

MAUPIN BLANZ PERRAULT VARINI SEJIMA MOLODKIN PETRILLO ETH STUDIO BASEL

AAA

379

RÉDACTEUR EN CHEF INVITÉ / GUEST EDITOR IN CHIEF

DOMINIQUE PERRAULT

COMMISSAIRE DU PAVILLON FRANÇAIS / FRENCH PAVILION CURATOR

12^{ÈME} BIENNALE D'ARCHITECTURE DE VENISE / 12TH VENICE BIENNALE OF ARCHITECTURE



L 14708 - 379 - F: 25,00 € - RD



DOM: 29 € - BEL/LUX: 29 € - CH: 40 FS - CAN: 50 \$ca
N.CAL/S: 3500 cfp - POL/S: 4000 cfp - MAR: 290 DH

L'ARCHITECTURE D'AUJOURD'HUI
FONDÉE EN 1930 / SINCE 1930

SEPT-OCT 2010

ENGAGEMENTS COMMITMENT

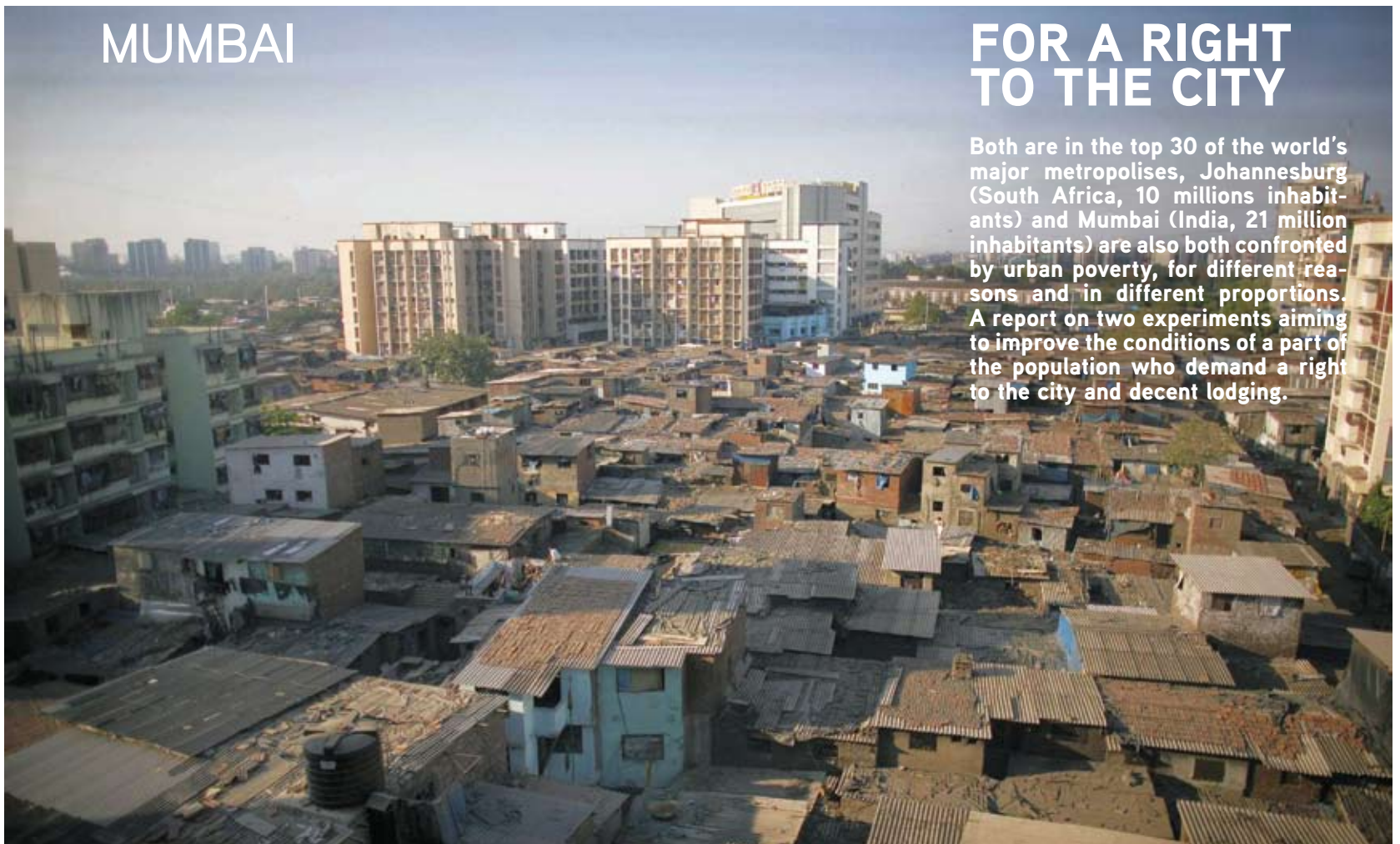


JOHANNESBURG

Toutes deux dans le top 30 des métropoles qui comptent, Johannesburg (Afrique du Sud, 10 millions d'habitants) et Mumbai (Inde, 21 millions d'habitants) sont toutes deux confrontées à des situations de précarité urbaine pour des raisons et dans des proportions différentes. Retour sur deux expériences visant à améliorer le sort de populations en demande d'un droit au logement et à la ville.

POUR UN DROIT À LA VILLE

MUMBAI



FOR A RIGHT TO THE CITY

Both are in the top 30 of the world's major metropolises, Johannesburg (South Africa, 10 million inhabitants) and Mumbai (India, 21 million inhabitants) are also both confronted by urban poverty, for different reasons and in different proportions. A report on two experiments aiming to improve the conditions of a part of the population who demand a right to the city and decent lodging.



JOHANNESBURG



LA LEÇON DE HILLBROW

Le début de l'été a vibré au son des vuvuzelas et de la Coupe du monde de football, montrant une Johannesburg transfigurée par l'événement sportif international. Depuis la fin de l'apartheid, la métropole d'Afrique du Sud, véritable centre économique du pays, a beaucoup changé. Les populations aisées et principalement blanches ont migré vers la périphérie, tandis que certains des plus pauvres rejoignaient le centre-ville. Dans le quartier de Hillbrow, les immeubles abandonnés par leurs anciens propriétaires sont devenus des taudis. Aujourd'hui, des associations tentent de redonner une dignité à ce centre-ville et d'aider les populations à reconquérir un droit à la ville.

