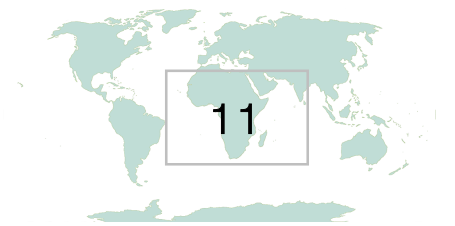


IN-Between Stratégies métropolitaines autour du monde
Entretien #11 | Mumbai, Indes



Au sein de la [Communauté de Compétences Métropolisation](#) et pour répondre aux questions posées par ses membres, l'INTA en partenariat avec l'association Deltametropool (Pays-Bas) organise une réflexion internationale sur l'«INBetween», l'entre-deux des stratégies métropolitaines, comme poursuite des discussions et échanges sur les processus de développement métropolitain en cours dans le monde.

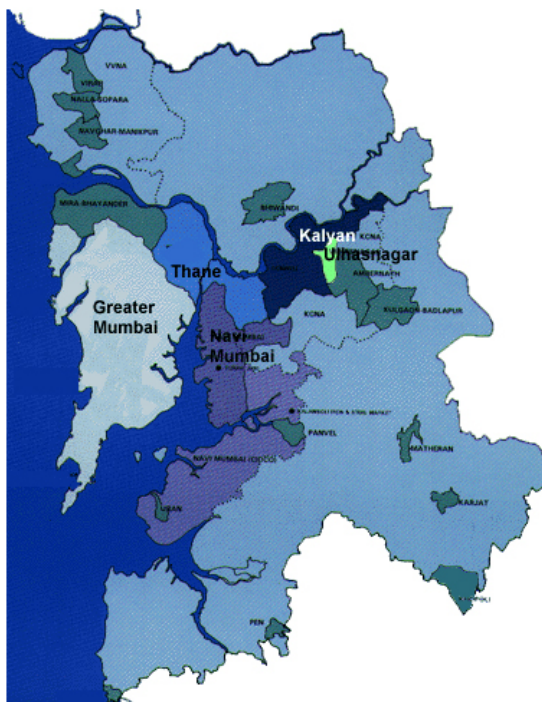
Pendant la première phase, une série d'entretiens ont été réalisés à plusieurs représentants de cas métropolitaines couvrant les thèmes les plus diverses: l'échelle de la région métropolitaine, la gouvernance et la coopération, les nouvelles formes d'urbanité et les environnements métropolitains, les secteurs économiques innovants au sein de la région métropolitaine et quel développement pour la métropole durable.

Région métropolitaine de Mumbai

Entretien avec Hubert Nove-Josserand ancien spécialiste de la Banque Mondiale en Inde sur les questions de Transport urbain en particulier sur Mumbai

1. La région métropolitaine

Quelle est l'extension du territoire métropolitain ? Quelles sont les valeurs métropolitaines et quelle est son identité ? Qu'est-ce qui rend votre zone métropolitaine attractive au niveau international?



Mumbai Metropolitan. Source : MMRDA website <http://www.mmrda.maharashtra.gov.in/>



Visuelle du satellite de la région métropolitaine

La région métropolitaine de Mumbai, antérieurement appelée Bombay, est, avec l'agglomération de Delhi, la plus peuplée d'Inde. Elle regroupe une vingtaine de millions d'habitants sur une superficie de 4400 km². La région compte 20 municipalités et 982 villages. La municipalité du Grand Mumbai, qui abrite le cœur de l'agglomération, occupe la quasi-totalité de la péninsule, et regroupe les 2/3 de la population de la région avec 12 millions d'habitants en 2001 sur 10% de la superficie.

