

# Coopérer aujourd'hui n° 50

► Valérie Clerc et Virginie Rachmuhl (Gret)

## **Les marchés fonciers et immobiliers des quartiers informels à Phnom Penh, Cambodge**

**Dynamiques et enjeux pour l'action publique**

---

Dans les villes en développement, les marchés fonciers et immobiliers sont en grande partie informels. Ils concernent les pauvres comme les classes moyennes. À Phnom Penh, l'analyse de la dynamique des marchés fonciers et immobiliers et des modes d'accès au logement dans les quartiers informels permet de mieux comprendre les tendances contradictoires des dynamiques en cours. Cette analyse peut alimenter la définition d'une politique de l'habitat destinée à réguler le marché foncier et immobilier et favoriser l'accès à la ville pour les populations pauvres.

Ce texte est la synthèse d'une étude menée par Valérie Clerc (consultante pour le Gret) avec l'appui méthodologique de Virginie Rachmuhl (Gret) en 2004. Cette étude a été financée par le Service de coopération et d'action culturelle de l'Ambassade de France au Cambodge, dans le cadre du Projet « Assistance à la maîtrise d'ouvrage en gestion et développement urbain au Cambodge » coordonné par Eric Huybrechts.

Les résultats complets de l'étude, et en particulier des enquêtes de terrain, sont disponibles dans Clerc V. et Rachmuhl V., 2006, « Les marchés fonciers et immobiliers des quartiers informels de Phnom Penh : acteurs, pratiques et dynamiques », SCAC de Phnom Penh/GRET, Collection Études et Travaux, Phnom Penh/Paris.

Ce numéro de Coopérer Aujourd'hui en tire les enseignements sous l'angle des politiques publiques.

Valérie Clerc est architecte-urbaniste, consultante et chercheuse, membre associée du Laboratoire Théories des mutations urbaines du CNRS/Institut français de l'Urbanisme, Université Paris 8.

Virginie Rachmuhl est sociologue, spécialiste des questions urbaines, responsable de programmes de développement social urbain au pôle Développement institutionnel, Acteurs, Territoires du Gret (E-mail : rachmuhl@gret.org).

## Table des matières

TABLE DES MATIERES .....	1
SYNTHESE .....	3
I. COMPRENDRE LES DYNAMIQUES ET LES PRATIQUES FONCIERES DANS LES QUARTIERS INFORMELS .....	4
1. Les quartiers informels : une histoire récente .....	4
1.1 Des quartiers informels qui s'étendent dans un contexte de reconstruction .....	4
1.2 De la répression à la régularisation : une évolution rapide de l'attitude des pouvoirs publics .....	5
1.3 Un bilan mitigé des politiques actuelles .....	6
2. Que sont les quartiers informels ? .....	7
2.1 Les quartiers informels et leurs habitants .....	7
2.2 Les types de logements .....	8
2.3 L'accès aux services et infrastructures .....	8
2.4 Les profils socio-économiques des habitants .....	9
2.5 L'installation dans les quartiers informels et les trajectoires résidentielles .....	10
2.6 La sécurité/insécurité de la tenure .....	11
3. Les marchés fonciers et immobiliers des quartiers informels : diversité des modes d'accès et des prix .....	12
3.1 L'accès à titre gratuit : une importance persistante, mais en baisse .....	12
3.2 L'accès par le marché .....	13
3.3 Des modes de financement variés .....	15
3.4 Les surcoûts de l'informel .....	16
3.5 Revenus des habitants, types de logements et modes de financement .....	17
II. LES ENJEUX D'UNE INTERVENTION PUBLIQUE RENOUVELEE .....	18
1. Les marchés fonciers des quartiers formels et informels : proximités et complémentarités .....	18
1.1 Des réalités contrastées .....	18
1.2 L'informel, une filière d'accès au logement adaptée aux situations des familles à faibles et moyens revenus .....	18
1.3 Des passerelles possibles vers le logement formel .....	19
2. Une double dynamique d'intégration et de précarisation .....	19
2.1 Des opportunités de formalisation pour les moins pauvres et les « gagnants » des interventions publiques .....	20
2.2 Une précarisation concomitante pour les plus vulnérables .....	20
2.3 Une tendance au déplacement des pauvres à la périphérie de la ville .....	21

3.	Les contradictions de politiques sociales et libérales.....	22
3.1	Une politique sociale partiellement mise en œuvre.....	22
3.2	Une action publique mêlant des politiques antagonistes.....	22
3.3	Le défi de la gestion des contradictions.....	23
3.4	Le rôle ambiguë des acteurs de la coopération internationale.....	24
4.	Quelques atouts et orientations pour une politique publique de l’habitat.....	24
4.1	Définir et appliquer une politique de l’habitat adaptée.....	25
4.2	Tirer les enseignements des expériences menées et des outils existants.....	25
4.3	Mobiliser les ressources existantes en faveur d’une offre foncière et immobilière sociale diversifiée et adaptée.....	26
4.4	Mettre en place des dispositifs et opérateurs de niveau intermédiaire.....	26

## Synthèse

Dans les villes en développement, les marchés fonciers et immobiliers sont en partie informels, qu'il s'agisse du statut des terrains ou des logements, du quartier, des situations des acteurs ou des transactions.

Les quartiers informels assurent fréquemment un rôle essentiel dans l'accès à l'habitat, pour les ménages pauvres, mais aussi les catégories sociales au revenu moyen. « Informel » ne signifie pas toujours insécurisé, mais induit des problèmes d'accès aux services, des surcoûts divers, la soumission à des prélèvements variés. Dès lors que l'État s'engage dans des politiques de formalisation et de délivrance de titres, la façon dont sont traités ces quartiers a des impacts sociaux majeurs. Tant d'un point de vue de l'urbanisme et de la construction de la ville, que de politique sociale, la question des quartiers informels est cruciale. Or, le terme recouvre souvent des réalités très diverses. Dès lors que les expulsions, qui ne font que repousser le problème un peu plus loin avec un fort coût social, sont remises en cause, comment prendre en compte les réalités de ces quartiers pour fonder des politiques nationales et municipales adaptées au contexte social ?

À Phnom Penh, qui s'est vue vidée de ses habitants lors de la prise de pouvoir des Khmers rouges en 1975, et où le droit de propriété foncière est reconstruit progressivement depuis la fin des années 80, la place de l'informalité est particulièrement importante et diverse. Des espaces informels s'intègrent aux quartiers formels. Les quartiers informels accueillent aussi bien des ménages pauvres, des migrants ruraux récents, que des familles de niveau de vie moyen. L'accès gratuit aux terrains est resté longtemps important, mais régresse au profit de la marchandisation des sols. On observe une segmentation de ces marchés, entre un marché de l'habitat de niveau moyen qui se rapproche du marché de l'habitat des quartiers formels, et un marché pour les pauvres. Les politiques actuelles, qui visent à régulariser la propriété et encourager les investissements, accentuent cette tendance qui repousse les pauvres vers la périphérie.

On observe ainsi une double dynamique d'intégration et de précarisation, pour une part issue de politiques contradictoires, entre politiques sociales d'inclusion des pauvres à la ville et valorisation libérale de l'investissement par la politique cadastrale. De nombreuses expériences originales ont cependant été entreprises, ou sont en cours de négociation, pour éviter que la modernisation de la ville ne se traduise par une exclusion massive et permettre aux habitants des quartiers informels de rester après régularisation.

À partir de ces expériences, on voit se dessiner ce que pourraient former les bases d'une politique publique de l'habitat à Phnom Penh : raisonner en couplant approche territoriale de construction de la ville et approche sociale de lutte contre la pauvreté, structurer une offre de logements formels de niveau intermédiaire accessible à la tranche supérieure des habitants des quartiers informels, renforcer le cadre juridique et institutionnel, mettre en place des outils financiers et opérationnels chargés de la mise en œuvre de cette politique. La mise en place du cadre de la politique de l'habitat au Cambodge, en cours d'élaboration depuis 1997 avec l'appui des Nations Unies, apparaît comme une condition préalable à la régulation des tendances contradictoires observées aujourd'hui.

# **Les marchés fonciers et immobiliers des quartiers informels à Phnom Penh**

Valérie Clerc et Virginie Rachmuhl

## **I. COMPRENDRE LES DYNAMIQUES ET LES PRATIQUES FONCIERES DANS LES QUARTIERS INFORMELS**

---

### **1. Les quartiers informels : une histoire récente**

#### **1.1 Des quartiers informels qui s'étendent dans un contexte de reconstruction**

La formation des quartiers informels à Phnom Penh s'inscrit dans la culture et l'histoire foncière cambodgienne, où l'installation sur un terrain vacant et la possession de la terre sont sources de droits<sup>1</sup> et où l'informel est le principal mode historique d'extension de la capitale. Après que la ville eut été totalement vidée de sa population pendant la période Khmer rouge (1975-1979), les habitants furent autorisés, sous certaines conditions, à s'y réinstaller et occuper les terrains et logements laissés vacants.

De 1979 à 1989, la propriété foncière privée n'existe pas : les ménages occupent des bâtiments ou des terrains qui sont propriétés de l'État (installation dans des logements vides, constructions sur des toitures terrasses, occupation de parcelles libres, d'espaces vides entre les bâtiments, de terrains ayant appartenu à des administrations, de berges, de bords de routes, etc.). Les autorités de la ville attribuent les logements, autorisent les installations, parfois provisoirement, et délivrent gratuitement aux populations autorisées un droit de résidence. Certaines populations s'installent sans autorisation. La distinction se fait alors moins entre habitat formel et informel qu'entre les habitants autorisés à résider, ceux qui jouissent d'une autorisation temporaire, et ceux qui ne détiennent aucune autorisation.

---

<sup>1</sup> Avant le Protectorat (1863-1953), la propriété individuelle n'existait pas : le domaine éminent de l'ensemble des terres du pays appartenait au roi. Un occupant pouvait prendre possession d'un terrain vacant sans autorisation, pour sa résidence et ses cultures, à condition qu'il le cultive de façon continue et publique. Ce droit de possession disparaissait avec l'abandon de la terre pendant un certain nombre d'années. Le protectorat français a établi le principe de la propriété définitive et entière et instauré le droit foncier qui a perduré jusqu'en 1975. Le roi n'était plus l'unique propriétaire, mais la possession a continué de jouer un rôle important dans la reconnaissance des droits fonciers individuels. La possession continuait de s'acquérir par la mise en valeur du sol et était transformée en propriété entière et définitive par l'inscription au registre d'immatriculation (Livre foncier).

