

## MUMBAI : MUTATIONS SPATIALES D'UNE MÉTROPOLE EN EXPANSION

Marie-Caroline Saglio \*

**RÉSUMÉ.** La croissance urbaine de Mumbai (Bombay), coincée sur une presqu'île, et son essor comme capitale internationale exigent aujourd'hui l'aménagement de son territoire municipal et régional : création d'un nouveau centre d'affaires dans Mumbai, développement de la ville nouvelle de Navi Mumbai et de la périphérie sont parmi les solutions proposées.

• AMÉNAGEMENT URBAIN • BIDONVILLE • DÉLOCALISATION INDUSTRIELLE • QUARTIER D'AFFAIRES • VILLE NOUVELLE

**ABSTRACT.** Mumbai (Bombay), a booming international capital whose urban growth is confined to a peninsula, needs to redevelop its municipal and regional territory. Proposals include the creation of a new business centre in Mumbai, development of the new town of Navi Mumbai and of the periphery.

• BUSINESS DISTRICT • INDUSTRIAL RELOCATION • NEW TOWN • SHANTY TOWN • URBAN DEVELOPMENT

**RESUMEN.** El crecimiento urbano de Mumbai (Bombay), encerrada en una península, y su desarrollo como capital internacional, necesitan actualmente el ordenamiento de su territorio municipal y regional : la creación de un nuevo centro ejecutivo, el desarrollo de la nueva ciudad de Navi Mumbai y de la periferia, son algunas de las propuestas.

• BARRIO INFORMAL • CENTRO EJECUTIVO • DELOCALIZACIÓN INDUSTRIAL • NUEVA CIUDAD • ORDENAMIENTO URBANO

Avec une croissance industrielle et commerciale rapide depuis le XVIII<sup>e</sup> siècle, Mumbai (anciennement Bombay) (1) est aujourd'hui la capitale économique de l'Inde. Les migrations du travail ont renforcé son urbanisation spectaculaire, portant sa population à 15 millions d'habitants en 2001. Cette croissance n'est pas sans poser problème. Coincée sur sa presqu'île, la ville n'a cessé de grandir vers le nord et s'étend aujourd'hui sur 60 km depuis son centre d'affaires au sud jusqu'aux banlieues qui débordent sur le continent, expansion qui a nécessité une redéfinition régulière des limites municipales.

Comment éviter l'engorgement de la péninsule ? Les derniers plans d'aménagements ont tenté de relever le défi. D'une part, il s'agit d'aménager la ville de Mumbai elle-même en la rééquilibrant et en créant un nouveau centre d'affaires plus central. D'autre part, il s'agit de développer sa région : la création d'une ville satellite dans les années 1980, Navi Mumbai, et l'urbanisation spectaculaire de la

périphérie nord y ont contribué. Toutefois, ces réalisations révèlent des limites importantes : dans le centre-ville, la reconversion des bidonvilles, dont celui de Dharavi considéré comme le plus grand d'Asie, pose problème ; à la périphérie, le manque d'infrastructures minimales pèse lourdement sur la population.

### La construction d'une presqu'île industrielle (fig. 1)

Tournée vers la mer, Bombay n'est à l'origine qu'un ensemble de sept îlots qui accueillent des petits villages de pêcheurs et des plantations, peu destiné à devenir un centre industriel national. Sa situation privilégiée sur la mer d'Oman dans l'océan Indien fait d'elle la porte du commerce vers l'Afrique et l'Europe et explique l'intérêt qu'elle a suscité chez les puissances coloniales dès le XVII<sup>e</sup> siècle. La présidence de la Compagnie des Indes y est transférée, en même temps que commence l'aménagement des îles.