	Grand Mumbai	reste de la région	total région MMR
Superficie (km ²)	438	3917	4355
Population (million) ¹	12	7	19
Densité (hab./km ²)	25500	1540	4340

L'urbanisation de Mumbai s'est développée progressivement vers le nord depuis la pointe sud de la péninsule où l'on trouve encore de magnifiques bâtiments d'architecture victorienne et qui reste le centre financier, commercial et touristique de la ville. L'aire agglomérée s'étend maintenant au-delà de la péninsule, essentiellement le long des corridors ferroviaires dans les vallées. Elle inclut quelques municipalités importantes, comme celles de Thane, de Navi Mumbai ou de Kalyan qui chacune regroupe plus d'un million d'habitants. La coupure maritime de la baie et plusieurs reliefs montagneux limitent l'urbanisation des zones situées plus à l'Est vers la périphérie de la région.

Mumbai est en croissance rapide à près de 3% par an et prévoit d'atteindre une population de 34 millions d'habitants d'ici 20 ans.

L'accroissement de la population est largement dû à l'afflux migratoire du reste de l'état et du pays, en provenance en particulier des zones rurales, mais aussi de zones urbaines de plus petite taille. La transition vers l'urbain et l'exode rural a débuté en Inde et devrait continuer de manière soutenue. La possibilité de se loger est rendue difficile à Mumbai par des contraintes géographiques (masses d'eau, réserves naturelles et relief accentué) mais aussi par l'insuffisance d'infrastructure et par des réglementations urbanistiques qui aboutissent à limiter la hauteur des bâtiments et la fluidité du marché immobilier.

Corrélativement une large partie de la population réside dans des bidonvilles ou dans des squats que l'on trouve principalement dans la partie centrale de l'agglomération et l'on estimait en 2001 que 54% de la population du Grand Mumbai résidait en bidonvilles.

Capitale de l'état du Maharashtra, la région de Mumbai est aussi la capitale financière et économique de l'Inde et son port principal (30% du trafic maritime international indien). Le PIB de la région de Mumbai est le premier des villes indiennes, devant celui de la région de Delhi, la capitale nationale. Mumbai fournit 40% du PIB du Maharashtra et 6% du PIB national. Un tiers des impôts sur le revenu et 60 des droits de douane de l'Inde sont générés à Mumbai.

Le réseau suburbain ferroviaire est essentiel pour le fonctionnement de Mumbai puisqu'il assure 50% des déplacements motorisés quotidiens. Il est aussi incroyablement surchargé avec une densité pouvant atteindre 16 personnes par mètre carré dans certaines conditions. Moins de 10% des mêmes déplacements motorisés quotidiens sont fait en voiture.

¹ Données du recensement de 2001. Celles du recensement de 2011 ne sont pas encore disponibles.

Valeurs métropolitaines et identité

Mumbai est la première place financière indienne et abrite la banque de réserve indienne, la principale bourse, et de nombreuses compagnies privées. C'est aussi la métropole indienne du spectacle (la production cinématographique de Mumbai, qui est à l'origine du nom Bollywood, est abondante et commence à être reconnue au niveau mondial). Delhi de son côté, étant la capitale fédérale, est aussi en forte croissance. En faisant une comparaison avec les États-Unis on pourrait dire que Mumbai est comme New York et Delhi comme Washington DC.

L'ambition derrière les efforts de développement stratégique de la région des dernières années est de développer Mumbai pour en faire une capitale mondiale, prenant souvent comme modèles de référence Singapour et Shanghai.

L'attractivité au niveau international est d'abord et encore une fois liée au secteur privé et financier très dynamique et très concentré. Il y aussi un certain volume de tourisme mais ce n'est pas vraiment l'élément principal. Le poids de Mumbai dans le secteur manufacturier indien a décliné durant la dernière décennie tandis que d'autres secteurs émergeaient pour soutenir le développement de la région, en particulier les services financiers ou ceux liés aux technologies de l'information, et l'industrie des médias et du spectacle.

2. Gouvernance et coopération

Y a-t-il une forme de stratégie métropolitaine en place et le cas échéant, quelles politiques publiques implique-t-elle? Quels sont les acteurs impliqués et quels sont leur rôle et responsabilité dans cette stratégie métropolitaine ? Quels sont les différents niveaux territoriaux associés à la gouvernance métropolitaine ? Comment est maintenue la coopération entre les différentes échelles territoriales dans le processus de planification de plus en plus soumis à un environnement économique, social et technologique en mutation rapide ?