La réapparition et le développement des quartiers irréguliers sont concomitants de la réinstauration du droit de propriété au Cambodge en 1989. Les textes de loi encouragent tous les occupants à demander avant le 31 décembre 1989 la propriété du logement qu'ils occupent. Trois groupes se forment alors : des habitants qui deviennent propriétaires en bonne et due forme ; ceux qui ne déposent pas leur demande ou qui la déposent sans achever la procédure (ils ne possèdent le plus souvent que le seul récépissé de la demande effectuée) ; et des habitants exclus du dispositif, parce qu'ils occupent des terrains ou édifices publics ou des constructions installées sans autorisation ou avec une autorisation provisoire. L'acquisition d'une terre par la possession reste possible jusqu'en 2001.

Plusieurs facteurs favorisent la création de quartiers irréguliers dans la décennie 1990. Une demande forte de logements ou de terrains à bâtir émerge, liée à l'arrivée massive de nouveaux habitants après les Accords de Paris de 1991 (démobilisation, retour des réfugiés de Thaïlande, exode rural, etc.), à l'expulsion des habitants qui occupent des bâtiments publics récupérés par l'État, et à la décohabitation de logements habités par plusieurs familles. Par ailleurs, la raréfaction des terrains appropriables et l'augmentation rapide des prix fonciers excluent les familles les moins solvables du marché formel. L'interdiction de s'approprier des terrains publics recensés dans la loi foncière de 1992 limite les opportunités d'installation régulière. Les périodes où la répression contre les occupations illégales s'atténue, comme pendant la période électorale de 1993 ou celle de l'annonce officielle de la fin des évictions en 1996, correspondent aux deux principaux pics de croissance des quartiers informels. L'opacité du marché et le fait que les procédures formelles sont rarement appliquées contribuent par ailleurs à généraliser les pratiques informelles.

Dans un cadre légal en constante évolution, les quartiers informels continuent de se développer jusqu'à aujourd'hui. À chaque fois que le cadre légal ouvre des possibilités de régularisation pour certains occupants, d'autres sont exclus et trouvent alors refuge dans des quartiers informels. Par exemple, la loi foncière de 1992 crée la possibilité de régulariser les occupations réalisées depuis 1989 et régit le droit de possession en créant un nouveau droit : la possession temporaire, qui peut devenir propriété définitive après cinq années d'occupation pacifique, publique, honnête et sans ambiguïté. Simultanément, la loi, en introduisant un certain nombre de restrictions, exclut certaines populations, en particulier les occupants de terres agricoles, de terrains déjà immatriculés et de terrains publics.

Au total, la population des quartiers informels de Phnom Penh a doublé entre 1993 et 2003, atteignant environ 300 000 personnes aujourd'hui.

## **1.2 De la répression à la régularisation : une évolution rapide de l'attitude des pouvoirs publics**

Les quartiers informels deviennent l'objet de l'attention des pouvoirs publics dès le début des années 1990.

Les termes successifs employés pour les désigner témoignent de l'évolution du regard posé sur eux depuis quinze ans et des fluctuations des interventions publiques en la matière. Ils sont appelés « quartiers de squatters » au début des années 1990. La mobilisation croissante des ONG et l'organisation des habitants en groupes d'épargne diffusent l'expression « communautés de pauvres » à partir de 1994. À partir de 1998, le cabinet de la municipalité annonce que le terme « squatter », péjoratif en khmer puisqu'il signifie « anarchiste », doit être remplacé par la formule « pauvres urbains », qui atteste d'une reconnaissance de la légitimité de ces

habitants à intégrer la ville. Finalement, en 2000, le Premier Ministre demande publiquement à ce que le mot « squatter » soit remplacé par l'expression « résident temporaire ».

L'attitude des pouvoirs publics évolue rapidement.

Au début des années 90, les quartiers de squatters sont considérés comme illégaux et illégitimes, et les autorités publiques multiplient les évictions forcées.

En parallèle, les communautés de pauvres commencent à s'organiser, des ONG locales sont créées pour les défendre (Urban Sector Group, Solidarity and Urban Poor Federation, Urban Resource Center Cambodia, Urban Poor Development Fund), des réseaux et des associations locales et internationales soutiennent les ménages des quartiers informels et, à partir de 1993, des services de la municipalité entreprennent des études.

À partir de 1996, la puissance publique change radicalement d'attitude et les mesures prises deviennent plus favorables aux communautés de pauvres. Les évictions forcées cessent officiellement en 1996, et de petits projets de réhabilitation financés par UN-Habitat sont réalisés. Des projets de relocalisation concertée voient le jour à partir de 1998.

La loi sur la Propriété immobilière de 2001, dernière en date, généralise et assouplit les conditions d'accès à la propriété privée et instaure un système d'enregistrement cadastral qui contribue à l'augmentation des prix fonciers. Le programme national d'enregistrement foncier est lancé en 2002. Les nouvelles possessions acquisitives sont interdites. En guise de compensation, les conditions des possessions antérieures sont assouplies et le décret d'application sur les « concessions sociales » est mis en place en 2003, mécanisme légal de transfert d'une propriété privée de l'État pour des raisons sociales, à des pauvres qui n'ont pas de terre résidentielle, ou pour l'agriculture familiale.

Le bilan controversé des relocalisations – notamment le retour dans les quartiers informels du centre de nombreuses familles bénéficiaires de tels projets en périphérie – incite à un nouveau changement d'orientation.

En 2003, la puissance publique opte pour une politique en faveur de la reconnaissance des quartiers existants. Deux axes d'intervention sont privilégiés : le montage de projets en partenariats public-privé de *land sharing*<sup>2</sup> pour des quartiers centraux, et la réhabilitation des autres quartiers qui doit s'accompagner d'une régularisation de leurs occupants. Le gouvernement s'engage à réhabiliter cent quartiers par an jusqu'à ce que tous les quartiers soient traités. Les ménages évincés pour cause de travaux publics doivent être relocalisés et/ou indemnisés. En même temps, plusieurs programmes, financés par l'aide internationale, travaillent sur la question de la sécurité de la tenure.

### **1.3 Un bilan mitigé des politiques actuelles**

En 2005, quatre ans après la réforme foncière et deux ans après l'annonce de la régularisation des quartiers, le bilan est mitigé. Les partenariats privé-public sont longs et complexes à monter. Les quelques opérations engagées mettent du temps à se concrétiser. Un projet de *land sharing* en centre ville qui reloger sur place 1 776 ménages dans des constructions neuves est

---

<sup>2</sup> Les projets de *land sharing* sont situés sur des terrains privés de l'État en centre ville. Le statut foncier des terrains privés de l'État donne des droits aux occupants présents depuis plus de cinq ans, ce qui est le cas de la majorité des habitants de ces quartiers. L'État cède ces terrains à un opérateur privé en échange du relogement sur place des habitants qui obtiennent ainsi un logement et la propriété d'une partie de la parcelle.

en chantier, mais les trois autres opérations envisagées sont toujours en discussion. Le relogement en périphérie n'y est pas exclu.

L'annonce de la réhabilitation de cent quartiers par an s'est concrétisée. Les nombreux projets d'amélioration sont mis en œuvre surtout par des ONG. Les habitants s'organisent d'abord en « communautés de pauvres »<sup>3</sup> avant de faire une demande de réhabilitation de leur quartier. Les actions concernent principalement des améliorations ponctuelles de services et de voies d'accès. La régularisation des quartiers doit se mettre en place au rythme des projets d'enregistrement cadastral, mais aucune n'a encore vu le jour. Les autorités locales ont 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.

Malgré l'arrêt officiel des évictions, des ménages continuent toutefois d'être évincés sans relogement. Les évictions concernent des occupations de terrains publics ou privés. Elles sont liées à la mise en œuvre de grands projets publics d'équipements et d'infrastructures, de projets immobiliers conduits par le secteur privé ou à la cession par l'État de ses domaines publics et privés, faisant apparaître des contradictions dans l'action du gouvernement. De nombreux montages impliquant les autorités publiques et des investisseurs privés permettent à ces derniers de récupérer des terrains occupés, ou la gestion d'une route à péage, contre une compensation aux habitants.

## **2. Que sont les quartiers informels ?**

### **2.1 Les quartiers informels et leurs habitants**

Hors villages (111) et sites de relocalisation (20), qui sont des quartiers pauvres mais pas informels, 440 quartiers informels ont été recensés en 2003. Ces quartiers rassemblent 40 000 ménages aujourd'hui (220 000 personnes), auxquels il faut ajouter environ 75 000 locataires qui représentent pour une bonne part la population flottante liée aux migrations saisonnières et les migrants issus récemment de l'exode rural. Au total, hors locataires, les quartiers informels accueilleraient 18 % de la population de Phnom Penh. Avec les locataires, ce serait près du quart de la population de la ville, soit environ 300 000 personnes (sur une population totale de 1,3 millions), qui vivraient dans les quartiers informels.

Les quartiers sont souvent de petite taille : près de la moitié d'entre eux comprennent moins de 50 ménages, 85 % moins de 200 ménages. Quelques grands quartiers accueillent toutefois 1 500 à 4 000 ménages.

Globalement, on observe depuis 2001 une diminution du nombre de quartiers informels, résultat des actions de relocalisation mais aussi de l'augmentation de l'offre formelle liée au boom immobilier récent. Cette baisse concerne surtout les quartiers situés sur des terrains publics. Cependant, les quartiers informels sur des terrains privés continueraient d'augmenter.

---

3 Le terme de communauté est d'abord entendu comme « un groupe d'individus ou de familles partageant des caractéristiques économiques, sociales et/ou culturelles similaires et se sentant liés moralement/spirituellement les uns aux autres », cherchant à s'entraider et à s'organiser en planifiant volontairement l'amélioration de leurs conditions de vie. Pour les autorités et les ONG locales, ainsi que pour les membres de ces communautés, le terme est aujourd'hui totalement associé à la création des groupes d'épargne dans ces communautés. Seuls les membres de ces groupes d'épargne, manifestant ainsi leur engagement dans la communauté, sont considérés comme les membres de la communauté.

Ce mouvement s'accompagne d'une augmentation du nombre d'habitants dans ces quartiers, ce qui traduit une dynamique d'extension et de densification des quartiers existants, avec de fortes variations du rythme de croissance selon les quartiers.

