



Conversions ordinaires des usages des sols liées à l'urbanisation dans les Suds

Bérénice Bon, Claire Simonneau, Eric Denis, Philippe Lavigne Delville

► To cite this version:

Bérénice Bon, Claire Simonneau, Eric Denis, Philippe Lavigne Delville. Conversions ordinaires des usages des sols liées à l'urbanisation dans les Suds. Comité Technique Foncier et Développement, 108 p, 2023, Ouvrages collectifs. <hal-04185407>

HAL Id: hal-04185407

<https://hal.science/hal-04185407v1>

Submitted on 22 Aug 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

Conversions ordinaires des usages des sols liées à l'urbanisation dans les Suds

Habitation, capitalisation, mutations de l'agriculture



Conversions ordinaires des usages des sols liées à l'urbanisation dans les Suds

Habitation, capitalisation, mutations de l'agriculture

La rédaction de ce rapport et la mise en œuvre du projet de recherche qui est à son origine ont été pilotées par **Bérénice Bon (IRD, UMR CESSMA), Claire Simonneau (Laboratoire Techniques Territoires et Sociétés et UMR Géographie-cités), Éric Denis (UMR Géographie-cités) et Philippe Lavigne Delville (IRD, UMR SENS).**

Ont contribué à la recherche *via* la conduite d'études de cas et la participation à des séminaires de recherche une **équipe de chercheur-es associé-es** : Myriam Ababsa (IFPO), Adeothy Adegbinni (UNSTIM), Armelle Choplin (Université de Genève), Valérie Clerc (IRD, CESSMA), Jean-Philippe Colin (IRD, SENS), Gabriel Fauveaud (Université de Montréal), Julie Gangneux-Kebe (ENSAN, CRENAU), Pierre Kandem (Université de Poitiers), Faten Kikano (Université de Montréal), Murad Kalalkeh (Al Balqa'a Applied University, Jordanie), Auréa Pottier (IRD, SENS), Sina Schlimmer (IFRI), Adama Sow (UCAD) et Jean-François Valette (Université Paris 8, LADYSS).

Ont également contribué par leurs commentaires écrits ou oraux : Valérie Andriamanga, Amel Benkahla, Mathieu Boche, Mathieu Bonnefond, Perrine Burnod, El Hadj Thierno Cissé, Jean-Pierre Chauveau, Hubert Cochet, Jean-René Cuzon, Patrick D'Aquino, Véronique Dorner, Benoit Faivre Dupaigre, El Hadj Faye, Jean-Luc François, Alix Françoise, Hélène Julien, Éric Léonard, Michel Merlet, Mamy Rakotondrainibe, Charlotte Ravaux, Hugo Roy, Irène Salenson, Sidy Seck et Marc Totté.

La diversité des participants, de leurs préoccupations et de leurs positions personnelles est à l'origine de la richesse de ce travail.

Le rapport a été présenté lors d'une réunion élargie de restitution, le 28 mars 2022, qui a mobilisé les membres du Comité technique « Foncier et Développement ». Il ne reflète pas nécessairement les points de vue de l'administration française. Ce document existe également en version anglaise et peut être téléchargé sur le portail « Foncier et Développement » (www.foncier-developpement.fr). ●

Relecture éditoriale : Marie-Christine Polge

Mise en page : Nancy Cossin

Imprimé par l'imprimerie ISI Print (France), mai 2023

Imprimé sur papier recyclé.

PRÉFACE

Partout dans le monde, les terres agricoles, pastorales et forestières sont menacées. Elles disparaissent actuellement à une vitesse bien plus rapide qu'on ne le pense et bien au-delà des besoins liés à l'urbanisation et à la croissance démographique.

Les données habituellement utilisées, qui se fondent sur l'extension du bâti, en d'autres termes sur les marques « observables » de l'habitat, ont du mal à rendre compte de la diversité d'acteurs, de logiques et de processus à l'œuvre dans la conversion des usages des sols. Car pour prendre la mesure des bouleversements en cours s'agissant de la transformation de l'usage des sols cultivés ou à l'état de nature à des fins d'habitation, il faut regarder ce qui se passe au niveau de la parcelle. Ce phénomène de conversion d'usage des sols ne se distingue pas toujours par une construction ; le processus peut en effet s'étaler sur une longue période et connaître différentes étapes : morcellement progressif, mise en friche ou affectation temporaire à d'autres types d'activités (maraîchage, vergers), réalisation d'une clôture, puis enfin construction. Dès la première transaction, et bien que rien ne semble se passer sur la parcelle, ces terres obéissent pourtant déjà à d'autres logiques de valorisation et sont en réalité définitivement perdues pour l'agriculture ou pour la biodiversité.

Ces travaux du Comité technique « Foncier et Développement », basés sur une dizaine d'études de cas empiriques en Afrique et en Asie, nous invitent à porter notre attention sur ces dynamiques et sur les logiques d'acteurs qui les sous-tendent. Moins médiatisée que les investissements à grande échelle, mais aux conséquences aussi importantes (si ce n'est davantage) sur l'environnement et sur la résilience des populations rurales, cette question mérite de s'y intéresser car elle détermine l'avenir des territoires ruraux et périurbains. Sous l'effet d'anticipations par les acteurs quant aux aménagements publics projetés et à l'arrivée future de la ville, ces conversions se déroulent en effet parfois très loin de celle-ci.

Les processus à l'œuvre, pratiques des acteurs et conditions institutionnelles, politiques et économiques qui les favorisent, sont bien décrites dans cet ouvrage. Les résultats des neuf études de cas, qui donnent à voir de manière concrète les conséquences de ces dynamiques, nous interpellent tous. Comment freiner ces conversions qui s'alimentent principalement de la captation de la rente foncière par quelques groupes d'acteurs ? Comment mieux les encadrer et les réguler pour que les besoins légitimes liés à l'habitat ne donnent pas lieu à des processus d'exclusion et de dépossession foncières voulus ou subis ? Quels mécanismes pourraient permettre de tirer profit de l'opportunité liée à ces conversions d'usage des sols et des plus-values qu'elles génèrent pour abonder les budgets des collectivités locales et financer le développement local, et non les bénéfices des investisseurs privés ou le capital financier de certaines élites économiques et politiques ?

Trouver des réponses adaptées sur les territoires concernés pour faire face à tous ces enjeux suppose d'adresser conjointement différents défis et de sortir des approches sectorielles. Ce rapport donne quelques pistes : mettre en place les conditions d'une amélioration de la gouvernance locale et de la décentralisation pour que les collectivités puissent se financer à partir d'une fiscalité vertueuse et non grâce à des opérations spéculatives et souvent peu encadrées ; considérer et prioriser les besoins des plus vulnérables pour que les « ventes dans un contexte de détresse agraire » ne soient plus la seule option et penser des instruments de politique assurantielle pour permettre aux plus précaires de faire face aux accidents de la vie. Ou encore assumer la confrontation des intérêts pour une négociation même asymétrique plutôt que des coups de force et des conflits, ce qui implique de mettre en place des dispositifs de concertation et de participation.

Conformément à la mission du Comité Foncier, ces travaux contribuent à alimenter les réflexions sur les politiques foncières tout en insistant particulièrement sur ces « zones grises » où les bricolages institutionnels et les pratiques des acteurs « ordinaires » façonnent de manière irréversible les trajectoires des territoires ruraux. Tant que certaines autorités locales, nationales ou acteurs économiques continueront d'organiser et de bénéficier de plus-values considérables sur des opérations foncières issues de conversions d'usage, comment les acteurs ruraux pourront-ils contribuer à faire évoluer les législations nationales et locales pour que leurs droits fonciers légitimes soient reconnus et sécurisés ?

Face aux crises multiples que de nombreux pays traversent et qui risquent de s'accroître encore sous les effets des changements climatiques et de la croissance démographique, il s'agit d'un enjeu crucial pour assurer la souveraineté alimentaire des populations, préserver les liens sociaux et la biodiversité naturelle et cultivée des territoires. Et surtout, pour pouvoir transmettre le capital environnemental dans les meilleures conditions possibles aux générations futures. ●

Gilles Kleitz, *Directeur exécutif des Solutions de développement durable (SDD)*
À l'Agence française de développement (AFD)

SOMMAIRE

- 7 **Résumé**
- 11 **Introduction**
- 19 **CHAPITRE 1. Mesurer l'étalement urbain : un phénomène d'urbanisation intense et diffus dans les Suds**
 - 19 Estimer le foncier susceptible d'être converti
 - 21 Un décrochage entre la croissance démographique et l'extension du bâti
 - 23 Préciser les variations d'usage des sols
 - 25 Une nécessité d'inclure les terres mises en friche dans les mesures de l'urbanisation
- 29 **CHAPITRE 2. En amont : ventes et décisions de conversion sur les terres rurales**
 - 30 La diversité des terres et des acteurs ruraux
 - 32 Mutations au long cours des sociétés rurales et changements des pratiques foncières
 - 34 Logiques d'action des détenteurs de terres rurales
 - 35 - Des usages agricoles maintenus et transformés
 - 37 - Des stratégies hybrides combinant agriculture, vente de terres et/ou promotion foncière et immobilière
 - 38 - Les multiples registres des ventes de terres rurales : ventes de détresse, dépossessions potentielles et officielles, commerce de parcelles
 - 41 Des impulsions majeures données par les programmes étatiques d'aménagement urbain et la planification métropolitaine
 - 46 Des dispositifs locaux d'aménagement urbain qui stimulent les conversions de manière diffuse
 - 47 Le rôle catalyseur des acteurs privés de la promotion foncière et immobilière

49	CHAPITRE 3. Acquisitions et cessions de terres
50	Cession de terres par la puissance publique
51	Des convergences d'investisseurs nationaux et internationaux dans l'acquisition de terres
54	Initiatives individuelles, projets de ménages, acheteurs modestes
59	Classes de multipropriétaires et liens avec les affaires commerciales
59	Mutualiser l'argent pour accéder à la terre
63	CHAPITRE 4. En aval : qu'est-il fait de la terre ?
64	Opérations de lotissement et de morcellement
67	Valorisation économique par la promotion immobilière ou l'autoconstruction
71	Fixation du capital et anticipations spéculatives : conserver la terre nue, en attendant
73	Procédures d'autorisation et d'officialisation des changements d'usage
75	Insécurité et conflictualité foncière
75	Synthèse
79	CHAPITRE 5. Enjeux et outils de régulation et de contrôle
81	Des grilles d'analyse renouvelées pour penser les politiques publiques
83	- Engager une régulation : le besoin d'une vision éclairée, partagée et d'une réflexion sur les conditions d'effectivité de l'action publique
83	- Différentes approches et échelles de la régulation
84	- Prendre la mesure des contradictions de l'action publique
87	Recommandations
87	- Renforcer le dialogue entre recherche et action publique sur la maîtrise foncière dans les interfaces rural/urbain
90	- Assumer la confrontation des intérêts pour une négociation même asymétrique plutôt que les coups de force et les conflits
91	- Développer une régulation juridique en faveur de la justice sociale et environnementale
92	- S'appuyer sur les instruments de planification et de prospective pour mettre en cohérence les différentes approches sectorielles et les temporalités
92	- Soutenir les capacités de gestion locale
96	Bibliographie
106	Table des encadrés
107	Table des figures
108	Table des photos

Résumé

Ce rapport porte sur les modalités de conversion des usages du sol dans les Suds en lien avec l'urbanisation. Par conversion des usages des sols, nous entendons la transformation d'un sol cultivé ou naturel en sol destiné à une valorisation économique autre que l'activité agricole : promotion immobilière, autoconstruction, thésaurisation et spéculation. Nous nous arrêtons sur différentes étapes du processus de conversion : les changements de possédants, l'acquisition des droits fonciers, les transactions, les divisions parcellaires, les valorisations par la construction, la promotion immobilière (lotissements, projets immobiliers de différentes tailles, etc.) ou les mises en friche (parcelles bornées qui restent non bâties). La conversion des usages des sols porte sur des espaces variés : terres cultivées, espaces communs, zones sensibles d'un point de vue environnemental, etc. Selon les contextes, ses étapes ne se déroulent pas dans le même ordre, et n'impliquent pas les mêmes acteurs.

Les conversions de grande ampleur générées par les grands projets d'aménagement, les infrastructures, l'industrie et les activités extractives ou les accaparements à grande échelle en milieu rural ont été largement examinées cette dernière décennie. En revanche, la manière dont les habitants, détenteurs de droits fonciers locaux, les acteurs économiques locaux, les élus locaux – en somme les acteurs ordinaires – acquièrent des parcelles et les détournent de leur usage antérieur dans une perspective de capitalisation, d'habitation ou de développement d'activités économiques n'est guère documentée. Pourtant, il s'agit d'une dynamique de grande ampleur, diversement orientée par les cadres réglementaires et les impulsions données par les acteurs publics, qui reste mal identifiée.

Ces conversions émergent de dynamiques à l'œuvre depuis déjà plusieurs décennies : croissance urbaine à différentes échelles, mutations des normes juridiques locales d'accès à la terre en milieu rural, poussée des marchés fonciers ruraux et urbains, montée en puissance des acteurs privés et financiers dans la production foncière et immobilière ainsi que l'aménagement urbain.

Les conversions prennent cependant une ampleur inédite, visible à travers l'observation des dynamiques de l'étalement urbain (partie 1). Il ressort de ces observations à l'échelle mondiale, avec de forts contrastes régionaux, que l'augmentation du bâti est globalement plus rapide que la démographie ; que la croissance urbaine ne concerne pas seulement les villes existantes mais également des villages qui s'urbanisent selon des formes plus diffuses et rarement enregistrées dans les recensements officiels. À une échelle plus fine, on peut observer

des surfaces mises en friche, souvent morcelées, du foncier en attente dont il est crucial de comprendre les logiques de production et les surfaces concernées. L'étalement urbain ne se réduit finalement pas à une extension des constructions sur des espaces naturels ou inhabités. Le décrochage entre la croissance démographique et les sorties du foncier agricole ou naturel signifie qu'il est obsolète de concevoir une « urbanisation » uniquement dans la continuité des taches urbaines existantes. Les dynamiques observées sont complexes et multifformes. Les fonctions économiques du foncier comme valeur refuge et support de création monétaire prennent de l'importance.

Ensuite, ces conversions concernent une gamme élargie d'acteurs, de logiques et de processus (partie 2 et partie 3). Loin d'une production urbaine et foncière duale, entre filières formelles et informelles, et opposant acteurs ruraux et urbains, le rapport montre un continuum de pratiques et d'acteurs, ainsi que les concurrences et les dynamiques à l'œuvre dans ces processus. Les acteurs sont multiples et peuvent adopter simultanément ou successivement des pratiques contrastées (maintenir une activité agricole et vendre une partie de leurs terres par exemple). Ce continuum mouvant et cette complexité sont façonnés par des dynamiques territoriales (pression démographique, conditions environnementales) et des politiques publiques (projets d'aménagement, trajectoires nationales de l'immobilier, bancarisation de la propriété, financiarisation de la production urbaine et foncière), mais aussi des mutations socio-économiques et juridiques (évolution des normes foncières locales, pressions climatiques sur l'agriculture et les espaces fragiles) et parfois des trajectoires sociales ou individuelles (émergence de classes moyennes, aspirations et imaginaires) particulièrement rapides dans les Suds.

Les décisions de conversions sont prises sous l'influence d'une combinaison de facteurs : affaiblissement de l'attractivité et de la rentabilité de l'activité agricole ; insécurité foncière pour ceux qui cèdent leurs droits fonciers ruraux ; besoins en logement et en un support d'épargne pour ceux qui acquièrent ces droits ; grands projets publics et lotissements communaux ; réformes néolibérales de la production foncière et immobilière qui ouvrent le secteur aux intérêts privés. Elles concernent ainsi toute une gamme d'acteurs aux ressources inégales, notamment en matière économique (capital disponible et accès au crédit) et sociopolitique (connaissance des réglementations et capacité d'influence sur celles-ci), sans que le rapport de force puisse se lire de manière univoque comme une dépossession des acteurs ruraux par des acteurs urbains **(partie 2)**.

Les circuits de l'argent, en amont et en aval des ventes de terre, sont cruciaux dans ces processus. L'expansion du crédit bancaire est notamment en cause, avec des forts contrastes régionaux dans le degré d'articulation des marchés fonciers et du crédit hypothécaire. Les fonctions du foncier comme garantie d'épargne et d'investissements spéculatifs, et comme valeur refuge dans des contextes de dérégulation, se renforcent dans de nombreux cas. Ainsi, le bâti n'est pas le seul marqueur de ce qui est sorti d'un milieu naturel ou cultivé **(partie 3)**. De nombreuses terres sont vendues, achetées, revendues, morcelées en petits lots mais laissées en friche, avec des aménagements sommaires. L'anticipation des gains économiques de l'étalement urbain est le moteur de nombreuses transactions et conversions des usages des sols. Nous mettons aussi en évidence l'importance des micro-transactions (continuum d'acteurs avec des ressources en capital très hétérogènes) et de l'échelle de la parcelle (division des domaines en micro-lots) dans ces phénomènes, venant compléter des études foncières fournies en matière de grands accaparements de terre.

Ces différentes modalités de conversions des sols ont des impacts marqués sur les dynamiques d'urbanisation, et influent sur de nombreuses problématiques : **détérioration de l'environnement, inégalités socio-économiques et besoin de protection sociale, pression sur l'agriculture familiale et stérilisation de sols fertiles, risques financiers à de nombreuses échelles, poids porté sur les autorités en matière d'infrastructures et de services. Les régulations semblent nécessaires (partie 4)**. Compte tenu de la diversité des secteurs de politiques publiques concernés, ces régulations ne peuvent s'appuyer uniquement sur les outils classiques de planification, de zonage et de protection de périmètre agricole. Les dimensions socio-économiques et financières de ces conversions doivent être abordées de front, en étant attentifs aux éventuels effets de filtrage des acteurs économiques, aux interactions avec le milieu naturel, à la cohérence des échelles d'action publique, et aux capacités réelles des acteurs de la régulation. ●

Introduction

Ce rapport porte sur les modalités de conversion des usages du sol dans les Suds en lien avec l'urbanisation. Il s'inscrit dans la continuité de travaux antérieurs du CTFD, notamment le livre blanc sur la gouvernance foncière et la sécurisation des droits dans les pays du Sud¹ (2009), la journée d'étude sur le foncier urbain du 27 juin 2017, et les travaux sur les acquisitions foncières à grande échelle (2016).

Entre 2000 et 2015, l'Asie, l'Afrique et l'Amérique latine cumulent pas moins de 128 000 km² urbanisés, soit 73 % de l'ensemble des mutations d'usage des sols dans le monde durant cette période. Le continent africain expérimente le plus fort étalement du bâti, la surface construite y a presque doublé depuis 1990, et c'est en Europe qu'elle s'étend le plus lentement (Pumain, 2020).

Ces conversions des usages du sol prennent place dans un contexte de fragilité croissante des environnements naturels. Les fronts d'urbanisation accueillent une demande de logements et un besoin patrimonial grandissants. L'artificialisation des sols et les mises en friche y accroissent les effets du changement climatique. L'urbain se conjugue aujourd'hui à une nécessité de préserver l'environnement : les ressources en eau, les recharges des nappes phréatiques, le couvert végétal. Le rural doit être quant à lui abordé en tenant compte de l'essor des activités non agricoles comme de l'incertitude croissante (réversibilité des activités et aléas climatiques). **L'objectif visé par le chantier était de documenter ces dynamiques et d'identifier des principes d'action permettant de mieux préserver les ressources naturelles et les zones agricoles.**

Les enjeux que traversent ces conversions sont considérables. Les superficies concernées ne cessent d'augmenter. D'une part, la marchandisation de la terre et les conversions des usages des sols sont des composantes majeures de la croissance économique : elles sont concomitantes de la croissance économique et encouragées par des politiques d'émergence, d'infrastructures, et les réformes dans les secteurs du foncier, de l'immobilier et du secteur bancaire, visant l'insertion dans des circuits de financements internationaux. D'autre part, ces conversions questionnent la diversification des activités économiques dans les zones rurales, les transformations des activités agricoles et des moyens d'existence des sociétés rurales. Enfin, elles

1. <https://www.foncier-developpement.fr/publication/gouvernance-fonciere-et-securisation-des-droits-dans-les-pays-du-sud/>.

constituent la manifestation concrète la plus évidente de la transition urbaine dans la plupart des pays des Suds. Leur étude permet d'interroger les trajectoires d'urbanisation, notamment au regard des enjeux environnementaux, comme la préservation de l'environnement et de la biodiversité et l'atténuation des changements climatiques. La mise en œuvre des Objectifs du développement durable, notamment l'ODD 11, et celle du Nouvel Agenda urbain ne pourront faire l'économie d'une réflexion sur les « terres en devenir » à l'étude ici.

Par conversion des usages des sols, nous entendons la transformation de l'usage d'un sol cultivé ou naturel à des fins d'habitation. Nous examinons ainsi les pratiques observées sur le terrain (à partir d'enquêtes de terrain ou d'images satellitaires) et non les décisions publiques en matière de classification ou de zonage (bien que celles-ci entrent en ligne de compte dans les dynamiques de conversion). L'étude se concentre sur les conversions liées à l'urbanisation, considérant les usages du foncier relatifs à la construction d'un logement, à la promotion immobilière, à la thésaurisation ou à la spéculation foncière, liés à la proximité d'un centre urbain ou à la perspective de l'avancée du front urbain. Les conversions pour les infrastructures d'intérêt national ou régional (routières, etc.) et celles liées aux activités productives ne sont pas considérées dans ce travail². Nous nous intéressons aux conversions opérées par des acteurs ordinaires (habitants, détenteurs de droits fonciers locaux, acteurs économiques et élus locaux, etc.), qui ont recours à des ressources économiques, sociopolitiques et relationnelles variées pour mener à bien ces conversions, dans un rapport variable au droit positif, négocié et parfois très distant, tout en s'y articulant.

Cette approche nous permet de poser un regard original sur les dynamiques foncières. Elles ont été largement analysées ces dernières années au prisme d'une généralisation des politiques néolibérales et de l'essor spectaculaire des flux financiers internationaux dans la production urbaine (Aveline-Dubach *et al.*, 2020). Ces perspectives sont importantes. Les cadres de l'action publique ont en effet été profondément modifiés dans les Nords à partir du début des années 1980, puis dans les Suds dès le début des années 1990, favorisant la place du marché, notamment dans la production et la gestion des villes, par des réformes de libéralisation, de privatisation, notamment du domaine public, de réduction des dépenses publiques et de décentralisation. Ces transformations institutionnelles ont permis le déploiement de nouvelles formes d'accumulation du capital dans les espaces métropolitains et ont favorisé la financiarisation de la production urbaine, comprise comme la transformation des biens immobiliers en actifs financiers par le déploiement des nouvelles techniques d'ingénierie financière. Les espaces urbains sont désormais mis en concurrence pour attirer les flux financiers globaux et deviennent objets de spéculation, notamment à travers l'immobilier. La réalisation d'audacieux projets urbains centraux et de villes nouvelles innovantes matérialise la captation de ces flux financiers, et les efforts de *city branding* des dirigeants locaux (Vishwanath *et al.*, 2013 ; Cirolia et Berrisford, 2017 ; Croese, 2018).

L'ensemble de ces travaux a permis de mettre en évidence les liens entre la transformation des cadres macroéconomiques et institutionnels et la production matérielle des espaces urbains, et d'avancer que les dynamiques foncières ne peuvent être désormais analysées qu'en articulation étroite avec les marchés immobiliers et financiers. Abordés sous un angle critique, notamment dans le sillage de David Harvey, ces travaux ont également insisté sur les dépossession engendrées par ces dynamiques, le creusement des inégalités, et la perte généralisée de maîtrise foncière par les États (Sassen, 2014). Une production scientifique

2. Cf. notamment le chantier du CTFD sur les Zones économiques spéciales (ZES).

importante concerne l'étude des grands projets, les zones franches ou les villes nouvelles, les expropriations pour les ZES et les infrastructures, et l'accaparement de terres par les acteurs transnationaux.

Relativement surplombantes, ces analyses peinent cependant à mettre en évidence les nuances locales de ces transformations (Aveline-Dubach *et al.*, 2020). Les villes des Suds et en particulier les villes africaines sont sous-représentées dans ces travaux en études urbaines. Certes, le tournant néolibéral et entrepreneurial y a bien eu lieu, mais selon des nuances locales importantes. Trois caractéristiques majeures doivent être soulignées concernant les Suds.

La première concerne la place toujours importante des États et gouvernements locaux dans la gouvernance foncière. De nombreuses nations post-coloniales détiennent encore de larges réserves foncières et/ou s'appuient sur les législations relatives au domaine de l'État pour orienter les nouveaux développements urbains et parfois en capter les rentes (Lorrain, 2017 ; Denis, 2011). Ces acteurs sont également présents dans la conduite et la commercialisation des projets, comme le montrent des recherches empiriques mettant au jour les connivences et arrangements politiques dans ces montages (Labbé et Musil, 2017 ; Fauveaud, 2020).

En deuxième lieu, l'appropriation de la ressource foncière reste un enjeu central dans ces territoires, à différentes échelles et pour une large gamme d'acteurs, notamment parce que le foncier y garde un rôle majeur en matière d'épargne et parfois d'accès au crédit, attisant toutes les convoitises foncières (Denis, 2017 ; Bertrand, 2021 ; Bertrand et Bon, 2022). En ce sens la thématique de l'investissement immobilier n'a pas évincé celle du foncier sur ces aires géographiques et culturelles, qui est d'ailleurs largement alimentée par la recherche ruraliste. Si de nombreux travaux qui portaient leur attention sur l'accaparement des terres rurales dans les Suds se sont tournés vers les questions de marchandisation des sols et de spéculation en lien avec les dynamiques d'urbanisation, ils conservent le « biais de l'accaparement » (Aveline-Dubach, 2017) et se focalisent surtout sur le rôle dominant des acteurs transnationaux et gouvernementaux. De récentes études sur ces formes d'accaparement soutiennent que les débats doivent se tourner aussi vers la demande urbaine et les logiques endogènes qui nourrissent ces acquisitions foncières. Celles-ci incluent une diversité d'acteurs et des acquisitions foncières sur de petites parcelles, plus fragmentées, plus diffuses et moins visibles que les grands projets immobiliers et d'infrastructures (Steel *et al.*, 2019). Dépasser cette lecture en termes d'accaparements implique de préciser les sources de convoitises foncières, et de tenir compte des dynamiques plus ordinaires et populaires (Choplin, 2020 ; Karaman *et al.*, 2020). À titre d'exemple, ce tournant est visible dans les études foncières et urbaines en Inde. Ce pays qui rassemble plus de 300 millions d'urbains a une dimension continentale qui en fait un laboratoire d'étude privilégié pour ces enjeux théoriques. De récents travaux sur les conversions des sols sur les franges rurales des métropoles montrent que les acquisitions et conversions des sols impliquent des petits propriétaires de terres agricoles, des autorités traditionnelles de villages, des intermédiaires, des entrepreneurs et des agents immobiliers locaux sans accès au capital transnational. Ceux-ci négocient avec des acteurs étatiques subalternes pour l'accès au foncier, la formalisation de transactions foncières et la conversion des usages des sols (Cowan, 2018 ; Gururani et Dasgupta, 2018 ; de Bercegol *et al.*, 2021). Les pratiques de calcul des risques, de négociation, d'anticipation des plus-values de ces acteurs sont moins étudiées que celles des grandes firmes et des acteurs gouvernementaux. Elles dessinent les bases d'un « capitalisme vernaculaire » adossé à l'investissement foncier (Upadhyay, 2020). Outre ces circuits de l'argent, ces transformations des terres sont intimement liées aux structures de propriété agraire, aux conditions environnementales et au jeu relationnel avec les représentants

de l'État (Mukhopadhyay *et al.*, 2020 ; Vijayabaskar, 2020). Ces travaux mettent ainsi en lumière les dynamiques de logement populaire, les trajectoires d'investissement ancrées dans les territoires et les conversions de micro-parcelles.

