

Mumbai,

des droits de construire baladeurs au service du renouvellement urbain

A Mumbai, les autorités tentent d'impliquer les promoteurs privés dans la politique de réhabilitation des bidonvilles, via l'octroi de « Droits de Développement Supplémentaires ». Ces derniers, qui peuvent être transférés vers d'autres quartiers, ont des impacts directs sur la densité urbaine... que le secteur public ne maîtrise pas vraiment.

Les auteurs :

Pierre-Noël Giraud
Professeur d'économie à Mines
ParisTech giraud@ensmp.fr
Paula Restrepo
Doctorante
prestrep@ensmp.fr

À partir de 2020¹, la quasi-totalité de la croissance démographique mondiale concernera les villes et 95% de la croissance démographique aura lieu dans les zones urbaines des pays en voie de développement et au moins la moitié de cette explosion démographique viendra gonfler les chiffres des communautés dites « informelles », c'est à dire vivant dans un habitat « illégal ».

Cette prévision implique, de plus, qu'au moins la moitié de l'explosion démographique viendra gonfler les chiffres des communautés dites « informelles », c'est-à-dire vivant dans un habitat « illégal ». En 2030-2040, il y aura ainsi deux milliards d'habitants dans les bidonvilles et la pauvreté pourrait atteindre de 45 % à 50 % de la population urbaine totale (UN-HABITAT, 2003).

La ville de Mumbai (Bombay), mégapole et capitale commerciale et industrielle de l'Inde, reste un bon exemple de l'urbanisation informelle. Avec 13 millions d'habitants, un espace restreint et des politiques d'usage des sols discutables, les prix des logements formels sont hors de portée de la plupart de ses habitants. Environ la moitié de la population habite dans des bidonvilles, et connaît des conditions sanitaires précaires, tandis que ses dirigeants rêvent de faire de Mumbai une « Ville de Classe Mondiale » (McKinsey, 2003). Le défi est donc considérable.

Depuis plusieurs décennies, les politiques de résorption de bidonvilles ont connu des succès très limités. Lors des élections de 1995, le parti Shiv Sena², à présent au pouvoir, a notamment fait campagne sur un objectif de reconstruction et de réhabilitation, qui concerne 4 millions d'habitants.

Cette nouvelle politique est fondée sur des incitations aux promoteurs immobiliers privés à restructurer les bidonvilles, grâce à la création d'un programme de « Droits de Développement Supplémentaires ». Ce sont les principales caractéristiques de cette politique, ainsi que ses conséquences sur la distribution des densités dans la ville, qui sont évaluées dans cet article.

Vers une ville sans bidonvilles ?

Dans les années 1950, la politique principale à l'égard des bidonvilles consistait à détruire systématiquement les maisons, sans aucune forme de compensation. Les habitants attendaient le départ des camions et des policiers, pour reconstruire avec le peu qui restait, ou bien ils cherchaient de nouveaux lotissements inoccupés pour s'y installer. C'est à partir des années 1970 que la ville a engagé une politique « d'inclusion » des bidonvilles dans le territoire urbain, avec l'introduction du « *Slum Improvement Program* » (SIP). Ce programme comprenait la fourniture d'infrastructures de base dans certains bidonvilles et l'attribution de cartes d'identité³ aux habitants. Ces dernières servaient à prouver l'appartenance à la ville et sont toujours utilisées comme preuve de résidence dans les politiques actuelles de réhabilitation. Le SIP a été remplacé, en 1980, par le « *Slum Upgrading Program* » (SUP), qui proposait la location des terrains à des coopératives de squatteurs et la fourniture d'infrastructures de base tarifées selon le critère de la récupération de l'investissement. Ce programme appliquait les politiques de « Site & Services »⁴ proposées à l'époque par la Banque Mondiale. De la même

