

# La place des slums

Éléments incontournables du paysage des villes indiennes, en particulier des plus grandes, les bidonvilles et taudis, ou *slums*, demeurent la manifestation la plus évidente des défis de l'urbanisation, indicateur de la pauvreté d'habitat et symptôme général de la pauvreté urbaine. Ce sont les *jhuggis-jhompris* de Delhi, les *jhopads-pattis* de Mumbai, les *bastis* de Calcutta, les *cheries* de Chennai (Madras). Ce type d'urbanisation informelle se caractérise par l'absence ou l'insuffisance des infrastructures et services urbains de base, en particulier des équipements sanitaires. La place des *slums* dans les villes et leur traitement par les pouvoirs publics nous renseigne ainsi sur la vision politique et sociétale de la ville et de l'accès à la ville en Inde. Étude de Véronique Dupont, directrice du Centre de sciences humaines de New Delhi \*

1/

Notion introduite par le Centre des Nations unies sur les établissements humains - UN-Habitat.

2/

Cf. Slum Areas (Improvement and Clearance) Act, 1956.

Le recensement indien, qui, pour la première fois en 2001, a recueilli des données sur les *slums* /2 dans les villes de plus de 50 000 habitants, a adopté une définition incluant toutes les zones classifiées ou reconnues comme *slums* dans chaque État ou ville en référence à la loi d'urbanisme, ainsi que toute "zone compacte d'au moins 300 personnes ou environ 60 à 70 ménages, [constituée] d'habitations congestionnées et pauvrement construites, dans un environnement insalubre, généralement sans infrastructure adéquate et dépourvu d'équipement sanitaire et d'approvisionnement en eau potable".

Bien que n'intervenant pas dans les définitions des *slums* selon les lois d'urbanisme et le recensement indien, le statut d'occupation du terrain ou du logement est un autre critère important à prendre en compte, décisif pour mieux comprendre l'attitude des pouvoirs publics et du judiciaire à l'égard des *slums*, ainsi que les solutions préconisées. Les centres-villes taudifiés et certains anciens noyaux villageois congestionnés classifiés comme *slums* sont en général habités par des locataires ou propriétaires légaux. Dans les *bastis* de Calcutta, un arrangement tripartite original prévaut, qui bénéficie d'une reconnaissance légale : les habitants du bidonville paient un loyer au propriétaire-constructeur des baraques, un intermédiaire qui lui-même paie un bail au propriétaire du terrain. Ce cas notoire mis à part, la plupart des bidonvilles sont nés d'occupations illégales et d'autoconstruction sans le consentement du propriétaire du terrain (privé ou public) : il s'agit alors, pour les planificateurs et le judiciaire, de camps de squatteurs dont les habitants n'ont aucun droit légal de tenure. Précarité physique de l'habitation et précarité du statut d'occupation s'y conjuguent.

Les *slums* recouvrent donc une grande diversité de situations, d'une ville à une autre, au sein d'une même ville selon la localisation, l'ancienneté de l'installation et le degré de consolidation des habitations, et selon le statut d'occupation.

Dans la réalité multiforme du *slum*, les camps de squatteurs sont sans doute les plus mal lotis : aux conditions d'habitat précaire, de congestion, de manque de services urbains s'ajoutent souvent des localisations dans des sites insalubres (marécages, berges inondables des rivières, bas-côtés des drains à ciel ouvert, zones de déchets industriels ou urbains) ou dangereux (bordures de voies ferrées et de canaux, sous des lignes à haute tension). D'autres localisations traduisent les stratégies d'implantation des nouveaux migrants pauvres à proximité des sources d'emplois : les espaces vacants dans les zones industrielles, près des chantiers de construction. De fait, les squatteurs s'installent sur tous les terrains vacants et non surveillés de l'espace urbain, ou en bordure de l'espace bâti dans les périphéries, mais l'illégalité de l'occupation rend la menace d'éviction constante.

## Tentative de mesurer l'ampleur du phénomène

Nonobstant l'hétérogénéité de la catégorie *slums* et la variabilité des diverses estimations disponibles pour une même ville, la proportion de population vivant dans les *slums* reste indiscutablement un indicateur des mauvaises conditions de logement dans les villes indiennes. Selon le recensement de 2001, 43 millions d'urbains vivent dans les *slums* (des villes de plus de 50 000 habitants), soit au minimum 15 % de la population urbaine totale, et 23 % de la population des villes affectées par ce type d'habitat. Cette proportion augmente dans les

plus grandes métropoles : un quart dans les villes de plus de 1 million d'habitants, un tiers dans la municipalité de Calcutta et plus de la moitié dans la municipalité du Grand Mumbai, qui s'illustre pour abriter "le plus grand bidonville d'Asie", Dharavi, avec une population estimée entre 500 000 et 1 million d'habitants /3.