THE LESSON OF HILLBROW

The early summer vibrated to the sound of vuvuzelas and the Football World Cup, showing us a Johannesburg transfigured by this international sporting event. Since the end of apartheid, the South African metropolis, the real economic centre of the country, has changed greatly. The well-off populations, mostly white, have migrated to the city's periphery, while some of the poorest inhabitants have moved to the city centre. In the Hillbrow neighbourhood, apartment buildings abandoned by their former owners have become slum dwellings. Today, associations are attempting to restore dignity to the city centre and help populations reconquer their right to the city.

« À Hillbrow, les immeubles jadis clinquants prennent les traits de bidonvilles verticaux. »

Au soir du 3 juillet 2010, l'Espagne battait le Paraguay en quart de finale de la Coupe du monde de football à l'Ellis Park Stadium. Autour de cette enceinte sportive historique, qui a connu la victoire des Springboks lors de la Coupe du monde de rugby en 1995, quatre ans après la fin de l'apartheid, les stands des annonceurs et le *media center* étaient déjà en cours de démontage. Le Mondial terminé, la ville éphémère du football va maintenant attendre sa prochaine grand-messe pour s'installer ailleurs. Quant à la métropole sud-africaine, elle reprend son cours « normal ».

Situé en plein centre-ville, à 20 minutes de marche du stade, le quartier de Hillbrow. Il n'est pourtant pas conseillé de s'y rendre à pied, car on fait volontiers à Hillbrow la réputation d'être l'un des endroits les plus dangereux de la ville. De centre résidentiel prestigieux il y a quelques années, ce quartier est devenu une zone d'extrême pauvreté. Les immeubles jadis clinquants prennent aujourd'hui les traits de bidonvilles verticaux.



Frans Sebothoma, qui a quitté les *townships* pour venir s'y installer dès les années 1990, estime que « la Coupe du monde a été profitable. On y a refait les routes et réorganisé les transports. Il y a eu un effort pour remettre le centre-ville en état, réparer les immeubles, les repeindre ». À en croire cet homme de 44 ans, qui gère des immeubles pour le compte de coopératives de propriétaires, le quartier a « beaucoup changé et en bien » depuis plusieurs années. Parmi les initiatives

lancées pour lui redonner une dignité, celle du *workshop* Eunic Studio, un accompagnement à la réhabilitation mis sur pied en 2008 par l'architecte français Christophe Hutin.

Hillbrow, Christophe Hutin connaît bien. En 1994, après avoir habité Soweto, le *township* de Johannesburg, c'est ici qu'il a séjourné. Il raconte cette période de sa vie et ce qu'il a appris de l'urbanisme de l'apartheid, de l'organisation de l'habitat informel des *shacks*¹, et plus tard de la réalisation des « maisons RDP », issues du Reconstruction development program mis en place par l'ANC de Nelson Mandela, dans *L'Enseignement de Soweto*², un livre écrit à quatre mains avec Patrice Goulet.

À l'époque, les gens pensaient que la fin de l'apartheid allait marquer la fin de la ségrégation urbaine. Pas si simple... Une part de la population noire des ghettos a migré vers le centre de Johannesburg, et notamment à Hillbrow, pour se rapprocher des lieux de travail. « Ce quartier avait été le haut lieu de la vie culturelle, avec des hôtels de grand standing, des boîtes de nuit. Avec ses immeubles des années 1930 ou encore de l'époque 1960-1970, Hillbrow avait développé une architecture de qualité. Mais la majorité de la population blanche a préféré partir et les bâtiments ont été abandonnés par leurs propriétaires », explique Christophe Hutin.

Les tours ont ensuite été *squattées*. En 1994, se souvient l'architecte, il y avait encore dans son immeuble « un concierge, et les ascenseurs fonctionnaient ». Mais les conditions de vie se sont vite détériorées dans ces édifices surpeuplés qui n'ont très vite plus offert ni hygiène ni sécurité, et souvent, ni eau ni électricité. « En l'absence de propriétaire, qui allait réparer une vitre quand elle était brisée ou donner l'argent nécessaire pour repeindre ? », interroge le photographe sud-africain Guy Tillim. Familier du quartier (sa grand-mère y avait habité au temps de sa splendeur), il y est retourné en 2004 pour rendre compte de sa misère. Si le centre de Johannesburg est devenu le théâtre de violences et de trafics en tout genre, Guy Tillim rappelle aussi que « la plupart des gens voulaient simplement vivre dans un endroit tranquille ».

1. Cabanes rudimentaires de Soweto souvent faites de bois et de tôles.

2. *L'Enseignement de Soweto – Construire librement*, par Christophe Hutin et Patrice Goulet. Éditions Actes Sud, collection L'Impensé, juin 2009, 22 €.

“At Hillbrow, the once-showy buildings have begun to look like so many vertical shanty towns.”

On the evening of 3, July 2010, Spain beat Paraguay in the quarter-finals of the Football World Cup at Ellis Park Stadium. Around the historic sports venue, which witnessed the Springboks' victory in the Rugby World Cup in 1995, four years after the end of apartheid, the advertising displays and the media centre were already being struck. Now that the World Cup is over, football's ephemeral city will wait for the next major event to set itself up somewhere else. And the South African metropolis will return to its “normal” way of life.

Hillbrow is in the heart of the city, a 20-minute walk from the stadium. But it's not considered a good idea to go there on foot – Hillbrow has the reputation of being one of the most dangerous parts of the city. From a prestigious residential area a few years ago, the neighbourhood has become an area of extreme poverty. The once-showy buildings have begun to look like so many vertical shanty towns.

Frans Sebothoma, who left the townships to live there in the 1990s, feels that “the World Cup was profitable. Roads were rebuilt and transportation was reorganized. An effort was made to refurbish the city centre, repair the buildings, repaint them.” According to the 44-year-old, who manages buildings for owners' cooperatives, the area has “changed a lot, and for the better” in the last few years. Among the initiatives taken to restore its dignity is the Eunic Studio workshop, a program to aid rehabilitation launched in 2008 by French architect Christophe Hutin.

Christophe Hutin knows Hillbrow well. In 1994, after having lived in Soweto, the Johannesburg township, he spent time here. He tells about that period of his life and what he learned from urbanism under apartheid, from the informal organization of the shacks¹, and later from the RDP houses that came out of the Reconstruction Development Program set up by Nelson

Mandela's ANC in *L'Enseignement de Soweto*², a book he co-authored with Patrice Goulet.

At the time, people thought that the end of apartheid would mean an end to urban segregation. It wasn't that simple... Part of the black population of the ghettos migrated toward the centre of Johannesburg, and in particular to Hillbrow, to be closer to their jobs. “This area had been a centre of cultural life, with luxury hotels and night-clubs. With its buildings dating from the 1930s and from the 1960s-1970s, Hillbrow had developed quality architecture. But the majority of the white population decided to leave and the buildings were abandoned by their owners,” Christophe Hutin explains.