Alors qu'historiquement les terrains occupés étaient plus souvent publics, la tendance s'inverse au début des années 2000. Actuellement, le rapport est de 60/40 % en faveur des quartiers situés sur des terrains privés. Un facteur d'explication serait la menace d'éviction aujourd'hui plus importante pour les populations vivant sur des terrains publics que privés. Cette proportion s'inverse si l'on considère le nombre d'habitants, les quartiers les plus peuplés étant plutôt situés sur des terrains publics.

## **2.2 Les types de logements**

Toutes les formes de logements existent, des plus précaires (lits en extérieur sous toit de bâche plastique, par exemple) aux plus abouties (maisons de deux niveaux en briques), en passant par toutes les formes intermédiaires et les combinaisons possibles (maisons en bambou, en feuilles, en paille, en matériaux de récupération, bois, mixte bois/ciment, etc.). La majorité des ménages (environ 60 %) vit dans des constructions utilisant des matériaux périssables, résistant mal à la pluie, au vent et au feu.

La taille des maisons est petite. Une très large majorité des ménages vit dans moins de 25m<sup>2</sup> et nombreux sont ceux qui vivent dans moins de 10m<sup>2</sup>. Les ménages les plus anciennement installés habitent généralement des logements plus grands.

## **2.3 L'accès aux services et infrastructures**

Sur le plan des équipements et des services, des améliorations sensibles ont été apportées depuis dix ans, résultat notamment de nombreux projets dans ce domaine mis en œuvre par les ONG, UN-Habitat et d'une politique volontariste de la ville en matière d'accès à l'eau pour les quartiers pauvres.

Néanmoins, la situation reste problématique. Une minorité de ménages est reliée aux réseaux d'eau et d'électricité ; ils ne bénéficient pas, pour la plupart, d'un système de ramassage des ordures ménagères ; en 1999, le tiers des quartiers n'avait ni assainissement ni drainage et en 2004, un tiers des ménages ne disposait pas de toilettes intérieures (contre les deux-tiers en 1999). L'absence de voirie et les difficultés d'accès sont également des problèmes majeurs.

Mis à part le raccordement aux réseaux officiels, les options des familles pour l'accès aux services dépendent davantage de leurs revenus que de la localisation des quartiers. Pour l'eau, en 1999, la proportion de quartiers desservis par la Régie des eaux de Phnom Penh serait de 17 % ; 69 % de la population auraient affaire à des revendeurs ; les autres habitants tireraient leur eau des puits, mares ou rivières.

Pour l'électricité, en 2004, un tiers des ménages serait abonné à Électricité du Cambodge. La moitié dépendrait d'une source privée (revendeurs agréés, particuliers revendeurs, branchements illégaux, producteurs vendeurs (générateurs), batteries rechargeables), fournissant l'électricité à un prix de 1 à 5 fois supérieur à celui du service public. Enfin, 15 à 20 % n'auraient pas l'électricité (lampes à pétrole, lampes à huile, bougies).

## 2.4 Les profils socio-économiques des habitants

En termes de composition des familles ou de taux de chômage, les quartiers informels ne se distinguent pas du reste de la ville : la moyenne est de 5,7 personnes par famille ; le taux de chômage légèrement inférieur à 13 %. Leur principale caractéristique est de concentrer une portion importante de la population pauvre de la ville. En 1999, environ 56 % des ménages de ces quartiers se situent sous la ligne de pauvreté (0,63\$/personne/j ou 3,5\$/j ou 105\$/mois pour une famille de 5,5 personnes) et 20 % sous la ligne de pauvreté absolue (74\$/mois pour une famille de 5,5 personnes). À l'échelle de la ville, ces chiffres sont respectivement d'environ 15 % et 6 %. Dans les quartiers informels, de 5 à 15 % des habitants vivraient dans le plus grand dénuement.

Les revenus sont généralement faibles : la moyenne par ménage se situerait autour de 112\$ par mois en prenant en compte l'ensemble des revenus des ménages. La moyenne est de 2 à 2,5 revenus par ménage mais on constate d'importantes disparités : certaines familles ont des revenus très faibles (autour de 20\$ par mois) voire nuls ; les grandes familles peuvent atteindre des revenus de 265\$/mois. Pour étudier les revenus des ménages pauvres, il semble plus pertinent de prendre en compte les revenus totaux du ménage (plutôt que celui seul chef de famille) et de les rapporter au nombre de personnes par ménage. Typiquement, les ménages disposent d'un revenu par mois et par personne situé entre 5 et 40\$, généralement autour de 20\$.

Les quartiers informels hébergent surtout de petits vendeurs (généralement ambulants, principalement des revendeurs de fruits et légumes), des ouvriers de la construction (qualifiés ou non), des ouvriers journaliers ou à la tâche, des ouvriers d'usine, des petits artisans, des *motodops* (moto taxis) et des cyclos (vélo taxis), des chiffonniers, des fonctionnaires. Les ouvriers et les petits vendeurs, ainsi que les *motodops* et les cyclos sont les catégories les plus nombreuses.

Malgré la faiblesse des ressources, les ménages de ces quartiers dont le chef travaille dans la fonction publique, l'éducation ou la santé, sont parmi les moins pauvres car ils sont capables de produire des revenus supplémentaires par leur éducation ou leur situation.

Les familles les plus riches ont plus d'adultes inactifs, de membres non employés (ils peuvent attendre de trouver un emploi qui leur convient) ; elles ont moins de travailleurs familiaux non payés et moins d'enfants.

Les employés et les fonctionnaires, quand ils touchent leurs salaires, bénéficient d'un revenu mensuel régulier. Pour tous les autres métiers, les traits caractéristiques sont la prégnance du secteur informel et la grande irrégularité de l'emploi et des revenus.

Certains métiers, comme la construction, bénéficient de revenus particulièrement fluctuants. La plupart des ouvriers ne travaillent que quelques jours par mois, les périodes sans emploi pouvant durer plusieurs semaines. Mais ils peuvent aussi travailler sept jours par semaine. Certains métiers ne bénéficient d'aucun jour de repos : 86 % des micro-vendeurs par exemple travaillent sept jours par semaine toute l'année.

La santé influe directement sur les revenus : être malade représente à la fois une perte de revenu et des dépenses de santé. Les problèmes de santé sont souvent à l'origine de ruptures dans les trajectoires résidentielles obligeant des familles, très vulnérables financièrement, à vendre leur logement pour y faire face, quitte à se retrouver dans des conditions d'habitat particulièrement précaires.

Pour une part importante des habitants, les revenus journaliers dépendent de leur clientèle. Des coûts excessifs de transport déséquilibrent des budgets déjà fragiles. La proximité des zones d'emplois et de clientèle (usines, chantiers, centre ville) constitue donc un facteur stratégique de localisation de la population captive des quartiers informels.

## **2.5 L'installation dans les quartiers informels et les trajectoires résidentielles**

Les nouveaux installés dans les quartiers informels ne sont pas tous des migrants ruraux récents. Certains viennent d'autres quartiers de Phnom Penh, éventuellement de quartiers formels, en particulier les enfants décohabitants de chez leurs parents après leur mariage. Même lorsqu'ils se définissent comme des migrants ruraux, les ménages ont pratiquement toujours un parcours résidentiel urbain, qui s'étend parfois sur plusieurs années.

Les familles arrivent en ville soit ensemble, soit progressivement après l'installation d'un premier membre. Lorsqu'elles s'installent dans un quartier informel, les familles forment parfois des ménages de taille moyenne, mais aussi souvent des ménages peu nombreux (jeunes couples avec jeunes enfants, parents âgés) ou au contraire des ménages très nombreux (familles nombreuses, familles de taille moyenne hébergeant six ou huit neveux et nièces de province, plusieurs familles de taille moyenne colocataires ou copropriétaires).

L'hébergement gratuit ou la location sont des étapes quasiment incontournables. L'hébergement gratuit (une participation est demandée pour l'eau, l'électricité et les repas s'ils sont partagés) se fait soit dans la famille, qui joue un véritable rôle d'accueil des migrants ruraux, soit chez des connaissances parfois très récentes (mise à disposition d'un lit, parfois dehors, par pitié), soit sur le lieu de travail (chantiers, usines, entrepôts...). Un même ménage comprend souvent des membres permanents et saisonniers. Les pagodes jouent également un rôle important d'accueil gratuit des populations.

Dans les quartiers informels, la location concerne moins souvent des maisons que des chambres chez l'habitant ou dans une maison locative. Une chambre est louée soit à une famille, soit à plusieurs célibataires du même sexe, en colocation. Dans certains quartiers situés à proximité des zones d'emplois, pratiquement tous ceux qui possèdent une maison louent une ou plusieurs chambres. Le marché de la location y prend aussi la forme de nombreuses maisons locatives « en long » (fréquemment entre cinq et vingt chambres à louer le long d'une coursive) construites récemment.

Les locataires sont souvent les ménages parmi les plus pauvres (42 % des chiffonniers et 36 % des micro-vendeurs sont locataires). Parfois plusieurs familles apparentées partagent une même chambre. La location concerne aussi des saisonniers (pendulaires, agriculteurs contraints par la sécheresse ou les inondations à venir en ville travailler comme ouvriers) et des familles urbaines dont le logement est inondé pendant la saison humide. Actuellement, la majorité des locataires seraient des ouvriers ou des ouvrières qui louent une pièce à quatre ou cinq pour épargner. Les plus pauvres louent les logements les plus insalubres. Certains louent un emplacement ou un logis fourni par leur employeur (stalles de marchés, cabanes le long d'entrepôts, logements locatifs dans l'enceinte d'usines, etc.).

Ces périodes d'hébergement gratuit ou de location à l'arrivée en ville permettent d'épargner tout en s'informant sur les possibilités et les modalités d'installation dans des quartiers informels. Certaines personnes retournent en province pour compléter leur épargne avant de revenir en ville.

Les nouveaux arrivés qui travaillent dans le secteur informel s'installent dans ces quartiers principalement pour se loger à moindre coût, tandis que d'autres (urbains à revenus moyens et employés dans le secteur formel) y voient plutôt la possibilité de saisir une opportunité pour laquelle ils sont prêts à prendre le risque de l'insécurité foncière. L'accès à l'emploi « compenserait », en quelque sorte, l'insécurité de la tenure. Les saisonniers et les ouvriers venus de province (hébergés ou locataires) viennent également pour se loger à moindre coût, mais essentiellement avec l'objectif d'épargner. Ils s'installent parfois définitivement après un séjour plus ou moins long dans ces quartiers.

La plupart du temps, l'installation définitive se fait dans le même quartier que celui de l'hébergement ou de la location qui la précède. Les réseaux (famille, connaissances) jouent un rôle important, mais ne sont pas le seul mode d'accès à ces quartiers. La connaissance des lieux est également utile (par le travail, une location antérieure, des visites).

