

Valérie CLERC

Laboratoire Théories des mutations urbaines
CNRS UMR 7136

RÉSUMÉ

La gestion urbaine des quartiers informels suscite aujourd'hui de multiples échanges d'expériences entre les pays du Sud au sein de réseaux internationaux réunissant des communautés d'habitants, des ONG et des professionnels. Au Cambodge, la conjonction de l'action de ces réseaux et de celle des institutions et coopérations internationales a largement contribué au radical changement d'attitude du gouvernement vis-à-vis des quartiers informels de la capitale. La municipalité est passée en quelques années de l'éradication à la volonté de régulariser la quasi totalité de ces quartiers. Phnom Penh est aujourd'hui érigée par ces réseaux internationaux en modèle exemplaire. Dans la pratique cependant, l'action publique manifeste la contradiction entre cette politique et celle en faveur du développement foncier et immobilier.

MOTS CLÉS

Politiques urbaines, quartier informel, modèles urbains, organisations internationales, réseaux de communautés d'habitants, Phnom Penh.

ABSTRACT

Within the framework of international networks, the urban management of 'informal settlements' in cities currently gives rise to numerous exchanges between developing countries. These networks bring together residents' communities, non-governmental organizations and professionals. In Cambodia, the combination of their actions with those of international institutions as well as other international collaborative operations has greatly contributed to the government's radical change

Les politiques de résorption de l'habitat informel à Phnom Penh. Influence des organisations internationales et contradictions de l'action publique

Inscrite à l'agenda des organisations internationales depuis plus de 30 ans, la gestion urbaine des quartiers informels est un lieu privilégié d'observation de la diffusion des expériences et modèles urbains internationaux. Depuis, toute une série d'acteurs locaux et internationaux n'ont cessé de diffuser des modèles, de faire circuler les résultats de leurs actions, d'évaluer leurs projets respectifs, d'échanger leurs expériences ou d'identifier les meilleures pratiques à reproduire afin de trouver des réponses au développement continu des quartiers informels, dont les habitants sont estimés représenter aujourd'hui le tiers des habitants des villes de la planète, soit près d'un milliard de personnes (UN-Habitat, 2003). Cela est attesté depuis les premières publications de chercheurs après la seconde guerre mondiale, évoquées par Harris (2003), et ne s'est pas démenti avec les préconisations des organisations internationales - la Banque mondiale à partir des années 1970 (Osmont, 1995) et les Nations unies à partir de la création, en 1978, du Centre des Nations unies pour les établissements humains (UN-Habitat). On le constate encore à propos de l'identification de pratiques innovantes récentes (Durand-Lasserre et Royston, 2002) ou de l'élaboration de nouveaux manuels à destination des décideurs et professionnels de l'urbain dans les pays en développement (Payne et Majale, 2004).

Dans un contexte de mondialisation, d'urbanisation accélérée des pays du Sud et d'ouverture internationale des villes, les institutions internationales ont réorienté leurs politiques urbaines dans les années 1990. Elles favorisent la participation du secteur privé et des communautés locales à l'objectif d'un habitat adéquat et durable pour tous. En 1996, la conférence Habitat II à Istanbul a eu pour principaux résultats de réunir différents groupes d'intérêt et organisations, de susciter des associations de villes et de conforter la mobilisation des habitants des bidonvilles et leur constitution en réseaux (Cohen, 2004). Les Nations unies et la Banque mondiale ont ensuite élaboré des programmes ambitieux pour lutter contre les taudis, tels que Cities Alliance en 1999, les Objectifs du millénaire pour le développement en 2000, le programme "Villes sans bidonvilles" ou encore les plans d'action pour l'amélioration des conditions de vie de 100 millions d'habitants des taudis d'ici 2020 et la réduction de moitié du nombre d'habitants sans accès à l'eau potable d'ici 2015. Dans le même temps, la constitution et le renforcement des réseaux et associations de communautés d'habitants des quartiers informels se sont poursuivis dans de nombreux pays. Comment, sur le terrain, se sont développées et combinées les influences des institutions internationales et des réseaux de communautés d'habitants ? La place grandissante des ONG et des communautés d'habitants dans la conception des projets urbains de réhabilitation des quartiers informels a modifié les canaux par lesquels étaient

introduites les nouvelles façons de faire la ville dans les pays en développement et les villes du Sud sont de plus en plus souvent la source des modèles urbains actuels.

Cet article analyse l'histoire récente des politiques de réhabilitation et de déplacement des quartiers informels de Phnom Penh. Il montre le poids des idées des organisations internationales, en particulier le Centre des Nations unies pour les établissements humains, et celui des convictions véhiculées par les organisations non gouvernementales internationales, en particulier le réseau international *Asian Coalition for Housing Rights* (ACHR), acteurs internationaux entre lesquels les jeux d'influences idéologiques sont complexes. Dans un contexte de foisonnement des organisations internationales et de coopérations dans la reconstruction de la ville depuis le début des années 1990, ces idées sont devenues décisives et, en dix ans, les pratiques, les discours et la politique affichée du gouvernement et de la municipalité face aux quartiers informels ont évolué radicalement en faveur des communautés de pauvres. Pourquoi certaines idées ont-elles été accueillies plus que d'autres ? Par quels canaux sont-elles passées ? Quel contexte a permis leur adoption ? Dans le même temps, l'évolution du contexte légal et foncier et le *boom* foncier et immobilier qui l'accompagne va à l'encontre des ambitions de cette politique, si bien qu'aujourd'hui celle-ci n'est mise en œuvre que partiellement et que l'action publique face aux quartiers informels est porteuse de contradictions¹.

La reconstruction de Phnom Penh, carrefour de la coopération internationale

Après le régime des Khmers rouges qui avait totalement vidé Phnom Penh de sa population entre 1975 et 1979 et la période d'embargo qui lui a succédé sous l'occupation vietnamienne (1979-1989), les accords de Paris de 1991 scellent la réconciliation nationale. La réouverture du pays vers l'extérieur permet l'engagement de la communauté internationale dans son relèvement. Après la mission de l'Apronuc (Autorité provisoire des Nations unies au Cambodge) et le retour de la royauté en 1993, la reconstruction de la capitale s'accélère, largement financée par la coopération bilatérale (avec le Japon principalement, mais aussi la France, le Royaume-Uni, la Belgique, l'Irlande...) et par la coopération multilatérale (Nations Unies, Communauté européenne, Banque mondiale...). Les experts occidentaux reviennent dans le sillage des grands organismes de financement et de coopération (Baye, 2004). Finançant souvent les projets en fonction de leurs propres politiques, les agences de coopération orientent l'action. Les nombreux rapports produits pour ces bailleurs introduisent les idées et les façons de faire des sociétés d'ingénierie, des experts internationaux et des organisations

internationales. Les rares urbanistes cambodgiens impliqués dans ces études ont par ailleurs eux-mêmes été le plus souvent formés à l'étranger (France, Grande-Bretagne, Thaïlande, Australie...). Alimentées par cette expertise internationale, les autorités cambodgiennes établissent leur politique de développement de l'agglomération de Phnom Penh en composant avec ces projets de coopération.

La politique de la municipalité face aux quartiers informels n'échappe pas à cette tendance. Dès le début des années 1990 et jusqu'à aujourd'hui, les experts des organisations internationales et des coopérations bilatérales produisent de très nombreuses analyses, des projets et des recommandations pour ces quartiers². Une première partie des études s'inscrit dans des programmes plus larges. Elle porte sur la reconstruction et les stratégies de développement de la ville, le réaménagement de quartiers et la réhabilitation des infrastructures, l'amélioration de l'environnement urbain et de la santé, les conditions de vie des femmes, la lutte contre la pauvreté et enfin de la mise en place des lois foncières et d'un cadastre national.

D'autres projets se préoccupent uniquement de ces quartiers et sont plutôt le fait des institutions internationales : ils étudient les conditions de vie et les besoins des habitants de ces quartiers et réfléchissent à l'établissement d'une politique d'habitat ou de relogement et à l'amélioration participative de l'habitat. Il s'agit surtout des programmes pilotés et/ou financés par UN-Habitat de 1995 à aujourd'hui. Ils visent le développement des communautés de pauvres, la promotion de partenariats avec la municipalité, la réduction de la pauvreté urbaine, la sécurité foncière et l'amélioration des conditions de vie dans les quartiers informels ou de relogement. Les programmes récents s'orientent vers la réalisation d'une politique nationale de l'habitat, le développement d'une stratégie urbaine et l'amélioration de la sécurité foncière.