\* Institut National des Langues et Civilisations Orientales (INALCO, Paris), Département Asie du Sud

L'essor industriel de Bombay est stimulé par l'arrivée des bateaux à vapeur et des chemins de fer. En 1853 est inaugurée la première ligne de train d'Asie qui relie Bombay à Thane, bourgade située une cinquantaine de km au nord. Cette date charnière est aussi celle de la création de la première filature de coton en plein centre de Bombay, à Tardeo, acte de naissance de l'industrie textile qui, dopée par les importations anglaises, deviendra l'activité phare de la ville. L'ouverture du canal de Suez en 1869 et l'expansion des docks développent les activités portuaires de Bombay qui devient le premier port de l'Inde. L'empire Tata y installe ses industries : aciéries, usines automobiles et aéronautiques, et constructions hydroélectriques. Tandis que la ville se développe, son cadre administratif est mis en place : la loi de 1888 institue la Corporation municipale de Bombay (BMC).

Les lignes de chemins de fer sont progressivement étendues. Elles consistent en deux lignes parallèles et indépendantes, la ligne centrale (ancienne Great Indian Peninsula Railway, aujourd'hui Central Railways) et la ligne ouest (ancienne Bombay Baroda & Central India Railways, aujourd'hui Western Railways) qui traversent la ville du nord au sud et déterminent le développement des banlieues en deux directions, la première vers le Gujarat, la seconde vers le Maharashtra actuels. Les infrastructures routières et ferroviaires qui enjambent les criques de Mahim et de Bassein assurent les liens entre la ville, ses parties suburbaines et l'arrière-pays cotonnier. Le boom industriel attire les migrants des villages du Maharashtra côtier et des Ghats (2) touchés par la sécheresse, qui viennent travailler dans les filatures : au début du siècle, ils sont environ 100 000 ouvriers à travailler dans le textile. La population de Mumbai, avec 770 000 personnes en 1881, franchit ainsi le million en 1906.

Dans les années 1920, Bombay est déjà le plus grand centre commercial et industriel de l'Inde et attire à ce titre un quart de la main-d'œuvre du pays, essentiellement masculine. Outre les migrations économiques, la ville est également une terre d'accueil pour les réfugiés de la deuxième guerre mondiale et de la Partition : en 1947, elle accueille 200 000 personnes, principalement des Sindhi et des Penjabi.

La population passe de 1,49 million en 1941 à 2,3 millions en 1951. La création administrative de Greater Bombay (Grand Bombay) en 1945 donne un cadre à cette croissance urbaine : l'agglomération inclut Jogeshwari sur la ligne centrale et Bhandup sur la ligne ouest.

Bombay continue d'attirer les populations rurales, en particulier celles des Ghats occidentaux du Maharashtra et celles des États pauvres de la plaine du Gange, Bihar et Uttar Pradesh, qui vont grossir le secteur informel (3). De 4,1 millions d'habitants en 1961, Bombay passe à 6 millions en 1971, à 8,2 millions en 1981 et à 12,5 millions en 1991. Elle compte 15 millions de personnes aujourd'hui, ce qui fait d'elle la première mégalopole indienne.

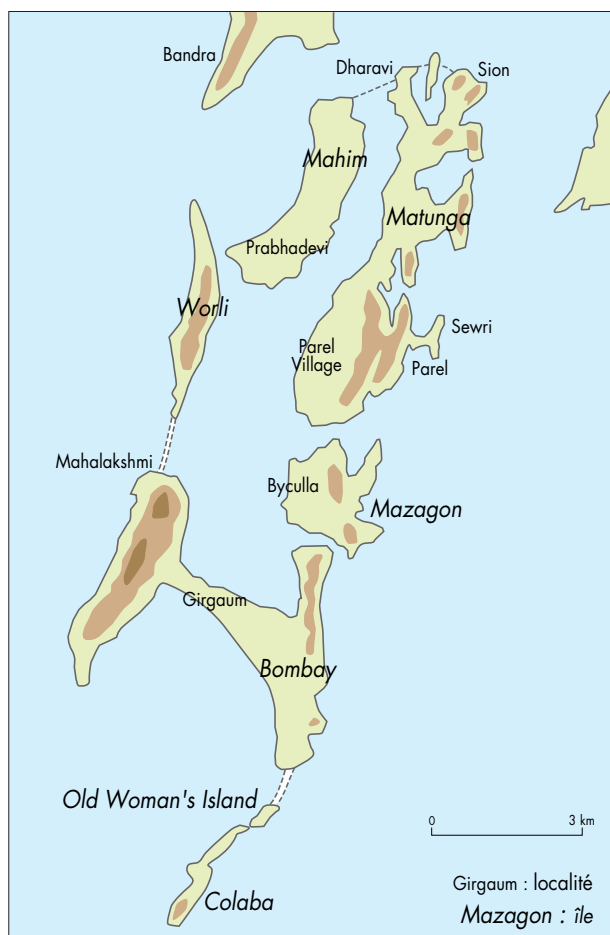
### **Différenciations spatiales (fig. 2)**