Quant à Delhi, vitrine du pays et capitale aspirant à devenir une "ville de classe mondiale" /4, à ce titre objet d'une politique d'éradication des *slums* réactivée à la fin des années 1990, la population des seuls camps de squatteurs y était estimée à environ 3 millions en 1997, soit 28 % de la population urbaine totale, proportion qui aurait diminué à 17 % en 2001 /5.

D'autres indicateurs du déficit en logement décent dans les villes indiennes complètent utilement les données sur les *slums*, et soulignent également la précarité, la congestion et le manque de confort des logements urbains. Selon le recensement de 2001, seulement 41 % des ménages urbains vivent dans une habitation dont la structure est considérée comme permanente (entièrement consolidée), 36 % dans une habitation à la structure semi-permanente, et 23 % dans une habitation à structure temporaire, en matériaux précaires. En outre, 37 % des ménages urbains ne disposent que d'une seule pièce pour vivre, cette proportion s'élevant à 65 % à Mumbai, sachant que la taille moyenne d'un ménage est proche de 5 personnes. Enfin, la moitié seulement des logements urbains sont équipés d'eau au robinet, et 26 % n'ont pas de toilettes (53 % à Mumbai). Pour compléter ce tableau, il faut aussi évoquer la présence dans les mégapoles indiennes de nombreux sans-abri, en général sous-dénombrés par les recensements : à Delhi, ces exclus du logement étaient estimés entre 100 000 et 200 000 au milieu des années 1990, soit 1 à 2 % de la population urbaine totale /6.

Pour apprécier d'un autre angle de vue la place des *slums* dans les villes indiennes, il est révélateur de rapporter la population concernée à la superficie qu'elle occupe dans l'espace de la ville. À Mumbai, les *slums* abritent 55 % de la population, qui vit sur seulement 6 % de la superficie totale couverte par la municipalité /7. À Delhi, à la fin des années 1990, les camps de squatteurs abritent un quart de la population urbaine, qui vit sur seulement 5 % du territoire total de la ville /8.

Ces chiffres ne traduisent pas seulement l'incapacité des pauvres à accéder à un logement décent en ville, et en particulier au marché formel du logement et donc à la ville légale, mais également une extrême inégalité dans l'accès à l'espace urbain. On doit aussi y lire les négligences, défaillances ou échecs des politiques d'aménagement urbain et de logement, et, dans le cas d'une ville comme Delhi, dotée dès 1960 d'un schéma directeur d'urbanisme dont une des ambitions était de promouvoir l'équité sociale et l'intégration des populations

aux revenus faibles dans le tissu urbain, le non-respect des programmes d'attribution de parcelles et de logements initialement prévus à leur intention.

### **Le traitement des slums ou l'intervention des pouvoirs publics et autres acteurs**

Face à l'ampleur et à la persistance des *slums*, les pouvoirs publics ont mis en œuvre différents types d'intervention *a posteriori* : destruction avec – ou sans – réinstallation, fourniture de services de base dans le cadre de programmes anti-pauvreté, réhabilitation *in situ*. Ces trois grands types de politique peuvent relever de différents niveaux d'initiative – du gouvernement central, des États ou des villes – et mobiliser divers types de financements – subventions publiques, prêt, aide d'agences internationales, participation du secteur privé, contribution des bénéficiaires – selon des combinaisons variées qui ont évolué dans le temps.

### **La loi d'urbanisme de 1956**

Au lendemain de l'indépendance de l'Inde (1947), dans le contexte d'une capitale soumise à de très fortes pressions démographiques et foncières suite à l'afflux des réfugiés du Pakistan occidental, voyant proliférer bidonvilles et lotissements illégaux, la question des *slums* est perçue comme un problème majeur. Le Parlement vote le Slum Areas (Improvement and Clearance) Act de 1956, loi d'urbanisme pionnière en la matière qui prévoit des mesures d'amélioration de l'habitat sous certaines conditions, et de démolition des immeubles sous d'autres. En application de cette loi, la quasi-totalité du vieux centre historique de Delhi a été progressivement classifiée comme *slum* et traitée comme une simple zone de taudis devant faire l'objet de démolitions de grande envergure. Ces dernières ont touché un tiers de la superficie de l'ancienne ville fortifiée, et environ 20 % de l'ensemble des ménages ont été relogés dans le cadre du programme de réhabilitation qui s'est prolongé jusqu'en 1985 /9. Par la suite, l'attitude des urbanistes vis-à-vis de la vieille ville a évolué et l'on a commencé à reconnaître le patrimoine architectural et historique que représentait Old Delhi. Dans le plan d'urbanisme de Delhi à l'horizon 2001, préparé dans les années 1980, la vieille ville est désignée comme une zone "spéciale", les projets de reconstruction à grande échelle ont été abandonnés, et l'on recommande plutôt des opérations de "conservation chirurgicale" /10.