En troisième lieu, le statut juridique du foncier reste au cœur de ces processus de transformation. La diversité des formes de possession, leurs limites ou incomplétude, comme la diversité des modalités de transfert de propriété sont à l'origine de nombreuses discontinuités dans la manière dont les conversions d'usage peuvent se produire : dépossession et éviction rapides de certains occupants d'un côté, résistances populaires, interdits politiques ou symboliques, ou encore ralentissement juridique des projets de l'autre. Alors que le foncier dans les Suds, et particulièrement en Afrique, est encore largement analysé au prisme des droits coutumiers, de nombreux travaux encouragent à le penser davantage en termes de faisceaux de droits, de continuum et de pratiques juridiques hybrides ou négociées, dans un contexte de pluralité structurelle des normes (Colin *et al.*, 2022). Les travaux sur les marchés fonciers ruraux montrent la vivacité des transactions et les changements dans la conception des droits fonciers, les jeux complexes entre formalité et informalité, et l'influence de la demande urbaine sur la marchandisation des terres rurales (Colin, 2017), suggérant qu'un décloisonnement entre études urbaines et rurales est absolument nécessaire.

Finalement, nous retenons de ces travaux l'importance d'articuler l'analyse des dynamiques foncières locales à la mondialisation et la financiarisation des économies, **sans pour autant considérer que les phénomènes globaux surdéterminent les transformations locales**. Nous tentons ici de combler les manques par une méthodologie fondée sur des études de cas et des échelles d'analyse attentives aux régimes politiques et économiques locaux d'accumulation et de circulation des capitaux en lien avec les changements d'usage du sol. Il s'agit également de décloisonner les approches par l'urbain ou le rural et de sortir de la « charge morale » souvent avancée à propos de l'urbanisation et de la marchandisation des terres rurales (Bertrand, 2021, p. 23) en examinant finement comment se nouent les relations marchandes. Enfin, nous accordons une place centrale à la question des inégalités, pour tenter de comprendre de manière nuancée qui sont les gagnants et les perdants de ces processus de conversion du foncier pour des usages liés à l'urbanisation, plus particulièrement pour l'habitat.

Le présent travail engage une approche empirique et attentive à la diversité des intérêts en jeu et à la complexité des configurations spatiales de ces conversions – alors que les dynamiques foncières de l'urbanisation restent souvent analysées de façon duale, présentant les intérêts des acteurs urbains comme surdéterminant la continuité de l'accès au sol des populations rurales, et les droits fonciers coutumiers phagocytés par le droit officiel ou positif. Nous nous arrêtons ainsi sur différentes étapes du processus de conversion : l'acquisition des droits fonciers, les transactions marchandes quand elles adviennent, les divisions parcellaires, les valorisations par la promotion immobilière (lotissements, autopromotion, etc.) ou les mises en friche (lots qui restent non bâtis, mais extraits de leur valorisation agricole). Il s'agit de comprendre à quel moment, où et comment s'effectuent les conversions d'usage des sols, de repérer les acteurs impliqués dans ces processus, les éventuelles stratégies de résistance à ces conversions, les situations de coprésences de plusieurs usages (agriculture urbaine et zones résidentielles par exemple) et les dimensions temporelles de ces usages différenciés et des anticipations de rente foncière. Les hypothèses sont que les impacts sociaux de ces processus de conversion dépendent des acteurs en jeu et surtout de l'étape à laquelle ils interviennent. Le fait que la conversion ait lieu avant ou après la cession (ou la perte) des droits par les détenteurs fonciers ruraux entraîne des conséquences majeures.

L'approche choisie implique de se focaliser sur les dynamiques territoriales, en dépassant un clivage urbain-rural, voire en s'affranchissant de la notion de « territoire périurbain » difficile à identifier précisément et, de fait, devenue assez insaisissable. Si ces conversions manifestent souvent un frottement entre un milieu rural et un environnement urbanisé avec les usages qui y sont associés respectivement (activités agricoles, activités d'extraction, environnements protégés, forêts, déserts versus habitat, activités de production et de services, capitalisation foncière, etc.), il est devenu obsolète de concevoir une urbanisation uniquement dans la continuité des taches urbaines existantes. Il n'est plus question d'une périurbanisation systématique, ni même d'une conversion uniforme des terres agricoles en parcelles bâties ou à lotir. La terre peut devenir en tout point le support concret d'actifs financiers, d'un accès au crédit et de la financiarisation de la production urbaine, transformant les paysages d'une manière inédite, renouvelant et généralisant des formes de mitage. L'enjeu n'est plus, en ce sens, de contenir la pression urbaine avec des limites ou des cordons autour des villes.

Les dynamiques observées sont complexes et multiformes, les acteurs impliqués relèvent de légitimités diverses. L'imbrication du rural et de l'urbain se fait sur des espaces bien plus larges que le seul « péri-urbain » classique. Les achats de terre par des acteurs non agricoles – maintenant la vocation agricole du foncier acquis ou affichant une ambition de placement et d'épargne – peuvent s'étendre à bonne distance de l'influence directe des acteurs métropolitains. Inversement, des espaces agricoles subsistent dans les villes. Les enjeux de placement et de circulation de l'argent sont vifs. Ce rapport met en avant les pratiques, les négociations et les rapports de force plutôt que les droits fournis en principe par les « papiers » fonciers, même si ces derniers interviennent dans les conversions foncières.

La démarche méthodologique s'appuie sur une analyse des dynamiques d'urbanisation à l'échelle sous-régionale, tirant bénéfice des récents apports de la télédétection et de programmes internationaux sur la question, qui ont permis d'évaluer ces évolutions selon des critères morphologiques précisés et des statistiques nationales harmonisées. Le rapport s'appuie également sur des **études de cas empiriques** menées par un collectif de chercheurs spécialistes des territoires concernés³, selon une trame de questionnement commune. Listées en page suivante, ces études de cas sont présentées dans le volume 2 de ce rapport et accompagnées, pour chacune, d'une planche cartographique synthétique et analytique.

Les études de cas sont contrastées. Avec l'ambition de sortir des études monographiques, il s'agit de mettre en évidence : les processus transversaux et les formes communes des conversions, les chaînes d'action et les pratiques d'acteurs récurrentes, mais aussi la diversité des processus selon le degré de pression démographique, l'intensité de la demande en logements et les formes de production immobilière, la capitalisation bancaire et l'accès des ménages au crédit, les temporalités des politiques de l'émergence (grands projets, grandes infrastructures), ou encore le niveau d'insertion dans l'économie mondiale, l'attractivité et l'ouverture aux investissements transnationaux.

3. Si des enquêtes de terrain spécifiques à ce programme de recherche ont rarement pu être menées en raison de la crise sanitaire mondiale, les études de cas se basent toutes sur une connaissance approfondie, empirique (enquêtes antérieures) et de long terme des terrains concernés.

ÉTUDES DE CAS MENÉES DANS LE CADRE DE LA RECHERCHE

Territoire	Titre/sujet	Chercheur-es
Sénégal, région de Dakar	Conversions foncières liées à la ville nouvelle de Diamniadio	Philippe Lavigne Delville, Adama Sow
Bénin, région métropolitaine de Cotonou	Morcellements et marchés fonciers dans un corridor urbain et littoral fragile	Claire Simonneau, Adeothy Adegbinni, Hugh Dato
Côte d'Ivoire, franges rurales d'Abidjan	Projets de lotissement par les détenteurs fonciers villageois	Jean-Philippe Colin, Auréa Pottier
Kenya, franges rurales de Nairobi. Kitengela (comté de Kajiado) et Thika (comté de Kiambu)	Pratiques des investisseurs dans les marchés fonciers ruraux sur des terres privées agricoles ou semi-arides et pastorales	Bérénice Bon
Tanzanie, franges rurales de Dar Es Salam	Acteurs, processus et dispositifs de régulation des marchés fonciers périurbains	Sina Schlimmer
Jordanie, périphérie du Grand Amman	Conversions des terres agricoles et pastorales par la construction de coopératives privées de logement	Myriam Ababsa, Murad Kalaldehy
Liban, camps à la frontière avec la Syrie (Dalamieh)	Émergence et pérennisation de camps de réfugiés syriens sur des terres agricoles	Faten Kikano
Inde, région de Pondichéry (Bahour)	Économie des micro-lots fonciers	Éric Denis
Birmanie, Yangon	Marchés fonciers et accès au foncier en commun pour le logement populaire	Valérie Clerc

La première partie de ce rapport est consacrée aux récentes mesures de l'étalement urbain et aux dynamiques d'urbanisation explorées par des analyses spatiales. Elle met en évidence le décrochage entre une croissance démographique urbaine qui ralentit et une extension du bâti, et plus encore la stérilisation des sols (qui ne sont plus cultivés, sont en friche, mais pas encore bâtis) qui n'a de cesse de s'accélérer sur tous les continents. Des terres irriguées ou des pacages communautaires laissent ainsi la place à un assemblage de petits lots laissés en friche avec des aménagements très sommaires et pour des périodes plus ou moins longues. Ces lots sont conservés ou revendus dans la perspective d'une valorisation urbaine et résidentielle à venir. La couche arable supérieure du sol peut être commercialisée, rendant le changement d'usage irréversible.

Les deuxième, troisième et quatrième parties sont centrées sur les pratiques de conversions des usages des sols. Elles identifient les acteurs et les processus autour de trois séquences : décisions de conversion (partie 2), transferts de droits ou acquisition (partie 3), usages ultérieurs du foncier (partie 4). Ce séquençage permet d'ouvrir la boîte noire des conversions

pour analyser les articulations entre transferts des droits sur la terre et changements d'usage. Il montre qu'on ne peut pas présager d'un modèle ; ces articulations peuvent prendre des formes variées, la conversion pouvant avoir lieu avant ou après le transfert de droits et se déployer en plusieurs étapes – morcellement, vente, construction, etc. La stérilisation des terres sans mise en valeur et les anticipations économiques de l'étalement urbain sont le moteur de nombreuses transactions et conversions des usages des sols, le bâti n'étant pas l'unique marqueur représentatif de ce qui est extrait d'un milieu naturel ou cultivé.

Ces parties exposent une gamme étendue d'acteurs, très inégalement dotés en capital, et qui se retrouvent en concurrence pour le contrôle des terres à convertir et la maîtrise du processus de conversion, et donc pour le contrôle de la rente associée à la conversion. Elles suggèrent un processus de financiarisation par le bas du foncier, c'est-à-dire l'activation des circuits du capital financier en amont et en aval des ventes de terre, articulée à l'expansion du crédit bancaire et à l'usage du foncier comme garantie d'épargne rentable. La terre sert ici de valeur refuge dans des contextes d'instabilité financière, de forte inflation et de faible inclusion bancaire.

Elles mettent également en évidence l'importance des micro-transactions qui concernent l'échelle de la parcelle ou la division des domaines en micro-lots. Ce processus puissant s'ajoute à l'accaparement des terres rurales à grande échelle, étudiée principalement dans la littérature académique en relation aux flux internationaux de capitaux et aux grands projets entraînant l'éviction des communautés locales. Il en ressort différents types de configuration urbaine. Dans les territoires à proximité de centres urbains en forte croissance, les transformations répondent pour la plupart à une demande collective ou individuelle des citoyens pour des lots à bâtir. Face à l'attractivité des gains dans ces marchés fonciers, la spéculation est forte, et certaines pratiques tendent vers une professionnalisation de la promotion immobilière et de l'accumulation foncière spéculative. D'autres zones de conversion se concentrent autour des infrastructures (« effet route ») et des périmètres devant accueillir des grands projets, parfois très éloignés des centres urbains. Certaines études de cas mettent également en évidence des processus d'étalement urbain qui n'induisent pas l'arrivée de personnes extérieures ; les acheteurs venant des bourgs ou des villages environnants qui s'étendent et se transforment.

La dernière partie souligne les enjeux de régulation liés à ces changements d'usage des sols. Elle met en évidence la diversité des problématiques concernées, à laquelle une approche cloisonnée, centrée sur une seule politique foncière ou de zonage, ne saurait répondre. En particulier, nos résultats montrent que le changement climatique et les stratégies de diversification des activités économiques dans le milieu agricole poussent bon nombre de propriétaires terriens à être actifs dans les ventes. Ces ventes sont aussi alimentées par la crainte de voir les terres accaparées par l'État ou des acteurs influents. Elles anticipent des transformations potentielles afin d'en conserver une maîtrise locale. L'insécurité foncière et l'insécurité des revenus poussent à vendre plutôt que de risquer de tout perdre dans une préemption mal indemnisée. Ce dernier point pose une nouvelle réflexion faisant le lien entre transition urbaine, agriculture et enjeux environnementaux. Finalement, les conversions renforcent et produisent de nouvelles inégalités socio-économiques et d'accès aux ressources. Le rapport suggère en dernier lieu, à l'endroit des acteurs publics et de la coopération, quelques principes d'action et leurs conditions d'effectivité pour accompagner ces transformations des territoires. ●

CHAPITRE 1

Mesurer l'étalement urbain : un phénomène d'urbanisation intense et diffus dans les Suds

L' ampleur et les modalités de l'étalement urbain sont l'objet de controverses. Les analyses des décennies précédentes étaient limitées par les sources d'observation. Depuis une dizaine d'années, les apports de la télédétection et la redéfinition des agglomérations urbaines selon des critères morphologiques harmonisés à l'échelle mondiale permettent :

- >> de mesurer précisément l'étalement du bâti des agglomérations urbaines ou rurales ;
- >> de rendre compte des changements d'occupation du sol, de la densification et des variations d'usage, de « l'hyper-centre » au « rural profond » ;
- >> de réévaluer le bilan statistique de la population urbaine dans les Suds, jadis tributaire des seuls recensements nationaux, de définitions variables à l'échelle du continent et de biais politiques de catégorisation des établissements humains ;
- >> de représenter les orientations spatiales prises par ces grandes poussées et redistributions démographiques ;
- >> de produire des estimations du type de foncier susceptible d'être converti et les superficies foncières concernées, ainsi que de modéliser les transformations à venir.

Estimer le foncier susceptible d'être converti

Prolongeant les tendances observées entre 1980 et 2010, des études récentes estiment le foncier susceptible d'être converti à une échelle globale. Ces travaux amènent également à rappeler l'efficacité extrême du peuplement urbain qui héberge une part désormais majoritaire des habitants de la terre dans un bâti qui n'occupe que 0,6 % de la surface terrestre émergée.

Il n'en reste pas moins alarmant que, selon les travaux de Gao et O'Neill (2020), la part totale du foncier urbanisé pourrait augmenter en 2100 de 1,1 million à 3,6 millions de km². Soit entre 1,8 et 5,9 fois la surface urbanisée en 2010.

Entre 2000 et 2010, l'Europe s'est couverte de 15 000 km² de bâti urbain en plus et le continent africain de quelque 17 000 km². Chen *et al.* (2020) estiment de 50 % à 63 % l'expansion du bâti sur des surfaces cultivées en 2040, et de 30 % à 44 % sur des zones de forêts et de pâturages, avec un impact sur la production agricole globale de 1 % à 4 %.

Encadré 1

REDÉFINITIONS ET NOUVELLES SOURCES DE DONNÉES SUR L'URBAIN

Les définitions de l'urbain varient selon les pays concernés, voire même au sein d'un même pays lorsque différentes reconnaissances politiques du statut urbain coexistent selon les administrations. L'urbain du recensement peut alors être différent de celui des ministères en charge des villes. Ainsi, on considère comme ville dans les recensements :

- >> au Kenya : 2 000 habitants ou plus ;
- >> en Tanzanie : pas de valeurs numériques pour la taille et les densités, mais plutôt en termes de fonctions politiques et économiques, beaucoup d'habitants hors des activités agricoles ;
- >> au Bénin : 10 000 habitants ou plus ;
- >> au Sénégal : *idem* ;
- >> en Côte d'Ivoire : *idem*, mais aussi les unités entre 4 000 et 10 000 habitants où la plupart des habitants exercent des activités non agricoles, et certains centres administratifs.

Le rapport de l'OCDE (2020) estime que 80 % des petites agglomérations africaines ne sont pas comprises dans les classifications urbaines. Des grandes agglomérations de plus de 500 000 habitants peuvent également être exclues de ces classifications.

En Inde, selon les résultats du programme de recherche sur l'urbanisation subalterne (Denis et Zerah, 2017), la croissance urbaine se matérialise en grande partie par la multiplication des localités de plus de 10 000 habitants qui restent classifiées comme villages. Par exemple, dans l'État du Bihar, dans le nord de l'Inde, de très nombreux villages rassemblent près de 10 000 voire 60 000 habitants. Dans l'État du Kerala, dans le Sud, 1 072 unités locales rassemblant plus de 10 000 habitants étaient toujours catégorisées comme villages lors du dernier recensement de 2011.

Moriconi-Ebrard montre dès 1993 les biais pour des études comparatives de l'urbanisation induits par l'utilisation des données de l'ONU-Habitat qui sont très lacunaires (Moriconi-Ebrard, 1993). Pour sa thèse sur la diffusion spatiale de l'urbanisation entre 1950 et 1990, il crée la base de données harmonisées à l'échelle mondiale Geopolis qui est la plus précise en ce qui concerne le décompte de la population urbaine. Elle ne permet pas toutefois de suivre précisément l'expansion des zones bâties. Le programme Geopolis s'appuie sur des documents cartographiques, des photos aériennes et des images satellitaires pour la délimitation du bâti et sur les données de recensement pour la population. Il compare ainsi les dynamiques d'urbanisation selon le critère, d'une part, d'agglomérations comptant au moins 10 000 habitants et, d'autre part, d'une absence de discontinuité de plus de 200 m entre deux bâtiments. Cette méthodologie est appliquée au monde entier. La base de données est mise à jour en Afrique avec le programme Africapolis⁴, et au Brésil avec la base de données Brasipolis⁵. En Inde le programme de recherche Suburbin : *subaltern urbanization in India*⁶ a également utilisé la méthode Geopolis.

4. <https://africapolis.org/en>

5. <https://www.fct.unesp.br/#!/pesquisa/brasipolis/apresentacao/>

6. <https://suburbin.hypotheses.org/>

D'autres bases de données sont disponibles pour suivre l'étalement du bâti dans le monde de façon diachronique et harmonisée : *Modis Land Cover Data* (MODIS LC), *Climate Change Initiative Land Cover Data* (CCI-LC), *Global Human Settlement Layer* (GHSL), *LandScan Settlement Layer* (LandScan SL)...

GRUMP (*Global Rural Urban Mapping Project*) exploite des données satellitaires de la NASA pour modéliser sur trente ans les emprises au sol du bâti, la consommation de ressources, les pertes de terres agricoles et de forêts liées à l'expansion urbaine. La résolution des estimations est très agrégée et ne peut donc donner que des grandes tendances. Elle sous-estime très fortement les dynamiques d'urbanisation dispersées, l'émergence des petites villes et des gros villages.

Après 2016, la Banque mondiale, l'OCDE et l'Union européenne s'accordent pour proposer des données harmonisées sur l'urbanisation. Ces institutions retiennent trois formes de peuplement du monde plus ou moins denses : les villes (majorité de la population dans un centre urbain), les clusters urbains et les banlieues, les aires rurales et les villages ou les populations dispersées.

La Commission européenne soutient dès lors le développement de la base de données GHSL. Les données sont libres et aisément accessibles : les interprétations des images satellitaires sur l'extension morphologique du bâti avec une résolution à 40 m ou 250 m. Elle met également à disposition une grille de population avec une résolution de 250 m, en utilisant des données de population au niveau des municipalités et des districts ; et une résolution de l'ensemble des données synthétisées à 1 km.

Les données intitulées *Degree of Urbanization* sont fournies pour les années 1975, 1990, 2000, 2015 et 2018, et proposent une mise en relation des données de population et de l'empreinte du bâti. Elles se présentent selon les trois niveaux de densité : les centres urbains (quadrillage géométrique de 1 km de résolution avec au moins 1 500 habitants par km² et une population totale minimale de 50 000 habitants) ; les clusters urbains (cellules contiguës d'au moins 1 km² et 300 habitants par km² et population totale de 5 000 habitants) ; et enfin le reste, c'est-à-dire les aires rurales.

Un décrochage entre la croissance démographique et l'extension du bâti

Les mesures s'accordent sur une disjonction de plus en plus marquée entre une croissance démographique ralentie des agglomérations et un étalement urbain qui n'a de cesse de s'accélérer, en particulier dans les Suds et les pays en transition, notamment en Chine (Denis, 2011 ; Shatkin, 2017 ; Aveline-Dubach, 2016). Autrement dit, l'expansion du bâti se dissocie de plus en plus de la fonction d'habiter. Elle se traduit par une dé-densification des aires urbaines. Dans bien des cas, la valorisation financière potentielle des constructions stimule cette expansion davantage que la fonction d'usage. Les dynamiques de population continuent à jouer un rôle dans la manière dont les villes s'étendent mais la demande joue de façon très variée selon les contextes nationaux et locaux.

Figure 1

DISTRIBUTION DU BÂTI URBAIN EN KM² DE 1990 À 2015, 2020

	Bâti urbain			Variation de 1990 à 2015		Évolution de la population urbaine
	1990	2000	2015	en km ²	en %	
Monde	394 842	465 745	569 942	175 099	44,3	42,2
Afrique	32 826	43 230	62 138	29 312	89,3	101,7
Asie	138 813	171 802	226 471	87 658	63,1	39,5
Europe	100 075	108 485	118 627	18 552	18,5	1,6
Amérique latine et Caraïbes	34 113	40 269	45 739	11 626	34,1	47,2
Amérique du Nord	81 555	93 809	107 888	26 333	32,3	35,8
Océanie	7 470	8 165	9 097	1 628	21,8	52,8

© Denis

L'expansion physique du bâti urbain entre 2000 et 2015 ne correspond pas linéairement à la variabilité de la croissance démographique suivant les pays. L'artificialisation du sol et les nouvelles constructions dépendent de multiples facteurs autres que la croissance démographique. Le foncier supporte des fonctions économiques multiples qui ne sont pas proportionnelles à la population et le logement répond à différents segments de demande. Les conversions des usages du sol en lien avec l'urbanisation ne surviennent pas uniquement dans la continuité des grandes aires métropolitaines. Elles concernent tout autant des petites localités, des petites villes et des grands villages. Or les outils de traitement harmonisé de l'imagerie satellitaire capturent très mal ces tendances diffuses. Ainsi en Inde, la moitié des citoyens vivent dans des villes de moins de 100 000 habitants et les villages s'urbanisent à défaut d'importantes migrations résidentielles vers les métropoles. L'Égypte, dont l'écoumène est entièrement urbanisé, relève de processus comparables avec des densités partout supérieures aux aires urbanisées européennes. Ce pays se trouve à présent dans une impasse foncière sans équivalent alors que le régime poursuit une redistribution élitiste et spéculative des franges désertiques les plus habitables.

Il est possible de distinguer des grandes tendances régionales : ainsi, en Asie du Sud-Est, les migrations résidentielles vers les villes expliquent la forte croissance de celles-ci et la baisse des populations rurales. Cette dernière est également due au changement de statut des agglomérations rurales, et donc à la densification par transformation in situ des villages qui s'urbanisent. Y sont observés des processus d'urbanisation diffuse sur des zones agricoles riches avec de très fortes densités de population comme les deltas (voir notamment les travaux au Vietnam de Fanchette, 2015).

L'Amérique latine constitue le continent le plus urbanisé des Suds, les transitions démographiques et urbaines y sont presque partout achevées, ce qui n'empêche pas des conversions liées au parcours résidentiel et à l'accession à la propriété des classes moyennes et pauvres ainsi qu'aux pratiques spéculatives.

En Afrique, les fortes croissances démographiques rurales stimulent les transformations sur place et dans les centres urbains, dans les aires métropolitaines et également dans les pôles secondaires. En Afrique subsaharienne, le taux d'urbanisation mesuré avec la population est passé de 31 % en 1990, à 50 % en 2010 (OCDE, 2020). La pression urbaine se distribue entre de nombreuses petites villes et de plus rares grandes agglomérations dont les périphéries s'étalent rapidement (comme Khartoum au Soudan ou Luanda en Angola) pour former des « régions métropolitaines » (OCDE, 2020).

À titre d'exemple, au Sénégal, les densités urbaines sont très fortes comparées aux autres cas d'étude africains de ce rapport et contrastent avec les densités rurales. La population urbaine se concentre dans les agglomérations côtières (les trois plus grandes villes : Dakar, Saint-Louis et Mbour), puis la hiérarchie urbaine décroît fortement avec seulement deux agglomérations de 10 000 habitants. La carte du Kenya souligne également la concentration de la croissance urbaine dans les villes de plus de 200 000 habitants (Moriconi-Ebrard *et al.*, 2016)⁷. Il ne faut pas pour autant négliger les villes secondaires et l'urbanisation des villages. Notamment, l'aire urbaine de Nakuru, rassemblant aujourd'hui plus de 500 000 habitants, connaît une très forte expansion spatiale : entre 2010 et 2016 sa surface bâtie a augmenté de 60 % (Willkomm *et al.*, 2020). Le Bénin se caractérise par un poids relativement faible des agglomérations de taille moyenne (entre 50 000 et 500 000 habitants) qui ne rassemblent que 20 % de la population urbaine du pays. Les deux plus grandes agglomérations, Cotonou et Porto-Novo, polarisent à l'extrême les territoires urbains béninois en rassemblant des petites et moyennes villes qui se développent autour. Elles tendent même à ne plus former qu'une seule agglomération et ne sont plus séparées que par quelques centaines de mètres de terres à lotir. La Côte d'Ivoire représente un cas similaire de forte concentration démographique et d'expansion spatiale (en termes de superficie, la capitale, Abidjan, est huit fois plus étendue que la seconde agglomération du pays).

À l'échelle de l'Afrique de l'Ouest, la distance entre les centres de plus de 10 000 habitants a été divisée par trois en quarante ans. Il est donc essentiel de prendre en compte la croissance des petites villes. Elles constituent autant de foyers d'intenses conversions pour des usages non agricoles, essentiellement résidentiels.

Préciser les variations d'usage des sols

De ces travaux sur l'évolution des usages des sols ressortent différentes tendances, comme la progression du bâti le long des axes de communication, mais aussi des ruptures dans les continuums territoriaux avec une fragmentation du parcellaire agricole et des déstructurations des systèmes productifs locaux, et des ruptures également dans les densités d'occupation des sols (Mering *et al.*, 2010, en Afrique de l'Ouest). Willkomm *et al.* (2020), en s'intéressant aux villes secondaires en très forte croissance spatiale et démographique du Kenya, n'observent pas uniquement une déprise agricole au profit de constructions. Entre 2010 et 2019, les usages agricoles se modifient et ce sont surtout les petites exploitations qui disparaissent. Ils soulignent aussi l'importance de l'émiettement du parcellaire ce qui augure mal du maintien de l'activité agricole à terme, mais, dans certains cas, ils observent aussi une intensification de certaines cultures pour répondre à une demande urbaine croissante.

7. www.africapolis.org

Un ensemble de travaux analyse les différentes formes d'expansion urbaine. Ici sont constatés, d'une part, la consolidation et la densification de périphéries anciennes, comme à Lagos (Wang et Maduako, 2017), et, d'autre part, l'essor de tissus continus plus récents vite dépassés par le mitage des terres qui se déploie bien au-delà, comme dans la région de Harare (Kamusoko et Chikati, 2017) ainsi qu'autour d'agglomérations ghanéennes plus petites (Kpienbaareh et Luginaah, 2019).

L'étalement et la densification des périphéries sont aussi étudiés dans leurs liens avec la mutation des écosystèmes qu'ils impliquent. Ces travaux insistent sur les problèmes relatifs à l'artificialisation des sols et à l'extraction des ressources, en discutant entre autres de la surexploitation des carrières d'extraction de sable et de l'accès à l'eau (voir par exemple sur Dhaka : Morshed *et al.*, 2020). Des travaux en sciences de l'environnement s'intéressent au lien entre les données de pluviométrie et la proximité des centres urbains (Leblois, 2021, en Afrique), tout en analysant les liens entre l'étalement et l'essor des pollutions.