façon que le SIP, le SUP concernait seulement des bidonvilles localisés sur des terrains appartenant à l'Etat du Maharashtra qui n'étaient pas réservés pour des usages publics. Ayant obtenu des résultats médiocres, le SUP est remplacé en 1985 par le « *Prime Minister's Grant Project* » (PMGP), financé par le gouvernement central. Le PMGP organisait la reconstruction *in situ* des bidonvilles. Seuls les habitants recensés dans les listes électorales de 1985 étaient éligibles et les ménages bénéficiaires devaient payer le coût de construction de leurs logements. De la même façon que ceux du SUP, les résultats du PMGP ont été décevants. Les projets de reconstruction étaient trop chers et la plupart des habitants des bidonvilles n'étaient pas capables de payer le coût de construction. Néanmoins une importante leçon a été tirée de la mise en œuvre du PMGP, qui a servi à la définition d'une nouvelle politique. Ni les pouvoirs publics, ni les habitants des bidonvilles, n'étaient capables de financer la rénovation-reconstruction des logements, il fallait chercher à impliquer le secteur privé. Ce raisonnement est à l'origine de la recherche d'incitations économiques suffisantes pour que le privé finance la totalité des projets de rénovation.

En 1991, la municipalité de Mumbai a créé les bases de la politique actuelle en introduisant le « *Slum Redevelopment Scheme* » (SRD). Elle était fondée sur un financement privé en échange de « Droits de Développement Supplémentaires » (DDS). Les constructeurs privés qui réhabilitaient des bidonvilles recevaient des DDS qui devaient être utilisés *in situ*. Les ventes de ces surfaces additionnelles sur le marché immobilier étaient censées financer la totalité du projet de réhabilitation.

1. La population urbaine mondiale augmente de 70 millions d'habitants par an, soit l'équivalent de 7 nouvelles mégapoles de 10 millions d'habitants.

2. Parti politique nationaliste indien d'extrême droite.

3. Photopasses

4. Les projets de « Site&Services » furent très utilisés entre 1972 et 1987 et représentaient 49% des crédits de la Banque Mondiale pour l'accès au logement. Ces projets comprennent généralement la location aux groupes de faibles revenus de lots dotés d'une infrastructure de base, la construction des maisons restant à la charge des habitants.