En matière de mobilité, la situation est contrastée : 50 % des habitants n'auraient pas changé de maison depuis dix ans. Un facteur d'explication serait que souvent les anciens installés bénéficient de parcelles et de logements plus grands, acquis gratuitement ou presque.

L'autre partie, en revanche, est très mobile, en particulier les locataires et les hébergés. La mobilité résidentielle à l'intérieur des quartiers informels est fréquente. Les nouveaux installés d'aujourd'hui habitent parfois ces quartiers depuis des années (parfois plus de vingt ans) et s'y installent à nouveau suite à une division de terrain, à l'appropriation d'un nouveau terrain, à un retour après une relocalisation, à une réinstallation après une éviction ailleurs (indemnisée ou non), à une décohabitation, à un hébergement ou à une location.

L'installation dans un quartier informel constitue une étape d'un parcours qui peut être ascendant, descendant, oscillant ou stable avec des passerelles possibles entre quartiers formels et informels. Cette étape peut se situer avant l'installation dans un quartier formel, après le déménagement depuis un quartier formel suite à un appauvrissement, ou s'inscrire dans des passages successifs du formel à l'informel, ou des passages d'un logement à l'autre dans des quartiers informels.

## **2.6 La sécurité/insécurité de la tenure**

À Phnom Penh, les types de tenure foncière sont multiples. Dans certains quartiers du centre ville, 50 % à 85 % des familles détiennent des documents officiels de résidence (livret de famille, carnet de résidence, contrat de vente ou de location, livret d'épargne, justificatifs d'abonnement à l'eau ou l'électricité, autorisation de construire ou de faire des réparations...), tandis que 15 % à 30 % ne possèdent aucun titre. Dans d'autres quartiers, où seule une autorisation verbale provisoire a été donnée, aucun ménage n'a de document écrit.

La sécurité foncière est une notion complexe qui articule plusieurs dimensions : une réalité objective composite (qui combine plusieurs facteurs tels que le type de terrain occupé, les titres détenus, le degré de reconnaissance par les autorités locales, l'ancienneté du quartier, etc.), une réalité dynamique qui évolue avec les processus de transformation de la ville et, enfin, une réalité subjective issue de l'appréciation, par chaque famille, de sa situation personnelle et de celle du quartier en relation avec ses projets et ses expériences passées. Ces dimensions se conjuguent pour créer la sécurité ou l'insécurité foncière.

La sécurité foncière s'est améliorée à court terme depuis l'annonce en 2003 par la municipalité de Phnom Penh de son objectif de réhabilitation de cent quartiers par an. Une enquête réalisée en 2004 par Urban Resource Center Cambodia (URC) révèle que 73 % des ménages se

sentiraient dans une situation de sécurité foncière. La part restante, soit 27 %, qui se sentent en insécurité, habite majoritairement sur des terrains du domaine public ou sur des terrains sur lesquels le gouvernement a des projets d'aménagement. Chacun sait qu'une éviction reste toujours possible mais que la politique affichée par la municipalité est d'éviter d'en arriver là. La position municipale officielle est de ne recourir à l'éviction que lorsque le maintien sur place des populations n'est pas possible. La municipalité estime que 80 % à 85 % des quartiers informels pourraient être régularisés. Les 20 % restants sont menacés d'éviction.

La sécurité foncière reste cependant précaire à moyen terme en raison du boom foncier et immobilier actuel, de la réalisation de grands projets d'infrastructures ou immobiliers et de la cession par l'État de son domaine public et privé, trois mouvements liés qui induisent des évictions. Tant les investisseurs privés que la puissance publique participent à un mouvement de fond allant dans le sens d'une délocalisation des habitants des quartiers informels du centre ville vers des terrains de faible valeur foncière, généralement en lointaine banlieue.

Dès lors, la sécurité foncière dans les quartiers informels dépend avant tout de la localisation du quartier, des projets et des intérêts du gouvernement à l'égard de celui-ci, de la pression des propriétaires et investisseurs en faveur de l'éviction et de la capacité des communautés à se défendre et à négocier. Dans un contexte où la négociation prévaut souvent sur le droit, les titres fonciers (définitifs ou intermédiaires) et les documents, officiels ou informels, utilisés comme preuves de l'occupation ou de la résidence ne sont pas toujours déterminants. Ils permettent cependant aux habitants et à ceux qui les défendent de faire pression et de négocier. Ils sont désormais moins utiles pour sécuriser la tenure que pour obtenir une indemnité en cas d'éviction.

### **3. Les marchés fonciers et immobiliers des quartiers informels : diversité des modes d'accès et des prix**

Les nombreux modes d'accès à la terre et aux logements existant au Cambodge depuis quinze ans rendent complexe le statut foncier des habitants de ces quartiers. À côté de l'accès aux logements sans possession (hébergement, location), on distingue plusieurs types d'accès à la possession ou à la propriété : l'accès par transfert (vente, don, héritage...), l'accès par la possession acquisitive (attribution par l'État, divers types de prises de possession...) et l'accès par la création (division parcellaire, constructions...). L'accès hors marché reste encore presque aussi important en nombre que l'accès par le marché, bien qu'en tendance les modes d'accès par le marché progressent.

#### **3.1 L'accès à titre gratuit : une importance persistante, mais en baisse**

Trait caractéristique du Cambodge en 2003, environ la moitié des ménages du pays vit sur un terrain ou dans un logement acquis gratuitement. La proportion serait similaire dans les quartiers informels. Le prix du foncier ou de l'immobilier n'a pas été payé, même s'il y a eu des frais annexes ou des paiements informels. En conséquence, de nombreux ménages habitent des logements qu'ils n'auraient pas les moyens d'acquérir aujourd'hui. L'hébergement gratuit, ou presque, peut également être considéré comme un mode d'accès gratuit au logement.

Si l'accès à la terre à titre gratuit se raréfie dans nombre de quartiers, il persiste sur le domaine public (routes, rails, berges...) où des familles continuent de s'installer sans autorisation. Le principal investissement est alors celui de la construction d'une cabane.

À côté du don par l'État (20 à 30 % des terrains et des logements), le don par un parent demeure important au Cambodge (17 % des terrains et 14 % des logements acquis). De même, lors de l'achat d'un terrain ou d'un logement, il est fréquent que la famille contribue financièrement, soit par un don ou par un prêt sans intérêt et sans durée définie de remboursement.

Tout se passe comme si l'accès à titre gratuit compensait, en quelque sorte, l'absence de système formalisé de financement du logement social : les dons sont d'origine privée (famille, proche, entreprise) ou publique (régularisation, transformation de possession en propriété définitive). Dans certains cas (revente d'un bien obtenu gratuitement, dons privés, indemnité versée...), les dons sont transformés en apport préalable pour une nouvelle acquisition.

### **3.2 L'accès par le marché**

#### *Les transactions : acteurs et procédures*

Les procédures informelles employées pour le transfert d'un bien foncier ou immobilier dans les quartiers informels suivent toutes plus ou moins le même schéma. Lorsque l'acheteur et le vendeur s'entendent, ils vont voir ensemble, avec des témoins, l'autorité locale (souvent le chef de *Phum*<sup>4</sup>) qui rédige un contrat sous forme de lettre, signé (le plus souvent avec l'apposition de l'empreinte digitale) par toutes les parties. Selon le cas, la transaction est ensuite enregistrée par la police et les autorités locales et, s'ils existent, les documents de résidence (carnet de résidence, carnet de famille) sont modifiés en conséquence.

Les variations autour de ce schéma global sont cependant nombreuses : les autorités contactées ne sont pas toujours les mêmes (*Krom, Phum, Sangkat*), elles n'ont pas toujours les mêmes rôles et les documents ne sont pas signés ou tamponnés de la même façon. Ces procédures informelles sont similaires à celles que l'on trouve dans les quartiers formels, à ceci près que, dans les quartiers formels, l'autorité mobilisée est plus fréquemment le *Sangkat*, rarement mobilisé dans les quartiers informels.

Les principaux acteurs de la transaction sont l'acheteur (les acheteurs) et le vendeur (les vendeurs), accompagnés de témoins et d'un représentant de l'autorité locale. Parfois, à ce noyau d'acteurs s'ajoute un intermédiaire « professionnel » ou membre de la famille, dont la fonction consiste à repérer les biens en vente ainsi que les demandeurs et à les mettre en relation. Il arrive aussi qu'il participe à la négociation. Plus le niveau de reconnaissance par une autorité locale est élevé, plus la transaction est sécurisée, mais plus elle est chère. D'autant plus que le tampon du niveau inférieur est indispensable avant le passage au niveau suivant. Le choix du niveau d'enregistrement par les autorités locales dépend essentiellement des disponibilités financières de la famille, du type de terrain occupé et de la qualité de l'investissement (sécurité foncière escomptée, durabilité du projet d'installation, prix du bien acquis).

Il arrive qu'un contrat de vente soit réalisé lors de la vente d'un terrain sur le domaine public (sur un *boeng* (étang) par exemple) par une autorité locale. Il est signé par les chefs de *Krom*, de *Phum* et de *Sangkat* (ce dernier apposant également son tampon), avec l'empreinte digitale de l'acheteur, mais sans mention du vendeur. Dans ce cas, le prix payé correspond davantage à la vente d'une terre qu'à un paiement informel du droit de s'installer.

---

<sup>4</sup> Dans la hiérarchie administrative territoriale de la municipalité de Phnom Penh, les Khan correspondent aux arrondissements ou circonscriptions (la ville en compte 7), les Sangkat aux quartiers (76 à Phnom Penh), les Phum aux villages (638) et les Krom aux groupements de 50 habitations (4 120 dans la ville). Seuls les chefs de Sangkat sont élus. Le gouverneur de la municipalité est nommé par le Gouvernement du Royaume.

### *L'acquisition d'un terrain et sa construction*

L'acquisition d'un terrain libre, construit par la suite, reste un mode important d'installation dans les quartiers informels. Soit l'installation est gratuite (squat sur le domaine public), soit elle se fait contre le versement d'une somme plus ou moins importante aux autorités locales, soit le terrain est acheté à un précédent propriétaire (qui l'avait obtenu gratuitement et ne s'en servait pas ou qui l'avait acheté dans le but de le revendre avec profit). Enfin, certains terrains sont issus de la subdivision de terrain plus grand.