De nombreuses ONG, enfin, interviennent également dans ce secteur, certaines dès avant les accords de Paris. Leurs objectifs sont divers : amélioration des bidonvilles, formation communautaire, transfert de squatters évincés, épargne et crédit, identification de la pauvreté féminine, soutien aux urbains pauvres, développement urbain durable et développement communautaire dans les quartiers pauvres. À travers l'intervention des ONG, l'expertise mobilisée s'enrichit des expériences que ces organisations ont acquises dans d'autres pays du Sud. Certaines ONG ont leur propres programmes, autofinancés, mais nombre d'entre elles sont sollicitées dans les programmes de la coopération bilatérale ou multilatérale, qui les financent pour cela, ce qui rend difficile la distinction de l'origine des recommandations émises.

Face à l'abondance de programmes et de projets financés par la coopération internationale et les ONG, la politique du gouvernement et de la municipalité à l'égard des quartiers récemment formés et en constante mutation a rapidement évolué.

La réapparition récente des quartiers informels

Contrairement à de nombreux pays dans lesquels les quartiers informels existent et posent problème à la puissance publique depuis des dizaines d'années, à Phnom Penh, les quartiers informels qui existaient avant-guerre ont disparu après que la ville a été totalement vidée de ses habitants à l'avènement du régime khmer rouge en 1975. Pendant la période socialiste d'occupation vietnamienne qui a suivi (1979-1989), les habitants se sont réinstallés dans la ville dans les bâtiments vides, immeubles d'habitation ou anciens équipements publics, sur des terrains vides, entre les immeubles ou sur des terrains publics. La terre appartenait à l'État. Les habitants n'avaient qu'un droit de jouissance et de succession et devaient obtenir une autorisation de résidence. La distinction à cette époque se faisait moins entre habitants des quartiers formels et informels qu'entre ceux autorisés à résider quelque part et les autres.

La période de réapparition des quartiers informels correspond au début de la réintroduction progressive de la propriété privée à partir de 1989, suite à la promulgation d'une nouvelle constitution et de textes de loi et au démarrage de la distribution de la propriété des terrains d'habitation. Tous les chefs de familles ont pu cette année-là faire la demande à l'État de la propriété de la résidence qu'ils occupaient et du petit terrain agricole qu'ils cultivaient (ce principe, dit de la possession acquisitive, a été ensuite confirmé dans une loi foncière en 1992). Les terrains non appropriés restaient propriété de l'État. La mise en place de ces nouveaux droits a abouti à l'apparition d'occupants sans droits. Il s'agit de ceux qui ont tardé à déposer une demande de propriété ou qui n'ont pas fait les démarches jusqu'au bout, et surtout de ceux qui ne pouvaient pas faire la demande parce que le terrain qu'ils occupaient n'était pas appropriable, en particulier ceux qui occupaient des terrains et bâtiments publics. Par ailleurs, cette distribution de la propriété a été concomitante d'importants mouvements dans l'immobilier et d'une forte demande de nouveaux logements. De nombreuses familles cohabitant jusqu'alors dans des mêmes maisons ont cherché un nouveau logis car la propriété d'un logement était donnée à une seule famille déplacée. D'autres ont dû quitter les bâtiments publics qu'elles occupaient. Mais surtout, un important afflux de population a eu lieu, essentiellement entre 1990 et 1993, en raison du retour des déplacés et des réfugiés des camps

of attitude with respect to the capital's 'informal settlements'. In the space of a few years, the city has moved from a policy of eradication to one of regularization and improvement for almost all these settlements. Phnom Penh is now cited by international networks as a model of such action. In practice, however, public sector action reveals a contradiction between this policy and one favouring land and property development.

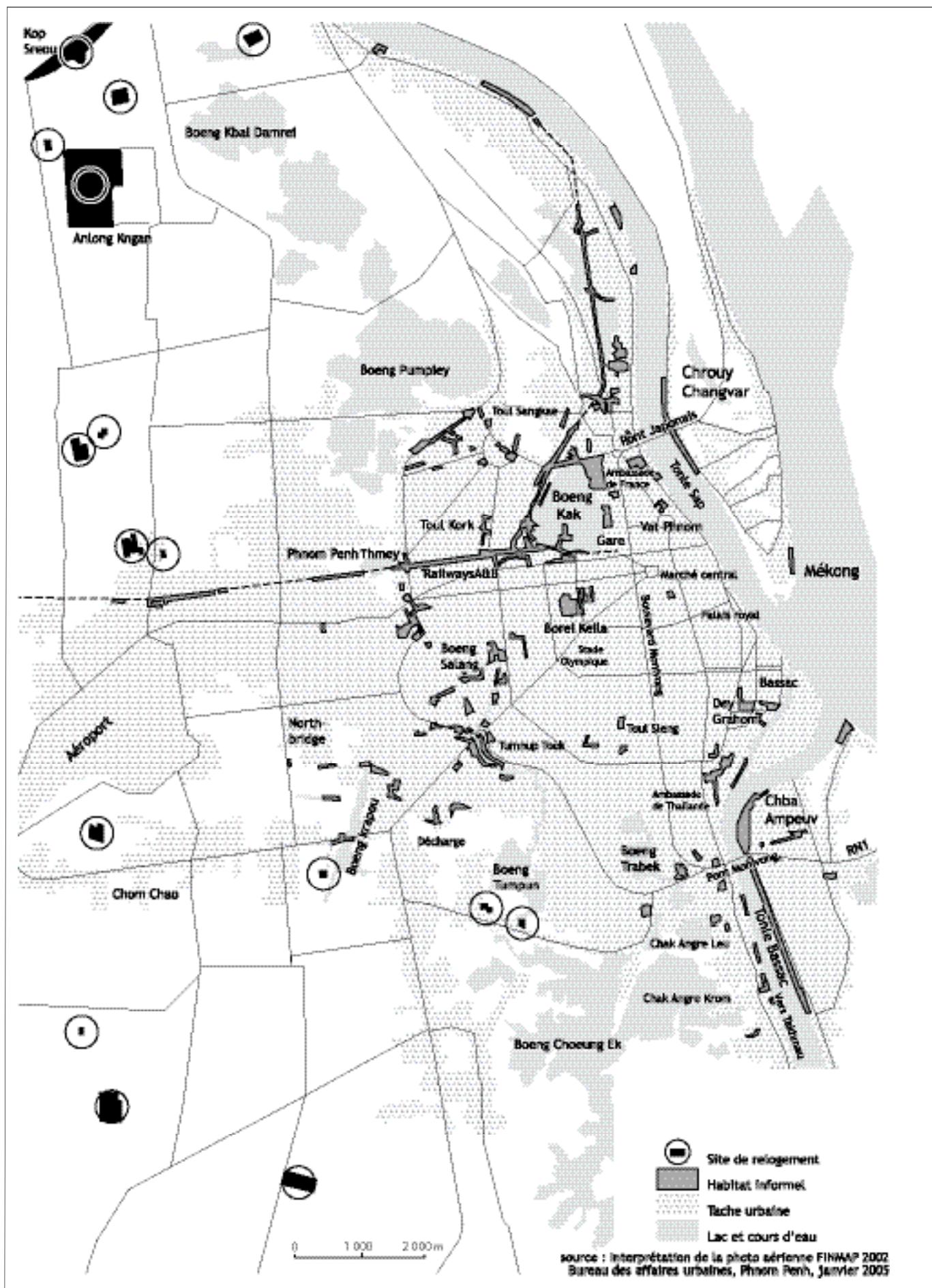
KEY WORDS

Urban policies, informal settlements, urban models, international organizations, networks of residents' communities, Phnom Penh.

1 - Cet article s'appuie sur les résultats d'une étude sur les marchés fonciers et immobiliers dans les quartiers informels réalisée par le GRET pour la Municipalité de Phnom Penh et le ministère français des Affaires étrangères (Clerc et Rachmulh, 2005). Une enquête complémentaire a été réalisée auprès des ONG, réseaux et institutions internationales et des entretiens ont été effectués, avec des acteurs de la Municipalité, de UN-Habitat, des ONG et des administrations cambodgiennes à Phnom Penh.

2 - On se reporterà à la liste détaillée, comptant plus de 200 références, dans Clerc et Rachmulh, 2005.

Figure 1 : Plan de Phnom Penh



de Thaïlande, de la démobilisation des militaires et de l'exode rural alimenté par l'insécurité dans les campagnes, la poursuite des combats en zone rurale, les paysans sans terres ou dont les terres restaient minées. Le retour à l'économie de marché, consacré par la constitution de 1993, a amplifié le nombre de transactions foncières et immobilières. Les nouveaux arrivants se sont installés comme les précédents sur des terrains libres, mais ces terrains étaient de moins en moins souvent appropriables et des quartiers dits alors de squatters se sont développés.