Encadré 2

RAPPORT AFRICAPOLIS (OCDE, 2020) SUR LES VARIATIONS D'USAGE DES SOLS

Le rapport insiste sur l'urbanisation *in situ* des zones rurales, avec par exemple le cas du Rwanda, où la diminution des migrations s'accompagne d'une croissance de ces villages, renforcée par la petite superficie du pays. Le périurbain de Lomé au Togo se caractérise par l'expansion des villages existants et la multiplication de nouveaux villages qui accompagnent une poussée très forte du bâti non planifié – habitats, garages, petits ensembles d'appartements et ateliers. Le rapport montre que les formes d'émergence de nouvelles agglomérations urbaines ne sont pas homogènes à l'échelle du continent. Le Nigeria et l'Égypte se distinguent par la densité de leur réseau urbain, puis vient l'Éthiopie, l'Afrique du Sud et l'Algérie. Le rapport identifie cinq grands clusters urbains (Afrique du Nord, bassin du Nil, Hautes Terres en Éthiopie, Grands Lacs et Afrique du Sud) qui représentent 10 % de la superficie du continent. Les corridors du Sahel, les steppes et savanes entre la Somalie et le Mozambique sont les espaces les moins marqués par la croissance urbaine. Les pays avec la plus forte augmentation du nombre d'agglomérations urbaines depuis les années 1950 sont le Soudan du Sud, l'Éthiopie et le Mozambique. Le rapport souligne derrière cette augmentation la reclassification de rural à urbain, la distinction entre rural et urbain qui devient de plus en plus difficile à établir, ainsi que l'émergence d'agglomérations au sein de plus larges aires métropolitaines. En Égypte, au Kenya, en Libye, au Rwanda, le nombre d'agglomérations a diminué, mais on observe la croissance des agglomérations existantes et un phénomène de conurbation quand ces agglomérations fusionnent. Le rapport note également la forte expansion spatiale des villes frontalières. Les territoires « saturés » désignent de très fortes compétitions entre ressources rurales, agriculture et besoins urbains, comme au Rwanda ou au Burundi. Il identifie enfin des « formes locales urbaines » et des modèles de croissance urbaine : linéaire le long des côtes ; linéarisation en clusters ; habitats traditionnels spontanés ; développement dense hors des agglomérations ; habitats groupés planifiés ; habitats dispersés ; dispersion absolue avec l'exemple du sud-est du Nigeria et les agglomérations nées de constructions dispersées qui sont très fortement sous-estimées dans les données sur l'urbanisation.

Une nécessité d'inclure les terres mises en friche dans les mesures de l'urbanisation

Nos enquêtes locales amènent à penser que la mesure de l'urbanisation par l'expansion du bâti sous-estime significativement les effets sur les usages du sol. En effet, nous mettons en évidence dans la suite de ce rapport l'importance des friches et donc des parcelles extraites à l'agriculture ou aux pâturages, voire à des forêts ou à des milieux naturels humides, sans que cela se traduise immédiatement par une valorisation sous la forme de constructions et donc une artificialisation. La thésaurisation foncière dans la perspective d'une plus-value lorsque la ville adviendra (y compris dans des territoires improbables, enclavés et loin des pôles urbains actuels) et qu'une demande se fera jour est considérable. Elle stimule des transactions alors que les lots restent en friche.

Il faudrait travailler ici davantage en relation avec les chercheurs du domaine agricole pour dégager les signaux faibles préalables à la mise en friche du foncier agricole (par exemple, le moindre investissement dans les intrants les années précédentes, la raréfaction de la ressource en eau...). **Autrement dit, beaucoup de processus de conversion foncière pour des usages *in fine* urbains n'apparaissent pas dans les approches morphologiques et les bases de données développées pour mesurer l'urbanisation du monde.** Ces bases de données s'appuient uniquement sur la détection du bâti. Il devrait être possible par l'inventaire cartographique des friches d'anticiper davantage la ville qui vient.

L'estimation des superficies mises en friche au sein de nos études de cas le montre bien. Le traitement manuel d'images aériennes et satellitaires rend cela possible. Nous repérons un ensemble de zones sorties de l'agriculture ou d'environnements naturels contribuant, par mitage, à un morcellement irrémédiable avec l'ouverture de routes d'accès, des divisions en micro-lots, l'installation de services de base, de clôtures, de sites d'extraction et de transformation de la terre et des sous-sols, des ateliers, ainsi que des marqueurs plus discrets de la subdivision privative du sol sans occupation. Il reste cependant à systématiser cette approche avec des experts en télédétection.

La mise en friche constitue un indicateur à la fois de la déprise agricole et d'achats en attente d'une conversion à plus ou moins longue échéance. De plus, parfois, les couches superficielles fertiles sont vendues pour des briqueteries, rendant la mise en friche irréversible, comme l'est le comblement des canaux d'irrigation ou des réservoirs. Inversement, parfois, l'exploitation agricole est poursuivie par l'ancien propriétaire ou encore revalorisée temporairement par l'acquéreur (vergers, etc.), qui loue son bien en attendant une hausse des prix significative.

Dans de nombreux cas, les surfaces mises en friche, micro-parcellisées et commercialisées ne sont que très peu capturées par les statistiques publiques, dans la mesure où elles ne sont pas reclassées en termes d'utilisation du sol. Elles demeurent des parcelles agricoles puisque ces subdivisions dans une perspective de construction ne sont pas autorisées. Certains indicateurs comme les recensements des terres agricoles peuvent les prendre en compte. Dans le cas indien, ces subdivisions sont (en partie) décomptées comme terres en jachères longues (voir encadré ci-dessous) – une catégorie en sensible augmentation et qui occupe à présent 3,7 % de l'écoumène indien. La surface cultivée en occupe 45,3 % ; une étendue stable depuis cinquante ans, du fait de la mise en culture d'une part significative des communs dédiés aux pâturages. Seule l'intensification des cultures permet à l'Inde d'accroître ses productions en lien avec l'extension des périmètres irrigués avant 2010. Près de la totalité de la surface agricole est récoltée plus d'une fois par an. ●

Encadré 3

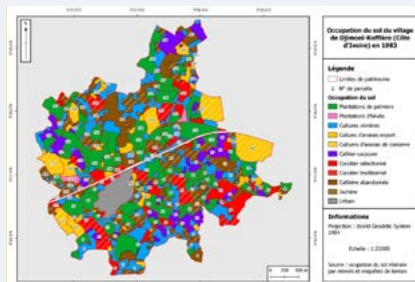
TRAITEMENT D'IMAGES SATELLITAIRES DES DIVISIONS EN MICRO-LOTS ENTRE 2010 ET 2020 POUR LES CAS D'ÉTUDE AU KENYA (BON, DANS CE RAPPORT), EN INDE (DENIS, DANS CE RAPPORT) ET EN CÔTE D'IVOIRE (COLIN ET POTTIER, DANS CE RAPPORT)



Kitengela, Kenya, 2010



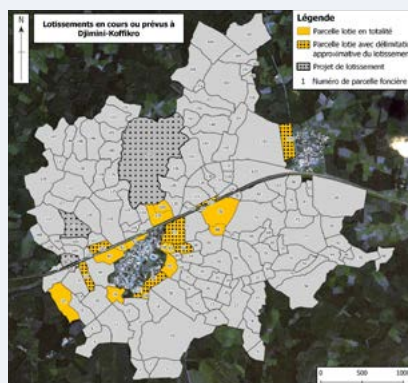
Kitengela, Kenya 2020



Djimoni-Koffikro, Côte d'Ivoire, 1983



Bahour, Inde, 2003, 2011 et 2016



Djimoni-Koffikro, Côte d'Ivoire, 2021

Encadré 4

EXEMPLES EN INDE DU DÉCOMPTÉ DES TERRES DITES EN JACHÈRES LONGUES (*FALLOW LAND OTHER THAN CURRENT FALLOW*)

Ces données sont celles du ministère de l'Agriculture, *Land Use Information Statistics System*, qui donnent des indications sur les mises en friche. Elles soulignent une augmentation conséquente des terres mises en jachères longues. Des statistiques qui doivent être nécessairement confrontées à un travail de terrain.

Exemple 1 – Cas d'étude de Bahour, village dans la périphérie de la ville de Pondichéry en Inde du Sud (Denis, dans ce rapport)

Les données sont à l'échelle du district de Pondichéry.

- 2010-2011 : 21 023 ha terres cultivées / 11 951 ha usages non agricoles / 1 236 ha jachères longues.
- 2014-2015 : 18 549 ha terres cultivées / 12 165 ha usages non agricoles / 1 432 ha jachères longues.
- 2018-2019 : 19 301 ha terres cultivées / 12 466 ha usages non agricoles / 1 880 ha jachères longues.

Exemple 2 – Cas du district de Panipat dans l'État d'Haryana

Panipat est une ville en forte expansion spatiale dans la région capitale, à 70 km de Delhi, terminus d'un des corridors du métro régional en cours de construction qui reliera Delhi aux villes de la région capitale.

Les données sont à l'échelle du district de Panipat.

- 2010-2011 : 190 747 ha terres cultivées / 17 402 ha usages non agricoles / 157 ha jachères longues.
- 2014-2015 : 162 108 ha terres cultivées / 18 749 ha usages non agricoles / 388 ha jachères longues.
- 2018-2019 : 184 619 terres cultivées / donnée non disponible / 619 ha jachères longues.

CHAPITRE 2

En amont : ventes et décisions de conversion sur les terres rurales

Les conversions d'usage des sols liées à l'urbanisation émanent de processus, logiques et acteurs multiples. À travers une grille de lecture organisée en trois temps (vente, achat, changement d'usage), nous tentons de rendre compte de ces pratiques, et finalement de tirer une typologie des processus de conversion.

Les conversions d'usage des sols liées à l'urbanisation passent le plus souvent par des transferts marchands de droits fonciers. La marchandisation du foncier (passage d'un statut inaliénable, où les transferts sont non marchands, *via* l'héritage, les prêts, etc., à un objet de transaction marchande) peut être antérieure à l'urbanisation, et concerner les transferts de droits au sein de l'agriculture. Elle lui est fréquemment concomitante, la demande urbaine induisant la marchandisation. Les conversions sont donc articulées aux marchés fonciers urbains et ruraux, à la spéculation foncière, et aux usages des parcelles comme réserves de liquidités. Ces thèmes ne sont pas nouveaux et sont traités par une littérature en anthropologie rurale et en socio-économie, comme les études rassemblées par Le Roy et Le Bris (1986) qui insistent sur le caractère « disputé » des espaces locaux et des pratiques foncières locales spéculatives à Abidjan, Mexico, Ouahigouya (Burkina Faso). Aujourd'hui, sous l'influence croisée de la pression démographique urbaine, des transformations macroéconomiques liées à la mondialisation et à la financiarisation, des changements sociaux liés à la scolarisation des jeunes générations rurales et urbaines et des mutations économiques locales (Bertrand, 2021), la marchandisation du foncier et les pratiques spéculatives dans les marges prennent une nouvelle ampleur, touchant désormais toutes les couches de la société. La montée des classes moyennes dans de nombreux pays stimule ces pratiques. Les régimes fonciers coutumiers africains continuent leur réinvention permanente, en particulier dans les espaces en mutation rapide, selon des logiques hybrides inscrites dans les nécessités socio-économiques des groupes familiaux ou lignagers et les marges de manœuvre laissées par les systèmes de régulation foncière. **Enfin, ces conversions concernent des surfaces importantes sous des formes parfois discrètes, elles peuvent s'étendre loin des zones urbaines et elles adviennent très en amont (temporellement) de l'arrivée du front urbain.** Pour les comprendre, il semble important de dépasser une vision dualiste de la production urbaine et foncière, partagée entre filières officielles et populaires, investissements formels et informels.

Notre objet concerne plus particulièrement **les conversions ordinaires, organisées par des acteurs locaux (habitants, détenteurs de droits fonciers, acteurs locaux de la promotion immobilière et des acquisitions foncières)** et par une production foncière souvent incrémentale. Nous considérons en effet que cette dernière est très importante et sous documentée par rapport à toute la production scientifique sur les grands projets, les zones franches ou les villes nouvelles, les expropriations pour la création de zones économiques spéciales et les infrastructures, et l'accaparement par les acteurs transnationaux. De fait, les conversions foncières par les acteurs ordinaires, locaux, représentent des mutations du foncier considérables qu'il reste à mesurer, en termes de superficies et de volumes financiers. À l'échelle de nos études de cas, elles apparaissent tout aussi importantes que celles que produisent les grands projets.

L'approche considère ainsi la diversité des pratiques et des acteurs à l'œuvre dans ces processus et leurs dynamiques. En termes analytiques, elle révèle un continuum dans ces acteurs, sans forcément de rupture marquée entre les catégories, et des relations caractérisées par de fortes concurrences entre acteurs pour l'accès aux terres et le contrôle du processus de conversion et de la rente associée. Les acteurs sont multiples et peuvent aussi adopter simultanément ou successivement des pratiques contrastées (maintenir une activité agricole et vendre une partie de leurs terres par exemple). Ce continuum mouvant et cette complexité sont façonnés par des dynamiques territoriales (pression démographique, projets d'aménagement), mais aussi par des mutations socio-économiques et juridiques (évolution des normes foncières locales, pressions climatiques sur l'agriculture et les espaces fragiles), et parfois par des trajectoires sociales ou individuelles (émergence de classes moyennes, aspirations et imaginaires) particulièrement rapides dans les Suds.

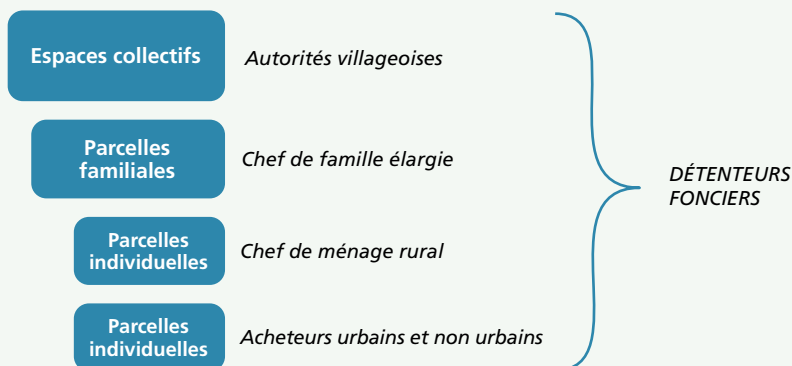
La diversité des terres et des acteurs ruraux

Nous nous interrogeons ici sur l'amont des processus de conversion, leur spatialité, les acteurs concernés et leurs motivations : Qui impulse ou ouvre la voie aux changements d'usage des sols et aux ventes de terres ? Pour quelles raisons et avec quelles motivations ? Dans quels types de territoires et selon quelles temporalités ?

Les processus de conversion portent sur des terres rurales hétérogènes. Elles peuvent être cultivées ou non. Elles diffèrent en termes de nature des sols, de fertilité, en fonction du milieu naturel des régions concernées et de l'intensité de la pression démographique et urbaine. Leur valeur agronomique et économique varie : certaines ont bénéficié d'aménagements, tandis que d'autres accueillent villages, jachères, pâturages et cultures agricoles. Dans certains territoires (Afrique de l'Ouest, Jordanie, Inde), ce sont les domaines fonciers coutumiers, voire sacrés (Adegbinni, 2018), qui accueillent massivement les fronts d'urbanisation.

Enfin, le contrôle de ces terres est assuré à diverses échelles, selon les modes locaux d'appropriation foncière (cf. figure ci-après) : individuelle, familiale (au niveau de groupes domestiques plus ou moins élargis), collective. Certaines ont déjà pu être cédées à des acteurs externes, pour des usages productifs agricoles (irrigation, vergers, maraîchage, etc.) ou de l'anticipation spéculative. Ainsi les détenteurs des terres rurales peuvent être des autorités villageoises, des représentants familiaux ou des individus (ruraux ou urbains et/ou originaires des villages concernés sans y résider).

Figure 2

DIVERSITÉ DES TERRES RURALES ET DE LEURS DÉTENTEURS

© Lavigne Delville

Les mises en vente et les changements d'usage répondent à des logiques spatiales, qui ne se réduisent pas à une avancée en tache d'huile depuis un front urbain.

En la matière, nos cas d'études sont contrastés, depuis des quartiers situés au sein de territoires métropolitains en pleine mutation (cas du Bénin) jusqu'à des espaces très éloignés des centres urbains (cas de la Côte d'Ivoire ou de l'Inde). L'accessibilité aux centralités urbaines est également un facteur central, expliquant le développement le long des axes routiers et des infrastructures majeures.

Certains territoires étudiés montrent des conversions qui s'arriment à des plans de développement urbain et des stratégies de développement macroéconomique, avec des zones désignées comme pôles de développement parfois relativement loin des centres urbains. C'est le cas du pôle urbain de Diamniadio dans la région de Dakar, qui a été relié au centre de Dakar par des infrastructures importantes (autoroute et train express régional).

Les grands projets publics stimulent, à leurs alentours, les achats spéculatifs. Ces pratiques se basent sur des anticipations de « bon coup » (Bertrand et Bon, 2022), des informations privilégiées à propos de projets d'État ou de partenariats public-privé, initiés ou réactivés ; comme par exemple dans la zone de Glo-Djigbe au nord de l'agglomération de Cotonou, désignée depuis plus de dix ans pour accueillir l'aéroport international et a qui a connu une intense spéculation foncière (Magnon, 2013).

Enfin, bien loin dans l'hinterland, discrètement et sur le temps long, les pressions foncières peuvent commencer à s'exercer. Elles enclenchent une dynamique de changements bien avant l'avancée du front urbain, poussée, comme en Inde, par la « croyance partagée en (...) l'avènement imminent d'une transition urbaine associée à la possibilité d'une émancipation des appartenances locales (castes, familles élargies, clans...) » (Denis, 2016). Nous recensons ici les logiques ou éléments déclencheurs des conversions d'usage des sols.

Mutations au long cours des sociétés rurales et changements des pratiques foncières

Si les transformations d'usage des sols semblent rapides et accélérées ces dernières années, elles s'arriment néanmoins à des processus de long terme de mutations structurelles des sociétés rurales, touchant aux normes juridiques locales et à la marchandisation des terres, aux conditions d'exercice des activités économiques locales, et aux perspectives offertes à la jeunesse rurale.

Premièrement, dans les espaces ruraux, des bouleversements profonds touchent les normes juridiques locales. La croissance démographique, l'insertion marchande, les conversions religieuses, les aspirations des cadets sociaux à plus d'autonomie induisent, à des degrés divers, des processus de recomposition des unités domestiques avec, en particulier, là où elles existaient, des fragmentations des grandes unités familiales et l'affirmation du ménage (éventuellement polygame) comme unité économique (Quesnel et Vimard, 1996 ; Raynaut et Lavigne Delville, 1997). Celle-ci peut coexister avec le maintien d'une gestion du patrimoine foncier à l'échelle de groupes familiaux élargis. Les règles d'héritage changent, aboutissant à un partage et non plus à la transmission d'un patrimoine indivis, ce qui favorise l'individualisation des droits sur la terre. L'héritage foncier est ouvert progressivement aux femmes dans certaines régions, au moins partiellement (dans le droit musulman, une femme hérite d'une demi-part).

Ces processus d'individualisation peuvent se coupler à des processus de marchandisation de la terre. Selon les sociétés rurales, ils peuvent être anciens ou récents. Les moteurs sont multiples : insertion dans les filières marchandes, ventes de détresse, stratégies de reconversion, ajustements liés à la fragmentation des héritages, offre de la part d'acteurs externes, etc.⁸

Globalement, les faisceaux de droits, distinguant droits d'administration et droits d'usage, tendent dans ces processus à se réduire et à devenir similaires à des droits de propriété. Les détenteurs de droits fonciers agissent comme des propriétaires. Les détenteurs de droits d'usage agricoles contournent également les vocations autorisées, avec l'exemple des camps installés au Liban sur les terres destinées à l'agriculture selon les zonages en vigueur. Ces mutations de normes juridiques sont également le fruit de décennies de réformes foncières en faveur de la propriété privée. Cette tendance est illustrée par le cas kényan, où le régime foncier régissant les terres maasaï a progressivement muté vers la propriété privée, communautaire puis individuelle. Ces réformes stimulent les transactions aujourd'hui.

Dans certains pays, des régimes pluriels de propriété des sols persistent, comme au Mexique où trois régimes coexistent : public, privé, social (*ejidos* et *comunidades*). L'ouverture en 1992 de la possibilité de privatiser les *ejidos*, en introduisant la « certification » des droits individuels, combinée à des réformes du secteur du logement social, a engendré d'importantes réserves foncières en périphérie des métropoles mexicaines, à un coût très avantageux pour les promoteurs. Notons cependant que le processus de privatisation reste long au Mexique et la majorité de cette promotion immobilière advient sur des terres privées (Valette, 2020 ; Geneste *et al.*, 2022).

8. Pour l'Afrique subsaharienne, voir l'état des lieux de Colin (2017).

Encadré 5

RÉFORMES FONCIÈRES ET VENTES DE TERRES PASTORALES EN JORDANIE

En Jordanie (à Ababsa dans ce rapport), la réforme foncière de 1953 (loi de conversion) a ouvert la possibilité de faire enregistrer en propriété privée (*mulk*) des terres pastorales (*miri*) par des chefs de tribu qui ne détenaient dessus que des droits d'usage. Cette réforme a alimenté les pratiques commerciales autour de la vente de terres.

L'extension urbaine a principalement porté sur des terrains classés *miri*, soit des terres pastorales appartenant à l'État et dont les tribus détiennent des droits d'usage. D'importantes superficies de ces terrains ont été vendues par des détenteurs qui n'en avaient que l'usufruit. Ces ventes se font au moyen de contrats (*hujja*) signés entre vendeur et acheteur devant deux témoins. Bien que non officiels, ces droits sur la terre sont reconnus par les autorités publiques en cas de litiges, dans le cadre d'un programme de régularisation foncière ou de relogements.

Ces pratiques de vente de terres sont encore favorisées par la nouvelle loi de la propriété foncière de 2019 qui annule tous les terrains *miri* et les transforme en propriété pleine et entière.

Ensuite, articulés à ces évolutions des normes juridiques, **les marchés fonciers⁹ se développent dans certaines zones rurales**, y compris hors de la légalisation des droits fonciers et parfois de manière rapide. Le caractère inaliénable des domaines fonciers coutumiers, des terres communautaires (Jordanie, Côte d'Ivoire) voire sacrées (Bénin) peut être ignoré, ou contourné par les acteurs censés en être les garants, à travers des premières ventes. Ainsi, une étude récente sur les marchés fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest (Colin, 2017) souligne une tendance au développement des transactions marchandes sous l'influence de la pression démographique, du changement des techniques agricoles, de la monétarisation de l'économie des sociétés rurales ou encore de l'accroissement de la valeur économique de la terre avec le passage d'une agriculture de subsistance à une agriculture de marché. Les changements de génération et le retour au village de natifs ayant vécu dans d'autres contextes (urbain, international) où la terre est déjà marchandisée pèsent dans les mutations des régulations foncières locales, en Afrique de l'Ouest par exemple (Colin, 2017). L'évolution n'est cependant pas mécanique. Cette même étude souligne leur caractère progressif : les transferts non marchands de droits fonciers peuvent subtilement évoluer vers des transferts marchands, par exemple quand des signes de reconnaissance du droit sur la terre deviennent des redevances en nature puis en argent, ou quand des prix initialement symboliques sont indexés sur la superficie ou le profit anticipé. De même, la légalisation n'est pas forcément l'élément déclencheur, elle arrive parfois en fin de processus. En revanche, cette marchandisation, même à

9. Les marchés fonciers sont « des ensembles de transferts marchands de droits sur la terre. Le concept de transfert marchand (ou transaction marchande) désigne le transfert de droits d'appropriation ou d'usage contre une contrepartie exigible, établie sur la base d'un système d'équivalence : le prix. La notion de prix n'implique pas systématiquement le recours à la monnaie : un accès à la terre contre une partie de la production, ou encore contre du travail, correspond à un échange marchand » (Colin, 2017, p. 6, d'après Colin, 2004). Le transfert peut porter sur des droits différents, droits d'appropriation, droits d'usage, et donc pas forcément sur la totalité des droits sur la parcelle.

l'échelle de l'Afrique de l'Ouest, est inégale selon les régions, et les arrangements fonciers au sein de l'agriculture familiale peuvent demeurer non marchands, même dans des zones de forte densité de population. C'est alors l'urbanisation qui est un moteur de marchandisation.

Dans les zones sous influence urbaine, les opportunités liées à l'offre d'acheteurs urbains, l'influence des modes de vie urbains, l'émergence et les aspirations d'une classe moyenne dans certaines géographies sont en effet autant de facteurs qui renforcent ces dynamiques d'individualisation et de marchandisation. La marginalisation de l'agriculture, la peur de perdre ses terres du fait de projets étatiques ou privés les stimulent également. En Afrique de l'Ouest, ces dynamiques ne vont pas forcément de pair avec une individualisation complète, et les ventes sont alors gérées au niveau des segments de lignage, qui prennent en compte leurs impacts sur la répartition des terres familiales entre les ménages (Magnon, 2013 ; Diongue, 2020). Mais les opportunités financières suscitent aussi des ventes opportunistes, de la part de cadets sociaux qui n'ont normalement pas le droit de vendre, de détenteurs de droits d'usage consolidés par le temps, et même d'acteurs n'ayant aucun droit foncier, qui escroquent acheteurs et détenteurs fonciers. Une lecture compréhensive et processuelle est nécessaire (Colin *et al.*, 2022 ; Colin et Bouquet, 2022).

La baisse de l'attractivité pour l'activité agricole liée à des moindres productivité, rentabilité et prévisibilité de cette activité est sensible pratiquement partout. La fragmentation des terres par héritage, qui laisse de petites exploitations non viables, et la libéralisation des filières agricoles, qui met en concurrence les agricultures locales avec des agricultures plus productives ou subventionnées (Mazoyer, 2001), sont deux facteurs majeurs. Les changements climatiques sont en cause ici, tout particulièrement l'accès à l'eau (comme c'est le cas par exemple au Bénin et en Inde).

Sur un autre plan, les tensions géopolitiques au Moyen-Orient sont un facteur explicatif direct de l'émergence des camps sur les terres agricoles dans différentes régions du Liban ; elles le sont également pour d'autres camps de grande ampleur dans diverses régions du monde comme au Kenya, en Thaïlande, au Soudan (Agier, 2014).

Enfin, **les jeunes générations rurales**, mieux scolarisées et moins bien dotées en foncier que leurs aînés, en Afrique subsaharienne notamment, adoptent de nouvelles stratégies. Les relations sociales et économiques entre villes et campagnes s'intensifient autour des investissements fonciers, à travers des achats de parcelles en ville par des ruraux, ou des investissements agricoles (foncier, palmeraie, élevage) par des locaux ayant réussi en ville (Rangé, 2019). De nouvelles revendications foncières et des protections sociales individualisées émergent et s'adressent à l'État à travers des plaidoyers sociaux y compris issus d'une base villageoise (Bertrand, 2021) – comme l'expose le cas de Diamniadio dans la région de Dakar (Lavigne Delville et Sow, dans ce rapport).

Logiques d'action des détenteurs de terres rurales

Les détenteurs de terres rurales sont donc les premiers concernés. Propriétaires, détenteurs coutumiers et détenteurs de droits d'usage agricole ou pastoraux subissent des évictions ou sont actifs dans les processus de vente et de conversion.

Dès lors que ces acteurs n'ont pas de droits légalement reconnus, ils sont *a priori* dans une position de faiblesse dans les processus d'urbanisation, et soumis au risque d'éviction de la part de l'État qui, considérant qu'il détient légalement les terres, les expulse avant de lotir,

avec ou sans compensation, ou de la part de promoteurs qui, ayant obtenu un titre foncier de l'État, les expulsent également. Cette image d'acteurs ruraux impuissants et victimes de l'urbanisation doit cependant être nuancée. Le fait de n'avoir pas de statut légal ne signifie pas toujours une insécurité foncière pratique. Par ailleurs, avec ou sans document légal sur leurs terres, les détenteurs de terres rurales peuvent être des participants actifs du marché foncier, vendant des terrains agricoles ou morcelant ou lotissant eux-mêmes leurs terres pour les vendre en parcelles habitables.