Then squatters moved into the towers. In 1994, the architect recalls, his building still had “a concierge and elevators that worked”. But living conditions rapidly deteriorated in the overpopulated buildings where there was soon no hygiene or security, and often no water or electricity. “With no owner, who was going to replace a broken windowpane or provide the money for repainting?” says South African photographer Guy Tillim. Tillim knows the neighbourhood (his grandmother had lived there during its glory days) and returned there in 2004 to document its impoverishment. While it is true that the centre of Johannesburg has become the scene of violence and trafficking of all kinds, Guy Tillim also points out that “most people just wanted to live in a quiet place.” Today, so that the renovation of the centre of Johannesburg isn't restricted to luxury operations only

1. Cabanes rudimentaires de Soweto souvent faites de bois et de tôles.

2. *L'Enseignement de Soweto – Construire librement*, by Christophe Hutin and Patrice Goulet. Éditions Actes Sud, collection L'Impensé, June, 2009, 22 €.



Expulsion par les *Red Ants*, surnom des membres de la *Wozani Security*, chargée d'évacuer les squatteurs. Eviction by the *Red Ants*, nickname given to *Wozani Security* members, in charge of evacuating "squatters". Auret Street, Jeppestown.



Mbulelo's bar, lieu du commerce informel (fruits et légumes, sucreries, journaux et cigarettes) Mbuelo's bar, the place of informal commerce (fruit and vegetables, sweets, newspapers and cigarettes) Joel Road, Berea.



Milthred Court, Kerk Street.

Le workshop de l'Eunic sur le toit de l'Huntly Hall.
Eunic's workshop on the roof of Huntly Hall.



Depuis le toit du Harrison Reef.
On the roof of the Harrison Reef.



Thulisile, 8^e étage – 8th floor,
San Jose, Olivia Street, Berea.



« Maintenant que les habitants peuvent rester et obtenir des aides, c'est à nous de les aider à créer des conditions de vie décentes. »

Christophe Hutin

Aujourd'hui, pour que la rénovation du centre de Johannesburg ne se traduise pas uniquement par des opérations grand luxe et donc par l'exclusion de ses habitants les plus modestes, parmi lesquels de nombreux étrangers issus d'autres pays africains, diverses actions sont menées par les pouvoirs publics et des associations. Les avocats membres du Centre for Applied Legal Studies (CALs) ont ainsi œuvré pour faire reconnaître l'interdiction d'expulser les habitants sans proposition alternative. Des coopératives d'habitants « *devenus propriétaires de leur immeuble avec l'aide du gouvernement* » se sont formées, explique Frans Sebothoma.



Harrison Reef.

« *Maintenant que des habitants peuvent rester et obtenir des aides, c'est à nous de les aider à créer des conditions de vie décentes* », estime Christophe Hutin. L'architecte a donc mobilisé en 2009 l'Eunic Studio³ et ses étudiants volontaires pour travailler sur l'amélioration des conditions de vie des habitants de deux immeubles d'Hillbrow : l'ancien hôtel Harrison Reef, à l'angle de Pretoria Street et de Twist Street ; et la résidence Huntly Hall, au croisement de Wolmarans et Banket. Les étudiants ont suivi Frans Sebothoma dans la visite des immeubles et profité d'interventions de Guy Tillim, de l'architecte sud-africain Carin Smuts⁴, du Germano-Burkinabé Francis Kéré ou encore de Jean-Philippe Vassal, de Lacaton-Vassal, avant de livrer leurs cinq propositions.

Datant des années 1960, « *Harrison Reef était le plus bel hôtel de la ville, avec ses 103 chambres et suites. Aujourd'hui, ce sont les*

appartements de 103 familles. Il faut donc faire évoluer la qualité de vie des 103 et pas une de moins », note Christophe Hutin. Les participants ont évoqué la création de cuisines partagées, la transformation des paliers en espaces de vie communs, la transformation d'une cour intérieure en jardin ou encore la possibilité d'augmenter le nombre de commerces en rez-de-chaussée, et donc les revenus des propriétaires. Des interventions simples, à la fois pragmatiques et sur mesures. Christophe Hutin ne prétend pas débouler avec la solution à tous les problèmes. « *Je ne suis pas là pour faire la leçon. En Afrique du Sud, c'est plutôt moi qui ai appris que l'inverse.* »

Pour Iain Low, professeur à l'université d'architecture du Cap, également intervenant à l'Eunic Studio, le jeune architecte français est cependant en situation d'apporter beaucoup : « *Il est très volontaire et puis il est un inside outsider. Il est étranger mais connaît bien notre pays. Il est en position d'être à la fois objectif et informé.* » Iain Low aimerait que de tels exemples amènent les institutions à forger des projets à plus grande échelle mais aussi que, dans la foulée, l'enseignement de l'architecture dans le pays soit repensé. Frans Sebothoma est enchanté par l'expérience. Il aime dire que « *l'Eunic Studio [l']a aidé plus que toute autre chose* ». Il est vrai que désormais, quand les représentants des coopératives de Huntly Hall ou de Harrison Reef devront aller négocier des prêts ou des aides auprès des banques ou des institutions gouvernementales et municipales, ils auront du concret à mettre sur la table.

En novembre prochain, Christophe Hutin propose de faire plancher la troisième session de l'EUNIC Studio à l'amélioration d'un ancien site hospitalier. Mais ça, c'est une autre histoire.

MARIE-DOUCE ALBERT

PHOTOS DE GUY TILLIM ET CHRISTOPHE HUTIN

3. Un workshop créé avec le soutien de l'European Union National Institutes for Culture.

4. À la tête de l'agence CS Studio, Carin Smuts, connue pour son engagement contre l'apartheid et l'amélioration des conditions de logement des plus démunis, a été la lauréate du *Global Award for Sustainable Architecture 2008*.

“Now that the inhabitants can stay and obtain aid, it’s up to us to help them to create decent living conditions.”
Christophe Hutin

– thereby excluding its less affluent inhabitants, who include many immigrants from other African countries –, various actions are being taken by the authorities and by non-profit associations. The attorneys who are members of the Center for Applied Legal Studies (CALs) have worked to make it unlawful to evict anyone without proposing an alternative. Cooperatives of inhabitants “who have become owners of their buildings with the help of the government” have formed, Frans Sebothoma explains.