Le nombre d'habitants des quartiers informels n'a pas cessé d'augmenter depuis lors. La promulgation en 2001 de l'actuelle loi foncière, qui marque la fin de la période transitoire, et met fin à la possibilité de devenir propriétaire par l'occupation, n'a pas interrompu ce mouvement. Actuellement, on recense environ 220 000 personnes dans les quartiers informels (40 000 ménages), auxquelles il faut rajouter environ 75 000 locataires non recensés, soit près du quart de la population de la ville (1,2 million d'habitants). Environ 440 quartiers informels ont été identifiés³, comprenant généralement moins de 200 ménages, même si l'un d'entre eux en compte plus de 4 000. Ils se répartissent dans la ville (60%) et en proche banlieue (40%). Ils occupent des terrains situés sur les berges de rivières et des lacs, le long des canaux et des routes, sur les terrains publics ou privés de l'État, dans l'enceinte des équipements (ancien cinéma, pagodes,

hôpitaux...) ou sur les toitures terrasses des immeubles en centre ville (fig. 1 et photo 1).

L'évolution rapide de la politique des autorités vis-à-vis des quartiers informels

Les interventions des autorités publiques municipales sur les quartiers informels de Phnom Penh ont commencé quasiment au même moment que l'apparition de ces quartiers.

Au début des années 1990, les autorités n'avaient pas de ligne de conduite pré-déterminée. Elles détruisaient régulièrement des quartiers et expulsaient leurs habitants sans indemnités lorsque le terrain occupé devait être libéré pour la réalisation d'infrastructures, de travaux d'embellissement, pour rendre un terrain à sa vocation première (pagode, ambassade...) ou pour attribuer un terrain à un investisseur. Parfois, les autorités déplaçaient de force les habitants expulsés, les emmenant en banlieue, en camion, dans un champ non aménagé dans lequel ils étaient autorisés à s'installer, mais dont ils revenaient aussitôt.

Après quinze ans sans quartiers informels, les autorités et les techniciens manquaient de connaissance et de préparation pour faire face à leur réapparition. Les personnes ayant fait des études supérieures avaient été pour la plupart éliminées sous le régime khmer rouge et rares étaient les professionnels formés présents sur

3 - Le recensement de SUPF (2003) identifie 569 "quartiers pauvres" dans les limites municipales. Ceux-ci recouvrent les quartiers informels, les villages autour de Phnom Penh et les sites de relogement.

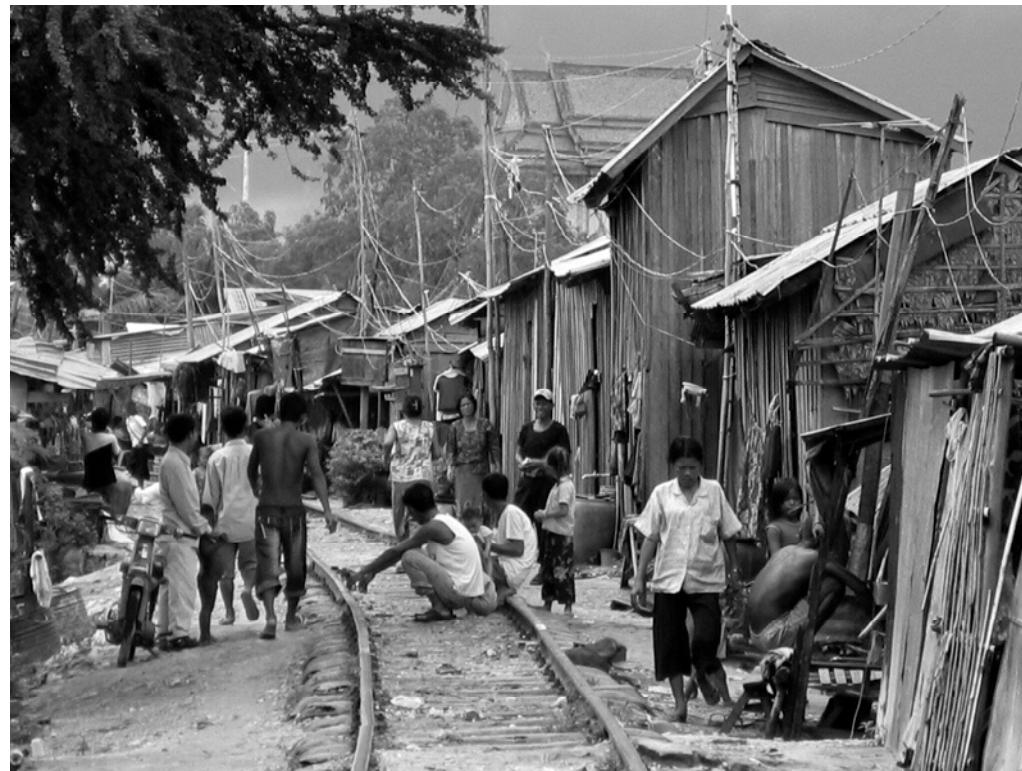


Photo 1 : La majorité des ménages des quartiers informels occupent le domaine public, ici les abords de la voie ferrée au nord de la ville.

place au début des années 1990. Les autorités municipales disent aujourd'hui ne pas avoir réalisé au départ que leurs actes constituaient pour l'opinion internationale une politique d'éviction forcée, dénoncée comme une violation des Droits de l'Homme. L'échec de ces déplacements forcés et le jugement négatif de la communauté internationale nuisait à la réputation des autorités tout en obérant les possibilités d'obtenir des financements internationaux. En 1993, certains services de la municipalité, en particulier le bureau des affaires urbaines, ont manifesté la volonté de monter des projets de restructuration et fait une demande d'assistance technique auprès du PNUD et de UN-Habitat (soutenue par des consultants français). Ils réservaient en même temps un accueil favorable aux propositions d'assistance et de formation faites en 1993 par ACHR (enquêtes, échange d'expériences, renforcement communautaire, formation...).

À partir de cette date et au cours des dix années suivantes, les autorités publiques ont évolué rapidement. Dans un contexte peu favorable de spéculation foncière accrue et de transformation du contexte législatif, elles ont arrêté officiellement les évictions forcées et ont mis en œuvre plusieurs politiques successives de réduction de la pauvreté et de résorption de l'habitat informel. Chaque étape a été ponctuée par des discours politiques et des actions phares du Premier ministre.

Dans un premier temps, alors que les autorités publiques évintaient toujours violemment les habitants des quartiers informels, de nombreuses actions ont été menées en faveur de ces quartiers. Entre 1992 et 1994, le PNUD et UN-Habitat ont financé des études sur l'habitat des quartiers pauvres. Des étudiants locaux et étrangers ont réalisé des travaux universitaires sur ces quartiers. Des initiatives associatives pionnières ont soutenu l'organisation de communautés, réalisé des projets de relogement, suscité des programmes d'épargne populaire et réalisé des améliorations de quartiers ou incité à la création d'associations locales et de fédérations de communautés de pauvres, qui ont eu progressivement voix au chapitre. La municipalité a progressivement pris part au mouvement. En 1993 et 1994, avec l'aide technique et financière des organisations internationales, CARE, PADEK (*Partnership for Development in Kampuchea*) et ACHR (*Asian Coalition for Housing Rights*) et en coopération avec une quinzaine d'associations locales ou internationales, des membres des services municipaux, des districts et des personnes sélectionnées par les ONG locales ont été réunies pour former une équipe d'enquête et réaliser un premier état des lieux de ces quartiers. Afin d'en débattre, un séminaire a réuni le ministre d'État chargé de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, le gouverneur de la municipalité, des représentants de plusieurs instances des Nations

unies, les ONG et les représentants des districts et des *squatters*.

Alors que la municipalité poursuivait les évictions forcées, son Bureau des affaires urbaines a commencé des études s'intéressant au relogement sur place de plusieurs quartiers informels. Devant la nécessité de prendre en considération l'opinion internationale pour obtenir des financements, les autorités publiques se sont saisies de la question au plus haut niveau. L'importance d'établir une coopération avec les *squatters* et les ONG a été reconnue et la municipalité a progressivement changé d'attitude vis-à-vis des quartiers informels entre 1993 et 1996. Elle est passée de la notion de *squatter* à celle de communauté de pauvres. Elle a accepté des compromis et une reconnaissance partielle de certains quartiers. Enfin, résultat des demandes d'assistance préalables, elle a démarré officiellement en 1995 un premier programme avec UN-Habitat, soutenu financièrement par le PNUD et la coopération britannique, destiné à favoriser le partenariat entre la municipalité, les ONG et les organisations communautaires de *squatters* pour formuler une politique et un plan stratégique en faveur des pauvres urbains dans un processus participatif.

En 1996, le gouvernement a abandonné officiellement les évictions sans compensation et les autorités ont commencé à coopérer de façon significative avec les organisations internationales et les associations locales. Dans le cadre, à l'échelle nationale, du Premier plan de développement socio-économique (1996-2000) dont l'objectif central était la réduction de la pauvreté, la municipalité a mis en place un très grand nombre de petits projets de réhabilitation et d'amélioration des conditions de vie dans les quartiers. À partir de 1998, elle a également lancé une politique de déplacement et de réinstallation concertée en banlieue. La municipalité a donné des terrains, les agences internationales de développement ont fourni le financement des infrastructures tandis que des prêts au logement ont été consentis par un fond de développement pour les pauvres, créé à cette occasion en partenariat avec une fédération de communautés de pauvres et ACHR.

