)<sup>36</sup> ; pour un tiers des actifs travaillant hors de leur domicile 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 enregistrés dans les autres quartiers périphériques étudiés, les résidents de DLF Qutab Enclave n'apparaissent pas particulièrement handicapés par leur localisation, ce qui tient bien évidemment aussi aux moyens de transport utilisés. Ainsi 51% des personnes travaillant hors de leur domicile utilisent une voiture particulière, 20% leur moto ou scooter, 19% les autobus privés 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 relever, une proportion notable des actifs résidant à DLF Qutab Enclave travaille à leur domicile (23% de l'ensemble des actifs de l'échantillon). Ceci reflète deux caractéristiques de ce 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 chez eux, ce qui peut également correspondre de leur part à une stratégie de relocalisation de leur lieu de travail au lieu de résidence.

#### **B-4 : Politiques urbaines et acteurs non-institutionnels**

---

Les politiques urbaines extrêmement volontaristes, bien dotées financièrement et conçues selon des schémas classiques inspirés de l'école anglaise de planification, ont connu de gros défauts

---

36 Le calcul des temps moyens de transport au lieu de travail et de leur distributions exclue les personnes travaillant à leur domicile.

d'application qui ont conduit à la déformation du schéma initial, d'autant plus que l'ampleur et la persistance du flux migratoire ont été constamment sous-estimés. Dans le cas de Delhi, la formation des acteurs publics, en particulier des urbanistes, a été très fortement influencée par les exemples de planification urbaine britannique de l'après-guerre. Les orientations des organismes internationaux, qui avaient tous leur siège à Delhi, ont été débattues mais non appliquées dans la capitale, ou de façon symbolique: tel a été le cas des projets de "Urban Basic Services" promus par l'UNICEF, des réformes foncières prônées par US-AID, ou du recouvrement des coûts prôné par la Banque Mondiale.

En théorie, la construction des politiques publiques paraissait d'une grande logique:

- strict contrôle des loyers maintenant un accès à des logements à faible coût pour la population à faibles revenus ;
- construction de logements pour fonctionnaires et personnel des services de la capitale ;
- construction de logements pour classes moyennes basses ou élevées, soit directement, soit à travers des concessions de terrains à des sociétés ou à des coopératives ;
- allocation mesurée et très contrôlée de terrains, en accord avec le Plan et avec les priorités définies ;
- destruction des bidonvilles et des taudis et relogement des habitants dans des lotissements aménagés par la puissance publique en périphérie.

Dans les faits, ces politiques urbaines n'ont pas répondu à la demande, certes du fait de la migration et de l'afflux de population démunie, mais aussi du fait de distorsions entre la réalité de la demande et l'image que la puissance publique s'en faisait: par exemple, la mise sur le marché de terrains nouveaux par la Delhi Development Authority a été trop lente, et elle a créé une rareté artificielle de terrains qui a engendré une spéculation extrêmement forte. L'offre de logements à faible coût a été inégale selon les années, en dents de scie. Le blocage des loyers a certes profité aux faibles revenus, dans un premier temps, mais pas dans le long terme, puisqu'il bloque mécaniquement l'augmentation des revenus de l'impôt sur la propriété, et puisqu'il décourage les capitaux de s'investir dans l'immobilier en vue de revenus locatifs réguliers.

#### • Des pratiques résidentielles qui résistent aux planificateurs

##### *Le cas de Rajiv Gandhi Camp, le bidonville du stade Nehru*

Le bidonville de Rajiv Gandhi Camp a commencé à se former pendant les années 78-80, alors que des évictions de bidonvilles avaient lieu dans le quartier tout proche de Lodi Road, et surtout, alors que la construction du Stade Nehru offrait de nombreuses opportunités d'emploi à des travailleurs peu ou pas qualifiés. La zone où se trouve le bidonville est donc de construction récente, et a été complètement transformée par les travaux suscités par les Jeux Asiatiques de 1982 (voir aussi B2 et B1). La construction de grands ouvrages d'art (pont routiers), d'immenses stades et d'hôtels de luxe et d'immeubles de grande hauteur, fut décidée en complète contradiction avec le plan d'urbanisme de 1961.

Ce bidonville a toujours été considéré comme "provisoire" par les autorités, il n'a donc jamais été question de le reconnaître, de le stabiliser et de le réhabiliter. Il n'apparaît pas sur les cartes. Il comprend environ 2500 huttes et 12500 habitants et présente une situation contrastée d'une ruelle à l'autre, d'une hutte à l'autre : qu'il s'agisse du pavage et du nettoyage des rues, de l'accès aux latrines publiques, de l'éclairage public, de l'accès à l'eau grâce aux bornes fontaines publiques, l'ensemble des services est déficient, et profite à certaines parties du bidonville plus qu'à d'autres. Un certain nombre de bidonvillois ont fait preuve d'imagination pour pallier les carences en services: connections sauvages pour l'électricité, utilisation de pompes à main individuelles pour récupérer de l'eau de la nappe phréatique, huttes abritant des centres de santé ou de "formation" privés, écoles coraniques privées: l'initiative individuelle constitue la première stratégie de survie pour obtenir les services de base, bien avant l'organisation et la lutte solidaire. La dangereuse proximité du drain à

ciel ouvert, devenu un égout du fait du grand nombre de déchets qui y sont déversés, constitue un danger immédiat, en particulier pour les enfants.

L'obtention des services résulte d'une négociation très dure qui implique d'une part les habitants du bidonville et leurs représentants informels (les *pradhans*), d'autre part les politiciens locaux et l'administration. Il est normalement prévu qu'aucun service ne soit fourni au quartier, puisqu'il est complètement illégal. Tout service fait donc l'objet d'un intense marchandage, qui se produit de préférence en période électorale. C'est pendant cette période que nous avons vu apparaître des pompes à eau individuelle (six en une semaine), des terrassements pour le pavage de ruelles à l'entrée du bidonville, tandis que les institutrices, fait exceptionnel, faisaient du porte à porte pour vanter les mérites de la formation des adultes, et que des balayeurs venaient enfin nettoyer les ordures et les drains bouchés à l'intérieur du quartier. La période électorale est également le seul moment où fonctionne le réservoir d'eau situé à l'entrée du bidonville. Ces services sont donc le résultat de promesses électorales, car le bidonville fonctionne dans cette période comme un important réservoir de bulletins de vote. Les bidonvillois sont intensément courtisés, et ils savent qu'ils seront selon toute vraisemblance oubliés jusqu'aux élections suivantes: toutes nos enquêtes (Mars 1996, Avril 1997, Mars 1998) montrent, invariablement, que les politiciens, y compris les conseillers municipaux les plus assidus et les plus "proches de la population", ne remettent pas les pieds dans le bidonville, une fois qu'ils ont été élus...jusqu'à la campagne électorale suivante.

L'insertion dans le bidonville n'est pas une procédure aisée. D'après les interviews menés (mêmes dates), les différentes étapes permettant une intégration et donnant l'espoir de rester logé dans le bidonville (puis éventuellement d'être intégré dans une opération de relogement) sont les suivantes: trouver un travail ; construire sa propre hutte ; obtenir la "*ration card*" (carte permettant d'avoir accès aux boutiques vendant des produits de base à des prix subventionnés). Cette carte, paradoxalement, sert de certificat de résidence. Elle apparaît extrêmement importante puisqu'elle sert souvent de préalable à l'établissement de la carte d'électeur, et donc de citoyen de la ville de Delhi. Cette dernière procédure, qui coûte de l'argent à payer aux intermédiaires, est donc la plus complexe, et requiert de nombreux appuis informels, en particulier de la part des leaders de bidonvilles (*pradhans*) et des politiciens, pour avoir accès à l'administration.

En définitive, les habitants mènent en permanence une double stratégie (conduite de façon totalement individualiste, en l'absence de cohésion et esprit de groupe): la première stratégie, prioritaire, consiste à s'assurer en permanence de gagner du temps vis-à-vis de la menace de déguerpissement. Tout équipement nouveau, qu'ils parviennent à négocier à l'arraché, est donc une victoire dans ce sens. La deuxième stratégie consiste, vis-à-vis des autorités, à accepter le principe du déménagement et à poursuivre la procédure qui est proposée, à l'aveuglette, dans la mesure où l'administration donne une quantité minimale d'information. Cependant, une minorité seulement peut poursuivre cette stratégie: elle est réservée à ceux des habitants qui possédaient déjà une "*ration card*" en 1990, et à ceux qui sont en mesure de payer des sommes importantes (5'200 roupies, ce qui représente plusieurs semaines de salaire) en tant que promesse d'achat, auprès de l'administration.

L'information que reçoivent les bidonvillois est qu'ils risquent d'un jour à l'autre d'être chassés de Rajiv Gandhi Camp. Ils savent que la procédure sera extrêmement rapide et brutale, car les autorités veulent éviter tout recours devant la justice, et qu'ils doivent payer environ 12'700 roupies (environ 2'000 FF) pour avoir droit au relogement. Mais aucun ne connaît la localisation exacte du relogement, ni sa surface (les informations varient du simple au double d'un bureau à l'autre, d'un mois à l'autre). La date du relogement est inconnue, et nul ne sait rien des possibilités d'emploi existant sur place.

La politique de relogement des bidonvillois est donc marquée par le manque de transparence. En contraste frappant avec la façon dont sont décrites et publicisées les grandes opérations

d'aménagement de Papankala ou D.L.F., la politique de relogement des habitants des bidonvilles, qui implique l'utilisation de terrains tout proches de ces grandes opérations, demeure obscure et très peu documentée. L'affichage des grands principes (pas de destruction sans relogement, utilisation des terrains publics dans le respect du plan d'urbanisme), n'est donc pas suivie de la mise en oeuvre d'une politique qui bénéficierait du consensus de la population civile ni même de l'accord des "bénéficiaires".

Face aux structures de décision, la diversité des situations des habitants par rapport aux moyens financiers, à la date d'arrivée, aux relations avec les leaders et les politiciens, à des religions différentes, les empêche complètement de s'organiser. Nulle réunion, nulle délégation représentant le bidonville dans son ensemble: la division et la défiance sont partout et expliquent sans doute que les politiciens puissent si facilement abandonner leurs électeurs sans tenir leurs promesses, ou que l'administration maintienne l'opacité quant aux procédures entamées.

### B-5 : bibliographie selective

---

Les références ponctuelles, ou ne concernant pas Delhi, ne sont pas reprises ici.

Pour consultation des rapports sur convention et des documents de travail:

- à Delhi : à la bibliothèque du Centre de Sciences Humaines, 2 Aurangzeb Road, New Delhi 110 011, Inde.

- à Paris : à la bibliothèque du Centre Français sur la Population et le Développement (CEPED), 15 rue de l'Ecole de Médecine, 75 006 Paris.

[1] [2] DUPONT (V.), 1997 - "Les "rurbains" de Delhi", *Espace, Populations, Sociétés*, N° 2-3, pp. 225-240.

[1] [2] [3] [4] DUPONT (V.), DUREAU (F.), 1997 - "Pratiques résidentielles et impact sur les dynamiques et la segmentation de grandes métropoles. Etudes des formes de mobilité spatiale des populations de Bogota et de Delhi. Rapport Final", Convention CNRS-ORSTOM : CONV940034VILL, Bogota et New-Delhi, ORSTOM, 179 p.

[1] [2] [3] DUPONT (V.), DUREAU (F.), LULLE (T.), 1996 - "Bogota - Delhi : portraits en travelling de deux métropoles du Sud", *Courrier du CNRS*, N° 82: *Villes*, pp. 72-74

[2] [3] DUPONT (V.), MITRA (A.), 1995 - "Population distribution, growth and socio-economic spatial patterns in Delhi. Findings from the 1991 census data". *Demography India*, Vol. 24, N° 1&2, pp. 101-132.