“Now that the inhabitants can stay and obtain aid, it’s up to us to help them create decent living conditions,” says Christophe Hutin. In 2009, the architect mobilized Eunic Studio and its student volunteers to work on improving living conditions for inhabitants of two buildings in Hillbrow – the former Harrison Reef hotel, at the corner of Pretoria Street and Twist Street, and Huntly Hall, at Wolmarans and Banket. The students went with Frans Sebothoma to visit the buildings and hear presentations by Guy Tillim and architects Carin Smuts of South Africa, the German-Burkinabè Francis Kéré, and Jean-Philippe Vassal of Lacaton-Vassal before submitting their five proposals.



Huntly Hall.

Dating from the 1960s, “Harrison Reef was the finest hotel in the city, with 103 rooms and suites. Now they serve as apartments for 103 families. The quality of life of all 103 needs to be improved, and not a single one less,” says Christophe Hutin. The participants discussed the creation of shared kitchens, turning the landings into shared

living spaces, making an interior courtyard into a garden, and the possibility of increasing the number of businesses – and thus the owners’ revenues – on the ground floor. Simple proposals, pragmatic and tailored to the situation... Christophe Hutin doesn’t pretend to have a ready-made solution to all the problems. “I’m not here to give lessons. In South Africa, I’m the one who’s done a lot of the learning.”

Yet Iain Low, a professor at the University of Cape Town architecture school who also works at Eunic Studio, feels that the young French architect has much to offer: “He’s very strong-willed, and he’s also an ‘inside outsider’ – he’s a foreigner, but he knows our country well. He’s in a position to be both objective and well informed.” Iain Low would like for examples like this one to encourage institutions to forge projects on a larger scale, but also for the teaching of architecture in the country to be re-thought in the process.

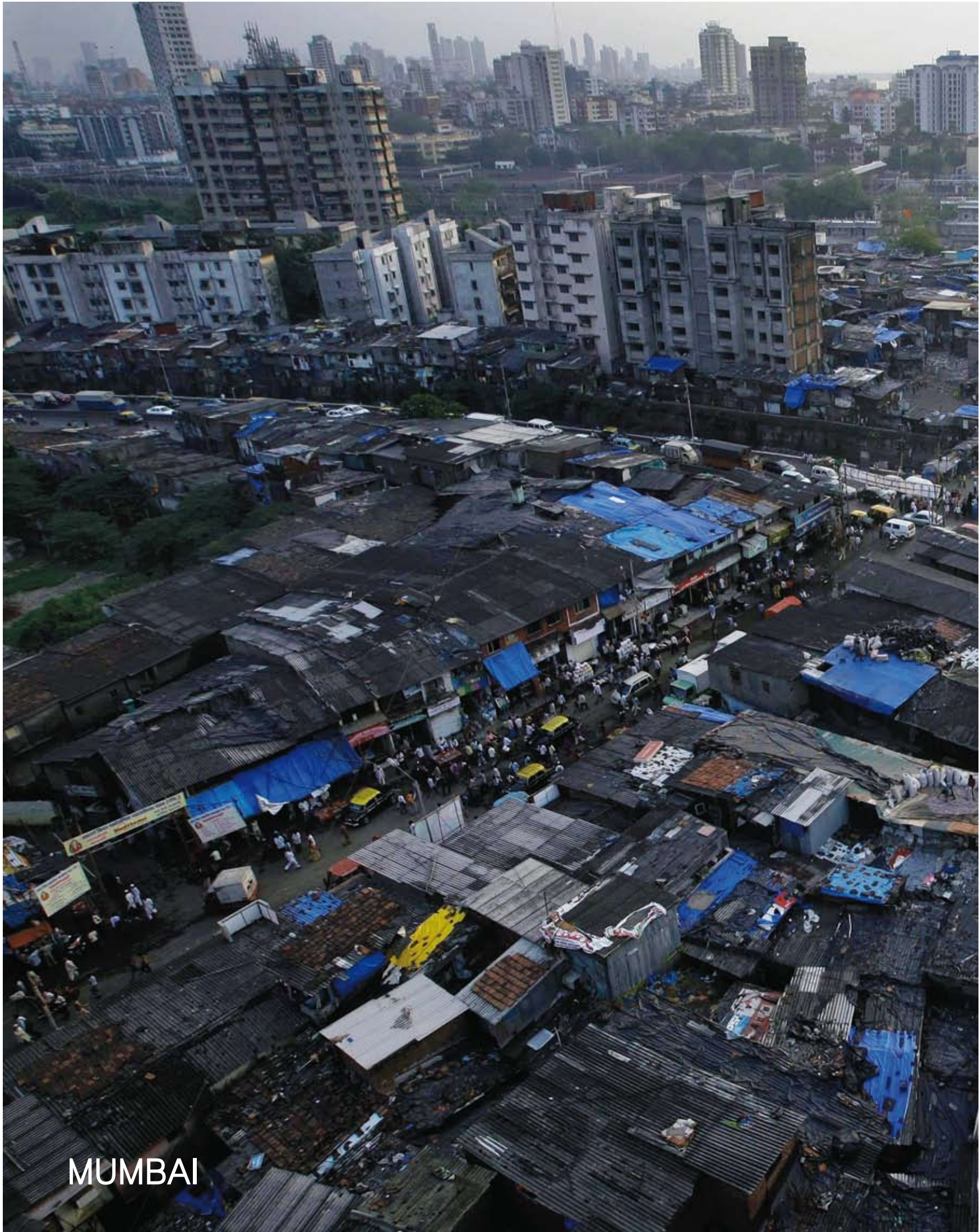
Frans Sebothoma is delighted with the experience. He’s fond of saying that “Eunic Studio helped me more than anything else.” And it’s true that now, when representatives of the Huntly Hall or Harrison Reef cooperatives go to negotiate loans or aid with banks and government institutions, they’ll have something concrete to bring to the table.

Next November, Christophe Hutin proposes that the third session of the Eunic Studio work on improving a former hospital site. But that’s another story.