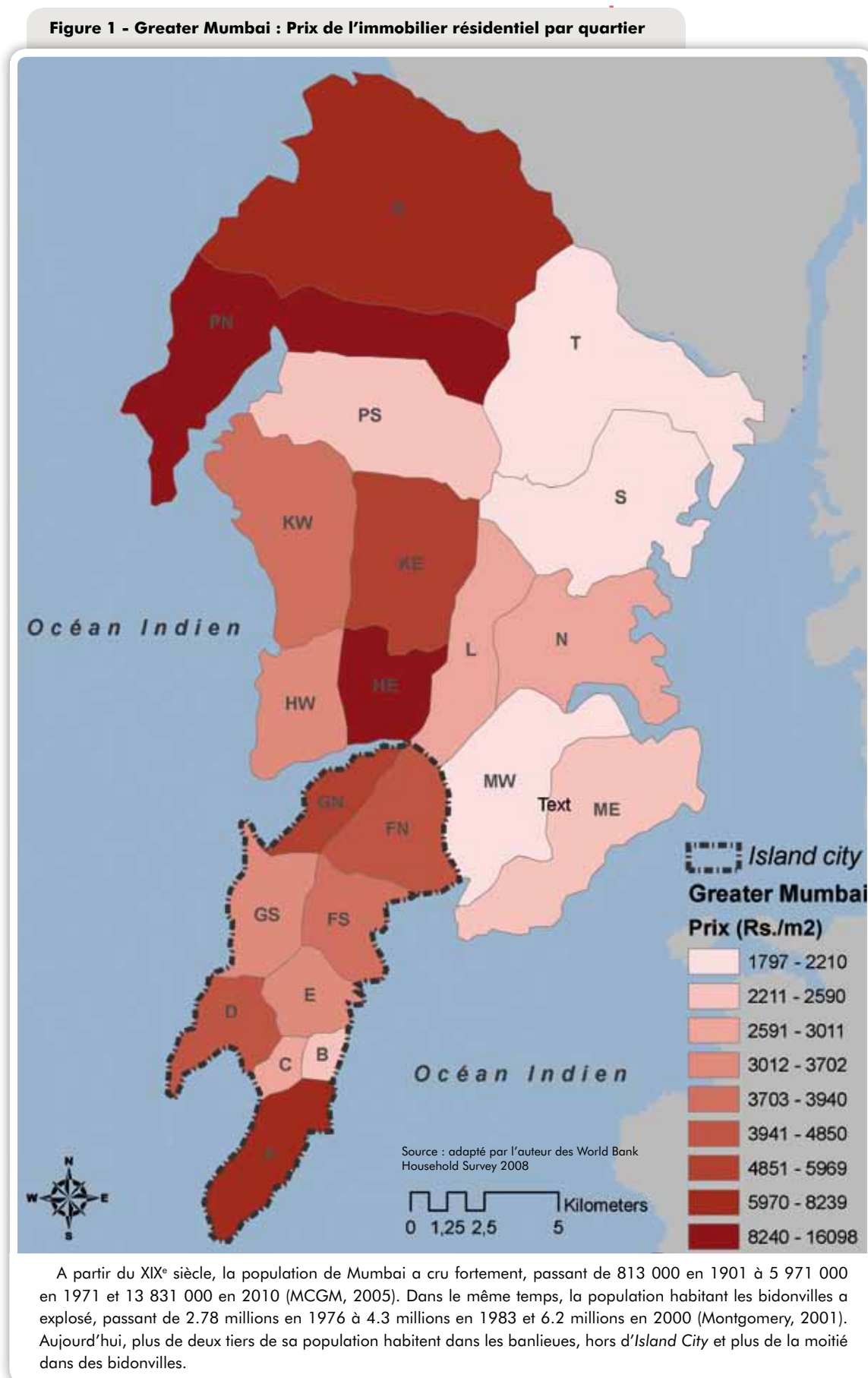
Seuls les habitants qui pouvaient prouver leur résidence avant 1985 étaient éligibles (SRA, 2007). Cependant, après 4 ans de mise en œuvre, les procédures d'approbation s'avèrent trop longues, et, sur 185 projets proposés, seulement 86 ont été approuvés (Mukhija, 2001).

En 1995, le parti *Shiv Sena*, vainqueur des élections, a remplacé la politique SRD par le « *Slum Rehabilitation Scheme* » (SRS), qui reste inchangée jusqu'à ce jour. Le SRS introduit un système de « Droits de Développement Supplémentaires transférables » (DDSt) en parallèle au système de « Droits de Développement Supplémentaires consommables *in situ* » (DDSi). Dans le but d'améliorer et d'accélérer les processus administratifs nécessaires pour le déroulement des projets de réhabilitation, une agence indépendante a été créée : *Slum Rehabilitation Authority*.

Le Slum Rehabilitation Scheme

Le *Slum Rehabilitation Scheme* est, depuis 1995, la principale politique de la municipalité de Mumbai pour la résorption des bidonvilles dans le tissu urbain. D'autres politiques, moins complètes, existent, telles que le *Slum Adoption Scheme* (SAS) et le *Slum Sanitation Program* (SSP). Ces derniers visent l'amélioration des conditions sanitaires à travers la création de coopératives de collectes de déchets (SAS) où la mise en place de toilettes communautaires. Mais ce sont plutôt des politiques intermédiaires qui ne supposent pas une complète résorption de l'habitat informel, comparées au SRS. *

Le SRS propose un schéma de reconstruction *in situ* des bidonvilles financé et réalisé par le secteur privé (Figure 2). Dans un premier temps, le promoteur passe un accord avec les habitants d'un bidonville et collecte 70 % des signatures des familles éligibles⁵. Après une série de processus administratifs où l'éligibilité des familles est confirmée et les plans de constructions acceptés, les habitants sont relogés temporairement en camps de transit. Le bidonville est démoli et de nouveaux bâtiments sont construits sur le même terrain. Chaque famille reçoit gratuitement un nouvel appartement de 21 m², un titre de propriété et des connexions individuelles aux services publics de l'eau et de l'électricité. En contrepartie, la municipalité donne aux constructeurs des Droits de Développement Supplémentaires,



taires, variables selon la localisation du projet. Pour les projets localisés à « *Island City* », les promoteurs reçoivent des DDS égaux à 0.75 de la surface utilisée pour la réhabilitation du bidonville. Pour les projets localisés en banlieue, les constructeurs

reçoivent des DDS équivalant à la surface utilisée pour la réhabilitation du bidonville. Ils peuvent utiliser ces droits pour construire des logements supplémentaires sur le même terrain et les vendre sur le marché. Pourtant, il existe une limite maxi-