Les prix des terrains auraient fortement augmenté entre 2000 et 2004 dans les quartiers informels, doublant parfois, poursuivant la tendance déjà observée dans la deuxième moitié des années 90. L'enquête a montré des ventes effectuées entre 7\$/m<sup>2</sup> et plus de 50\$/m<sup>2</sup> dans des quartiers assez bien situés et estimés bénéficier d'une bonne sécurité foncière. Les terrains à 100\$/m<sup>2</sup> n'y trouvent pas encore preneur. Ces prix atteignent, voire dépassent, ceux qu'on trouve dans le marché formel de ces secteurs.

Il y aurait actuellement un marché spéculatif des terrains dans les quartiers informels bien situés, comme dans le reste de la ville. Un terrain peut avoir passé dans un certain nombre de mains avant d'être construit. Un même terrain a ainsi pu augmenter de 150 % entre 2002 et 2004.

Le processus de construction d'une maison dépend de la sécurité de l'occupation et des revenus des familles. Sur les terrains squattés, les plus pauvres construisent progressivement des lits abrités (10\$ à 25\$) ou des cabanes en paille ou en matériaux de récupération de plain pied ou sur pilotis (75\$ à 250\$), plus rarement des maisons en bois et tôles (300 à 600\$), en raison de la faible sécurité foncière qui n'incite pas à investir de fortes sommes.

Sur les terrains achetés, certains ne construisent qu'un abri en attendant d'épargner encore, tandis que d'autres commencent tout de suite à construire, d'un coup ou progressivement, des maisons de deux niveaux en bois et tôle (700\$ à 1 600\$) ou en maçonnerie et bois (1800\$ à 3 500\$, voire 5 000\$), similaires à celles qu'on trouve dans les quartiers formels diffus de proche banlieue.

Certains achètent une maison d'occasion, souvent destinée à la démolition, la démontent et la reconstruisent sur leur terrain.

Les propriétaires des maisons de meilleure qualité font appel à des contremaîtres, utilisés tant dans les quartiers informels que formels, qui supervisent la construction, prenant la responsabilité de l'ensemble (achat, embauche...) ou seulement du suivi des travaux. Mais le plus souvent les propriétaires réalisent eux-mêmes les travaux en auto-construction, y compris pour construire les maisons parmi les plus chères de ces quartiers, avec l'aide de membres de leur famille et de connaissances qu'ils rémunèrent parfois un peu.

Contrairement aux prix fonciers qui ont connu de fortes hausses ces dernières années, les prix de construction apparaissent comme relativement stables.

La location de terrains est pratiquement inexistante.

### *L'achat d'un logement*

L'achat d'un logement déjà construit est fréquent dans les quartiers informels. En 1998, une enquête montre que près de la moitié des ménages de ces quartiers avait acheté leur logement. Le marché porterait annuellement sur 3 % à 5 % du parc de logements. Ce marché serait relativement déséquilibré, avec peu d'offres adaptées : les acheteurs disent n'avoir pas grand choix et les maisons leur semblent chères. Des maisons peuvent rester plusieurs mois sans

trouver d'acheteur, tandis que certains acheteurs disent n'avoir mis que quelques jours à trouver leur maison.

Certains vendeurs, en général des investisseurs ou des propriétaires bailleurs qui ne sont pas pressés de vendre, refusent de négocier le prix de vente à la baisse, n'accordant que des réductions minimales (0,5 % à 2 %). D'autres au contraire, ceux qui dépendent de la vente de leur logement pour en acheter un autre, accordent des baisses importantes, de 20 à 25 % du prix initial, pour réaliser la vente rapidement.

La gamme des produits (de la cabane en paille à la maison en briques à étage) et des prix est très large : de moins de 13\$ à 10 000\$. Les prix les plus élevés sont supérieurs à ceux des compartiments les moins chers construits dans le marché formel en banlieue (4 000\$).

Trois catégories de logements peuvent être distinguées :

- ▷ les maisons de moins de 100\$ : elles sont petites, en matériaux végétaux ou de récupération, sans porte ni fenêtres, ni eau, toilettes ou électricité, situées en zone inondable. Elles coûtent à peu près le prix de leur construction ;
- ▷ les maisons vendues entre 100\$ et 2 000\$ seraient les plus fréquentes : leur prix varie suivant leur emplacement et leur qualité (bois et tôles, bois et paille, sur un ou deux niveaux) ;
- ▷ les maisons de 2 000\$ à 10 000\$ sont inexistantes dans certains quartiers mais forment la majeure partie d'autres : elles sont de bonne qualité (bois, maçonnerie, eau, électricité, toilettes), bien situées (à proximité des zones d'emplois), souvent dans des quartiers réhabilités et bénéficient d'une assez bonne sécurité foncière.

La variation des prix dépend principalement de la qualité de la construction et d'équipement du logement, de sa localisation et du niveau de sécurité foncière dont il jouit.

#### *La location*

Les locataires représentent entre 20 et 25 % de la population des quartiers informels mais ces chiffres cachent des fortes disparités (2 % à 70 % selon les quartiers). Les chiffres les plus élevés, souvent relevés à proximité des usines, laissent penser que la proportion de locataires est en forte augmentation ces dernières années, comme le nombre des ouvriers à Phnom Penh.

Le marché locatif semble fluide. Il n'est pas difficile de trouver à louer, et quand une place est libre dans une chambre à louer, elle trouve rapidement preneur. Les chambres ou maisons à louer coûtent généralement entre 7\$ et 25\$ par mois. Les tarifs les plus bas (1 à 3\$ mensuels) sont payés par les ouvriers qui partagent à quatre ou cinq personnes une chambre sommaire à proximité de l'usine où ils travaillent. En 2004, une chambre pouvant contenir cinq personnes coûte typiquement 15\$ mensuels. Les prix peuvent atteindre 30\$ à 70\$ pour une maison bien construite ou située à proximité des bassins d'emploi.

### **3.3 Des modes de financement variés**

Il n'existe pas de système formel de financement du logement pour les ménages pauvres, *a fortiori* pour ceux des quartiers informels. Pour réunir la somme nécessaire à l'acquisition d'un terrain ou d'un logement, les ménages ont recours aux moyens à leur portée dans le secteur informel, qui sont multiples. En général, les personnes combinent plusieurs modes de financement : épargne, crédit, parfois don d'un proche.

Beaucoup d'habitants épargnent et certains financent entièrement leur logement sur cette épargne. D'autres financent leur achat par la revente d'un bien. Beaucoup empruntent sans intérêt et sans délai fixe à un membre de la famille ou à des connaissances. Ils rembourseront quand ils pourront. Certains financent entièrement leur achat de cette façon. Quelques-uns empruntent à des ONG (UPDF, HHI, WSO), à des taux d'intérêt situés entre 8 % par an et 3 % par mois (36 % sur l'année). Le recours à des usuriers qui pratiquent des taux compris entre 6 et 30 % par mois est fréquent. Certains empruntent la totalité de la somme nécessaire à ces taux. D'autres utilisent des tontines. Certains achètent les matériaux à crédit à des membres de leur famille ; ils paieront quand ils pourront. D'autres enfin bénéficient de dons de parents plus fortunés ou de connaissances, en argent ou en matériaux, qui peuvent atteindre des sommes importantes (jusqu'à 50 % du montant de l'achat). La plupart du temps, les modes de financement sont combinés, suivant les opportunités et les sensibilités. Une personne pourra ainsi cumuler un prêt sans intérêt et un prêt usuraire.

Le mode de financement employé ne semble pas dépendre des revenus. Par contre, il influe fortement sur le type de bien acheté. À revenu égal, ceux qui achètent les maisons les plus chères sont ceux qui bénéficient des plus importants prêts sans intérêt, remboursables à long terme. Ceux qui ont pu revendre un bien précédent ont acheté une maison dont la valeur est indépendante de leur revenu. C'est un atout important lorsque ce bien a été acquis gratuitement, par exemple par don de l'État à partir de 1989, ou lorsque le versement d'une indemnité est obtenu par un investisseur privé qui a négocié ainsi le départ des occupants d'un quartier informel.

Souvent, les habitants se regroupent pour acheter une maison : plusieurs membres d'un même ménage contribuent à l'achat (une seule personne est alors déclarée propriétaire sur l'acte de vente) ou deux ménages apparentés achètent en copropriété (deux chefs de ménages sont indiqués comme acquéreurs sur le contrat et l'espace acheté est partagé en deux).

### **3.4 Les surcoûts de l'informel**

Les frais informels liés au droit d'installation, aux transactions, à leur enregistrement par les autorités locales et aux améliorations/réparations des logements sont nombreux (prix indicatifs) : intermédiaires (20\$), paiement aux autorités locales pour la validation du contrat de vente (2,5\$), paiement d'un droit de s'installer aux autorités ou aux fonctionnaires (15\$), obtention du livret de famille ou de la carte de résidence (20\$), obtention du livret d'épargne, notamment par les non résidents (50\$ à 70\$ pour des non résidents, y compris une cabane, sur des sites qui doivent faire l'objet d'une relocalisation), paiement pour la « protection » de la police (20 à 30\$ par an, ou 10\$ ponctuellement), permis de travaux (2,5\$ par réparation), taxe sur les loyers perçus (jusqu'à 60 % du loyer), etc. On ne rencontre cependant pas tous ces frais dans tous les quartiers. Des reçus sont parfois délivrés contre paiement mais ce n'est pas systématique.

Les tarifs sont variables et dépendent des personnes à qui le paiement est demandé. Certains habitants ne payent pas ces frais parce qu'ils refusent de le faire ou parce qu'ils sont dans l'incapacité de les payer ; d'autres les négocient. Les prix diffèrent également en fonction de la qualité des relations établies avec les autorités ou leurs proches. Ils représentent un poids pour tous les habitants, en particulier pour les plus pauvres.

Dans certains quartiers plus pauvres et excentrés, ou situés sur le domaine public (route, canal, zone d'aménagement futur), aucun paiement ne serait réclamé. Seul un contrat oral serait passé

avec les autorités locales concédant aux habitants le droit de rester de façon provisoire contre l'engagement de quitter les lieux sans demander d'indemnités dès qu'on le leur demandera.

L'accès aux services occasionne également des surcoûts pour les familles. Ils peuvent peser plus dans leur budget que le loyer. L'eau surtout est chère pour ceux qui ne sont pas reliés au réseau de la ville. L'eau achetée à des particuliers coûte généralement entre deux et quinze fois – parfois même trente-six fois – le prix pratiqué par la Régie d'eau. L'eau acquise auprès des privés représente de 5 % à 15 % du budget des familles, contre 1 à 5 % pour celles qui utilisent l'eau de la ville.