La volonté de réfléchir au développement de Mumbai à une échelle qui dépasse les limites de la municipalité remonte à plusieurs décades et s'est manifestée par une loi sur le développement régional dans l'état de Maharashtra passée en 1966. Depuis cette date, plusieurs plans de développement de la région de Mumbai ont été réalisés. Le plus récent est le plan régional de transport de Mumbai, et le Business Plan de la métropole de Mumbai qui lui est associé, et qui ont été préparés à la fin des années 2000. Ces plans visent à orienter le développement de la région métropolitaine à l'horizon de 2031, et posent clairement le développement dans le contexte de l'espace régional. Le plan de transport, appelé TransForM, reconnaissant que le développement peut suivre plusieurs trajectoires différentes, propose une stratégie et un plan d'investissement qui veut être résilient et adresser les défis de plusieurs scénarios de développement urbain, plus ou moins géographiquement concentrés. Et il articule ses recommandations sur une priorité à accorder aux transports publics.

Dans le domaine institutionnel il n'y a pas d'échelon élu au niveau de la région. Les communes ou villages par contre disposent d'assemblées élues. Les principales municipalités sont par ailleurs organisées en corporations. Au plan régional L'autorité métropolitaine de la région de Mumbai, MMRDA (Mumbai Metropolitan Region Development Authority) est en charge du développement de l'infrastructure de la région. C'est un organe de l'état du Maharashtra présidé par le Chef Ministre du Maharashtra, qui est le chef élu de l'état. Créée dans les années 70 pour préparer le premier plan de développement de la région, MMRDA a progressivement accru son rôle. MMRDA prépare les plans de développement pour la région, formule les politiques et programmes de développement, réalise certains projets et organise le financement des investissements régionaux. MMRDA

dispose d'une large dotation financière notamment sous forme de terrains publics et droits à construire.

La préparation du plan de transport et du Business Plan a été menée par MMRDA en concertation avec différentes agences et départements concernés ainsi qu'à travers des consultations avec les différentes communes concernées. Le chef Ministre a aussi consulté d'autres instances pour assurer une meilleure participation dans la prise de décision sur les projets de développement, principalement le « Citizens Action Group » (groupe comprenant des représentants d'agences gouvernementales ainsi que de la société civile). Par ailleurs la ville du grand Mumbai, dont le territoire couvre à peu près toute la péninsule, c'est-à-dire 12 millions d'habitants sur les 19 de la région, est un partenaire particulièrement important sur les questions de développement.

La question de la coordination des transports se pose de manière aiguë dans la région avec la création d'un réseau de métro en sus du renforcement du réseau ferré suburbain et l'importance du réseau bus. Une des principales réformes proposées est la création d'une autorité régionale des transports dotée d'un pouvoir de planification, de régulation et de financement du transport régional, plus ou moins sur le modèle du Transport For London. En outre la coordination entre les différentes agences pour la planification et la mise en œuvre des projets régionaux poussent certains acteurs à militer pour un gouvernement régional plus représentatif et plus fort. Toutefois cette aspiration n'est pas sans difficulté de nature politique dans la mesure où Mumbai représente déjà un pouvoir économique gigantesque pour un état comme le Maharashtra et risque d'affaiblir l'autorité de l'état.

3. Nouvelles formes d'urbanité et environnement métropolitains

Quels sont les principaux projets en développement (projets phares, grandes infrastructures, équipements sociaux ou culturels, etc.) et les programmes (informations, financements, investissements) de votre stratégie métropolitaine ? Comment est effectué le dialogue entre les ambitions spécifiques des projets locaux et l'ambition du territoire métropolitain ?

Parmi les grands projets réalisés ou en cours de réalisation, on peut noter :

Mumbai Urban Transport Project : ce projet vise à moderniser l'armature du réseau de transport de l'agglomération, principalement le réseau ferré suburbain et certains axes routiers majeurs. Ce projet dont la mise en œuvre est presque achevée, a abouti à réduire légèrement la congestion des trains de banlieue tout en améliorant la fréquence des trains et l'efficacité énergétique.