Enfin, en mai 2003, en pleine campagne électorale, le Premier ministre a fait une annonce officielle allant bien au-delà des revendications des associations locales et internationales qui réclamaient la réhabilitation de 100 quartiers de pauvres. Lors de la cérémonie anniversaire des cinq ans de UPDF (*Urban Poor Development Fund*), devant un public constitué de plusieurs milliers de membres d'ONG et de communautés de pauvres en provenance de dix villes cambodgiennes et de neuf pays d'Asie et d'Afrique, le chef du gouvernement a promis l'arrêt des évictions et l'abandon de la politique de

déplacement concerté (critiquée pour son manque de préparation). Il a annoncé la mise en place d'une politique de régularisation avec distribution de titres de propriété aux habitants, sauf en cas d'éviction impossible à éviter sur le domaine public (voie, voies ferrées, canaux principaux). Enfin, il a déclaré que 100 quartiers seraient réhabilités et régularisés chaque année et que le gouvernement avait approuvé le lancement de la rénovation sur place de 4 grands quartiers du centre ville par des opérations pilotes de *land sharing* (partage du terrain occupé entre les occupants et des investisseurs privés chargés de réaliser les infrastructures) (photo 2).

Les effets du réseau ACHR sur la politique de la Municipalité

Cette évolution a été largement suscitée par les acteurs des coopérations bilatérales, internationales et des organisations non gouvernementales.

Une des organisations les plus présentes a été ACHR, réseau régional d'échange d'expériences réunissant des communautés de base, des ONG et des professionnels impliqués activement dans le développement en faveur des pauvres en Asie. Crée en 1988 à l'occasion d'une réunion de mobilisation des ONG d'Asie contre les évictions provoquées par la préparation des Jeux Olympiques à Séoul, ses membres sont engagés sur le terrain. Le réseau est fondé et dirigé par une architecte et urbaniste thaïlandaise, diplômée au Danemark en 1979. Somsook Boonyabancha travaille depuis 1975 dans les programmes gouvernementaux de réhabilitation des bidonvilles et de *land sharing* à Bangkok. Elle est également la fondatrice et la responsable, depuis 1992, d'une ONG locale de développement, d'épargne et de micro-crédit communautaire (*Urban Community Development Office* - UCDO, devenue *Community Organisation Development Institute* - CODI en 2000). Plusieurs autres membres du réseau présentent un parcours similaire. L'Indien Jockin Arputham, habitant des bidonvilles de Bombay, est le président du *National Slum Dwellers Federation* (NSDF) indien et du réseau *Shack/Slum Dweller International* (SDI). Le co-fondateur du réseau, l'architecte jésuite d'origine argentine Jorge Anzorena partage son temps entre l'enseignement à l'université au Japon et les visites des bidonvilles asiatiques. Dès la première année, le réseau s'est étendu au-delà de l'Asie et aujourd'hui plusieurs pays d'Afrique australe participent à ses activités (Afrique du Sud, Zimbabwe, Namibie). Son financement est assuré principalement par des associations internationales occidentales (*Homeless International*, *Oxfam*, *Misereor*...) et par les agences d'aide et de coopération (Nations unies, Grande-Bretagne, Pays-Bas...). Le secrétariat du réseau est installé à Bangkok⁴.

Visant l'amélioration à grande échelle de l'habitat des pauvres, le réseau promeut leur organisation en communautés épargnantes, l'échange international d'expériences et le partenariat avec les autorités publiques. Il lutte contre les évictions, propose des formations, suscite la création d'associations locales et de fédérations de communautés, leur fournit des outils d'aide à la réalisation de projets (photo 3). Il organise aussi chaque année de nombreux voyages d'étude et de rencontres à l'étranger (plus d'une cinquantaine en 2004) autour des projets réalisés par les communautés de pauvres. Ces voyages sont destinés tant aux habitants, aux chefs de communautés et aux membres d'associations locales qu'aux acteurs politiques gouvernementaux et municipaux, ainsi qu'aux techniciens et professionnels. Les visites par des délégations étrangères de projets locaux ont pour objectif d'élargir le répertoire des références des participants et de diffuser les idées. Elles sont

4 - Source : brochures et sites web des organisations concernées.

Photo 2 : Lors de la cérémonie de mai 2003, le Premier ministre Hun Sen, entre le Gouverneur de Phnom Penh, Kep Chuk Tema, à sa gauche, et le Président de Slum Dweller International (SDI) et membre de ACHR, M. Jockin Arputham, à sa droite.
Photo : Municipalité de Phnom Penh.



Photo 3 : La première étape
prônée par le réseau ACHR est
l'organisation des habitants des
quartiers informels en
communautés épargnantes,
leur adhésion à une fédération
de communautés et l'échange
avec d'autres communautés et
les autorités locales, avant la
conception d'un projet
d'amélioration du quartier
Photo : Municipalité de Phnom Penh



également l'occasion d'une mise en scène destinée à briser l'isolement des communautés, créer des liens, renforcer la confiance locale et stimuler l'engagement. Enfin, leur présence a parfois été utilisée pour négocier avec les autorités. Des publications et un site internet (www.achr.net) se font l'écho des activités et des résultats des échanges. Le réseau coopère par ailleurs avec de nombreuses organisations et institutions internationales (PNUD, UN-Habitat, UN-ESCAP, *Habitat International Coalition - HIC*, SDI, Citynet...), aux activités desquelles il est régulièrement associé. Enfin, des missions exploratoires sont réalisées dans les pays où le réseau n'est pas encore présent pour y diffuser les idées et proposer les activités du réseau, qui s'étend ainsi régulièrement depuis sa création.

ACHR est indirectement présent au Cambodge depuis le début des années 1990 au travers de l'association philippine de renforcement communautaire COPE, membre du réseau. Mais c'est en 1993 qu'ont lieu les premières missions exploratoires, lorsque des proches collaborateurs de la fondatrice du réseau sont venus d'Inde et de Thaïlande pour établir un premier bilan de la situation, informer les ONG existantes et engager un recensement des bidonvilles. Dès les premiers contacts, l'association locale PADEK devient le correspondant et le relais du réseau. Dans les années suivantes, ACHR a contribué à l'organisation des communautés en créant et finançant plusieurs ONG et associations de communautés qui les fédèrent et les soutiennent (*Urban Sector Group - USG* en 1993, *Solidarity and Urban Poor Federation - SUPF* en 1994, *Urban Resource Center - URC* en 1997, ainsi que le programme Jeunes professionnels *Young Professional - YP*). Un membre permanent est resté sur place trois

ans (1995-1998) et des membres du réseau sont venus faire des missions plusieurs fois par an. À certaines périodes, la fondatrice du réseau venait tous les deux mois en laissant du travail à faire entre ses passages. Des formations et des voyages d'études ont été proposés chaque année aux habitants, aux professionnels, aux ONG et aux autorités (ACHR 2001). Les destinations ont été la Thaïlande, l'Inde, Sri Lanka, le Pakistan et l'Afrique du Sud dès 1993, puis l'Indonésie, le Népal, le Bangladesh, les Philippines, le Zimbabwe. Les voyages permettent de connaître des actions comme celles d'UDCO en Thaïlande, une des associations fondatrices du réseau, de Mahimila Milan en Inde, une coopérative de femmes vivant dans les bidonvilles ou dans la rue, le *Kampung Improvement Project* à Surabaya en Indonésie, la Banque des femmes au Sri Lanka, la Fédération des sans abris en Afrique du Sud... Des voyages ont également été organisés au Cambodge pour des délégations venues d'autre pays. Aux dires de participants, les voyages à l'étranger ont changé les regards et suscité de nouvelles dynamiques. Les visites au Cambodge ont donné une importance, une visibilité internationale et un regard extérieur aux projets menés au niveau local. Ainsi, des ONG et des communautés de base de Thaïlande, d'Inde et d'Afrique du Sud étaient-elles présentes lors de la présentation publique des résultats d'un recensement des établissements de pauvres en 1997 (prélude à un projet de relogement en partenariat avec la municipalité). De même, des membres d'ONG internationales et des délégations d'Asie et d'Afrique étaient présentes lors de la célébration des cinq ans de UPDF en 2003 au cours de laquelle le Premier ministre a fait son discours annonçant la nouvelle politique de réhabilitation (*Community News*, 2003).