Le prix de l'électricité achetée à des privés est de un à cinq fois plus élevé que celui de l'entreprise électrique nationale. Contrairement à l'eau, la part de l'éclairage dans les dépenses dépend peu de son coût, mais des revenus : quelle que soit la source d'achat, l'électricité représente de 1 % à 5 % des dépenses. La consommation d'électricité est ajustée au budget disponible plus facilement que l'eau, qui est un service vital.

Les coûts de transport varient selon la localisation des quartiers. Le renchérissement des frais de transport, combiné à la perte de l'emploi d'origine et à des quartiers insuffisamment équipés, ont constitué des facteurs stratégiques dans la décision de nombreux ménages bénéficiaires de projets de relocalisation de quitter leur nouveau logement pour retourner dans un quartier informel plus près de leur zone d'emploi.

### **3.5 Revenus des habitants, types de logements et modes de financement**

Globalement, la part du logement se situe entre 10 et 20 % des revenus des ménages pour les quatre premiers déciles en 1999, ce qui paraît acceptable.

Pour les locataires, les proportions sont plus variables : les loyers représentent le plus souvent 10 % à 20 % des revenus des ménages, parfois moins pour les ouvriers colocalitaires (chiffres à peu près constants depuis 1999), mais ils peuvent parfois atteindre 25 %, voire 45 % des revenus.

Quatre profils des nouveaux installés dans les quartiers informels sont repérés (fourchettes de prix et de revenus en ordre de grandeur) :

- ▷ un premier groupe squatte le domaine public et construit progressivement une cabane valant entre 25\$ et 250\$. Ces ménages ont un revenu inférieur à 20\$ par mois et par personne (entre 20\$ et 180\$ mensuels par ménage). Les plus pauvres empruntent la totalité de la somme, avec ou sans intérêt, tandis que les moins pauvres construisent à mesure qu'ils épargnent ;
- ▷ un second groupe achète une maison et un terrain pour un investissement total (travaux, extension et branchements compris) variant le plus souvent entre 2 000\$ et 4 000\$, mais qui peut être supérieur. Ces ménages ont un revenu situé entre 15\$ et 40\$ par mois et par personne (entre 110\$ et 260\$ mensuels par ménage). À revenu égal, les investissements les plus importants sont réalisés par ceux qui ont pu emprunter autour de 60 % de la somme. Parmi ceux-ci, ceux qui empruntent sans intérêt ou à faible taux achètent les maisons les plus chères, les plus grandes, les plus solides, les mieux équipées et les mieux situées. Ceux qui financent l'achat sur leur seule épargne achètent les maisons les moins chères ;
- ▷ un troisième groupe est dans une situation intermédiaire. Il est caractérisé par l'important effort fourni par les ménages pour financer des maisons autour de 600\$ à 1 000\$ en combinant un emprunt, pour le quart ou le tiers de la somme, et leur épargne pour le reste. Leur

faible capacité financière les conduit, en général, à squatter ou à acheter des terrains ayant une faible sécurité foncière ;

- ▷ enfin, un quatrième groupe, minoritaire, se distingue par l'achat de logements dont le prix dépend moins de leur revenu que du prix qu'ils ont pu tirer de la vente d'un bien situé à Phnom Penh (un bien vendu en province ne suffit généralement pas à financer totalement un achat dans les quartiers informels de la capitale). Ces ménages font fructifier ainsi une installation ancienne, souvent réalisée en espérant accéder à la propriété par la possession, ou bénéficient de l'attitude du gouvernement qui encourage la compensation des ménages évincés.

## **II. LES ENJEUX D'UNE INTERVENTION PUBLIQUE RENOUVELEE**

---

### **1. Les marchés fonciers des quartiers formels et informels : proximités et complémentarités**

#### **1.1 Des réalités contrastées**

Les nouveaux arrivés dans les quartiers informels présentent une très grande variété de situations, face auxquelles plusieurs types de réponses adaptées doivent être proposés.

Quoi de commun, par exemple, entre un saisonnier venu de province pour travailler quelques mois à l'usine proche et une famille issue des quartiers formels investissant dans ces quartiers dans l'espoir d'y rester plusieurs années ? Les parcours, les ambitions, les réseaux, les revenus sont très variés. D'un côté, des familles arrivent à mobiliser 4 000\$ pour acheter un terrain et construire une maison en maçonnerie et bois, en ayant recours à l'emprunt et l'aide familiale, ou ont la capacité d'épargner 2 000\$ en un an pour acheter et agrandir une petite maison le long des rails. À l'autre extrémité, des familles dans un extrême dénuement squattent le domaine public et ont à peine la capacité de construire progressivement une cabane en paille. Empruntant pour cela, certains n'ont pas fini de rembourser après deux ans l'emprunt de 25\$ contracté sans intérêt à un voisin pour construire un lit couvert. D'autres éprouvent de la difficulté à payer 2,5\$ par mois pour payer le loyer de leur terrain de relocalisation. Leurs revenus servent à se nourrir au quotidien et ne laissent qu'une marge de manœuvre extrêmement faible pour d'autres dépenses comme le logement.

#### **1.2 L'informel, une filière d'accès au logement adaptée aux situations des familles à faibles et moyens revenus**

Les deux raisons principales invoquées comme motifs d'installation dans les quartiers informels sont le coût modique du logement, en rapport avec la faible solvabilité des ménages, et la possibilité de conjuguer accès au logement et à l'emploi en réduisant les coûts de transport. D'où la densité des quartiers centraux et l'existence de quartiers informels proches des zones d'emplois (centre ville, marchés, usines, chantiers...). D'où également l'échec de certains projets de relocalisation situés sur des sites éloignés et non ou mal reliés aux zones d'emplois.

Ces quartiers permettent, au prix de leur insécurité foncière, de trouver des logements moins chers pour une localisation donnée.

La présente étude met en évidence la gamme élargie des prix proposés dans les quartiers informels (de 13\$ à 10 000\$), des types de constructions, des localisations possibles, la diversité des statuts d'occupation (hébergement, location, appropriation, propriété) et des types de tenure (locataire, autorisation temporaire, droit de résidence, possession, propriété). La filière s'adapte à l'irrégularité des revenus et à la progressivité des modes de construction et d'utilisation des services. La mobilisation des réseaux, des solidarités de proximité, des formes d'organisation communautaire y sont importantes, comme en témoigne, par exemple, le rôle de l'hébergement et des soutiens familiaux dans les récits d'installation.

Le passage des quartiers formels aux quartiers informels et inversement est fréquent, comme le montrent les trajectoires résidentielles analysées dans l'enquête de terrain, bien que l'accès au logement formel reste le modèle de référence. En cas de « coup dur » ou de pauvreté structurelle, l'habitat informel constitue une filière d'accès au logement – souvent la seule possible.

### **1.3 Des passerelles possibles vers le logement formel**

La comparaison des prix d'acquisition entre marchés des quartiers formels et informels montre qu'il existe un recouvrement assez important entre les deux, dans la zone basse du marché des quartiers formels et la zone haute du marché des quartiers informels. En effet, les tarifs du marché formel, selon la localisation, le niveau de finition du logement et l'étage démarrent dans des prix situés entre 2 000\$ et 5 000\$, prix que l'on trouve également dans des quartiers informels.

Ce recouvrement entre marchés des quartiers formels et informels vaut également pour les revenus des ménages, la qualité des constructions, le niveau d'équipement et parfois les modes de production ou la localisation des quartiers. Si l'on trouve des situations d'extrême dénuement dans les quartiers informels, *a priori* absentes ou marginales dans les quartiers formels, les ménages les mieux lotis vivent dans des conditions comparables à celles des quartiers formels de moyenne et basse catégorie. La principale différence se situe dans la localisation des quartiers formels et informels proposant des prix comparables : les premiers sont généralement situés en lointaine banlieue, les seconds en centre ville et en proche couronne.

L'hypothèse initiale de l'étude est ainsi validée : une part de la population des quartiers informels investit aujourd'hui pour son logement des montants comparables à ceux qui sont requis pour accéder à certains segments du marché formel. Sous certaines conditions, une offre adaptée dans le logement formel pourrait être accessible à une partie des populations des quartiers informels.

## **2. Une double dynamique d'intégration et de précarisation**

Dans un contexte de libéralisation et de mise en place de la propriété privée, la politique foncière du début des années 90 avait favorisé la croissance des quartiers informels de Phnom Penh par un double phénomène d'exclusion : par le droit et par le marché. Dans le même temps, les politiques répressives n'avaient pas réussi à enrayer leur développement rapide. La période 1999-2003 marque un ralentissement de la croissance des quartiers informels : diminution de leur nombre et augmentation du nombre de leurs habitants devenue équivalente à celle de la croissance urbaine. Les politiques de réhabilitation et de relocalisation ont contri-

bué à ce ralentissement. Les moyens déployés ont toutefois été insuffisants pour en amorcer sérieusement la résorption en l'absence d'une offre formelle quantitativement et qualitativement adaptée. On peut noter que les politiques plus favorables aux quartiers informels avaient contribué auparavant à leur développement en renforçant le sentiment de sécurité foncière et en alimentant l'espoir d'une légalisation/indemnisation – autrement dit d'une formalisation possible.

Cette stabilisation apparente, qui se poursuit aujourd'hui, cache des situations contrastées et des tendances qui divergent profondément suivant les habitants. La situation des quartiers informels évolue rapidement. À court terme, le quart des ménages des quartiers informels quittera son logement actuel : 5 000 à 6 000 ménages sont concernés par les programmes de relocalisation ou de *land sharing* et 5 000 ménages occupant le domaine public sont susceptibles d'être affectés par des travaux publics d'amélioration des infrastructures. Dans le même temps, on voit apparaître de nouvelles installations.

Cette évolution est caractérisée par un double mouvement de formalisation et de précarisation.

## **2.1 Des opportunités de formalisation pour les moins pauvres et les « gagnants » des interventions publiques**

Premier mouvement, le développement de logements formels pour les bas revenus, à la fois dans les programmes de relocalisation et dans des opérations privées, offre de nouvelles opportunités aux moins pauvres, habitant ou non les quartiers informels, d'accéder à un logement formel. Ce mouvement contribue à la diminution du nombre des quartiers informels et au ralentissement de l'augmentation de leur population.

Les expériences de relocalisation des dix dernières années ont montré que lorsque des programmes d'accès au logement formel, adaptés sur le plan quantitatif et qualitatif et accessibles financièrement, sont menés, ils contribuent à une dynamique de formalisation.