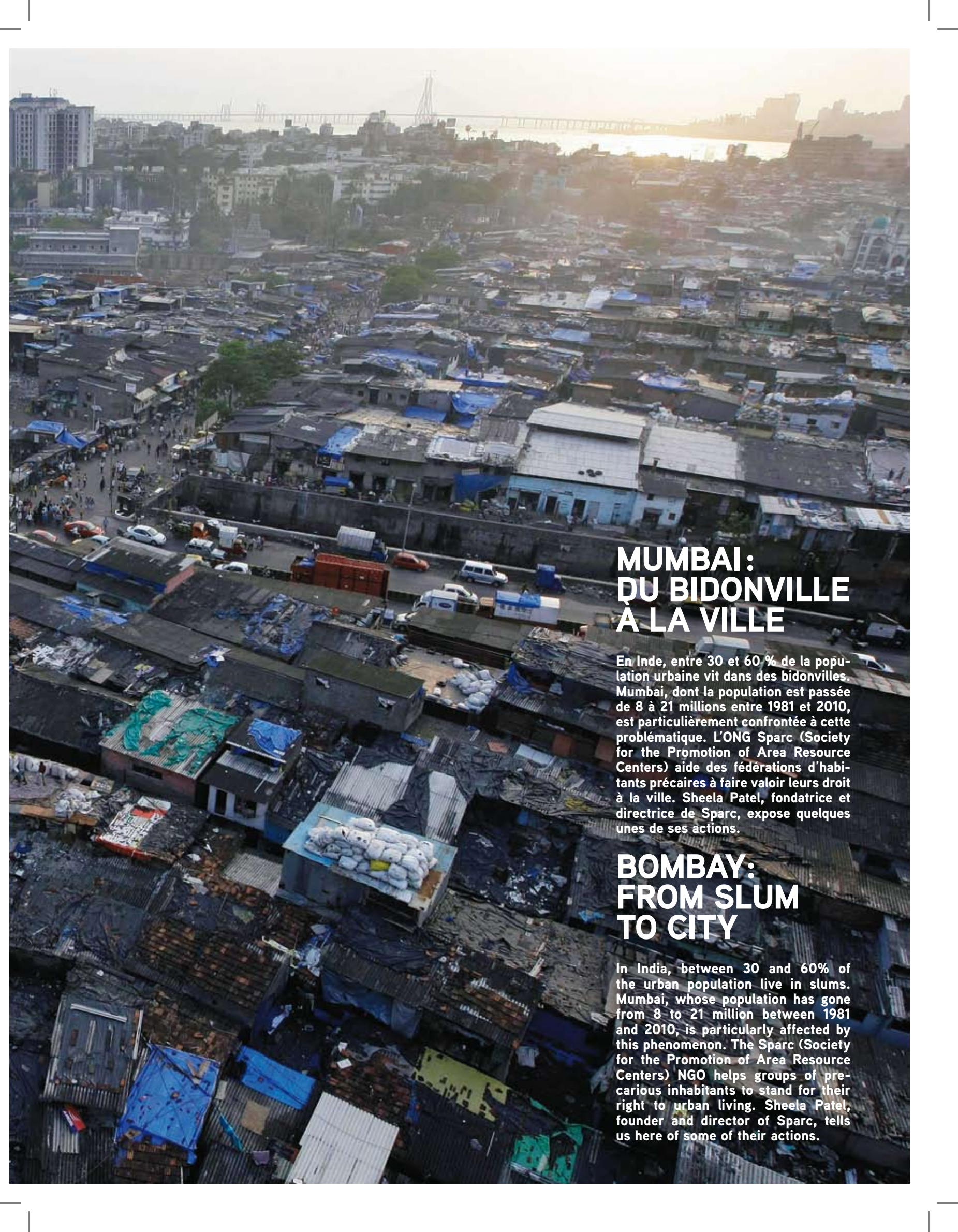
MARIE-DOUCE ALBERT
 PHOTOS BY GUY TILLIM AND CHRISTOPHE HUTIN

3. A workshop created with support from the *European Union National Institutes for Culture*.

4. Head of the CS Studio agency, Carin Smuts, known for her commitment against apartheid and to improving housing conditions for the poorest citizens, won the 2008 *Global Award for Sustainable Architecture*.



MUMBAI



MUMBAI: DU BIDONVILLE À LA VILLE

En Inde, entre 30 et 60 % de la population urbaine vit dans des bidonvilles. Mumbai, dont la population est passée de 8 à 21 millions entre 1981 et 2010, est particulièrement confrontée à cette problématique. L'ONG Sparc (Society for the Promotion of Area Resource Centers) aide des fédérations d'habitants précaires à faire valoir leurs droit à la ville. Sheela Patel, fondatrice et directrice de Sparc, expose quelques unes de ses actions.

BOMBAY: FROM SLUM TO CITY

In India, between 30 and 60% of the urban population live in slums. Mumbai, whose population has gone from 8 to 21 million between 1981 and 2010, is particularly affected by this phenomenon. The Sparc (Society for the Promotion of Area Resource Centers) NGO helps groups of precarious inhabitants to stand for their right to urban living. Sheela Patel, founder and director of Sparc, tells us here of some of their actions.

« Les villes vivent du travail bon marché de migrants sans ressources, mais peu leur font de la place. »

Aux yeux de la communauté internationale, la trajectoire décrite par l'Inde au fil des 10 dernières années est celle d'un pays porté par une croissance économique phénoménale, auquel sourit tout un horizon d'opportunités. On passe plus volontiers sous silence un phénomène tout aussi galopant qui lui fait pendant: l'explosion des villes indiennes et leur paupérisation, dont témoignent les bidonvilles caractéristiques de la plupart des métropoles du pays. Le bond économique accompli par l'Inde ces dernières années est une réalité indéniable, mais faute de se hisser à la hauteur des défis posés par la rapide expansion de ses villes, le sous-continent peinera dans les années à venir à associer sa population aux fruits de cette croissance, par une élévation générale du niveau de vie.



Mumbai, Delhi, Calcutta et les autres grandes villes indiennes ont connu un essor particulièrement rapide et se sont trouvées dans l'incapacité de se doter des infrastructures, logements et services nécessaires pour faire face à cet accroissement de population. La population de Mumbai est ainsi passée de 8 millions d'habitants en 1981 à 21 millions environ en 2010. Érigée sur un petit archipel formant une masse continentale aux abords d'un port naturel, la ville s'est étendue jusqu'à atteindre la taille d'une région métropolitaine englobant son arrière-pays et les six autres associations de communes, les treize municipalités et les nombreux villages. Mumbai couvre aujourd'hui 4.355 km² et compte une population officielle de 17.702.761 habitants (recensement de 2001) pour une densité de 4.065 habitants au km². Comment l'Inde peut-elle poursuivre sa croissance économique tout en préparant ses villes

à l'arrivée des 250 millions de personnes qui devraient quitter les zones rurales au cours des 20 prochaines années? Étant donné que 30 à 60% des citoyens indiens vivent dans des bidonvilles et que la population urbaine devrait presque doubler d'ici à 2030, pour s'établir à 575 millions d'habitants, il devient impératif de trouver une solution durable et opérationnelle pour soulager la pression de plus en plus forte qui s'exerce sur les villes indiennes.