Mumbai Urban Infrastructure Project : Ce projet a amélioré de nombreux axes routiers primaires ou secondaires essentiellement dans la ville du Grand Mumbai.

Métro : MMRDA a lancé la construction de deux lignes de métro en concession privée, dont la première ligne de métro en concession en Inde. Ces deux lignes sont le début d'un ambitieux programme de métro pour desservir la ville du Grand Mumbai.

Relogement (pas un projet en soi, mais il est lié à tous les autres projets mentionnés). La réalisation de ces grands projets de transport a nécessité le déplacement d'un très grand nombre de foyers et de commerces voire de petites entreprises. Le projet MUTP à lui seul a nécessité le relogement d'environ 100.000 personnes, la plupart squatteurs ou habitants de bidonvilles. Mumbai a été amenée à développer une approche qui intègre des procédures de consultations et de recherche de consensus pour faciliter ces relogements. Maintenant MMRDA est en charge d'une grande partie des programmes de relogement.

Mithi River : Ce projet vise à nettoyer et élargir la rivière Mithi qui traverse le Grand Mumbai au milieu de la péninsule. À cause de son encombrement par les ordures et par les constructions illicites, le débordement lors de la grande inondation de 2005 de cette rivière, avait eu des effets très néfastes.

Bandra Kurla Complex : Ce projet vise à créer un nouveau centre d'affaire à peu près au milieu de la péninsule de Mumbai, pour remplacer le centre traditionnel localisé dans la pointe de la péninsule. Ce projet a démarré dans les années 70. Après avoir assaini et viabilisé des terrains parfois marécageux, MMRDA a facilité le développement de nombreux immeubles de bureau ou de service à cet endroit.

TransForm : C'est le Plan stratégique pour faire face aux défis des décades qui viennent MMRDA a préparé un plan stratégique de transport à l'horizon 2031. Ce plan clairement pose le développement dans le contexte de l'espace régional alors que la plupart des investissements jusqu'alors restaient à l'intérieur du Grand Mumbai. Les objectifs de ce plan sont très ambitieux et appellent des réformes institutionnelles et financières pour le réussir.

Dialogue entre les ambitions spécifiques des projets locaux et l'ambition du territoire métropolitain :

MMRDA assure le suivi des projets d'intérêt régional en consultation avec les collectivités locales. Pour les projets locaux, ce sont les municipalités qui les déroulent. Les arbitrages entre les intérêts divergents sur les projets régionaux importants sont souvent résolus au niveau du gouvernement de l'état qui contrôle MMRDA. L'état intervient aussi, avec l'aide consultative de comités ad hoc, pour régler les problèmes de coordination qui surgissent lors des phases d'exécution des projets. Des réformes sont attendues pour éviter d'avoir à impliquer les niveaux supérieurs du gouvernement de l'état dans ces problèmes de coordination, comme cela a été mentionné plus haut.

Les défis de coordination existent aussi entre le niveau régional et le niveau fédéral car nombre d'agences fédérales ont le pouvoir d'intervenir localement, que ce soit parce certaine agence fédérale possède le terrain (ainsi une partie importante du centre historique de Mumbai est la propriété de l'administration fédérale des ports) ou est aussi en charge du fonctionnement du système (comme cela est le cas pour les chemins de fer suburbains qui dépendent du ministère fédéral des chemins de fer). Pour résoudre une grande partie des difficultés propres au développement du chemin de fer suburbain, l'état de Maharashtra et le ministère fédéral des chemins de fer ont créé une agence commune, MRVC, qui est en charge du développement du réseau ferré suburbain de Mumbai.

4. Secteurs économiques innovants

Le niveau régional est-il suffisamment compétitif dans une économie mondialisée et un système de clusters d'innovation et permet-il de surmonter l'obstacle de l'organisation verticale des politiques publiques?

