

## Étude de cas

### ***Le village d'Andong : L'impact des politiques de relocalisation forcée sur les femmes***

#### Introduction

Le phénomène d'urbanisation a connu un essor majeur dans les pays en développement au cours des dernières décennies. Au Cambodge, la migration vers les agglomérations urbaines, causée par l'appauvrissement des campagnes, est devenue la panacée de nombreux paysans. Plusieurs d'entre eux viennent en effet s'établir dans la capitale de Phnom Penh, dans l'espoir d'améliorer leurs conditions de vie<sup>1</sup>. La performance économique remarquable du pays, avec un taux de croissance annuel avoisinant les 7%, a généré d'importants bénéfices dans les villes mais a malheureusement privé les campagnes de ses retombées<sup>2</sup>. En raison de l'exode rural, la ville de Phnom Penh, dont la population dépasse le million d'habitants<sup>3</sup> et l'augmentation démographique annuelle se chiffre à 3,2%, devrait voir sa superficie doubler d'ici 2010<sup>4</sup>.

Parallèlement à l'accroissement de la population, le taux de pauvreté urbaine croît à un rythme exponentiel et contribue à l'augmentation du nombre des quartiers informels à l'intérieur de la capitale. Les quartiers informels sont des zones résidentielles où des habitations ont été construites (sur des terrains appartenant au domaine de l'État) par des résidents ne possédant aucun titre légal sur la terre qu'ils occupent ou occupant cette dernière de manière illégale<sup>5</sup>. En 2003, on recensait approximativement 440 quartiers informels à Phnom Penh, rassemblant 40 000 ménages (220 000 personnes) auxquels il faut ajouter environ 75 000 locataires (migrants saisonniers ou issus de l'exode rural). Au total, les

---

<sup>1</sup> Dans son rapport de 2006, la Banque mondiale rapportait qu'en 2004, 91% des pauvres vivaient dans les zones rurales.

<sup>2</sup> David T. Coe, Il Houng Lee, Wafa F. Abdelati et al, *Cambodia: Rebuilding for a Challenging Future*, International Monetary Fund (IMF), 2006 à la p.16.

<sup>3</sup> En 2002, on estimait à 1.2 millions le nombre d'habitants à Phnom Penh. Voir Pierre Fallavier, « The case of Phnom Penh, Cambodia », *Understanding Slums: Case studies for the Global Report on Human Settlements 2003* à la p.1.

<sup>4</sup> Adeline Carrier, « Normaliser les droits du sol: questions autour de la conversion des usages du foncier en droit de propriété à Phnom Penh dans un contexte de privatisation du régime d'occupation », Conférence: *Living Capital : Sustaining Diversity in Southeast Asian Cities*, Panel III : Contested Ownership, Phnom Penh, Centre for Khmer Studies in collaboration with the New School University, New York, 10-11 January 2007 à la p.1.

<sup>5</sup> La définition de UN-HABITAT : Programme des Nations Unies pour les établissements humains.

quartiers informels accueilleraient environ le quart de la population de la capitale<sup>6</sup>. Les habitants de ces quartiers bénéficient d'une sécurité de tenure faible ou totalement absente et sont très vulnérables face aux menaces d'évictions.

Au cours des dernières années, les communautés pauvres urbaines des quartiers informels ont été confrontées à plusieurs procédures d'éviction de la part des autorités municipales de Phnom Penh. Les communautés les plus touchées sont celles qui résident sur des terrains situés au centre-ville ou le long du fleuve Tonle Bassac, par exemple. Ces terrains sont convoités par le secteur privé en raison de leur potentiel économique, alimenté par l'explosion du marché foncier et immobilier au cours des dernières années. Lors des procédures d'expulsion, les familles pauvres sont déplacées sur un terrain situé en périphérie de la ville où l'accès aux services de base (eau potable, électricité, toilettes, égouts, etc.) est très limité ou inexistant. Les politiques de relocalisation forcée menées par les agents gouvernementaux contribuent ainsi à accentuer la précarité des conditions de vie des communautés pauvres urbaines, dont le nombre de femmes monoparentales prend des proportions notables.

