

Birmanie

Projets communautaires Women For the World, Yangon

Valérie Clerc

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.foncier-developpement.fr/publication/etudes-de-cas-sur-les-modalites-de-conversion-des-usages-des-sols>

Cette étude de cas a été conduite dans le cadre d'un travail collectif sur les modalités de conversion des usages des sols liés à l'urbanisation dans les Suds coordonné par Bérénice Bon (IRD, UMR CESSMA), Claire Simonneau (Laboratoire Techniques Territoires et Sociétés et UMR Géographie-cités), Éric Denis (UMR Géographie-cités).

Il a donné lieu à la publication d'un ouvrage collectif :

<https://www.foncier-developpement.fr/publication/conversions-ordinaires-des-usages-des-sols-liees-a-lurbanisation-dans-les-suds-habitation-capitalisation-mutations-de-lagriculture/>

Et à la publication d'un recueil des différentes études de cas :

<https://www.foncier-developpement.fr/publication/etudes-de-cas-sur-les-modalites-de-conversion-des-usages-des-sols/>

Référence pour citation :

Clerc V., Projets communautaires. Women For the World, Yangon, in Bon Bérénice, Simonneau Claire et Denis Éric (coord.), Conversions des usages des sols liées à l'urbanisation dans les Suds : études de cas, Regards sur le foncier N° 13, Comité technique « Foncier & développement », AFD, MEAE, Paris, juin 2023.

Projets communautaires Women For the World, Yangon

Valérie Clerc

Après plus de cinquante ans de conversions d'usage des sols dirigées par des gouvernements militaires sur des sols appartenant à l'État, la réforme foncière de 2012, associée à l'ouverture politique et économique du Myanmar et à la croissance rapide des investissements internationaux et des prix fonciers et immobiliers, a donné le coup d'envoi à un marché des terres agricoles et à leur conversion vers un usage urbain non autorisé, attirant les investissements d'une frange modeste de la population. Cette fiche-territoire rend compte de cette dynamique et des pratiques de transactions foncières associées en périphérie de la capitale économique Yangon, ainsi que des diverses tentatives de régulation de ces développements par les autorités. Elle s'intéresse en particulier au montage sur les terrains concernés de projets pionniers de lotissements communautaires, menés par des femmes issues des quartiers informels, et à la façon dont les autorités ont repris ce modèle en l'adaptant, peu avant que le coup d'État de 2021 ne donne un coup d'arrêt à cette politique.

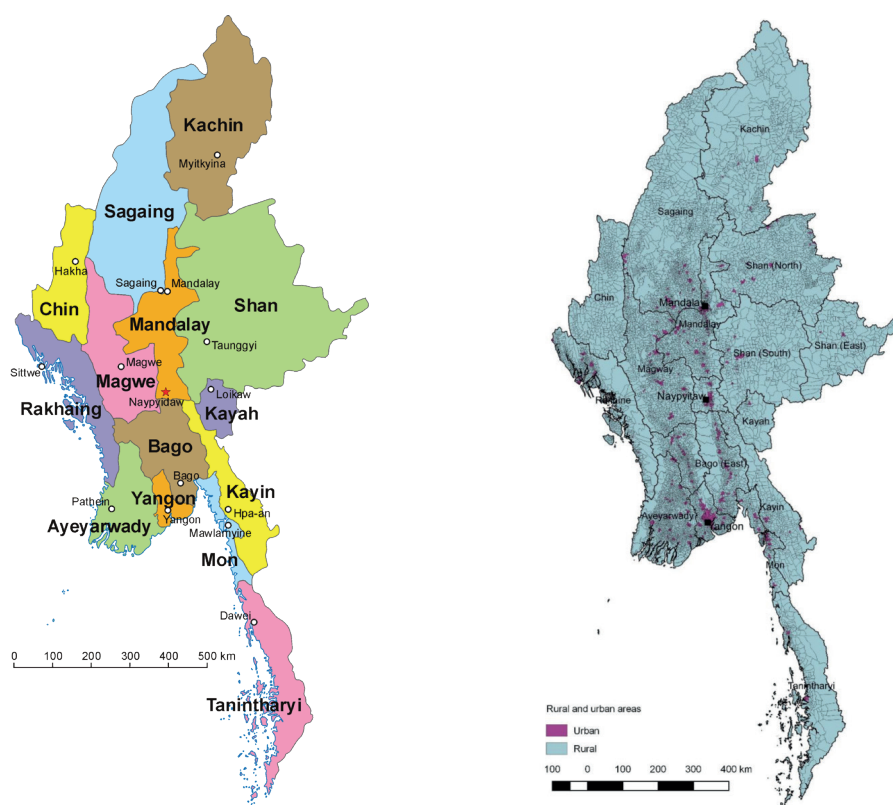
Présentation du territoire

L'histoire du Myanmar est marquée par les luttes de l'ethnie birmane (les Bamars) pour imposer son hégémonie aux autres ethnies présentes sur le territoire (historiquement surtout les Shans et les Mòns), lesquelles forment aujourd'hui un tiers de la population. Le pays, colonisé par les Britanniques à partir de 1825, est devenu province de l'Inde britannique en 1886. En 1939, il était le plus grand exportateur de riz au monde et ses hôpitaux, ses médecins et ses universités étaient

les plus réputés du sous-continent. Après l'indépendance en 1948, puis un peu plus de dix années de démocratie marquée par une brève période de croissance économique, mais affaiblie par une forte instabilité politique et des conflits armés et des insurrections ethniques (Boutry, 2019), le pays entre en 1962 dans une période de cinquante ans de dictature. Le général Ne Win instaure une économie socialiste et nationalise la plupart des secteurs (Egreteau, 2015). En 1988, face aux insurrections, à l'effondrement de l'économie et à des manifestations majeures contre le régime, le SLORC (Conseil d'État pour le rétablissement de la loi et de l'ordre) prend le pouvoir, réintroduit l'économie de marché et prépare des élections en 1990, mais ne reconnaît pas la victoire de la Ligue nationale pour la démocratie (LND) nouvellement créée et dirigée par Aung San Suu Kyi, laquelle est assignée à résidence. Le pays est sujet à des sanctions internationales et survit notamment grâce au soutien économique de la Chine et à son intégration à l'ASEAN. D'importantes manifestations contre le régime et la vie chère sont à nouveau réprimées en 2007. En 2008, le cyclone Nargis fait plus de 100 000 morts et 2,5 millions de sinistrés.

FIGURE 1

Divisions administratives et localisation des villes au Myanmar



1. Les 14 divisions administratives de la Birmanie et leurs capitales. La république de l'Union du Myanmar est partagée en sept régions (qui couvrent le pays de l'ethnie birmane) et sept États (correspondant chacun à l'un des autres grands groupes ethniques qui peuplent le pays). Chaque État et chaque région possède son propre gouvernement et sa propre assemblée. (Source : Aotearoa CC BY-SA 3.0 <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=1234889>)
- 2 - Carte des zones urbaines et rurales au Myanmar (Source : Rasanen, Sawdon, et Ketelsen, 2019). Elle inclut dans l'urbain les *Village Tracts* d'une population de plus de 5 000 personnes et d'une densité supérieure à 400 personnes par km², c'est-à-dire les *Urban Centers* et la plupart des *Urban Clusters* tels que définis par GHSL.

En 2008, une nouvelle Constitution inaugure un processus de démocratisation et de réouverture du pays, avec l'ambition d'attirer des capitaux : libération d'Aung San Suu Kyi en 2010, dissolution de la junte en 2011, rétablissement du droit de grève, de se syndiquer et de manifester, libération des prisonniers politiques, mise en place d'un gouvernement « civil » en 2012 et élections législatives sur 10 % des sièges, gagnés par la LND. La réforme foncière date de cette année-là. La victoire écrasante de la LND aux élections législatives de 2015 et le gouvernement quasi civil dirigé de fait par Aung San Suu Kyi à partir de 2016 (25 % de l'assemblée reste aux mains des militaires, ainsi que les principaux ministères régaliens) attirent de nouveaux investisseurs et amplifient le développement économique, appuyé par les instances de coopération internationales. La LND est très largement réélue en 2020. Mais les militaires contestent ces résultats et, le 1^{er} février 2021, un coup d'État du général en chef de l'armée Min Aung Hlaing interrompt ce processus démocratique et d'ouverture du pays, malgré des manifestations monstres et un mouvement national de désobéissance civile, fortement réprimés.

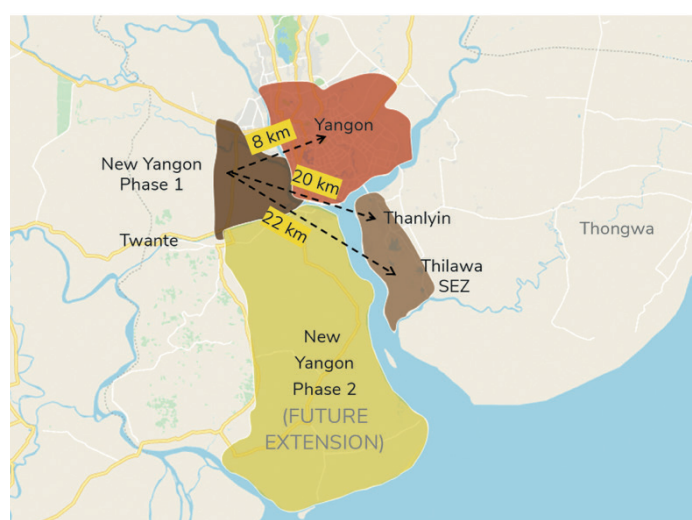
Histoire urbaine et urbanisation du Myanmar

L'histoire urbaine birmane est ancienne. À la fin du XII^e siècle, Bagan, capitale du premier empire birman éponyme, aurait atteint 200 000 habitants. À la fin du XVI^e siècle, Pegu figurait parmi les plus grandes villes d'Asie du Sud-Est, avec environ 100 000 habitants. Des centres urbains secondaires formaient un réseau dense, comme au XVIII^e siècle dans la plaine centrale (Tainturier, 2008).

L'histoire urbaine du Myanmar est marquée par la planification. La localisation, l'émergence et le développement des principales villes birmanes sont intrinsèquement liés aux pouvoirs successifs. Ainsi, les capitales et leurs populations ont souvent été déplacées à l'occasion de l'accession

FIGURE 2

Localisation de New Yangon City



Source : New Yangon Development Company Ltd, 2018

au trône de nouveaux souverains (dix déplacements de capitale entre 1510 et 1860). Certaines capitales ont été créées de toutes pièces à l'initiative du roi, comme les dernières villes royales Amarapura (1783) et Mandalay (1857) (Brac de la Perrière, 1995 ; Tainturier, 2021). Les Britanniques ont aussi déplacé la capitale, d'abord à Moulmein en 1827, puis à Yangon après avoir annexé la Basse-Birmanie en 1852, où ils ont réalisé une ville neuve, suivant un plan en grille prévu pour 36 000 habitants conçu par Montgomerie et Fraser, pour reconstruire la bourgade existante détruite par les combats (Tainturier, 2008 ; Lubeigt, 1995). L'urbanisation de Yangon aux XX^e et XXI^e siècles est également faite de planification et d'adjonction par les pouvoirs successifs de larges « villes satellites » (1958-1960) et « villes nouvelles » (1986-1990), pas encore entièrement construites aujourd'hui. Le régime militaire déplace à nouveau la capitale en 2005, à Nay Pyi Daw, avec ses administrations et ses fonctionnaires. Enfin, en 2018, le gouvernement planifie une « New Yangon City » qui double la surface de Yangon, toujours cœur économique du pays, sur les terrains agricoles inondables de sa périphérie ouest.