### **Les programmes d'éradication des camps de squatteurs à Delhi et à Mumbai**

L'éviction des camps de squatteurs, avec démolition et relocalisation dans des sites viabilisés, est l'approche initiée par l'administration de Delhi dès la fin des années 1950, et alors privilégiée. Il ne s'agit pas de programmes

3/

Pour une anthropologie de ce bidonville, cf. Marie-Caroline Saglio-Yatsimirsky, *Intouchable Bombay. Le bidonville des travailleurs du cuir*, CNRS Édition (coll. Monde indien Sciences sociales, xv<sup>e</sup>-xx<sup>e</sup> siècle), 2002.

4/

"World-class city".

5/

Selon les données du Slum and Jhuggi-jhopri Department, Municipal Corporation of Delhi.

6/

Cf. Véronique Dupont, "Les sans-abri d'Old Delhi : insertion urbaine et stratégies économiques", in *Cultures & Conflicts* n° 35, *Quelle place pour le pauvre* (sous la direction de Dominique Vida), L'Harmattan, automne 1999, pp. 143-172.

7/

Source : Urban Design Research Institute and Mumbai Nagrik Vikas Manch.

8/

Cf. Geeta Dewan Verma, *Slumming India. A Chronicle of Slums and their Saviours*, Penguin Books India, Delhi, 2002, p. 67.

9/

Cf. A.K. Jain, *The Making of a Metropolis. Planning and Growth of Delhi*, National Book Organisation, New Delhi, 1990, p. 174.

10/

*Master Plan for Delhi, Perspective 2001*, Delhi Development Authority, New Delhi, 1990 (p. 46)



Frédéric Chaigne

de relogement mais de simples réinstallations sur des parcelles assainies, dans des lotissements *théoriquement* pourvus des infrastructures de base (routes d'accès, réseau d'adduction d'eau, d'égouts, d'électricité /11. Le premier programme mis en œuvre en 1960 /12 était relativement généreux, en allouant à chaque famille de squatteurs "éligible" une parcelle de 80 m<sup>2</sup>, sur la base d'un bail emphytéotique à 99 ans. Le critère d'éligibilité renvoyait à une date butoir d'installation dans le camp, sur la base d'une enquête spécifique couvrant tous les camps de squatteurs. Les familles arrivées après l'enquête n'étaient plus habilitées à bénéficier du programme de réinstallation, et se retrouvaient donc condamnées à être expulsées de leur habitat sans aucune compensation ni option alternative. Ce programme fut modifié à plusieurs reprises, avec l'introduction de certaines restrictions : élimination du droit de propriété sur le terrain, remplacée par un bail de location, et réduction de la taille de la parcelle. Celle-ci passa ainsi successivement des 80 m<sup>2</sup> initiaux à 40 m<sup>2</sup> puis 25 m<sup>2</sup>, pour tomber dans les années 1990 à des superficies de 18 m<sup>2</sup>, 15 m<sup>2</sup> et même 12,5 m<sup>2</sup> dans certains cas. Le principe d'éligibilité en fonction d'une certaine date limite d'installation est en revanche demeuré un élément constant des politiques de re-relocalisation, à Delhi (où la dernière date butoir a été fixée à décembre 1998) comme dans les autres villes indiennes.

