

## **Peste et politiques urbaines à Bombay, 1896-1914**

**Vanessa Caru**

*Quelles peuvent être les conséquences d'une épidémie pour une ville ? Vanessa Caru décrit la façon dont l'épidémie de peste qui a touché Bombay au tournant du XX<sup>e</sup> siècle a changé le regard des autorités coloniales britanniques, leurs politiques urbaines et en dernière analyse la morphologie de la ville.*

Le 18 septembre 1896, le premier cas de peste bubonique, vraisemblablement apportée par des rats embarqués sur un bateau en provenance de Hong Kong, est décelé à Bombay<sup>1</sup>. Première ville indienne infectée du fait de l'importance de son port, Bombay paye un lourd tribut à la maladie qui s'y installe de manière durable. Jusqu'en 1914, chaque hiver donne lieu à une résurgence de l'épidémie, qui décline ensuite au printemps, entraînant en un peu moins de vingt ans près de 184 000 morts, sur une population estimée au début des années 1890 à 820 000 habitant·es.

Cet article vise à interroger les conséquences de la crise suscitée par l'épidémie sur la morphologie sociale de la ville et sur la politique urbaine menée par les autorités coloniales britanniques. Durant les décennies 1860-1880, celles-ci se sont concentrées uniquement sur ce qu'elles considéraient comme les points névralgiques de leur domination : l'aménagement du port et la construction des bâtiments administratifs à la hauteur du statut de capitale régionale de Bombay. La crise suscitée par l'épidémie les a-t-elle amenées à revoir leurs priorités ?

### **Un changement de regard sur la ville**

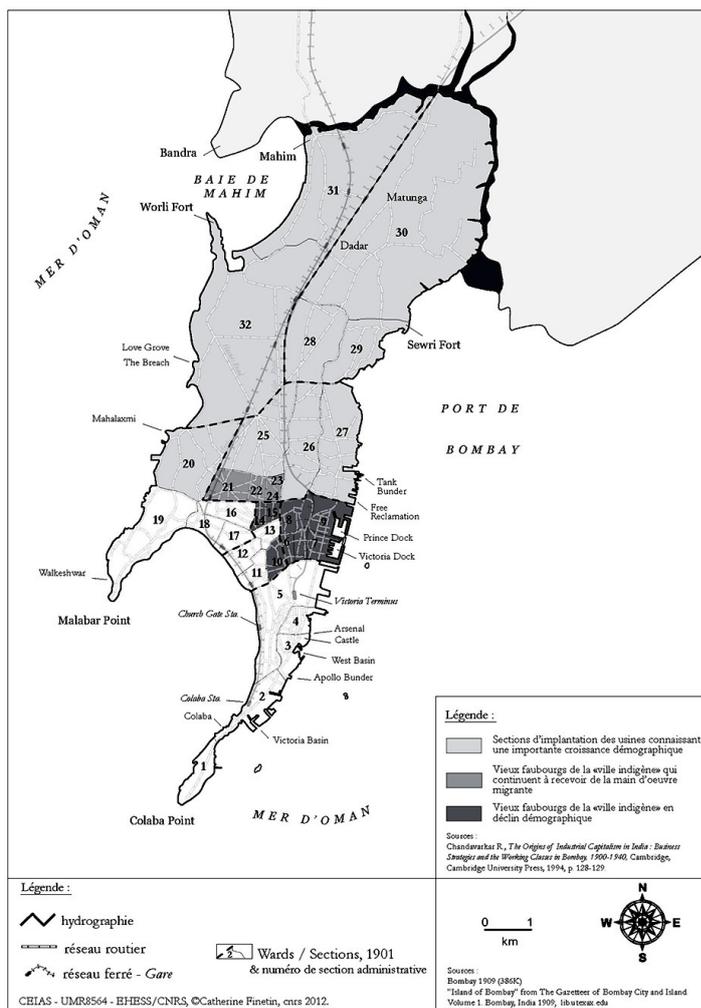
Lorsque la peste touche Bombay, toute une partie de la ville, habitée par les classes populaires, reste largement inconnue des autorités (figure 1). C'est particulièrement le cas des faubourgs usiniers qui, avec l'essor à partir du milieu des années 1850 d'une industrie cotonnière, se développent au nord des quartiers plus anciens, en dehors de tout contrôle des autorités coloniales. De manière révélatrice, avant l'enquête cartographique entreprise en 1914, les Britanniques ne disposent pas de carte précise de ces espaces. L'arrivée de la peste modifie profondément la manière dont ils les appréhendent.