Officiellement le Myanmar est peu urbanisé. Seuls 30 % des 50,3 millions d'habitants du pays (soit 14,8 millions) sont définis comme urbains par le recensement de 2014. Mais, le GHSL (Global Human Settlement Layer) établit l'urbanisation à 65 % (34,9 millions sur 53,8 millions d'habitants en 2015).¹

ENCADRÉ 1

La définition de l'urbain au Myanmar

La langue birmane distingue principalement trois réalités géographiques liées à la notion d'espace habité : le *pyi* réfère à la capitale et au pays lui-même ; le *myo* désigne le centre urbain et sa région environnante (unité administrative), autrefois souvent fortifié et organisé autour de monastères et d'un marché permanent ; enfin, les *ywa* réfèrent aux villages (Tainturier, 2008). Les recensements utilisent la classification du General Administration Department (GAD) : sont urbaines les agglomérations définies administrativement comme villes (*cities*) ; les capitales de régions ou d'État ; et les quartiers (*wards*). Les *municipalities* ont plus de 10 000 habitants, les *towns* en ont moins. On trouve aussi des unités administratives rurales (*village tracts*) dans les périphéries urbaines des agglomérations. La loi sur l'Administration des quartiers et des villages de 2012 distingue peu les 3 071 *wards* des 13 620 *village tracts* recensés par le GAD en 2013 en ce qui concerne les fonctions et devoirs des administrateurs ou les droits et responsabilités des résidents. La formation, la modification et le regroupement des quartiers ou villages dépendent du ministère de l'Intérieur « avec l'approbation du président de l'Union, sur la recommandation du ministre en chef compétent de la Région, de l'État [ou du] Conseil de Nay Pyi Taw », mais aucun critère spécifique n'est donné pour le processus (The Republic of the Union of Myanmar, 2016a).

Selon les comptes, deux ou trois villes dépassent le million d'habitants : Yangon (5,7 millions en 2015 selon le GHSL)² – la région de Yangon fait près de 7,4 millions d'habitants en 2014 (Région de Yangon, The Republic of the Union of Myanmar, 2015) – et Mandalay (1,726 million d'habitants, recensés en 2014 ; 1,829 millions selon le GHSL). La population de l'actuelle capitale Nay Pyi Daw, créée en 2005, dépasse officiellement le million d'habitants (1,16 million, selon le recensement de 2014), mais le GHSL ne l'indique pas dans la liste des centres urbains de plus de 50 000 habitants. Surdimensionnée, dispersée, peu dense, elle est principalement habitée par des militaires et des fonctionnaires. Enfin, 21 villes dépassent 100 000 habitants (Myint, 2015) et un peu plus d'une centaine excèdent 50 000 habitants (*urban centers* de GHSL) ; les trois plus peuplées, Bago, Myeik et Myitkyina, hébergent plus de 300 000 habitants³.

L'économie birmane est encore largement fondée sur l'agriculture : entre 70 et 80 % de la population réside dans des zones rurales, l'agriculture représente 70 % de l'emploi, et la part de l'agriculture dans le PIB s'établit à 35 % (48 % en 2004). Les surfaces agricoles représentent 12 millions d'hectares, tandis que les surfaces forestières en représentent 16 millions⁴. Malgré quatre décennies de politiques d'aménagement du territoire en faveur d'un rééquilibrage entre les régions, jusqu'à la *National Urban Policy* (NUP) formulée entre 2014 et 2019 avec UN-Habitat et la Corée (Tin et Myint, 2019), la population agricole diminue et l'urbanisation se concentre dans les trois villes principales.

La croissance des grandes villes est largement alimentée par les migrations internes. Entre 2009 et 2014, facilitées par le relâchement des restrictions à la mobilité, les migrations entre districts ont concerné 2 % de la population du pays. La plupart se dirigent vers Yangon (un quart des flux) (Boutry, 2020), provoquant 80 % de la croissance de sa population entre 2009 et 2014. Les flux principaux viennent de la région du Delta (Ayeyawady), pour laquelle Yangon est une destination principale (cyclone Nargis de 2008). La croissance de l'emploi industriel de la ville joue aussi un rôle important. Seules 10 % des migrations sont des migrations rural-urbain (Recensement de 2014), mais ce chiffre n'intègre pas les migrations vers les *villages tracts urbains* (Boutry, 2020). La moitié des migrations récentes non temporaires ont lieu entre villes (The Republic of the Union of Myanmar, 2016a). Des migrations significatives ont également lieu entre les campagnes et les petites villes de l'intérieur vers les régions frontalières situées à proximité, celles-ci ayant vu elles-mêmes leurs populations actives migrer dans les pays voisins (Boutry, 2020).

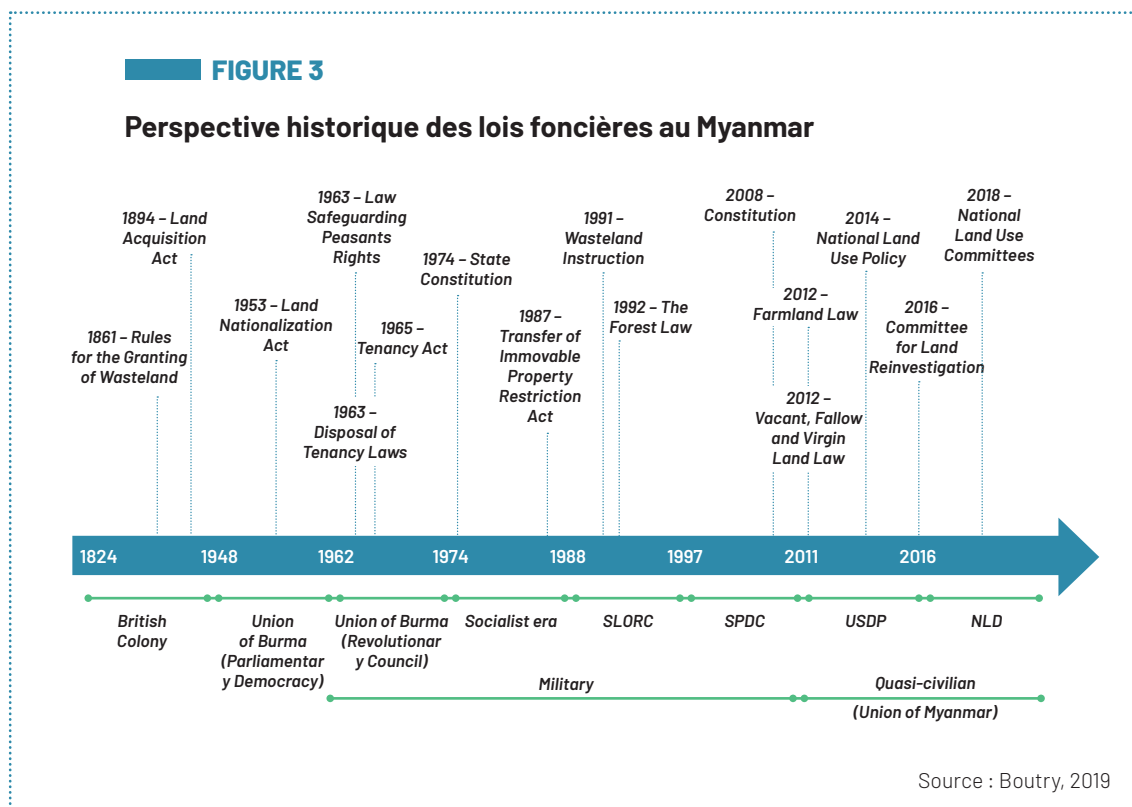
Histoire foncière du Myanmar : de l'occupation à l'investissement

Des superpositions de droits et pratiques. Depuis la conquête britannique, les gouvernements ont tous réorganisé la législation foncière et les régimes de propriété, dissolvant de manière incomplète et inégale les relations de propriété existantes (Rhoads, 2020a), ce qui a souvent mené à la coexistence de nouvelles et anciennes législations. Les résidents utilisent par ailleurs souvent un mixte d'arrangements informels et formels pour revendiquer des biens (Rhoads, 2020b ; Rasmussen et Lund, 2018).

La période dynastique précoloniale distinguait quatre catégories de terres (Boutry, 2019) : les terres privées de la Couronne (confisquées, laissées sans héritiers, formées par les alluvions) ; les terres officielles, attribuées par le roi à des personnes de confiance en échange de services ;

les terres communales, ancestrales et cultivables laissées en friche (*wasteland*) ; et, enfin, des terrains privés, détenus par titre allodial⁵, acquis par défrichage et culture. Cette tenure appelée *dama-u-gya* devenait la propriété privée de celui qui la cultivait, lequel pouvait l'hypothéquer, la vendre et la transmettre à ses descendants. Elle lui restait acquise même s'il la laissait sans culture dix ou douze ans et toute personne qui l'occupait sans son accord pouvait être évincée, mais cela ne se produisait pas dans les faits, car les cultivateurs passaient d'un terrain à l'autre, abandonnant le précédent, et tout nouvel arrivant était autorisé à occuper la terre abandonnée (Hwa, 1965).

La période coloniale fonde le cadre foncier actuel. Dans les hautes terres (ethnies et zones frontières), la propriété était fondée sur l'appartenance clanique, l'enregistrement cadastral n'a pas été introduit et une grande diversité de systèmes de tenues foncières coutumières prévalaient. Dans les basses terres (birmanes), en revanche, l'enregistrement cadastral et l'impôt foncier ont été introduits (Boutry, 2019) pour que les terres produisent des revenus compensant les coûts de leur administration et pour créer un corps de paysans propriétaires stables et prospères (Hwa, 1965), les terres « vacantes et sans maître » tombant dans le domaine public (Mellac et Castellanet, 2015a). La période est caractérisée par le pouvoir des prêteurs, notamment indiens – tant l'État que les agriculteurs pouvant mettre en gage la terre pour les projets coûteux de développement agricole du delta (auparavant inculte) –, et par la multiplication des grands propriétaires, parfois absents, et des sans-terre (Mellac et Castellanet, 2015a). En 1930, un tiers des terres cultivées étaient détenues par des non-agriculteurs et un quart par des non-agriculteurs absents (Boutry, 2019 ; Hwa, 1965).



ENCADRÉ 2**Les règles d'attribution des terres en friche (*wastelands*) en Basse-Birmanie**

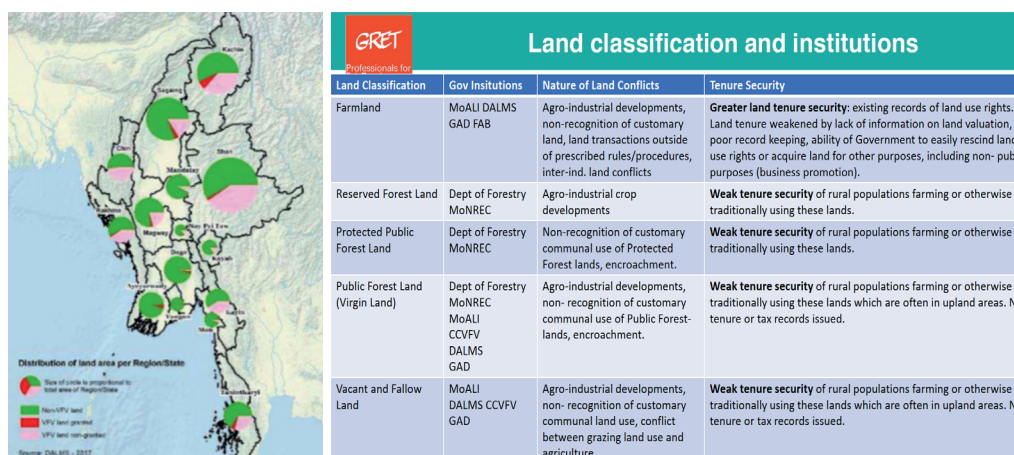
Ces règles ont été définies en 1861 pour pousser à la mise en valeur des terres agricoles du delta, difficiles (malaria) et inondables. Parmi celles-ci, le *squatter system* ressemble au *dama-u-gya*. Tout cultivateur pouvait défricher et s'installer sur une terre vacante. Il était en général autorisé à rester tant qu'il payait l'impôt foncier annuel. D'après le Lower Burma Land and Revenue Act de 1876, après douze années d'occupation et de paiement de l'impôt, le squatter pouvait acquérir un droit de propriété : il ne pouvait plus être évincé et obtenait un droit d'usage et d'occupation permanent et transmissible, y compris par héritage, tant qu'il continuait à payer l'impôt. Ce système a permis aux villageois d'étendre progressivement leurs exploitations. Mais il favorisa également la spéculation foncière et le développement de grandes propriétés foncières détenues par des non-agriculteurs, tandis que les squatters d'origine étaient évincés au profit de prêteurs suite à leur endettement (Boutry, 2019).