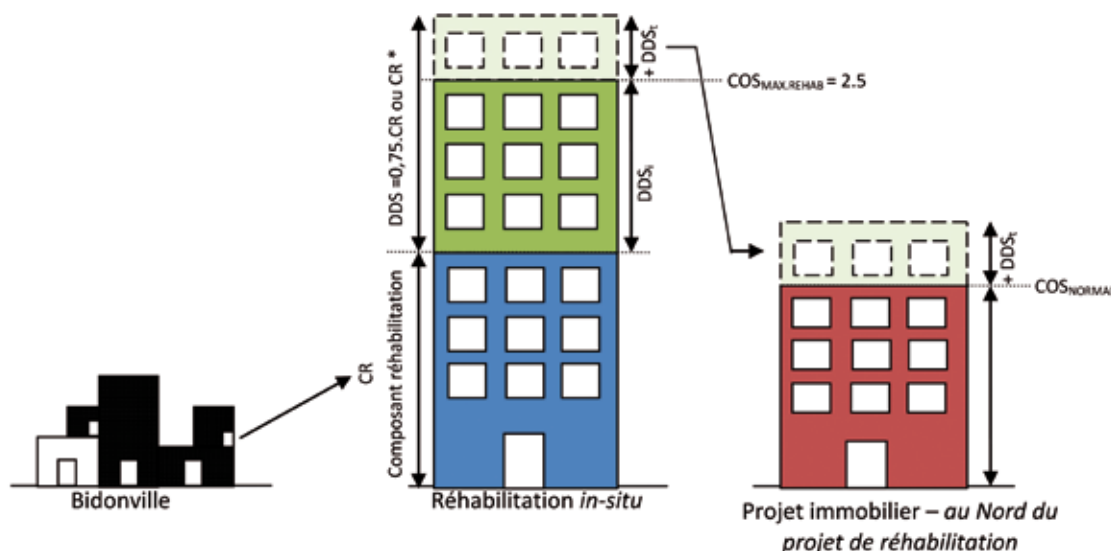
5. Seules les familles présentes dans les listes électorales du 1^{er} Janvier 1995 ou avant sont éligibles.

Mumbai, mégapole indienne

La ville de Mumbai était constituée, à l'origine, de sept îles. Appartenant aux Portugais depuis 1534, elle sera, en 1661, donnée en dot au Roi d'Angleterre. Elle restera sous contrôle britannique jusqu'à l'indépendance Indienne en 1947. Les sept îles originaires ont été fusionnées, pour constituer ce qui est aujourd'hui connu comme *Island City* (Parasurman, 2007). L'urbanisation de Mumbai a commencé par une concentration au Sud de la péninsule –*Island City*– puis une expansion au nord vers les faubourgs et finalement une expansion encore au-delà avec des villes nouvelles tentaculaires. Mumbai est aujourd'hui la plus grande ville de l'Inde avec une population estimée à 13 millions d'habitants (*Island City* + *banlieue*).

La figure 1 est une carte de « Greater Mumbai » donnant les prix moyens des logements résidentiels formels par quartier. *Island City* comprend les quartiers A-G, sa banlieue les quartiers H-T et les deux ensembles constituent « Greater Mumbai » une ville soumise à une autorité municipale unique qui s'étend sur 38 km du Sud au Nord. Les prix de l'immobilier résidentiel décroissent du Sud de la péninsule au Nord, les quartiers résidentiels PN HE et R au Nord et au centre de la péninsule atteignant cependant des prix équivalents du Sud d'*Island City*. La population de la totalité de la région métropolitaine, qui comprend également les villes nouvelles de Thane et Navi Mumbai, est estimée en 21.3 millions d'habitants.