Au début de l'épidémie, l'étiologie de la maladie demeure en effet encore largement incomprise par les autorités, notamment sanitaires. Deux théories coexistent : la théorie contagionniste, qui fait du corps humain le principal vecteur, et la théorie infectionniste, qui relie l'apparition de la maladie aux conditions sanitaires locales et considère « qu'un lieu attrape l'infection et que toute personne s'arrêtant dans ce lieu court le danger d'attraper la peste » (Condon 1900, p. 11). Les mesures prônées prennent donc pour cible l'espace urbain et se déclinent de la désinfection à la destruction des bâtiments jugés les plus insalubres. Avec la diffusion des découvertes pastoriennes, cette dernière théorie est rapidement désavouée par les autorités scientifiques (Kidambi 2007).

---

<sup>1</sup> Je remercie Adèle Momméja, Camille Lefebvre, Éric Denis et Samuel Hayat pour leurs lectures de ce texte.

Figure 1. Carte de la ville de Bombay au début du XX<sup>e</sup> siècle



L'approche infectionniste reste cependant très présente dans la pratique des administrateurs, notamment du fait des résistances que suscitent les mesures visant les corps. En mars 1898, par exemple, une tentative d'hospitalisation forcée d'une fille de tisserands débouche sur une violente émeute, lors de laquelle deux soldats britanniques sont tués. Si, sous la pression des mobilisations populaires, les autorités sont forcées d'abandonner les mesures les plus drastiques, elles maintiennent les opérations concernant le bâti, qui font l'objet d'un plus large consensus dans la population. Celles-ci sont l'occasion de montrer qu'elles continuent à œuvrer pour l'éradication de l'épidémie et de réaffirmer leur contrôle, ébranlé, sur la ville.

L'épidémie suscite donc une intense production de savoirs sur l'espace urbain<sup>2</sup>. Chaque résurgence de la maladie donne lieu à des descriptions minutieuses de son cheminement géographique, les équipes d'administrateurs et de volontaires arpentant sans relâche les rues, à la recherche des cas suspects et pénétrant pour la première fois à l'intérieur des logements. Alors que les sources de la période précédente décrivaient une insalubrité socialement indifférenciée, celles produites durant l'épidémie l'associent à certaines populations, les masses populaires, et à leurs pratiques. Les élites coloniales et indigènes perçoivent désormais les quartiers ouvriers comme des nids épidémiques, dont l'immédiate proximité fait peser un danger pressant sur leur santé (Caru 2013, p. 77-82).

<sup>2</sup> Ce phénomène est visible dans d'autres contextes (Barles 1999, Goerg 1997).

## Le Bombay City Improvement Trust ou la production d'une urbanité bourgeoise

Une des préoccupations centrales des autorités est le péril que l'épidémie fait peser sur l'économie impériale. La conférence internationale de Venise de 1897 menace de quarantaine les bateaux venus de Bombay, tandis que la violente première attaque de la maladie donne lieu à un moment de panique collectif, entraînant la fuite de près de 400 000 personnes, soit presque la moitié de la population de la ville. S'ensuivent une dislocation du marché du travail et un effondrement presque total de la principale industrie de la ville, l'industrie textile. La crise suscitée par la peste est dès lors l'occasion pour les autorités britanniques de remettre en cause le *statu quo* qui prévalait depuis les années 1860, par lequel elles avaient consenti à déléguer une certaine partie des prérogatives en matière de gestion urbaine aux classes possédantes locales, avec la création de la Bombay Municipal Corporation.