Après l'indépendance (1948), avec l'absence croissante des propriétaires terriens liée à l'exode massif de la population indienne (900 000 Indiens quittent la Birmanie en 1942) (Kraas et al., 2014), l'État nationalise les terres (1953) (Leckie et Simperingham, 2009). Cela profite toutefois davantage aux riches agriculteurs qu'aux petits exploitants ou aux sans-terres et, malgré l'effort pour faire cesser le métayage – des terres ont été redistribuées (plafond de 10 acres), mais sur seulement 17 % des terres cultivables –, en 1965, des loyers sont encore versés à 350 000 propriétaires (un tiers d'étrangers), tandis que la dépendance vis-à-vis des prêteurs reste majeure. Le régime militaire de 1962-1988 renforce le contrôle de l'État sur le foncier. À partir de 1963 (avec la *Tenancy Law* et la *Law Safeguarding Peasants Rights*), les droits fonciers ne sont plus que des droits d'usage et tout terrain peut être repris et donné en location par l'État (Leckie et Simperingham, 2009). De 1964 à 1988, une partie des récoltes doit obligatoirement être vendue à l'État à prix fixe (quel soit le rendement de la terre, inégal selon les régions), qui avec le temps devient trop faible. En 1965, la *Tenancy Act* rend les agriculteurs locataires de l'État (terres non transmissibles sauf succession). En 1974, la Constitution réaffirme l'État comme propriétaire de toutes les terres. Après 1978, l'État peut confisquer les terres si elles ne sont pas cultivées avec les cultures prescrites. En 1987, le *Transfer of Immovable Property Restriction Act* restreint le transfert de biens immobiliers, notamment aux étrangers (Boutry, 2019). Les régimes du SLORC puis du SPDC (1988-2011) sont marqués par des « expropriations » foncières intensives. À partir de 1989, un programme d'éviction déplace de force 1,5 million de « squatters » (500 000 à Yangon) et, à partir de 1991, des instructions sur les *wastelands* permet au Comité central d'allouer des terres aux sociétés et entreprises d'État.

La réforme foncière de 2012 suit la tendance initiée dans les années 1980 dans les autres pays d'Asie du Sud-Est continentale. D'une part, les lois principales favorisent l'investissement : *Ward/Village Tract Administration Law* (2012), *Farmland Law* (2012), *Vacant, Fallow and Virgin (VFV) Lands Management Law* (2012), *Forest Direct Investment Law* (2012), *Yangon City Council Law* (2012), *Domestic Investment Law* (2013) et *Special Economic Zone Law* (2014). La *Farmland Law* établit « le droit de posséder, d'exploiter des terres agricoles et d'en tirer profit » (art. 9-a), « le droit de vente, d'hypothèque, de location, d'échange ou de transfert, en tout ou en partie, du droit d'exploitation, conformément aux disciplines prescrites » (art. 9-b) et « le droit au développement foncier en joint-venture » (art. 9-e). Dans les villages, la *VFV Law* donne aux ménages la possibilité de demander jusqu'à 50 acres de terres vacantes pour la production. D'autre part, la réforme est accompagnée par un programme de titrisation massif et hâtif : 8 millions de titres ont été émis entre 2013 et 2016, dans les basses terres principalement (Boutry, 2019), sans que le foncier n'ait été redistribué avant titrisation, figeant les inégalités existantes entre propriétaires et sans-terre ; le Myanmar étant le pays de la région avec le plus haut taux de sans-terre (Ingalls et al., 2018 ; Mellac et Castellanet, 2015b ; Boutry, 2020). En 2019, 90 % des parcelles agricoles avaient un titre foncier ou *Land Certificate* (9 millions de certificats), mais 30 à 50 % de la population active restait sans terre (Mellac et Castellanet, 2015b). Ces réformes ont enclenché de nouvelles pratiques spéculatives, surtout autour des villes principales (Boutry, 2019). La sécurité de la tenure des terres agricoles des plaines du Myanmar est importante, mais reste limitée par le fait que l'État en reste le propriétaire ultime et peut les « réacquérir » (intérêt public, confiscation). Mais l'insécurité foncière est la plus forte dans les zones forestières ou vacantes (VFV), où plus de 3 000 villages n'ont pas de droits fonciers sécurisés (Boutry, 2019). Une *National Land Use Policy* (NLUP) élaborée en 2014 pour renforcer la sécurité de la tenure et harmoniser la gestion des droits d'usage urbains et ruraux du pays (The Republic of the Union of Myanmar, 2016b) n'était pas encore mise en œuvre en 2019 (Boutry, 2019).

FIGURE 4

Distribution des terrains par région et classification de terres et institutions en charge



Sources : GRET MRLG, 2018 ; Boutry, 2019

Yangon : histoire d'une urbanisation dirigée

Quand les Britanniques prennent une première fois l'agglomération en 1825, Yangon était encore une agglomération de plusieurs villages abritant 10 000 habitants dans un environnement dense de marécages et de forêts (Lubeigt, 1995).

L'histoire véritablement urbaine de Yangon démarre en 1852 avec sa reconstruction intégrale par les Britanniques suivant un plan en damier. Jusqu'à la seconde guerre mondiale, devenue centre économique, capitale de la Birmanie et port principal de l'Empire (Kraas *et al.*, 2014), elle abrite également une importante population indienne, dont l'immigration a été encouragée par les Britanniques, qui représente plus de la moitié de sa population en 1931 (Naing et Nitivattananon, 2020). Après l'indépendance, un afflux de population fuyant l'instabilité politique et les situations insurrectionnelles en province sollicite la capitale au-delà de ses capacités infrastructurelles (Kraas *et al.*, 2014) et de logement. En 1983, Yangon comptait 2,5 millions d'habitants.

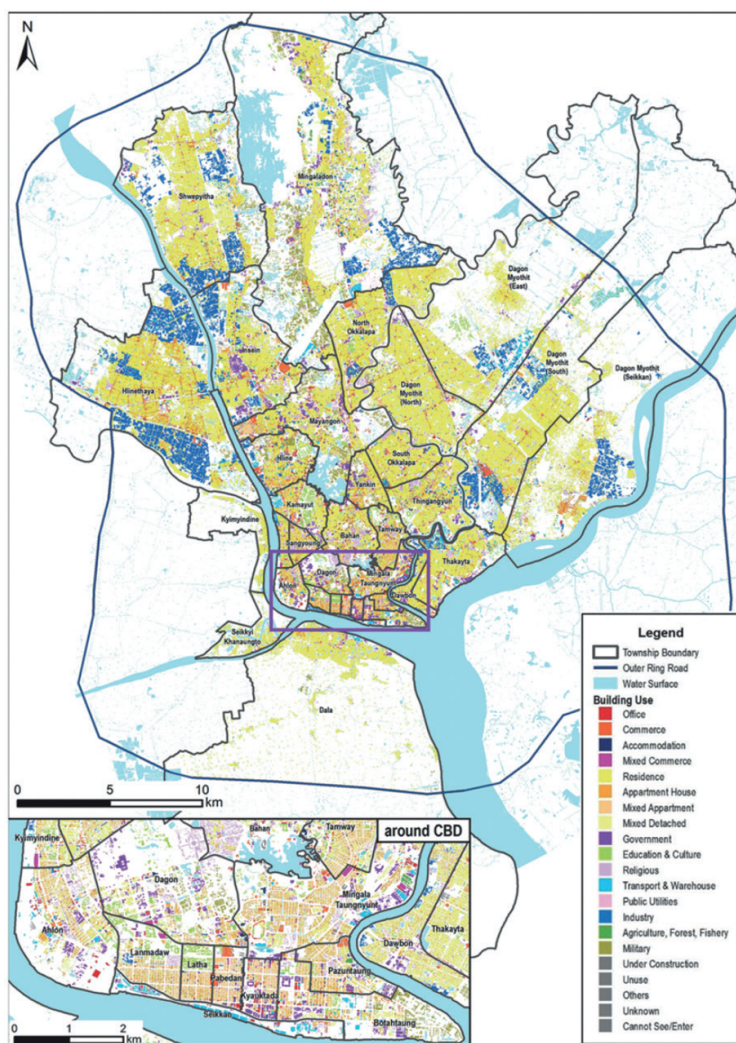
La croissance de la ville est principalement liée à des déplacements forcés de population vers des « villes nouvelles ». Entre 1958 et 1960, trois « villes satellites » sont créées (1959) par le premier gouvernement du général Ne Win – North Okkalapa (pour 75 600 habitants), South Okkalapa (64 400) et Thaketa (55 000) (Kraas *et al.*, 2014) – pour déplacer 167 000 à 200 000 personnes des 56 quartiers dits de « squatters » recensés en 1958. Les terrains agricoles d'accueil sont nus, inondables et mal ou pas équipés en infrastructures, emplois et services (Kraas *et al.*, 2006 ; Clerc, 2020). Développés lentement en raison de leur éloignement, ce sont aujourd'hui des quartiers péri-centraux denses. Au tournant des années 1980 et 1990, des « villes nouvelles » sont créées autour de Yangon (les townships de Hlaing Tha Yar, Shwe Pyi Thar et Dagon Myo Thit) pour relocaliser des centaines de milliers de « squatters » évincés du centre de la ville : 340 000 entre 1985 et 1989, 500 000 dans les années 1990⁶ (1,5 million à l'échelle du pays) (UNCHS, 1991) ; ainsi que des propriétaires réguliers ayant manifesté leur opposition au régime. Des ponts sont construits pour les rejoindre et des zones industrielles pour booster l'économie et l'emploi des habitants, tout en délocalisant des activités industrielles du centre.

Le développement urbain suit les politiques économiques. Une période d'inertie suit le coup d'État de 1962. L'interventionnisme des gouvernements révolutionnaire puis socialiste (nationalisations, notamment des terres, planification centralisée) et un appauvrissement de la population (faible productivité, chômage urbain croissant, déclin des salaires, hausse du coût de la vie) impactent les marchés fonciers et immobiliers. Les règles favorisent les locataires de logement et de terrains : suppression des expulsions et de l'obligation pour les locataires de payer un loyer à leur propriétaire ; rétablissement de cette obligation après 1973 sans pour autant rendre aux propriétaires le droit d'expulser les locataires abusifs ; tribunaux systématiquement favorables aux locataires (Lubeigt, 1989). Après 1988, les régimes militaires du SLORC puis du SPDC introduisent une économie de marché qui favorise la croissance urbaine. Rangoon redevient Yangon en 1989. Équivalent de la municipalité de Yangon, le Yangon City Development Committee (YCDC) est réorganisé pour modifier les limites de la ville, exploiter des usines, utiliser des devises issues de la location foncière ou immobilière, établir des contrats avec des organisations locales ou internationales. Il développe infrastructures routières (routes, ponts, *fly-overs*) et centralités commerciales (marchés, centres commerciaux). L'autorisation de construire donnée en 1990 aux coopératives de logement, entreprises de construction, entrepreneurs et promoteurs privés

provoque un boom de la construction de logements (Kraas *et al.*, 2014). La ville se densifie avec plusieurs programmes du YCDC et du Department of Human Settlements and Housing Development du ministère de la Construction (DHSHD) en PPP : relogement sur place des « squatters » (« *Hut to Apartment* » Scheme) ; *Low-cost Housing* ; *Urban Redevelopment* (Myint, 2015). Beaucoup d'immeubles anciens de deux ou trois étages sont remplacés par des plus élevés dans le cœur historique de la ville. De nouveaux types de projets apparaissent – appartements avec services, condominiums, logements et lotissements haut de gamme, *gated communities*, cités jardins, golfs – et les standards internationaux sont développés (eau et électricité 24h/24, sécurité, communication, commerces, restaurants, loisirs, sports, écoles privées et hôpitaux).

FIGURE 5

Usage des sols et townships à Yangon



Source : Khairunnisa, Hirano, et Uchida 2020

La récente urbanisation incontrôlée des terrains agricoles périphériques

Depuis 2010, le développement urbain a pris un nouveau rythme avec l'ouverture politique, la croissance économique et l'arrivée d'investissements internationaux : intense activité de construction au centre-ville (remplacement de maisons coloniales, constructions de grande hauteur), densification le long des axes principaux, expansion des périphéries. La congestion urbaine et la demande immobilière (logements et bureaux), soulagées un temps par la délocalisation de la capitale vers Nay Pyi Daw en 2005 (nombreux bâtiments publics vidés), ont repris à la hausse. Les prix immobiliers ont explosé avec l'arrivée d'entreprises étrangères, des institutions de coopération internationale et de migrants ruraux fuyant les dégâts du cyclone Nargis et attirés par le développement industriel de Yangon (le nombre d'industries textiles est passé de 180 à 230 à Yangon entre 2011 et 2012⁷). Les quartiers dits de squatters ont crû à nouveau et de nombreux ménages sont allés s'installer en périphérie. En 2013, le gouvernement produit un schéma directeur avec la coopération japonaise (JICA et YCDC, 2013) qui prévoit plusieurs centres secondaires autour de Yangon, ajoutant à l'attraction des terres agricoles périphériques.