[1] DUPONT (V.), TINGAL (D.), 1997 - "Residential and economic practices of pavement dwellers in Old Delhi", *Working Paper Series* N° E/186/97, Institute of Economic Growth, 41p.

[4] MILBERT (I.), 1996 - "Social policies, competition and electoral politics: an explosive cocktail in a New-Delhi slum", Communication présentée à 8ème Conférence Générale de l'EADI: Globalisation, Compétitivité et Sécurité Humaine, Vienne, 11-14 septembre 1996, 14 p.

[4] MILBERT (I.), 1997 - "Quelles politiques pour lutter contre la pauvreté en Inde", *Historiens & Géographes*, N° 356, pp. 363-374.

[4] MILBERT (I.), 1998.- "Les politiques urbaines à Delhi", Convention CNRS-ORSTOM: Pratiques résidentielles et impact sur les dynamiques et la segmentation de grandes métropoles. Etude des formes de mobilité spatiale des populations de Bogota et de Delhi. Genève, IUED, 61 p.

[2] [3] MONTEZUMA (R.), 1996 - "Rapport de mission à Delhi dans la perspective d'une comparaison avec Bogota: observation visuelle de l'organisation spatiale de la ville et des modes d'utilisation de l'espace". Pratiques résidentielles et impact sur les dynamiques et la segmentation de grandes métropoles. Etudes des formes de mobilité spatiale des populations de Bogota et de Delhi. Convention CNRS-ORSTOM : CONV940034VILL, Bogota, 63 p.

[2] [3] SIDHU (M.), 1995 - "Survey on spatial mobilities in the metropolitan area of Delhi. Working paper N° 2: Residential profile of the studied areas". ORSTOM-IEG, New Delhi, 143 p.

[1] [2] SIDHU (M), 1998 - "Environmental factors and residential practices of the populations in the Delhi Metropolitan Area. The case of DLF Qutab Enclave." Communication au séminaire *Delhi Games: Use and Control of the Urban Space - Power Games and Actors Strategies*, CSDS, Delhi, 3-4 Avril 1998, 33 p.

[3] TINGAL (D.), 1996 - "Survey on spatial mobilities in the metropolitan area of Delhi, Working Paper N°4: Report on pavement dwelling areas and night shelters in Old Delhi", ORSTOM-IEG, Delhi, 59 p.

#### Autres auteurs

[4] BANERJEE (B.), 1994 -Policies procedures and techniques for regularizing irregular settlements in Indian cities - the case of Delhi, *Amsterdam, Free University Urban Research Working Papers* n°34.

[4] BILLAND (Ch. J.), 1990 -*Delhi Case Study: formal Serviced Land Development*, USAID, New Delhi.

[3] 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.) (éds), *Indian Cities. Ecological Perspectives*, Concept, New Delhi, pp. 121-149.

[2] [4] JAIN (A.K.), 1990 -*The making of a metropolis* . National Book Organisation, New-Delhi.

[2] [3] [4] NAGPAUL (H.), 1988 - "Delhi", in: DOGAN (M.), KASARDA (J.D.), *The Metropolis Era*. Vol. 2. Mega-Cities, Newbury Park: Sage, pp. 184-211.

[4] SINHA (B.D.), GOSH (A.K.) - *Socio-economic facilities to slum dwellers. a study of two squatter settlements in Delhi*. New-Delhi, HSMI Research Report n°4, non daté.

[2] [3] [4] SUNDARAM (K.V.), 1978 - "Delhi. The National Capital", in MISRA P.P. (ed), *Million Cities of India*. New Delhi: Vikas, pp. 105-154.

[2] [3] [4] MEHRA (A.K.), 1991 -*The Politics of urban Redevelopment. A study of Old Delhi*. Sage Publications, New Delhi.

[4] ZERAH (M.-H.), 1997 - *Contribution à l'analyse des infrastructures urbaines: la réponse des ménages à l'inconstance de l'offre d'eau à Delhi*, thèse de doctorat, 2 tomes, Paris XII.

## DLF QUTUB ENCLAVE - A RESIDENTIAL COMPLEX IN DELHI METROPOLITAN AREA

*Mriga SIDHU*

### **B-1 : Residential strategies and choices**

---

#### **1. Introduction**

The general purpose of this contribution is a presentation and discussion in the context of a research programme on the perception of people regarding their environment (physical and social) and consequently how this influences their residential choice<sup>37</sup>.

#### **Research Objectives**

The main objective of this research was to understand the perceptions of a section of population with respect to both physical and social aspects of their environment and the different types of residential practices or strategies thus developed. It aims to analyse the various factors and their relative importance in the making of such residential strategies or choices and consequently its impact on urban dynamics.

#### **System of Investigation and studied area**

This research has employed both the :

- i) Observational data at the ground level and secondary information from reports and meeting with officials and important people of the neighbourhood<sup>38</sup>.
- ii) Anthropological survey in the form of in-depth interviews across a cross section of the inhabitants of the studied area

The case study presents a new residential township located outside the limits of the South Delhi territory, namely DLF, Qutub Enclave, developed by a private builder who has attracted population, mostly the higher economic status, through promises of a better environment and a better quality of life.<sup>39</sup>

A sample of 21 households was purposely selected from the files of the statistical survey conducted for the main project on Delhi<sup>40</sup>. The individuals were selected in order to represent the main categories of inhabitants with respect to the following socio-demographic criteria: age, sex, residential status (tenant or owner) and migratory status (migrant or native according to duration of stay). To conduct the in-depth interviews a schedule in the form of a guide with open ended questions was used. This interview guide was organised on the basis of a chronological frame documenting three phases of the individual's life and housing conditions: the previous dwelling, the present dwelling and future plans.

Environment has been looked at from two aspects :

---

37 This research was part of the collaborative Project on patterns of population mobility in the metropolitan area of Delhi, between ORSTOM (French Institute of Scientific Research for Development through Co-operation) and the CSH (Centre de Science Humaines) and the IEG (Institute of Economic Growth) Delhi. This research received financial support from ORSTOM and technical & intellectual support from CSH.

38 Sidhu (M.), 1995. 'Survey on Spatial Mobilities in the Metropolitan Area of Delhi: Residential Profile of the Studied Areas'. Working Paper No.2, ORSTOM-IEG, New Delhi.

39 Sidhu (M.), 1997. Survey on Spatial Mobilities in the Metropolitan Area of Delhi: In-depth interviews on environmental factors and residential practices. Working paper No.5, Vol. III- ORSTOM-CSH. 1997.

40 Dupont (V.) 1997. 'City Histories-Life Histories: Changing Equations, Migration Surveys and Biographical Data Collection in Delhi'. *Contributions CSH 97/7*, Centre de Sciences Humaines, New Delhi, 1997, 24 p.

- i) physical environment which cover infrastructure and basic services like water, electricity housing conditions and transport;
- ii) social environment which cover services like health, education, recreation and aspect of social security.

## 2. Perception of the environment and residential strategies

The term «strategy» is to be understood *at the level of the State (macro)*, in terms of either the interventionist policies or the incentive policies at the national, state and local level of governmental functioning. Such policies brought forth the forming of a vast plethora of legislation pertaining to urban development and have been promulgated to check the forces of massive urbanisation, industrial growth, rapid transportation and environmental deterioration. The objective of such policies at the three levels of government was to rebuild and redesign human shelters and settlements or to regulate and manage their growth. This was done within a framework of town planning and housing laws, the formation of the Master Plan Delhi (1962), the Land Acquisition Act (1894), the Urban Land (Ceiling and Regulation) Act (1976), the Rent Control Act, Land use zoning regulations, Building bye laws in the Master Plan (1962), the Slum Clearance Act are some of the legislations by which the state can intervene to control the use of urban space and development. Law or legislation thus actually becomes a tool for directing socio-economic change. Also legislative growth has been accompanied by growth in the administrative machinery for implementation leading to a significant growth of government intervention in the land delivery and land development system. There are nearly 180 acts relating to the housing and urban development sector<sup>41</sup>. But the existing legislation's have many anomalies and have been playing a rather restrictive role than a facilitative role in the area of housing and subsequently urban expansion<sup>42</sup>. Thus there has been a shift from the concept of «state as a provider» to that of the «market as a provider and leveller» in India as observed in increased privatisation in the key sectors of housing. DLF, Qutub Enclave, an integrated township across the Southern Delhi border is an example of such privatisation.

According to P.S.N. Rao, 'Privatisation has today come to occupy the centre stage of public policy deliberations'. (Rao 1993)<sup>43</sup>. He argues the need for privatisation in the housing sector, which primarily involves a principal element - a private enterprise, and in reality means an adjustment of roles between the state and the private developer.

*At the individual level (micro)* the residential 'strategies' employed are more subtle and intrinsic. A residential choice is made either to access more space, cheaper rents, for a higher status in society, to be close to work place or for a better quality of life and environment. These strategies vary according to the factors that motivate an individual to move to a desired location.

Thus an analysis of such factors which determine the choice of a locality are important to an urban planner in order to structure urban space for development. These factors vary across various socio-economic groups which will be discussed subsequently. First and for most the socio-economic level of people moving to such peripheral locations developed by a private developer is generally of the higher middle to higher income status. Though there is a social responsibility on the private developer to provide housing for all sections of the society, under the 20 Point Programme by the Central and State governments and there have been plots allotted to the economically weaker

41 Balachandran (M.K.); 'Legislative Framework for urban Planning in India'. *Nagarlok*, Vol XIII, Jan-March 1981.

42 Wadhwa (K.), Rent Control Act, *Nagarlok*, Vol. XXV, Oct.-Dec. 1993 Delhi;  
Vagale (L.R.) 'Town & country planning legislation in India. The pattern & Progress', *Nagarlok* Vol XXV, Oct-Dec. 1993 New Delhi.

43 Rao (P.S.N.), 1993. 'Law and Privatisation of the housing sector in India'. *IIPA, Nagarlok*. Vol XXV Oct.-Dec., New Delhi.



sections but in reality due to the inflationary cost of construction over a period of time these plots are beyond the scope of the weaker sections.

The planned development of this colony was started in the early 80's and at this point of time the developer attracted its customers on the basis of a better quality of life and a pollution free environment together with cheaper land values as compared to the city. With the quality of the urban environment in Delhi on the decline this residential township at the periphery of South Delhi just across its border became an attractive proposition for many residents of Delhi<sup>44</sup>.

But it is primarily the *economic factors* which attracted the people to this peripheral location. Thus access to land at cheaper cost or to housing at lower rental values primarily motivated the people to make this residential choice and this factor was common for all socio-economic groups, though the intrinsic reasons varied. The higher economic group could access more space with the finance available and live a grander style of life, which would also increase their status in the society. For the middle income group such residential choices were made to save on the family budget without compromising on living space. Also the fact of «owning» one's own house gave security and social acceptance in a materialistic society which grants an individual status according to the «assets» (fixed and movable) owned by him.

Residing in such peripheral areas may mean a saving on the family budget or an increase in status but it has other costs involved in terms of time and money spent for commuting longer distances to the workplace in the city or for other reasons such as recreation, health services or education for the population settled here. Though this area has been developed as an integrated residential town and has health and education services quite a few of the respondents still maintain link with their physicians in the city finding the health services unsatisfactory and expensive. There are provision only for education till middle school level and residents have to send their children for higher school and college education to the city of Delhi. Recreational facilities are very few and expensive available only for the high socio-economic group and the majority of the population travel to Delhi to satisfy their recreational needs. Thus in all aspects of their social environment the residents maintain links with the city and it involves costs in terms of extra time, effort and finances (Sidhu 1997).