En 1898, la mise en place d'un organisme *ad hoc*, qu'elles dominent quasi totalement, le Bombay City Improvement Trust (BCIT), est l'instrument de cette reprise de contrôle : tout en s'arrogeant par son biais une partie des ressources – notamment foncières – des instances municipales, les autorités britanniques font main basse sur les domaines de la politique urbaine qu'elles jugent essentiels à la défense de leurs intérêts. Le programme affiché par le premier rapport annuel du BCIT montre que la résolution de la crise sanitaire, si elle est sans cesse mise en avant pour justifier le montant élevé des dépenses envisagées, est loin d'être sa seule ambition. Il vise aussi à « créer de nouvelles rues, ouvrir les espaces surpeuplés, récupérer sur la mer de nouvelles terres pour l'expansion future de la ville<sup>3</sup> », objectifs qui semblent prolonger les travaux entrepris les décennies précédentes pour doter Bombay des attributs d'une métropole moderne.

Le bilan en matière de politique sanitaire du Trust est d'ailleurs très mince, si ce n'est contestable. Après la mise en œuvre de cinq opérations qui visaient l'éradication de zones déclarées insalubres durant les premières années de son existence, les autorités, arguant du coût élevé de ce type d'intervention, les abandonnent à partir de 1909 et se concentrent sur la mise en œuvre de grandes percées. Nullement tenu légalement de reloger les personnes déplacées par ses opérations, le Trust en déplace près de 64 000, parmi lesquelles seulement 20 % se voient offrir une solution de relogement. Les 80 % restants n'ont pas d'autre recours que de « se précipiter dans des localités déjà surpeuplées et, du coup, de les rendre encore plus insalubres<sup>4</sup> », aggravant encore les conditions d'entassement que les autorités sanitaires ne cessent de dénoncer comme sources de danger épidémique.

Si l'action en matière sanitaire du BCIT est pour le moins limitée, celui-ci contribue toutefois de manière notable à modifier la morphologie urbaine et sociale de Bombay. Son mode opératoire, tout d'abord, repose sur une coopération entre l'intervention publique et l'initiative privée qui, tout en satisfaisant le souci de rentabilité des autorités coloniales, leur assure un contrôle important sur la production du bâti. Par expropriation, le Trust acquiert les terrains nécessaires à la mise en œuvre de ses projets, mais il attribue, une fois la voirie tracée, les baux des parcelles non utilisées par la voie publique au plus offrant, par un système d'enchères. Des entrepreneurs privés ont donc la charge de la construction, à condition de souscrire à un cahier des charges précis établi par le BCIT concernant la taille des immeubles, les essences d'arbres à planter le long des voies, etc. Ce *modus operandi* a pour conséquence de faire augmenter fortement le coût du foncier et de servir les intérêts des classes aisées, seules aptes à assumer un tel coût, qui se voient ainsi attribuer de nouveaux espaces de résidence et de loisirs. Les normes architecturales définies permettent ainsi la construction de quartiers huppés, de galeries commerciales abritées sous des arcades. Les parcelles libérées trouvent particulièrement preneurs chez les entrepreneurs de loisirs, et font surtout

<sup>3</sup> *Annual Administration Report of the City of Bombay Improvement Trust for the year ending 31st March, 1899*, Bombay, Government Central Press, 1899, p. 3.

<sup>4</sup> *Mumbai Vaibhav*, 11 mai 1905, in Native News Papers Report, 1905, Maharashtra State Archives (MSA), Mumbai.

l'aubaine du dernier né des spectacles urbains, le cinéma. Jusqu'à la Première Guerre mondiale, les principaux lieux de projection se concentrent ainsi dans la zone de la percée de Sandhurst Road<sup>5</sup>.