Figure 2 - Schéma de réhabilitation des bidonvilles SRS



male de Coefficient d'Occupation du Sol de 2.5. Si le projet de réhabilitation plus les DDS excèdent le COS maximal, la municipalité donne aux constructeurs des Droits de Développement Supplémentaires Transférables (DDSt). Ces derniers peuvent être vendus sur le marché et utilisés dans d'autres projets immobiliers, à condition qu'ils se situent au Nord du projet de réhabilitation du bidonville et en dehors d'*Island City*.

Quelques résultats de la politique de réhabilitation des bidonvilles.

Selon les données de la SRA, depuis l'introduction de la politique SRS en 1995 jusqu'au 30 juin 2009, 105 129 logements ont été construits et occupés. Avec une

moyenne de 4,5 habitants par maison, le nombre total des habitants qui avaient bénéficié du programme était de 473 081, soit 12 % de l'objectif initial de 4 millions. A cette date, il existait 1252 projets approuvés par la SRA qui n'étaient pas encore en construction et concernaient 304 670 nouveaux logements. Ces chiffres, comparés aux 6.5 millions d'habitants des bidonvilles, semblent médiocres. Mais ils sont pourtant considérables comparés à d'autres politiques de résorptions menées dans d'autres villes du monde, ainsi qu'aux politiques antérieures de la ville de Mumbai. Pourtant, si ce rythme de résorption continue et que la croissance des bidonvilles est stoppée, il faudra encore à la ville 184 ans pour absorber la totalité des bidonvilles dans le tissu urbain... Dans un futur

proche, la ville de Mumbai continuera à loger une grande proportion de ses habitants dans des bidonvilles et l'introduction de politiques complémentaires pour éviter la formation des nouveaux noyaux des bidonvilles semble indispensable.

Quelles conséquences sur la distribution des densités ?

Le SRS engendre une densification de la ville à travers les allocations des DDSi et des DDSt. Les programmes des Droits de Développement Supplémentaires sont un des instruments aux mains des collectivités locales pour intervenir sur le marché foncier. Plusieurs villes du monde ont mis en place des programmes de DDS. La plupart d'entre eux ont comme objectif commun de trouver un équilibre entre des conditions urbaines satisfaisantes pour la collectivité et le respect des prérogatives des propriétaires fonciers. A Mumbai même, le SRS n'est qu'un des quatre programmes de DDS mis en œuvre par la mairie. A côté du SRS, la municipalité de Mumbai a des programmes de DDS pour la reconstruction des bâtiments dont l'état est dangereux, pour la protection du patrimoine de la ville et pour l'amélioration des infrastructures urbaines.

Le programme de DDS actuellement appliqué à Mumbai pour la réhabilitation des bidonvilles est unique dans le monde, en ceci qu'il n'impose pas de quartiers récepteurs des DDSt, mais seulement que la consommation de DDSt s'effectue au nord du site générateur et en dehors de *Island City*. En théorie, dans les programmes de DDS, les quartiers récepteurs doivent être ceux qui ont des densités basses et/ou ceux où les conditions d'infrastructure et de transport sont suffisantes pour absorber une plus grande densité. L'identification préalable des quartiers récepteurs permet toutefois aux communautés d'habitants de s'organiser politiquement et de faire obstruction au programme (CHF, 2007).

Le Schéma de Réhabilitation des Bidonvilles engendre une densification de la ville par l'allocation des DDSi et des DDSt. Mais, compte tenu de la rationalité économique des acteurs privés, il reste difficile de prévoir ses conséquences sur la distribution de la densité de population. En effet, la rentabilité d'un projet pour le promoteur dépend

non seulement de la localisation du bidonville, et donc du prix de l'immobilier aux alentours, mais aussi de sa densité et de sa localisation par rapport aux quartiers les plus riches de la ville. Si le programme de DDS offrait seulement la possibilité de DDSi (droits in situ), les promoteurs auraient une préférence pour les bidonvilles localisés dans les quartiers les plus riches. Cependant, l'existence conjointe du seuil maximal autorisé de COS, lequel génère des DDSt utilisables ailleurs, et du critère d'utilisation des DDSt (au nord du projet et en dehors d'Island city) introduit une complexité additionnelle.