Ainsi, les acteurs ruraux ne sont pas passifs dans ces processus, et s'y engagent selon une intensité et avec des motivations extrêmement variées. La décision d'engager la conversion et éventuellement de vendre les terres résulte de logiques « offensives » et/ou « défensives » (Yung et Bosc, 1999) : du côté « défensif », ce sont les ventes de détresse, les ventes pour se protéger d'une spoliation prévisible, les ventes de parcelles devenues trop petites pour être partagées entre héritiers ; du côté « offensif », ce sont les ventes pour réinvestir dans des activités rémunératrices. Les impacts de la vente de parcelles agricoles dépendent de la taille du patrimoine foncier disponible, de la taille de la famille, des conditions de la vente (favorables ou non), des opportunités de réinvestissement rentable. Les familles morcelant elles-mêmes leurs terres pour les vendre gardent la majorité de la rente de la conversion, alors que celles qui se font exproprier touchent une indemnisation, souvent dérisoire.

Nous tentons de rendre compte ici de la large gamme des logiques d'action à l'œuvre, lesquelles peuvent se combiner, se superposer ou se succéder à l'échelle d'un territoire ou d'un acteur. Nous soulignons d'abord le fait que l'agriculture ne disparaît pas totalement dans ces processus. Nous exposons ensuite les multiples registres recensés quant à l'engagement dans des ventes, en soulignant le rapport ambigu au consentement.

● Des usages agricoles maintenus et transformés

Plus complexes qu'une seule conversion de l'agriculture vers d'autres usages, des situations nuancées apparaissent. Elles montrent souvent le maintien d'une agriculture aux contours transformés par des agriculteurs réactifs aux transformations des territoires et au marché des produits agricoles.

L'agriculture urbaine et périurbaine dans les Suds est une activité importante, dont l'ampleur est reconnue par les organisations internationales depuis les années 1990. Elle se maintient malgré l'étalement urbain sur les terres agricoles périphériques, tant est importante sa fonction alimentaire. Elle peut également progresser en termes de superficie foncière à certains endroits (Aubry, 2013). Selon la FAO, cette activité produirait 15 % des denrées alimentaires mondiales (FAO, 2010). Dans les pays des Suds, 266 millions de ménages seraient impliqués dans la production agricole en milieu urbain, selon Hamilton (2014). La FAO estimait en 2012 que 40 % des ménages urbains d'Afrique subsaharienne avaient des activités agricoles en ville (FAO, 2012). Si les définitions de l'agriculture urbaine peuvent différer entre ces rapports, ils mettent tous en évidence une coprésence de l'agriculture et des usages urbains bien plus importante dans les pays des Suds que dans ceux des Nords. L'activité agricole ne disparaît pas complètement, elle se transforme en périphérie et dans le cœur des villes.

Dans les Suds comme dans les Nords, les relations spatiales et fonctionnelles entre villes et espaces de production agricole s'articulent de plus en plus autour d'un « système agri-urbain » complexe. L'image de la mosaïque où s'enchevêtrent les usages tend à remplacer celle des ceintures agricoles et maraîchères autour des villes (Poulot, 2014 ; Aubry, 2013 ; Ba et Aubry, 2011).

Notons d'abord que des changements de détenteurs ou de statuts fonciers ne modifient pas forcément immédiatement les usages des sols. Ainsi, en Côte d'Ivoire (Colin et Pottier, dans ce rapport), le cas de Djimini-Koffikro à 80 km d'Abidjan montre des détenteurs fonciers coutumiers à l'initiative de lotissements. Ces détenteurs fonciers tracent des limites parcellaires, accentuent le morcellement individuel, mais ne modifient pas dans l'immédiat l'utilisation du sol, qui continue d'être cultivé.

Intensification des productions périurbaines

L'avancée du front urbain peut aussi entraîner l'intensification de certaines productions agricoles liées à la demande de nouveaux marchés urbains, notamment le maraîchage.

L'abandon de la vocation agricole des terres n'est ni massive ni immédiate partout, en raison parfois de politiques de soutien au secteur agricole. Ainsi, les travaux du Gret au Myanmar (Boutry *et al.*, 2016) montrent que les terres rizicoles demeurent les plus grandes ressources pour les spéculateurs, mais peu de changements d'usage des sols sont advenus jusqu'en 2015, du fait des politiques du gouvernement de soutien aux espaces rizicoles. C'est le cas également dans la périphérie de Nairobi, où se maintiennent des cultures maraîchères pour le marché urbain et de vastes propriétés pour l'horticulture d'exportation. Les cultures de rente (café, thé, ananas) perdurent grâce à des subventions de certains comtés. Dans ces territoires, ce sont plutôt les terres non irriguées avec des activités agropastorales qui sont convoitées par les investisseurs et spéculateurs. Ces ajustements et recompositions vivrières font l'objet de nombreuses publications dans divers contextes africains (Kuusaana et Eledi, 2015 ; Thornton, 2008).

Maintien d'une agriculture urbaine interstitielle et spécialisée

À l'échelle des agglomérations, il n'y a pas forcément une disparition de l'agriculture mais une transformation et une adaptation, par intensification de certaines productions, déplacements de certaines exploitations et sécurisation de certaines parcelles. Ces parcelles deviennent entourées de zones bâties, comme le montrent les recherches empiriques localisées, par exemple, à Bobo Dioulasso, Saint-Louis, Manille (Robineau *et al.*, 2014) et Antananarivo (Defrise *et al.*, 2019) (*cf.* encadré 6).

L'agriculture déploie sa fonction alimentaire sur des espaces réduits, et vise des produits demandés par le marché urbain. C'est ainsi que Antananarivo-ville produit entre 95 et 100 % de la demande de la ville en cresson, malgré des interrogations en matière sanitaire (Aubry, 2013).

Encadré 6

ÉMERGENCE ET RÉSISTANCE DE L'AGRICULTURE URBAINE ET PÉRIURBAINE : TOGO, VIETNAM, BURKINA FASO, MADAGASCAR

En Thaïlande et au Vietnam, Pulliat (2017) montre que la pression de l'urbanisation modifie les pratiques agricoles dans le périurbain de Bangkok et Hanoï, mais qu'elle ne modifie pas – ou pas encore – massivement l'usage des sols. La dynamique relève d'une intégration des espaces environnants (hinterland) au système urbain plutôt

que d'un remplacement. D'une part, le marché urbain stimule une diversification de production à Bangkok vers des denrées à forte valeur ajoutée (fruits, volailles, porcs, produits laitiers) répondant à la demande d'une classe moyenne émergente, ainsi que le développement des filières de production répondant à des critères de haute qualité et sûreté sanitaire, voire des labels. D'autre part, des espaces de production agricole urbaine ou périurbaine résistent et se déploient, malgré la très forte pression foncière. C'est le cas à Hanoï où cette agriculture prend place dans les espaces non construits dans les périphéries de la ville, ou sur certaines terres agricoles expropriées mais pas encore urbanisées (à l'exemple de An Khanh). Enfin, des initiatives militantes contribuent à redéployer une agriculture urbaine de qualité dans les espaces verts et vacants des villes.

À Bobo Dioulasso, les enquêtes de Robineau (2013) démontrent que les agriculteurs urbains maintiennent leurs activités à travers : (1) une logique de mobilité (ils combinent des activités dans différents lieux, notamment la parcelle maraîchère et leur propre champ, pour vivre des revenus de l'agriculture et nourrir leur famille) ; et (2) des arrangements souvent informels avec des acteurs institutionnels et des fournisseurs d'intrants pour accéder aux ressources essentielles à leurs activités et assurer le maintien de certains espaces productifs. Enfin, l'élevage se déploie pour répondre à une nouvelle demande urbaine mais selon une logique de mise en invisibilité.

Dans le centre-ville de Antananarivo, les travaux de Defrise *et al.* (2019) mettent en évidence que les terres cultivées diminuent mais à un rythme plus lent que celui habituellement estimé. Se maintiennent des bas-fonds entourés de bâti, exploités en cressonnière avec plusieurs cycles par an. Le prix du foncier dans ces zones denses, où la demande en terrain à bâtir est forte, devrait entraîner une diminution rapide de l'usage agricole des terres. Cependant ce dernier se maintient, principalement en raison de la topographie : il s'agit de terres faiblement accessibles, régulièrement inondées et difficiles à remblayer. La détention des terres en indivision est également un facteur de stabilité des usages actuels, car la location des terres aux producteurs de cresson permet de marquer l'occupation du terrain, génère un revenu limité mais régulier, et évite les conflits liés à une éventuelle vente.

● Des stratégies hybrides combinant agriculture, vente de terres et/ou promotion foncière et immobilière

Ces stratégies hybrides reposent sur les rentabilités différenciées des terres et les contraintes et opportunités du milieu. Ainsi, certains agriculteurs vendent une partie de leurs terres et adoptent des pratiques culturales plus intensives sur d'autres.

Les travaux au Togo (Bawa, 2017) soulignent l'intensification des cultures maraîchères ou des plantations de cocotiers du fait de la demande urbaine, concomitante avec un accroissement des subdivisions et de ventes de plantations peu rentables. Des ventes de parcelles pour en racheter plus loin et investir dans du matériel agricole, l'irrigation, les intrants ou les produits phytosanitaires sont constatées au Bénin et au Togo par exemple. En somme, des itinéraires techniques plus coûteux imposés par la demande urbaine peuvent conduire à mettre en vente une partie des terres pour financer les investissements.

Encadré 7

FORMES DE L'URBANISATION ET FONCIER AGRICOLE EN AFRIQUE. LES APPORTS DU RAPPORT AFRICAPOLIS 2020

Le dernier rapport de l'OCDE/CSAO (2020) sur les dynamiques de l'urbanisation africaine montre que la croissance urbaine ne réduit pas systématiquement le foncier disponible pour l'agriculture. Elle peut s'accompagner d'une augmentation de la superficie des terres agricoles, comme en Égypte et au Soudan, où le rapport mentionne de nouvelles techniques d'irrigation pour les zones désertiques, la conservation de zones agricoles irriguées et le développement du bâti dans les zones désertiques. Au Sahel, l'expansion spatiale des agglomérations s'accompagne d'un accroissement dans les productions agricoles familiales.

Au Rwanda, les cartes de la croissance urbaine montrent une préservation et un contrôle des terres : les constructions se localisent sur les crêtes des interfluvies, sur la ligne de partage des eaux entre deux bassins versants. Le haut des pentes est réservé aux cultures vivrières, le bas aux cultures de rente, et dans la vallée on trouve les cultures irriguées.

Au Soudan, le programme d'irrigation d'al-Rahâd montre un contrôle de la croissance urbaine dans des périmètres irrigués. Les constructions sont regroupées avec un bâti très dense, produisant des agglomérations spontanées, mais les terres irriguées sont conservées pour l'agriculture.

● Les multiples registres des ventes de terres rurales : ventes de détresse, dépossessions potentielles et officielles, commerce de parcelles

Les contraintes de liquidités ou le besoin urgent d'argent pour faire face à des dépenses de santé ou à des événements familiaux (funérailles, mariage, études) constituent un élément déclencheur de vente extrêmement fréquent dans les zones de marchandisation du foncier coutumier. Les ventes d'urgence et de détresse sont documentées depuis les années 1980-1990 en Afrique de l'Ouest par exemple (Colin, 2017). Elles prennent de l'ampleur avec la banalisation de la vente des terres et l'augmentation des prix dans les franges urbaines métropolitaines, comme cela est constaté au Kenya, en Tanzanie ou au Bénin.

Dans un contexte de pluralisme juridique et de reprise en main du foncier par l'État pour des grands projets, les détenteurs de terres rurales peuvent se sentir menacés de perdre leur terre ou de se voir expropriés pour cause d'utilité publique avec de faibles compensations, comme le soulignent Lavigne Delville et Sow (dans ce rapport) ou Dato (2020). Cette insécurité peut pousser à vendre la terre tant qu'elle peut être vendue à un prix jugé satisfaisant, plutôt que de tout perdre ultérieurement.

L'insécurité foncière peut aussi émerger des conflits fonciers intrafamiliaux. Au Bénin (Adegbinni, 2015) ou à Madagascar (Defrise *et al.*, 2019), les enquêtes de terrain montrent que la peur de perdre leur terre par des revendications internes aux familles pousse certains détenteurs à vendre rapidement dès l'héritage acquis. C'est le cas par exemple des femmes qui héritent de terres sans que cela fasse parfaitement consensus au sein des familles.

Dans le contexte d'une crise agricole, comme à Bahour en Inde (Denis, dans ce rapport), les conversions et les ventes de terres rurales font l'objet d'une faible résistance : ces terres qui

étaient considérées comme le grenier à blé de villes voisines, des terrains de riziculture avec trois récoltes par an, connaissent aujourd'hui des problèmes d'accès à l'eau et de coût de la main-d'œuvre et d'intrants qui encouragent les agriculteurs à se séparer de leur bien foncier.

Enfin, des acteurs ruraux s'engagent pleinement dans le « commerce de parcelles » (expression empruntée aux acteurs béninois) dans la perspective d'en retirer des gains financiers, sans que ce soit une activité principale ou officielle. Il s'agit alors d'acheter et de revendre des domaines ou des lots au fil de l'augmentation des prix fonciers dans les franges urbaines. Les agriculteurs, les possesseurs coutumiers et les héritiers peuvent également s'engager dans le commerce de parcelles (Bénin), la promotion immobilière (Inde), ou comme intermédiaires (Côte d'Ivoire) (cf. plus bas).



Propriétaire de terre agricole à proximité de la nouvelle ville de Diamniadio, Dakar, Sénégal, 2019 © Sow

Encadré 8

CONSENTEMENT, DE LA RÉSISTANCE ET DU SENTIMENT D'INJUSTICE – REVUE DE LA LITTÉRATURE ACADÉMIQUE

Le consentement des anciens occupants à la conversion des usages des sols est une question importante soulevée dans la littérature académique. La réponse est complexe et fortement dépendante des contextes. La question se pose de manière critique lorsque les relations entre anciens et nouveaux usagers des terres sont contraintes et asymétriques. En effet, dans de nombreux contextes, les usagers concernés sont des populations modestes (paysans ou habitants des franges urbaines) avec peu de pouvoir économique ou politique et peu voire aucune influence sur les grands projets d'État ou de promoteurs. Les statuts fonciers semi-formels qui sont les leurs sont facilement révoqués, éventuellement avec une compensation financière ou foncière modeste. Cependant, comment interpréter les ventes auxquelles ces acteurs recourent activement ?

.../...

D'un côté, force est de constater le faible succès des résistances à ces conversions. Les mobilisations paysannes ou citoyennes, si elles existent au Bénin, restent peu audibles (Simonneau, dans ce rapport). Dans la région de Diamniadio, les petits exploitants développent des stratégies de résistance : renforcement de clôtures, présence plus accrue, groupes d'intérêt et de pression et leadership syndical. Les revendications concernent des indemnités justes qui tiennent compte de l'ensemble des récoltes et des investissements réalisés (puits, etc.). Cependant les contestations de villageois et de paysans obtiennent au mieux de freiner les chantiers.

De l'autre, plusieurs auteurs soulignent l'importance d'examiner les conditions de l'activité agricole (Vijayabaskar, 2020) pour comprendre le processus qui conduit au consentement à vendre. En Inde, Denis rapporte qu'une enquête nationale de 2013 indiquait que 40 % des agriculteurs quitteraient le secteur s'ils trouvaient d'autres opportunités : l'agriculture intensive et ses rotations rapprochées ont épuisé sols et nappes phréatiques. Les changements climatiques induisent des moussons incertaines, rendant l'exploitation agricole aléatoire, alors que les paysans sont fortement endettés pour avoir accès aux intrants et que les prix de vente sont volatiles. Les petites exploitations peuvent devenir un fardeau économique. Vijayabaskar et Menon (2018) parlent de « dépossession par négligence » (*dispossession by neglect*) : le sous-investissement dans l'agriculture et la négligence voire la destruction du capital naturel au nom du « développement » représentent des facteurs centraux des conversions foncières, poussant les paysans à se séparer de leurs biens, voire à participer aux opérations foncières et immobilières.

Au Bénin, les enquêtes de Adegbinni montrent une tendance au désintéressement pour l'activité agricole par les jeunes générations face aux incertitudes croissantes de l'activité : faible prévisibilité climatique et inconstance de la production sont des arguments récurrents. Une vente menée dans un contexte de détresse agraire est-elle librement consentie ?

Un second élément réside dans la crainte de se voir déposséder de son bien foncier compte tenu de l'insécurité des droits. Le cas ivoirien évoqué dans les études de cas est éloquent à cet égard, puisque les promoteurs jouent sur cette peur qu'ils attisent pour convaincre les villageois de se séparer de leurs biens fonciers « avant qu'il ne soit trop tard », ou de crainte d'avoir des compensations particulièrement faibles (Colin et Pottier, dans ce rapport).

Enfin, les débats concernant l'emploi du terme « gentrification » dans le cas des grands projets résidentiels à Hanoï montrent les mêmes ambiguïtés. Potter et Labbé insistent sur le fait que le sentiment d'injustice n'est pas toujours mis en avant par les personnes impactées par les projets. Ils démontrent que les déplacements en tant que tels sont rares (les habitations sont en général préservées), et surtout que ces projets sont perçus pour les opportunités qu'ils offrent dans des économies émergentes qui embrassent ces transitions économiques et urbaines aux effets ressentis comme inclusifs (Potter et Labbé, 2021).

La « fabrique du consentement » est un enjeu crucial. Il doit être appréhendé au regard des conditions économiques et environnementales du maintien sur place, des conditions politiques de contestations, et des coûts globaux de la séparation d'un bien foncier dans des contextes où la possession foncière n'est pas qu'un bien économique mais est aussi un lien à une communauté.

Des impulsions majeures données par les programmes étatiques d'aménagement urbain et la planification métropolitaine

L'État et les autorités publiques impulsent des changements à d'autres échelles, par la mise à disposition des réserves foncières publiques pour des politiques sectorielles (logements, industrie, transports), ou par l'exercice de prérogatives foncières : privatisation, récupération par apurement de droits semi-formels, déclaration d'utilité publique, expulsions.

Les mécanismes de grands programmes de construction de logements sociaux ou « abordables », en construction publique ou en partenariats public-privé (Bredenoord et al., 2014 ; de Bercegol et al., 2021 ; Gonçalves, 2016 ; Geneste et al., 2022) impulsent ces conversions (cf. encadré 9). Ils sont accompagnés de réformes des conditions d'accès au foncier et de montages financiers particuliers pour la production de logements dans le cadre des politiques publiques (en Inde, au Mexique, au Kenya, en Jordanie, dans ce rapport). En Afrique de l'Ouest, alors qu'avant la libéralisation de la promotion immobilière les lotissements étaient principalement initiés par les pouvoirs publics et confiés à des sociétés publiques ou d'économie mixte, aujourd'hui la promotion privée se développe.

La construction d'infrastructures, les décisions de création de zones économiques spéciales ou les documents de planification désignant des zones de développement activent les changements dans leurs sillages ou à leurs alentours, comme cela est bien décrit dans le cas kényan et béninois. Ils augmentent les prix fonciers, signalent ou accompagnent l'arrivée du front d'urbanisation. De ce fait, ils précipitent une décision des anciens usagers/possesseurs fonciers de vendre ou d'accueillir d'autres usages, soit par attrait pour l'augmentation des prix fonciers, soit par peur de perdre leurs terres (réquisition publique).

Le cas d'étude du village de Djimini-Koffikro (Colin, dans ce rapport) met en évidence l'impact d'un document de planification sur les dynamiques de conversion et les anticipations locales : en 2016, le schéma directeur d'urbanisme du Grand Abidjan est approuvé et sa limite se situe à une quinzaine de kilomètres du village. Cela entraîne des anticipations fortes localement (« Djimini-Koffikro devient la banlieue d'Abidjan ») et une inflation des prix fonciers, multipliés par vingt en vingt ans.¹⁰ Les acteurs économiques locaux (géomètres notamment) font de la prospection et certains propriétaires mettent en œuvre des lotissements en prévision d'un changement d'utilisation des sols. L'annonce d'une urbanisation prochaine est également utilisée comme argument pour encourager les détenteurs fonciers à vendre aux acteurs économiques, notamment dans le cadre d'un projet en cours de montage en 2019, « DK Ville nouvelle », porté par le chef du village et une entreprise privée, avec l'implication d'un bureau d'avocats. Pour un opposant à ce projet : « *On met la peur au ventre des gens pour qu'ils bradent au premier venu* ».

10. Un lot de 500 m² est en vente aujourd'hui à 1 million FCFA (1 500 euros), contre 50 000 FCFA (75 euros) au début des années 2000.

Encadré 9

NOUVEAUX OUTILS POUR LA PRODUCTION DE LOGEMENTS STIMULANT LES CONVERSIONS D'USAGE DES SOLS

De manière convergente en Afrique, en Amérique latine et en Asie, en particulier dans les pays en émergence économique, des programmes dits de logements « abordables » sont mis en place qui accélèrent les conversions d'usage du sol. Ces programmes ont en commun l'objectif de répondre aux importants besoins en logements, dans des contextes de faibles capacités d'investissements publics et avec une population relativement précaire au sein de laquelle se démarque une classe moyenne émergente aux revenus stables.

Ils s'adossent à deux ensembles d'outils. Premièrement, des mécanismes facilitant la conversion des terres agricoles ou collectives pour les promoteurs, en échange de la production d'une partie des logements sous le plafond des logements dits abordables. Deuxièmement, des réformes du système de financement bancaire, ouvrant l'accès au crédit hypothécaire aux ménages à revenus modestes par, notamment, une garantie de l'État. La combinaison de ces deux outils permet la massification de la construction : par la libération des emprises foncières, d'une part, et par la circulation de capitaux financiers des banques aux ménages et des ménages aux promoteurs, d'autre part.

Si ce dispositif permet une production massive de logements, de nombreuses critiques sont émises quant à la qualité des constructions elles-mêmes, parfois au rabais quand il s'agit de produire à bas coûts, l'absence fréquente de services et d'équipements qui sont du ressort des gouvernements locaux, et l'accessibilité financière des logements qui demeure restreinte pour les populations les plus pauvres (Ababsa, 2020 ; Bredenoord *et al.*, 2014 ; de Bercegol *et al.*, 2021 ; Geneste *et al.*, 2022 ; Gonçalves, 2016).

En Inde, des programmes nationaux et déclinés ensuite selon les politiques des États régionaux visent à promouvoir le rôle du secteur privé dans le développement du marché de location et de l'accession à la propriété pour des logements dits abordables. Ces opérations facilitent la conversion de terres agricoles par des compagnies immobilières établies ou des propriétaires de terres et la construction de logements. En 2007, le gouvernement central estime un déficit de 24,7 millions de logements, majoritairement pour les ménages à faibles revenus. L'évolution de la notion de « affordable housing » traduit la volonté d'élargir cette offre de logements à une plus grande part de la société, dans une logique d'accession à la propriété. Depuis 2013, dans certains États, les acheteurs primo-accédants peuvent obtenir des prêts garantis par l'État auprès de banques commerciales.

Au Kenya, le programme national de logement social annoncé en 2017 va également dans ce sens avec une réforme plus large du crédit accessible aux ménages et des facilitations d'accès au foncier et de changements d'usage des sols consenties aux investisseurs par le gouvernement national et les comtés.

Au Mexique, les réformes de 1992 ont stimulé l'achat des terres agricoles périphériques à bas coûts dans le contexte de déprise agricole (Salazar Cruz, 2011) et ont ouvert la voie à une possible privatisation de terres, qui relevaient auparavant du régime des communautés *ejidos*. Ces terres étaient invendables et indivisibles. La réforme de 1992 permet aussi la création de sociétés commerciales foncières entre membres de la communauté en cours de privatisation. Les développeurs se sont cependant plus tournés vers d'anciennes propriétés agricoles

publiques ou privées qui ont été achetées et loties. En effet, les plans de développement pour des terres agricoles communautaires demandent des procédures administratives plus longues. Les terres collectives en cours de privatisation sont également l'objet de restrictions sur la taille des parcelles pouvant être développées (Ribardi re et Valette, 2019). Un des plus grands lotissements d'Amérique latine, Los Heroes   Tec mac, a cependant pris place sur une ancienne terre communautaire démantelée et valorisée par des investisseurs privés. C'est en somme l'ensemble des politiques foncières, de production de logements et d'accès au crédit hypothécaire qui a stimulé ces conversions.



Conversions de terres agricoles en grande périphérie de Delhi, Inde, 2020   Bon



Exemples de lotissements en grande périphérie de Mexico, 2019   Valette

Plus ambitieux encore, les villes nouvelles ou les nouveaux développements urbains multifonctionnels dans plusieurs pays des Suds entraînent des conversions massives sur des terres agricoles ou des zones naturelles parfois fragiles comme des zones côtières (Esposito, 2020 ; Van Noorloos et Kloosterboer, 2018 ; Watson, 2013). En Asie du Sud, les conversions de ce type sont considérables, rattachées au développement de « nouvelles zones urbaines¹¹ » comme au Vietnam mais aussi au Cambodge ou en Inde (Musil *et al.*, 2020 ; Shatkin, 2017 ; Vijayabaskar et Menon, 2016). Ces grands projets sont facilités par des mécanismes de financement basés sur le foncier (*land-based financing*) et de cession de droits fonciers à des groupements d'entreprises, souvent en joint-venture incluant des intérêts étrangers. En Afrique, de nombreux pays affichent des projets-vitrines incluant logements de haut standing, quartiers d'affaires, centres commerciaux ou de loisirs, parcs technologiques : les villes nouvelles de Diamniadio au Sénégal (Diop et Timera, 2018) et Eko Atlantic City à Lagos (Acey, 2018 ; Mendelsohn, 2018), le complexe touristique de la route des Pêches ou la cité de l'innovation Sèmè City au Bénin (Choplin, 2020), ou encore le parc technologique Konza City au Kenya (Van Noorloos *et al.*, 2019).

L'ensemble des infrastructures entourant ces nouvelles extensions sont des attracteurs puissants pour les investisseurs fonciers. Les zones économiques spéciales ont généralement des effets d'entraînement dans les espaces avoisinants en matière de hausse des prix fonciers et de spéculation foncière, comme à Madagascar ou au Sénégal (cf. l'étude sur les ZES du CTFD¹²). On note en particulier un indéniable « effet route » dans les contextes où la mobilité des personnes et des marchandises est avant tout basée sur le transport routier.

L'exemple du comté de Kiambu au Kenya, qui connaît d'importants chantiers d'infrastructures routières dont l'autoroute de Nairobi à Thika, est frappant à cet égard (Bon, dans ce rapport). Selon Kinuthia (2020) cité par Bon, les divisions de terres ont augmenté de plus de 600 % suite à la notification du chantier de la rocade est en 2007.

Encadré 10

DIAMNIADIO, LE FONCIER REPRIS EN MAIN PAR L'ÉTAT SOUMIS À CONTESTATION

Depuis le milieu des années 2010, le gouvernement du Sénégal mène une ambitieuse politique d'aménagement urbain visant à décongestionner la région de Dakar et à en faire une métropole d'envergure internationale. Cette politique est fondée sur la création de pôles urbains en périphérie du triangle Dakar-Mbour-Thiès et en particulier d'une ville nouvelle dans la commune de Diamniadio, à 35 km du centre de Dakar. La ville nouvelle couple infrastructures administratives, équipements sportifs, espaces résidentiels et zones industrielles. Elle doit concentrer des équipements modernes,

11. Khu do thi moi en vietnamien.

12. <https://www.foncier-developpement.fr/publication/zones-economiques-speciales-et-foncier-tendances-globales-et-incidences-locales-au-senegal-et-a-madagascar/>

de standing international, et à terme accueillir 350 000 habitants. Elle se construit progressivement, dans une logique de projets successifs, sur un espace de 1 500 à 2 000 ha immatriculés au nom de l'État. Le « pôle urbain de Diamniadio » (PUD) a été créé par décret en 2013. Il est géré par la Délégation générale à la promotion des pôles urbains de Diamniadio et du lac Rose (DGPU) directement rattachée à la présidence de la République. Cet acteur gouvernemental joue les rôles d'opérateur foncier en charge de la maîtrise du foncier et de la dévolution des titres fonciers aux développeurs privés sur les pôles. Il est également le planificateur et l'aménageur chargé de la mise en place des infrastructures et équipements publics primaires (scolaires, de santé, de sécurité...) en amont des développements privés. L'espace concerné par le Pôle est soustrait au domaine national par immatriculation et est donc sorti du territoire des communes concernées, principalement Diamniadio.