Mais ce sont surtout les lois foncières de 2012, en particulier la *Farmand Law*, qui ont déclenché autour de Yangon le développement rapide d'un marché de terrains agricoles à l'extérieur des limites urbaines et la création de quartiers lotis sans autorisation, faits de parcelles clôturées et/ou bâties de petites maisons, généralement construites en matériaux d'origine végétale, habitées ou non. La plaine, les rivières et les fleuves situés autour de Yangon sont soumis à la marée. L'habitat de ces régions est regroupé dans des villages arborés, parfois légèrement en hauteur, mais les terrains agricoles sont inondables. Pour circuler hors de l'eau, les lotisseurs et habitants alignent des sacs de sable formant un sentier au centre de l'emprise de ce qui serait une rue suffisamment large pour être régularisée le cas échéant. Les chemins sont parfois empierrés par les habitants.

Ce marché forme à la fois une réponse au manque de logements abordables et l'opportunité d'investissements fonciers et immobiliers spéculatifs, dans les processus desquels sont impliquées les autorités locales. L'envasement des cours d'eau (*creeks*) amplifie les inondations et encourage les fermiers à vendre. Ces développements sont difficiles à quantifier : il existe quelques très grands quartiers construits en lointaine banlieue, d'autres plus proches des limites de l'urbanisation. Ils se distinguent à la fois des quartiers de squatters et des quartiers officiellement lotis, mais peu construits et laissés en jachère par leurs propriétaires, qui ont l'un et l'autre parfois la même apparence, voire sont contigus.

Parmi les acheteurs de ces terrains, des groupes de femmes soutenus par l'ONG Women for the World achètent en indivision des terrains à faible coût pour construire de petits projets de lotissements immobiliers communautaires. Ce type de projet n'est pas caractéristique de la tendance d'urbanisation, mais : il montre comment s'organise une communauté en développement autour de ce processus et de cette ressource foncière ; il a été remarqué par les autorités pour son adéquation en termes de coût et de qualité d'installation ; il est devenu un modèle de la politique régionale de relogement des squatters.

ENCADRÉ 3

L'insuffisance chronique des politiques de logement à Yangon

Plusieurs programmes de logements sociaux ou à faible coût se sont succédé les dernières décennies à Yangon, sans qu'ils n'aient jamais atteint un nombre suffisant de logements pour satisfaire la demande, ni surtout un prix assez abordable. Réalisés soit par la puissance publique soit en PPP, ils ont surtout produit des logements et condominiums pour les classes moyennes et supérieures (36 000 logements entre 2005 et 2010 ; selon Myint, 2015). À côté des parcelles assainies, le ministère de la Construction n'avait réalisé que quelques milliers de logements pour les ménages à faibles revenus en 2010, dont le relogement de près de 6 600 ménages de « squatters » entre 1993 et 1998. Entre 2005 et 2015, la demande était 3,5 fois supérieure à l'offre (Myint, 2015).

En 2011, le gouvernement adopte une stratégie nationale du logement ambitieuse prévoyant la construction d'un million de logements avant 2030, dont 80 % en PPP et 20 % par le secteur public. À Yangon, plus de 50 000 logements abordables (*affordable*) sont planifiés (50 000 dollars l'unité de 55 m² à Yadanar), et des logements à faible coût (*low cost*) sont conçus pour être vendus entre 3 000 et 12 000 dollars, avec des mensualités typiques de 100 dollars. Une Banque de l'habitat créée en 2014 offre des prêts hypothécaires pour ces projets. Enfin, pour les revenus mensuels inférieurs à 200 dollars, une première opération de logements publics locatifs depuis trente ans a été réalisée en 2016 à Yangon, avec des loyers allant de 35 à 50 dollars.



Logements « abordables » publics de DUHD de Yadanar, Dagon Seikkan, Yangon, 2016 (Source : <https://www.facebook.com/photo?fbid=10208153779902639&set=pcb.10208153781542680> et Opération de 1 200 logements sociaux locatifs publics de Mahabandoola à Dagon Seikkan, Yangon © V. Clerc 2019)

.../...

Le nombre annuel de logements publics construits depuis 2011 est réellement supérieur à ce qui avait été annuellement bâti auparavant, mais il reste insuffisant. Plus de 13 000 logements *low cost* ont été construits (contre quelque 3 000 dans les vingt années précédentes), mais les besoins s'élevaient à 40 000 voire 60 000 par an (Nwal et Panuwatwanish, 2018). Et, surtout, les prix restent trop élevés. Ceux des logements « abordables » sont proches de ceux du marché privé (certaines unités restent invendues). À Yangon en 2013, les trois quarts de la population n'atteignaient même pas les revenus nécessaires pour acheter un logement « *low cost* » (JICA et YCDC, 2013). L'opération locative sociale municipale est plus adaptée. Des « squatters » ont pu y être relogés. Ce niveau de loyer est toutefois encore au-delà des moyens de nombre d'entre eux (beaucoup squattent car ils n'ont pas les moyens de payer un loyer mensuel de 13 dollars) et, surtout, cette opération reste unique : en matière de logement social locatif, le gouvernement met la priorité sur des opérations de rénovation des 20 000 logements locatifs sociaux anciens ou sur des opérations plus spécifiquement destinées aux fonctionnaires.

Source : Clerc, 2020

Pratiques de conversions

2012 est une année pivot pour l'histoire des conversions foncières de l'agricole vers l'urbain autour de Yangon. Depuis 1958, les gouvernements autoritaires successifs avaient relativement maîtrisé l'extension de la ville, avec des limites claires entre les terrains urbains lotis (tous ne sont pas encore construits) et les terres agricoles (et leurs villages). Après 2012, la planification de l'extension urbaine s'est poursuivie (projet de ville nouvelle New Yangon City en 2018) mais, en parallèle, les lois foncières ont impulsé un processus de vente et de conversion des terrains agricoles périurbains et la construction d'extensions urbaines d'un type nouveau.

Une histoire de conversions foncières forcées

À partir des années 1950, le régime a utilisé la planification et les conversions foncières forcées, de l'agricole à l'urbain, pour contrôler l'extension urbaine, éviter la densification du centre et déplacer des populations. Ainsi, dans un contexte de surpopulation du centre-ville et de pénurie de logements locatifs publics en ville, le régime socialiste des années 1970 et 1980 a organisé une « colonisation » urbaine de la campagne environnante. Des parcelles agricoles ont été transformées par leur attribution par l'armée et le parti à leurs membres, retraités et vétérans citadins, ainsi qu'à des villageois déplacés, pour leur installation (lotissements, logements), accompagnant des activités agricoles planifiées pour les besoins de la ville (fermes de culture et d'élevage modernes).

Les conversions foncières forcées ont surtout été utilisées suite à des événements politiques charnières du pays pour la réalisation de « villes satellites » et de « villes nouvelles » créées pour relocaliser les centaines de milliers de personnes évincées du centre-ville, parce qu'elles étaient squatters ou pour des raisons politiques, et pour ouvrir de nouveaux terrains à l'urbanisation pour les fonctionnaires. Entre 1958 et 1960, à l'arrivée du premier gouvernement militaire du général Ne Win, plus de 60 000 parcelles ont été créées lors de la réalisation des nouveaux townships de Thaketa et d'Okkalapa Nord et Sud (UNCHS, 1991), dont plus de 32 000 ont été attribuées aux 200 000 squatters évincés (Naing et Nitivattananon, 2020). Entre 1985 et 1988, plus de 8 000 parcelles ont été créées à Hlaing Tha Yar pour reloger des squatters victimes d'incendies (Lubeigt, 1989 ; UNCHS, 1991). Entre 1988 et 1990, après les événements politiques, le SLORC lotit près de 90 000 parcelles dans les villes nouvelles tout juste créées de Hlaing Tha Yar, de Shwe Pyi Thar et de Dagon Myo Thit. Plus de la moitié ont été allouées aux squatters déplacés et un tiers à des fonctionnaires (UNCHS, 1991). Au total, entre 1988 et 2010, 250 000 parcelles auraient été créées sur des terrains agricoles convertis et distribuées dans ces nouveaux townships de Yangon (UN-Habitat, 2017).

Au tournant des années 1990, pour créer ces parcelles, les droits fonciers que les agriculteurs détenaient sur leurs terres agricoles étaient récupérés par le régime contre une faible indemnisation. « La terre appartenant à l'État, il n[était] nul besoin de négocier avec les exploitants avant de les exproprier [...]. Les exploitants n[avaient] aucun moyen de résister à l'État et [attendaient] leur expulsion qui [pouvait] se faire en sept à dix jours » (Lubeigt, 1989). Les terrains étaient ensuite lotis

ENCADRÉ 4

Attribution foncière dans la ville nouvelle de Dagon

Pour la création de la ville nouvelle de Dagon, la majorité des parcelles a été attribuée par blocs aux ministères, qui pouvaient mettre à disposition de leurs agents des terrains à bâtir ou des logements achevés. Le tracé des 40 000 parcelles et des voies principales du township était réalisé par la division du Développement du Logement du ministère de la Construction. Les ministères étaient responsables de l'aménagement, de l'arpentage, de la construction de logements et des attributions dans chaque bloc. Les fonctionnaires étaient facturés 8 000 Kyats (l'équivalent de 4\$) par parcelle, prélevés à la source et remboursables en cinq ans sans intérêt. Un crédit au logement ou à l'auto-construction était offert jusqu'à 300 000 Kyats à un taux d'intérêt de 5 % sur dix ans. En 1990, 30 000 foyers y avaient été placés et 60 000 fonctionnaires étaient en liste d'attente. La priorité était donnée aux personnes mariées et depuis plus de 20 ans au service du gouvernement. Après une période de permis de deux ans, toutes les parcelles, y compris celles destinées aux squatters, obtenaient un bail de trente ans.

Source : UNCHS, 1991

avec des parcelles de 40 x 60 m² (2 400 pieds carrés) et cédés aux fonctionnaires et aux squatters à bas prix (3 000 à 4 000 MMK la parcelle en 1990). Certains ne pouvaient payer cette somme et des parcelles étaient informellement séparées en deux (20 x 60 m²) ou bien les squatters étaient relocalisés en province (UNCHS, 1991). La division du Développement du Logement du ministère de la Construction en charge du lotissement fournissait des parcelles nues, généralement inondables (anciennes rizières), avec un équipement minimal ou absent (un point d'eau pour 50 à 80 ménages au mieux) et seulement les rues principales hors d'eau (Lubeigt, 1989 ; UNCHS, 1991).

La New Yangon City lancée en 2018 suit la même logique de planification par villes nouvelles sur des terrains agricoles inondables alentours. Des logements sociaux et la relocalisation de squatters y sont prévus (New Yangon Development Company Ltd., 2018). Mais, depuis les lois foncières de 2012, le gouvernement ne peut plus récupérer autoritairement et à faible coût les terrains agricoles. Ces derniers font l'objet d'un marché. Le projet a été confié à un investisseur chinois.

Depuis 2012, des conversions de terrains agricoles qui échappent à l'État

Depuis 2012, les lois foncières ont impulsé de nouveaux processus de conversion des terrains agricoles périurbains. La possibilité désormais officielle pour les agriculteurs de céder, louer, hypothéquer et mettre en gage leurs droits sur les terres agricoles qu'ils cultivent (jusqu'à ils ne pouvaient que les transmettre par héritage) a enclenché le développement d'un marché de parcelles agricoles à destination des urbains en périphérie de Yangon. Les agriculteurs vendaient déjà ces terres malgré l'interdiction avant cette date (Boutry *et al.*, 2016), mais seulement à d'autres agriculteurs. La nouvelle loi fait apparaître une urbanisation d'un type nouveau, quartiers entiers de terrains lotis de façon irrégulière, légalement inconstructibles, clôturés et/ou bâtis de petites maisons, généralement construites en matériaux d'origine végétale, et habitées ou non (voir planche graphique). Ces constructions irrégulières constituent à la fois une réponse au manque de logements abordables et l'opportunité d'investissements fonciers et immobiliers spéculatifs ordinaires, qui échappent aux autorités régionales et nationales, mais dans les processus desquels sont impliquées les autorités locales, des administrations déconcentrées ou des militaires (Boutry, 2015).