Pour mesurer les effets des stratégies des promoteurs, on utilise deux types des données qui illustrent les résultats de leur rationalité économique. Le premier est le nombre de projets de réhabilitation construits et planifiés par arrondissement, que l'on met en perspective avec les prix (Figure 3). Le nombre de projets dans chaque arrondissement suit la courbe des prix. Cela ne nous indique toutefois pas quelles sont les conséquences en terme de densité, car dans chacun de ces projets peut avoir générer des DDSi et/ou des DDSt en proportion variable.

Quelles conséquences de cette évolution des densités ?

Le deuxième instrument de mesure utilisé est le nombre des DDSt (utilisables au nord du projet et en dehors de Island City) générés et consommés depuis le début de la politique jusqu'en juillet 2008 (Figure 4). La création de DDSt est concentrée dans les quartiers les moins chers, tandis que la consommation des DDSt est concentrée dans les quartiers les plus aisés, au nord des quartiers pauvres générateurs. Dans les quartiers les plus riches (H/E, K/E, P/N et R) on constate de nombreux projets de réhabilitation. Pourtant, les DDSt générés restent peu nombreux. Cela indique que les promoteurs ont une préférence pour la réhabilitation des bidonvilles peu denses, dans les quartiers riches, car ils sont dans ce cas compensés en DDSi (le COS limite de 2,5 n'étant pas dépassé). Ils obtiennent ainsi de fortes rentabilités en vendant les logements correspondants. En revanche, les quartiers les plus pauvres (M/E, M/W, P/S et S) engendrent beaucoup de DDSt par rapport au nombre de

Figure 3 - Nombre des projets (bidonvilles) réhabilités par arrondissement, du Sud au Nord du Great Mumbai