La délimitation exacte du Pôle comme sa surface ont été l'objet de nombreux débats et ne font pas aujourd'hui consensus. Le décret de création du Pôle indique une surface de 1 664 ha située essentiellement sur la commune de Diamniadio ; le report du plan sur Google Earth laisse plutôt apparaître 1 995 ha. Le flou semble entretenu par le décret précisant les règles de gestion des Pôles : ce dernier prévoit que le périmètre des pôles urbains comprend « *les terrains couverts par le décret déclaratif d'utilité publique et les terres attenantes jugées nécessaires à son extension rationnelle* ».

De plus, le Pôle prend place sur des terres qui étaient appropriées et exploitées par différents villages pour de l'agriculture pluviale, du maraîchage irrigué, des vergers, des poulaillers, ainsi que des zones habitées, dont les droits fonciers sont remis en cause subitement. Les paysans expropriés ont fréquemment opposé un refus, individuel ou collectif, de libérer les parcelles. Les impacts de ces mobilisations restent cependant limités.

Avec ces grands programmes étatiques, les conversions ne suivent pas une progression en tache d'huile autour des agglomérations, mais s'arriment plutôt aux zones désignées comme pôles de développement, parfois relativement lointaines des centres urbains. Comme cela est mentionné dans l'encadré 10, c'est le cas du pôle urbain de Diamniadio dans la région de Dakar, à 35 km du centre de Dakar et relié par des infrastructures majeures (autoroute et train express régional).

Les grands projets publics stimulent, à leurs alentours, des anticipations en matière d'investissement foncier ou de spéculation. Ces logiques se basent sur des anticipations de « bon coup » (Bon dans ce rapport) des acteurs économiques (voir ci-après), sur des informations privilégiées à propos de projets d'État ou de partenariats public-privé, initiés ou réactivés ; comme par exemple dans la zone de Glo-Djigbe au nord de l'agglomération de Cotonou, désignée depuis plus de dix ans pour accueillir l'aéroport international (Magnon, 2013). Parfois, bien loin dans l'hinterland, de manière invisible et discrète, les pressions foncières peuvent commencer à s'exercer et à enclencher une dynamique de changements bien avant l'avancée du front urbain anticipant l'arrivée des projets ou même la publicité des documents de planification.

Des dispositifs locaux d'aménagement urbain qui stimulent les conversions de manière diffuse

À une échelle locale, les lotissements communaux ou villageois ouvrent la voie ou stimulent les conversions. Les lotissements établissent une division officielle d'un terrain en lots sur la base d'un plan d'aménagement prévoyant la voirie et les espaces publics. Ce faisant, ils clarifient les délimitations et souvent les ayants droit fonciers, et ainsi ils contribuent à faire de la terre un objet de transaction marchande. **Si les lotissements prennent des formes différentes selon les pays (dans les procédures, dans les acteurs et notamment la place des détenteurs coutumiers), ils sont partout sources de revenus pour les municipalités. Ils sont aussi une occasion de pratiques clientélistes avec des redistributions de parcelles à une clientèle politique, et l'accumulation de parcelles par certains élus ;** alors que, dans de nombreux pays (au Mali, au Sénégal par exemple), le paiement en parcelles des prestations de services des lotissements (par les géomètres par exemple) est généralisé. Ainsi, la « course au lotissement » par les municipalités a été relevée dans de nombreux pays d'Afrique de l'Ouest, comme une des conséquences des réformes de décentralisation non accompagnées d'un transfert conséquent de ressources financières, ni d'un système performant de mise en œuvre de la fiscalité locale (Bertrand, 2021 ; Dorier-Apprill, 2005). Le respect des normes d'urbanisme est variable, et les espaces normalement prévus pour les services collectifs, les espaces verts, les terrains de sport sont fréquemment attribués pour d'autres usages ou accaparés.

Les détenteurs fonciers eux-mêmes peuvent « morceler » leurs terres, avec ou sans l'intervention d'un géomètre pour définir le plan parcellaire, pour vendre des parcelles d'habitation et ainsi tirer un meilleur parti de la rente de l'urbanisation.

Au Bénin, le lotissement-remembrement se réalise sous la maîtrise d'ouvrage des communes, dans le cadre d'une demande collective des « propriétaires présumés » des parcelles, et est mis en œuvre par des cabinets de géomètres et urbanistes privés agréés par l'État. Il permet à des ménages ayant fait l'acquisition d'une parcelle de terre par des transactions semi-formelles entre particuliers de sécuriser leurs biens (l'attestation de recasement obtenue à l'issue d'un lotissement est gage d'une bonne sécurité foncière jusqu'à présent) ainsi que les limites de leur parcelle, parfois même après la construction d'une maison. Les coûts sont élevés pour ces propriétaires présumés qui paient la procédure en argent et en nature, puisque la rationalisation du découpage parcellaire et la réservation d'emprises pour les équipements publics conduisent à affecter un « coefficient de réduction » à chaque parcelle, diminuant sa superficie de 40 % en moyenne. Les dérives dans le cours de ces longues procédures sont décrites depuis le début des années 2000. Des tentatives de reprise en main des lotissements par l'État sont en cours depuis 2015, avec actuellement une commission nationale « d'assainissement » de lotissements, et des procès ayant mené plusieurs maires et géomètres en prison (Kakai, 2012 ; Banon et Jehling, 2020 ; Simonneau, dans ce rapport).

Au Sénégal, de nombreux lotissements sont initiés par les mairies, ou avalisés par elles quand il s'agit de morcellements familiaux. Du fait des délais d'autorisation par l'administration, ils sont souvent lancés de façon illégale. Les mairies sont par ailleurs incitées à mettre des terrains de grande taille à disposition de promoteurs privés, dans le cadre des programmes publics de « logements sociaux » (« une famille, un toit », « 100 000 logements »). Morcellements et lotissements donnent lieu à un partage inégal des parcelles loties, variable selon l'initiative du lotissement, entre la mairie, les détenteurs fonciers, les géomètres, voire les promoteurs : dans les lotissements initiés par des promoteurs privés, les détenteurs fonciers qui perdent

leurs terres se voient octroyer environ 10 % de la surface concédée en parcelles loties, à titre de dédommagement ; dans les lotissements initiés par les mairies, le taux peut monter à 20 ou 30 %, pour obtenir le consentement des détenteurs fonciers. Le pourcentage est maximal dans les morcellements privés. Dans tous les cas, les lotissements sont considérés comme une source de recettes pour les communes, mais sont souvent également l'occasion d'enrichissement des élus et de redistributions clientélistes (Diop, 2012). En effet, la mairie se voit systématiquement attribuer un quota de parcelles dans le lotissement. Les élus en distribuent une partie à des habitants demandeurs, théoriquement des jeunes en attente de terrains, avec une préférence pour leur clientèle politique. Ils en conservent certaines pour eux, et les vendent à leur propre profit.

Le rôle catalyseur des acteurs privés de la promotion foncière et immobilière

Enfin, les acteurs privés de la promotion foncière et immobilière qui ont un intérêt dans ces dynamiques foncières stimulent les transactions et les conversions d'usage, voire exercent une pression financière ou sociale pour inciter les propriétaires à vendre leur terre. Sous des formes institutionnelles variées, les acteurs privés sont présents à de nombreuses étapes de la vente de terres et de leur aménagement : arpentage et bornage, évaluation foncière, élaboration de plan de lotissement ou de schéma d'aménagement, construction.

Les géomètres sont prestataires des communes, des promoteurs privés et parfois des familles détentrices de terres pour réaliser les états des lieux et les plans de lotissement. Au Sénégal et en Côte d'Ivoire, ils sont rémunérés en pourcentage des lots créés, par les communes et les particuliers, ce qui en fait des acteurs importants de la conversion et de l'offre de parcelles loties.

Des acteurs se spécialisent dans le morcellement de domaines. Par exemple les compagnies d'achat de terre que l'on retrouve au Kenya et en Tanzanie sont des entreprises privées spécialisées qui constituent des portefeuilles fonciers comprenant de larges domaines, progressivement morcelés, parfois officiellement lotis, enregistrés, titrés. Elles stimulent ainsi une offre de terrains à bâtir considérable sur le plan quantitatif, et exercent une pression sur les propriétaires fonciers pour élargir leur portefeuille. Les compagnies d'achat de terre existent depuis les années 1960 au Kenya. Elles émergent depuis les années 2000 en Tanzanie.

Les intermédiaires de vente se professionnalisent. En Afrique, les intermédiaires de vente (*coxe* au Mali, *démarcheur* au Bénin et au Togo, *brokers* dans les pays anglophones, *dalali* en swahili) mettent en relation vendeurs et acheteurs, conseillent les deux parties sur les procédures légales ou les manières de les contourner, et facilitent les démarches à mener après de l'administration (Adjahouhoue, 2013 ; Bawa, 2017 ; Durand-Lasserve *et al.*, 2015 ; Glele, 2014). Souvent issus du terroir, des villages ou des communautés autochtones détentrices du foncier, ces intermédiaires font jouer leurs appartenances et travaillent leurs relations avec des intermédiaires urbains pouvant identifier les acheteurs potentiels, comme le rapporte Schlimmer à propos de la Tanzanie (dans ce rapport). La montée en puissance des marchés fonciers et la montée en gamme des demandes, par exemple celles issues de la diaspora, encouragent une professionnalisation des activités, menant à des recompositions des rapports à la communauté. Les intermédiaires de vente en Inde s'appuient également sur une appartenance de castes, recomposées dans ces dynamiques locales, comme le montrent

Upadhya et Rathod à propos des basses castes dans la région de Bangalore (Upadhya et Rathod, 2021). La place des intermédiaires privés et les profits générés par leur activité sont bien documentés dans les pays d'Asie du Sud-Est et les sites de développement urbain de grande ampleur (Leitner et Sheppard, 2018), et dans la lignée des travaux sur les grands accaparements des terres (Sud, 2014).

Enfin, dans les pays les plus attractifs pour les investisseurs, **les entreprises nationales et internationales de construction** s'implantent à une vitesse rapide à partir de l'ouverture légale au secteur privé, et lorsque les chiffres de croissance sont prometteurs (voir section suivante).

Le Sénégal et le Burkina Faso, encouragés par les institutions internationales comme la Banque mondiale, ont facilité l'implantation de promoteurs privés et les ont associés aux programmes publics de construction de logements par des facilités financières et foncières. Ils deviennent dès lors des acteurs puissants. Dans plusieurs scandales immobiliers au Sénégal, des promoteurs ont vendu à crédit des lots sur des terrains qu'ils ne possédaient pas, ruinant les épargnants qui leur avaient fait confiance. Dans d'autres conflits, l'État a vendu à bas prix à des alliés du pouvoir des terrains immatriculés, que ces derniers ont immédiatement revendus au prix du marché à des promoteurs, y compris publics, faisant une plus-value considérable.

Les études de cas révèlent une très grande diversité des acteurs et de leur trajectoire : professionnalisation, accès aux capitaux – notamment internationaux –, facilité à obtenir des licences (voir ci-après). Partout, cependant, ces acteurs privés participent d'une pression mise sur les détenteurs ruraux pour vendre leur terre, et du déversement sur le marché foncier de parcelles délimitées, officiellement ou non. ●

CHAPITRE 3

Acquisitions et cessions de terres

Sur les fronts d'urbanisation, vers qui s'opèrent les changements de propriété ? Nos études de cas montrent une **diversité des profils socio-économiques des acquéreurs de parcelles** : des individus, des ménages modestes, des entreprises, des coopératives d'entreprises ou d'individus, des acteurs publics. Ceux-ci disposent **de ressources économiques et politiques différenciées pour l'accès aux ressources rurales**.

Ces études de cas nous ont permis de préciser, d'une part, les profils et les motivations des acquéreurs et, d'autre part, les conditions d'accès aux parcelles, en tenant compte des circuits de l'argent, des ressources informationnelles et du déroulement des transactions.

Les acquisitions se déroulent dans un contexte général de forte hausse des valeurs foncières et de prix des terrains constructibles qui sont plus élevés que ceux des terrains agricoles. Ces dynamiques de prix peuvent opérer un filtrage dans les profils des acquéreurs et renforcer des inégalités dans l'accès au foncier et sa valorisation économique. La construction de la valeur financière des terres dépend de plusieurs facteurs dont la proximité ou l'éloignement des routes et des grandes opérations publiques ou privées annoncées, la présence ou l'absence de services, l'accès à l'eau, ou encore la demande.

Les acquéreurs ont un accès divers au capital financier. Ils n'émergent pas au même moment dans les fronts d'urbanisation. Concernant les études de cas situées à proximité de centres urbains en forte croissance, les achats sont majoritairement drainés par le capital urbain, avec une demande des citoyens pour des lots à bâtir. Certains acteurs réalisent des achats uniques, suivant parfois des opportunités sans ressource économique forcément stabilisée. D'autres se professionnalisent au fil des achats et reventes, ou commencent par un achat individuel puis s'associent avec d'autres acheteurs. Cela leur permet souvent d'accumuler un capital financier plus important et de poursuivre des acquisitions foncières. Les catégories des acquéreurs ne sont ainsi pas figées, rendant délicate une classification fondée sur des distinctions par exemple uniquement socioprofessionnelles.

Les études de cas soulignent également l'imbrication des circuits du capital transnational, à l'œuvre dans les grands projets, et ceux des circuits du capital régional. Les grandes opérations publiques ou privées dans les périphéries de villes stimulent en effet fortement les ventes et les achats de terres dans leurs environs. Elles nourrissent les anticipations économiques de divers investisseurs qui parient sur la montée des prix dans ces territoires dans les mois ou les années à venir, et sur l'arrivée d'infrastructures et d'une demande pour des logements ou des lots à bâtir.

Des études de cas situées dans des territoires ruraux plus éloignés des centres urbains mettent l'accent sur des acheteurs venant des bourgs voisins ou de villages en rapide croissance. On note également des transactions foncières dans certains territoires sans l'arrivée de personnes extérieures. Elles s'opèrent entre locaux.

Nous dressons dans cette partie **une typologie des acquéreurs de parcelles, qui demeure non exhaustive et qui prend en compte les modalités d'accès au capital financier, ainsi que les principales motivations des acteurs.**

Cession de terres par la puissance publique

Les acquisitions de parcelles peuvent reposer sur la cession de terres par vente ou par concession par la puissance publique. L'État ou les communes cèdent des droits sur leur domaine privé *via* différents types de contrats : concession, bail emphytéotique ou vente à des particuliers ou à des entreprises. Ces ventes relèvent dans la plupart des cas de négociations *ad hoc*, plus ou moins basées sur la valeur marchande des terrains. Ainsi, au Sénégal, le barème des prix de cession des terrains du domaine privé de l'État n'a pas été revu depuis 2011, ce qui génère un énorme enrichissement de la part de ceux qui en bénéficient, et un appauvrissement de l'État. Les transferts de terres organisés par les pouvoirs publics s'adressent à des groupes particuliers. En Inde, dans le cas de Bahour, des terrains privés sont achetés à proximité de villages par le gouvernement régional, sont assemblés en micro-lots puis cédés aux catégories de basses castes pour la construction de maisons (Dinh, 2016).

Ces modalités de cession évoluent selon les transformations de statut politico-administratif des autorités, le développement des schémas d'aménagement et les changements d'utilisation du sol et de statut foncier, impliquant souvent un changement d'autorité foncière.

Les cessions peuvent dans certains cas s'apparenter à des attributions (presque gratuites) suivant des jeux clientélistes.

Encadré 11

SÉNÉGAL, ATTRIBUTION DE PARCELLES LOTIES PAR LES MAIRIES

Suite aux réformes de décentralisation de 1972, ont été créées des communautés rurales, avec un conseil rural pour gérer les terres du domaine national comprises dans le périmètre de la communauté rurale. Si la gestion de ces terres non immatriculées est déléguée par l'État aux communes, seul l'État peut immatriculer les terres, normalement sous condition d'utilité publique, et normalement toute transaction est interdite. Les pratiques sont souvent éloignées des normes, avec le développement de ventes et d'immatriculations sans déclaration d'utilité publique.

Au Sénégal, les lotissements sont le principal mode de conversion des terres agricoles en espaces urbanisés. Les lotissements communaux sont faits sur le domaine national, sans immatriculation. List (2017) met en avant le rôle « d'alliances territoriales », de natures diverses, qui prennent en charge ces lotissements. Les unes rassemblent des promoteurs immobiliers, parfois des coopératives d'habitat, des agents de l'État, des

élus communaux, dans des projets où les promoteurs négocient l'accès aux terres avec les élus (sur le domaine national) ou avec l'État (sur des titres fonciers). Les détenteurs fonciers sont alors indemnisés, le plus souvent en parcelles, sur la base d'une petite proportion des parcelles loties. La majorité des parcelles créées est alors contrôlée par le lotisseur, qui en donne aux élus, aux agents de l'État, au géomètre qui dessine le lotissement. D'autres sont d'initiative municipale, où les élus font alliance avec un géomètre pour dessiner un lotissement et négocier l'accord des services techniques. La majeure partie des parcelles créées est alors contrôlée par les élus, qui les distribuent gratuitement ou en échange des seuls frais de bornage aux jeunes et à leur clientèle politique, tout en en gardant certaines à titre personnel dans des stratégies d'accumulation. En moyenne, au Sénégal, 20 à 30 % des parcelles loties reviennent aux élus locaux. Les acteurs politiques sont ainsi parties prenantes de la captation de la rente.

Des convergences d'investisseurs nationaux et internationaux dans l'acquisition de terres

L'acquisition de larges superficies foncières dans les fronts d'urbanisation implique d'importants moyens financiers et parfois des relations globalisées. **Des contrastes apparaissent selon les pays, suivant l'ouverture aux investissements internationaux et les dotations régionales, notamment la construction de routes, qui font converger ces investisseurs dans les fronts d'urbanisation.**

Ces opérations de grande envergure rassemblent des acteurs publics et des acteurs économiques privés avec différents statuts juridiques : des groupes immobiliers, des fonds d'investissement, des filiales d'entreprises mobilisant des fonds d'investissement ou du crédit bancaire avec des emprunts à l'étranger mais aussi auprès de banques commerciales nationales. La venue de ces opérations sur de larges superficies foncières modifie le profil des acheteurs dans ces territoires et attire le capital urbain du fait de l'appréciation des terres et de la venue ou de la promesse de nouvelles infrastructures.

Encadré 12

LE CAS DE SIHANOUKVILLE AU CAMBODGE : ÉVOLUTION DES MODES DE CONVERSION DES SOLS ET ATERRISSAGE DE CAPITAUX TRANSNATIONAUX

Depuis les années 2000 en Asie du Sud-Est, l'accélération de la circulation des flux d'investissement, la croissance des investissements directs étrangers, la financiarisation des économies nationales et du secteur immobilier, ainsi que la montée en puissance de nouveaux acteurs économiques comme la Chine entraînent une accélération sans précédent des investissements immobiliers. Ces derniers se traduisent par la mise en œuvre de projets immobiliers de plus en plus ambitieux, voire par la construction de nouvelles villes.

.../...

Les récentes transformations de Sihanoukville au Cambodge témoignent tant de l'accélération que du changement d'échelle de ces investissements immobiliers, et ainsi de l'évolution des modes de conversions de l'usage des sols. Petite ville touristique et principal port du Cambodge, Sihanoukville fait l'objet de grands projets urbains, fruits d'une coopération entre le gouvernement cambodgien et la Chine, au nom notamment de la nouvelle géopolitique chinoise à l'international dénommée *Belt and Road Initiative*. Pour l'État cambodgien, Sihanoukville doit devenir, à l'image de Shenzhen, une plateforme économique, logistique et industrielle au Cambodge.

Depuis 2017, cette stratégie de développement territorial a complètement transformé le visage de Sihanoukville, qui est devenue la deuxième ville du pays en nombre d'habitants. Les investissements chinois se sont traduits par la construction de nouvelles infrastructures de transport (train, autoroutes, agrandissement de l'aéroport) et logistiques (nombreuses zones économiques spéciales, agrandissement du port). L'intérêt de la Chine pour la région sud du Cambodge a entraîné une explosion des investissements immobiliers privés chinois dans l'industrie du jeu et du tourisme. La construction de plus de 150 casinos et le développement du jeu en ligne ont fait du secteur du jeu cambodgien le premier de la région en seulement quelques années. Enfin, ces investissements se traduisent par la production de mégaprojets urbains de plusieurs centaines de millions voire de plusieurs milliards de dollars. De nombreuses villes nouvelles sont ainsi en construction autour de Sihanoukville et dans la région.

Ces stratégies d'aménagement et ces importants flux de capitaux privés ont constitué le moteur d'un « développement urbain éclair », qui peut se définir comme la transformation très rapide de villes secondaires et l'urbanisation de vastes territoires auparavant peu urbanisés par l'intermédiaire d'investissements immobiliers massifs entraînant la production de nouveaux espaces de vie, économiques, de transport et logistiques. À Sihanoukville et dans sa région, ce développement urbain se fait notamment au sein d'espaces protégés (parcs naturels) et sur des espaces côtiers aux régimes fonciers peu définis, entraînant une conversion des usages des sols très rapide et à des échelles inédites. Les convoitises foncières, attisées par des perspectives de gains spéculatifs rapides et le blanchiment d'argent par l'intermédiaire de l'économie immobilière et du jeu, sont largement structurées par l'organisation néopatrimoniale et clanique de l'État cambodgien, dont profitent les acteurs publics et privés chinois. Enfin, les conversions d'usage des sols ont une portée éminemment politique, puisque la présence chinoise dans la région est aussi motivée par des raisons militaires et commerciales stratégiques.

Le développement urbain éclair de la région de Sihanoukville ne représente pas une exception. L'intégration croissante des villes du Sud global à la globalisation économique, le développement de leurs marchés immobiliers privés, l'accélération des flux d'investissement Sud-Sud et la montée en puissance de nouvelles puissances économiques comme la Chine ont une influence directe sur les processus de développement des territoires urbains. Les modalités de conversion des usages des sols dans le Sud global peuvent être fortement structurées par ces processus, et avec elles les conséquences sociales, économiques et politiques qu'elles entraînent.

Gabriel Fauveaud, Université de Montréal

Les entreprises immobilières ou d'achat de terre nationales ont un rôle de plus en plus actif dans les achats de domaines puis les activités de morcellement et de commercialisation des parcelles. Par exemple, au Sénégal, la promotion immobilière était historiquement confiée à des structures publiques, la SICAP (Société immobilière du Cap-Vert) et la SN HLM. Amorcée par des projets urbains financés par l'aide internationale, la politique de logement a fait depuis les années 2000 une place croissante aux promoteurs privés, en partie dans le cadre de programmes publics ambitieux visant à accroître de façon massive la production de terrains viabilisés et de logements.

Les profils de promoteurs immobiliers se diversifient, incluant des filiales immobilières de grands groupes ayant accès au capital globalisé, des entreprises familiales, ou encore des individus qui obtiennent des licences et, au fil des projets, consolident leur entreprise. Ainsi, en Inde, à partir de la fin des années 1980, la stratégie gouvernementale de production de lots à bâtir et de logements commence à s'appuyer sur le secteur privé. Ces projets sont soutenus par la libéralisation des investissements étrangers à partir de 2001, les réformes foncières facilitant l'assemblage de terrains à bâtir et l'accès au crédit des professionnels de l'immobilier. Les opérateurs privés du secteur de l'immobilier commencent alors à se professionnaliser. Ces acteurs adoptent des logiques de distinction vis-à-vis des autres « hommes d'affaires / businessmen » également impliqués dans des projets immobiliers, en participant à des associations, en soignant leur représentation dans les médias, mais aussi par l'investissement étranger qui devient gage de crédibilité et de respectabilité (Searle, 2016). De grands propriétaires de terres agricoles deviennent également des acteurs à part entière dans les marchés immobiliers, en négociant des parts dans les projets et de fortes compensations financières pour leurs terres (Balakrishnan, 2019). Nos enquêtes mettent cependant également en avant de nombreux acteurs plus discrets que ces grandes firmes immobilières ou propriétaires terriens (voir la partie 4 dans ce rapport).



Acquisition foncière par un promoteur local, Tami Nadu, Inde, 2017 © Denis

En Afrique de l'Est, les compagnies d'achat de terre sont très actives, formées et encouragées par le gouvernement dès les années 1960 au Kenya, et avec un rôle plus récent en Tanzanie, à partir des années 2010. En Tanzanie (Schlimmer, dans ce rapport), ces entreprises acquièrent des terrains agricoles à des prix relativement abordables. Ensuite, la parcelle est divisée en plusieurs lots par des professionnels de l'entreprise ou par des experts autorisés externes (arpentage, évaluation, division, développement de schémas d'aménagement) dont les plans d'aménagement doivent être validés par les autorités locales. Certaines entreprises collaborent étroitement avec les gouvernements locaux, par exemple en mettant en place des partenariats public-privé permettant aux conseils des districts de récupérer une partie des profits récoltés lors de la revente des parcelles. Le cas kényan (Bon, dans ce rapport) met en avant, derrière ces entreprises, des entrepreneurs qui ont bâti leur portfolio foncier et leur crédibilité au fil des ventes. L'attention doit être ainsi donnée aux trajectoires de professionnalisation de ces investisseurs, de la saisie initiale d'opportunités à la mise en place de compagnies d'achat de terre au fil des profits réalisés sur les reventes des lots fonciers.

L'ensemble de ces acteurs travaillent étroitement avec des intermédiaires, tant pour la négociation des assiettes foncières que pour les cessions de parcelles loties.

Initiatives individuelles, projets de ménages, acheteurs modestes

La demande reste assez hétérogène pour les terres en périphérie des petites et des grandes agglomérations, venant de différentes composantes socio-économiques de la ville. Ces clientèles ont des besoins et des ressources économiques inégaux.

De nombreuses terres soustraites à la production agricole le sont du fait d'initiatives individuelles et de petits projets de ménages désireux avant tout d'accéder à la propriété, dans un environnement moins coûteux et moins congestionné qu'en ville (Kihato and Royston, 2013 ; Andreasen *et al.*, 2016). Ce marché de terres constructibles s'opère sur des parcelles parfois de très petite taille. Les marges métropolitaines offrent alors une réassurance au logement pour



des populations démunies (Hanlon *et al.*, 2019), mais aussi pour des classes moyennes à l'affût parfois, elles aussi, de transactions foncières sans enregistrement légal (pour le Ghana, voir Bartels, 2019) ; ce qui peut rapidement diversifier les niveaux de viabilisation et les tenures du logement dans un même secteur, comme autour de Ouagadougou (Guigma, 2019) ou en Tunisie (synthèse 25 du Comité). En Tunisie, ces transactions sans enregistrement légal représentent 30 % de l'offre totale de production foncière pour l'habitat. Elles permettent de satisfaire la demande de classes moyennes qui se précarisent et sont exclues de filières légales de plus en plus sélectives et dominées par les acteurs privés. L'étude de cas en Tanzanie (Schlimmer, dans ce rapport) montre ainsi le poids des classes moyennes urbaines qui s'engagent dans des transactions individuelles auprès de propriétaires de terres rurales, originaires des villages ou hameaux, qui ont hérité des terres ou les ont achetées à d'autres villageois. L'étude de cas en Jordanie (Ababsa, dans ce rapport) met en avant l'achat de terres par les ménages urbains à revenus faibles ou moyens directement auprès des usagers qui en avaient l'usufruit et sans reconnaissance des contrats. Dans le cas du Myanmar, l'achat de parcelles agricoles a été fortement stimulé dans le contexte des lois foncières de 2012, reconnaissant le droit aux agriculteurs de transférer les droits d'usage par la vente et s'adressant à une diversité de profils des acquéreurs (Boutry *et al.*, 2016 ; Clerc, dans ce rapport).

Au Bénin, l'élargissement du profil traditionnel de la clientèle est également mis en évidence : initialement des cadres, aujourd'hui des commerçants, et des populations aux revenus modestes pour de plus petites parcelles destinées à l'habitat (Magnon, 2013 ; Simonneau, dans ce rapport).

Pour beaucoup de nos cas d'étude, l'achat de micro-lots s'appuie principalement sur l'épargne individuelle ou collective, avec des transactions parfois en cash ou par virement bancaire au vendeur (un individu, une famille, une entreprise, une coopérative, etc.) étalées sur quelques mois pour bénéficier du meilleur prix.