#### Les femmes, la pauvreté urbaine et les évictions forcées

À Phnom Penh, 29% des ménages au sein des communautés pauvres sont dirigés par des femmes. Ces dernières se retrouvent donc particulièrement touchées par les processus d'éviction forcée. Le phénomène de féminisation de la pauvreté s'explique, au Cambodge comme ailleurs, par le statut social inférieur conféré aux femmes. Celui-ci les maintient à occuper des emplois faiblement rémunérés, en raison d'un taux de scolarisation plus bas que celui de leurs homologues masculins<sup>7</sup>. Dans la société khmère, les femmes jouissent d'une autonomie restreinte. En matière de droit foncier, les titres de propriété sont rarement émis à leur nom<sup>8</sup>. Privées du droit à posséder la terre, la situation de ces dernières devient dangereusement compromise lorsqu'elles se font laisser par leur mari ou qu'elles décident de

---

<sup>6</sup> Valérie Clerc et Virginie Rachmuhl, « Les marchés fonciers et immobiliers des quartiers informels à Phnom Penh, Cambodge : Dynamiques et enjeux pour l'action publique », dans *Coopérer aujourd'hui*, no.50, novembre 2006 à la p.7.

<sup>7</sup> Selon les statistiques de l'UNICEF, le taux d'alphabétisation chez les femmes au Cambodge était de 64%, pour les années 2000-2004, comparativement à 85% chez les hommes.

<sup>8</sup> Cambodia shadow report to CEDAW – 1st, 2nd, 3rd report, 2006, en ligne, <http://www.unifem-eseasia.org/projects/Cedaw/shadowreports.html>

divorcer. Le divorce constitue d'ailleurs une solution difficile à envisager dans un pays où la discrimination à l'égard des femmes divorcées est énorme<sup>9</sup>.

Sur la question de l'impact des évictions forcées sur les femmes, le Rapporteur Spécial de la Commission des droits de l'Homme des Nations Unies sur le droit à un logement convenable, Miloon Kothari, fait remarquer ce qui suit :

Les femmes souffrent particulièrement des conséquences des évictions forcées, qui ne résultent pas uniquement en la perte de leur maison mais aussi de leurs moyens de subsistance, des réseaux de soutien auxquels elles étaient habituées, en la rupture avec leurs liens de parenté, en traumatisme physique et psychologique et, aussi, en l'augmentation de la morbidité et de la mortalité. L'une des plus graves conséquences des évictions est l'augmentation de la vulnérabilité des femmes à subir d'autres actes de violence<sup>10</sup>.

Les femmes en condition d'extrême pauvreté sont souvent seules et sans soutien. Qu'elles soient veuves<sup>11</sup>, divorcées ou séparées de leur mari, leurs histoires se ressemblent toutes: elles habitent dans des quartiers informels car elles n'ont pas l'argent pour aller habiter ailleurs. Elles occupent des emplois à faible revenu (couturières ou femmes de ménage, par exemple), doivent subvenir aux besoins de leurs enfants et payer pour leur éducation<sup>12</sup>. On leur interdit la plupart du temps de se connecter aux réseaux publics d'aqueduc et d'électricité. Elles doivent, par conséquent, payer trois fois plus cher que le prix offert par le gouvernement en utilisant des réseaux d'approvisionnement privés. Pour survivre, elles sont souvent contraintes d'emprunter de l'argent à des prêteurs privés et se retrouvent lourdement endettées.<sup>13</sup> Lors

---

<sup>9</sup> United Nations Development Fund for Women, *A Life Free of Violence: It's Our Right! ... COUNTRY PROFILE. The situation. Domestic violence in Cambodia*, p.2, en ligne, [www.unifem-eseasia.org/resources/others/domesticviolence/PDF/Cambodia.pdf](http://www.unifem-eseasia.org/resources/others/domesticviolence/PDF/Cambodia.pdf)

<sup>10</sup> Miloon Kothari, Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, United Nations High Commissioner for Human Rights, *Statement to the World Urban Forum III*, Vancouver, 19 to 23 June 2006 la p.5. [Ma traduction]

<sup>11</sup> Au Cambodge, 35% des foyers en zone rurale sont gouvernés par des femmes, dont la plupart sont des veuves de guerre. Le pays a en effet subi trois décennies de guerre civile. La période des Khmers rouges (1975-1979) fut la plus meurtrière, avec environ 1.7 millions de morts. Voir Patricia H. Hynes, *The reasons Why Militarism is Bad for Women's Health*, Boston University, USA, 10 April 2003, Peace Women, Women's International League for Peace, en ligne, <http://www.peacewomen.org/resources/Health/Hynes.html>

<sup>12</sup> L'éducation primaire et secondaire est en théorie gratuite au Cambodge. Les enseignants étant sous-payés, les élèves doivent toutefois donner un montant à ces derniers pour bénéficier du droit à l'éducation.