There are various strategies seen at the family level in *the management of the transport budget*. Though transportation facilities have been provided by the developer in the form of a private bus service running from its area to the city at fixed hours it proves to be time consuming for the residents as the service is not frequent enough. Public transport is accessible only from the main highway due to the spread of each phase of this area and it proves to be ineffective to use such transport. Thus a majority of the population have to rely on their own transport<sup>45</sup>. Women and children studying in the city were the most affected by the insufficiencies in transportation. Women depended on their husbands to take them to the city visits to the doctor or monthly purchases for the house, they sometimes adequate by going to the city in the morning and coming back only in the evening with the husband to save on the transportation costs. Recently only there has been an influx of cycle-rickshaw pullers which have helped to alleviate transportational difficulties within the widespread residential area, but the residents found their service charges high as compared to those of the city<sup>46</sup>.

44 Among others see: VHAI, 1993. A Tale of two cities. New Delhi; The Hindu. Survey of the environment. 95-97; Sharma (R). 1993. Status of the Urban Environment: Delhi, Bombay, Ahmedabad, Vadodara. NIUA. *Urban India*, Vol. XII. Jul-Dec., New Delhi.

45 Results of the statistical survey 1995 in this region show that over 70% of population survey use their own transport.

46 From the year 1997 during the round of indepth interviews it was observed that the rickshaw pullers have been allowed by the private developer to enter the residential complex of DLF Qutub Enclave.

Another force of attraction acting on the making of a residential choice to this area is the *opportunity for employment*, due to the development of this area, in business, construction trading, services and professionals. Many urban villagers whose agricultural lands have been developed for this residential complex have established new businesses in construction, trading and services besides their traditional business of selling milk and dairy products.

Also companies like Maruti Udyog Ltd. a public limited company has got flats constructed for its employees on an easy pay back installment bases so as to have its employees near its factory in Udyog Vihar which is 20 minutes commuting time from this residential complex. Similarly another private company ITC (Indian Tobacco Company) has constructed residential accommodation here for its employees working in Delhi and the employees have no choice but to shift to such peripheral areas. In the first case such residential choices are done to cut on commuting time while in the latter these are made to cut costs on high rentals in the city. Besides there are many commercial centres developed by the developer which have been bought by big multinational like Coca Cola, Pepsi etc. to provide office and residential space for their employees. (M.Sidhu 1997 pg. 95). Also individuals who have set up factories near Gurgaon or Sona (near the industrial region of Faridabad in the state of Haryana) shift to this peripheral area to cut on the commuting time and also maintain links with the City (Delhi) for business purposes. (M.Sidhu 1997 pg. 38-39).

Another factor consistently found among a majority of the respondents was an *effort to improve standards of living and to find a better environment*. Infrastructurally this residential complex has all the basic services like water, electricity, network of roads drainage and sewage. Transportational links are there though not very efficient and the developer has provided for security systems within each phase of the complex. It was seen that the individuals who maintained 'links' with the City on account of work were happy to come back to a quieter, cleaner and peaceful place at the end of the day. But among the younger age group who were staying with parents but travelling to the city for studying, there was a feeling of being 'cut off' from the life of the City. They felt restricted in many areas like access to extra educational and recreational facilities and would like to shift back to the City. Also non-working women felt alienated from their social life which they had in the City as this complex does not have many recreational facilities except for a club which caters to the higher economic group. The older age group (over 50 years) were the most satisfied and felt they had a better quality of life here than in the City. Their links with the city were minimum. The middle aged group who were travelling to the city everyday were also among the most satisfied in making this residential choice as they could access services both of the city and this peripheral area. All respondents agreed that the environment with regard to the physical aspects of pollution levels of air, water, and congestion together with basic services was much better in this peripheral region as compared to the City but the level of satisfaction varied accordingly to different age groups.

Once having made a residential choice on account of economic reasons it is the environmental factors which become important to the individual for his continued stay in this region despite inadequacies in areas of transportation or social infrastructure.

The cultural factors in India are also important in understanding the shift to peripheral locations. Unmarried children usually stay with their parents and married children may stay or shift to nearby locations to be near their parents. Shift to such peripheral areas may be due to the presence of friends or relatives already living in such areas. It is usually friends or relatives who will locate the residence for the individual and strike a deal with the owner or property agent to rent or buy property. (Sidhu 1997: 34, 63, 113). The younger generation staying with or near their parents express a desire to shift back to the city but are unable to leave their aged parents alone. (Sidhu 1997: 7, 113).

A mention must be also made of the *external «constraints»* which are working for determining residential choices. First of all it is the availability of land or housing for buying or renting which decides residential strategies. As seen in the expansion of the city and the growing density land has become a very rare and valuable commodity. This has pushed city dwellers to peripheral areas of the city. Initially the cost of such peripheral areas is low but with passage of time and increasing urbanisation the costs of such land increases and is further inflated by vested interests pushing the price further. Such areas are accessible then to the higher economic groups pushing the lower and middle income groups to further far flung areas. What is seen is a movement of the initial residents, who had bought land at low costs to outer less developed areas in order either to access more space or for financial benefits. A high rate of substitution was seen in the original allottees of the flats in Chandralok DLF, Phase IV. These were the employees of the Maruti Udyog Ltd. who shifted to cheaper sectors of HUDA (Haryana Urban Development Authority) for financial gains or to access more space. Thus increase in property prices would affect residential strategies and choices.

As stated earlier the interventionist policies of the government as seen in the promulgation of laws like against encroachment, the slum clearance laws, land ceiling laws, and many other such legislation have a direct effect on residential strategies. On account of eviction or rehabilitation measures sections of the population are shifted and settled in pre-selected sites. Then due to the restrictive role of certain legislations like the Rent Control Act, and Urban Land (Ceiling and Regulation) Act 1976 which have not been able to bring about the desired result inefficient and sub-optimal use of land is seen which has resulted in a «parallel» economy or has dried up the supply of housing for the middle and low-income household due to speculation in land and buildings. The incentive urban policies on the other hand like the Social Housing Schemes<sup>47</sup>, have encouraged slum renovation and progressive housing development by DDA (Delhi Development Authority) – with conferment of occupying rights which have provided conditions favouring certain type of population movements.

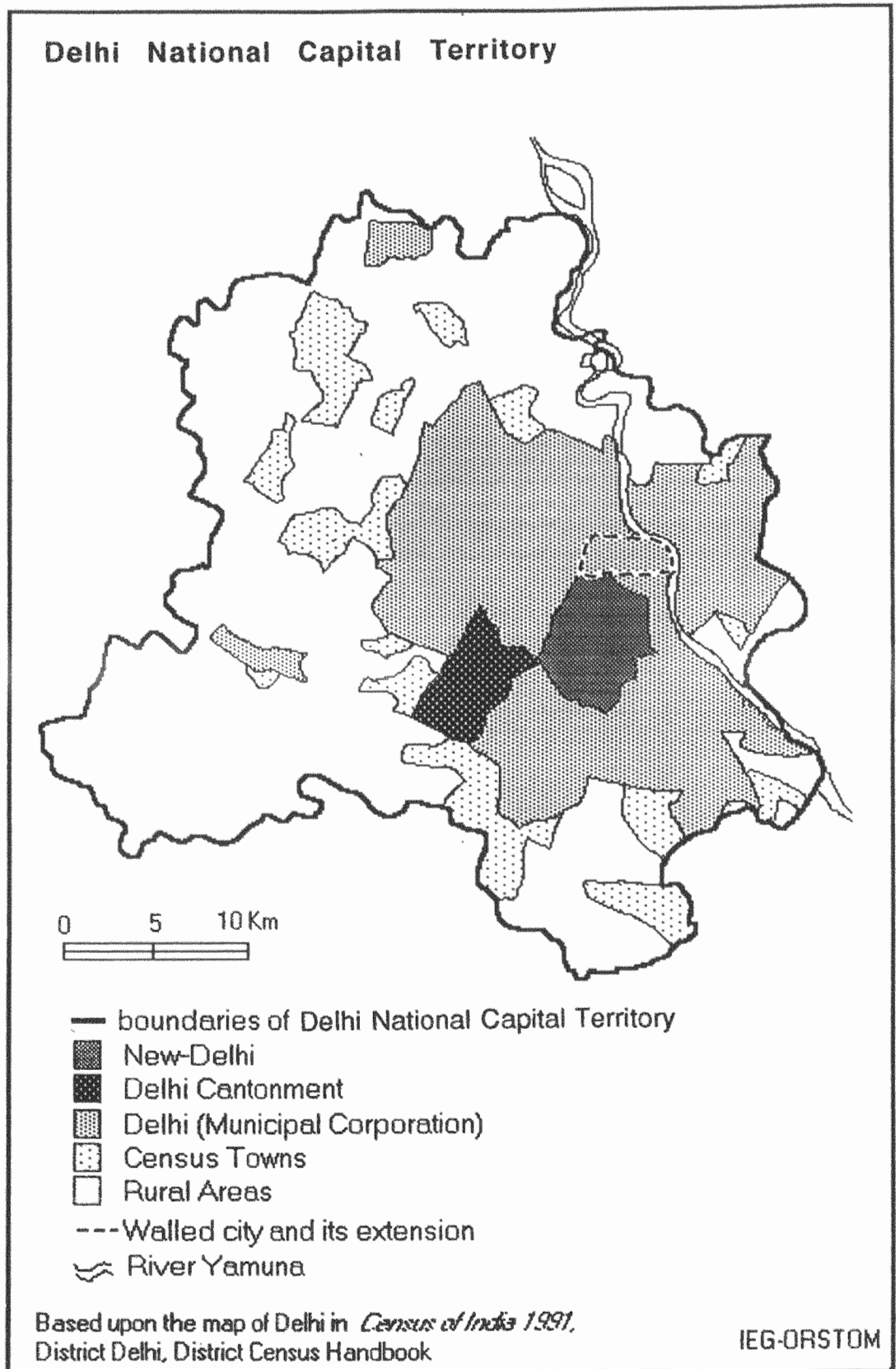
### 3. Inferences and Conclusion

The following inferences can be thus drawn from the above case study:

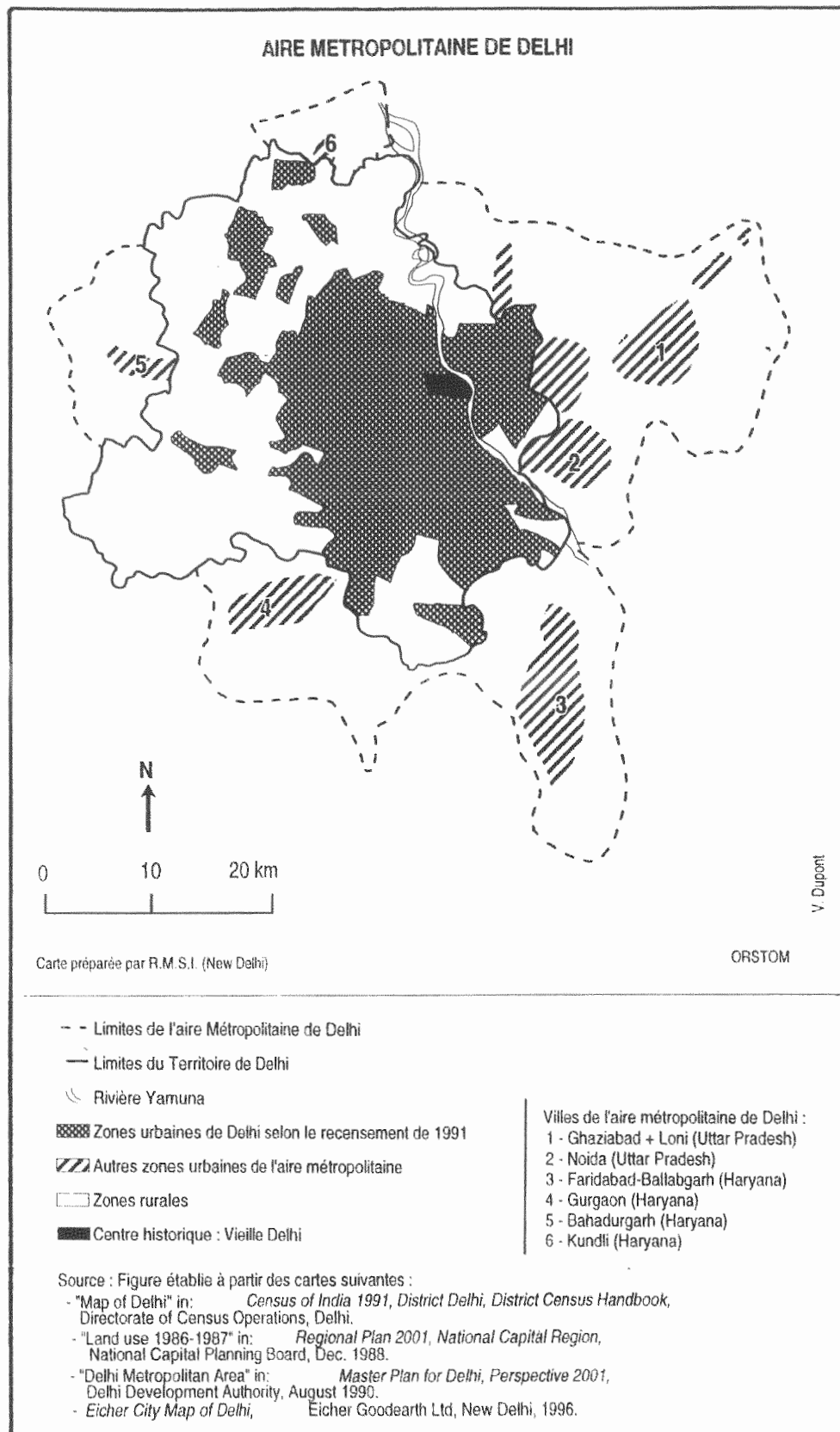
- a) Peripheral areas developed by private developers attract mainly the well to do segments of the population from the city of Delhi.
- b) Though economic factors are predominantly responsible for shifting to peripheral areas but it is the environmental factors which bring satisfaction to the residents for making such a residential choice.
- c) Environmental conditions/ provisions of basic services, is quite satisfactory to the residents and they prefer their stay in the peripheral areas than the city.
- d) Responses to life in such peripheral areas varies according to the level of economic security that the residents have been able to achieve, as also age, and sex.
- e) Such peripheral areas though developed as integrated townships are but extensions of the peripheral of Delhi as links are consistently maintained by the residents.

In this case study of a residential township at the periphery of Delhi, residential strategies are directly impacted by the state by providing restrictive or favourable conditions for population movements without affecting the individual strategies. The individual strategies are affected by many other modalities which have a bearing on population mobility. Thus a thorough understanding of these two levels of functioning and its impact of the kinds of residential strategies resorted to becomes imperative for any attempt at organising urban space for the urban planner.

Carte 1. La division politico-administrative du Territoire de Delhi dans les limites urbaines de 1991

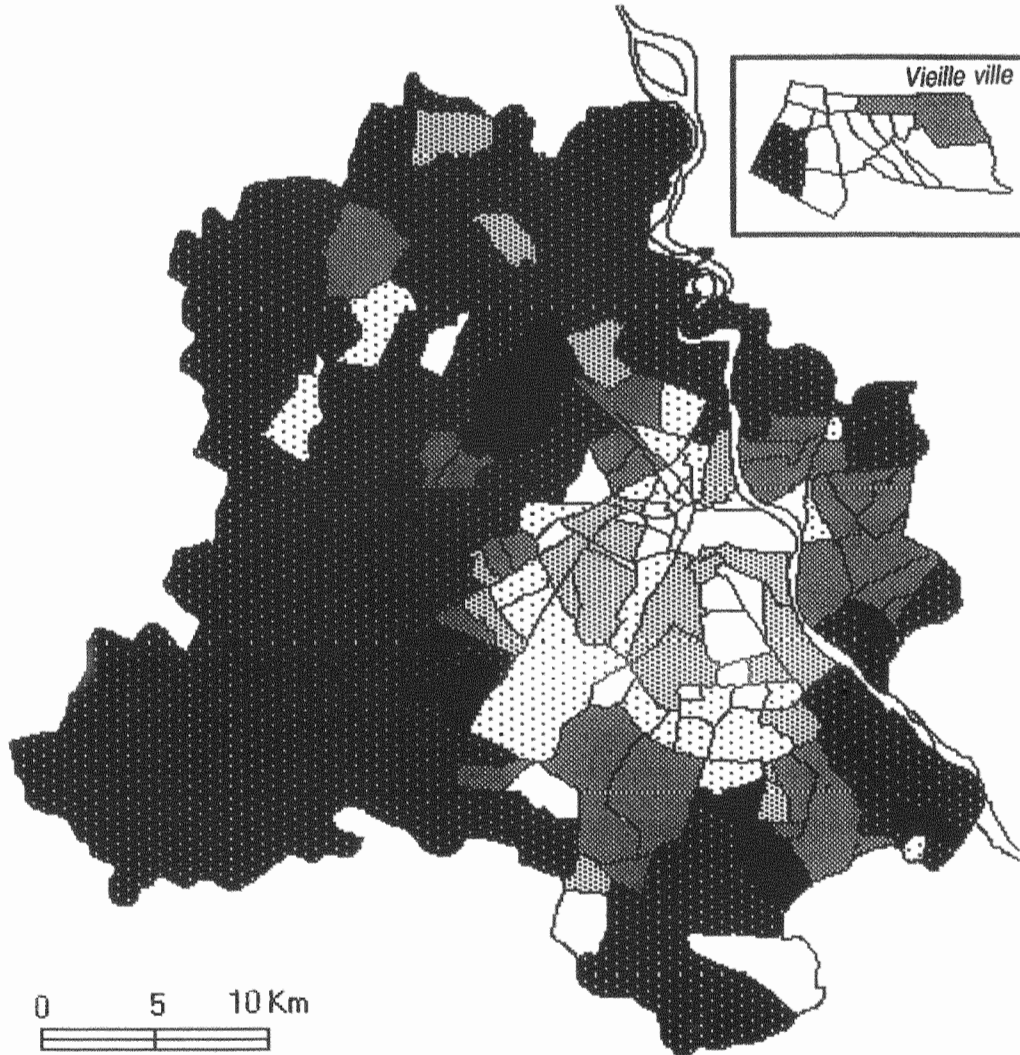


**Carte 2. L'aire métropolitaine de Delhi : l'agglomération urbaine de Delhi et ses villes périphériques**



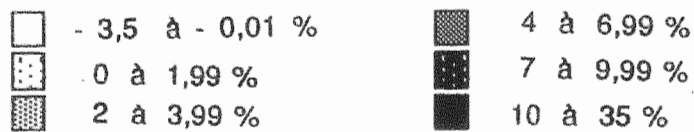
Carte 3. L'évolution de la population dans le Territoire de Delhi de 1981 à 1991

TAUX D'ACCROISSEMENT DE LA POPULATION DE 1981 A 1991 DANS DIFFERENTS SECTEURS DE RECENSEMENT DU TERRITOIRE DE DELHI



0 5 10 Km

Taux d'accroissement annuel de la population de 1981 à 1991 (en %)



Moyenne pour le Territoire de Delhi = 4,24 %

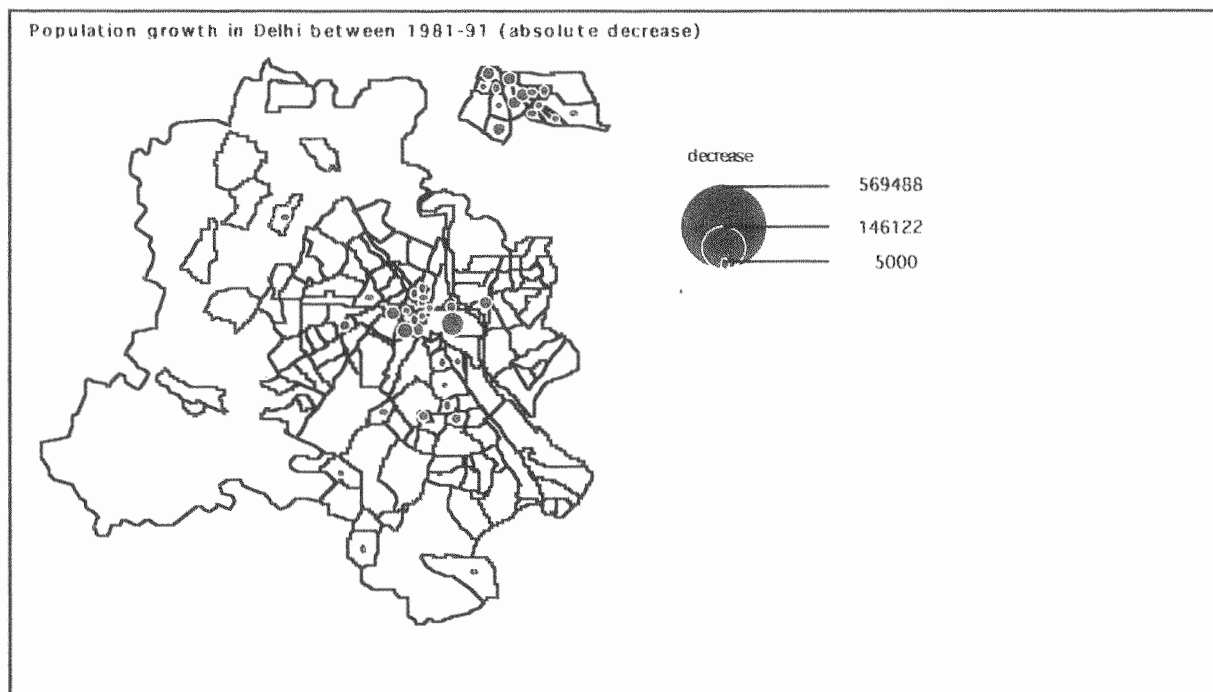
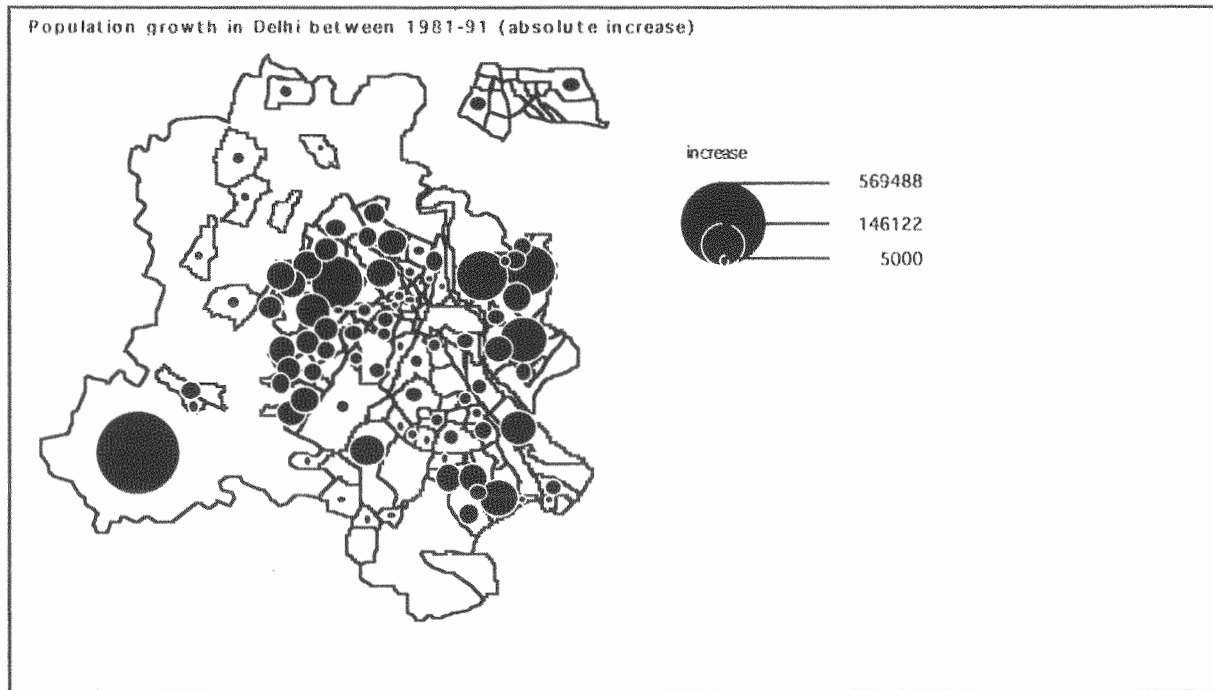
V. Dupont et R.M.S.I. (New Delhi)