La région métropolitaine de Greater Mumbai couvre 4375 km<sup>2</sup> ; elle inclut la corporation municipale de 440 km<sup>2</sup> ainsi que 13 autres municipalités et plusieurs villages.

La zone municipale de Mumbai s'étend aujourd'hui sur 63 kilomètres de long. Ces distances impressionnantes s'expliquent par l'étroitesse d'une ville située sur des presqu'îles, et qui n'a pu se développer qu'en longueur. Mumbai Metropolitan City est séparée de la presqu'île de Salsette par une zone marécageuse, la crique de Mahim, ligne de démarcation entre la ville et sa partie suburbaine, Mumbai Suburban District. Son passé de village n'a pas complètement disparu puisque des quartiers de pêcheurs (Kolivada) parsèment ses côtes.

L'organisation du territoire se caractérise par la concentration des quartiers d'affaires au sud, ses anciens quartiers ouvriers au centre, et sa zone suburbaine au nord qui continue de s'étendre. Au sud, les banques et les bureaux du quartier du Fort, desservi par les deux terminaux de Church Gate et de Victoria Terminus, côtoient les quartiers aisés et aérés à l'architecture néogothique qui donne à Mumbai son cachet de ville coloniale. Sur le promontoire de Colaba et le long de Marine Drive, la côte ouest aux palmiers balayés par le vent, se dressent les grands hôtels et le centre administratif. Le port de Bombay s'étend sur 8 km, disposant d'énormes infrastructures et d'un très vaste hinterland (4).

Cinq kilomètres plus haut est située la vieille ville commerçante. Des quartiers comme Girgaum et Byculla, bastion musulman, sont typiques de ces centres populaires et surpeuplés nés au siècle dernier. Les quartiers industriels attenants de Parel et de Worli, anciennes terres d'accueil des travailleurs du textile, sont repérables par les hautes cheminées des usines et les *chawl*, logements sociaux du début du siècle, typiques de Bombay. L'immense bidonville de Dharavi s'étale à la limite de ces quartiers ouvriers, sur



1. Les sept îles du site originel

des zones marécageuses à moitié immergées qui longent la crique de Mahim (5).

En un siècle, Mumbai a doublé de taille et les quartiers industriels ont été repoussés toujours plus au nord, dans la partie suburbaine. Ainsi, le quartier de Santa Cruz où se trouve l'aéroport international est à 26 km du centre-ville, celui d'Andheri qui concentre des unités de production mécaniques est à plus de 30 km, et il s'agit toujours de Mumbai.

À la fin des années 1990, les limites de la Corporation municipale de Greater Mumbai ont été à nouveau redéfinies pour tenir compte de sa croissance jusqu'à Dahisar sur la ligne ferroviaire ouest et Mulund sur la ligne centrale : l'agglomération a ainsi grandi de 2,3 millions d'habitants en absorbant une série de villes de banlieue, s'arrêtant à la limite de la municipalité de Thane. La logique actuelle d'aménagement

du territoire manifeste la nécessité de penser le développement de Mumbai sur un espace de plus en plus large.