En sus, la création du Trust permet aux autorités coloniales de profiter des transformations de la croissance urbaine provoquées par l'irruption de la maladie. L'épidémie contribue en effet à donner une nouvelle direction à l'expansion urbaine des classes les plus aisées : les populations qui peuvent couvrir leurs frais de transport quotidien quittent les quartiers centraux denses, pour aller se réfugier dans les banlieues septentrionales, encore largement agricoles. En mars 1898, près de 45 000 personnes se sont ainsi installées dans le nord de la presqu'île, ou bien sur l'île voisine de Salsette. À partir de 1899, le Trust commence à y déployer des projets de grande ampleur. À la veille de la Première Guerre mondiale et au terme de campagnes d'expropriation massives, il se retrouve à la tête de 2/9<sup>e</sup> des terrains de la ville<sup>6</sup>, assurant aux autorités coloniales une mainmise certaine sur les ressources foncières.

### **Construire pour les ouvrier·es : un acquis de l'épidémie**

Le Trust reçoit aussi, lors de sa création, la mission de conduire un programme de construction d'envergure destiné à loger, sur dix ans, 50 000 adultes<sup>7</sup>. Les autorités envisagent même, dans un premier temps, de subventionner ces chantiers, ce qui est totalement inédit. La peur suscitée par les émeutes populaires et la dislocation du marché du travail les ont en effet acculées à cette entorse majeure à leur politique guidée, dans ce domaine, par le « laissez-faire ». Toutefois, le retour à l'ordre et la réapparition d'une main-d'œuvre abondante, chassée des campagnes par le déclenchement d'une famine, font rapidement apparaître les déficits consentis pour le logement des travailleurs et travailleuses comme moins nécessaires. Dès 1902, le Trust opère un retour à la logique de marché, annonçant qu'il se restreint désormais à « construire des bâtiments qui satisfont des critères commerciaux, de façon qu'ils soient pour le secteur privé des modèles à suivre<sup>8</sup> ».

Jusqu'en 1918, 4 234 logements sont construits, ce qui permet aux autorités d'accumuler un certain savoir-faire en matière de construction pour les travailleurs. Toutefois, contrairement à ce qui se passe en Angleterre où se développe une véritable réflexion en matière de logement populaire, le Trust se contente d'apporter de petites améliorations au type d'immeuble de rapport le plus couramment construit par les propriétaires privés, le *chawl* (figure 2), dont la structure étagée et la taille des logements, réduits à une seule pièce, suscitent de vives critiques de la part des autorités sanitaires. La seule innovation introduite est de nature technique avec l'élaboration, au cours des années 1910, d'une structure en béton armé, dont l'utilisation est encore peu répandue en Inde mais sur laquelle les ingénieurs fondent l'espoir de réduire nettement les coûts de construction. Ce conservatisme s'explique par les priorités différentes que se donnent les autorités coloniales et métropolitaines : alors que ces dernières visent à réformer les classes populaires par le logement, dans la colonie, l'ambition ne va pas au-delà de loger le plus grand nombre à moindre coût (Caru 2013, p. 144-156).

---

<sup>5</sup> K. Bhaumik, *The Emergence of the Bombay Film Industry, 1913-1916*, thèse non publiée, Oxford University, 2001, p. 23-24.

<sup>6</sup> Report of the Administration of the Bombay Presidency for the year 1919-1920, MSA, p. ix.

<sup>7</sup> Local Self Government Proceedings 1898, IOR/P/5540, Lettre du 14 février 1898 au gouvernement de l'Inde, n° 937-A, Oriental and India Office Collections, British Library, Londres.

<sup>8</sup> General Department 1903, vol. 31, Comp. 525, Rapport du 6 mars 1902 par le président du BCIT, MSA, Mumbai, p. 13.