Carte basée sur les données des recensements de 1981 et 1991

IEG-ORSTOM

### Map 4

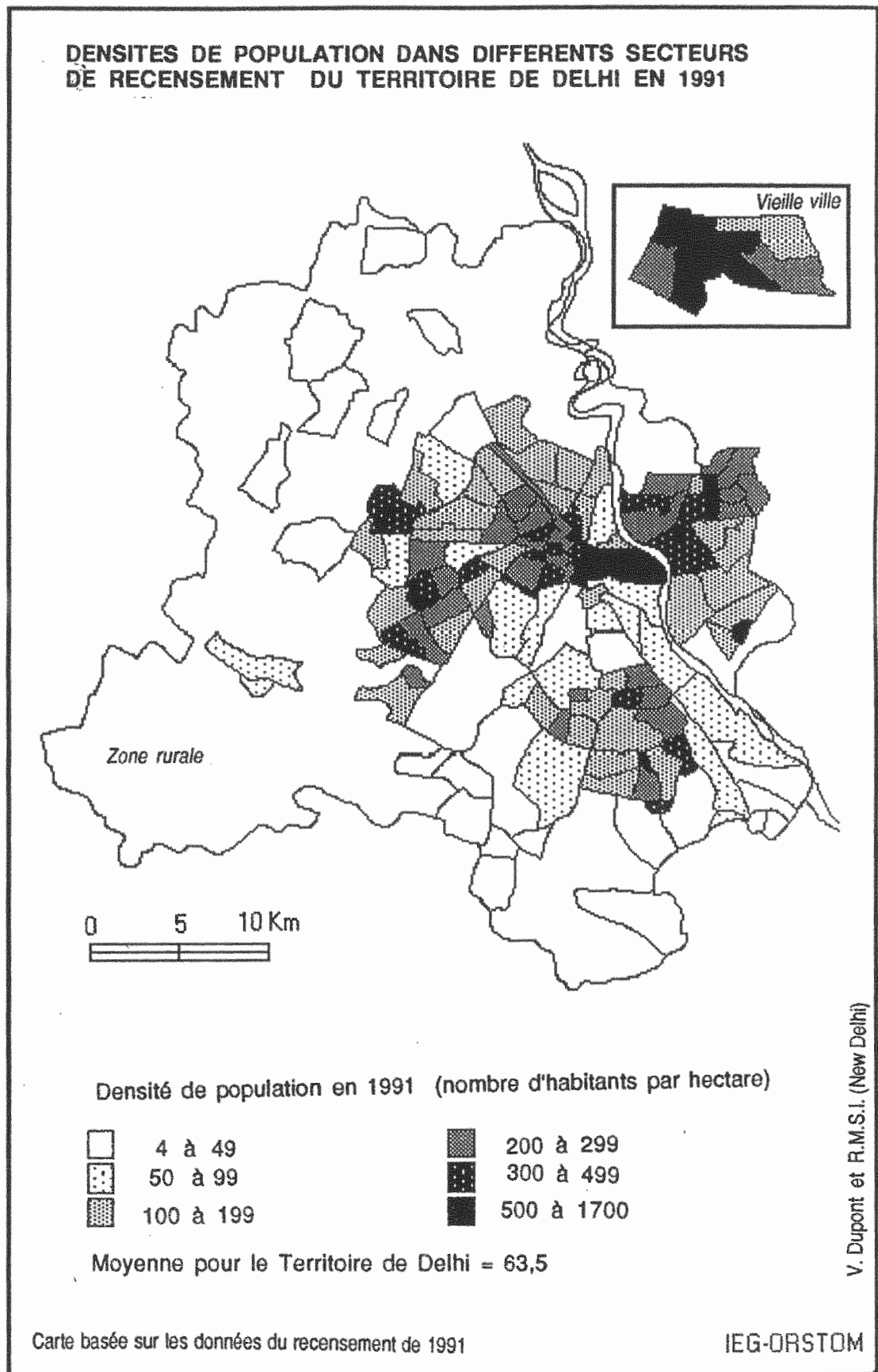
## Increase and decrease of the population from 1981 to 1991 in different zones of Delhi National Capital Territory



Source of data: Census of India, District Census Handbook, 1981 & 1991.

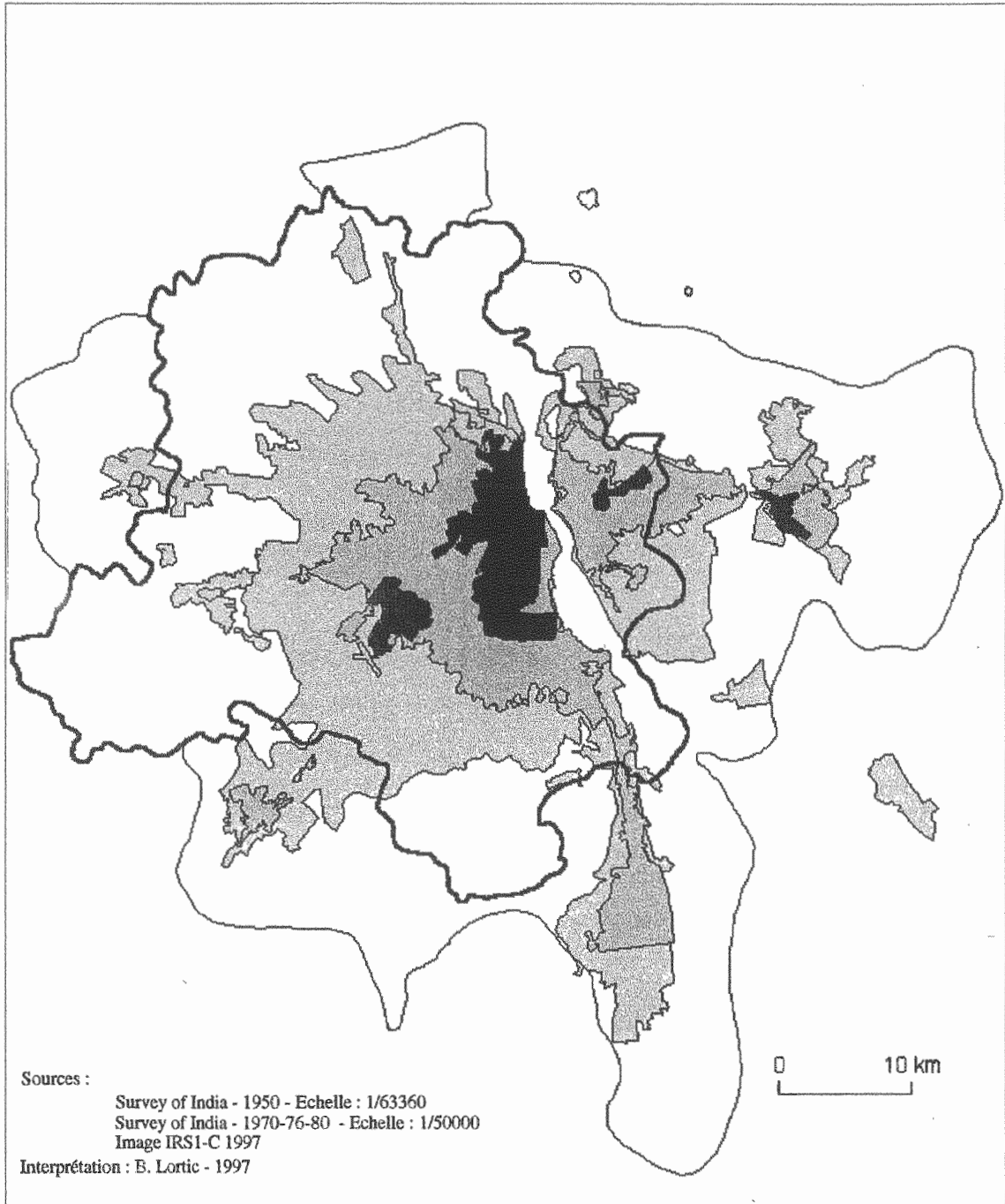
Digitized map: R.M.S.I. (New Delhi), Laboratoire de Cartographie de l'ORSTOM (Bondy) & F. Dureau (UMR Regards CNRS-ORSTOM, Bordeaux)