<sup>13</sup> Beng Hong Socheat Khemro et Geoffrey Payne, « Improving tenure security for the urban poor in Phnom Penh, Cambodia: an analytical study », Habitat International 28 (2004) aux pp.190-191.

des évictions forcées et des relocalisations en périphérie de la ville, les conditions de vie de ces femmes deviennent encore plus pénibles alors qu'elles n'ont plus accès ni à leur lieu de travail, ni aux services essentiels et que leurs enfants se retrouvent privés du droit à l'éducation. Cette expérience fut vécue par les habitants du village de Sambok Chap, chassés de force de leurs foyers et contraints à s'exiler à Andong, un village situé en périphérie de la capitale.

### Autrefois Sambok Chap, aujourd'hui Andong

En juin 2006, la municipalité de Phnom Penh, avec l'aide de la compagnie Sour Srun, forçait plus d'un millier de familles à quitter leurs foyers à Sambok Chap, un village situé face à l'Assemblée nationale cambodgienne, près de la rive du Tonle Bassac. Près d'un millier de policiers anti-émeute et forces armées envahissaient le village, lourdement armés de fusils, bâtons électriques, gaz lacrymogènes et équipement anti-émeute, détruisant au passage les maisons et les biens des habitants<sup>14</sup>. Les familles furent relocalisées de force sur un terrain vague à Andong, dans le district de Dangkor, situé à une vingtaine de kilomètres de Phnom Penh. Le gouvernement cambodgien avait vendu Sambok Chap à la compagnie Sour Srun, afin que cette dernière y réalise un projet de développement commercial.

Les habitants de Sambok Chap ne reçurent aucune notification les avisant de quitter les lieux. En droit international public, on spécifie pourtant que les procédures d'éviction doivent être notifiées à l'avance aux personnes concernées. De telles mesures doivent également être conduites dans des circonstances exceptionnelles et pour des raisons spécifiques, telle la protection de l'intérêt public. Il faut également épuiser les autres recours avant d'envisager l'éviction en tant que solution. Les États doivent enfin s'assurer que les agents gouvernementaux ou parties tierces procédant à des évictions forcées soient pénalisés en conformité avec la loi en vigueur<sup>15</sup>. L'éviction des villageois de Sambok Chap est donc illégale en vertu du droit international et national.

---

<sup>14</sup> Bridges Across Borders South East Asia, *Stop Evictions Campaign*, en ligne <http://babsea.org/programs/ccp/evictions.htm>

<sup>15</sup> Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living Miloon Kothari, Doc.off. CES NU, 62 sess., Doc. NU E/CN.4/2006/41/Add.1 (2005).

Au début de l'année 2007, le Rapporteur Spécial Miloon Kothari dénonce la crise humanitaire qui sévit à Andong. Le 8 mars de la même année, journée internationale de la femme, l'organisation non gouvernementale *Cambodian Youth Center* donne la parole aux femmes déplacées à Andong afin qu'elles expriment leurs préoccupations : l'interruption de l'éducation publique pour leurs enfants, l'absence d'accès à l'eau potable, l'absence d'électricité, les standards des installations sanitaires préjudiciables à la santé de leurs enfants (aucune toilette à la disposition de la communauté). Toutes les femmes interrogées espèrent que les autorités feront des efforts pour améliorer leurs conditions de vie<sup>16</sup>.

Malgré les efforts fournis par certaines organisations pour venir en aide aux communautés d'Andong, la situation est critique. Entre juin 2006 et juillet 2007, l'organisation non gouvernementale LICADHO a enregistré un total de 13 679 visites médicales sur le site. Parmi les 8505 femmes examinées, 4700 étaient adultes, incluant les femmes enceintes ou qui venaient d'accoucher. Plus de 5000 enfants sous l'âge de 5 ans ont reçu les soins de l'équipe médicale de la LICADHO au cours de cette période<sup>17</sup>.