Développement sur des terrains agricoles à Hlaing Thar Yar, Yangon © V. Clerc 2015

ENCADRÉ 5**Un précédent dans les années 1980**

Il existe un précédent dans les années 1980 de conversions foncières non planifiées de terres agricoles autour de Yangon. Indépendamment de leur hiérarchie, des « vétérans et fonctionnaires civils retraités venus de Rangoun » avaient développé de « nouveaux villages spontanés » à côté de villages traditionnels rizicoles. Ces migrations urbain-rural ont eu lieu pendant la période de l'injonction politique de « colonisation » de la périphérie au profit de l'alimentation de la capitale. Disposant de quelques capitaux et connaissances techniques (ils bénéficiaient de formations agricoles), ces militaires ont acheté des parcelles situées sur la bordure de villages rizicoles et se sont lancés dans l'horticulture pour la vente dans les marchés.

Source : Lubeigt, 1989

Au début du processus, il y a des agriculteurs, détenteurs de droits agricoles (la terre appartient toujours à l'État), qui cherchent à les céder à des prix urbains, plus intéressants que les revenus agricoles, amoindris par des inondations de plus en plus fréquentes. Ils peuvent ensuite devenir intermédiaires pour d'autres agriculteurs. Très peu divisent eux-mêmes la terre ; ils s'adressent plutôt à un broker pour subdiviser le terrain en lots et trouver des acheteurs. Après division, le prix de la terre est multiplié par deux à cinq (Boutry *et al.*, 2016). À Hlaing Thar Yar, dans le quartier de Mingalar Kkwet Thet dont l'urbanisation a commencé dès 2012, les vendeurs ont également organisé des infrastructures sommaires pour vendre à meilleur prix : largeur de routes aux normes pour une potentielle régularisation, sentiers de sacs de sable pour marcher hors de l'eau lors des inondations, drainage, forage de puits, générateur collectif, une pagode pour donner l'apparence d'un quartier formel, un paiement à YCDC pour l'enlèvement des ordures... (Boutry, 2015). Les infrastructures ne peuvent pas être demandées à YCDC, car les terrains sont en dehors des limites urbaines à l'intérieur desquelles il est compétent, et des titres légaux sont nécessaires (des certificats de résidence temporaires sont toutefois parfois donnés par les *ward administrators*, permettant aux habitants de voter ou d'avoir accès à des emplois). Les agriculteurs ont généralement totalement cessé de cultiver leurs terrains dans l'espoir de convaincre les autorités de les faire passer en catégorie urbaine. Première étape, ils ont obtenu qu'une délégation officielle réunissant YCDC (responsable des terrains urbains) et le ministère de l'Agriculture et de l'Irrigation (responsable du foncier agricole) déclare en 2015 que les terrains du quartier sont trop pollués pour la culture du riz ; et ils espèrent obtenir le formulaire d'enregistrement du terrain en *housing land*, comme cela a été le cas pour des *wards* proches créés dans les années 1990 et formalisés avec la densification de l'habitat. À cette date, le quartier comptait un millier de foyers (Boutry, 2018). Les habitants et ONG participent à ces lobbyings. Les terres de paddy étant les plus nombreuses, les moins rentables (inondations), mais aussi les plus difficiles à convertir en terres urbaines (il faut une décision prise par le Farmland Management Body à l'échelle de l'Union du Myanmar à Nay Pyi Daw), les spéculateurs essaient parfois de les faire passer pour des terres horticoles ou villageoises, plus simples à convertir et où les règles sont moins strictes.

Les autorités cherchent à empêcher et favorisent tout à la fois le processus. Les autorités nationales (ministères), régionales (gouvernement régional) ou du township (Land Management Committee) veulent mettre un terme à ce marché foncier, installant des panneaux informant de l'interdiction d'un usage abusif des terres. Les autorités locales, parfois les mêmes (chef de *Ward* ou de *Village Tract*, *Head of 100 households*), sont impliquées dans le processus, notamment de lotissement et de vente. Elles captent une partie de la plus-value, soit par des pots-de-vin, soit en étant elles-mêmes brokers (intermédiaires). En 2015, elles donnent son nom au quartier et le YCDC vient collecter de l'argent auprès des habitants pour « améliorer les infrastructures » (Boutry, 2018).

Les acheteurs sont de plusieurs types. Ceux qui habitent le terrain acheté sont des ménages qui cherchent des terrains moins chers que dans des zones planifiées. Ils ont parfois alterné propriété et location auparavant, et ils hébergent souvent des connaissances de leur village d'origine. D'autres sont de petits investisseurs cherchant à acheter là où de fortes plus-values sont possibles pour revendre. Les prix fonciers ont été multipliés par cinq en 2012, puis ont encore fortement augmenté avec le *Draft du Strategic Urban Development of the Greater Yangon* de 2013 (JICA et YCDC, 2013) qui couvre ces régions (Boutry et al., 2016). Certains achètent un lot, d'autres des surfaces de quelques acres qu'ils divisent ensuite en lots pour l'habitation. Certains construisent des maisons ou des chambres à louer, surtout dans les zones les plus accessibles de la ville et des emplois. Enfin, plus rarement et à plus grande distance (à 20 kilomètres plus loin pour le district de Htantabin par exemple), des investisseurs bien connectés (*cronies*, hauts fonctionnaires) achètent et revendent pour la spéculation de grandes étendues (de dizaines d'acres) destinées à terme à l'industrie ou à de grands projets immobiliers, sur les bords des routes principales, beaucoup plus onéreux que les bords des routes villageoises et les champs non desservis, mais la construction ne suit pas immédiatement (Boutry et al., 2016).

Les processus sont opaques pour les acheteurs de lots pour le logement. La plupart disent avoir acheté à un fermier, car le vendeur s'est présenté à eux comme tel. Mais certains disent ne pas savoir réellement s'ils ont acheté à la personne qui détenait véritablement des droits, ils ont pu réaliser après coup que le vendeur s'est fait passer pour le fermier ou son représentant, mais qu'il ne possédait en réalité aucun droit sur la terre vendue. Juridiquement, l'acquisition repose sur des contrats de vente (*sell and buy*). Les ménages acheteurs ont conscience de la faiblesse du titre et du caractère inconstructible du terrain. Il peut y avoir plusieurs ventes spéculatives d'un terrain avant la construction d'une maison. Les terres sont identifiées par le bouche-à-oreille.

L'exemple des projets de lotissement de terrains agricoles par des communautés de femmes

Des projets de lotissement communautaire impulsés par l'ONG Women for the World participent à la conversion foncière de terrains agricoles situés à l'extérieur des limites de la ville de Yangon. Les femmes construisent des petits lotissements de maisons en bois sur un terrain acheté ensemble et divisé spatialement (mais pas juridiquement) entre elles. Les terrains sont choisis et négociés avec le vendeur par les communautés de femmes. L'ONG vient en support, mais le prix et l'emplacement sont décidés par le groupe de femmes. Une fois, le vendeur du terrain s'est avéré ne pas détenir les droits d'usage du sol qu'il a vendu. Women for the World fournit un cadre et un soutien pour l'organisation des groupes de femmes pour l'épargne et la construction de leurs petits projets collectifs.

ENCADRÉ 6

Les projets de construction de logements à très faible coût de Women for the World

Créée en 2004 dans l'idée de développer une vie digne et la capacité d'agir des femmes birmanes, l'ONG, dénommée Pyo May Eain en birman, s'inscrit dans l'action quotidienne pour le droit à la ville. Affiliée depuis 2008 aux réseaux régionaux sud-est asiatiques ACHR (Asian Coalition for Housing Rights ou Coalition asiatique pour le droit au logement⁸) et CAN (Community Architect Network ou Réseau d'architectes communautaires⁹), elle organise pour des femmes issues de ces quartiers, généralement locataires, des groupes d'épargne solidaire autour de petites opérations de construction de logements à très faible coût. Son premier projet, en 2009, *Pan Thazin*, a été réalisé avec le soutien financier de l'ACHR, réseau régional d'organisations communautaires de base, d'ONG et de professionnels activement impliqués dans la transmission de modèles alternatifs de développement en faveur des pauvres dans les villes asiatiques (Clerc, 2005). Fatiguées d'être évincées et de voir leurs maisons régulièrement démolies, une trentaine de femmes de North Okkalapa s'étaient réunies en un petit groupe d'épargne collective, qui a pu acheter en 2011 un terrain agricole d'environ 1 850 m² (20 000 pieds carrés) grâce à un prêt du programme ACCA (Asian Coalition for Community Action¹⁰). Après trois mois, les maisons étaient construites, avec un emprunt solidaire de 1 490 dollars par famille (auprès d'une institution de microfinance) pour un lot de 4,5 m x 9 m (15 x 30 pieds), sur un terrain détenu collectivement¹¹, et une maison de 3 m x 5,5 m (10 x 18 pieds) avec des toilettes. Les remboursements de 20 000 Kyats par mois correspondaient au prix de la location d'une petite pièce avec toilettes partagées dans un quartier informel (voir planche graphique). Des travaux d'agrandissement des maisons ont été réalisés en empruntant au groupe de femmes avec un faible intérêt (2-3 % par mois). En 2019, les maisons étaient améliorées, et certaines reconstruites en dur.

.../...



Le projet Pyit Tine Taung (64 logements) réalisé avec le soutien de WFW en 2017 à Hlaing Tha Yar, Yangon © V. Clerc 2018 et une maison améliorée dans le projet Pan Thazin (30 logements) réalisé avec le soutien de WFW en 2009, Yangon © V. Clerc 2019

Entre 2009 et 2019, onze opérations participatives de 29 à 200 logements (718 logements cumulés) ont été réalisées avec l'aide de cette ONG sur des terrains agricoles non urbanisables (Kolovou Kouri, 2019) (voir planche graphique). En même temps, appuyée par des professionnels et le monde académique, l'ONG a mené des actions de sensibilisation et de promotion auprès des autorités pour modifier leur perception des habitants des quartiers informels, et démontrer par les projets que son approche sociale et collective est pertinente et faisable quand la réhabilitation des quartiers n'est pas possible. Le processus a été conçu pour devenir légal et les opérations réalisées avec l'ambition d'être régularisées, mais, pour cela, un statut foncier collectif officiel est nécessaire. Or il n'existe pas de catégorie foncière qui permette ce type de propriété collective de terrains au Myanmar et, avec d'autres acteurs, l'ONG réfléchit à une formule proche des *Community Land Trusts* (CLT)². La sécurité foncière ressentie dans les projets est forte, et les habitants qui avaient auparavant une *smart card* les recensant comme *kyu kyaw* (squatter) l'ont rendue en arrivant dans le projet, ne se considérant plus comme tels. Les projets ont été notamment présentés à la conférence Habitat III de Quito en 2016 sur le stand de ACHR. Le modèle semble également se répandre sur le terrain, au dire d'habitants de l'opération la plus ancienne qui, en 2019, font mention de personnes venues les interroger pour reproduire l'expérience.

L'ONG locale Women for the World a des ressources humaines et informationnelles importantes : surtout sa présidente (présente à Habitat III et à de nombreuses conférences internationales au Myanmar et à l'étranger) ; le réseau international d'architectes engagés CAN ; le réseau international d'activistes ACHR ; de jeunes professionnels locaux ; des étudiants, en architecture ou non ; l'université technologique de Yangon (YTU) ; des architectes enseignants locaux, birmans et étrangers ; d'autres ONG pour des projets communs (Green lotus, Action Aid) ; l'University College London (UCL), l'École nationale supérieure d'architecture de Paris-La Villette et d'autres universités étrangères en lien avec YTU et ayant travaillé avec l'ONG ; d'anciens élèves de UCL travaillant pour l'ONG ; des autorités locales et régionales (notamment du *South Dagon Township*) ; des institutions locales, municipalité, ministères, UN-Habitat ; des petits groupes de réflexion dont fait partie le directeur de la Banque de l'habitat ; des volontaires internationaux. La mobilisation de ce réseau a aidé à ce qu'il n'y ait pas de destructions et à obtenir une promesse officielle de régularisation en 2019.