Les sites de réinstallation des habitants des taudis anciens et bidonvilles rasés dans Delhi se situaient pra-

tiquement tous, à l'arrivée des premiers occupants, dans les périphéries de l'agglomération urbaine ; le rejet sur les franges urbaines reste une caractéristique des lotissements aménagés au cours des dix dernières années. Entre 1960 et 1975, 18 sites ont été établis, afin de recevoir environ 50 000 familles ; 26 autres ont été établis dans les seules années 1975-1976, pour recevoir plus de 150 000 familles /13 délogées de force sous l'état d'urgence, parenthèse dans le régime démocratique de l'Inde indépendante, qui s'est traduite dans la capitale par des opérations de "nettoyage" à grande échelle visant à débarrasser la ville de ses bidonvilles. Cette politique de "nettoyage" a connu un regain à partir de la fin des années 1990, et certaines estimations d'ONG portent à au moins 100 000 le nombre de familles expulsées de camps de squatteurs dans l'ensemble de Delhi de 1998-1999 à 2005-2006 /14. L'impact des programmes de réinstallation reste cependant limité, non seulement du fait d'une date butoir qui exclut les occupants les plus récents, mais aussi du fait de la revente d'une large proportion des parcelles allouées, trop éloignées des sites initiaux, donc souvent loin des emplois occupés, et/ou récupérées par des spéculateurs fonciers.

Des programmes similaires de démolition et relocalisation ont été appliqués dans d'autres villes. Par exemple, Mumbai est à nouveau, depuis 2004, le théâtre d'opérations de destruction massives de bidonvilles, dans le cadre de projets de restructuration de la métropole comprenant des travaux de réaménagement, d'infrastruc-

11/

Les *resettlement colonies*.

12/

Le Jhuggi Jhopri Removal Scheme.

13/

Cf. A.K. Jain, *op. cit.*, pp. 172-173.

14/

Selon l'ONG Hazard Centre, Delhi.

tures de transport, et des opérations immobilières. Entre novembre 2004 et mars 2005, environ 90 000 taudis ont été démolis, ce qui représente l'expulsion de 450 000 personnes ou 8 % de la population des bidonvilles de la municipalité du Grand Mumbai en l'espace de quatre mois /15. D'autres déplacements sont prévus avec l'avancée des divers travaux d'infrastructures de transport. La réhabilitation des familles éligibles s'opère en appartement dans des immeubles de plusieurs étages, situés en périphérie lointaine. Cependant, l'application d'une date couperet pour avoir accès au relogement (1<sup>er</sup> janvier 1995, finalement repoussée au 1<sup>er</sup> janvier 2000) laisse sur le trottoir des dizaines de milliers de familles appauvries.

### L'intervention des cours de justice

L'intervention du judiciaire est un facteur important à prendre en compte dans l'application des politiques de démolition des bidonvilles. Dans le passé, les ordres suspensifs des cours de justice ont souvent empêché les évictions de se produire, et les cours ont émis des jugements en faveur de pauvres menacés d'éviction /16. Un changement d'attitude apparaît cependant dans les années 1990, et, dans plusieurs cas notoires, les cours de justice ont fait preuve d'une hostilité à l'égard des habitants des bidonvilles se traduisant par des décisions d'évictions majeures /17. C'est ainsi qu'un large bidonville situé sur les berges de la rivière Yamuna à Delhi a été démolé en 2004-2006, affectant des milliers de familles. Certains cas de justice reflètent par ailleurs le conflit d'intérêts entre les environnementalistes et les défenseurs des droits au logement des pauvres, les premiers ayant souvent gain de cause, comme dans le cas du parc national Sanjay Gandhi, au nord de Mumbai, une affaire portée en justice en 1995 et qui a abouti à la démolition de plus de 50 000 habitations /18.

Les décisions récentes des cours de justice viennent contredire les recommandations formulées dans la Politique nationale du logement de 1992, les plans quinquennaux ou encore le projet de Politique nationale des bidonvilles de 1999, qui préconisent la réhabilitation et l'amélioration *in situ* des bidonvilles, avec octroi de droit de tenure, et découragent au contraire les relocalisations forcées ou le délogement des habitants, sauf dans le cas de sites intenable et sous condition de réinstallation avec droit de pleine propriété sur le site alternatif. En outre, deux jugements dans le contexte de Delhi ont, dans un premier temps, remis en cause le bien-fondé du principe de réinstallation des familles des squatteurs délogés dans des sites alternatifs /19, et, de plus, ont supprimé l'obligation de réhabilitation de la part des pouvoirs publics, en interdisant à l'administration de Delhi l'application de son programme de réinstallation /20.