Carte 5 . La densité de population dans le Territoire de Delhi en 1991



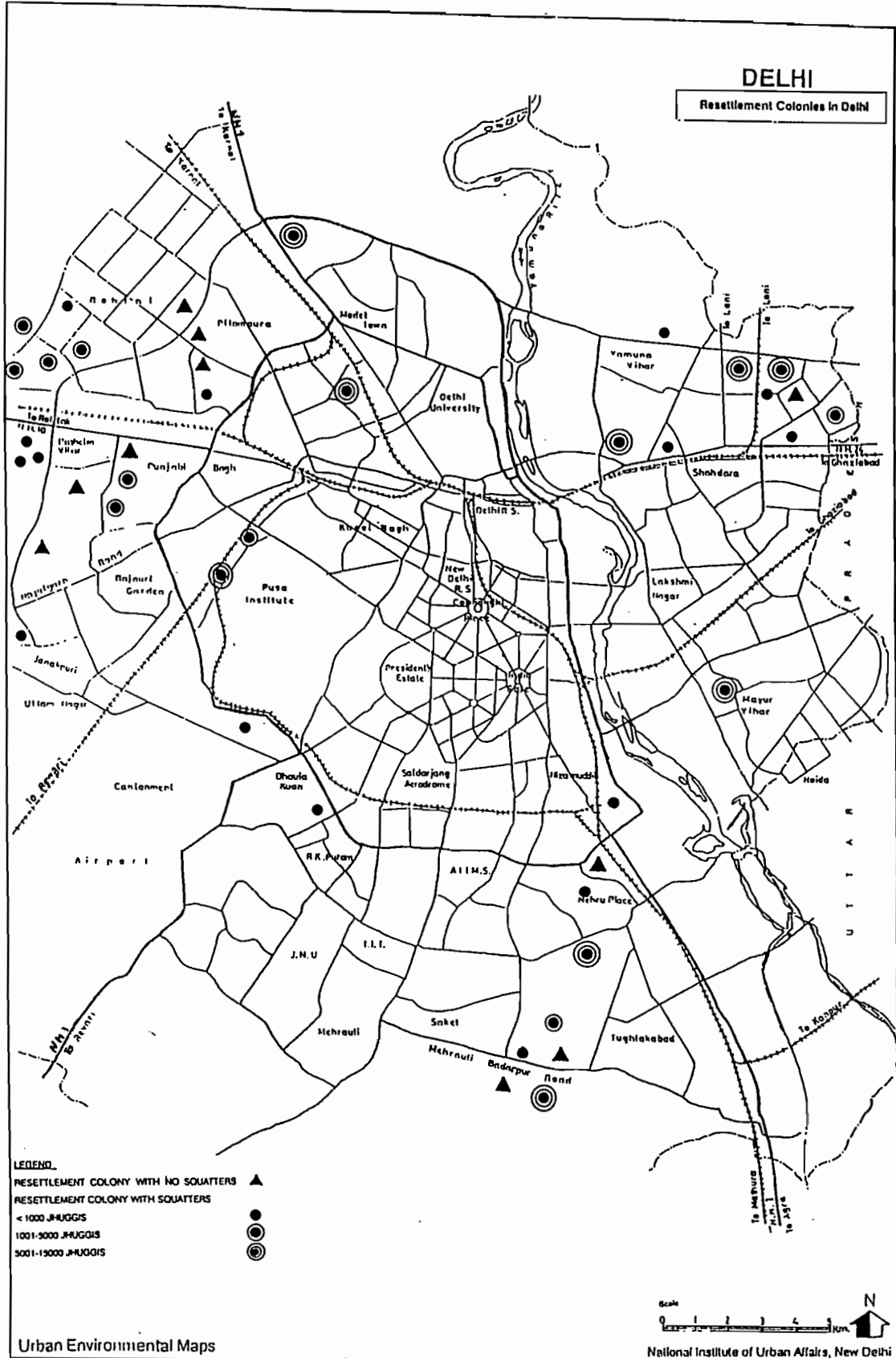


Carte 6 - Les étapes de l'expansion spatiale de Delhi : 1950 - 1969/75 - 1997



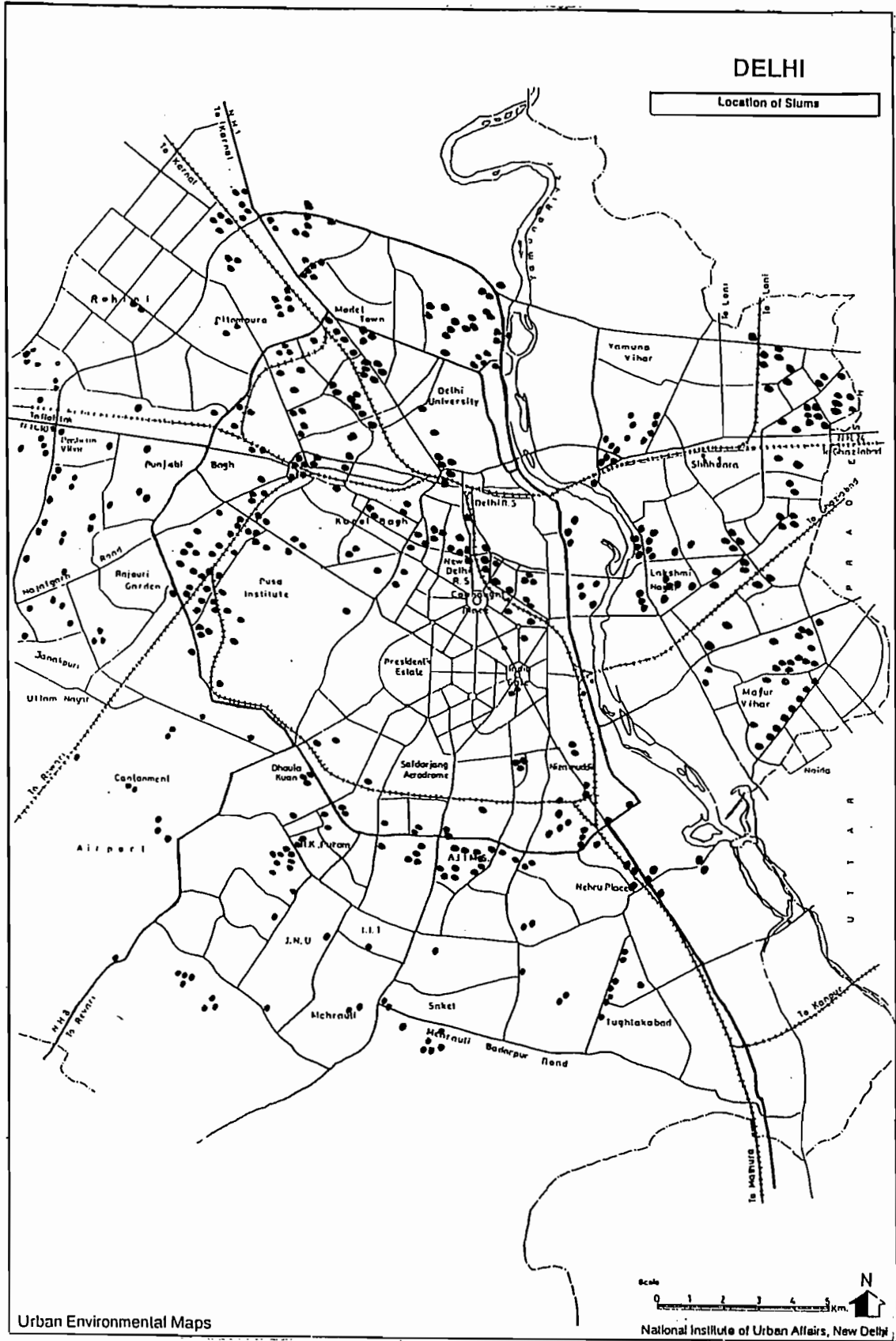
-  Secteur urbanisé avant 1950
-  Secteur urbanisé entre 1950 et 1969/75
-  Secteur urbanisé entre 1969/75 et 1997

Carte 7. Les "colonies de relogement" des habitants des bidonvilles détruits dans l'agglomération urbaine de Delhi



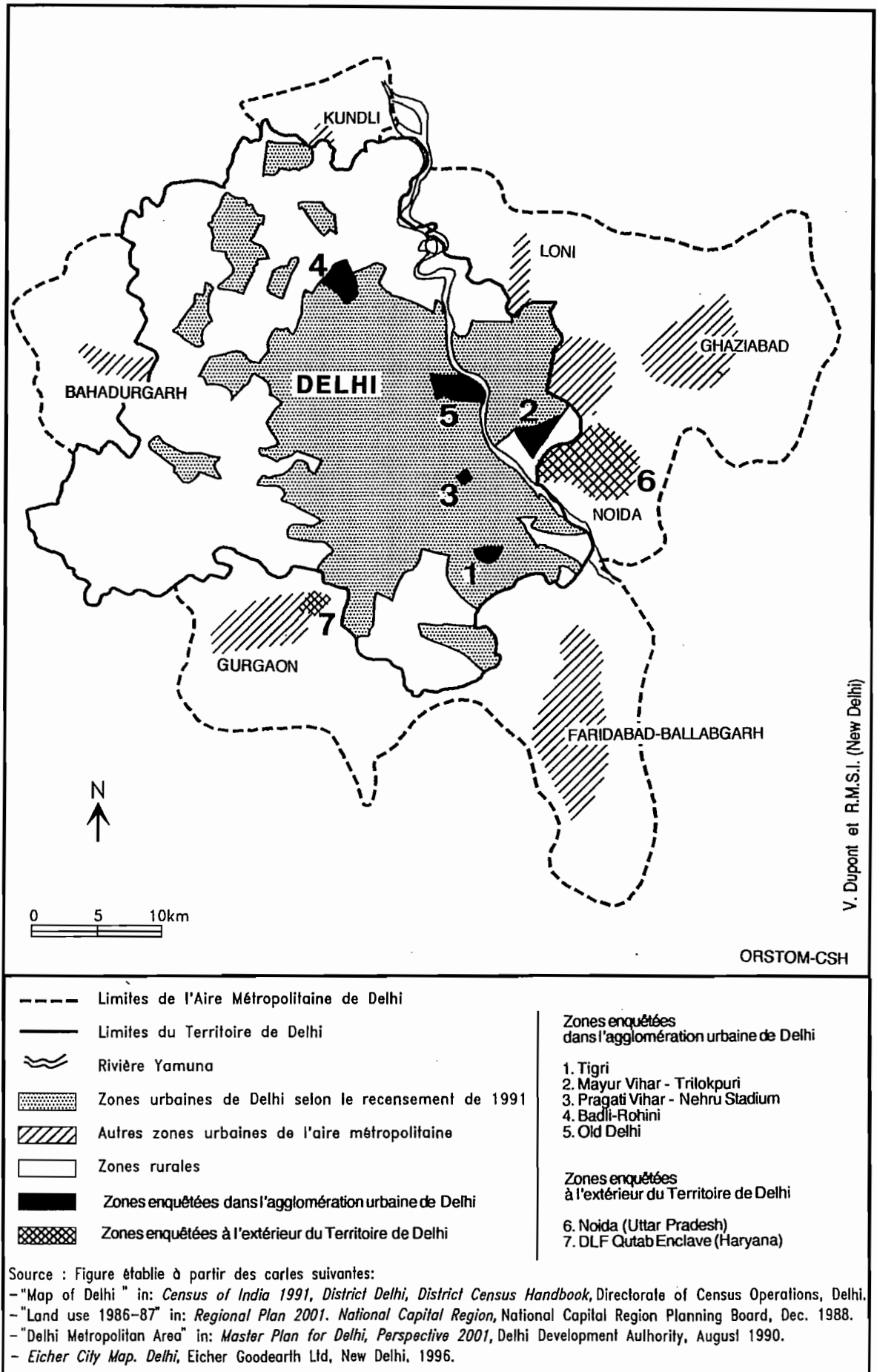
Source : National Institute of Urban Affairs, *Urban Environmental Maps*, New Delhi, 1994, Map 1.7 (sur la base de : Sabir Ali, *Slums within slums: a study of resettlement colonies in Delhi*, New Delhi, Council for Social Development, 1990)