Ces conversions foncières font partie des conversions pionnières dans l'extension de l'urbanisation de Yangon (voir planche graphique). Les grandes parcelles initiales sont divisées en très petits lots (20 x 40 pieds environ), non redivisés par la suite. Les maisons d'habitation et la maison communautaire sont construites en quelques mois. Le minimum d'infrastructures est installé dès la construction (toilettes, allées, électricité). Les projets sont directement très denses. Au début ils ne sont entourés que de champs, puis un tissu se densifie. Les projets les plus récents

contrastent encore avec le tissu agricole ou mité environnant (les projets construits sur des terrains donnés depuis 2019 par le gouvernement n'ont pas la même densité de maisons, ils sont davantage similaires aux densités des lotissements planifiés, il y a plus d'espace libre, en particulier autour de la maison communautaire). Au moment de la construction, toutes les maisons en bois sont identiques, puis se diversifient, voire sont durcies, avec des petits commerces et des activités. Le terrain agricole non cultivé est directement transformé en quartier d'habitation. La valeur des maisons n'augmente pas, en raison des règlements communautaires très encadrés interdisant la revente de la maison : la personne qui part laisse la maison à la communauté qui la vendra à un remplaçant. Celui qui part ne récupère que le surplus de son investissement par rapport aux autres ; pour le reste, c'est comme un loyer, il le perd. La sécurité foncière ressentie, confirmée par la promesse de régularisation, est forte, en dépit de l'irrégularité de la construction.

Régulation des conversions

Les autorités ont réagi de façon assez diverse aux conversions foncières développées autour de Yangon à partir des lois foncières de 2012. Il n'y a pas de cohérence d'ensemble, mais plutôt une succession de tentatives peu construites. On peut distinguer trois phases. D'abord, entre 2012 et 2015, le gouvernement semi-civil qui a passé les lois de 2012 semble dépassé par les effets de sa politique foncière, et oscille entre régularisation et éviction. Puis, en 2016, le gouvernement nouvellement élu commence par adopter une politique classique d'éviction et de relocalisation en lointaine banlieue, en associant ces développements à la catégorie des « squatters ». En 2019, face à l'opposition que cette politique a suscitée, elle est remplacée par une politique de relogement concertée avec des communautés d'habitantes sous la houlette de l'ONG Women for the World qui avait développé son modèle communautaire depuis dix ans sur ces mêmes terrains agricoles convertis.

2012-2015 : une régulation instable, entre régularisations et évictions

De 2012 à 2015, les institutions gouvernementales sont d'abord dépassées et peu coordonnées face aux extensions urbaines irrégulières sur les terrains agricoles. Les autorités laissent faire tout en entamant un processus progressif de formalisation au cas par cas. La régularisation des conversions foncières de terrains agricoles en terrains urbains nécessite une lourde procédure de changement d'usage des terres et de distribution individuelle de titres, requérant des autorisations administratives de Nay Pyi Daw (Boutry, 2015), car les activités agricoles sont très contrôlées. Chaque terrain agricole a une culture attitrée et, autour de Yangon, le gouvernement est peu enclin à convertir les terres où la culture du paddy, priorité nationale, est imposée.

Des acteurs non gouvernementaux nationaux et internationaux participent aux conversions. Les autorités locales et la municipalité de Yangon (YCDC) coopèrent avec les communautés de femmes et Women for the World pour l'aménagement et la construction des infrastructures de leurs projets de lotissements communautaires (Aung, 2016). L'AFD finance (2015-2019) un projet d'empowerment de la communauté du Ward 67 de Dagon Seikkan mené par un consortium d'ONG (Green Lotus, Women for the World et Action Aid) en vue d'une régularisation à terme.

En parallèle, les autorités nationales procèdent à des évictions¹³. Cependant, elles ne peuvent plus relocaliser aussi facilement qu'elles avaient coutume de le faire, car, en raison même des lois de 2012, il est devenu compliqué et surtout beaucoup plus onéreux d'expulser du foncier agricole les détenteurs de droits à cultiver pour dégager de grandes superficies et créer des villes nouvelles où transférer les populations évincées, comme durant les décennies précédentes.



Sur des zones loties encore peu construites, des panneaux interdisent l'installation en signalant que les terres sont sous l'autorité du General Administration Department (GAD). Thanlyin, Yangon © V. Clerc 2019

2016-2018 : une régulation de rejet, associant les conversions au squat et au profit

En 2016 et 2017, les acteurs des conversions foncières sont considérés comme des squatters et sont inclus dans le projet de leur éviction et relocalisation. À l'arrivée du gouvernement nouvellement élu en avril 2016, le traitement de l'habitat irrégulier de Yangon est transféré au gouvernement régional. Celui-ci fait réaliser au printemps 2017 un recensement des *kyu kyaw*, terme birman pour désigner le « squatter » (littéralement « l'empiéteur qui empiète »), avec l'objectif de les évincer et les transférer dans une ville nouvelle créée pour l'occasion sur des terrains agricoles en lointaine périphérie, comme cela avait été fait dans les années 1950 et 1990. Les habitants des terrains agricoles nouvellement convertis ont été recensés parmi des *kyu kyaw* (Clerc, 2020). Ils ont également reçu la *smart card* plastifiée avec le QR code renvoyant aux informations les concernant dans le recensement (noms des membres de la famille, âges, emplois, revenus, description du bâti, photos...).

La définition des « squatters » au Myanmar dépend des politiques qui les concernent (Clerc, 2020). Les années 2010 sont considérées par les autorités comme celles d'une quatrième vague de formation de *squatters settlements*, après celles du XIX^e siècle et des années 1950 et 1980 (Naing et Nitivattananon, 2020). Les squatters sont d'abord les occupants des terrains publics : les bords de routes, de chaque côté sur une frange de 2 mètres entre les palissades et le passage ; les terrains réservés pour les équipements comme les parcs ; les *wastelands* souvent inondées, dépendant du ministère de l'Agriculture et de l'Irrigation (Boutry, 2015) ; les bords des lacs, cours d'eau et *creeks* ; etc.

Mais les propriétaires des terrains agricoles convertis ont également été inclus comme *kyu kyaw* dans le recensement du gouvernement régional en 2017. Aucun texte ne définit les ménages à inclure dans le recensement. Des agents, formés par le gouvernement régional, ont choisi sur le terrain les ménages à recenser comme tels. D'un strict point de vue légal, ces installations peuvent effectivement être considérées comme du squat, puisque la terre appartient en dernier recours à l'État. Mais les motifs sont plus complexes. Il est à noter que sont également incluses dans cette catégorie les installations irrégulières sur terrains privés urbains lotis par l'État, mais laissés en herbe et sans infrastructures, et offrant un même paysage campagnard, en lointaine périphérie (sud de Thanlyin, est de Dagon...). Les occupants disent les avoir squattés, ou les avoir achetés à des *farmers*, ou simplement être autorisés à les occuper temporairement par leurs propriétaires

ENCADRÉ 7**Le squatter, une catégorie historique au Myanmar**

Sous les Britanniques, le mot squatter est utilisé à la fin du XIX^e siècle pour désigner les occupants cultivateurs légitimes d'une terre vacante acquise par défrichage et culture agricole (proche du *dama-u-gya* de la précolonisation). Leur occupation est légale. Dans les années 1980, les habitants ne peuvent pas s'installer sans autorisation. D'après le secrétaire général du Parti, « la loi sur la Citoyenneté de 1982 prévoit que tous ceux qui vivent en Birmanie doivent obtenir un Certificat de citoyenneté, ou de Citoyen associé, ou de Citoyen naturalisé ou un Certificat d'enregistrement d'étranger. Par conséquent, tout enfant ayant atteint l'âge de 10 ans doit posséder l'un de ces certificats. Les autorités doivent donc, après vérification, fournir l'un de ces certificats pour respecter la loi. [...] Les quartiers de squatters sont désignés ainsi parce qu'ils ne sont pas en conformité avec la loi sur les Municipalités de Birmanie et avec la loi sur la Municipalité de Rangoun. Par conséquent, les gens qui vivent dans les quartiers de squatters peuvent se mettre en règle avec la loi et résoudre en même temps les problèmes qui se posent, en se réinstallant à l'endroit qui leur a été désigné quand ils sont transférés par les autorités dans des lieux jugés adéquats » (*Working People's Daily*, 24 avril 1987, cité par Lubeigt, 1989). La terre appartient à l'État, les personnes jugées « subversives » peuvent donc être expulsées de leur terrain. Les gens restent libres de refuser le transfert sur un site « jugé adéquat » par les autorités, mais se privent de toute existence légale.

Source : Lubeigt, 1989

légaux. Mais le motif principal d'assimilation avec les squatters semble être que les bénéficiaires des conversions foncières sont considérés comme des « profiteurs ». Au Myanmar, il y a une volonté politique très consensuelle de distinguer les *kyu kyaw* qui n'ont pas eu d'autre choix pour trouver à se loger (que la puissance publique envisage de reloger sur des parcelles formellement loties) de ceux qui achètent des terrains pour spéculer (auxquels la puissance publique aimerait éviter de donner un terrain en compensation). Les enquêtes montrent que les autorités locales cherchent à les distinguer sur le terrain, à l'échelle très fine du logement, dans chaque quartier, notamment au moment du recensement. Or, globalement, ceux qui se sont installés sur les zones agricoles sont largement considérés comme des spéculateurs.

Cette politique de déplacement des « squatters » est rapidement abandonnée. Largement décriée par la presse, l'éviction des 475 000 personnes recensées (155 500 ménages) vers ce que la presse a appelé une « ville de squatters » n'est pas viable financièrement, ni surtout politiquement au moment de l'arrivée au pouvoir du gouvernement démocratique tant attendu, en particulier sur ses politiques sociales.

2019-2020 : une régulation d'intégration confiée à une ONG

L'année 2019 constitue un nouveau tournant dans le traitement des *kyu kyaw*, dont font toujours officiellement partie les occupants des terrains agricoles convertis, qui détiennent pour la plupart les *smart cards* plastifiées les recensant comme tels. Le gouvernement régional de Yangon ambitionne toujours de les reloger, mais désormais principalement¹⁴ suivant le modèle des petites opérations de « logement communautaire » (*community-led housing*) développées par Women for the World (WFW), qu'il l'invite à mettre en œuvre à l'échelle de la ville (*Community Housing Scheme*). Pour cela, il met gratuitement à disposition des terrains de différentes tailles qu'il détient dans les six townships périphériques (Hlaing Thar Yar, Shwe Pyi Thar, South Dagon, North Dagon, Dagon Seikkan et East Dagon). L'objectif est de reloger 60 000 ménages *kyu kyaw* qui n'ont pas les moyens d'acheter une terre ou un logement (10 000 dans chacun des six townships).

Le gouvernement définit une nouvelle catégorie foncière spécifique pour cette politique : les « terres communes communautaires » (*community common land*). Cette catégorie foncière donne un contrat de location de la terre pour trente ans (formule habituelle au Myanmar où la terre appartient à l'État et les titres de propriété sont des baux locatifs de trente ou soixante ans), non plus à un individu, mais à une communauté. Le gouvernement s'engage également à fournir les services urbains de base.

Il y a une différence majeure toutefois avec les projets de cette association : l'accès au foncier lui-même. Au lieu de construire des projets participant à la conversion irrégulière de terrains agricoles, comme le faisait l'ONG, le gouvernement propose de mettre gratuitement et légalement des terrains à disposition. Certains sont dans des zones déjà urbaines et loties, mais non construites, comme à Shwe Pyi Thar ou Dagon Myo Thit. D'autres sont agricoles et à lotir, comme la centaine d'hectares pressentie à Hlaing Thar Yar, à proximité de terres déjà converties. Le processus de montage des projets change donc, puisque les communautés n'ont plus à se mettre d'accord sur un terrain à acheter, ni à le financer, mais seulement sur les constructions à installer sur des terrains proposés par le gouvernement et acceptés par l'ONG.