Une convergence entre les projets municipaux financés par UN-habitat et le PNUD et les principaux objectifs de ACHR s'est dessinée à partir de 1995. Alors qu'en 1994, le rapport d'identification de projets du PNUD et de UN-Habitat au Cambodge envisageait encore le recasement (pour l'encadrement desquels des ONG restaient à trouver), ces institutions ont remarqué en 1995 le travail accompli par les ONG locales pour organiser les communautés, les inciter à chercher des solutions par elles-mêmes et rechercher un partenariat avec le gouvernement. Elles ont alors préconisé le soutien de ces initiatives et ont envisagé la possibilité de réhabiliter sur place environ la moitié des quartiers. Leur ambition était de construire un "pont" entre les communautés de *squatters* et la municipalité par un projet de développement urbain participatif. En adoptant ces principes, les projets allaient dans le sens de l'évolution des recommandations générales des Nations Unies. Bien qu'elles n'aient pas été répercutées au Cambodge par ses experts avant 1995, ces idées avaient déjà cours à UN-Habitat au début des années 1990. Elles figuraient clairement à la Conférence d'Habitat II à Istanbul en 1996, au moment où le Premier ministre cambodgien annonçait la fin des évictions et où commençait à Phnom Penh le projet UN-Habitat/Municipalité d'amélioration de l'habitat des communautés pauvres. Les projets municipaux de réduction de la pauvreté financé par UN-Habitat et le PNUD ont ensuite été poursuivis dans la logique des principes énoncés tant par ACHR que dans des documents ultérieurs de UN-Habitat : les meilleures pratiques sont des améliorations participatives des taudis ; toute action en faveur des habitants des taudis ne peut être suivie d'effet que si elle s'intègre dans une politique plus large de la réduction de la pauvreté (UN-Habitat, 2003).

Les tournants de la politique municipale trouvent leur origine dans l'action de ce réseau et des institutions internationales. Les deux exemples suivants illustrent comment les autorités publiques ont changé d'attitude face aux revendications des associations d'habitants, aux actions en cours des ONG et aux propositions des programmes des coopérations internationales.

En 1997, la municipalité a engagé l'expulsion de 129 familles d'un quartier situé le long d'un canal à réhabiliter. Or, contrairement à ceux qu'elle avait évincés jusqu'alors, ce quartier était organisé et membre de la fédération de communautés SUPF. Suivant les recommandations de ACHR, la communauté a voulu coopérer avec les autorités et a accepté de partir de son propre chef si les habitants obtenaient un terrain de relogement. Le gouverneur ayant donné son accord, la municipalité a acheté le terrain choisi par la communauté parmi 9 options. La mobilisation de nombreux acteurs proches du réseau a ensuite

permis de réaliser le projet. Les jeunes professionnels bénévoles de URC ont aidé la communauté à faire les plans du lotissement. UN-Habitat a financé le remblai et les infrastructures de base et payé les habitants pour les travaux qu'ils réalisaient. Le chef de district a aidé dans toutes les négociations. Le fonds de développement pour les pauvres (UPDF), créé à cette occasion, a fourni des prêts à l'habitat de 400 \$ à toutes les familles, qui ont remboursé ensemble mensuellement (après une précollecte réalisée par les groupes d'épargne). Avec ces fonds, les habitants ont construit leurs maisons sur des plans réalisés par les Jeunes professionnels. La Municipalité a donné des titres fonciers.

Le succès de ce projet a largement contribué au changement d'attitude de la municipalité en 1998. Une politique de déplacement concerté a alors été mise en place pour toutes les évictions prévues tandis que la municipalité co-fondait, avec ACHR et SUPF, le fonds UPDF pour offrir des prêts à l'habitat aux communautés de pauvres. Inaugurant le projet en 2000, le Premier ministre a encouragé le processus en annonçant qu'il verserait chaque année personnellement 5 millions de rials (1 250 \$) dans le fonds UPDF. Ce type de projet est devenu ce que certains membres d'ONG locales appellent le "modèle" adopté par le gouverneur pour sa politique de déplacement concerté.

Le deuxième exemple montre la conjugaison de plusieurs actions des organisations internationales et des ONG qui ont abouti à la décision en 2003 du Premier ministre de procéder à la régularisation des quartiers informels. Au départ, un projet pilote de réhabilitation a été réalisé, sans l'aval des autorités. Il a été peu coûteux (12 000 \$), financé par l'entremise d'ACHR et par les habitants, qui ont mis une petite somme d'argent (500 \$) et qui ont par ailleurs réalisé les travaux d'infrastructure, chacun devant chez soi, le cas échéant le soir en rentrant du travail. Le résultat du projet aurait convaincu les autorités. Ensuite, un plan d'action proposant de réhabiliter 100 quartiers en un an a été préparé par les experts de UN-Habitat, de la coopération britannique, de ACHR et de SUPF. Le Premier ministre est allé plus loin que ce que les ONG et les organismes internationaux suggéraient : non pas 100 quartiers, mais 100 quartiers par an pendant 5 ans. Les experts internationaux ont alors fait à l'étranger les louanges de ce pays exemplaire, dans lequel les idées, véhiculées par les acteurs internationaux, semées, proposées, discutées et adaptées à la situation locale, allaient enfin être mises en pratique.

Dès 1993, les experts de ACHR en mission exploratoire à Phnom Penh exprimaient leur diagnostic en termes de concurrence de modèles : "Il n'y a pas [au Cambodge] d'organisation communautaire de base comme dans la plupart

des autres pays d'Asie. Les nouvelles ONG locales suivent les modèles occidentaux qu'elles connaissent (...). Les ONG internationales travaillant avec les urbains pauvres souhaitent tirer les enseignements des expériences asiatiques réussies et, en particulier, des stratégies favorisant les processus populaires (...). Les expériences asiatiques sont plus pertinentes à Phnom Penh que les modèles occidentaux" (ACHR/HIC, 1993, p. 1). Dix ans plus tard, les idées véhiculées par le réseau ont fait leur chemin au Cambodge. Phnom Penh est devenu une des villes dont les autres membres du réseau viennent constater les résultats positifs. Ainsi, en 2003-2004, des voyages et des séminaires ont été organisés au Cambodge pour des membres du réseau venus du Bangladesh, du Ghana, du Népal, de la Thaïlande, de l'Inde, de Chine, du Japon et des Philippines. Les programmes bâtis sur ces idées sont actuellement présentés par le site de ACHR comme des modèles.

De la diffusion à l'adoption des idées du réseau

L'influence prend des chemins complexes. Si des liens sont évidents, il n'y a pas toujours de relation directe entre l'introduction des idées par ACHR et leur adoption par le gouvernement. Les idées passent aussi par des acteurs associés et des organismes, locaux ou internationaux, en lien avec le réseau. Enfin, l'adoption des nouveaux principes n'est pas qu'une question de conviction, et résulte aussi de l'évolution des rapports de pouvoir à la suite du renforcement communautaire.

Certaines idées portées par ACHR n'étaient pas neuves pour tout le monde et quelques acteurs avaient déjà des approches similaires avant les premières missions d'ACHR au Cambodge. C'est le cas par exemple du responsable du consortium PADEK (une des rares associations travaillant sur les questions urbaines au début des années 1990), Robert Deutsch. Après avoir travaillé pendant sept ans pour la coopération américaine et des ONG internationales dans plusieurs projets de développement communautaire en milieu rural en Afrique (Zaïre, Togo, Soudan), cet américain formé à la technologie de la construction est arrivé au Cambodge en 1992 pour mettre en place un Programme de développement communautaire urbain au sein de PADEK. Il travaillait dans plusieurs quartiers informels. Sans doute en raison de cette proximité de vues tout autant que de sa position, il est devenu le référent local des membres du réseau à leur arrivée à Phnom Penh, les a piloté, a mis à leur disposition du personnel et des locaux, puis a organisé des voyages en Thaïlande, Inde et Indonésie pour des partenaires (fonctionnaires et habitants) de son association. Il y a eu enrichissement croisé : totalement séduit par l'approche du réseau, il aurait joué en retour, d'après un collègue de l'époque, un rôle important

de conseil à ACHR dans la définition des actions à réaliser à Phnom Penh.