Carte 8. Les bidonvilles dans l'agglomération urbaine de Delhi

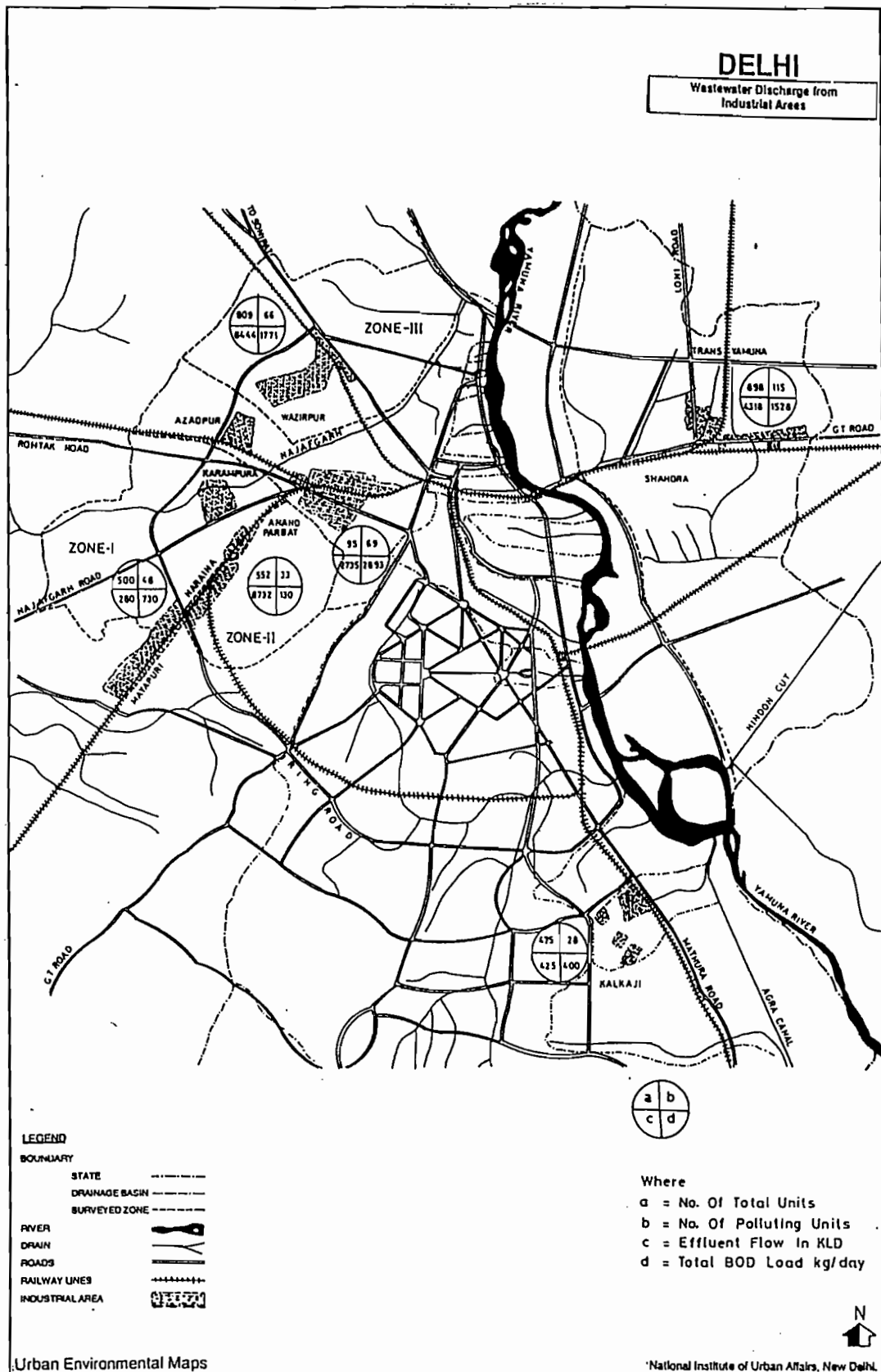


Source : National Institute of Urban Affairs, *Urban Environmental Maps*, New Delhi, 1994, Map 1.6. (sur la base des données du Slum & Jhuggi Jhomprri Department, Municipal Corporation of Delhi - s.d.)

Carte 9. Localisation des zones d'enquête dans l'aire métropolitaine de Delhi

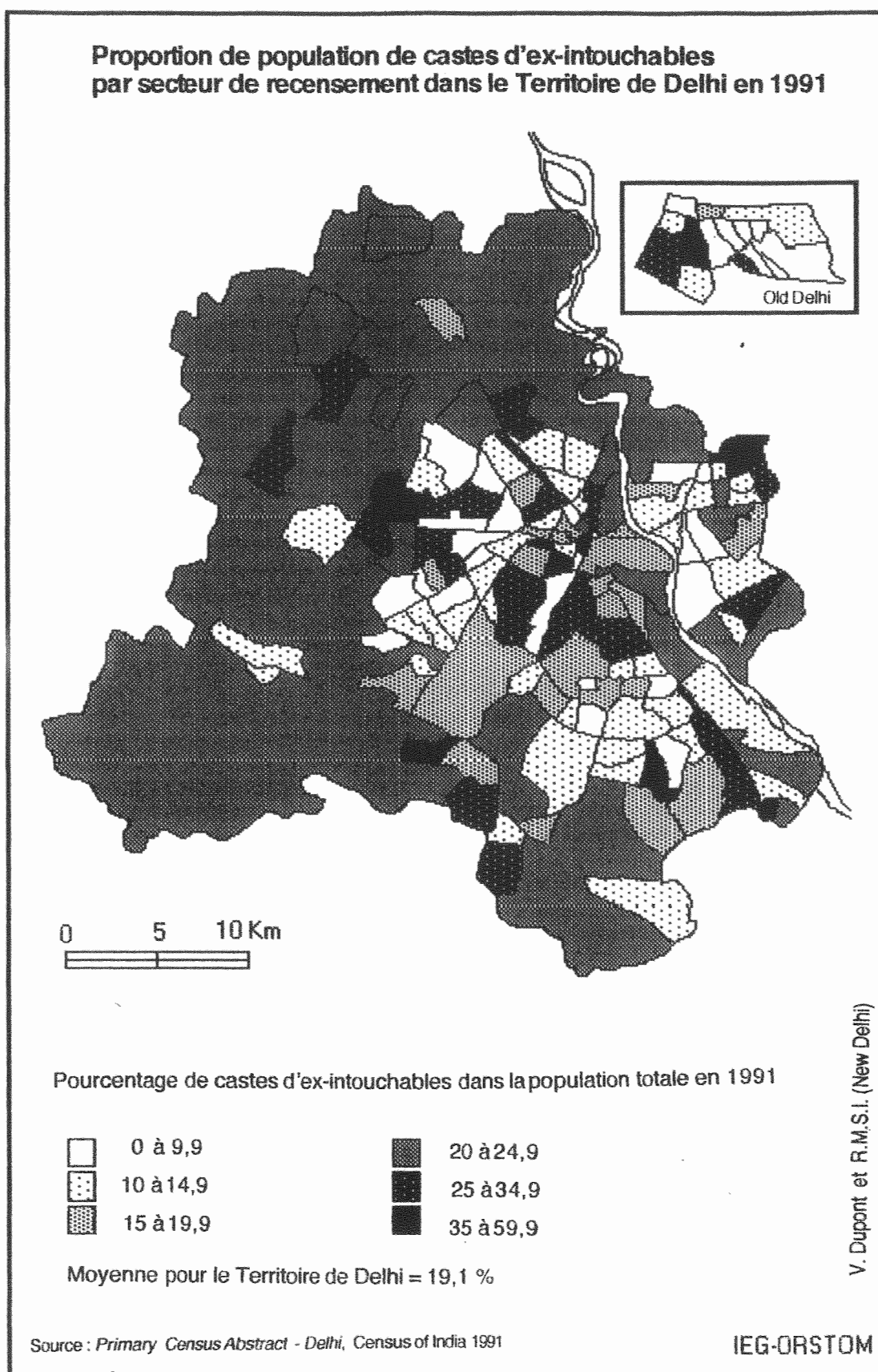


Carte 10. Les principales zones industrielles dans l'agglomération urbaine de Delhi

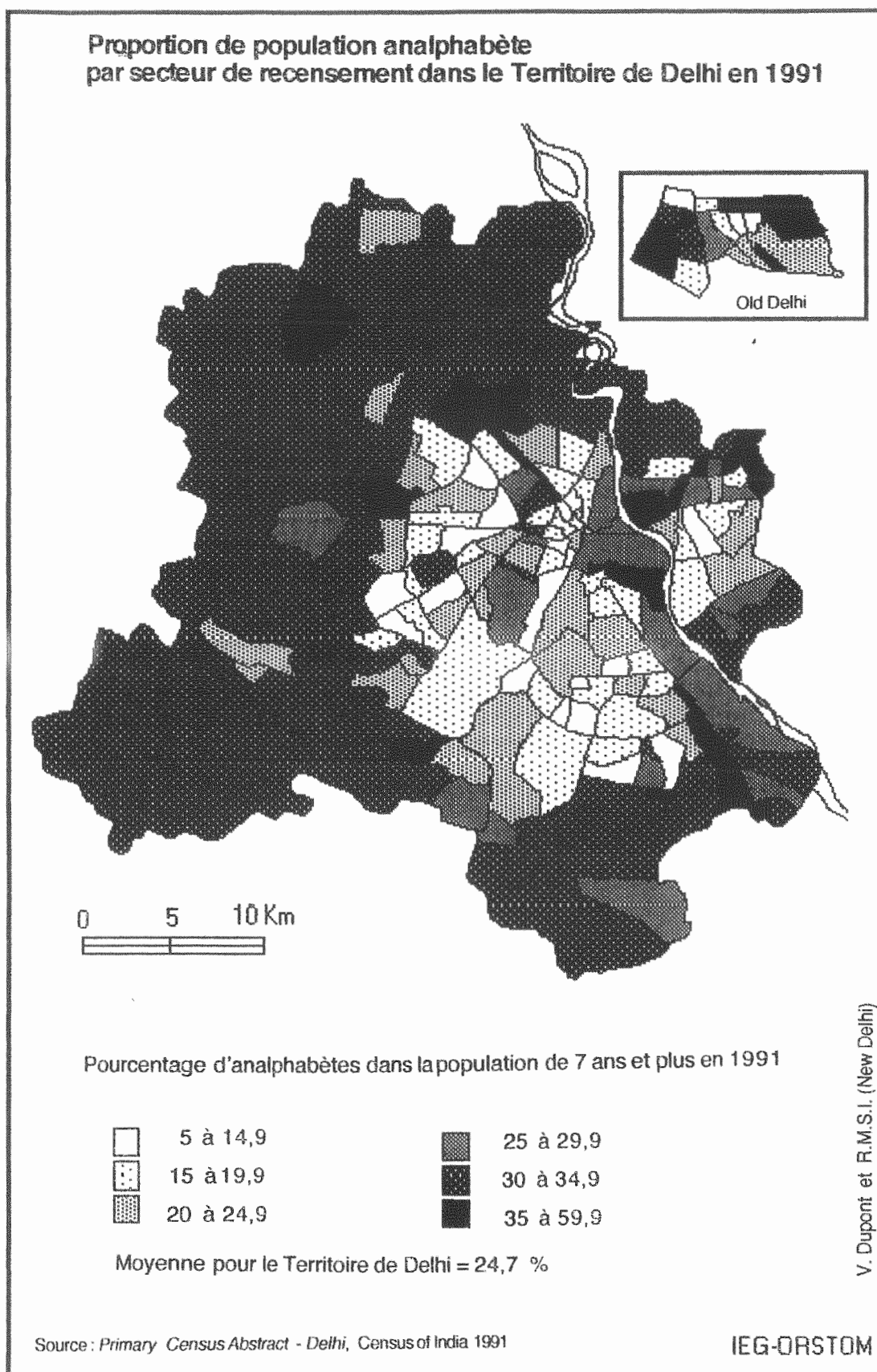


Source : National Institute of Urban Affairs, *Urban Environmental Maps*, New Delhi, 1994, Map 1.16 (sur la base de : CPCB, *Industrial Survey: Union Territory of Delhi*, Central Board for the Prevention and Control of Water Pollution, New Delhi, 1979).