Morcellement et parcelle clôturée en bord de lagune, Togbin, Bénin, 2021 © Simonneau

De nouveaux instruments permettent à une gamme plus large de ménages, dont la solvabilité est classiquement sujette à caution, de devenir des acheteurs dans un contexte d'encouragement général à l'accession à la propriété privée. L'accès au crédit est très contrasté selon les pays étudiés. Il relève de différentes sources et dépend des formes de contractualisation du travail. Le crédit hypothécaire est majoritairement utilisé en lien avec l'achat d'une maison clés en main ou pour la construction du bien immobilier, beaucoup moins pour l'achat d'une parcelle. Il peut être interdit pour un achat foncier comme c'est le cas en Inde. La bancarisation de l'accès au logement est ainsi plus fréquente que celle de l'achat d'une parcelle, avec l'émergence de produits immobiliers et de circuits de commercialisation aux standards mondialisés. Au Kenya, si les prêts sont autorisés pour l'achat d'une parcelle, les banques restent frileuses pour les projets portés par des ménages sans garanties solides. Les prêts sont octroyés pour une durée courte, majoritairement de trois à cinq ans, contrairement à ceux octroyés pour la construction d'une maison (quinze ans ou plus). Les achats portés par des investisseurs intéressés par les reventes de parcelles sans engager de capitaux dans la promotion immobilière s'appuient peu sur le crédit auprès de banques, celui-ci empêchant les reventes des lots dans des délais courts. En Jordanie, les crédits sont majoritairement réservés aux catégories les plus riches avec des taux d'intérêt élevés (Ababsa, dans ce rapport). La plupart des sociétés immobilières ou des compagnies d'achat de terre proposant la vente de micro-lots travaillent directement avec des banques commerciales. D'autres organismes de crédit peuvent également être mobilisés, comme ceux constitués par des coopératives d'églises, d'individus ou d'entreprises. Au Mexique (Ribardièrre et Valette, 2017), les ménages disposant d'un crédit pour l'achat d'un logement l'ont obtenu *via* leur travail formel et déclaré facilitant l'accession aidée à la propriété à travers des crédits hypothécaires d'instituts publics. Les ventes sont gérées par les promoteurs qui ont leurs bureaux directement dans ces organismes de crédit. Le système d'accès au logement fonctionne sur le principe d'un « droit social » des salariés, garanti par la Constitution. L'employeur doit verser 5 % du salaire sur un fonds spécifique que l'employé peut débloquer pour un crédit hypothécaire auprès de son institut de rattachement.



Terrains achetés en 2018 par des membres de la diaspora kényane installés en Angleterre et en Irlande et regroupés en coopérative à 70 km de Nairobi, 2022 © Bon

En Inde, si, en 2020, 80 % des familles disposent d'un compte de dépôt, 48 % de ces comptes sont inactifs depuis au moins douze mois (Denis, dans ce rapport). Des aides du gouvernement peuvent également directement cibler l'achat de lots fonciers. Dans le cas de Bahour, en Inde, le gouvernement régional encourage l'achat de micro-lots par les ménages qui peuvent bénéficier d'une aide financière, leur permettant ensuite plus facilement d'accéder au crédit bancaire pour la construction d'une maison. Les catégories les plus modestes investissent dans des lotissements éloignés des villages et hameaux, au milieu des terres agricoles. Dans ces lotissements, les ménages locaux les plus modestes construisent des maisons, en mobilisant une épargne, des liquidités, une aide du gouvernement ou en faisant appel à des usuriers qui peuvent être très divers (organismes de crédit, relations interpersonnelles, entrepreneurs locaux, etc.). La plupart des micro-lots sont cependant achetés par des investisseurs « non locaux » qui ne se lancent pas dans des constructions. Ces investisseurs peuvent être des agriculteurs qui ont vendu une partie ou la totalité de leurs terres et des acheteurs modestes qui s'engagent dans un achat spéculatif, centré sur la valeur d'échange du bien acquis plutôt que sur un projet d'usage immédiat, du type résidentiel.

Les diasporas jouent également un rôle important dans les transactions foncières et la structuration dans les pays d'origine de ces acheteurs des services associés. Ces diasporas recherchent des achats de parcelles ou de logements clés en main, en ligne ou *via* des intermédiaires de vente. Comme le note Choplin (2020) pour le cas du Bénin, du Nigeria ou encore du Togo, les entreprises immobilières ou d'achat de terre nationales s'adaptent à ces clientèles et doivent donner des gages. Elles s'appuient par exemple sur l'usage de plateformes digitales de vente ou de paiements sécurisés, des chaînes Youtube pour donner des conseils, des suivis de chantier par drones, des comptes Facebook, Twitter, WhatsApp et Skype des applications mobiles. Des avocats spécialisés sont chargés de vérifier les accords de vente et d'opérer l'enregistrement des titres de propriété. Au Kenya, après avoir gagné en crédibilité et avoir accumulé des portfolios fonciers, certaines entreprises ciblent spécifiquement ces clientèles souvent aisées, et développent des bureaux principalement aux États-Unis et en Angleterre. Les banques commerciales kényanes ont elles aussi des guichets réservés à ces clientèles.

Encadré 13

MIGRATION, DIASPORAS ET DYNAMIQUE DES TRANSACTIONS FONCIÈRES DANS UNE AFRIQUE DE PLUS EN PLUS EN MOUVEMENT

Depuis plusieurs décennies, déjà, les mouvements migratoires s'accroissent dans un continent africain en croissance démographique effrénée. Ces mouvements sont autant internes qu'internationaux, avec constitution de groupes d'origine dans des pays étrangers au titre de diaspora. Au-delà des multiples entrées (psychologique, mémorielle, traumatique, spatiale, économique, politique et culturelle) mobilisées dans les efforts de définition de cette notion de diaspora (Grossman, 2018), il est un élément transversal rarement évoqué alors même qu'il structure très fortement l'ensemble de ces entrées définitionnelles. Il s'agit du foncier dont la dimension immobilière reste néanmoins la plus évoquée dans ce contexte. La simple dispersion violente originellement mobilisée, impliquant entre autres une perturbation plus ou moins durable des logiques foncières dans les lieux de départ, se trouve aujourd'hui

.../...

complétée par une approche holistique de la dispersion au sein de laquelle l'origine ethnique prend une place centrale. L'ancrage prioritairement foncier devient ainsi le ferment de la prophétie autoréalisatrice, tant individuelle que collective, l'identification s'enchantant finalement dans la « terre des ancêtres ».

De nombreuses projections constitutives à la trajectoire foncière des diasporas s'en raccrochent. Elles peuvent ainsi relever d'un simple projet migratoire pour lequel des lopins de terres plus ou moins importants sont mis à contribution dans diverses formes de transactions plus ou moins sûres (ventes sous seing privé, ventes sous pression financière multiformes, dépôts de garantie, etc.). Ces transactions visent à dégager, individuellement ou collectivement, les moyens de mise en migration des postulants pour le financement des documents nécessaires au départ, les dépôts de garantie, les coûts du transport et des aléas annexes au départ, parfois les frais des passeurs, etc. (Doevenspeck, 2004 ; Promsopha, 2013). Les conditions au départ sont généralement celles qui conduisent aux diverses transactions foncières plus ou moins sûres pour le candidat à la migration et sa famille ainsi foncièrement diminuée (Peyroux, 2020), mettant alors à revanche, à terme, l'âpreté foncière du migrant tout au long de son séjour à l'étranger. Une fois installé en migration, l'idée voire l'idéal de « retour » du migrant, qui alimente aussi la charge définitionnelle de la notion de diaspora, renforce cette âpreté par ailleurs entretenue par les rapports différenciés à l'insertion culturelle et sociale (groupes ethniques et communautaires, associations, tontines, fêtes, rites et rituels dont les référentiels sont importés du terroir d'origine à magnifier).

C'est aussi le cas pour l'insertion économique par l'immobilier locatif ou spéculatif (Nkenné, 2020 ; Tall, 2000), ainsi que pour l'implication dans les activités d'agence immobilière communautaire en migration (Ndour, 2021) et les réseaux d'approvisionnement divers fondant parfois l'économie ethnique (Ma Mung, 1999) par le biais de certains produits de terroir fortement identitaires et nécessitant des dispositifs fonciers pour la production. Ces rapports différenciés se retrouvent aussi face aux vacances (tourisme des racines et ses infrastructures résidentielles spécifiques), à la retraite (un toit pour ses vieux jours et des revenus d'appoint), ainsi qu'à la mort (lieu d'enterrement majoritairement plébiscité sur les « terres de ses ancêtres »).

La dimension politique est aussi bien souvent concernée par la participation de plus en plus accrue des membres de la diaspora dans la vie politique de leur pays d'origine, où certaines positions convoitées imposent une obligation de résidence. Certains statuts fragilisent le rapport au foncier : la binationalité n'est pas reconnue dans certains pays où les étrangers sont exclus du droit de propriété foncière (Kamdem, 2015) et les néo-étrangers alors soumis à des stratagèmes et bricolages divers afin de sécuriser leur accès au foncier ainsi précarisé. Tous ces états de fait sont entretenus par un différentiel financier très favorable aux migrants de la diaspora. Ces derniers sont bien souvent confrontés non seulement aux nouvelles élites urbaines, mais aussi parfois à des migrants forcés dont la mission d'accueil et d'insertion de certains partenaires externes (OIM avec le programme AVRRE, HCR et autres ONG) en fait des acteurs de premier rang, particulièrement quand il s'agit d'opérer des reconversions professionnelles telles que le fait de passer des activités de la pêche ou du nomadisme à une sédentarisation par l'agriculture (Kamdem, 2016).

*Pierre Kamdem, professeur de géographie,
Laboratoire Ruralités, Université de Poitiers*

Classes de multipropriétaires et liens avec les affaires commerciales

Nous mettons en évidence la place des acquéreurs nationaux plutôt que des acquisitions de terres à grande échelle avec une mobilisation de capital bancaire ou marchand.

La formation de classes de multipropriétaires est fréquente dans les études de cas, avec des promoteurs qui vendent à des primo-accédants mais aussi à des multipropriétaires et à l'entourage familial.

Les travaux mobilisant des données quantitatives sur les titres fonciers immatriculés permettent d'élaborer des typologies précises de la sociologie des acquéreurs de nouveaux titres fonciers. Ils permettent ainsi de reconstituer des catégories économiques, des positionnements sociaux, en tirant parti d'informations sur les profils socio-économiques, le recours à l'hypothèque bancaire, et en mesurant les superficies foncières et les volumes financiers portés par ces transactions. Ainsi, au Mali, les travaux importants de Bertrand (2019 ; 2021) et Camara (2017) à partir de données quantitatives des registres fonciers révèlent le poids des élites commerciales dans ces transactions, en concurrence ou en connivence avec des agents de l'État. Bertrand (2019 ; 2021) montre ainsi, dans le cercle de Kati dans la périphérie métropolitaine du Grand Bamako, que les immatriculations ont été menées au rythme annuel de 20 000 titres fonciers entre 2013 et 2015. Le nombre de nouveaux titres immatriculés correspond soit à la division d'un titre mère, soit à l'immatriculation d'une parcelle sur de nouveaux fronts d'acquisition et de futurs morcellements. Selon Bertrand (2019 ; 2021), l'immatriculation exclut la majorité des actifs et renforce la propriété dans les mains du capital marchand. **Ces études mettent finalement en avant le lien entre acquisitions de terres et affaires commerciales, avec la volonté de placer l'argent, de faire fructifier les profits réalisés, ou de s'assurer d'une garantie si les affaires stagnent** (Bertrand et Bon, 2022).

Ces résultats rejoignent par exemple ceux de Bawa (2017) au Togo proposant une stratification économique des accédants : d'abord commerçants, cadres d'administration, puis promoteurs ; et en notant le nombre très limité de femmes. De même au Rwanda, en périphérie de villes secondaires (Twarabamenye et Nyandwi, 2012), les premiers acheteurs sont des commerçants locaux, des cadres et des employés d'entreprises privées, puis des fonctionnaires. Des résultats similaires apparaissent au Kenya à partir de l'analyse des titres fonciers (Kinuthia *et al.*, 2021), montrant le poids d'hommes d'affaires dans les transactions et de compagnies d'achat de terre. Dans la périphérie de Yangoon (Birmanie) (Boutry *et al.*, 2016), les acquéreurs sont majoritairement des personnes extérieures aux localités où s'opèrent les transactions. Il s'agit souvent d'individus bénéficiant de relations influentes au sein du gouvernement, de l'armée ou de l'élite économique et des citoyens cherchant une parcelle peu onéreuse.

Mutualiser l'argent pour accéder à la terre

Nos études de cas mettent enfin en avant le rôle de coopératives, de groupes ou d'associations, encadrant des pratiques de mise en commun de l'argent via une association d'employés d'entreprises, d'institutions publiques ou privées ou de rassemblements d'individus. La mise en commun des ressources pour l'achat de terrains ou un contrat avec un promoteur pour la construction de logements peuvent aboutir ensuite à un processus d'individualisation,

une fois le bien acheté ou les maisons livrées. Ces coopératives rassemblent aussi bien des entrepreneurs fortement dotés en capitaux que des personnes qui seules auraient peu accès à ces marchés fonciers. **Cette mise en commun de moyens financiers pour accéder à la terre ou à la promotion immobilière contribue à l'hétérogénéité des profils des investisseurs dans les espaces plus ou moins éloignés des centres urbains.**

En Jordanie (Ababsa, dans ce rapport), la formation et les activités des coopératives d'employés, de fonctionnaires ou d'ingénieurs se concentrent dans la périphérie d'Amman, avec l'achat de terrains agricoles en limite des zones constructibles viabilisées. Ces espaces sont ensuite intégrés dans les zones planifiées, ce qui augmente les plus-values. Ces coopératives sont portées par l'intérêt d'acquérir des terrains moins chers, de ne pas avoir à payer certaines charges sur les transactions, et d'obtenir des réductions sur le coût de raccordement aux services. Le domaine est ensuite divisé en micro-lots et chaque membre acquiert un lot, puis l'association est dissoute lors de l'enregistrement des lots fonciers.

Au Kenya (Bon, dans ce rapport), les coopératives appelées sacco sont très actives sur les fronts d'urbanisation et ont des profils plus divers qu'en Jordanie. Elles bénéficient d'une protection juridique et regroupent des employés d'entreprises privées (par exemple d'entreprises de télécommunications, de banques, etc.), d'entreprises publiques, des fonctionnaires, des individus, des groupes religieux, des groupes professionnels, des membres de la diaspora, etc. Les membres de ces coopératives cherchent, à travers une épargne et un investissement collectifs, à accéder à la propriété dans un contexte de hausse de la valeur des terres, ainsi que des charges à payer sur les transactions et les permis de construire. Dans le cas d'un investissement foncier, les titres obtenus après division du domaine sont rapidement partagés entre les membres de la coopérative ou revendus sur le marché. Les coopératives sont rarement dissoutes après un investissement. Certaines de ces coopératives se constituent d'importants portfolios fonciers au fil des achats et mises sur le marché des lots, et ajustent leurs stratégies territoriales d'acquisition en ciblant des terrains plus onéreux, et en visant des clientèles plus aisées pour la revente des lots. Chaque individu peut devenir membre de plusieurs coopératives, *via* par exemple son entreprise et un groupe d'amis, avec différentes procédures pour le transfert d'argent et l'épargne, qui passent cependant majoritairement par un compte bancaire au nom de la coopérative. Ces individus cumulent ainsi plusieurs lots ou participent à plusieurs projets immobiliers. Certains individus rencontrés, souvent de jeunes professionnels,

s'associent également d'abord en groupe (*self help group*) pour consolider une épargne collective et décider d'un investissement, avant parfois de consolider le groupe par un statut de coopérative. La mutualisation de l'argent diffère selon les groupes ou coopératives, allant de virements bancaires mensuels ou d'une part du salaire à des petites sommes égales déposées par exemple tous les vendredis du mois que les membres vont suivre fréquemment sur un groupe WhatsApp.



Achat foncier et construction d'immeubles par une coopérative de fonctionnaires, Amman, Jordanie, 2021 © Kalaldehy

Au Sénégal (Lavigne Delville et Sow, dans ce rapport), les coopératives d'habitat se constituent souvent sur une base professionnelle et se sont diversifiées à partir des années 1970. Elles regroupent aujourd'hui principalement des individus de classe moyenne, fonctionnaires d'une même administration, travailleurs d'une même entreprise, ou ressortissants de la diaspora, rencontrant des difficultés à se loger individuellement. Ces individus se regroupent pour acheter de grands domaines, parfois pour négocier des prêts bancaires et contractualiser avec des promoteurs, pour la réalisation de « cités » dédiées. Les relations avec les promoteurs sont variées : les coopératives achètent une portion de lotissement, ou demandent au promoteur de trouver un terrain pour elles, ou arrivent avec un terrain.

Au Bénin (Simonneau, dans ce rapport), la constitution d'une demande collective de lotissement-remembrement par des propriétaires individuels se différencie des structures de coopératives car cette demande intervient après un ensemble de transactions individuelles, parfois anciennes, portant sur des terrains contigus. ●



Achat d'un terrain et subdivision par une coopérative de fonctionnaires, seul un des membres a commencé à construire sa maison, Kenya, 2021 © Bon

CHAPITRE 4

En aval : qu'est-il fait de la terre ?

Nous nous intéressons ici à l'aval de la transaction, ce qui est fait de la terre une fois la transaction effectuée et les parcelles extraites de leur usage agricole. Les études de cas révèlent **des usages différenciés de la terre, non restreints à des fins d'habitation ou à une valorisation économique immédiate de la parcelle par l'immobilier.**

Ainsi, si certaines pratiques d'acquisition foncière se doublent d'apports en capitaux, avec des investissements dans la construction, d'autres sont vouées à des aménagements sommaires, ou à des parcelles laissées vacantes. Nous observons, dans l'ensemble des études de cas, une montée des acquisitions spéculatives conduisant à **des emprises urbaines parfois durablement inoccupées**. Ces pratiques ne sont pas nouvelles (Crousse *et al.*, 1986), mais ce qui est inédit c'est qu'elles sont transversales à toutes les couches de la société. Si les très riches achetaient avant des terres agricoles et du bétail pour placer leur argent, ils achètent aujourd'hui surtout des terrains (péri)urbains, rattrapés également dans cette course aux titres fonciers par les classes moyennes. Les ménages modestes cherchent eux aussi par les acquisitions foncières à accéder à des ressources monétaires ou à stocker l'épargne.

Ces usages différenciés s'inscrivent dans les paysages avec des chantiers plus ou moins concrétisés de logements individuels ou collectifs, et des marqueurs de la propriété privée et des morcellements – plots d'immatriculation, barrières ou clôtures, murs, peintures – sur des parcelles laissées vacantes. Ces éléments peuvent être des stratégies de marquage du terrain et de sécurisation, dans des contextes de forte spéculation foncière et de malversations fréquentes (doubles ventes, accaparements, etc.).

Cette diversité des usages pose des défis pour le contrôle de l'aménagement des territoires concernés et la préservation des ressources naturelles.

Nous identifions les principaux usages faits de la terre en mettant en avant les valorisations économiques par la promotion immobilière, d'une part, et les mises en friche, d'autre part.



Exemples de bornes et de clôtures : bouts de bois, poteaux et barbelés, murs et barbelés, arbres, portail, Kenya, 2022 © Bon

Opérations de lotissement et de morcellement

Une opération centrale dans les conversions des sols est celle de la division en lots des terrains publics et privés destinés à être vendus comme terrains à bâtir. Ces divisions de domaines sont massives sur les fronts d'urbanisation. Les lotissements se distinguent des morcellements fonciers.

Le lotissement foncier bâti ou non bâti renvoie à la division officielle d'un terrain sur la base d'un plan d'aménagement prévoyant la voirie et les espaces publics, source de rente donc pour les acteurs publics. Il implique ainsi une reconnaissance officielle et un plan même sommaire. Ce plan n'est pas forcément mis en œuvre c'est-à-dire qu'il n'est pas forcément matérialisé sur le terrain ni entretenu, par exemple pour les voiries, ou aménagé, par exemple pour les espaces publics. Les normes qui s'y appliquent et leur respect sont ainsi très variables, entre la simple délimitation de parcelles, le terrassement, la réalisation de la voirie et des espaces publics, et les équipements préalables (conduites d'eau, lignes électriques, caniveaux d'assainissement, etc.). Dans certaines des études de cas, les géomètres sont rétribués en nature, avec l'obtention de parcelles.

Ainsi, au Mali, la production de lotissements d'habitation a été libéralisée dans les années 2000, annonçant la fin du monopole public dans le contexte de programmes gouvernementaux de logements sociaux (Bertrand et Bon, 2022). Les propriétaires doivent se soumettre aux normes d'aménagement et aux négociations entre villageois et élus des communes pour la production de nouveaux lots que les mairies vont vendre. Dans la plupart des projets, les parcelles attribuées sont simplement bornées sans création préalable d'un titre foncier ; les communes court-circuitant le principe d'immatriculation au nom de l'État. La délivrance des visas d'autorisation des lotissements ne repose souvent que sur la seule garantie donnée au bornage des parcelles, les autres composantes de l'aménagement foncier n'étant pas réalisées.

Le lotissement fait aussi référence à la régularisation des morcellements de terrains. C'est le cas par exemple au Bénin pour la réorganisation de quartiers urbanisés dès les années 1980-1990 : les opérations dites de lotissement-remembrement permettent une organisation parcellaire et viaire postérieure à l'appropriation, voire à l'occupation du terrain (Simonneau, dans ce rapport). Il peut s'agir aussi des divisions de terrains sans autorisation préalable par les propriétaires coutumiers pour les vendre par lots, *via* des conventions de vente enregistrées (cf. partie 2). Pour Comby (2000), l'acquéreur de la parcelle n'est alors propriétaire que « *d'une sorte de quote-part à valoir dans le futur lotissement de remembrement qui finira par être dessiné par l'administration pour ménager après coup le passage des voies et former une trame parcellaire régularisée* ».



Division d'un domaine et clôture d'une parcelle laissée en friche, Togbin, Bénin, 2021 © Simonneau

Le cas de la Côte d'Ivoire et des terres agricoles du village de Djimini-Koffikro (Colin et Pottier, dans ce rapport) montre une croissance très forte des dynamiques de lotissement entre 1983 et 2021. La plupart des lotissements sur ces terres n'ont pas été initiés suite à un changement de propriété. Ils ont été engagés par des fratries lors des héritages puis entrent dans des transferts marchands. Les étapes de reconnaissance du lotissement par l'administration impliquent la délivrance d'une attestation de propriété coutumière et d'une approbation du ministère, puis son enregistrement.



Construction sur un nouveau lotissement, Djimini-Koffikro, Côte d'Ivoire, 2023 © Colin

Les divisions de terrains ne prennent souvent la forme que de simples morcellements, sans aucun aménagement, ni parfois de réservation d'emprise pour des viabilisations ultérieures. Ces morcellements s'opèrent sur des concessions rurales, des zones de pacages communautaires, des terrains privés, ou des domaines parfois très éloignés des centres urbains avec un accès difficile à l'eau et des sols qui demandent d'importants coûts de préparation. Cela a été mis en évidence dans le cas du Kenya (Bon, dans ce rapport).



Divisions de deux domaines par des entrepreneurs vivant à Nairobi et bornage des deux parcelles laissées en friche, Konza, Kenya, 2022 © Bon

Encadré 14**UNE ÉCONOMIE DES MICRO-LOTS**

Les divisions du foncier en très petits lots se traduisent souvent par un état de friche prolongé et une marchandisation des lots qui deviennent l'objet de transactions en chaîne.

L'attention est encore peu portée dans les études urbaines à ces transactions et au cycle de vie de ces parcelles, c'est-à-dire comment elles évoluent dans leur usage, leur superficie, leur valeur financière. Le concept de *plotting urbanism* (Karaman *et al.*, 2020) s'en rapproche cependant et mobilise une définition axée sur les stratégies individuelles du développement urbain et une intensification de l'utilisation du sol, articulées à ces processus de marchandisation. La définition du *plotting urbanism* repose aussi sur une différenciation socio-économique prononcée entre les propriétaires et ceux qui occupent ensuite ces parcelles. Elle porte moins d'attention aux classes populaires actives dans ces divisions et plus généralement à la sociologie des investisseurs, aux stratifications économiques et à la mesure de ce phénomène, par exemple en termes de superficies foncières ou de volumes financiers concernés.

À l'échelle de nos cas d'étude, les superficies des parcelles varient selon l'éloignement avec les centres urbains et le type de projet. Par exemple, au Kenya, les parcelles mesurent en moyenne entre 200 et 350 m² ; en Inde, il s'agit de parcelles entre 100, 150 et 200 m² ; en Jordanie, ce sont en moyenne des parcelles de 300 m² à des fins d'habitation ; au Nigeria, les parcelles font en moyenne entre 150 et 300 m² (Joshua *et al.*, 2021). Au Bénin, les lots sont de plus en plus petits au fil des décennies : la taille standard dans les lotissements coloniaux était entre 625 et 900 m². Aujourd'hui ils représentent 300 à 400 m² à Cotonou, 500 m² dans les villes secondaires en périphérie.

Les déterminants des prix lors des transactions dépendent de la localisation, de l'éloignement ou de la proximité avec les centres urbains et infrastructures routières, de la proximité avec les grands projets (annoncés ou concrétisés), du niveau de certification foncière qui traduit le niveau de sécurisation, du profil socio-économique du vendeur, de l'anticipation des usages. Les facteurs interpersonnels sont très importants dans la construction de la valeur marchande et les marchés fonciers se forment à l'épreuve de ces transactions. Par exemple au Bénin (Simonneau, dans ce rapport), les prix dans le quartier Togbin sont de 45 millions FCFA (70 000 euros) et dans les villes secondaires (par exemple à Bohicon) de 3 millions FCFA (4 500 euros).

Valorisation économique par la promotion immobilière ou l'autoconstruction

La valorisation économique de la parcelle par la promotion immobilière se traduit dans nos études de cas par divers projets. Il peut s'agir d'achats clés en main ou sur plans de petites maisons, de la construction de petits immeubles pour le marché de la location, ou encore de la construction de programmes de logements sociaux. Il peut s'agir également d'autoconstruction de bâti bas sur les parcelles. Ces produits économiques s'adressent à différentes clientèles.

À l'échelle d'un même lotissement, certaines parcelles sont utilisées pour la construction de maisons, qui s'étale parfois sur un temps long selon la disponibilité des capitaux, tandis que d'autres restent vacantes. Le profil des promoteurs-constructeurs est divers, tous ne possèdent pas une licence.



Construction de lotissement, Mapinga, grande périphérie de Dar es Salaam, Tanzanie, 2019 © Schlimmer

Ainsi, en Inde, à Bahour, des petits propriétaires se lancent eux-mêmes dans la promotion non autorisée de très petits lots destinés à l'habitat, ou des promoteurs qui viennent de la région achètent des micro-parcelles, se chargent des constructions puis les revendent. De même, dans la périphérie de Faridabad, une ville en très forte croissance à une trentaine de kilomètres de Delhi, les promoteurs d'immeubles de basse ou grande hauteur ou de maisons individuelles ont en commun d'être ancrés dans les territoires qu'ils bâtissent. Des enquêtes de terrain (de Bercegol et al., 2021) montrent qu'ils en sont souvent

originaires. Ils se servent de leurs biens patrimoniaux fonciers ou immobiliers, de leurs capitaux liés à leurs activités économiques, ainsi que de leurs réseaux et appuis locaux pour construire des tours et des quartiers résidentiels fermés ou pour acheter et assembler des terres agricoles. La plupart d'entre eux ont fait une entrée récente dans le secteur de la promotion immobilière. Il s'agit d'entrepreneurs ou de commerçants locaux qui diversifient leurs activités, mais aussi de propriétaires de terres agricoles n'appartenant pas seulement aux hautes castes agraires. Ceux-ci parviennent à se muer en promoteurs-constructeurs, c'est-à-dire qu'ils lotissent et construisent eux-mêmes leurs parcelles plutôt que de les vendre au plus offrant, en s'appuyant sur les programmes d'aide du gouvernement pour ne pas avoir à avancer le capital nécessaire aux constructions.