Par ailleurs, certains acteurs font partie de plusieurs organisations, ONG ou organisations internationales, successivement ou simultanément, ce qui rend difficile l'attribution de la paternité des idées à l'une ou l'autre de ces organisations. Des liens existent en particulier entre ACHR et des instances de l'ONU et de la Banque mondiale. Ainsi, la fondatrice et secrétaire générale de ACHR a fait partie depuis sa création en 2000 et jusqu'en 2005 du *Policy Advisory Board* conseillant le comité des directeurs de Cities Alliance. Celui-ci établit les stratégies à long terme de cette coalition mondiale, codirigée par la Banque mondiale et UN-Habitat, associant des villes et leurs partenaires du développement pour mettre en place des programmes de lutte contre la pauvreté. Cities Alliance a justement financé plusieurs projets à Phnom Penh depuis 2002. La même personne fait également partie des membres de la *Task Force du Millennium Development Goals* (Objectifs du millénaire dont sont convenus les pays membres des Nations unies en 2000) chargés du rapport sur l'amélioration des conditions de vie dans les bidonvilles. Des liens étroits existent aussi entre ACHR et Shak/Slum Dwellers International (SDI). Fondée en 1996, le réseau SDI regroupe des fédérations d'organisations communautaires d'Afrique (Afrique du Sud, Namibie, Sénégal, Zimbabwe, Kenya), d'Amérique latine (Brésil) et d'Asie (Thaïlande, Inde, Philippines et Cambodge). Son président indien Jockin Arputham est ainsi présent à Phnom Penh avec ACHR lors des événements communautaires cambodgiens importants. SDI travaille dans le même esprit qu'ACHR et privilégie également l'organisation communautaire et l'échange d'expériences. Les liens entre les deux réseaux sont soulignés par la participation croisée de représentants de chacun d'eux à leurs comités directeurs respectifs. Plusieurs membres de SDI font également partie de la même Task Force du Millennium Goal. Enfin, autre type de liens entre les ONG et les organisations internationales, certains professionnels de l'urbain ont travaillé successivement, au Cambodge, dans des associations locales puis aux Nations unies (encadré n°1).

L'adoption progressive des idées du réseau et des organisations internationales n'est pas le seul fruit des formations, des voyages et des échanges d'idées. Elle entre dans le cadre d'un jeu d'acteurs où les rapports de forces sont complexes et déterminants. Certaines recommandations des experts des organisations internationales n'ont pas été suivies lorsqu'elles ne correspondaient pas aux vues ou aux intérêts des décideurs. Le gouvernement agissait en outre pour des raisons politiques. Prendre en compte la demande des communautés lui permettait d'afficher qu'il se

démarquait de l'époque totalitaire de Pol Pot et de rester en cohérence avec sa politique de lutte contre la pauvreté. L'évolution dépendait également des campagnes électorales, des changements à la tête de la municipalité ou de la pression des marchés fonciers et immobiliers. Les changements d'attitudes et les transformations des politiques n'ont donc été ni immédiats ni définitifs. Il y a eu des avancées, mais aussi des reculs. Ainsi, après la réalisation de plusieurs projets de déplacements concertés de quartiers en 1999 et 2000, processus lent mais apprécié des populations déplacées (Fallavier, 2002), le processus de déplacement s'est brusquement dégradé courant 2001. Les incendies de plusieurs grands quartiers informels en centre ville ont contraint au déplacement dans l'urgence de milliers de familles vers les terrains prévus pour leur futur déplacement mais non encore remblayés ni équipés. Par ailleurs, des pressions extérieures ont parfois été exercées par les organisations, comme en témoigne une campagne d'envoi de courriers électroniques de toute l'Asie lancée par les ONG pour faire cesser des évictions. Dans d'autres cas, la possibilité d'obtenir des financements en adoptant les idées véhiculées par les instances internationales était une motivation bien présente dans les esprits et a impulsé des projets.

La formation et l'échange d'expériences reste toutefois un élément clef de la diffusion des idées du réseau ACHR. Quelques hommes politiques et membres de l'administration disent avoir changé d'avis suite aux explications des experts internationaux ou, plus encore, en observant les pratiques et projets lors des échanges d'expériences et des voyages d'études organisés par ACHR. Ces personnes sont alors devenues des intermédiaires, des "passeurs d'idées" entre les communautés, les administrations et les décideurs politiques. On peut ainsi noter que la fin officielle des évictions en 1996 correspond à l'année où le directeur le cabinet de la municipalité dit avoir changé d'optique suite à un voyage organisé par ACHR. La poursuite des actions de la municipalité en faveur de l'amélioration de l'habitat et de la sécurité foncière des quartiers informels a ensuite reposé sur un petit noyau de personnes qui faisaient ce lien entre les ONG, les communautés de pauvres et la municipalité et ses administrations. Reconnu comme l'un d'eux, le directeur de cabinet de la municipalité a été nommé en 2005 vice-gouverneur chargé des Affaires sociales et de la politique vis-à-vis des communautés de pauvres (encadré n°2).

Une action publique mêlant des politiques antagonistes

En 2005, deux ans après le discours du Premier ministre, environ 200 projets de réhabilitation ont été autorisés par les pouvoirs publics. Leur

réalisation est assurée par les ONG locales, financées par les agences de coopération bilatérales (Nouvelle-Zélande, Japon, Allemagne), ou dans le cadre de programmes de UN-Habitat. Dès juillet 2003, le Conseil des ministres a autorisé la municipalité à préparer les quatre projets de *land sharing* du centre ville en prélude à cette réhabilitation des quartiers à l'échelle de la ville. Il a en même temps autorisé le déplacement concerté d'un quartier, situé sur le domaine public, qui ne pouvait pas être réhabilité sur place. Les autorités locales de plusieurs communes de la ville participent au processus de réhabilitation en cours. Elles ont également embrayé le pas aux fédérations de communautés et ont commencé à leur tour à créer des communautés de pauvres en vue de susciter des demandes de réhabilitation de quartier.

Ces projets sont toutefois réalisés sans qu'une politique formelle de réhabilitation et de régularisation n'ait été mise en place. La loi foncière a été adoptée en 2001. Elle prévoit

Encadré n°1 : Tuy Someth, un parcours entre les ONG et les Nations Unies

Le parcours professionnel de l'actuel représentant de UN-Habitat à Phnom Penh, Tuy Someth, est partagé entre les ONG et les Nations Unies. Encore lycéen avant l'arrivée des Khmers rouges en 1975, il travaille entre 1983 et 1993 pour plusieurs associations dans les camps de la frontière thaïlandaise sur des programmes médicaux (lutte contre la lèpre, formation à la femme et à l'enfant, représentant de la population des camps...), puis rentre à Phnom Penh où il travaille successivement pour les Croix-Rouge australienne et américaine. Il entre ensuite à l'ONG internationale PADEK, une des rares à travailler sur la ville à l'époque, au moment où elle devient l'un des principaux interlocuteurs de ACHR à Phnom Penh. Une courte mission d'interprétariat pour les représentants d'ACHR venus faire leur premier voyage de reconnaissance au Cambodge en 1993 lui donne ses premières idées sur les quartiers informels. Il reste deux ans dans cette ONG avant d'être embauché au Haut Commissariat aux Droits de l'Homme. Pendant les 7 ans qu'il y passe (1995-2001), il fait la liaison entre les Nations Unies et les ONG de Phnom Penh. Il est en même temps un conseiller volontaire à la fédération des communautés de pauvres SUPF. Après avoir obtenu en 2001 un Master de droit international à Hong Kong, il devient représentant national de UN-Habitat en 2002, où il est actif dans la défense des droits des habitants des quartiers informels, la promotion de leur sécurité foncière et l'amélioration de leurs conditions de vie.

Encadré n°2 : Mann Chhoeurn, la conviction issue de l'échange d'expériences

Après avoir travaillé au service de l'agriculture de la municipalité à partir de 1979, puis au département de la statistique et de la planification du ministère du Plan, Mann Chhoeurn, vétérinaire et agronome de formation, devient directeur de cabinet de la municipalité de Phnom Penh en 1992. C'est, d'après lui, lors d'un voyage organisé en 1996 par ACHR à Bombay, en Inde, qu'il a été converti à l'idée d'une nécessaire action en faveur de l'habitat pour les plus pauvres en ville. Des discussions, lors de cette visite, avec un ancien membre de l'ONG cambodgienne PADEK travaillant au haut commissariat aux Droits de l'Homme lui auraient ouvert de nouveaux horizons. Il y aurait réalisé l'universalité du problème du logement des pauvres et l'existence de solutions alternatives. À son retour, il s'en est ouvert au gouverneur de l'époque, avec lequel ils auraient réfléchi aux moyens de consolider les communautés de pauvres pour associer leur dynamisme aux moyens de la municipalité. Ce changement de perspective a marqué le début d'une coopération plus étroite entre la municipalité et les communautés de pauvres, qu'a concrétisé en 1998 la création du fonds UPDF, réunissant en partenariat la municipalité, les communautés de pauvres et ACHR.

l'attribution de concessions foncières sociales. Le principe est de fournir gratuitement, sous certaines conditions, un terrain aux familles qui n'ont pas les moyens d'en acheter un, sur des lotissements réalisés sur le domaine privé de l'État. Le décret d'application a été adopté en 2003. Le ministère de l'Aménagement du territoire, de l'urbanisme et de la construction (MATUC), appuyé par la Banque mondiale et les coopérations finlandaise et allemande, met en œuvre depuis 2002 un Projet de gestion et administration foncière (LMAP) pour établir les politiques foncières et enregistrer tous les terrains du Cambodge en 15 ans. Des dispositions y sont prévues pour les communautés de pauvres. En revanche, aucune politique nationale du logement n'a encore vu le jour et aucun texte officiel ne confirme le discours du Premier ministre aux habitants des communautés. Les projets sont réalisés sans que personne ne les coordonne ni ne les compte officiellement. Seul UN-Habitat a établi un petit guide à l'usage des communautés, indiquant les processus administratifs à suivre pour réaliser des projets. Enfin, il n'y a quasiment pas eu de diffusion de l'information sur le contenu de l'annonce du Premier ministre en dehors du cercle des personnes intéressées par la régularisation des quartiers : les investisseurs souhaitant intervenir sur des terrains occupés ne découvriraient parfois la promesse du Premier ministre qu'à l'occasion de la rencontre avec des associations d'habitants.