Figure 2. *Chawls* en béton armé de Spring Mills construits par le BCIT, années 1920



Source : A. R. Burnett-Hurst, *Labour and Housing in Bombay, a study in the economic conditions of the wage earning classes in Bombay*, Bombay, 1925, p. 25-26.

Les alarmantes conséquences sociales de la peste ont donc amené les autorités à acquérir un répertoire juridique et technique sur le logement des classes populaires. Cette expérience accumulée se révèle précieuse lorsque au lendemain de la Première Guerre mondiale, ouvriers et ouvrières du textile et autres travailleurs mènent les premiers mouvements de grève générale, provoquant la crainte des autorités. Soucieuses de ne pas s'aliéner le soutien de l'influent patronat industriel, alors que le mouvement nationaliste prend de l'ampleur, ces dernières choisissent d'acheter la paix sociale en répondant sur la question du logement, plutôt que de soutenir les revendications salariales des travailleurs et travailleuses. Elles promettent ainsi un programme de construction de 50 000 logements.

Une fois dissipée l'urgence suscitée par les premières vagues, l'épidémie n'a donc pas contribué à modifier les logiques qui sous-tendaient la fabrique urbaine, même si elle a entraîné de vraies conséquences sur la morphologie sociale de la ville. Avec le BCIT, les autorités se sont dotées d'un redoutable outil de transformation de l'urbanisme dont le principal moteur est la spéculation foncière. Les opérations du Trust, à l'exclusion des quelques bâtiments construits pour reloger les déplacées, ont exclusivement bénéficié aux plus nantis : aux propriétaires grassement indemnisés pour l'expropriation de leurs immeubles insalubres, à ceux qui, détenant des logements bon marché, ont profité de l'afflux des populations déplacées pour augmenter leurs loyers, mais surtout aux classes les plus aisées de la ville, qui se sont vues gratifier de nouveaux espaces de résidence et de loisirs, s'arrogeant tous les attributs de la nouvelle modernité urbaine bourgeoise.

## Bibliographie

- Barles, S. 1999. *La Ville délétère. Médecins et ingénieurs dans l'espace urbain, XVIII<sup>e</sup>-XIX<sup>e</sup> siècles*, Seyssel : Champ Vallon.
- Caru, V. 2013. *Des toits sur la grève. Le logement des travailleurs et la question sociale, Bombay (1850-1950)*, Paris : Armand Colin.
- Condon, J.K. 1900. *The Bombay Plague. Being A History of the Progress of Plague in the Bombay Presidency from September 1896 to June 1899*, Bombay : Education Society Steam Press.
- Goerg, O. 1997. *Pouvoir colonial, municipalités et espaces urbains. Conakry et Freetown, des années 1880 à 1914*, Paris : L'Harmattan, vol. 2 « Urbanisme et hygiénisme ».
- Kidambi, P. 2007. *The Making of an Indian Metropolis, Colonial Governance and Public Culture in Bombay, 1890-1920*, Ashgate : Aldershot.
- Sarkar, A. 2018. *Trouble at the Mill. Factory Law and the Emergence of the Labour Question in Late Nineteenth-Century Bombay*, New Delhi : Oxford University Press.

**Vanessa Caru** est historienne et chargée de recherche au Centre d'études de l'Inde et de l'Asie du Sud (CEIAS, CNRS-EHESS). Sa thèse de doctorat, publiée sous le titre *Des toits sur la grève. Le logement des travailleurs et la question sociale* (Armand Colin, 2013), analyse les politiques de logement populaire mises en œuvre par les autorités britanniques à Bombay. Elle travaille désormais sur le personnel indien du ministère des Travaux publics pendant la période de domination coloniale.

## Pour citer cet article :

Vanessa Caru, « Peste et politiques urbaines à Bombay, 1896-1914 », *Métropolitiques*, 1er avril 2021. URL : <https://metropolitiques.eu/Peste-et-politiques-urbaines-a-Bombay-1896-1914.html>.