Encadré 15

EN INDE, DANS LA RÉGION DE DELHI, DES AGRICULTEURS QUI SE MUENT EN PROMOTEURS

En Inde, en 2015, un programme d'accession à la propriété est instauré à l'échelle nationale sous le nom d'*Affordable Housing Scheme*, en s'appuyant sur les capacités productives du secteur privé. Il repose sur deux piliers : une réforme du système de financement (via des crédits immobiliers facilités aux ménages) et la simplification des mécanismes de conversion des terres agricoles pour les promoteurs privés qui permet une massification de la construction de logements dit « abordables ». Grâce à ce programme d'accession à la propriété, les acheteurs primo-accédants peuvent obtenir un prêt subventionné sur une période de vingt ans avec un taux d'intérêt de seulement 3 % moyennant des critères de revenus et familiaux. Le promoteur est tenu de terminer le projet en quatre années maximum. 20 % du prêt est versé au constructeur à la signature, puis par tranches de six mois pendant deux années et demi. Le promoteur obtient ainsi l'intégralité du capital en deux ans et demi, sans avoir à l'avancer lui-même. De plus, de nombreuses facilités sont prévues par l'État

pour orienter la construction avec des réductions sur les prix des matériaux, des réductions fiscales et des exemptions de charges, et des normes peu contraignantes pour maximiser le bâti. En contrepartie de tous ces avantages qui assurent un minimum de risque et des ventes rapides avec une demande élevée, le prix initial de vente est fixé par le gouvernement.

Le projet ADORE de la famille Gupta dans le secteur 86 de Faridabad à une quarantaine de kilomètres de Delhi est l'exemple type de ces agriculteurs-promoteurs qui construisent désormais des tours sur leurs terres. Le projet a été initié par l'un des trois frères de la famille, qui ne sont pas allés à l'école, ne parlent pas anglais et n'avaient pas de ressources économiques suffisantes pour se lancer directement dans la promotion immobilière. Un des frères travaillait comme intermédiaire d'investisseurs et d'entreprises immobilières qui cherchaient à se renseigner sur les terres agricoles disponibles et à engager des négociations avec leurs propriétaires. En 2014, du fait de ces connaissances acquises auprès d'investisseurs et des informations glanées sur le programme d'*Affordable Housing*, il parvient à convaincre ses frères de décliner l'offre d'une entreprise qui s'intéressait à leurs terrains. Ils se sentent alors capables de valoriser eux-mêmes leurs terres en s'appuyant sur ce programme qui permet de ne pas avancer de capitaux pour la construction. La première phase du projet a débuté en 2015 avec la construction de 840 logements et s'est terminée en 2018. La deuxième phase du projet est en cours de réalisation avec la construction de deux barres de 530 logements chacune. Il est estimé une marge de 30 % de profit sur chaque appartement vendu, du fait de l'optimisation des coûts. En 2020, la famille Gupta est désormais à la tête d'une petite fortune grâce à la mise en place du projet ADORE qui a permis aux membres de cette famille de réinvestir les plus-values réalisées dans d'autres projets, non seulement immobiliers, mais aussi agricoles avec l'achat de plusieurs terrains à 30 kilomètres de là.

*Rémi de Bercegol, Bérénice Bon, Karen Lévy
(enquêtes menées en 2019 et 2020 à Faridabad)*



Immeubles construits par les trois frères et leur maison de village d'origine au centre, Faridabad, Inde, 2020 © Bon

Au Mali, les programmes de logements abordables par de petites sociétés immobilières dépendent eux aussi des programmes d'aide du gouvernement au crédit bancaire pour les acquéreurs et conduisent à une qualité souvent médiocre des constructions.

Au Sénégal, dans le cas du territoire de Bambilor-Sangalkam en grande périphérie de Dakar, des zones de production intensive (maraîchage, élevages de volailles, vergers) provenant d'achats anciens de terres par les « jardiniers du dimanche » de Dakar connaissent une dynamique forte de promotion immobilière. Celle-ci favorise un changement des usages du sol au profit de parcelles à usage résidentiel et de logements. Ces marchés fonciers sont entretenus par les promoteurs publics et privés, les coopératives d'habitat, les propriétaires coutumiers, la collectivité territoriale, l'État et les intermédiaires.

Des montées en gamme sont proposées pour les diasporas et les clientèles aisées ou les classes moyennes supérieures avec la construction de quartiers résidentiels fermés (par exemple dans les cas d'étude du Sénégal, du Bénin et du Kenya – voir atlas).

Certaines grandes opérations immobilières apportent des infrastructures, qu'elles soient directement financées par le grand projet ou dans le cadre de projets publics. D'autres ne laissent parfois que des aménagements sommaires en s'adressant à une clientèle modeste qui ne parvient pas à s'acquitter des charges, conduisant à une dégradation des lotissements ou des immeubles. L'accès aux services de base repose essentiellement sur des solutions autonomes (puits, panneaux solaires). Cela devient problématique, par exemple en Inde en grande périphérie, lors de la construction d'immeubles de grande hauteur : les promoteurs sont tenus de terminer rapidement les constructions, bénéficient de normes peu contraignantes pour densifier le bâti (avec une taille réduite d'espaces verts, un espacement minimal entre les tours, pas d'obligation de proposer des places de stationnement aux résidents, etc.). Le coût extrêmement bas de la main-d'œuvre indienne a des conséquences importantes sur les modes constructifs : peu formée, elle perpétue des pratiques ancestrales mal adaptées aux exigences de tels chantiers. De plus, l'usage de machines et de grues est limité le plus possible par les promoteurs qui considèrent que leur location ou leur achat est trop onéreux en comparaison d'une main-d'œuvre très bon marché. Ces pratiques constructives questionnent fortement la fiabilité finale des constructions et leur durabilité. Il est d'ores et déjà fréquent d'observer les conséquences de ces nombreuses malfaçons (fuites multiples, enduits qui s'écaillent, fers apparents qui font éclater le béton, ascenseurs en panne, etc.).

Enfin, la décision du changement d'usage à des fins d'habitation peut être très longue. L'étude de cas au Kenya (Bon, dans ce rapport) documente par exemple les trajectoires de membres de coopératives, de ménages modestes ou d'hommes d'affaires qui ont attendu une dizaine d'années avant de construire sur leur parcelle et d'y habiter, avec l'arrivée des routes d'accès récemment construites par d'autres coopératives, ainsi que des puits de forage financés par certains investisseurs, nouveaux installés ou autochtones qui vendent ensuite l'eau aux nouveaux arrivants.



Paysage de puits et démarcation de parcelles laissées en friche par une coopérative, Kitengela, Kenya, 2021 © Bon

Fixation du capital et anticipations spéculatives : conserver la terre nue, en attendant

Les mutations de propriété du foncier n'induisent pas forcément et immédiatement des transformations des usages. À l'achat, si certains acquéreurs injectent du capital, pour par exemple de la promotion immobilière, d'autres au contraire minimisent l'investissement. Les surfaces peuvent être mises en friche, micro-parcellisées puis vendues, entrant parfois dans des transactions en chaîne. L'achat est ainsi centré sur la valeur d'échange du bien acquis en projetant une hausse de la valeur foncière, et non sur son usage immédiat, notamment résidentiel. **Ces micro-transformations deviennent massives et concernent tant l'Asie que l'Afrique.**

Ainsi, au Kenya, certains investisseurs attendent au moins deux ou trois ans avant de revendre, d'autres revendent très rapidement au bout de quelques mois suivant la hausse des valeurs foncières. Ceux qui poursuivent des logiques de revente évitent le crédit hypothécaire, et beaucoup de transactions sont réalisées avec de l'argent comptant. L'argent des reventes est mobilisé dans les économies locales pour renflouer par exemple des activités commerciales en ville, ou il peut servir à acquérir d'autres domaines fonciers, voire être réinvesti dans des activités agricoles ou des puits de forage. De même, au Nigeria, dans les franges rurales de Lagos, des individus ou des entreprises qui se lancent dans des acquisitions foncières attendent en moyenne deux à trois ans avant le morcellement puis une revente ou des constructions immobilières (Thontteh et Babarin, 2018). Au Myanmar, en grande périphérie de Yangon, les investisseurs transforment eux aussi rarement immédiatement l'usage des sols, et ils se placent dans des stratégies d'attente d'augmentation des plus-values ou d'attente pour obtenir les capitaux nécessaires à la valorisation immobilière (Boutry *et al.*, 2016).

Ces anticipations spéculatives fonctionnent sur l'idée que la ville va venir, que des lotissements vont se construire, que la demande va advenir. Elles s'intensifient dès l'annonce de grandes opérations publiques ou privées et des dotations régionales ou nationales pour des infrastructures routières. Des cartes de ces acquisitions spéculatives émergent dans chacune des études de cas avec des concentrations spatiales autour des grands projets, et des paris plus risqués, des transactions plus diffuses, sur des terres plus éloignées mais dont la valeur financière est moins élevée. Ces transactions s'opèrent en effet parfois sur des terrains éloignés des centres urbains, autour de villages reculés, ou dans des environnements naturels difficiles d'accès. Des acquisitions et des morcellements de domaines prennent place sur des substrats rocheux avec un accès à l'eau très limité, souvent dépendant de vendeurs ambulants : pour des opérations d'habitation, cela demanderait des coûts de préparation des parcelles très élevés, qui demeurent hors de portée des finances locales pour des acteurs publics pourtant responsables du rattrapage en matière de viabilisation.

La terre sert également à fixer un capital, sans visée immédiate de revente, et à consolider un pécule à l'abri de l'inflation pour constituer un patrimoine à transmettre aux héritiers, pour les mariages, ou en lien avec les systèmes de protection sociale en cas de maladie ou pour l'éducation des enfants. Ainsi, au Bénin, la transformation du foncier en petites parcelles, jamais officiellement loties, sans construction, sert de réserves financières (Simonneau, dans ce rapport). En Tanzanie, sur les franges rurales de Dar es Salaam, les acquisitions foncières représentent une stratégie d'épargne et d'investissement « passif » (Schlimmer, dans ce rapport). Les propriétaires gardent la parcelle comme une sécurité qui leur permet de mobiliser des ressources financières si nécessaire en la revendant à un moment ultérieur. La spéculation

est souvent citée par les professionnels du foncier et les membres du gouvernement local comme la principale raison d'acquisition foncière des personnes ou des groupes ne venant ni du comté ni du village.



Parcelles balisées, Bagamoyo, grande périphérie de Dar es Salaam, Tanzanie, 2018 © Schlimmer

Le foncier est également un support privilégié pour l'accès à l'argent par le crédit bancaire. Posséder une parcelle peut ainsi assurer un rôle de création monétaire en servant de garantie à un crédit bancaire innervant alors d'autres activités, au sein de l'économie urbaine ou rurale. L'articulation entre acquisitions foncières, pratiques de mises en gage bancaire et d'hypothèques n'est pas nouvelle, mais elle concerne un nombre et une diversité beaucoup plus grande d'usagers. Mobiliser les titres fonciers en hypothèques permet plus facilement l'accès au crédit commercial, mais aussi à des prêts de la part d'une coopérative ou d'un usurier. Ces usuriers peuvent être eux-mêmes, comme dans le cas de Bahour en Inde, des propriétaires fonciers qui monétisent leur capital foncier (Denis, dans ce rapport).



Micro-lots, Bahour, Inde, 2018 © Denis

Des études de cas ressortent enfin les liens entre le développement des transactions marchandes et la privatisation de l'eau ou de l'accès aux ressources naturelles. Après l'achat, dans les cas où les parcelles sont laissées vacantes, il est très fréquent que les pierres qu'elles comportent soient vendues sur les chantiers de construction aux alentours ou les sols arables à des briqueteries entraînant alors **une stérilisation irréversible des terres agricoles**, comme cela est souligné dans le cas indien. Les travaux de Bartels (2019) dans le Grand Accra montrent que des acquisitions foncières sont portées par des investisseurs cherchant à s'approprier des sources d'eau pour la commercialiser. L'auteur analyse par là les inégalités vécues par les nouveaux résidents de ces espaces dépendants de vendeurs d'eau ambulants ou domestiques, et de puits sur d'autres terrains. Si la qualité de leur sol le permet, ils peuvent creuser un puits mais ils doivent alors obtenir des autorisations de gens de villages alentours avec très peu de suivi des autorités locales. L'étude de cas au Bénin (Simonneau, dans ce rapport) montre également des paysages de clôtures et de puits, au service d'un petit maraîchage transitoire. Au Kenya, des paysages de puits de forage se dessinent ainsi dans les fronts d'urbanisation, l'existence d'un accès à l'eau étant un argument de vente des micro-parcelles. Au sein de domaines achetés par des coopératives puis morcelés, il est fréquent d'observer quelques constructions de maisons, de nombreuses parcelles laissées en friche, et un ou deux acquéreurs qui ont creusé des puits pour revendre l'eau.

Procédures d'autorisation et d'officialisation des changements d'usage

Les procédures d'autorisation et d'officialisation des changements d'usage n'adviennent pas de manière linéaire, ni systématique. **Différents niveaux sont à prendre en compte :**

- >> **les transferts de droits fonciers ;**
- >> **les lotissements/morcellements**, avec ou sans respect des normes, entraînant le changement d'un usage agricole à un usage résidentiel ;
- >> **les constructions** (permis de construire).

Chacun de ces niveaux peut être légal, officialisé, régularisé *a posteriori* ou informel, et ce, de manière indépendante les uns des autres. En outre pour ces différents niveaux, les étapes d'autorisation et d'officialisation des changements d'usage sont multiples. Il s'agit plus d'un panel d'étapes, de pratiques, de situations, qui peut aller jusqu'à la légalisation au cadastre.

Ainsi, **le cadre légal n'est pas une condition pour la marchandisation et le changement d'usage** : ces derniers adviennent, d'après les données empiriques, avec ou sans couverture légale. De plus, il est nécessaire de **distinguer officialisation de la propriété, officialisation du changement d'usage et légalisation de ces processus**.

Le concept d'officialisation est mobilisé, parmi d'autres, dans les travaux récents de Médard et Duvail (2020) au Kenya. Les auteurs entendent par officialisation de la propriété ou des contrats de vente des dispositifs de délivrance de documents, pas forcément légaux, par une autorité locale. Ce concept interroge la légitimation de la propriété et du changement d'usage entre contrôle étatique et marché. Il se distingue de celui de légalisation des droits sur la parcelle. La légalisation peut réduire les coûts de transaction et l'insécurité de l'acheteur, mais ne pas avoir de liens avec la dynamique de marchandisation. Les transferts marchands subsistent hors de ces cadres d'enregistrement légaux.

Dans certains cas, on observe une légalisation des transferts de droits de propriété, mais des changements d'usage qui ne suivent pas les procédures d'autorisation et d'enregistrement prévues dans les documents législatifs. Il est ainsi fréquent dans nos études de cas que les titres de propriété soient enregistrés puis que certaines normes d'immatriculation et de bornage des parcelles soient contournées, les contrats de vente non enregistrés et les permis de construire non demandés. Des circuits très formels d'investissement peuvent à certains moments des étapes de conversion impliquer des bricolages ou un contournement de dispositifs et de procédures. Des autorisations, des enregistrements, des officialisations peuvent être obtenues en aval de la transaction et/ou au changement d'usage. Au Sénégal, certaines affectations de terre par les mairies servent à légaliser les transactions illégales et de nombreux lotissements sont mis en œuvre sans être autorisés. Le permis de construire est également rarement demandé. Dans le cas de Bahour en Inde, changer l'usage du sol ne demande pas d'autorisation préalable. Au Togo, Bawa (2017) montre que les transactions puis les conversions d'usage des terres rurales non cadastrées dans les fronts d'urbanisation s'opèrent de gré à gré, sans intervention de l'État, avec des attestations de vente non authentifiées, et l'application de règles coutumières.

L'articulation entre les différents échelons politico-administratifs est importante ici : les réformes de décentralisation ont souvent donné la compétence de la gestion locale des transactions et des conversions aux autorités locales, alors que les orientations d'aménagement régional ou d'infrastructures, stimulant ces transactions et conversions, restent du ressort des gouvernements centraux. Les études de cas mettent en évidence les arbitrages locaux pris par les autorités déconcentrées ou décentralisées, les jeux clientélistes et le poids de certaines personnalités politiques. Des différenciations apparaissent aussi entre échelons politiques dans le suivi et l'archivage des transactions. La manne financière que représente la gestion locale des transactions et de l'officialisation des changements d'usage joue notamment un rôle dans ces processus. Ainsi, **il est rare qu'une demande de changements d'usage dans les documents d'urbanisme réglementaire soit refusée une fois les transferts de droits de propriété enregistrés**, car cette modification est souvent assortie du paiement d'une taxe. Le zonage est un instrument fréquemment utilisé qui détermine un changement du statut foncier : extension des limites des municipalités, transformation administrative de villages en municipalités, délimitation et déclaration de zones d'aménagement avec des plans d'utilisation des sols qui s'accompagnent souvent d'un changement d'autorité foncière.

Par exemple, en Tanzanie, le nouveau zonage dans **le contexte de reclassification de villages en municipalité** détermine l'octroi de droits fonciers d'occupation recherchés par les investisseurs car ces droits sont reconnus par les institutions financières et bancaires comme une garantie et autorisent les changements d'usage. En Jordanie, en périphérie d'Amman, les coopératives exercent une pression sur les autorités locales une fois les terrains acquis et morcelés pour le changement de zonage et l'installation d'équipements. Les travaux du Gret au Myanmar dans la périphérie de Yangon (Boutry et al., 2016), qui portent sur les marchés fonciers dans les zones des villages, montrent que les changements d'usage des sols se réalisent sous couvert d'une demande d'extension des limites du village.

Dans le cas du Kenya, les nouvelles réformes foncières distinguent le foncier bâti du foncier dit « non rentable », qui, pour le dire plus concrètement, n'apporte pas de revenus aux autorités politiques nationales ou locales. Ces réformes visent les terrains acquis par des investisseurs qui n'ont pas fait de demande de changement d'usage des sols, qui ont laissé leurs terrains en friche avec un minimum de coûts de préparation, et qui n'ont donc pas payé

les charges demandées lors des changements d'usage, par exemple d'agricole à résidentiel. De plus, les investisseurs avec des ressources économiques stabilisées et qui apportent des capitaux pour l'aménagement des parcelles sont favorisés par les récentes législations sur le foncier périurbain qui limitent la taille des parcelles cessibles. Ces investisseurs peuvent acheter de plus grands domaines et augmenter la taille des parcelles cessibles conformément aux nouvelles réformes et financer certains équipements. En définitive, ils ajustent leurs stratégies marchandes en se rapprochant des centres urbains ou en changeant de région, allant où les mises en application sont moins strictes ou encore où les recommandations nationales ne sont pas suivies par les gouvernements régionaux.

Insécurité et conflictualité foncière

Les fronts d'urbanisation sont soumis à des conflictualités foncières liées notamment à l'immatriculation de domaines agricoles en faveur d'acteurs urbains. C'est moins ici la conservation de la terre agricole que la distribution de la rente qui pose problème. Ces immatriculations peuvent se faire aux dépens de certains membres des communautés rurales. Par exemple au Sénégal, la loi sur le domaine national de 1964 est censée protéger les espaces ruraux et l'immatriculation n'est possible qu'au nom de l'État. Mais ces règles sont largement contournées et les promoteurs s'appuient parfois sur leurs relations au sein de l'appareil d'État et/ou sur des alliances avec les élus locaux pour obtenir des terrains sans l'accord des ayants droit, ce qui est à la source de nombreux conflits.

Dans plusieurs des études de cas est mentionnée une insécurité à la fois pour les acteurs locaux mais aussi les acteurs extérieurs qui achètent et découvrent par exemple des doubles ventes de parcelles. Les acteurs locaux voient leur légitimité foncière s'amoindrir et les nouveaux installés/investisseurs (des classes populaires ou des classes plus aisées) venus d'ailleurs sont soumis eux aussi à des concurrences accrues dans l'accès au sol et aux ressources naturelles, plus particulièrement l'eau.

De nouvelles tendances apparaissent comme la digitalisation des procédures, légitimée par exemple au Kenya ou au Bénin par ces doubles allocations de titres. Des plateformes numériques sont mises en place pour l'enregistrement des titres et des transactions, et la déclaration du changement d'usage encouragée à l'échelle nationale mais mise en œuvre de manière différenciée aux échelons régionaux. L'enregistrement légal des titres fonciers est notamment recherché par les acquéreurs fonciers qui s'adressent aux diasporas, et doivent fournir des preuves, du fait de l'augmentation des transferts illégaux et des risques que cela entraîne. Des avocats spécialisés interviennent dans les différentes étapes d'enregistrement.

Synthèse

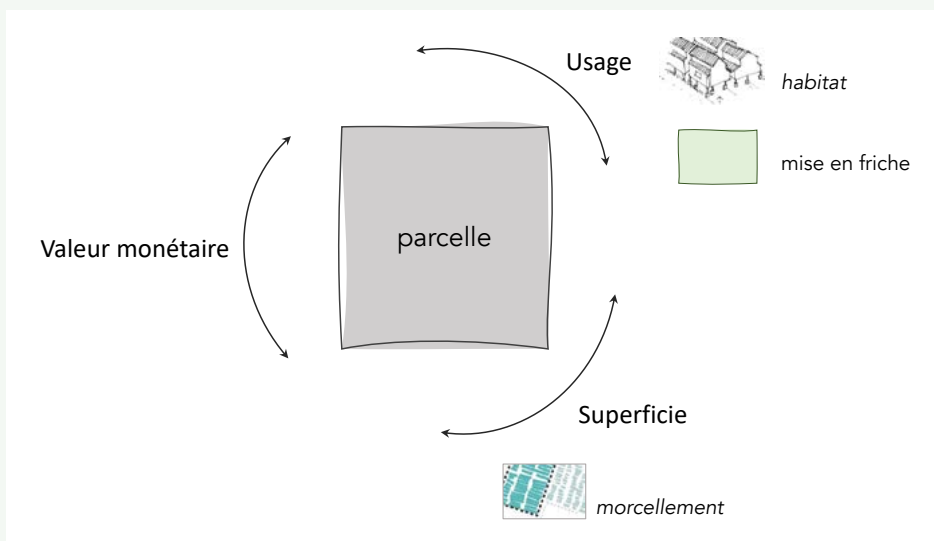
En somme, les processus de conversions prennent des formes variées, sous l'influence croisée de nombreux facteurs : localisation des terres, normes juridiques locales et pratiques politico-administratives, économies locales et accès aux capitaux, valeur monétaire de la terre, etc. Ces facteurs dépendent pour partie des cadres politiques et économiques nationaux, mais également, pour une autre partie, d'effets de territoire, comme la proximité de centres urbains et d'un grand projet annoncé, d'une infrastructure, ou encore de l'évolution du rendement

des activités agricoles elles-mêmes sujettes à des mutations de l'environnement. L'évolution d'un domaine foncier ou d'une parcelle peut être lue au regard de sa valeur monétaire changeante, des transformations d'usage, et de sa superficie et de ses morcellements (figure 3).

Une première forme de synthèse de ces processus met en avant des parcours de conversion de terres rurales, différenciés selon les acteurs à la manœuvre (public, privé) et les chaînes d'action (morcellement, vente, mise en friche) (figure 4). Une seconde forme de synthèse met l'accent sur les gradients en termes d'accès aux capitaux (locaux, nationaux, internationaux) et les transformations très différenciées des usages, depuis la mise en friche ou le seul morcellement, à la construction de logements, jusqu'aux raccordements aux services et infrastructures. Elle montre des processus très contrastés qui ne sont cependant pas sans lien entre eux, lorsque par exemple les grands projets entraînent des processus micro de mise en friche dans une perspective de revente ou d'opérations immobilières ultérieures (figure 5). ●

Figure 3

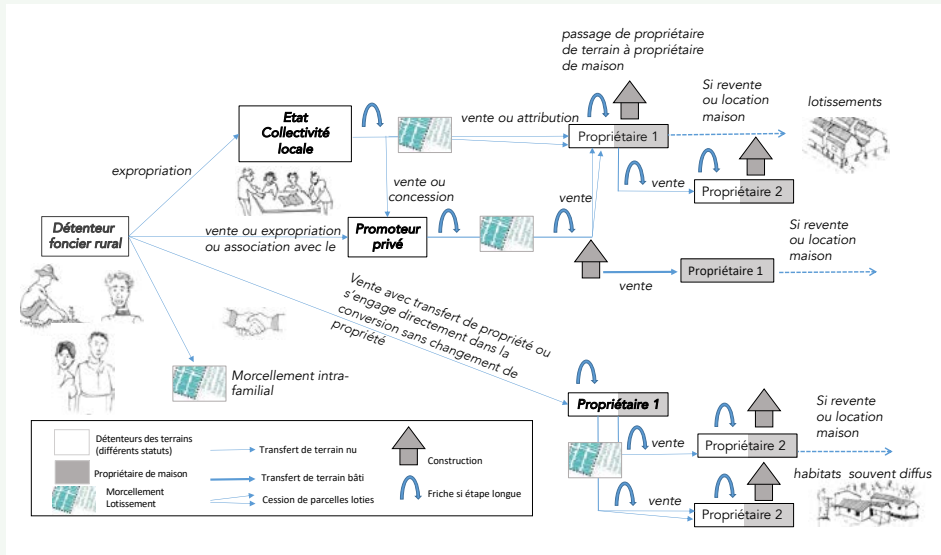
CYCLE DE VIE DE LA PARCELLE : ÉVOLUTION DE SA VALEUR MONÉTAIRE, DE SON USAGE ET DE SA SUPERFICIE



© Bon, Denis, Lavigne Delville, Simonneau, Gangneux Kebe

Figure 4

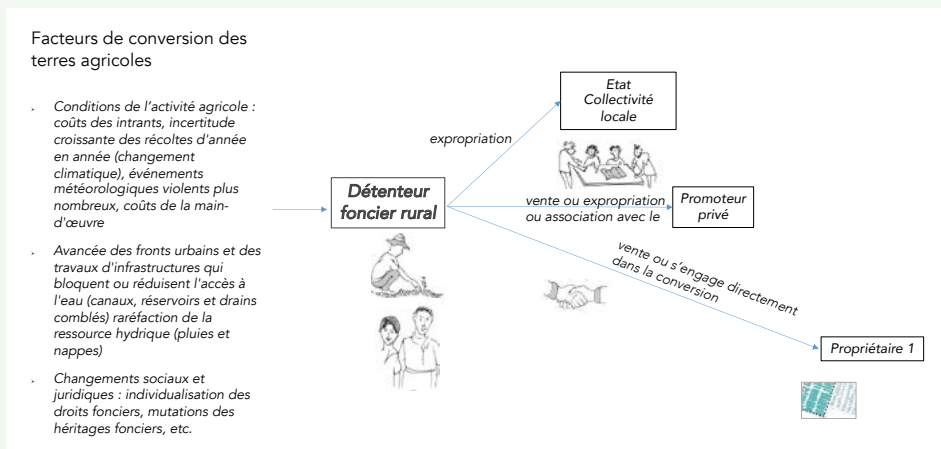
PARCOURS DES CONVERSIONS DES SOLS



© Lavigne Delville, Bon, Simonneau, Gangneux Kebe, Denis

Figure 5

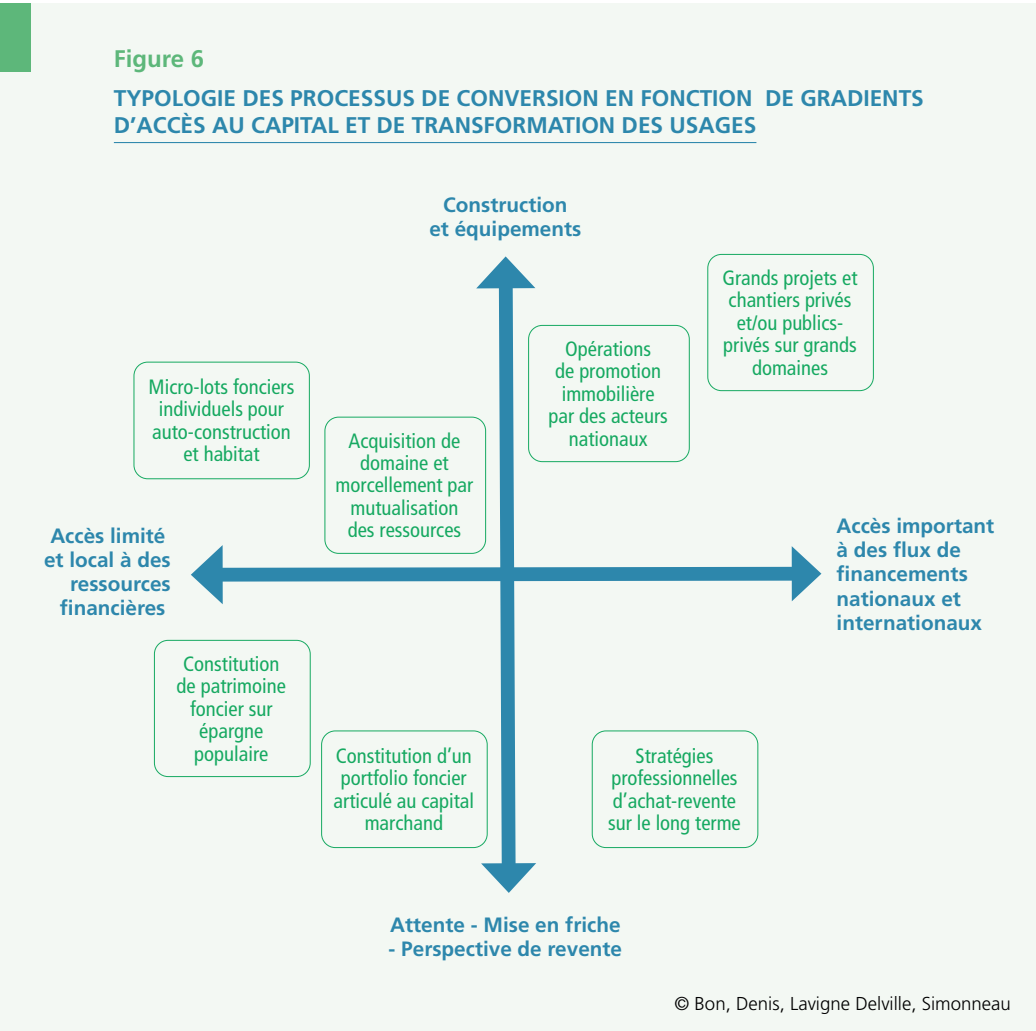
FACTEURS MAJEURS DE CONVERSION DES TERRES AGRICOLES



© Bon, Denis, Lavigne Delville, Simonneau

Figure 6

**TYPLOGIE DES PROCESSUS DE CONVERSION EN FONCTION DE GRADIENTS
D'ACCÈS AU CAPITAL ET DE TRANSFORMATION DES USAGES**



© Bon, Denis, Lavigne Delville, Simonneau

CHAPITRE 5

Enjeux et outils de régulation et de contrôle

Ces dynamiques d'acquisitions foncières et de conversions des sols en lien avec l'urbanisation ne vont pas s'atténuer. Les stratégies d'acquisition, d'accumulation foncière et de morcellement des propriétés cadastrales couvrent un large spectre de pratiques. Elles impliquent un large éventail d'acteurs répondant à des logiques variées et disposant de capacités inégales d'action. Ces acteurs mobilisent différentes ressources économiques pour s'approprier la ressource foncière. Les nombreux enjeux socio-économiques et environnementaux liés à ces conversions largement incontrôlées ou aisément négociables nécessitent un besoin de régulation effective par les pouvoirs publics. Cependant, alors que des stratégies publiques de régulation régissent ces territoires, aucune n'apparaît pleinement à même d'influer sur ces dynamiques.