Par ailleurs, 100 quartiers par an sont réhabilités, mais leur régularisation foncière tarde à se mettre en place. Celle-ci se fait en articulation avec la politique foncière et, de fait, les rares amores de régularisation sont liées au processus d'enregistrement des terrains. Cependant, la loi foncière ne prévoit la régularisation des situations de possession que sous certaines conditions, que remplissent rarement les occupants des quartiers informels et aucune disposition spécifique pour la régularisation de ces quartiers n'est encore prévue. Peu d'habitants sont donc aujourd'hui susceptibles d'obtenir le titre foncier annoncé par le Premier ministre. Les projets de *land sharing* butent également sur la question foncière. En l'absence de cadre légal pour ce type de projet, le Conseil des ministres les a désignés comme projets de concession sociale pour autoriser leur engagement, se référant au décret d'application de 2003. Mais ces projets ne rentrent pas dans le programme gouvernemental officiel des concessions sociales. Les projets de réhabilitation, de déplacement et de *land sharing* se poursuivent donc, sans cadre formel, tandis que la politique foncière est développée en parallèle.

Dans les faits, cette politique annoncée n'est ni formalisée ni suivie de tous les effets escomptés, car un autre mouvement, auquel participent également les membres du gouvernement, parfois

les mêmes, va dans le sens opposé et en empêche la réalisation complète, rendant peu lisible l'action publique.

Tous les acteurs municipaux et gouvernementaux se rejoignent autour du discours du Premier ministre sur la nécessité d'une action en faveur des pauvres. Mais ils ne sont pas pour autant persuadés qu'elle doive l'emporter sur l'ambition de modernité ou d'ordre urbain portée par les tenants du retour de Phnom Penh sur la scène des capitales asiatiques modernes. Tous ne sont pas convaincus, non plus, de la priorité à accorder à l'action en faveur des pauvres sur d'autres mesures, plus concrètes, comme le développement de l'investissement foncier immobilier qui tire l'économie de la capitale. Or, la réalisation systématique du cadastre, la forte augmentation des prix fonciers et la vente ou l'échange par l'État de son domaine à des investisseurs privés poussent dans ce sens.

Sur le principe, la politique annoncée va dans le sens des actions de lutte contre la pauvreté que la municipalité a réalisées ces dernières années. Mais dans la pratique, sur chaque terrain qui doit faire l'objet d'une réhabilitation, il y a des conflits d'intérêts (photo 4). Les terrains occupés par des familles qui parfois y ont des droits sont dans le même temps attribués à des investisseurs, lesquels ont souvent partie liée avec des autorités ou des membres du gouvernement. L'arbitrage, qu'il soit politique ou judiciaire, se fait alors souvent en faveur des investisseurs, qui veulent que le terrain soit libéré. En conséquence, les éventuelles régularisations en cours n'aboutissent pas, même quand le quartier est déjà réhabilité.

La politique foncière du gouvernement joue un rôle important dans ce mouvement. La pression foncière s'est fortement accentuée depuis la loi de 2001, qui permet d'acquérir des terrains pour une autre utilisation que l'habitation, et surtout depuis le démarrage en 2002 de l'immatriculation systématique. Les prix fonciers augmentent. Les investisseurs cherchent à acquérir rapidement la moindre parcelle non encore attribuée et en particulier les terrains et bâtiments de l'État. Le gouvernement cède ses édifices publics aux investisseurs en échange de terrains en banlieue sur lesquels sont reconstruits de nouveaux équipements. C'est par exemple le cas du commissariat central de la ville de Phnom Penh, de l'Université des Beaux-arts, de l'hôpital de la Police, tous trois situés en plein cœur de Phnom Penh et qui vont être reconstruits en banlieue. Des quartiers informels sont parfois installés sur une partie de ces terrains publics et leurs habitants doivent partir. De nombreux autres terrains publics sont ainsi aliénés en centre ville. Si les quartiers informels ne font pas tous encore l'objet de visées de la part d'un investisseur, ils sont susceptibles de le devenir à court terme, en particulier ceux



Photo 4 : Certains quartiers informels sont situés au centre ville sur des quartiers à très haute valeur foncière, comme ici celui du Bassac, qui jouxte le tout nouveau bâtiment du ministère des Affaires étrangères (de style néo-traditionnel) et l'immeuble du Casino de Phnom Penh (immeuble en construction)
Cliché V.Clerc 2003

situés dans les quartiers centraux. Même les habitants des quelques quartiers informels réhabilités du centre ville à qui l'administration cadastrale avait demandé de déposer un dossier de demande d'immatriculation systématique de leur terrain se voient aujourd'hui, eux aussi, menacés d'expulsion.

Le même mouvement freine les dispositifs sociaux de la politique foncière. Les concessions foncières sociales, principal mécanisme de régulation mis en place par le gouvernement pour préserver l'accès à la terre aux plus pauvres, se heurtent aux contraintes du marché foncier : elles ont toutes les difficultés à être mises en œuvre, faute de terrains disponibles. Un premier projet est à l'étude en périphérie de la ville, mais, à l'évidence, peu d'administrations préfèreront céder un de leurs terrains pour réaliser des concessions sociales alors que leurs dirigeants peuvent en tirer un bénéfice substantiel en les cédant plutôt à des investisseurs privés.

Depuis dix ans, les nombreux échanges sur le marché foncier ont abouti à une concentration de la propriété dans les mains d'un nombre restreint de propriétaires. Alors qu'en 1989 pratiquement toutes les familles possédaient un terrain, les plus pauvres l'ont vendu pour faire face à des dépenses importantes (souvent des dépenses de santé). Ils sont ainsi souvent devenus locataires de leur ancien terrain agricole. Alors qu'en 1989, l'État détenait tous les terrains en dehors des parcelles d'habitation ou d'agriculture familiale, il a aujourd'hui cédé ou échangé un grand nombre de

parcelles de ses domaines privé et public. L'ensemble des habitants de la ville est dessaisi de son bien commun, le domaine public, au profit principal des dirigeants et des investisseurs.

Enfin, les évictions continuent : plusieurs centaines de familles ont été évacuées depuis 2003 et plusieurs milliers d'entre elles sont susceptibles d'être expulsées ou déplacées dans un proche avenir. Ces évictions prennent des configurations variées. Elles sont parfois le fait de la seule puissance publique, qui expulse ou déplace les habitants situés sur le domaine public pour la réalisation de travaux publics, comme c'était prévu. Mais les évictions sont souvent liées au marché. Elles sont parfois menées par un investisseur privé, qui a racheté un terrain occupé et souhaite le libérer pour construire ; dans ce cas, les habitants, qui y ont souvent des droits, sont indemnisés. Cette configuration tend à se développer. Le plus souvent, les évictions impliquent à la fois un investisseur privé et les autorités publiques. Les configurations sont multiples : évictions du domaine public pour cause de travaux d'infrastructure réalisés par des investisseurs privés qui en ont obtenu la concession ; expulsion par la puissance publique des occupants de terrains privés de l'État et indemnisation par les investisseurs privés auxquels les autorités vont céder les terrains, etc.

Le défi de la gestion des contradictions

Alors que le gouvernement affiche sa résolution à agir pour que les plus pauvres conservent leurs

droits fonciers, l'engagement de ses membres dans le processus antagoniste du développement foncier et immobilier, de la cession des terrains publics et des évictions fait donc surgir les contradictions fondamentales de son action. Le gouvernement louvoie, encourageant les communautés de pauvres d'une main, mais soutenant les investisseurs de l'autre. L'un comme l'autre mouvement vont *crescendo*, mais les contradictions ne sont gérées qu'au cas pas cas, terrain par terrain, par la négociation et dans des rapports de force. Les principes importés, adaptés progressivement et affichés dans le discours politique, ne prévalent pas toujours dans la mise en œuvre.