### L'émergence d'une capitale financière : la politique de déplacement du centre (fig. 2)

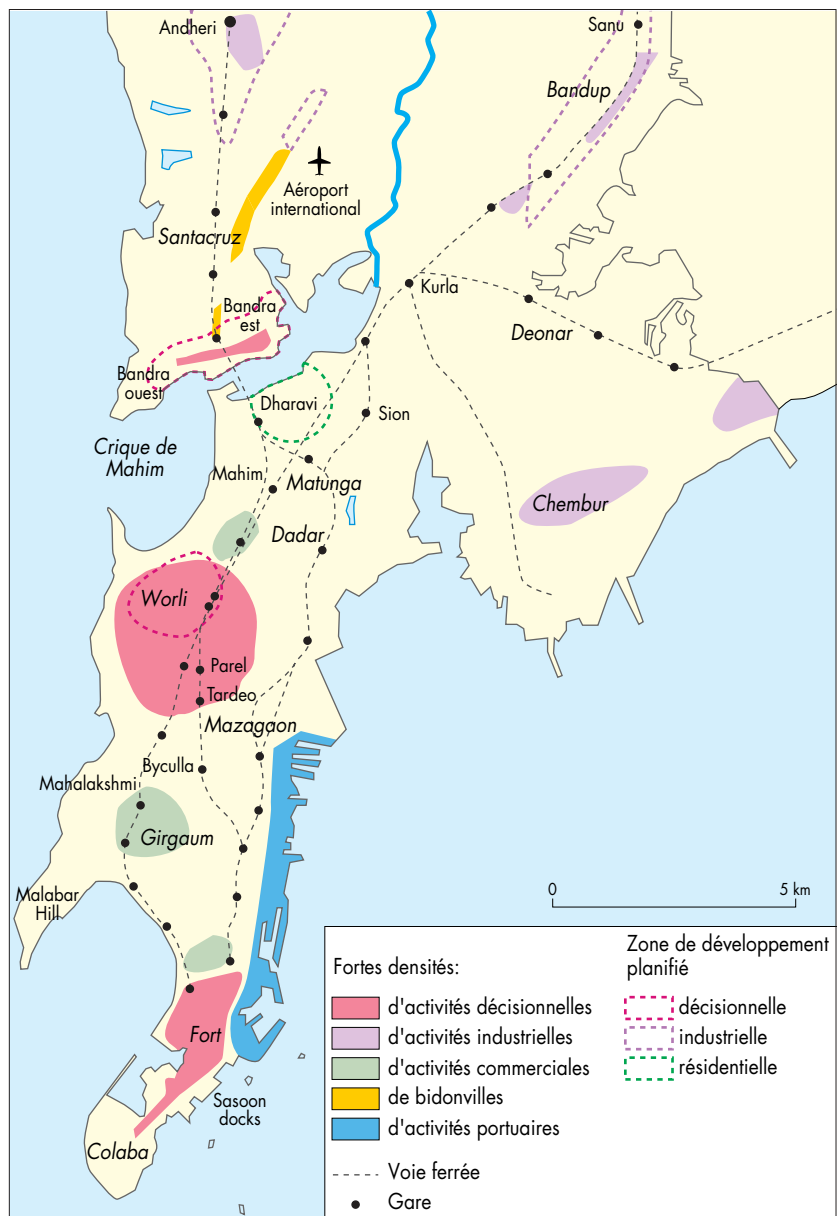
Depuis les années 1980, Mumbai devient un des plus grands centres financiers et d'affaires du monde : comptabilité, activités boursières, expertise juridique et informatique s'y développent. Le centre-ville a ainsi subi une rapide réduction des activités industrielles au profit de la croissance des services. La fermeture de nombreuses usines textiles dans les quartiers de Worli et Parel due aux effets négatifs de la concurrence et à la grève monumentale en 1982 (6) a largement contribué à cette désindustrialisation : les emplois dans la branche ont été réduits de 200 000 à environ 60 000.