Par ailleurs, la multiplication des programmes privés de logements pour les moyens revenus contribue à cette dynamique en permettant à la frange supérieure des habitants de ces quartiers d'accéder au marché formel.

Cette tendance à la formalisation se poursuit dans le cadre de la politique de rénovation, de réhabilitation et de régularisation des quartiers informels annoncée par le gouvernement.

## **2.2 Une précarisation concomitante pour les plus vulnérables**

Deuxième mouvement, l'apparition de nouveaux quartiers informels, plus pauvres, sur le bord des routes notamment, marque l'insuffisance de la dynamique précédente et son inadaptation aux plus démunis. Les possibilités de logement se raréfient pour les plus pauvres. Avec l'évolution de la politique foncière, les solutions formelles leur sont devenues encore moins accessibles. Les politiques vis-à-vis des quartiers informels leur sont mal adaptées. La politique de relocalisation en banlieue a peu bénéficié aux plus pauvres qui souvent ont dû quitter leur quartier de relocalisation pour se réinstaller dans des quartiers informels du centre ville, à proximité des emplois. La spéculation, la vente du patrimoine foncier public, les investissements publics en infrastructures et les aménagements ainsi que les projets immobiliers privés, induisent une hausse des prix qui fait pression sur des quartiers informels situés en centre ville et dans la proche périphérie, en particulier sur les plus pauvres de leurs habitants. Enfin, l'application de la politique actuelle de régularisation n'est pas envisageable pour les occupants irréguliers des bords de routes.

La disparition progressive des filières non marchandes a comme conséquence la plus grande difficulté pour de nouvelles populations (décohabitations, installations dans la ville, passage du locatif à la propriété...) ou des populations évincées des quartiers suite à des projets urbains – avec ou sans indemnités – de trouver à se loger. Des groupes sociaux sont particulièrement vulnérables : populations non organisées en communautés, occupants temporaires de terrains publics, habitants à qui l'on a donné une autorisation verbale temporaire et qui ne possèdent aucun document de résidence. La paupérisation de populations à moyens et bas revenus qui ne bénéficient pas des politiques d'aide, mais dont la solvabilité ne permettra plus l'accès au marché formel, est un autre enjeu à considérer.

Enfin, la poursuite des évictions, avec ou sans relocalisation, pour cause d'intérêt public ou suite à des décisions de justice statuant sur la propriété, tend à rendre plus précaire à l'avenir la situation d'une part grandissante des habitants de ces quartiers.

Ainsi, le développement du marché et les pratiques et projets des autorités publiques ont des effets contradictoires. D'une part, les interventions publiques et la production d'une offre formelle ont contribué à réduire le nombre de quartiers informels au profit de quartiers formels de grande banlieue hébergeant des ménages à faibles revenus : quartiers de relocalisation et quartiers de petits compartiments bas de gamme. D'autre part, en raison de la pression foncière et malgré la politique de régularisation affichée par le gouvernement, la sécurité foncière des quartiers informels est de plus en plus précaire et la situation des populations les plus démunies devient plus difficile.

### **2.3 Une tendance au déplacement des pauvres à la périphérie de la ville**

La dynamique de formalisation a pour l'instant lieu principalement en banlieue : les quartiers de relocalisation et les nouvelles opérations de compartiments pour les bas revenus sont situés généralement loin du centre ville (entre 10 et 25km).

Une éventuelle formalisation des quartiers informels en centre ville dépendra de la réalisation des projets de *land sharing* en cours de construction et de négociation. La relocalisation en banlieue n'y est cependant pas exclue.

Elle dépendra d'autre part de la mise en œuvre de la régularisation foncière des quartiers informels qui s'y trouvent. Celle-ci n'est pas encore engagée. Mais la pression foncière s'accroît particulièrement au centre ville, et c'est là que se situent les quartiers susceptibles d'être les plus rapidement évincés ou déplacés.

La dynamique de délocalisation vers la périphérie des habitants des quartiers informels s'inscrit dans une compétition pour l'accès au centre ville. L'enjeu du maintien au centre de Phnom Penh des quartiers informels est à la fois social et territorial. D'une part, la localisation au centre ville des quartiers informels entre dans une logique de lutte contre la pauvreté en permettant l'accès aux services et à l'emploi pour les plus démunis. D'autre part, elle pose la question de la captation de la plus value foncière.

Les contradictions de l'action du gouvernement s'inscrivent face à ce double enjeu.

### **3. Les contradictions de politiques sociales et libérales**

#### **3.1 Une politique sociale partiellement mise en œuvre**

En dix ans on a assisté à un radical changement d'attitude du gouvernement vis-à-vis des quartiers informels de la capitale. On est passé en quelques années d'une posture répressive à la volonté de régulariser ces quartiers. Dans la pratique cependant, l'action publique manifeste la contradiction entre cette politique et celle en faveur du développement foncier et immobilier.

En 2005, deux ans après le discours du Premier Ministre, environ 200 projets de réhabilitation ont été autorisés par les pouvoirs publics et réalisés par les ONG locales et les agences de coopération bilatérales et multilatérales. Un quartier non régularisable a été déplacé, un projet de *land sharing* est en cours de construction et les trois autres en cours de négociation. Les autorités locales de plusieurs communes de la ville participent au processus de réhabilitation en cours et créent à leur tour 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 politique nationale du logement, en préparation avec l'appui de UN-Habitat depuis 1997, n'a pas encore vu le jour et aucun texte officiel ne confirme le discours du Premier Ministre aux habitants des communautés. Les projets sont réalisés par une multitude d'acteurs et coordonnés par la municipalité, mais répondent à une logique de coup par coup.

Par ailleurs, si une centaine de quartiers par an sont partiellement réhabilités, leur régularisation foncière tarde à se mettre en place. Celle-ci se fait en articulation avec la politique foncière. Cependant, la loi sur la propriété immobilière prévoit la régularisation des situations de possession sous certaines conditions que remplissent rarement les occupants des quartiers informels, et aucune disposition spécifique pour la régularisation de ces quartiers n'est encore mise en œuvre : l'enregistrement cadastral au niveau national n'en est qu'à ses débuts. 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. Les projets de réhabilitation, de déplacement et de *land sharing* se poursuivent donc, sans cadre formel construit, tandis que la politique foncière est développée en parallèle.

#### **3.2 Une action publique mêlant des politiques antagonistes**

Dans les faits, cette politique sociale annoncée n'est ni formalisée ni suivie de tous les effets escomptés, car un autre mouvement, auquel participent également des membres du gouvernement, 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 tous ne sont pas convaincus 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 et immobilier qui tire l'économie de la capitale. Or, la réalisation systématique de l'enregistrement cadastral, la forte augmentation des prix fonciers et la vente ou l'échange par l'État de son domaine à des investisseurs privés poussent à l'éviction des populations pauvres plutôt qu'à l'intégration des quartiers informels.

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. 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. L'arbitrage, qu'il soit politique ou judiciaire, se fait alors souvent en faveur des investisseurs qui veulent libérer le terrain. En conséquence, les éventuelles régularisations foncières en cours n'aboutissent pas, même quand le quartier est déjà réhabilité.

La politique foncière du gouvernement joue un rôle important dans ce mouvement. 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 situés en plein cœur de Phnom Penh à des investisseurs en échange de terrains en banlieue sur lesquels sont reconstruits de nouveaux équipements (Commissariat central de la police de Phnom Penh, Université des Beaux-arts, Hôpital de la Police). Des quartiers informels sont parfois installés sur une partie de ces terrains publics et leurs habitants subissent des pressions pour partir. Si les quartiers informels ne font pas tous encore l'objet de visées de la part d'investisseurs, ils sont susceptibles de le devenir à court terme, en particulier ceux situés dans les quartiers centraux.

Le même mouvement freine les dispositifs sociaux de la politique foncière. Les « concessions sociales », principal mécanisme de régulation mis en place par le gouvernement pour préserver l'accès à la terre pour les plus pauvres, se heurtent aux contraintes du marché foncier : elles ont toutes les difficultés à être mises en œuvre, faute de terrains rendus disponibles par les ministères. Un premier projet est à l'étude en périphérie de la ville, mais, à l'évidence, peu d'administrations préféreront 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. Dans le même temps, les évictions continuent : plusieurs centaines de familles ont été évincées depuis 2003, et plusieurs milliers sont susceptibles d'être expulsées ou déplacées dans un proche avenir pour la réalisation de voiries, d'équipements publics ou de projets immobiliers.

### **3.3 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 par cas, terrain par terrain, par la négociation et dans des rapports de force.

L'annonce officielle de la régularisation a cependant modifié les conditions de la réalisation des projets de réhabilitation. Le discours du Premier Ministre de 2003 sur la mise en place officielle de projets de *land sharing* sur les terrains privés de l'État a renforcé les droits des occupants. Quand il y a expulsion, les habitants peuvent négocier des indemnités plus importantes qu'auparavant. La violence est officiellement remplacée par la négociation et les processus deviennent 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 leurs terrains. Enfin, alors que les opérations de *land sharing* en cours de tractation sont susceptibles de de-

venir des projets de déplacements en banlieue, la logique du « partage de terrains » fait place à celle du « partage d'intérêts » et les habitants peuvent négocier plus fermement les conditions de leur déplacement.

### **3.4 Le rôle ambiguë des acteurs de la coopération internationale**

Les contradictions de l'action publique gouvernementale reflètent celles des idées portées par l'aide internationale.

Les ONG locales et internationales – et les bailleurs de fonds qui les financent – en réalisant les principales enquêtes et recensements dans les quartiers depuis 1993, ont joué un rôle majeur pour mieux faire connaître ces populations, les rendre visibles et les faire reconnaître comme des habitants légitimes de la ville. Les projets d'amélioration des accès et des infrastructures qu'elles ont financés ont aidé à la prise de conscience qu'il fallait intervenir pour intégrer ces quartiers à la ville. L'organisation des communautés de pauvres a renforcé les capacités de négociation des habitants des quartiers avec les pouvoirs publics et les investisseurs.

Néanmoins, l'impact de ces interventions sur l'amélioration des conditions de vie reste limité et la participation de certaines ONG aux jeux de pouvoir et d'influences locaux, au travers de l'organisation des communautés de pauvres et des enjeux autour du comptage des populations, est contestable. Ainsi, par exemple, certains chefs communautaires ayant géré à leur avantage l'estimation du nombre de bénéficiaires et leur désignation, les interventions de relocalisation n'ont pas toujours été réalisées en toute transparence et équité.