### Les programmes d'amélioration des conditions de vie par la fourniture de services de base

L'amélioration des conditions de vie dans les bidonvilles de la capitale par la fourniture de services de base (adduction d'eau, latrines, électrification des rues) était prévue dès le premier plan d'urbanisme de Delhi (1960-80) pour des raisons d'hygiène et de santé publique, mais elle était envisagée uniquement comme une mesure temporaire, en attendant que leurs habitants puissent être délocalisés /21. On trouve des motivations et conceptions identiques, en particulier pour éradiquer des épidémies comme le choléra, à l'origine du programme lancé par la municipalité de Calcutta dans les années 1970 pour améliorer l'environnement des *bastis*. Les gouvernements et planificateurs durent cependant se rendre à l'évidence : l'ambition initiale des politiques publiques de logement pour tous à un coût abordable demeurait un rêve lointain, en raison des contraintes économiques et de faisabilité, et les *slums* et camps de squatteurs n'étaient pas un simple phénomène transitoire ; en conséquence, l'amélioration des *slums in situ* devait être admise comme une option alternative de long terme /22. Le gouvernement central lance ainsi en 1972 un programme d'amélioration de l'environnement des *slums* urbains /23, visant à fournir des infrastructures de base dans les zones reconnues officiellement comme *slums* (selon la loi de 1956), en garantissant en outre une protection contre les évictions pour dix ans. Dans la même lignée, et dans la mouvance des programmes de services urbains de base initiés par l'UNICEF à travers le monde, est lancé en 1986 l'Urban Basic Service Scheme pour les pauvres urbains. Ce nouveau programme s'adresse également aux habitants des *slums* et, pour remédier à certaines critiques émises à l'encontre du précédent programme, intègre aussi des services de santé publique préventive et d'éducation, et implique la participation des communautés. D'autres programmes du même type ont été appliqués ultérieurement, avec quelques variantes, dans les schémas de financement (introduction d'une composante de prêt /24, participation du secteur privé, aide internationale...), dans les populations visées (par exemple, programmes destinés aux ex-intouchables vivant en dessous du seuil de pauvreté dans les bidonvilles /25, ou encore dans le niveau d'initiative avec des programmes spécifiques à certaines villes. On peut à cet égard citer l'ambitieux programme d'assainissement financé par la Banque mondiale à Mumbai : lancé en 2002, ce programme visait 1 million d'habitants des bidonvilles et intégrait trois composantes : la fourniture de blocs sanitaires, un système de drainage et la collecte des ordures.

Cette seconde approche paraît plus pragmatique – améliorer les conditions des squatteurs là où ils se trouvent

15/

Source : Indian People's Tribunal on Environment and Human Rights.

16/

Banashree Banerjee, "Security of tenure in Indian cities", in A. Durand-Lasserve and L. Royston (ed.), *Holding their Grounds. Secure Land Tenure for the Urban Poor in Developing Countries*, Earthscan, London, 2002, pp. 37-58.

17/

Cf. Véronique Dupont et Usha Ramanathan, "Du Traitement des *slums* à Delhi", in V. Dupont & D. G. Heuzé (éd.), *La ville en Asie du Sud : Analyse et mise en perspective*. Purushartha n° 26, EHES, Paris, 2007, pp. 91-131.

18/

Cf. Marie-Hélène Zérah, "Conflict between green space preservation and housing needs. The case of the Sanjay Gandhi National Park in Mumbai", in *Cities*, Vol. 24, n° 2, avril 2007, pp. 122-132.

19/

Almitra Patel versus Union of India, Supreme Court Cases, 2000.

20/

Okhla Factory Owners' Association versus Government of National Capital Territory of Delhi, High Court of Delhi, 2002. La brutalité de ce jugement par la Haute Cour de Delhi conduisit toutefois à un appel en Cour suprême et à un ordre suspensif permettant dans l'interim l'application du programme de réinstallation des squatteurs expulsés, conformément à la politique en vigueur.

21/

Banashree Banerjee, *Policies, Procedures and Techniques for Regularizing Irregular Settlements in Indian Cities. The Case of Delhi*, Amsterdam, CASA, Urban Research Working Papers 34, Universiteit Amsterdam, 1994.

22/

B. Banerjee, 2002, op. cit., p. 39.

23/

Environmental Improvement of Urban Slums.

24/

Par exemple dans le National Slum Development Programme initié par le gouvernement central en 1997.

25/

Le Valmiki Ambedkar Malin Basti Awaz Yojna de 2001.

26/

Cf. Vinit Mukhija, *Squatter as Developers? Slum Redevelopment in Mumbai*, Ashgate, Aldershot, 2003.

27/

Source : Slum Redevelopment Authority, Mumbai.