Les récentes politiques d'aménagement accompagnent cette conversion, d'autant plus que la crise urbaine menace. Les problèmes d'engorgement et de pollution (7) ont atteint des niveaux préoccupants. Avec une densité de plus de 100 000 hab./km<sup>2</sup>, l'espace de Mumbai City est saturé. Or les migrations sont encore importantes et sont estimées à 4 000 nouveaux arrivants par semaine en 1988 (8), qui continuent d'alimenter les bidonvilles (9). Le manque chronique d'un espace convoité et une législation immobilière inadaptée (10) ont provoqué une inflation excessive des loyers et leur dégradation. Il s'agit donc de désengorger la ville en la réorganisant.

Pour cela, les politiques d'aménagement favorisent la délocalisation des activités industrielles vers la périphérie, et la création de nouveaux centres d'affaires. Les récentes mesures de protection de l'environnement ont limité l'implantation d'unités industrielles dans la ville même : seules les petites unités légères et de services y sont autorisées. Les anciens quartiers textiles de Worli et Parel transforment progressivement les locaux des anciennes usines en bureaux pour multinationales et agences financières, et des gratte-ciel flambant neuf abritent désormais des agences de publicité. Enfin et surtout, à la jonction de la ville même et de ses banlieues, l'énorme centre d'affaires de Bandra-Kurla a été construit dans les années 1980 comme une alternative à Colaba. Ce complexe ultra-moderne, situé de l'autre côté de la crique de Mahim, consiste en un vaste territoire de bureaux où sont centralisés les sièges des administrations et des sociétés. Le déplacement de la ville vers un nouveau centre d'affaires plus au nord se précise donc.

Que faire des bidonvilles qui l'entourent ? La question est d'autant plus grave qu'elle concerne des millions de personnes et que l'aménagement des zones anciennement situées à la périphérie de Mumbai et aujourd'hui en son centre rencontre le même problème. L'exemple de Dharavi, fort de ses 700 000 habitants et de sa situation privilégiée, lové à la frontière qui sépare la ville de ses banlieues, au croisement des lignes de chemin de fer, face au complexe de Bandra-Kurla, est révélateur de la complexité du problème. Depuis un siècle, s'y sont entassés des travailleurs venus rejoindre les tanneries et les petits ateliers de confectionnerie et de maroquinerie. Ces activités polluantes ont légitimement été tenues à l'écart du centre de la ville coloniale et à proximité des ressources d'eau que fournissait la crique. Dharavi a donc grandi comme un bidonville (*slum*) c'est-à-dire un ensemble surpeuplé d'habitations auto-construites dégradées, manquant des infrastructures minimales, et ignoré par la municipalité.

Or, depuis deux décennies, il est au centre des plans d'aménagement municipaux. Il représente en effet un terrain idéalement situé, au cœur de la mégapole, et concentre les convoitises des promoteurs privés et d'une classe de décideurs qui rêvent de transformer Mumbai en capitale internationale moderne. Ces convoitises constituent une pression pour la politique sociale de l'État engagé dans une action de réaménagement *in situ* (11) des bidonvilles. Certes, le gouvernement d'alliance nationaliste hindou en place au Maharashtra en 1995 a promis de fournir 400 000 logements aux sans abris de Mumbai. Mais ces promesses, aux accents sinon utopiques, pour le moins démagogiques, sont loin d'être tenues, et les projets sont gangrenés par la corruption. Le plan d'aménagement municipal de 1999 présenté par ses architectes propose, en lieu et place des cabanes de Dharavi, la construction d'immeubles résidentiels pour une population sélectionnée. L'ancien bidonville



2. Zones d'activités et projets de développement dans la municipalité de Mumbai

aurait ainsi vocation à être reconverti en un ensemble moderne, qui, avec le complexe Bandra-Kurla, constituerait le nouveau centre de Mumbai, capable de désengorger les quartiers sud et de rééquilibrer le schéma urbain.