Or ni l'administration, ni la classe politique ni le public n'ont pris la mesure de ces questions et un grand nombre continuent obstinément de penser l'Inde comme une terre constituée de millions de villages. Le mouvement d'urbanisation ne va pourtant ni s'interrompre ni, a fortiori, s'inverser. La population ne renoncera pas aux débouchés économiques de la ville et à ses libertés sociales pour retourner au marasme et à la misère des villages. Ce n'est d'ailleurs pas souhaitable: la croissance économique de l'Inde est largement tributaire des migrations de main d'œuvre à destination des villes. L'urbanisation constitue une dimension intrinsèque du développement, capable en puissance d'améliorer le sort de millions de personnes, pour peu que la population prise dans cette dynamique y soit activement associée. L'ONG Sparc aide des millions de citoyens démunis à affirmer leurs besoins et faire valoir leurs droits et le rôle essentiel qu'ils jouent dans l'essor des villes indiennes de demain. En 2005, le gouvernement indien a officiellement annoncé la création de la mission de rénovation urbaine Jawaharlal Nehru National Urban Renewal Mission (JNNURM), qui a pour objectif de financer des projets dans 65 villes du pays, qui en contrepartie réaliseront des réformes indispensables leur permettant de mieux exercer leurs compétences.

PANORAMA DU LOGEMENT ET DES INFRASTRUCTURES

La rapide urbanisation attire des millions de personnes en ville mais la pénurie de logements abordables oblige les plus démunis à se fixer dans des endroits de fortune. Bien que les villes vivent du travail bon marché de migrants sans ressources, peu de municipalités font place à ces populations dans leurs plans d'urbanisme. Il est donc crucial que les groupements qui les représentent, les autorités municipales et les institutions

financières travaillent de concert pour apporter des solutions durables et abordables à cette crise du logement. Sparc et deux instances représentatives des populations, NSDF (National Slum Dwellers Federation) et Mahila Milan, ont formé une « Alliance » dont la stratégie vise à favoriser la constitution de fédérations, d'abord à Mumbai puis dans d'autres villes, au sein desquelles sont mutualisées les compétences et les ressources des populations démunies, pour leur permettre de lutter contre les expulsions et d'entamer un dialogue avec les autorités, dans le but d'améliorer la sécurité du territoire et les conditions de vie, ainsi que de faire reconnaître leur droit à la ville.

La constitution de ces fédérations procède par regroupement progressif des occupants de divers terrains squattés. Cet article présente brièvement certains combats, négociations, actions et projets portés par cinq grandes fédérations affiliées à la NSDF, avec lesquelles l'Alliance travaille depuis plusieurs dizaines d'années à la recherche de solutions aux problèmes de logement des habitants des bidonvilles. À travers leur exemple, nous voulons démontrer qu'il est possible de réserver aux populations les plus démunies des villes un traitement plus équitable, pour peu qu'elles trouvent des champions au sein des pouvoirs publics, de la société civile et des communautés, qui se mobilisent pour elles.

Voici quelques grandes fédérations de Mumbai, représentant les différentes catégories de bidonvilles:

1. La Fédération des bidonvilles des trottoirs (Pavement Dwellers Federation) regroupe ceux qui ont érigé des appentis sur la voie publique.
2. La Fédération des bidonvilles des voies ferrées (Railway Slum Dwellers federation) regroupe les bidonvilles constitués le long de voies ferrées actuellement exploitées.
3. Dharavi Vikas Samittee: il s'agit d'un vaste bidonville informel né en dehors de la ville, qui en est devenu l'un des faubourgs en 1956 et s'étend aujourd'hui en plein cœur de Mumbai.
4. Les bidonvilles du port de Mumbai.
5. La fédération des bidonvilles de l'aéroport (Federation of Airport Slums) regroupant les logements de fortune érigés aux alentours de l'aéroport de Mumbai.

La stratégie de ces fédérations obéit au principe suivant: tous les bidonvilles aux prises avec des difficultés de même ordre commencent par

“The cities are fuelled by the cheap labour of poor migrants, but few authorities include them in their plan..”

To the international community, the Indian narrative of the past decade is one of phenomenal economic growth and a vast increase in opportunity. Less frequently noted is a correspondingly massive growth in India’s urban population and the vast increase in the numbers of urban poor, visible in the slums that characterize most Indian cities. The economic strides India has made in the past few years are real and significant, yet if India does not rise to the challenges presented by rapid urban growth, it will struggle to translate economic gain into improved quality of life for its people for years to come.

India’s large cities – Mumbai, Delhi, Kolkata and the other metropolitan cities – have grown especially quickly, and have had been unable to provide infrastructure, housing and services to accommodate the growing population. Mumbai’s population, for example, has grown from 8 million in 1981 to approximately 21 million in 2010. Starting from a small set of islands creating a land mass next to a natural harbour, the city has grown and has now become a metropolitan region absorbing its hinterland where there are six other municipal corporations and 13 municipal councils and many villages. It presently covers a land mass of 4,355 km sq. and has a official population of 17,702,761 (2001 census) and a density of 4,065 km sq.

How can India continue to grow its economy while ensuring that its cities can accommodate the 250 million people expected to move to urban areas over the next 20 years? With between 30 and 60 percent of urban Indians living in slums, and the urban population expected to nearly double to 575 million by 2030, finding a sustainable and functional solution to the growing pressure on Indian cities is imperative.

Yet urban issues do not receive adequate attention from policymakers, politicians or the public, many of whom cling to the idea of India as a land of millions of villages. But urbanization will not stop, and it cer-

tainly will not reverse. People will not leave the economic opportunities and social freedoms offered by cities for a life of stagnant, wrenching poverty in rural villages. Nor should they: India’s economic growth is largely dependent on the migration of labour to jobs in cities. Urbanization is an inevitable part of development, and one that has the potential to change millions of people’s lives for the better. Yet for this positive change to occur, the people whose lives are being affected must be a part of the process. SPARC is committed to supporting the urban poor as they seek to assert their needs, their rights and their essential place in India’s vibrant urban future. In 2005, the Indian government formally announced the creation of the Jawaharlal Nehru National Urban Renewal Mission (JNNURM), which seeks to make major investments in the country’s 65 cities and in return seeks urgently needed reforms that will equip cities to manage their roles and responsibilities better.