Mumbai est une métropole mondiale dynamique et ambitieuse. Elle cherche à innover dans les secteurs où elle a déjà un avantage comparatif comme les secteurs des finances, de l'information technologique et du spectacle. Elle bénéficie aussi d'un atout touristique réel de par sa situation géographique

A l'intérieur de la région métropolitaine de Mumbai, la question de la localisation des centres d'emploi et de la multipolarité se pose. Le centre financier historique est localisé au sud de la péninsule ce qui a posé des problèmes parce que l'espace y est limité et la localisation est excentrée par rapport au reste de la ville qui s'est progressivement étendue vers le nord) la péninsule fait quelque 50km de long). C'est la raison pour laquelle Mumbai a créé depuis les années 80 un nouveau centre au milieu de la péninsule, appelé Bandra-Kurla. Au cours de la

même période une ville nouvelle a été créée de l'autre côté de la baie, dénommée Navi-Mumbai. La création de nouvelles infrastructures fortes de transport, comme prévu par le plan stratégique, seront nécessaires pour accélérer la montée en puissance de ces centres. D'autres centres existent déjà et les plans de développement envisagent un développement clairement multipolaire., notamment autour du nouveau port de Mumbai, le JNPT – Jawaharlal Nehru Port Trust.

5. Développement durable

Sur quels thèmes centraux et quelles politiques est basée votre stratégie métropolitaine ? Comment ces thèmes et politiques peuvent surmonter l'instabilité à court terme d'une vision à long terme et offrir un développement territorial performant, résilient et durable ?

Le premier défi que la stratégie métropolitaine essaie d'adresser est d'essayer d'arriver à accueillir toute la population qui arrive en grand nombre à Mumbai, l'Inde étant en phase d'urbanisation rapide avec encore un grand potentiel d'urbanisation. Rappelons que la population de la région métropolitaine de Mumbai devrait croître de plus de 10 millions d'habitants en 20 ans. Cela pose des défis énormes de développement économique et d'infrastructure. L'amélioration de la quantité et de la qualité de l'habitat est aussi un défi majeur alors que la tendance naturelle est à la croissance des bidonvilles et autres conditions précaires ou insalubres d'habitat. La région a rassemblé cela dans une vision qu'elle a formulée comme visant à transformer la région métropolitaine de Mumbai en une métropole de classe mondiale avec une économie dynamique et une qualité de vie globalement comparable pour tous ses citoyens.

Pour relever les principaux défis de développement, le plan stratégique a présenté des orientations y compris des propositions de réformes. Certaines visent à fluidifier le marché foncier, à densifier l'occupation des sols qui est très faible dans le centre de l'agglomération ou à favoriser la construction de logement social. D'autres réformes sont débattues pour renforcer la coordination entre les différentes agences impliquées dans les projets de développement, ou pour renforcer la représentativité du pouvoir régional. L'aboutissement de ces réformes sera important pour réaliser avec succès et durabilité le développement de la métropole.

La voix des citoyens peut contribuer à ce succès. On peut nommer ici Bombay First qui est un regroupement d'entrepreneurs de Mumbai qui intervient pour améliorer la qualité des citoyens de Mumbai et d'améliorer le tissu économique et social de la ville, en bref, pour transformer Mumbai en une ville de classe mondiale, un des meilleurs endroits où vivre et faire des affaires. Bombay First organise des conférences, des séminaires sur les questions de développement et ils ont par exemple mis en avant et promu les idées de réforme institutionnelle présentées dans le plan stratégique. <http://www.mumbaifirst.org/>

Récemment il y a eu des discussions pour un plan à un horizon plus lointain (2050) qui approche le développement d'une manière plus radicalement novatrice. Ce plan conceptuel considère la possibilité de regagner du terrain au sud-est de la péninsule par des réclamations dans la baie, avec pour objectif de faire baisser la pression foncière tout en renforçant le rôle du centre historique et l'attrait touristique de la métropole. Mais ces concepts sont seulement à l'état de discussion.