### La nouvelle gestion urbaine de la région : création d'une ville satellite et urbanisation des banlieues nord (fig. 3)

Parallèlement la crise urbaine a exigé l'aménagement de la région entourant la ville. Ainsi, dès la fin des années 1970,

la construction d'une ville jumelle sur le continent, de l'autre côté de la crique de Thane, au sud-est, a été conçue pour soulager la vieille capitale de ses entreprises et de sa main-d'œuvre et pour proposer un nouvel axe de développement est-ouest en alternative à l'axe sud-nord.

Pour ce faire, le projet conduit par la CIDCO (*City and Industrial Development Corporation*), organisme créé en 1970 dépendant du gouvernement du Maharashtra, s'est engagé à développer les infrastructures immobilières et sociales permettant d'accueillir les résidents et de leur garantir une qualité de vie supérieure à celle de Mumbai. Or le développement de Navi Mumbai depuis les années 1980 ne répond pas à ces objectifs initiaux : la ville nouvelle ne compte que 300 000 habitants en 1991, chiffre bien inférieur aux prévisions qui en escomptaient 2 millions. Le manque d'infrastructures publiques (hôpitaux, écoles...) révèle de graves dysfonctionnements dans le processus d'aménagement, monopolisé par les intérêts privés.

Aujourd'hui les services et les emplois sont concentrés à Vashi, devenu le centre de Navi Mumbai et situé à proximité de Mumbai, ce qui aboutit à recréer une ségrégation entre une population aisée et les groupes à bas revenu relégués sur les zones périphériques non aménagées. Plus généralement, Navi Mumbai n'offre pas la solution escomptée et apparaît plus comme un centre satellite des activités financières de Mumbai et une ville dortoir. Les possibilités de développement économiques et résidentiels sont également envisagées à la périphérie nord de Mumbai.

Dans sa banlieue immédiate, le quartier de Chemburg réunit toujours une centrale électrique et des unités de production importantes, mais il est une exception. En effet, toutes les activités industrielles sont aujourd'hui concentrées plus au nord, sur des espaces aux infrastructures modernes, autour de l'aéroport, à Andheri ou encore à Sakinaka qui abrite la zone franche de Mumbai (SEEBZ) spécialisée dans la fabrication électronique. Les plus grosses concentrations industrielles se trouvent encore plus loin. L'extension de Mumbai vers le nord a en effet transformé la région métropolitaine de Mumbai en une immense conurbation industrielle, la ceinture de Thane-Belapur étant aujourd'hui une des plus importantes zones industrielles du pays.

Outre ces banlieues industrielles, des zones résidentielles se développent rapidement au nord. Ainsi de Vasai-Virar, qui a fait preuve d'une urbanisation spectaculaire depuis

deux décennies. Jusque dans les années 1980, ses terrains étaient encore largement consacrés aux activités agricoles. Mais sa situation privilégiée sur les axes de communication, l'a inscrit au centre du plan d'aménagement régional. La croissance de sa population urbaine a atteint un taux record de 290 % entre 1981 à 1991, passant de 250 000 à 600 000 habitants. Pourtant, cette urbanisation n'est accompagnée d'aucune réalisation d'infrastructures conséquente : les services d'électricité et d'eau sont défectueux, le système sanitaire inexistant. Les permis de construire trop rapidement accordés aux promoteurs privés ont conduit à des constructions anarchiques, violant les principes élémentaires d'aménagement.