Les femmes enceintes et les enfants font partie des groupes les plus vulnérables à Andong. Les conditions sanitaires du site sont défavorables à une grossesse saine et sans risques. Le taux de fausses couches est anormalement élevé et les femmes enceintes souffrent souvent d'hémorragies post-natales en raison du manque de soins prénataux adéquats (tests pour la pression sanguine, le diabète, le VIH/SIDA, l'hépatite), périnataux (problème de stérilisation des équipements, manque de sages-femmes compétentes) et post-nataux (lacunes au niveau des soins prodigués aux nouveau-nés et mères)<sup>18</sup>.

Les problèmes de santé les plus répandus à Andong sont la malnutrition, la typhoïde, l'hépatite A et B, l'hypertension, le streptocoque, le staphylocoque, les blessures liées aux accidents de la route, les ulcères gastriques liées au stress, la dépression et la dengue, particulièrement virulente durant la saison des pluies.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> LICADHO, *Chronology of events in Sambok Chap*, 03 May 2006 to 07 June 2007.

<sup>17</sup> LICADHO, *Relocation place from Sambok Chap (Andong Village): June 2006 – July 2007*, Grand Total Report, LICADHO medical team, July 2007.

<sup>18</sup> LICADHO, *Medical Team on-site visit to Andong*, 20 July, 2007.

<sup>19</sup> *Ibid.*

Concernant la condition générale des femmes à Andong, des cas où le mari a abandonné sa femme et leurs enfants sur le site pour revenir s'établir en ville ont été relevés. Des cas de violence physique à l'encontre des femmes ont également été observés. L'extrême misère qui règne à Andong affecte autant les femmes, les hommes que les enfants et a des répercussions sur leur santé physique et psychologique. La perte de revenu occasionnée par l'éloignement du lieu de travail contribue à accroître le sentiment de désespoir parmi les familles déplacées. Pour la plupart des habitants d'Andong, le coût du transport pour se rendre de façon quotidienne à Phnom Penh est impossible à payer. Face à l'inaction du gouvernement, les communautés d'Andong bénéficient de l'aide qu'elles peuvent avoir ici et là. Malheureusement, le soutien apporté par certaines organisations cache parfois d'autres motivations : convertir au catholicisme une population en majorité bouddhiste, par exemple. Avec le temps, l'intérêt pour le sort des habitants d'Andong tend à s'amenuiser, alors que le gouvernement continue à violer impunément les droits fondamentaux de ses citoyens.

### Conclusion

L'histoire du village d'Andong ne constitue pas un cas unique au Cambodge. Plusieurs communautés pauvres vivent dans la peur constante d'être évincées et voient leur qualité de vie se détériorer, alors que le gouvernement affirme vouloir lutter contre la pauvreté. En 2003, le Premier ministre Hun Sen annonçait sa décision de rénover annuellement 100 quartiers pauvres à Phnom Penh, pour les cinq prochaines années. Il promettait l'arrêt des évictions, l'abandon de la politique de déplacement « concerté » des communautés pauvres urbaines, de même que la mise en place d'une politique de régularisation foncière avec la distribution de titres de propriété.<sup>20</sup> Le cas d'Andong illustre le manque de volonté du gouvernement d'améliorer le sort des plus démunis et sa primauté à satisfaire les intérêts des promoteurs privés. Pendant que les citoyens pauvres, dont un nombre croissant de femmes monoparentales, voient leurs perspectives d'avenir s'assombrir, l'élite politique corrompue s'enrichit et consolide son pouvoir.

Face à une telle situation, il appartient donc aux pays donateurs de faire pression auprès du gouvernement cambodgien afin qu'il applique sa loi foncière promulguée en 2001 en

---

<sup>20</sup> Valérie Clerc, « Entre lutte contre la pauvreté et développement urbain, les contradictions de l'action publique sur les quartiers pauvres informels, Cambodge », Journée d'étude Centre Sud, 22 mai 2006 à la p.4.