HOUSING AND INFRASTRUCTURE OVERVIEW

Rapid urbanization draws millions to urban areas, but the inadequate supply of affordable housing forces the poor to create homes wherever they can find land. Though cities are fuelled by the cheap labour of poor migrants, few authorities include the poor in development plans. It is therefore critical for organizations of the poor, city authorities and financial institutions to work in partnership to create sustainable and affordable solutions to this housing crisis. SPARC NSDF and Mahila Milan are an alliance of an NGO and two people’s organizations that have

sought to develop a strategy by which, initially in Mumbai and subsequently in other cities in India, the urban poor form federations that build their skills and capacities to first resist evictions and subsequently begin to dialogue with cities and governments for improved land security, better amenities and the right to the city.

The process of forming federations is based on aggregating those who squat on a particular landowner’s property. In this article, we briefly share with you some of the struggles, negotiations, policies and actual projects with five significant federations affiliated with the National Slum Dwellers federations with whom the alliance has worked over decades to find solutions to slum dwellers’ habitat problems. Through this, we seek to demonstrate that equity for the most vulnerable in the city can be designed and can become a reality if the process of improving their lot has champions and leadership in the government, civil society and communities who seek change that works for the city and for the poor.

Some of the most significant federations in Mumbai representing the various types of slums dwellers are:

1. The Pavement Dwellers federations: these are households that build lean-tos on pavements.
2. The Railway Slum Dwellers federations: these are slums that are near the railway tracks of operating trains.
3. Dharavi Vikas Samittee: this is a large informal township that was outside the city till 1956 and is now in the middle of the city, which has engulfed it.
4. Slums on Mumbai Port land.
5. Federations of Airport Slums: these are slums that surround the Mumbai airport.

The general principles of the strategy are that all the slums facing a similar problem first form a federation and that their leadership work with the alliance to create a data base through which vital information about that group is produced by the communities. Through dialogue with the landowner, this data base is then accepted by the landowner, the city and the state government, which in a federal system manage urbanization and cities. Most often, the government does not



Les habitants des *Pavement Dwellers*, qui vivent à même le sol.
The inhabitants of *Pavement Dwellers*, who live on the ground.



Habitat des *Railway Slums* bidonville de Dharavi.
The *Railway Slums* site, a slum in Dharavi.



Enfants jouant dans les décombres des bidonvilles détruit par le gouvernement.
Children playing in the rubble of slums destroyed by the government.

Medha Pathkar prend la parole au cours d'une manifestation contre les démolitions des bidonvilles à Mumbai, le 6 avril 2005.
Medha Pathkar, speaks during a protest against the demolition of slums, in Mumbai, April 6, 2005.



Nouvelle construction à Bharat Janta, dans le bidonville de Dharavi.
New housing in Bharat Janta, in the Dharavi slum.



« En 1995, le programme de réhabilitation des bidonvilles a reconnu aux populations le droit d'être relogées. »

se regrouper en fédération, leurs responsables rejoignent l'Alliance pour créer une base de données dans laquelle des informations essentielles concernant ce groupe sont introduites par les communautés. Un dialogue se noue, qui permet de faire accepter la base de données aux propriétaires des terrains occupés, à la ville et aux autorités de l'État fédéral, lequel a compétence pour traiter des questions touchant l'urbanisation et la ville. La plupart du temps, ces autorités ne disposent pas de données sur la pauvreté et font ainsi fausse route dans leur recherche de solution. Les responsables des différents bidonvilles engagent une série d'échanges qui donnent lieu à un processus d'apprentissage officiel mais efficace, grâce auquel, dans un premier temps, les communautés impliquent les femmes dans l'instauration de programmes d'économies. De petits détails vitaux pour la délivrance de papiers d'identité sont facilités et permettent aux pouvoirs municipaux comme aux habitants de prendre conscience de l'importance de ces papiers, dans des cités où nombre d'occupants des bidonvilles sont sans identité officielle. Des solutions sont débattues dans le cadre de réunions et d'ateliers. Il ne saurait être question, dans le cas de bidonvilles installés sur la voie publique et le long des voies ferrées, de revendiquer un droit à occuper des lieux déjà affectés à un usage public. Ces groupes sont néanmoins sous le coup d'expulsions massives et n'étaient fondés à recevoir aucun dédommagement jusqu'en 1995, date où les autorités de Maharashtra (avec lesquelles nous travaillions alors depuis 10 ans) ont créé la Slum Rehabilitation Policy, programme de réhabilitation des bidonvilles qui a reconnu aux populations concernées la possibilité d'être relogées. Entre 2000 et 2007, plus de 16.000 ménages (sur les 80.000 établis le long des voies ferrées) installés à l'intérieur de la bande de sécurité de 9 mètres, ont accepté d'être relogés dans le cadre d'un vaste projet baptisé Mutpii (Mumbai Urban Transport Project): les ménages ayant accepté d'être déplacés ont reçu en contrepartie un appartement de 21 m². Depuis 2005, environ 10.000 foyers des bidonvilles sur la voie publique (sur plus de 28.000 ménages concernés) ont eux aussi été relogés en appartements, après l'adoption de mesures municipales visant à organiser leur transfert, dans le cadre du Mumbai Urban Infrastructure Project (MIUP). Un processus toujours en cours.



Dans les deux cas, le relogement pose d'abord des problèmes incontestables – allongement des temps de trajet et, dans beaucoup de cas, pertes d'emplois – mais étant donné l'expansion de la région métropolitaine de Mumbai (MMR) et le développement du réseau de transports reliant la ville à cette région, les ménages concernés auront de nouveau accès de plein droit au centre-ville. Les fédérations offrent assistance aux populations aux prises avec ces difficultés. La question des bidonvilles installés aux abords du Port de Mumbai et de l'aéroport national réclame la mise en place d'un dialogue avec les ministères centraux, les terrains occupés étant la propriété de l'État fédéral, qui n'a que des compétences limitées pour négocier ces questions. BPT est le principal organisme public possédant des terrains à Mumbai. Plusieurs projets pilotes sont à l'étude pour permettre aux fédérations de reloger les ménages sur des terrains destinés à être aménagés. De tous les chantiers ouverts par les fédérations, c'est toutefois le moins avancé. Les bidonvilles des terrains de la société aéroportuaire National Authority of India, qui entourent l'aéroport de Mumbai, continuent de poser une série de problèmes. On dénombre plus de 100.000 abris de fortune. Nombre des habitants ou des entreprises qui y sont établis vivent de l'activité de l'aéroport et, depuis sa privatisation, de nombreux litiges restent en suspens. La fédération ne rencontre pas de problèmes avec les ménages à reloger, les terrains occupés devant être affectés aux activités de l'aéroport. Les populations exigent néanmoins des pouvoirs publics qu'ils leur soumettent les plans d'occupation des sols. Or en privatisant l'exploitation de l'aéroport, les pouvoirs publics ont également confié la construction des immeubles d'habitation à des promoteurs privés. Les justificatifs donnant droit aux ménages à être relogés ne leur ont toujours pas été délivrés et les pouvoirs publics

ont également confié aux promoteurs l'ensemble des terrains restant à lotir, une fois pourvus les besoins de l'aéroport. Il y a là un point de blocage qui reste encore à lever.