## Conclusion

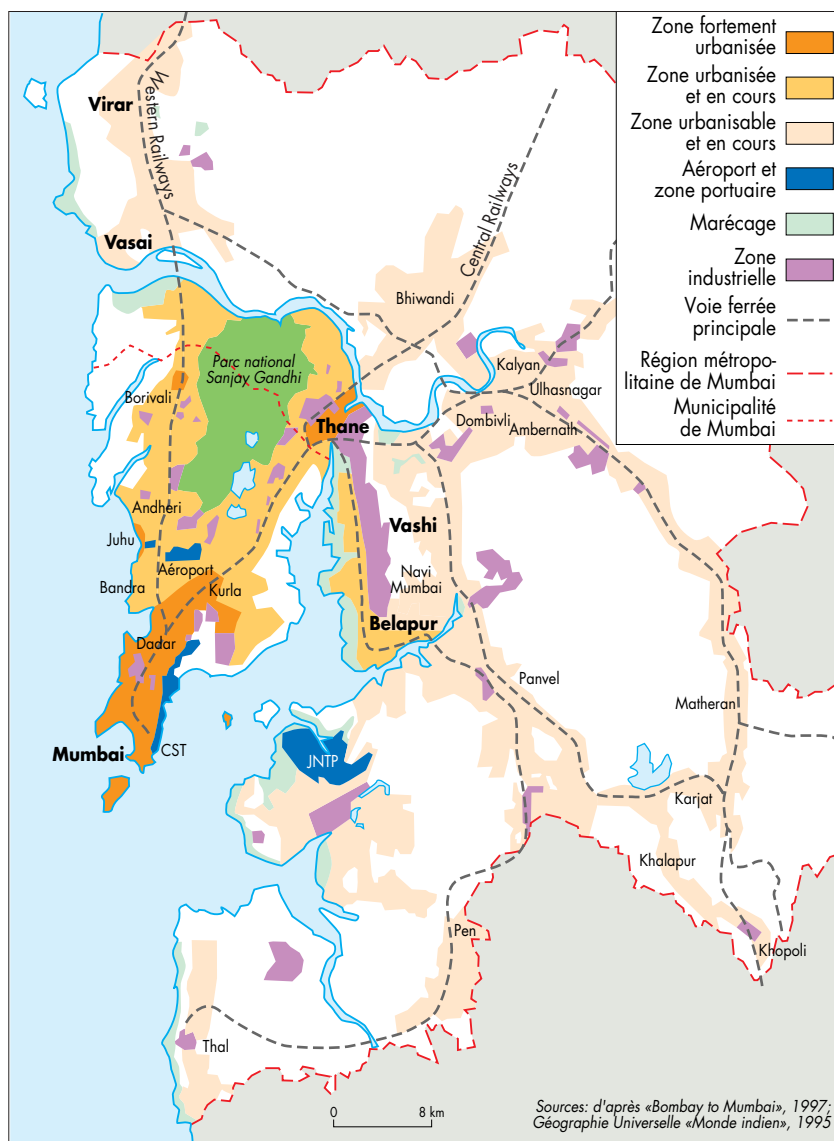
L'espace de Mumbai manifeste une forte capacité d'adaptation aux impératifs économiques et politiques. Sur un espace qui ne s'y prêtait pas, s'est développé le plus grand centre économique indien. Avec la mondialisation, la spécialisation de Mumbai dans les services a reconfiguré son espace : tandis que dans la ville même sont aménagés des quartiers d'affaires modernes, les limites nord ne cessent de s'étendre pour accueillir les unités industrielles. Cette croissance urbaine sans précédent ne va pas sans poser de graves problèmes d'environnement : le centre-ville est saturé, pollué, encombré. Les plans d'aménagement maîtrisent mal cette évolution, sans pitié pour les plus démunis. La seule issue possible semble être de rééquilibrer le schéma urbain en créant un nouveau centre plus au nord. Dharavi, point de passage névralgique entre la ville même et ses banlieues, est particulièrement impliqué : le bidonville semble destiné à devenir un centre résidentiel au cœur de la capitale mondialisée. Plus loin, à la périphérie nord et est, des zones entières s'urbanisent avec une rapidité spectaculaire. Là encore, la limite sociale des aménagements constitue la pierre d'achoppement de ces grands projets.