Carte 11. Les castes d'ex-intouchables dans le Territoire de Delhi en 1991

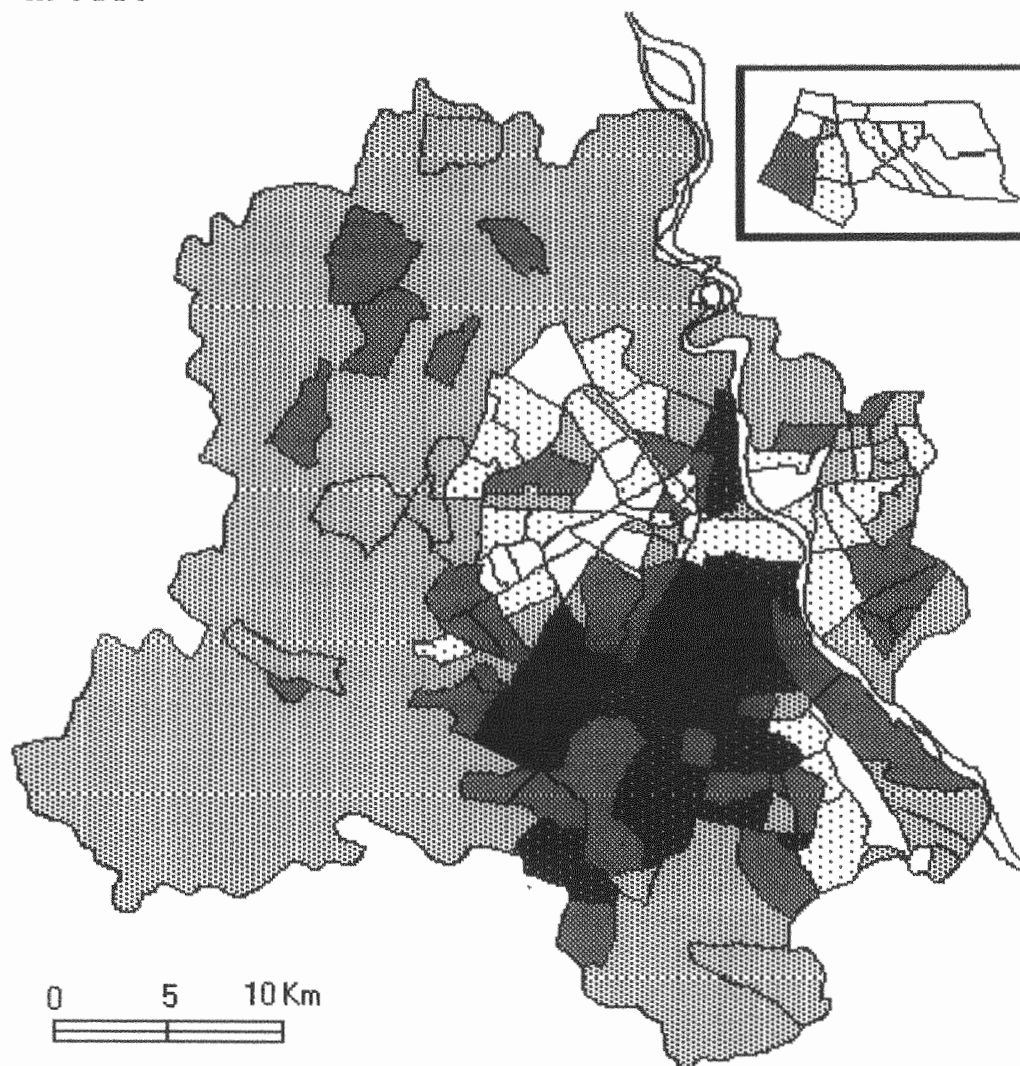


Carte 12. La population analphabète dans le Territoire de Delhi en 1991



Map 13

**Percentage of workers in other services among total male main workers in different zones of Delhi Union Territory in 1991**



Percentage of male workers in other services among total male main workers in 1991



Average for Delhi Union Territory: 28.93 %

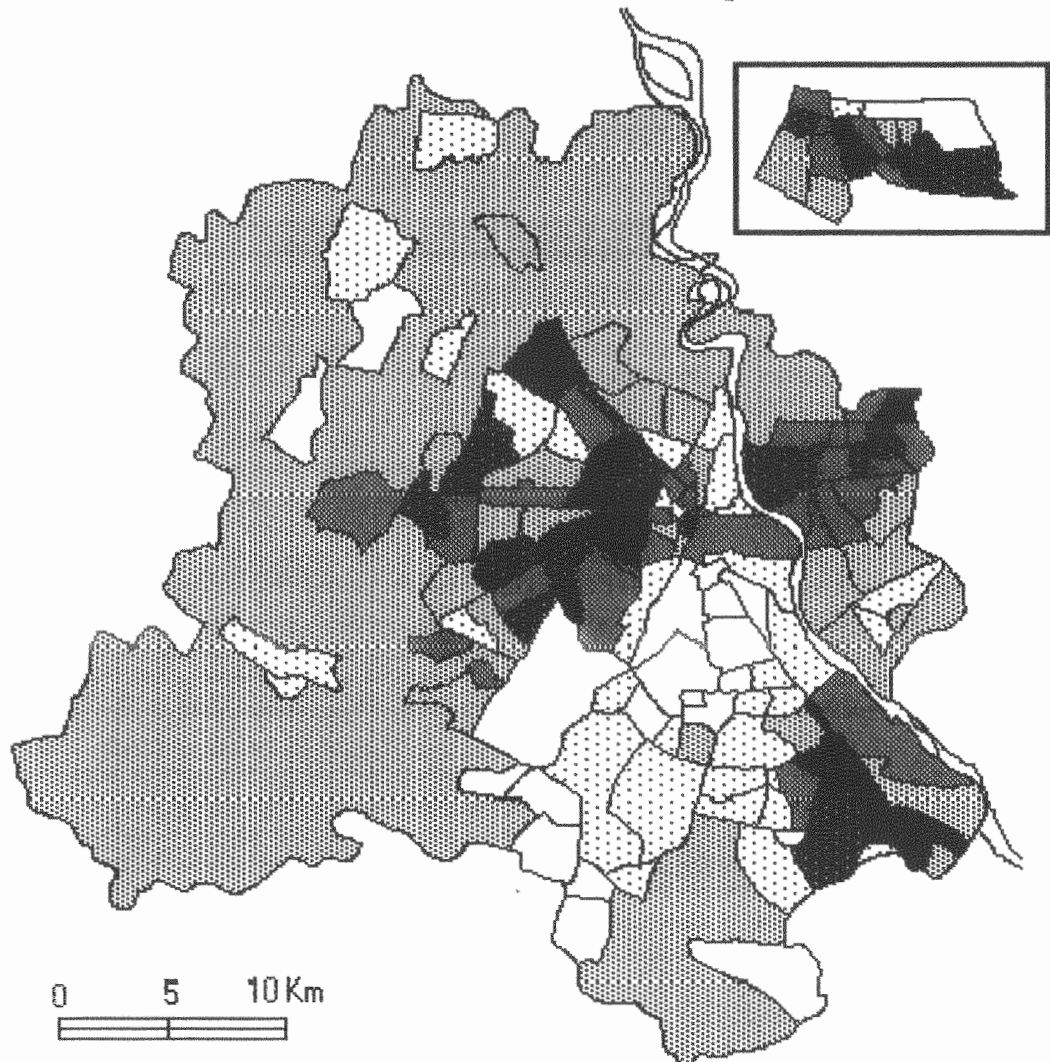
Source: 1991 Census

IEG-ORSTOM



Map 14

**Percentage of workers in manufacturing and processing non-household industry among total male main workers in different zones of Delhi Union Territory in 1991**



Percentage of male workers in manufacturing and processing non-household industry among total male main workers in 1991



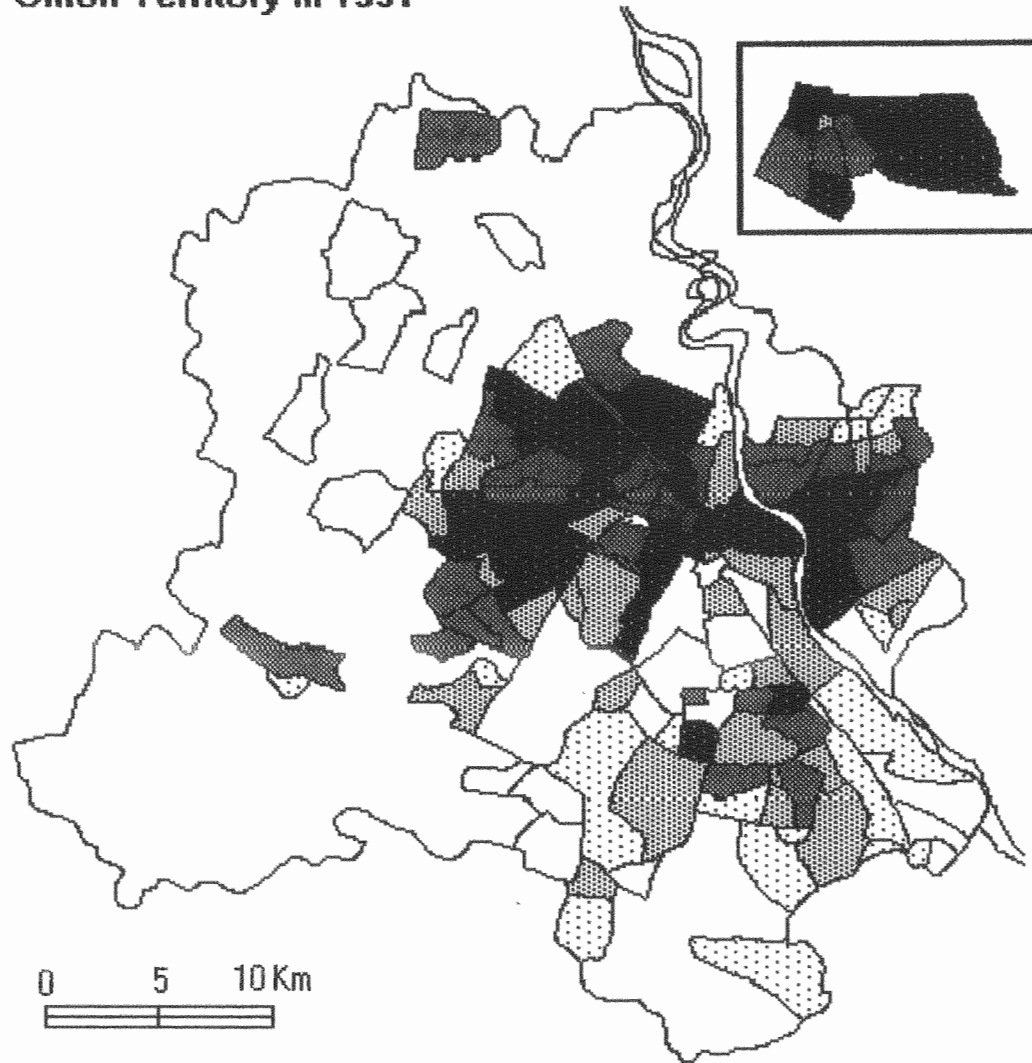
Average for Delhi Union Territory: 24.69 %

Source: 1991 Census

IEG-ORSTOM

Map 15

**Percentage of workers in trade and commerce among total male main workers in different zones of Delhi Union Territory in 1991**



Percentage of male workers in trade and commerce among total male main workers in 1991



Average for Delhi Union Territory: 25.22 %

Source: 1991 Census

IEG-ORSTOM

Dupont Véronique, Milbert Isabelle, Sidhu M. (1998)

Delhi

In : Dupont Véronique (ed.), Dureau Françoise (ed.), Lelièvre E. (ed.), Levy J.P. (ed.), Lulle T. (ed.) Métropoles en mouvement : les interactions entre formes de mobilité et recompositions territoriales à l'épreuve de la comparaison internationale : atelier international

Paris : IRD, 57 p. multigr. Métropoles en Mouvement : les Interactions entre Formes de Mobilité et Recompositions Territoriales à l'Epreuve de la Comparaison Internationale : Atelier International, Paris (FRA), 1988/12/02-04.