À l'été 2019, la collaboration a commencé avec les autorités et administrations locales, municipales, régionales et gouvernementales (réunions, visites de terrains, enquêtes, workshops) et la politique est annoncée dans la presse (Tun, 2019). Les groupes d'épargne se sont immédiatement constitués et un premier projet de 264 logements a démarré à Shwe Pyi Thar dès la fin 2019 ; il a été terminé en janvier 2020. Fin 2020, plus de 1 000 logements étaient achevés, dont 296 à North Dagon, 150 à South Dagon et 310 autres à Shwe Pyi Thar (source : Google Earth), ce qui constitue davantage de logements construits avec ce programme dans l'année 2020 que le nombre total de logements jusqu'alors réalisés par l'association.

L'ONG chargée des projets s'est trouvée au défi de passer à l'échelle de la métropole. Aucun texte de loi ou règlement n'accompagne le processus, mais plutôt des réunions, des déclarations, notamment dans la presse, et des visites de terrains avec les autorités pour choisir les emplacements. Les premiers terrains proposés par le gouvernement dans les townships périphériques ne sont pas plus éloignés du centre-ville que les projets WFW précédents (voir planche graphique). Insérer 60 000 logements dans la ville imposait toutefois d'identifier un nombre d'emplacements suffisant dans le tissu urbain ou sur ses franges. Un atelier de conception collective, dit de co-création (*co-creation workshop*), a été réalisé fin 2019 par WFW, avec le soutien de CAN, dans le

township de South Dagon dont les autorités étaient proches du pouvoir en place, pour concevoir collectivement une planification du township intégrant de tels projets pour 10 000 ménages. Des visites de terrains et des groupes de travail ont réuni : les femmes des communautés, de jeunes professionnels locaux, des architectes de CAN spécialisés dans la co-création urbaine venus de Thaïlande, d'Inde, d'Indonésie, des Philippines, du Bangladesh et du Japon, des universitaires et enfin les autorités locales du township. Les résultats du travail collectif ont été présentés dans un premier workshop en retour à ces dernières, qui ont dit vouloir poursuivre ces nouvelles pratiques d'action publique en collaboration et favoriser le passage du programme à l'échelle de la ville.

En 2021, le coup d'État du général en chef de l'armée Min Aung Hlaing donne un coup d'arrêt aux politiques en cours. Destiné en premier lieu aux locataires, le programme n'a probablement pas eu le temps de bénéficier aux propriétaires, habitants ou bailleurs, des terrains convertis. Ces derniers restent cependant comptabilisés comme *kyu kyaw* jusqu'à une prochaine politique les concernant.

BIBLIOGRAPHIE

- Aung, T. (2016). *Coproduction of Knowledge on Diversity in Precarious Neighbourhoods: A Key to Renewed Urban Thinking and Policies. Challenges towards Recognition and Adaptation Policy in Yangon*. Présenté à HABITAT III The United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development, Yangon, octobre 17.
- Boutry, M. (2015). *Yangon's Urban Sprawl, Migrants vs. the State? Land (Mis)management, Market Exclusion and « Resistance » in Peri-urban Yangon*. Institut français de Birmanie, Yangon.
- Boutry, M. (2018). Migrants seeking out and living with floods. A case Study of Mingalar Kwet Thet Settlement, Yangon, Myanmar. In C. Middleton, R. Elmhirst, & S. Chantavanich (Eds.), *Living with floods in a mobile Southeast Asia. A political ecology of vulnerability, migration and environmental change*. New York, Routledge, p.42-62.
- Boutry, M. (2019). *Shaping Land Access and Tenure in Myanmar. Historical Construction and Contemporary Realities*. Comité Technique Foncier et Développement, GRET, AFD, ministère des Affaires étrangères.
- Boutry, M. (2020). Internal Migration in Myanmar. In M. Bell, A. Bernard, E. Charles-Edwards, & Yu Zhu (Eds.), *Internal Migration in the Countries of Asia: A Cross-National Comparison*. Cham, Springer International Publishing, p. 163-183. https://doi.org/10.1007/978-3-030-44010-7_9
- Boutry, M., Khin Pyae Sone, Sung Chin Par, & Tin Myo Win. 2016. *Land dynamics and livelihoods in peri-urban Yangon. The case of Htantabin Township*. Research Report, GRET Land tenure Project: Understanding Rural Land Issues to Engage Comprehensive Policy Dialogue in Myanmar, Yangon, GRET-LIFT.
- Brac de la Perrière, B. (1995). Urbanisation et légendes d'introduction du Bouddhisme au Myanmar (Birmanie). *Journal des anthropologues*, 61(1), p. 41-65. <https://doi.org/10.3406/jda.1995.1918>
- Clerc, V. (2005). Les politiques de résorption de l'habitat informel à Phnom Penh. Influence des organisations internationales et contradictions de l'action publique. *Géocarrefour*, 80(3). <https://doi.org/10.4000/geocarrefour.1160>
- Clerc, V. (2020). Des projets d'habitants à une politique d'habitat. Action publique et co-création urbaine pour le traitement des quartiers informels à Yangon, Myanmar. *NAQD*, 38-39(1-2), p. 173-91. <https://doi.org/10.3917/naqd.038.0173>
- Egretau, R. (2015). Le coup d'État du 2 mars 1962 en Birmanie. Perceptions et réactions de la diplomatie française. *Relations internationales*, 164(4), 111. <https://doi.org/10.3917/ri.164.0111>

- Hwa, C. S. (1965). Land Tenure Problems in Burma, 1852 to 1940. *Journal of the Malaysian Branch of the Royal Asiatic Society*, 38(1)(207), p. 106-34.
- Ingalls, M., Diepart J. C., Nhu T., & Hayward, D. (2018). *State of Land in the Mekong Region*. <https://doi.org/10.7892/BORIS.120285>
- JICA, & YCDC (2013). *The Project for the Strategic Urban Development of the Greater Yangon*. Final Report 1, Yangon, The Republic of the Union of Myanmar, JICA (Japan International Cooperation Agency), YCDC (Yangon City Development Committee).
- Khairunnisa, Hirano, K., & Uchida C. (2020). *Yangon Urban Development Management Project, Implementation of Building Survey and Mapping in Yangon by Utilization of ArcGIS Online*. 28/2020.5. https://www.n-koei.co.jp/rd/thesis/pdf/202003/forum28_002.pdf
- Kolovou Kouri, M. (2019). *Aspects of Land in Myanmar Community-Led Housing Projects*. Yangon.
- Kraas, F., Hartmut, G., et Mi Mi, K. (eds.)(2006). *Megacity Yangon: Transformation processes and modern development: second German-Myanmar workshop in Yangon/Myanmar 2005*. Microform., volume 7, Southeast Asian Modernities, Berlin, Lit Verlag.
- Kraas, F., Zin, M., Regine, S. et Zin, N. M. (2014). Yangon: Phase of Urban Development and Expansion. *Journal of the Myanmar Academy of Arts and Science*, XII(6), 125-137.
- Leckie, S., & Simperingham E. (Eds.)(2009). *Housing, land, and property rights in Burma: the current legal framework*. Geneva, Switzerland, Displacement solutions, HLP Institute.
- Lubeigt, G. (1989). Aspects du développement de la zone péri-urbaine de Rangoun (Birmanie). In *La péri-urbanisation dans les pays tropicaux*. Espaces Tropicaux, CEGET-CNRS, p. 327-384.
- Lubeigt, G. (1995). Données stratégiques d'un aménagement urbain en Birmanie, De Rangoon à Yangon. In Clément, P., Clément, S., Goldblum, C. (Eds.), *Cités d'Asie*. Les Cahiers de la recherche architecturale, Marseille, Éditions Parenthèses, p. 35-36, p. 141-151.
- Mellac, M., & Castellanet, C. (2015a). *Histoires divergentes d'une convergence sous tension. Les réformes foncières vers la propriété privée dans quatre pays du Mekong (Birmanie, Cambodge, Laos, Viêt-Nam)*. AFD MAEDI, Regards sur le foncier 1, Paris, Comité technique « Foncier et Développement ».
- Mellac, M., & Castellanet, C. (2015b). Les formes de l'insécurité foncière en Asie du Sud-Est continentale. In *La formalisation des droits sur la terre dans les pays du Sud : dépasser les controverses et alimenter les stratégies*. Comité technique « Foncier et développement », ministère des Affaires étrangères et du Développement international, Paris, Agence française de développement.
- Myint, A. A. (2015). Affordable Urban Housing in Myanmar. Présenté à *Affordable Housing in Asian Cities: How to reach the poor and vulnerable*. IHS Refresher Course, Yangon, décembre.
- Naing, M., & Nitivattananon, V. (2020). Analysis of the Housing Market with the Roles of Private House-Builders on the Middle-Income Group Segment in Yangon, Myanmar. *Journal of Construction in Developing Countries*, 25(1), p. 83-108. <https://doi.org/10.21315/jcdc2020.25.1.5>
- Nwal, S. S., & Panuwatwanish, K. (2018). Social Housing in Myanmar: Issues and Way Forward. Présenté à *Joint Asia-Pacific Network for Housing Research and Australasian Housing Researchers Conference*. Griffith University, Gold Coast, Australia.
- New Yangon Development Company Ltd. (2018). *Socio-Economic Master Plan for New Yangon City*. Yangon, NYDC.
- Rasanen, T. A., Sawdon, J., & Ketelsen, T. (2019). Spatio-temporal assessment of electrification in Myanmar in 2012-2018 using nightlight satellite data. *Preprint*. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.18946.02240>
- Rasmussen, M. B., & Lund, C. (2018). Reconfiguring Frontier Spaces: The territorialization of resource control. *World Development*, 101(janvier), p. 388-399. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2017.01.018>
- Rhoads, E. (2020a). Informal (Justice) Brokers: Buying, Selling and Disputing Property in Yangon. In H. M. Kyed (ed.), *Everyday Justice in Myanmar*. NIAS Studies in Asian Topics, Copenhagen, NIAS Press, p.283-313.
- Rhoads, E. (2020b). Property, Citizenship, and Invisible Dispossession in Myanmar's Urban Frontier. *Geopolitics*, décembre, p. 1-34. <https://doi.org/10.1080/14650045.2020.1808887>

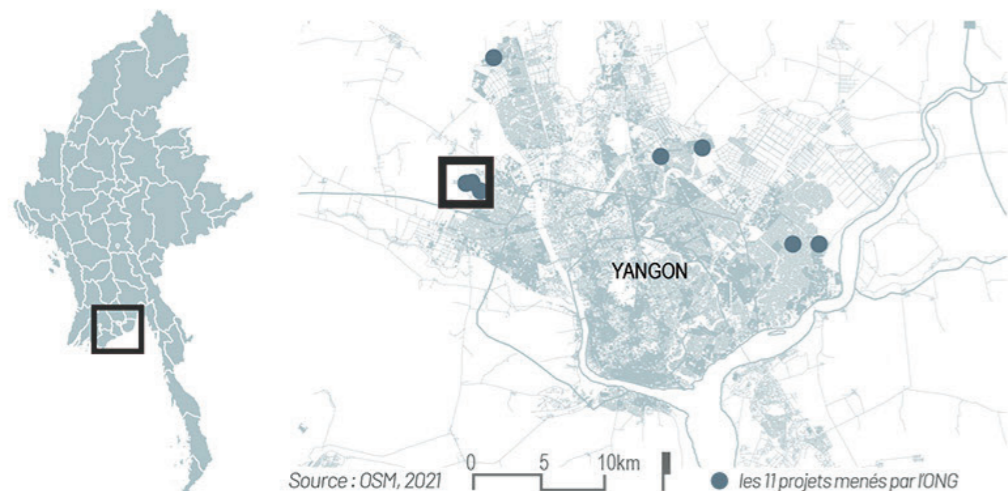
- Tainturier, F. (2008). La gestion des grandes villes, Acteurs et stratégies. In G. Defert (éd.), *Birmanie contemporaine*. Études Asie, p. 343-359.
- Tainturier, F. (2021). *Mandalay and the Art of Building Cities in Burma*. Singapore, NUS Press.
- The Republic of the Union of Myanmar (2016a). *National Land Use Policy*. Yangon.
- The Republic of the Union of Myanmar (2016b). Thematic Report on Migration and Urbanization. Census Report Volume 4-D. The 2014 Myanmar Population and Housing Census, Yangon, Department of Population, Ministry of Labour, Immigration and Population, With Technical Assistance from UNFPA.
- Tin, M. M., & Myint, A. A. (2019). Towards A National Policy Myanmar. Présenté à *The Third International Conference on the National Urban Policy*. Nairobi, Kenya, octobre.
- Tun, E. T. (2019). Yangon to Start Housing Projects for Squatters This August. *Human Settlements Sector Review, Union of Myanmar*. Nairobi, The United Nations Center for Human Settlements (Habitat).
- UN-Habitat (2017). *Mapping Yangon: The Untapped Communities, Phase One Report*. UN-Habitat, Cities without slums.