On dispose désormais d'une documentation fournie sur Dharavi. En 2004, l'État du Maharashtra a institué le Dharavi Redevelopment Authority. Dharavi constitue aujourd'hui une ville dans la ville au cœur de Mumbai. Les habitants y ont érigé logements et entreprises par leurs propres moyens. Après plusieurs tentatives de développement qui ont échoué à transformer la zone, la nouvelle stratégie consiste à associer le secteur privé, qui bénéficie d'incitations sous forme de projets immobiliers à forte plus-value situés dans la ville, en échange de la réhabilitation des bidonvilles. Ce projet, tout à fait séduisant sur le papier, pose en réalité de nombreux problèmes et fait l'objet de profondes réserves de la part de la population. Depuis 2004, une série de discussions sont en cours pour décider de l'orientation à prendre. Les citoyens, réunis en un comité d'experts conseillant le DRP, jugent dangereux de concevoir la rénovation de Dharavi comme un projet ex nihilo et les habitants ont subordonné leur accord à l'examen des plans d'aménagement prévus. Le projet de rénovation doit relever de nombreux défis: améliorer les conditions de vie de 600.000 personnes et leur permettre l'accès à un emploi décent. Or tout semble indiquer au contraire qu'un processus de gentrification conduira à leur expulsion.

À bien des égards, Mumbai présente le visage d'une urbanisation mal encadrée et notre travail ainsi que les mesures générales prises par la ville et les États témoignent des difficultés issues du désengagement des pouvoirs centraux. Il est possible d'améliorer de façon significative les conditions de vie des populations concernées, mais plus on temporisera, plus les solutions seront douloureuses et plus le coût sera élevé pour la ville et la communauté. La plupart des indicateurs urbains montrent que les populations pauvres, sans terre et sans qualifications, qui migrent vers les zones métropolitaines sont en hausse et que la plupart des villes ne sont pas prêtes à un tel afflux. Mumbai, pourtant pourrait être la preuve que l'union et le dialogue peuvent faire émerger des solutions et ouvrir la voie au changement.

SHEELA PATEL

“In 1995, the Slum Rehabilitation Policy included the possibility of relocation for the population.”

have data about the poor, and often starts off in the wrong direction to find solution. A series of exchanges between the leaders of various settlements facilitates an informal but well-articulated training process that first helps communities to involve women in starting savings programs. Small but vital aspects of creating their identity documentation are facilitated, which demonstrates to both the city and residents the importance of this documentation in cities where many slum dwellers have no official identity. Through ongoing meetings and workshops, the options for possible solutions are discussed. In the case of pavement dwellers and railway slums, it is clear that they cannot seek a solution for land entitlements where they live, as these entitlements conflict with public purpose. All these groups, however, faced massive evictions and were excluded from the compensation policy until 1995, when the Maharashtra government (we had been working with them for 10 years at this point) created the Slum Rehabilitation Policy, which finally included the possibility of relocation for them.

Between 2000 and 2007, 16,000 + households (of the 80,000 who live on the land adjacent to railway tracks) along the railway tracks who were within the 9-meter safety zone agreed to be relocated as part of a large transport project called MUTPII (Mumbai Urban Transport Project) in which a relocation policy entitled them to a structure-for-structure replacement: they received a tenement of 21 square metres in exchange for agreeing to relocate.

Since 2005, about 10,000 pavement dwellers (of the 28,000+ households) have been similarly relocated to tenements after the municipal corporation established a policy taking on the responsibility of relocating them under the aegis of the Mumbai Urban Infrastructure Project (MIUP), and this process is still underway.

In both these instances, relocation definitely causes initial problems – longer travel time and in many instances loss of jobs – but given the expansion of the MMR region and new transport that will link the city to the metropolitan region, these households will once again be in the centre of the city with legal entitlements. The federations work hard to

support and assist the vulnerable while they face these challenges.

The slums on Mumbai Port land, like the slums on National Airport land, require dialogue with departments of the central government because the landowner is in fact the central government and the state has little authorization to negotiate on these issues. The BPT is the largest public agency that owns land in Mumbai. Some initial pilot projects are currently being explored in which the federations will seek to relocate households on a piece of land they want to create a proj-



ect on, but unlike the other federations, this process is the farthest behind.

The slums on National Authority of India land around the Mumbai airport still have many unresolved issues. There are over 100,000 slum dwellings. Many of the residents and businesses are connected to the functioning of the airport, and since its privatization, they have been many unresolved and contentious issues to be tackled. The federation has no problems with households that need to be relocated because the land is needed for the functioning of the airport. However, they demand that the government show them the plans for the land's use. The government, however, has privatized the management of the airport and has given the task of building tenements to a private developer. The documentation of households that will be entitled to relocation has still not been done, and the government has also given the company that is building the tenements all the additional land to develop after the airport's needs are met. This remains an unclear deadlock that has yet to be resolved.

The Dharavi issues are now well documented. In 2004, the government of Maharashtra

set up a Dharavi Redevelopment Authority. Dharavi is a consolidated township now in the centre of the city of Mumbai, with homes and businesses developed completely on their own by the residents. Since past attempts to develop Dharavi did not transform the area, the strategy of this new program was to bring in the private sector and give it incentives of high value real estate in the city in return for rehabilitating slum dwellings. This plan, while it sounds very sensible on a conceptual level, has many problems and the residents have deep reservations about it. Since 2004, there has been a series of ongoing discussions about how to proceed. Citizen groups, now invited as an expert committee to advise the DRP, believe that the risks of treating Dharavi as a green field project are dangerous, and residents have demanded to know what is being planned before any acceptance of the process. The redevelopment has to face many challenges: it has to take responsibility for ensuring that 600,000 lives improve and that the residents will get better jobs. Instead all the indications are that gentrification will displace them.

In many ways, Mumbai represents the face of badly managed urbanization and our work and the overall response of the city and state reflect the challenges that indifferent organizational processes in the government create. They can change and significantly improve the lives of households, yet the longer the delay the harder the solution and the higher the price both the city and community pays in human costs. Most urban indicators today show what cities will have more people who are poor, landless and without skills arriving in metropolitan areas, and most cities are unprepared to deal with them. But Mumbai can demonstrate that through alliance, negotiation and dialogue, there is a solution and that change is possible.

SHEELA PATEL