(1) La capitale du Maharashtra, Bombay, a été officiellement rebaptisée Mumbai en janvier 1996 après une campagne des mouvements nationalistes hindous visant à affirmer l'identité marathe. Ce nom vient de la déesse Mumba, vénérée par les premiers habitants pêcheurs des lieux. Nous utiliserons l'ancien nom lorsque nous évoquerons la ville avant 1996.

(2) Versants montagneux du plateau du Deccan.

(3) Il s'agit des petites unités productives non enregistrées et non soumises aux lois du travail, profitant d'une main-d'œuvre abondante et peu coûteuse. Le secteur informel qui comprend également les petites unités commerciales non déclarées s'est considérablement développé depuis les années 1960.





### 3. La région de Mumbai

- (4) Le port de Bombay traite 26% du trafic portuaire indien.
- (5) Dharavi s'étend sur 175 hectares. Le recensement de 1991 fait état de 364 341 résidents enregistrés, dont la situation a été « légalisée ». C'est sans compter l'autre moitié de la population occupant les zones non notifiées. Il donc faut revoir ce chiffre à la hausse, voire le doubler pour approcher les estimations des ONG.
- (6) Cette grève a duré 18 mois, a compté 240 000 grévistes, et a provoqué la perte de 75 000 emplois (v. G. Heuzé, *La Grève du Siècle*, Paris, L'Harmattan).
- (7) Pour soulager les mouvements pendulaires, les trains locaux tentent d'assurer une partie du transport de plus de deux millions de « commuters » par jour, tandis qu'un million d'automobiles circulent.

(8) Eyre, Alan., 1990, « The Shanty Towns of Central Mumbai », *Urban Geography*, 11, 2, p. 130-152.

(9) En vingt ans, un corridor de 20 km de taudis s'est constitué, reliant l'aéroport de Santa Cruz à Dharavi.

(10) Deux lois sont particulièrement responsables, celle de 1947 et celle de 1976. Le Bombay Rent Act de 1947 bloque les prix des loyers au niveau de celui de l'année 1940, sans indexation possible. Le parc de logements en location de Mumbai qui, en 1988, représente 80 % des logements en dur de la ville, est devenu un marché captif. De plus, les propriétaires ont abandonné l'entretien d'immeubles qui ne leur rapportaient presque rien. La loi de 1976 sur le plafonnement de la propriété foncière en zone urbaine a provoqué un rétrécissement des terrains à bâtir et a donc contribué à l'augmentation du prix des logements neufs, les rendant inaccessibles à la classe moyenne, et a fortiori aux plus pauvres.

(11) Ces plans de réhabilitation ne concernent qu'une partie des bidonvilles dits « notifiés » (*notified slum*), c'est-à-dire qui peuvent se prévaloir d'une relative ancienneté – avec des résidents installés avant 1995 – et dont la réhabilitation est considérée comme possible. Ces plans n'empêchent donc pas les évictions, les destructions violentes et le déplacement de milliers de personnes sans toit dans des conditions dramatiques.

### Références bibliographiques

BANERJEE-GUHA S., 1995, « Urban Development Process in Bombay : Planning for Whom ? » in Patel S. et Thorner A. (dir.), *Bombay, Metaphor for Modern India*, Bombay : Oxford University Press, p. 100-120.

MUTIN G., DURAND-DASTÈS F., 1995, *Géographie Universelle, Afrique du Nord, Moyen Orient, Monde Indien*, BRUNET R. (dir.), Paris : Belin-Reclus, p. 342-351.

DWIVEDI S. MEHROTRA R., 1995, *Bombay, The Cities Within*, Mumbai : India Book House, PVT Lmd.

LAVIGNE J.-C., MILBERT I., PANWALKAR P., NOSSANT P., HENNION M., ANDHARIA J., 1987, *Les Politiques d'aménagement urbain à Bombay*, Lyon : Économie et Humanisme.

ROHATGI P., GODREJ P., MEHROTRA R., 1997, *Bombay to Mumbai*, Mumbai : Marg Publi.

TINDALL G., 1992, *City of Gold, the Biography of Bombay*, New Delhi : Penguin Books.