NOTES

1. 41 % dans des « urban centers » (22 millions) et 24 % dans des « urban clusters » (12,9 millions), les 35 % restants vivant dans les « rural gril cells » (18,8 millions)(<https://ghsl.jrc.ec.europa.eu/CFS.php>).
2. <https://ghsl.jrc.ec.europa.eu/cl.php?wcw=149>
3. <https://ghsl.jrc.ec.europa.eu/CFS.php>
4. <https://agriculture.gouv.fr/birmanie>
5. Un alleu ou franc-alleu est une terre dont le possesseur ne doit pas d'hommage ou de reconnaissance à un seigneur.
6. Cette éviction a officiellement concerné 260 000 « squatters » en 1988-89 (UNCHS, 1991). Ce chiffre est vraisemblablement sous-estimé, car, bien que publié en 1987, il émane d'un recensement réalisé quinze ans plus tôt, entre 1971 et 1974 (Naing et Nitivattananon, 2020).
7. https://www.centroestero.org/FTP/FocusMyanmar_FederChambersCommerce_MYANMAR.pdf
8. <http://www.achr.net/index.php>
9. <http://communityarchitectsnetwork.info/>
10. <http://www.achr.net/activities-de.php?id=1>
11. Généralement, le document de vente *sell and buy* mentionne le nom d'une représentante de la communauté en face de celui de l'agriculteur, tandis qu'un autre document fait la liste, régulièrement mise à jour, des membres du groupe qu'elle représente, mais le foncier reste officiellement enregistré au nom de l'agriculteur.
12. Un *Community Land Trust* est un organisme foncier solidaire (OFS) à but non lucratif ayant pour objet de détenir la propriété de terrains sur lesquels des logements sont bâtis, pour que ces derniers restent perpétuellement à coût abordable et nettement inférieur au prix du marché.
13. <https://www.irrawaddy.com/news/burma/burma-needs-policy-squatters-ye-htut.html>
14. Malgré les réticences dans les administrations, le gouvernement régional de Yangon (YRG) considère que, des quatre modes de relogement qu'il a prévus pour faire face à la question des squatters en 2019, celui-ci est le plus adapté. Les autres, la construction des 1 000 ou 1 500 logements publics *low cost* annuelle du gouvernement régional de Yangon et du DUHD du ministère de la Construction, de même que la vente sur hypothèque ou les programmes en PPP de dortoirs dans les usines, sont considérés comme insuffisants, irréalistes ou inabordables (Naing et Nitivattananon, 2020).

Yangon (Myanmar)

Habitat collectif de relogement des habitants des Kyu Kyaw par l'ONG Pyo May Eain - Women for the World, une recherche de Valérie Clerc

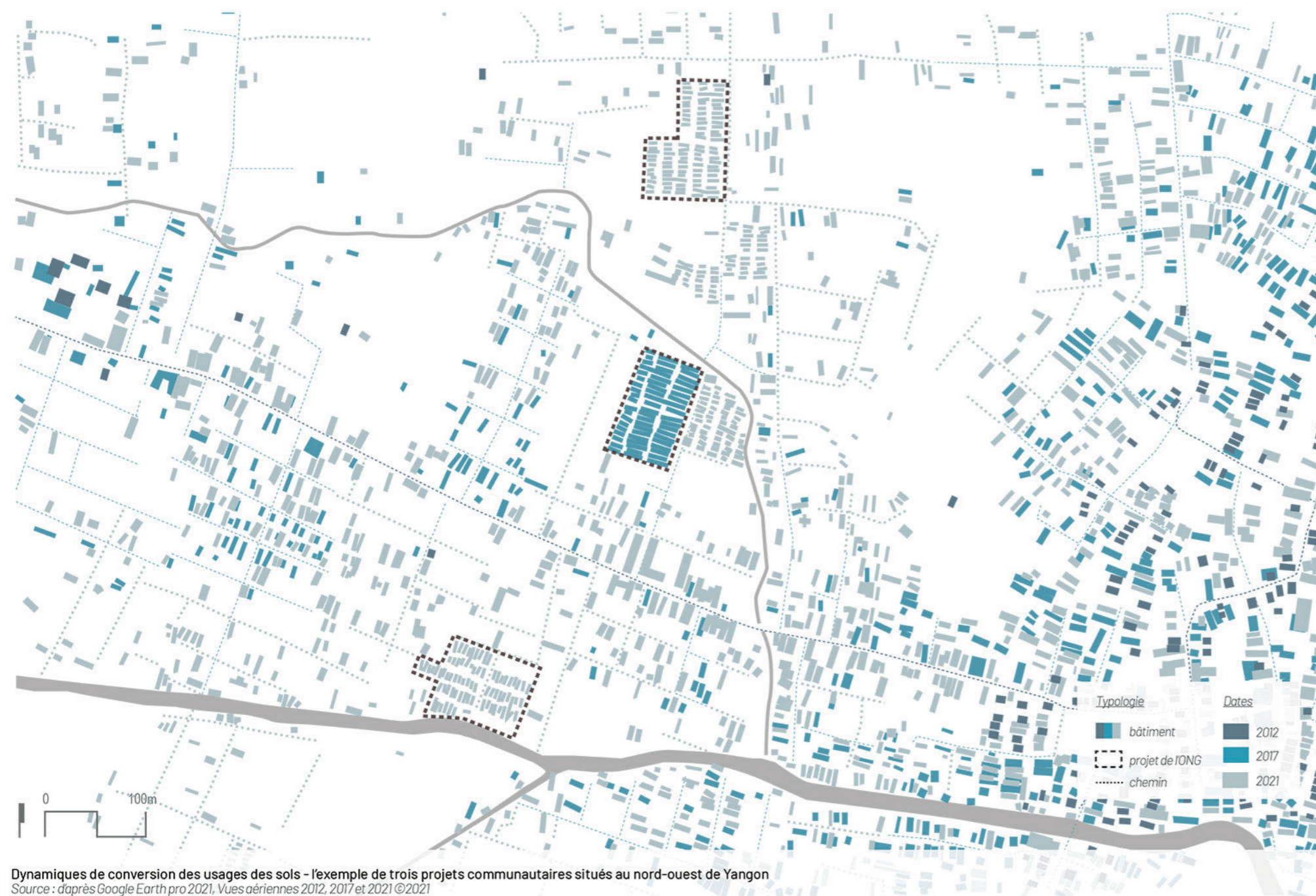


En 2012, après cinquante ans de dictature militaire pendant laquelle la terre appartenait à l'état, de nouvelles lois foncières, notamment la *Vacant, Fallow and Virgin Land Law* et surtout la *Farmland Law* permettant aux agriculteurs de céder, louer, hypothéquer ou mettre en gage leurs droits sur les terres agricoles qu'ils cultivent, ont enclenché le développement en périphérie de Yangon d'un nouveau marché de parcelles agricoles loties de façon irrégulière et légalement inconstructibles.

Surcesterrains, l'ONG birmane Pyo May Eain (Women for the World) a accompagné la construction par d'anciennes locataires des quartiers informels de petits projets collectifs communautaires denses, à très faible coût. En 2019, le Gouvernement régional de Yangon a accepté de régulariser les onze projets déjà réalisés (plus de 700 logements)

et a invité l'ONG à mettre en œuvre ce modèle de « logement communautaire » (*community-led housing*) à l'échelle de la ville, sur des terrains de différentes tailles qu'il détient dans les six townships périphériques, avec l'objectif de reloger l'intégralité des 155 500 ménages des quartiers informels recensés en 2017. Fin 2020, plus de 1000 logements avaient déjà été réalisés, mais le renversement du gouvernement par la junte militaire en février 2021 a stoppé le processus.

La population de Yangon est de plus de 5 millions d'habitants en 2014 et de 7,4 millions pour la Région de Yangon en 2015



Dynamiques de conversion des usages des sols - l'exemple de trois projets communautaires situés au nord-ouest de Yangon
Source : d'après Google Earth pro 2021, Vues aériennes 2012, 2017 et 2021 ©2021

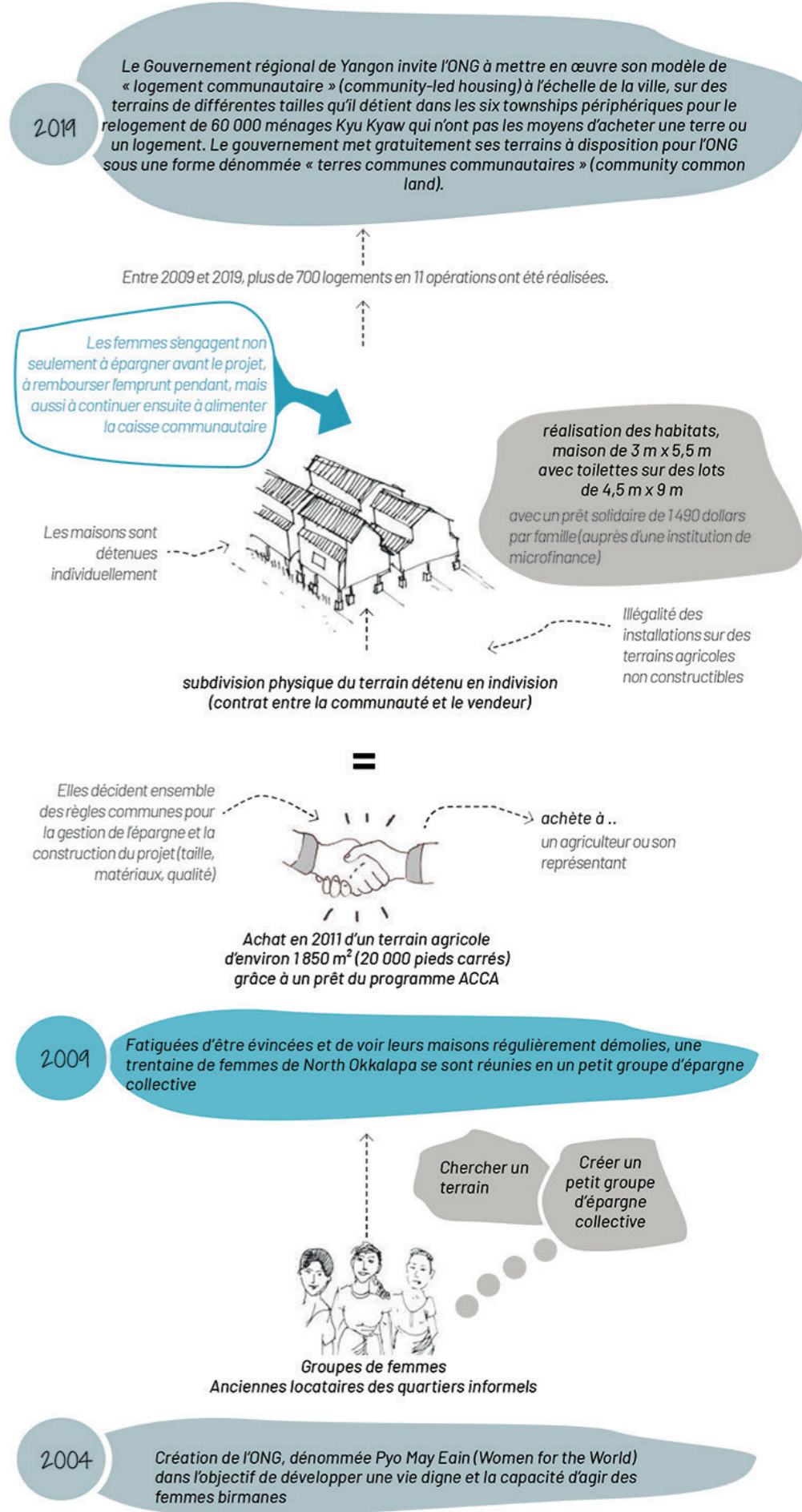


Schéma des dynamiques de conversion des usages des sols des projets collectifs communautaires