accélérant la délivrance de titres de propriété aux ayants droit (incluant les femmes)<sup>21</sup>. Il faut également pousser le gouvernement à assouplir les conditions permettant aux habitants des quartiers informels d'obtenir des droits réels sur les terrains qu'ils occupent. La plupart de ces quartiers s'étant développés sur des terrains appartenant au domaine de l'État (public ou privé<sup>22</sup>), il revient au gouvernement de favoriser de manière concrète l'accès à la terre et à un logement convenable aux foyers pauvres. Par exemple, à l'intérieur du cadre législatif actuel, les habitations établies à moins de 25m d'une ligne de chemin de fer font partie du domaine public de l'État alors qu'en Grande-Bretagne, la limite imposée est de 5m<sup>23</sup>. L'assouplissement d'un tel règlement contribuerait pourtant à diminuer la marginalité et la vulnérabilité des communautés vivant non loin des installations ferroviaires, en leur donnant la possibilité d'occuper leur terre de manière légale. Pour ce faire, il faudrait encore que le coût de la taxe d'immatriculation foncière soit moins élevé (il est en moyenne de 600 à 800 dollars pour les compartiments et 1500 dollars pour les villas<sup>24</sup>) et que le gouvernement entreprenne une large campagne d'éducation publique sur le fonctionnement de l'organisation foncière au pays et sur les procédures légales d'immatriculation.

Il est clair qu'il y a encore beaucoup à faire au Cambodge pour permettre l'établissement d'une tenure du sol en conformité avec les normes en vigueur. Les problèmes d'application de la loi ne concernent pas uniquement le droit foncier mais tous les domaines. Le climat de

---

<sup>21</sup> Article 30 de la *Loi foncière* de 2001 :

*Les personnes qui ont joui d'une possession paisible et non contestée depuis cinq ans au moins à la date de la promulgation de la présente loi, sur des biens immobiliers légalement susceptibles d'être possédés de manière privative, ont droit de demander la délivrance d'un titre de propriété définitif. Une personne devra apporter la preuve qu'elle remplit elle-même cette condition de possession paisible et non contestée depuis cinq ans sur le bien immobilier en litige ou apporter la preuve qu'elle a acheté ce bien immobilier à son possesseur ou à ses ayants droit réguliers, à celui qui aurait acquis la possession par transfert ou à leur héritiers.*

<sup>22</sup> Les terrains appartenant au domaine public de l'État peuvent uniquement être utilisés pour l'intérêt public et ne peuvent faire l'objet d'aucune transaction. Ce type de domaine inclut les routes, les parcs, les chemins de fer, les aéroports et autres lieux utilisés à des fins publiques. (Articles 12-16 de la *Loi foncière* de 2001). Les terres du domaine public de l'État sont donc inaliénables.

Les terrains du domaine privé consistent quant à eux en des propriétés appartenant à des institutions étatiques individuelles qui peuvent être transférées, distribuées (sous forme de concessions sociales) et faire l'objet de transactions en conformité avec les législations en vigueur. Ce type de domaine inclut les terrains et immeubles occupés par des institutions gouvernementales. (Article 17 de la *Loi foncière* de 2001).

<sup>23</sup> Beng Hong Socheat Khemro et Geoffrey Payne, « Improving tenure security for the urban poor in Phnom Penh », (2004) 28 *Habitat International* 181.

<sup>24</sup> Adeline Carrier, « Les marqueurs de propriété et leurs interactions dans la relation espace urbain/habitat à Phnom Penh », *Laboratoire et mutation urbaine*, 1<sup>er</sup> Congrès du Réseau Asie, Institut Français d'Urbanisme, Paris, France, 24-25 septembre 2003 à la p.13.

répression politique et le haut niveau de corruption qui règne au sein du gouvernement contribuent à accroître le sentiment de méfiance ressenti par la population à l'égard des institutions étatiques. Dans un pays aux prises avec de tels problèmes et dont le taux de pauvreté est l'un des plus élevés en Asie du Sud-est, les inégalités de genre peuvent sembler moins criantes. Or, le bien-être d'une société dépend de celui des femmes et toute forme de violence à leur égard, qu'elle soit économique, telle qu'illustrée dans la présente étude de cas, politique, physique, psychologique ou sexuelle, provoque des répercussions dont les effets négatifs sont innombrables. C'est pourquoi, comme l'ont compris plusieurs organismes de développement international, les besoins des femmes ne peuvent plus être ignorés car chaque action en leur faveur bénéficie à la société entière.

Sabrina Ouellet

Étudiante à la maîtrise en droit international à l'UQAM