Les Nations-Unies, la Banque mondiale, les coopérations françaises et japonaises et les réseaux et organisations internationales encouragent la mise en place d'une politique de régularisation des quartiers informels et de logements pour les pauvres. En même temps, 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. Dans le domaine foncier, l'accord entre le gouvernement cambodgien et l'aide internationale avance plus vite sur le volet cadastral, très fortement aidé, que sur celui de la régularisation des quartiers informels. Les apports financiers y sont en effet sans commune mesure. 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. Celle-ci pourrait pourtant être plus avantageusement orientée vers la constitution d'outils de régulation pour en gérer les contradictions.

## **4. Quelques atouts et orientations pour une politique publique de l'habitat**

Au Cambodge, le cadre institutionnel concernant la gestion foncière et la politique du logement est en pleine réforme. Le ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et de la Construction (MATUC), au sein duquel une politique nationale de l'habitat est en cours d'élaboration depuis 1997 avec l'appui des Nations-Unies et de la Banque mondiale, se trouve en première ligne. Pour les quartiers informels, plusieurs pistes de réflexions peuvent être avancées.

#### **4.1 Définir et appliquer une politique de l'habitat adaptée**

Pauvreté et informalité ne se superposent pas complètement : les zones informelles ne sont pas uniquement occupées par des pauvres, même s'ils y sont prédominants. De même, tous les pauvres n'habitent pas les quartiers informels. Des politiques fondées exclusivement sur une approche territoriale – concentrant les moyens sur certains quartiers par exemple – pour améliorer les conditions de logement des pauvres, manqueraient au moins partiellement leur objectif. En effet, ces quartiers accueillent des populations aux profils variés et le risque existe que les plus pauvres, moins armés pour bénéficier de mesures favorables, sortent perdants de tels dispositifs, s'ils sont mis en concurrence avec des populations au capital financier, culturel, social et politique plus important.

Les actions menées par les ONG depuis le début des années 90 et les politiques vis-à-vis des quartiers informels conduites par la municipalité et le gouvernement depuis 1996 sont fondées sur une approche sociale : la lutte contre la pauvreté. Celle-ci dépasse la simple logique de l'aide sociale et monétaire en intégrant également la reconnaissance de droits et la facilitation d'accès à ces droits. Ainsi, la notion territoriale de « squatter » a été progressivement remplacée par celle, sociale, de « communautés de pauvres ». De même, les associations locales ont intégré les villages de la banlieue au nombre des « quartiers pauvres » de la ville lors de leur recensement en 2003. Cela dit, l'approche territoriale n'a pas été oubliée puisque la mise en œuvre de la politique de lutte contre la pauvreté procède quartier par quartier.

Le véritable enjeu aujourd'hui réside dans la définition et l'application d'une politique de l'habitat intégrée qui considèrera la croissance urbaine dans son ensemble : en prenant en compte le stock de demandes existantes et le flux des nouvelles demandes de logements, de services, d'équipements et de terrains à bâtir. En s'appuyant sur une vision systémique de la demande, elle favorisera l'élargissement de la gamme des produits fonciers et immobiliers répondant à la diversité des besoins des populations à moyens et bas revenus. Elle devra combiner des actions d'amélioration des quartiers existants et une offre nouvelle pour l'habitat. Elle s'attachera, enfin, à créer une offre différenciée pour les habitants des quartiers informels, adaptée tant aux moins pauvres qu'aux plus démunis. Cela suppose la mise en place d'outils fonciers et financiers adaptés aux segments de marchés non couverts aujourd'hui.

#### **4.2 Tirer les enseignements des expériences menées et des outils existants**

Phnom Penh, au cours des vingt dernières années, a constitué un laboratoire d'expérimentations urbaines inspirées tant par l'aide internationale que par l'État et la municipalité. Les programmes concernant l'évolution du cadre légal et institutionnel ont rarement prévu les moyens opérationnels de mise en œuvre, notamment en matière d'aménagement urbain. De leur côté, les initiatives des ONG sont restées limitées, dans leurs objectifs et leurs effets, aux questions liées à la réhabilitation des quartiers et à la défense des droits des habitants face aux expulsions. Les pouvoirs publics ont oscillé dans leur attitude face aux quartiers informels, avec des changements de caps radicaux et des contradictions.

L'ensemble de ces interventions a participé à la construction d'un corpus riche d'expériences dans lequel il est possible de puiser aujourd'hui. Les instruments juridiques et opérationnels disponibles sont extrêmement variés. Propriété, possession, droit de résider, location, autorisations temporaires, *land-sharing*, concessions sociales, relocalisations, régularisation, amélioration des quartiers... peuvent être proposés et combinés pour répondre à la diversité des situations. À Phnom Penh, le contexte est particulièrement propice puisque tous ces outils ont été

expérimentés sur le terrain, ce qui permet de tirer les enseignements de leur application et d'anticiper des dérives possibles.

#### **4.3 Mobiliser les ressources existantes en faveur d'une offre foncière et immobilière sociale diversifiée et adaptée**

Au niveau financier, la ville bénéficie également d'une situation favorable. Les financements internationaux sont abondants et rien n'indique qu'ils doivent diminuer à moyen terme. Ils pourraient être davantage mobilisés en direction d'une politique foncière ou de l'habitat social mieux adaptée. Localement, l'existence d'un secteur privé puissant et dynamique offre une assise financière canalisable pour le financement du logement social. Le patrimoine public foncier reste important, malgré les ventes dont il fait l'objet, et susceptible d'être mobilisé pour des opérations destinées aux populations à moyens et faibles revenus. Les modes de financement utilisés par les familles pour accéder au logement, associant épargne, crédit et dons, sont également une ressource, en termes de culture et de pratiques sur lesquelles un système de financement du logement pourrait s'appuyer.

Enfin, la conscience des antagonismes de l'action publique suscite chez de nombreux acteurs locaux et internationaux 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. La mobilisation des associations, locales et internationales, pour la formation aux droits, la lutte contre les évictions et l'organisation des communautés, ne faiblit pas. Les autorités locales sont mobilisées pour créer à leur tour de nouvelles communautés et réaliser les projets de réhabilitation. De nouvelles voies sont explorées par le MATUC, par des experts des coopérations bilatérales et par UN-Habitat : moratoire des évictions, politique de sécurisation foncière, formalisation de la politique de régularisation, subvention pour des logements réservés aux pauvres dans les nouvelles opérations de logements, élaboration d'un dispositif de logement locatif pour les pauvres. Par ces propositions, les institutions locales et internationales encouragent les politiques du gouvernement en faveur des pauvres et la régularisation des quartiers informels.

#### **4.4 Mettre en place des dispositifs et opérateurs de niveau intermédiaire**

Cependant, transformer ce potentiel en ressources effectives pour le développement du logement social – c'est-à-dire de logements accessibles du point de vue de leurs prix, de leurs modes de financement, de leurs modes de construction et de leurs modes d'accès et acceptables, du point de vue de leurs caractéristiques, par les habitants des quartiers informels existants et à venir – doit reposer sur des outils opérationnels techniques, sociaux et financiers à mettre en place et sur un système bancaire adéquat qui reste à construire intégralement.

Les difficultés rencontrées dans la mise en place d'une politique d'intégration des populations pauvres dans la ville sont liées à l'inexistence d'une politique de l'Habitat pour réguler la politique foncière engagée depuis 2002 et aux lacunes de la loi sur l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme qui omet de définir les outils de l'urbanisme opérationnel.

D'autres conditions sont nécessaires, mais font défaut aujourd'hui : l'existence d'une culture de la transparence et de l'information et de filières professionnelles structurées (d'achat et de vente foncière et immobilière, de construction et de gestion, d'aménagement).

Cela suppose également une volonté politique forte pour impulser le changement et une remise en cause profonde des mentalités et des comportements.

La mise en place de véritables outils pour une politique d'accès à la ville pour les urbains pauvres déterminera la tendance de la dynamique urbaine, vers une plus grande formalisation ou au contraire une plus grande informalisation des quartiers et de leurs populations.

\*\*\*\*\*

Le monde change, les façons de travailler en coopération aussi. Au Sud comme au Nord, effervescence associative, libéralisation économique et décentralisations administratives renouvellent le paysage institutionnel. Les revendications légitimes des citoyens à plus de prises sur leurs conditions de vie amènent à inventer des articulations originales entre démocratie participative et démocratie électorale. Pour rompre les logiques d'exclusion, pour assurer un accès équitable aux services et aux opportunités économiques, de nouvelles articulations entre État, marché et société civile sont à créer, et à consolider institutionnellement et juridiquement.

La légitimité d'actions de solidarité internationale est d'y contribuer, aux côtés des acteurs locaux engagés dans de telles démarches. Mais le système d'aide favorise trop souvent les modes, les impositions de problématiques, les solutions toutes faites. Coopérer aujourd'hui implique de travailler en phase avec les dynamiques sociales, politiques et institutionnelles locales, avec une exigence accrue en termes de qualité et d'efficacité à long terme.

Publiée par la Direction scientifique du Gret, cette série souhaite contribuer au renouvellement de la réflexion stratégique et méthodologique sur l'intervention de développement et les pratiques de coopération, à partir d'une réflexion critique sur les pratiques. Principalement issue des travaux et actions menés au Gret, elle accueille volontiers des textes externes.

La collection « Coopérer aujourd'hui » est dirigée par Philippe Lavigne Delville.

### ► Derniers titres parus

**n° 46.** « Pour des démarches qualité dans les Organisations de Solidarité Internationale. Réflexions et éléments méthodologiques pour mettre en place une démarche qualité appropriée au secteur » (Anne-Catherine Yon [COMETE International], Gret/Direction scientifique, février 2006, 57 pages).

**n° 47.** « Des outils pour programmer, suivre, évaluer et présenter ses projets. Faciliter la mise en débat et se référer aux objectifs initiaux à chaque étape d'un projet. Les "tableaux logiques simplifiés", Tome 2 » (Daniel Neu [Gret], Gret/Direction scientifique, avril 2006, 78 pages).

**n° 48.** « L'intervention sociale comme processus d'apprentissage » (David C. Korten [1980], Gret/Direction scientifique, juin 2006, 41 pages).

**n° 49.** « Mais pourquoi les « bénéficiaires » ne paient-ils qu'une partie de leur contribution financière ? Pauvreté, confiance et règles de jeu dans un projet de développement social urbain à Brazzaville (Congo-Brazzaville) » (Véronique Dorner [anthropologue consultante], avec la collaboration de Philippe Lavigne Delville et Émilie Barrau [Gret], Gret/Direction scientifique, août 2006, 57 pages).