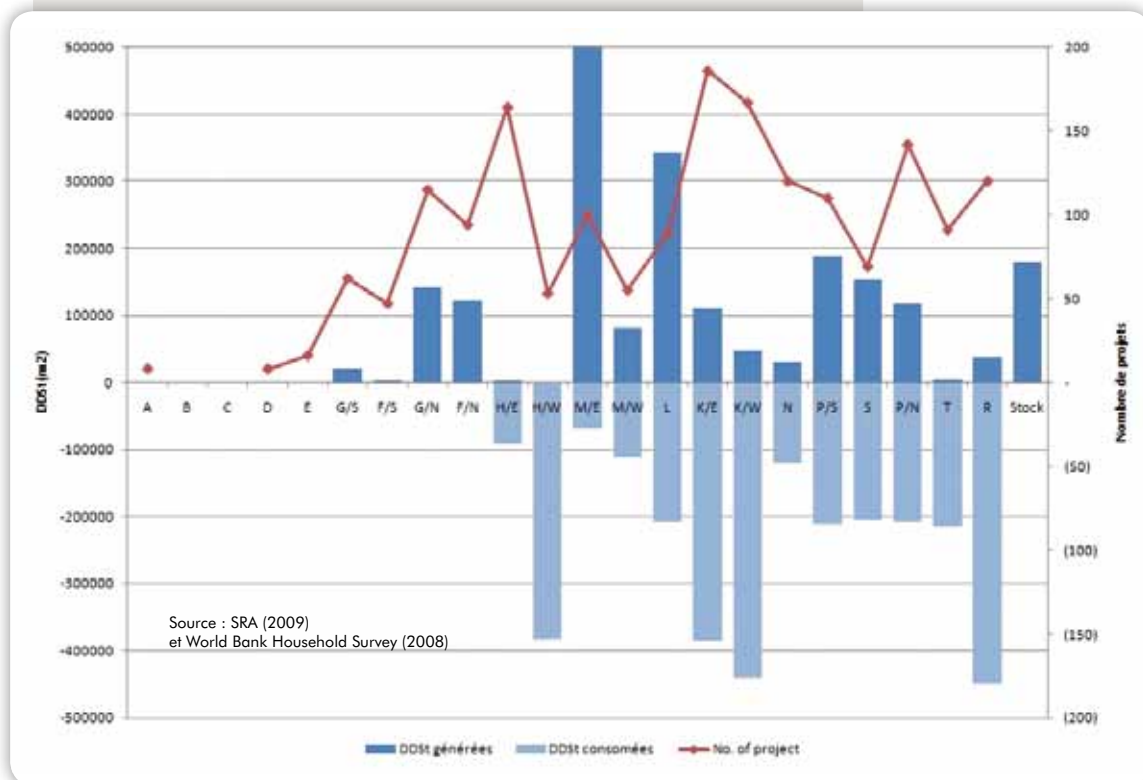
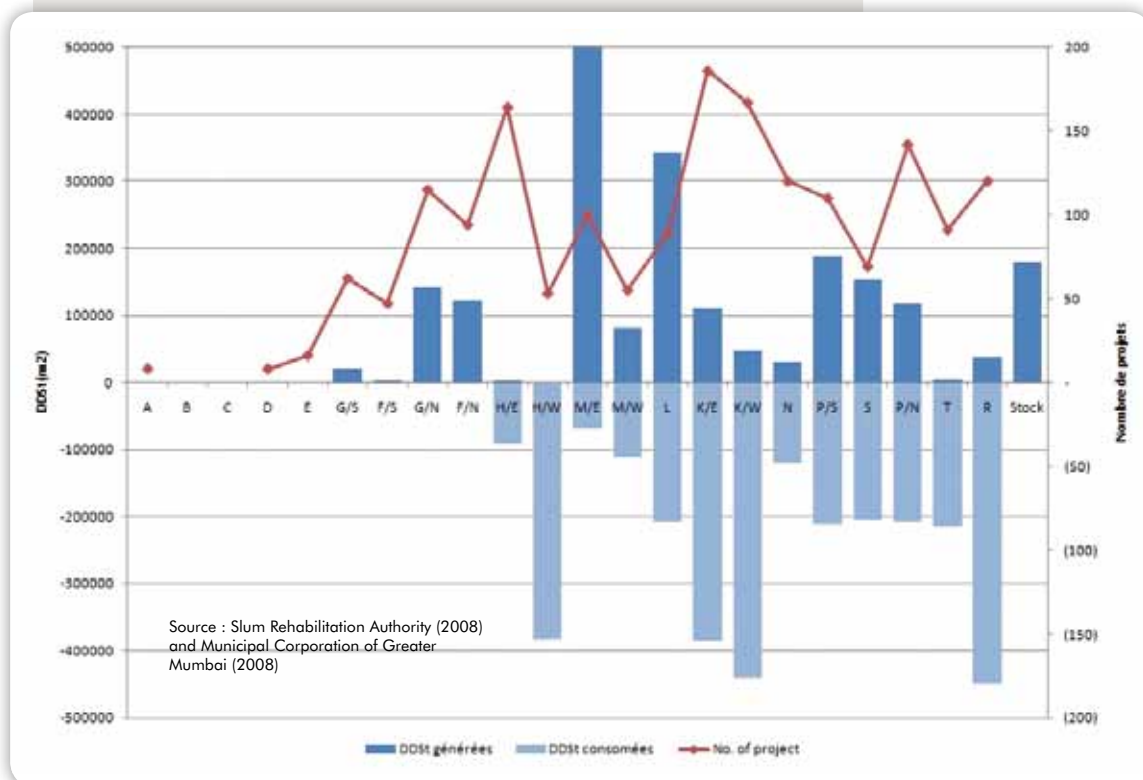


Figure 4 - DDSt générés et consommés par arrondissement (1995-2008)



projets de réhabilitation. Les promoteurs, dans les quartiers pauvres, ont une préférence pour le développement des bidonvilles très denses, qui sont de forts générateurs des DDSt. Ces deux dynamiques prises ensemble ont un effet clair sur la densité de la population à Mumbai : ils engendrent une augmentation

de densité dans les quartiers les plus riches.