28/

Argument développé par Geeta Dewan Verma (op. cit., p. 67) et que reprend, en la citant, Mike Davis dans *Planet of Slums*, Verso, Londres, New York, 2006 (p. 78).

plutôt que de les délocaliser – mais l'application des programmes initiés par le gouvernement central n'inclut pas la sécurisation des droits d'occupation, et cette politique ne protège pas à long terme des démolitions et évictions en cas de mise en œuvre d'aménagements de "meilleure" utilité publique sur les terrains occupés. Certains États ou villes ont cependant intégré la régularisation de l'occupation des terrains aux programmes d'amélioration de l'environnement des bidonvilles : à Mumbai, en 1985, dans le cadre d'un programme de la Banque mondiale (droits d'occupation octroyés aux sociétés coopératives des habitants du bidonville) qui *de facto* n'a pu bénéficier qu'aux bidonvilles situés sur des terrains de l'État du Maharashtra ; au Tamil Nadu, dans le cadre également de programmes de la Banque mondiale ; à Bhopal, dans le cadre d'une politique de l'État du Madhya Pradesh d'attribution de titres d'occupation aux squatteurs urbains des terrains appartenant à l'État (loi de 1984), etc.

### Les programmes de réhabilitation in situ

La réhabilitation *in situ*, approche préconisée dans les documents de politique nationale et qui se place dans le prolongement des programmes d'amélioration de l'environnement des bidonvilles, est restée à Delhi une option théorique, appliquée seulement dans quelques opérations pilotes ; en revanche, cette approche est privilégiée dans les programmes mis en œuvre à Mumbai dans les années 1990. Les programmes de réhabilitation/redéveloppement *in situ* ont été initiés pour les bidonvilles situés sur des terrains privés, puis appliqués aussi à ceux appartenant à des institutions étatiques, en incitant des promoteurs privés à construire des logements sociaux dans des immeubles de plusieurs étages pour les familles des taudis, le reste des terrains étant libéré pour le bénéfice commercial du promoteur, permettant ainsi de rentabiliser la construction des immeubles. Pour être mis en œuvre, de tels programmes de réhabilitation nécessitent l'accord écrit d'au moins 75 % des habitants du bidonville, qui doivent s'organiser en société coopérative pour accéder à la propriété. Une contribution financière de chaque ménage est attendue (25 000 roupies en 1991, réduit à 15 000 roupies en 1992). C'est ainsi que certaines sections du bidonville de Dharavi ont été reconstruites, avec l'implication des communautés de résidents, souvent en partenariat avec une ONG /26. L'impact des programmes de réhabilitation *in situ* est resté limité : de 1995 à 2004, en neuf ans, seuls 32 600 logements ont été construits, ce qui ne couvre qu'une toute petite proportion (environ 4 %) des habitants des *slums* de Mumbai /27. Par ailleurs, la réhabilitation *in situ* nécessite le transfert temporaire dans des camps de transit, dont certains sont devenus permanents. Ce mode de réhabilitation est cependant

appelé à prendre de l'ampleur avec le projet de redéveloppement de l'ensemble de Dharavi, confié à un gros promoteur privé.

### Des interventions qui ne résolvent pas le problème

Cette revue des interventions des pouvoirs publics et autres acteurs, dont le judiciaire, dans le traitement des *slums* laisse une certaine impression de confusion dans la direction d'ensemble et d'absence de vision nette sur le long terme. Le *slum*, en particulier le bidonville, oscille entre illégalité et rejet d'un côté, tolérance et reconnaissance de l'autre. Les changements fréquents de gouvernement à la tête des États ont conduit à un manque de continuité dans les politiques mises en œuvre, et se sont révélés un obstacle à l'adoption d'une approche consistante dans le temps, de même que les oppositions politiques éventuelles entre gouvernement central et gouvernement des États, en particulier dans le cas de la capitale Delhi, l'intervention des cours de justice introduisant un autre niveau de contradiction. Le projet de Politique nationale des bidonvilles de 1999, qui n'est, sept ans plus tard, toujours pas adopté officiellement et encore moins mis en application, est un symptôme de l'incapacité à unifier et stabiliser une position claire dans le traitement des *slums*. Le contenu de cette politique, qui privilégie l'amélioration et la rénovation des bidonvilles *in situ* et leur intégration dans les schémas directeurs d'urbanisme sur cette base, tend en outre à présenter le problème comme la solution permanente et à entériner à long terme l'extrême inégalité de l'occupation de l'espace urbain /28, sans résoudre le problème à sa racine. | Véronique Dupont



Habitants à la rue après la démolition d'un bidonville (Delhi).