L'adoption officielle de ces idées a cependant modifié les conditions de la réalisation des projets de réhabilitation. Le choix par le gouvernement des idées revendiquées par les habitants, impulsées par les ONG et soutenues par des bailleurs internationaux, a créé un terrain d'entente. Dénouant des tensions, l'accord sur la formulation d'une politique, malgré des zones d'ombre, a créé une plateforme d'idées communes à partir de laquelle il est possible de coopérer, de négocier et de gérer ce qui devient des déviations ou des contradictions à partir d'un point d'accord et de continuer à capter les financements internationaux. Tant le discours du Premier ministre que la mise en place officielle des projets de *land sharing* sur les terrains privés de l'Etat ont renforcé les droits des occupants. Quand il y a expulsion, les habitants peuvent négocier des indemnités plus importantes qu'auparavant (quand il y en avait). La violence est officiellement remplacée par la négociation et les processus sont plus longs. En mettant les investisseurs et les habitants face à face, le gouvernement a imposé la recherche d'accords et permis aux résidents d'échanger leur terrain. Au centre ville, environ 2000 familles seront relogées sur place par *land sharing* et 2000 autres négocient pour obtenir des logements formels. En raison de la pression foncière qui prévaut au centre ville, les opérations de *land sharing* encore en cours de traction sont susceptibles de devenir des projets de déplacement en banlieue. Mais si la logique de "partage de terrain" est abandonnée, celle du "partage d'intérêts" (Rabé, 2005) apparaît et les habitants peuvent négocier fermement les conditions de leur déplacement. Enfin, les conditions de vie des habitants des 100 quartiers réhabilités par an ont été nettement améliorées et des enquêtes montrent paradoxalement que, malgré les évictions régulières, la sécurité foncière ressentie est forte depuis les réhabilitations et le discours du Premier ministre (URC, 2004).

La conscience de ces antagonismes suscite toutefois l'exploration de nouvelles pistes pour

formaliser et consolider la politique du gouvernement en faveur du logement des pauvres et proposer un cadre de résolution aux contradictions actuelles. En premier lieu, la mobilisation pour la lutte contre les évictions et l'organisation des communautés n'a pas faibli. Les autorités locales sont mobilisées par leurs supérieurs pour créer à leur tour de nouvelles communautés et réaliser les projets de réhabilitation. Plusieurs associations, locales et internationales, poursuivent leur action et se mobilisent contre les expulsions. Le réseau *Housing Rights Task Force* (HRTF) a ainsi été créé en 2004 pour lutter contre les violations du droit au logement et en particulier les évictions forcées. D'autre part, le réseau ACHR poursuit sa politique d'échange d'expériences. Un voyage a été organisé à Bangkok en juillet 2005 pour le gouverneur et des fonctionnaires municipaux afin qu'ils aillent voir le programme de réhabilitation *Bann Mankong* mené à l'échelle de la ville. Un autre voyage a été organisé en Thaïlande et au Pakistan pour des coordinateurs d'ONG sur la gestion de l'information et le développement de réseau d'acteurs et de politiques alternatives destinées à influencer les gouvernements. Enfin, de nouvelles voies sont explorées. Soutenu par des experts des coopérations bilatérales, le MATUC travaille sur la mise en place d'un moratoire des évictions et d'une politique de sécurisation foncière (Payne, 2005). UN-Habitat envisage la rédaction d'une proposition de texte définissant les conditions de mise en œuvre de la politique de régularisation des quartiers et la réalisation de nouvelles enquêtes pour évaluer l'évolution du nombre des quartiers informels. La municipalité réfléchit à la possibilité de subventionner des logements réservés aux pauvres dans les nouvelles opérations de logements. Des experts du MATUC et de UN-Habitat pensent à l'élaboration d'un dispositif de logement locatif pour les pauvres, etc. Les institutions locales et internationales, par leurs nouvelles propositions d'action, continuent ainsi d'alimenter le jeu de leurs idées et de leurs projets, soutenant les politiques du gouvernement en faveur des pauvres et de la réhabilitation et la régularisation des quartiers informels.

Reste que les contradictions de l'action publique gouvernementale reflètent celles des idées portées par l'aide internationale. Car si les Nations unies, la Banque mondiale et les réseaux et organisations internationales encouragent la mise en place d'une politique de régularisation des quartiers informels et de logement pour les pauvres, l'aide de la Banque mondiale à l'établissement de la politique cadastrale stimule le marché foncier et mène à la bipolarisation des situations foncières. Depuis que la constitution de 1993 a rétabli l'économie de marché, dont le droit de propriété est un

fondement essentiel, le gouvernement s'est engagé sur la voie d'une politique de distribution de titres pour sécuriser la propriété foncière et immobilière dans un contexte spéculatif. Dans le domaine foncier, l'accord entre le gouvernement cambodgien et l'aide internationale avance plus vite sur le volet cadastral que sur celui de la régularisation des quartiers informels. Les apports financiers sont sans commune mesure. L'aide qu'apportent la Banque mondiale et les coopérations allemande et finlandaise à la réalisation du projet de gestion foncière LMAP (près de 35 millions de dollars) est au moins dix fois supérieure aux montants engagés dans les projets de réhabilitation de quartiers. À titre de comparaison, la coopération japonaise et UN-Habitat ont fourni un million de dollars pour financer 260 projets de réhabilitation en 2004-2006. L'action du gouvernement en faveur des communautés de pauvres et sa politique de modernisation foncière et de développement urbain sont alimentées l'une comme l'autre par l'aide internationale. Mais les outils de régulation tardent à se mettre en place pour en gérer les contradictions.

BIBLIOGRAPHIE

- ASIAN COALITION FOR HOUSING RIGHTS, 2001, Building an urban poor people's movement in Phnom Penh, Cambodia, *Environment and Urbanization*, vol 13, n°2, p. 61-71.
- ASIAN COALITION FOR HOUSING RIGHTS /Habitat international Coalition-Asia, 1993, *An Introduction to the Urban Poor In Phnom Penh, Cambodia*, Maurice Leonardt and Soporn (Im) Boonyabancha, ACHR-TAP New Initiatives programme, 39 p.
- BAYE É., 2004, *Les consultants internationaux et leurs rapports à l'ingénierie locale dans les infrastructures urbaines au Vietnam (et prolongement sur le cas du Cambodge)*, Économie et Humanisme, Prud, Gemdev, Isted, Janvier, 127 p.
- CLERC V. et RACHMULH V., 2005, *Les marchés foncier et immobilier des quartiers informels à Phnom Penh (Cambodge)*, Paris, GRET, Ministère des Affaires étrangères, Municipalité de Phnom Penh, 224 p.
- COHEN M., 2004, Looking back the Habitat agenda, *Habitat Debate*, vol.10, n°2, juin.
- COMMUNITY NEWS, 2003, A publication of UPDF and SUPF in Phnom Penh, Cambodia, Housing Break Through for Phnom Penh's poor et Government gives land for first five onsite upgrading projects, issues n°2 and 3, 2 p.
- DURAND LASSERVE A. et ROYSTON L. (eds), 2002, *Holding their ground, Secure land tenure for the urban poor in developing countries*, Londres, Earthcan, 261 p.
- FALLAVIER P., 2002, *Reporting on slums in selected cities for the Global Report on Human Settlements 2003*, Phnom Penh, UN-Habitat, 35 p.
- HARRIS R., 2003, A double irony : the originality and influence of John F.C.Turner, *Habitat International*, n°27, p. 245-269.
- OSMONT A., 1995, *La Banque mondiale et les villes, Du développement à l'ajustement*, Paris Karthala, 309 p.
- PAYNE G., 2005, Getting ahead of the game : A twin track approach to improving existing slums and reducing the need for future slums, *Environment and urbanization*, vol 17, n°1, April, p.135 à 145.
- PAYNE G. et MAJALE M., 2004, *The urban Housing Manual, Making Regulatory Frameworks Work for the Poor*, Londres, Earthcan, 134 p.+1CD-Rom.
- RABÉ P., 2005, Land Sharing in Phnom Penh: An Innovative but Insufficient Instrument of Secure Tenure for the Poor, *Expert Group Meeting on Secure Land Tenure : New Legal Frameworks and Tools*, UN-ESCAP, Bangkok, Thaïlande, 8-9 Décembre 2005, 17p.
- SUPF/UPDF, URC et ACHR, 2003, *Phnom Penh : An information booklet on the city's development and the settlements of the urban poor*, Phnom Penh, CDS (City development strategy), Municipalité de Phnom Penh, Cities Alliance, UNCHS, mai 2003, 35 p.
- UN-Habitat, 2003, *The Challenge of Slum : Global Report on Human Settlements 2003*, Londres, Earthcan, 310 p.
- Urban Resource Center - URC, 2004, *Secure Tenure and Poor Communities in Phnom penh*, Pilot Project, URC, 114 p.

Adresse de l'auteur

34 rue Raymond Lefebvre
94250 GENTILLY

E.mail : vclehuyb@wanadoo.fr