Comme on l'a vu ci dessus, le programme de DDS utilisé pour la réhabilitation des bidonvilles à Mumbai ne désigne pas de quartiers récepteurs et tous les quartiers peuvent être générateurs de DDS. Dans la plupart des pays et/ou villes



© Héro

du monde où des programmes de Droits de Développement Supplémentaires ont été mis en place il y a une délimitation des quartiers possibles générateurs des DDS et des quartiers récepteurs des DDS lors de la mise en œuvre de la politique. Cela permet aux autorités locales de maîtriser le développement urbain, en augmentant la densité dans les quartiers de la ville ayant une infrastructure suffisante pour absorber une plus grande population. La non-désignation des quartiers récepteurs des DDS dans la ville de Mumbai laisse aux mains du secteur privé, qui a comme seul objectif de maximiser son profit, le choix des zones à densifier, indépendamment des capacités de l'infrastructure urbaine existante.

Cette rationalité économique a conduit à une concentration de l'augmentation de la densité dans les quartiers les plus aisés pouvant être une source d'engorgement dans des quartiers ne disposant pas des capacités suffisantes pour absorber une densité supplémentaire. Celles-ci ne sont en effet pas adaptées ou elles n'ont pas la capacité d'accueillir une plus grande demande de services. Par exemple, la densification des quartiers riches peut être catastrophique pour la congestion de la circulation, car c'est dans ces quartiers qu'on trouve le plus grand nombre de personnes ayant un véhicule privé.

Par ailleurs, la densification de certains quartiers de la ville de Mumbai, liée à la politique SRS, n'est pas couplée avec une offre de transports en commun. Pourtant, ces quartiers sont éloignés du centre historique de la ville, lequel continue à concentrer une grande partie des emplois.

Cette densification est toutefois cohérente avec les nouveaux développements urbains créés entre les arrondissements H et L qui visent la formation d'un nouveau centre-ville autour de Bandra-Kurla Complex.

En conclusion, la politique actuelle pour la réhabilitation des bidonvilles à Mumbai, qui est fondée sur des incitations au secteur privé, est sans aucun doute une des politiques les plus innovantes, comparée à d'autres villes des pays en voie de développement. Elle est très attractive pour des pouvoirs locaux n'ayant pas les ressources suffi-

santes pour mettre en place d'ambitieux politiques de résorption. Cependant, même si cette politique a permis d'améliorer la qualité de vie d'une partie non négligeable de la population des bidonvilles, elle ne réussira pas, à elle seule, à faire de Mumbai une « ville sans bidonville ». De plus, la logique du secteur privé conduisant à densifier prioritairement les quartiers les plus riches, les problèmes déjà aigus à Mumbai d'engorgement des infrastructures publiques, en particulier des transports, se trouvent aggravés, exigeant des investissements publics complémentaires. ■

Références

- ✓ CHF International (2007), 'The use of Transfer Development Rights and Additional Development Rights in urban service upgrading' Fourth Urban Research Forum
- ✓ MCGM (2005), 'Mumbai City Development Plan 2005-2025'
- ✓ MACKINSEY (2003) 'Vision Mumbai : transforming Mumbai into a world-class city'
- ✓ MONTGOMERY W & Consultants (2001) 'Slum Sanitation Programme'
- ✓ MUKHIJA, V. (2001) 'Enabling slum redevelopment in Mumbai : policy paradox in practice' *Housing Studies*, Vol 16, pg 791-806
- ✓ PARASURMAN, S. (2007) 'Uncovering the Myth of Urban Development in Mumbai' *Urban Age Conference*
- ✓ SRA (2007) 'Guidelines for the implementation of Slum Rehabilitation Scheme in Greater Mumbai' *Slum Rehabilitation Authority – Housing Department of Maharashtra*
- ✓ UN-HABITAT (2003) 'The Challenge of Slums : Global Report on Human Settlements 2003'