>> **La question environnementale** est peu prise en compte dans les politiques urbaines ou de grandes infrastructures ou fait appel à d'autres formes de préservation (zones inondables, littoral). Les sols et les sous-sols sont des ressources essentielles pour le stockage du carbone, le recyclage de la matière organique ou encore la filtration des eaux superficielles. Ce sont aussi des ressources considérées comme non renouvelables. Les subdivisions des sols composent un nouvel environnement : multiplication des puits et des forages ; extraction de ressources comme le bois, les pierres et la couche arable des sols ; transformation des surfaces par les nouvelles routes d'accès ou l'érection de murs et barrières ; artificialisation liée aux constructions ou aux nouvelles mises en culture des sols. Ces pratiques peuvent contribuer à des phénomènes de tassement des sols, d'érosion, de perte en matière organique, de modification des flux et d'imperméabilisation dans un contexte de variabilités climatiques qui sont ressenties plus fortement localement. Les périodes de pluie sont souvent plus brèves mais parfois plus intenses et les périodes de sécheresse plus importantes. Ces transformations sur les sols et les sous-sols agissent en retour sur les microclimats. Une baisse conséquente des nappes phréatiques peut ainsi accentuer les sécheresses ressenties localement. La préservation de zones boisées dans les villes et autour d'elles permet de réduire la température dans les zones d'habitat. Les nouveaux installés prennent souvent en charge la gestion des services d'assainissement qui peuvent contribuer à une pollution des eaux souterraines s'ils ne sont pas suffisamment

- contrôlés. **Les enjeux de la réversibilité peuvent ainsi être posés, c'est-à-dire d'une urbanisation qui préserve la fertilité des sols et les capacités de recharge des nappes phréatiques.**
- >> **La question des inégalités, de la justice socio-spatiale, de l'inclusion financière et de la protection sociale** est fondamentale derrière ces formes de production urbaine. Ces inégalités se renforcent ou se produisent entre détenteurs fonciers ruraux et nouveaux arrivants – avec des prédateurs fonciers dans certaines situations –, mais aussi entre nouveaux arrivants (urbains des milieux populaires et classes plus aisées) face aux concurrences dans l'accès au sol, aux équipements et aux services. Une partie de ces pratiques ne doit pas être considérée uniquement comme un problème, mais aussi comme une réponse à une situation socio-économique réelle : recherche d'un patrimoine (stockage d'une épargne), réponse à l'inflation (forme de protection sociale), besoin de se loger. **Les politiques publiques travaillent rarement sur les conditions socio-économiques qui permettent ou encouragent ce marché foncier** fondé sur un déséquilibre entre les capacités financières démultipliées par l'abondance de liquidités de la production urbaine et un secteur agricole en crise et souvent surendetté. Or les principaux moteurs des conversions sont économiques et financiers, c'est-à-dire relèvent de l'achat-vente de terres et de divisions, avec des perspectives d'une rentabilité incommensurable avec les revenus agricoles.
 - >> **Le futur de la production agricole et de la sécurité/souveraineté alimentaire est en jeu** dans ces processus : est-on face à une déprise agricole et une « détresse agraire » ? Partout et à des degrés variés, émerge un intérêt aux ventes des propriétaires de terres agricoles. Les petites exploitations sont les plus touchées, les grandes exploitations sont davantage préservées. De nombreuses conversions des sols entraînent une stérilisation des sols fertiles. Dans certains territoires, l'activité agricole montre une résistance, dans d'autres une adaptation aux influences et demandes urbaines, ou encore des recompositions et ajustements vivriers, avec des pratiques de maintien de la fertilité des sols, et des perspectives d'écoulement des produits agricoles sur les marchés urbains.
 - >> **Des risques financiers** sont pris par les investisseurs avec des ressources économiques non stabilisées mais aussi par certains organismes financiers, comme les banques commerciales avec les crédits hypothécaires, avec des risques de bulles spéculatives. Des incertitudes demeurent sur les possibilités de revente de certaines terres hypothéquées.
 - >> **La durabilité des territoires habités n'est pas assurée**, alors que s'observe un décalage entre la rapidité des marchés fonciers et les capacités de suivi, d'aménagement et d'équipement des autorités publiques locales. Des quartiers d'habitation sont érigés alors que les infrastructures et les services ne suivent pas. Il en résulte des problèmes de vacance et de dégradation des logements, de paupérisation des quartiers, et plus largement de dégradation de la qualité de vie des habitants (conditions de mobilité et d'accès aux services) et d'inégalités de santé. **Les politiques sectorielles d'habitat et d'infrastructures peinent à intégrer la question de la fourniture des services et des ressources financières publiques locales.** Les infrastructures et les services ne suivent pas, avec un décalage entre la rapidité des marchés fonciers et les capacités de suivi des autorités publiques locales. Quelle est la marge de manœuvre et la volonté d'agir des autorités publiques locales, quand elles ont un intérêt financier direct à ce marché foncier en tirant des ressources des transactions (taxe, timbre sur l'enregistrement des transactions, sur le changement

de zonage, sur la création de lotissement via la récupération d'une partie des parcelles) ? Les outils de régulation se situent pourtant souvent au niveau des autorités locales, avec des faibles capacités financières, institutionnelles, de suivi des transactions et un faible niveau de redevabilité vis-à-vis des populations.

- >> **Une conflictualité foncière est attisée dans ces espaces convoités.** Des négociations sont le plus souvent nécessaires lors des transactions et de la conversion de domaines agricoles, naturels ou de pâturages en lots constructibles. Ces dynamiques, qui peuvent être initiées par des coutumiers, propriétaires de grands domaines, par des exploitants eux-mêmes, ou sous la pression d'investisseurs, de l'administration foncière ou d'intermédiaires, accentuent les inégalités dans les sociétés locales tout en constituant des opportunités inédites pour certains. Lors de l'installation des nouveaux arrivants, ceux-ci font face aux problèmes d'accès aux services de base, qui sont souvent prévus dans les textes (tracés des routes, espaces réservés pour des infrastructures publiques, etc.) mais pas toujours réalisés, ni contrôlés dans la pratique. Il s'agit alors pour les collectivités d'arbitrer entre des attentes éventuellement contradictoires de ces différents groupes d'acteurs (anciens occupants engagés dans l'activité agricole et nouveaux arrivants), avec toutes les difficultés imaginables pour gérer ces tensions et conflits, qui peuvent s'exprimer par des recours individuels ou des mobilisations de réseaux et arènes collectives.
- >> **Les outils de la planification et du zonage sont insuffisants**, à la fois incompatibles avec l'urbanisme d'exception, les besoins en infrastructures et les mégaprojets, et également avec l'intensité de la demande populaire en logements, insatisfaite par ailleurs dans les zonages autorisés qui connaissent des dérives spéculatives les rendant inaccessibles. Les autorisations sont souvent données *a posteriori* et les plans régularisés en raison des rentes associées. **Les politiques publiques intégrant des dispositifs d'encadrement des transactions foncières (taille des parcelles, type d'investisseurs) ont un effet de filtrage des classes d'investisseurs** : elles gardent ceux qui apportent du capital privé à l'aménagement périurbain. Les acteurs puissants ajustent leur stratégie marchande. Ils se déplacent par exemple dans différents territoires et négocient auprès de différents acteurs.

Au regard de ces nombreux enjeux, une perspective élargie et transversale doit être adoptée pour analyser ces conversions et penser leur régulation. Les politiques et législations sectorielles, notamment rural vs urbain ou encore terres irriguées vs terres sèches, ou des droits acquis pour tel groupe défavorisé génèrent autant de ruptures juridiques qui produisent en pratique des zones grises exploitées par les acteurs de la conversion foncière.

Des grilles d'analyse renouvelées pour penser les politiques publiques

La nécessité **d'adopter une approche systémique et décloisonnée du développement territorial** est un enseignement fort de ce chantier de recherche. Ainsi le secteur du foncier n'est pas le seul en jeu. Doivent être pris en compte les pratiques agricoles adaptées aux changements climatiques, les besoins en logements et la recherche de palliatifs à l'absence d'assurance sociale et à l'exclusion financière. Il s'agit de penser simultanément quatre enjeux cruciaux imbriqués dans ces dynamiques de conversion.

- >> **Environnement, ressources naturelles et changement climatique** : une approche systémique signifie notamment passer d'une approche urbanistique de rationalisation de l'expansion urbaine à une approche considérant les milieux spécifiques où s'opèrent ces changements d'usage des sols et les facultés d'habiter (Vanuxem, 2018). On peut retenir de la notion de bio-région urbaine (Magnaghi et Bonneau, 2014) une approche territoriale qui tient compte des caractéristiques propres d'un milieu considéré dans ses rapports humains et non humains : des pratiques d'acteurs, des organisations politiques spécifiques, des patrimoines (culturel, industriel, etc.) et un écosystème de faune et de flore. Elle introduit dans une approche d'écologie politique une perspective de durabilité et donc de gestion du capital environnemental et du foncier non artificialisé. Il est possible d'envisager des formes de primes à la gestion durable du capital foncier et environnemental (couvert végétal, ressources en eau...) dans les dotations aux localités. Les villes devront affronter l'accélération de la pression environnementale liée aux changements climatiques (incertitude croissante et raréfaction des pluies, inondations et pluies torrentielles avec glissements de terrain, vagues de chaleur plus fréquentes, montées des eaux et érosion littorale) et pour cela prendre en compte le couvert végétal et respecter les sols perméables, les milieux humides et les cours d'eau, voire les restaurer.
- >> **Production agricole** : l'activité agricole et son rendement, sa prévisibilité notamment face au stress environnemental sont ici en jeu. Une approche englobante de la question implique d'accompagner et d'assurer mutuellement l'incertitude croissante de l'activité agricole. Elle implique aussi de soutenir la compréhension des mutations de l'agriculture face aux changements climatiques, à la pression sur les ressources naturelles ou encore au prix des intrants et de la main-d'œuvre, et les aspirations dans les sociétés rurales (notamment des jeunes – cf. étude CTFD sur l'accès des jeunes à la terre et les dynamiques d'évolution des structures agraires). Il s'agit aussi de repenser de manière plus globale le système alimentaire pour promouvoir des systèmes alimentaires plus territorialisés intégrant les enjeux de production d'aliments nutritifs, sains et durables. Les zones maraîchères périurbaines, qui font partie des zones les plus menacées alors que leurs produits sont indispensables pour encourager des régimes alimentaires sains et accessibles au plus grand nombre, devraient faire l'objet dans cette perspective d'une attention particulière.
- >> **Inclusion financière, sociale et éducative** : les acquisitions foncières sont le support de l'assurance sociale et de l'épargne populaire pour couvrir notamment les dépenses de sociabilité, d'éducation et de santé. Agir sur ce moteur des conversions des usages des sols apparaît donc essentiel, en promouvant l'expansion universelle de dispositifs d'inclusion financière urbains et ruraux et d'assurance sociale au sens large dans des contextes où la précarité est prédominante.
- >> **Accès et droit au logement** : l'accompagnement de la production populaire de logements, plutôt que sa régularisation *a posteriori*, s'avère cruciale dans une perspective de rationalisation de la ressource foncière et d'un accès aux infrastructures en réseau pour les services essentiels et les mobilités quotidiennes. Il s'agit ici de poursuivre l'objectif d'un droit au logement convenable dans des territoires équipés (Rolnik, 2013). Autrement dit, il est nécessaire de canaliser la production populaire de logements en s'appuyant sur ces savoirs habitants pour produire des quartiers denses avec les réserves appropriées pour recevoir les infrastructures nécessaires.

● Engager une régulation : le besoin d'une vision éclairée, partagée et d'une réflexion sur les conditions d'effectivité de l'action publique

Alors que les dynamiques à l'œuvre dans ces conversions d'usage ne vont vraisemblablement pas s'amoinrir, il apparaît indispensable d'en atténuer les effets indésirables sur les plans environnemental, socio-économique et territorial. La mise en œuvre d'une régulation se heurte cependant à la complexité des intérêts en jeu et aux effets contradictoires d'actions publiques sectorielles, multi-échelles et peu coordonnées.

Compte tenu de la diversité des intérêts et des acteurs en jeu, une volonté d'encadrement engage des rapports de force et, de ce fait, il semble plus réaliste d'envisager **une régulation** des dynamiques territoriales plutôt qu'un contrôle strict de type cantonnement spatial de l'étalement urbain. La notion de régulation correspond à ces mécanismes de recherche d'un équilibre – par définition jamais totalement stabilisé, propre à un temps et un espace particulier (Dubresson et Jaglin, 2002). Elle correspond à un processus de mise en forme de compromis entre différents enjeux, par exemple des enjeux environnementaux et de justice sociale, et de stabilisation des antagonismes entre différents acteurs, mais également de soutien à la production de richesses.

Élaborer une stratégie publique de régulation des conversions implique donc en amont : (1) la clarification de la situation actuelle, souvent peu transparente mais tolérée ou négociée avec des acteurs publics (c'est une revendication portée parfois par des représentants de la société civile ou des nouveaux élus : ils demandent la réalisation d'un diagnostic de la situation, voire un audit du foncier) ; (2) la définition d'un futur souhaitable s'appuyant sur la gestion d'un capital foncier en partage qui dépasse la protection des régimes de propriété. **Une ambition sociale, environnementale et territoriale partagée** s'impose dès lors pour l'ensemble des acteurs en présence, appuyée par une volonté politique claire. Une telle démarche doit permettre d'arbitrer entre les intérêts divergents, alors que les acteurs en présence ont des capacités d'action mais aussi d'anticipation inégales. Elle représente également un compromis dans le traitement de différents enjeux, à partir de mécanismes juridiques, politiques, économiques qui peuvent être divers et propres à chaque territoire. Les objectifs de cette stratégie publique doivent être définis : s'agit-il d'orienter les ventes ? De soutenir l'aménagement ? D'arbitrer les conflits ? De renforcer les capacités d'intervention des acteurs publics ? De préserver l'agriculture périurbaine ?

Enfin, cette stratégie doit articuler une ambition territoriale à une politique claire, ce qui suppose une réflexion pragmatique sur **les conditions d'effectivité** : en ce sens, une large gamme de politiques et d'instruments de régulation sont envisageables. Le choix parmi ceux-ci découle toujours d'un contexte politique et social particulier, et d'un ensemble de conditions institutionnelles, de disponibilités, de compétences, etc. très concret qui va permettre – ou non – sa mise en œuvre effective.

● Différentes approches et échelles de la régulation

Dans plusieurs pays, le périurbain est devenu un problème public, amenant à la mise en place de politiques et dispositifs de régulation et de contrôle impliquant plus ou moins les habitants, les exploitants et les possesseurs fonciers. Différentes approches peuvent être identifiées.

La régulation **peut porter sur les changements de possesseurs fonciers, les changements d'usage ou les actes de construction eux-mêmes**, à travers par exemple le contrôle des transactions foncières ou les processus de changement des affectations du sol. Cette volonté de régulation s'affirme souvent dans le cadre de politiques nationales (face à l'enjeu de l'agriculture, les risques financiers, la préservation des ressources naturelles), et à travers des outils de gestion locale, comme la catégorisation réglementaire des usages du sol, la fiscalité, l'enregistrement des transactions, des programmes de numérisation et digitalisation des transactions et d'enregistrement des titres et des informations cadastrales, voire des plans d'aménagement locaux et des permis de construire.

Elle peut également **porter sur le contexte économique et institutionnel plus ou moins facilitateur ou incitatif des conversions**. Ainsi de nombreux secteurs de politiques publiques peuvent influencer plus indirectement la régulation de conversions d'usage :

- >> les politiques foncières nationales sont bien sûr en jeu, notamment la classification des usages du sol, les expropriations, la valorisation ou la privatisation des réserves foncières publiques, les grandes réformes foncières et de fiscalité foncière ;
- >> les politiques macroéconomiques, financières et fiscales sont également en jeu, *via* notamment les grands projets d'aménagement, les réformes du crédit bancaire (hypothécaire) permettant d'élargir la gamme des ménages solvables et qui stimulent largement l'étalement urbain ;
- >> les politiques agricoles et commerciales ont un rôle majeur dans la stabilisation des revenus et des moyens de production des agriculteurs, ou au contraire dans la détresse agraire constatée dans certaines régions ;
- >> les politiques sociales et du logement et leur rôle de soutien des classes populaires sont déterminants dans la régulation des logiques des marchés fonciers urbains et périurbains ;
- >> les politiques environnementales, relatives à la protection de la biodiversité, aux réserves naturelles, mais aussi aux normes de prélèvement des ressources naturelles, doivent s'articuler aux enjeux de l'urbain ;
- >> les réformes de décentralisation et de délégation de gestion encadrent les capacités financières (fiscalité, taxes au lotissement, à l'officialisation des transactions et aux modifications de zonage), de suivi (lotissements communaux, changements de limites et de zonage) et ultimement d'encadrement des conversions.

Enfin, des modes de régulation peuvent être revendiqués ou initiés par **des mobilisations citoyennes** pour protéger des terres convoitées pour des grands projets, ou encore protéger et défendre des biens communs (zones classées, zones humides, forêts, pâturages, littoraux...).

● Prendre la mesure des contradictions de l'action publique

Enfin, la lecture de ces dynamiques doit tenir compte des contradictions possibles de l'action publique aux différentes échelles. D'un côté, les politiques nationales de l'émergence (grands projets, financiarisation, divers appuis à la production de logements et au secteur immobilier) stimulent l'étalement urbain. Les initiatives et anticipations des acteurs économiques prennent le pas sur les volontés d'encadrement et de planification de l'État. Les enjeux de la circulation de l'argent particulièrement importants accélèrent les transformations des territoires, et ce de plus en plus loin des centres urbains où les terrains sont moins chers. Les

classes populaires participent de la financiarisation du sol extrait de ses usages agricoles en acquérant des micro-parcelles dans une perspective de logement mais également assurantielle par rapport aux aléas de santé ou d'accès aux ressources et de constitution d'un capital pour un projet économique ou le futur des enfants.

De l'autre, l'artificialisation et l'accaparement du foncier dans le périurbain s'imposent dans le débat public et pèsent sur les choix des acteurs politiques confrontés à la société civile et à la pression électorale. Ainsi se renforcent une volonté politique et des stratégies de régulation, de limitation et d'orientation de l'expansion urbaine. Les enjeux relatifs à l'accès des classes populaires au logement et du maintien voire du redéveloppement d'une agriculture périurbaine et urbaine dans une perspective notamment de circuits courts viennent contrer dans une certaine mesure des orientations libérales favorables à la valorisation par le marché des opportunités foncières périurbaines dans une perspective d'accroissement des rentrées financières des localités. Les questions environnementales accroissent la pression sur les politiques promouvant la dispersion par le marché et l'artificialisation. L'enjeu de façonner des villes durables monte en puissance. Se posent toutefois, dans le même temps, des enjeux de capture des agendas environnementaux dans une perspective de valorisation paysagère locale qui crée de la rareté foncière et donc l'exclusion sociale par renchérissement du foncier. Les conversions foncières doivent être pensées dans le contexte d'une fragilité métropolitaine croissante et disputée.

Des dilemmes apparaissent : mieux accompagner, structurer, rationaliser induisent des surcoûts contradictoires avec des objectifs d'inclusion sociale ; une régulation plus efficace suppose des volontés et des capacités institutionnelles dans un contexte où les agents de l'État et des collectivités locales sont souvent parties prenantes de la spéculation. Les administrations locales souvent faibles sont d'autant plus limitées dans leurs actions qu'elles sont instrumentalisées par les acteurs politiques qui agissent en ménageant, voire en favorisant, leurs propres intérêts fonciers et en tenant des équilibres électoraux. **En pratique, l'intérêt collectif est fragilisé par la place que les portefeuilles fonciers individuels ont dans les revenus et patrimoines des élus locaux et acteurs publics, qu'ils dépendent du cadastre, de l'urbanisme, du secteur agricole ou de la justice.** Sans parler de corruption, nous soulignons combien la conversion relève de normes négociées ou de pratiques autour du droit ménageant les intérêts politiques, les élites locales mais également l'accès au sol et au logement des habitants ordinaires.

Les dispositifs mis en place par les pouvoirs publics sont également saisis par une diversité d'acteurs (parfois non anticipés par les pouvoirs publics) aux ressources économiques et aux besoins inégaux, ce qui peut déstabiliser d'autres formes de régulation et souligne des contradictions dans les modes d'action publique. Par exemple, dans le cas d'instruments de facilitation de construction d'immeubles collectifs abordables en grande périphérie, les impacts environnementaux ne sont pas pris en compte par les acteurs locaux qui se lancent dans ces programmes immobiliers. Les autorités publiques doivent alors répondre à la gestion locale de ces impacts (pollution des sols, pompage massif des eaux souterraines, extraction de sable).

Le rôle des institutions internationales dans ces processus, avec des interventions sectorielles cloisonnées, interroge également. Malgré une implication croissante dans ces questions, des stratégies peu cohérentes peuvent être adoptées selon l'approche rurale ou urbaine choisie, ou l'entrée sectorielle privilégiée, à l'instar des deux études récemment commanditées par l'UEMOA sur les marchés fonciers urbains et ruraux (cf. encadré 16).

Encadré 16

RECOMMANDATIONS DISCORDANTES DES ÉTUDES DE L'UEMOA (UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE OUEST-AFRICAINE) À PROPOS DES MARCHÉS FONCIERS URBAINS ET RURAUX

L'UEMOA a publié récemment deux études portant sur les marchés fonciers urbains et ruraux.

Étude UEMOA foncier urbain (Agence africaine d'aménagement et d'urbanisme, 2017). Les propositions en la matière visent « *la promotion et le développement du marché foncier urbain dans l'espace UEMOA* », par la consolidation de l'environnement juridique, fiscal et institutionnel (OS 1), de l'environnement économique et financier (OS 2), des outils de planification et de gestion urbaines (OS 3), et des actions renforçant la gouvernance (OS 4).

Les recommandations relatives à la régulation des transactions adoptent une approche juridique et institutionnelle : identification de mesures d'encadrement du marché (projet 5), généralisation de la délivrance de titres de propriété définitifs (projet 13). La régulation des transactions foncières existantes passe au second plan de l'identification de gisements d'affaires. Le projet 5, relatif au contrôle des marchés fonciers, vise à connaître les acteurs du marché foncier urbain dans chaque pays, à identifier leurs activités et leurs rôles et à « *mesurer les niches d'affaires sur chaque foyer d'action en vue d'en encadrer l'exploitation de manière à réduire les externalités négatives au niveau du milieu urbain et du réservoir foncier rural alentours* ».

La question du périurbain est identifiée, considérée comme « un rapport dynamique » avec une approche par les « *relations d'échange entre l'économie rurale et l'économie urbaine* ». Les recommandations en la matière relèvent de :

- >> la planification harmonisée par l'établissement de périmètres urbains (projet 9) ;
- >> la création de ceinture verte (projet 11) ;
- >> la sensibilisation et l'information des populations sur les documents de planification et les procédures d'acquisition foncière (projet 12).

Enfin, les recommandations s'appuient sur l'idée forte d'une harmonisation des dispositifs juridiques et institutionnels à l'échelle de l'UEMOA (planification type, organisation similaire des ordres professionnels, etc.) et de la généralisation du titre foncier (immatriculation et conservation foncière, projet 13) pour soutenir le déploiement d'un marché immobilier hypothécaire pouvant toucher les populations à faibles revenus. La construction et le financement de logements par le développement du crédit hypothécaire semble un modèle retenu sans réserve.

Étude UEMOA foncier rural (Lavigne Delville *et al.*, 2017a et 2017b ; Merlet *et al.*, 2017). Adoptant une approche socio-anthropologique et pluraliste, l'étude formule une recommandation principale portant sur la régulation des transactions, autour de quatre axes centrés sur les marchés fonciers ruraux :

- >> sécuriser les transactions ;
- >> différencier les règles selon les espaces et les acteurs ;
- >> rééquilibrer les rapports entre acteurs des marchés fonciers, pour mieux conjuguer équité et efficacité économique ;
- >> décourager les achats improductifs et spéculatifs.

En termes opérationnels, l'étude recommande des dispositifs de régulation « *pragmatiques, simples, ancrés dans les réalités et cohérents avec les capacités institutionnelles* ». En particulier, en matière de régulation des marchés fonciers, il s'agit en priorité d'assurer la sécurité des contrats, y compris sur des parcelles non légalisées, comme un procès-verbal de conseil de famille ou le recours à la formalisation écrite des baux de long terme. En matière de gestion foncière, il s'agit de clarifier les règles locales, communales et intercommunales qui définissent espaces, usages et transformations possibles de manière cohérente avec les politiques d'aménagement à différentes échelles. Des mesures de rééquilibrage du marché, telles que la promotion de la location, peuvent permettre de sécuriser l'environnement économique des producteurs. Enfin, la mise en place d'une taxe annuelle sur les terres non productives est identifiée pour décourager les acquisitions foncières spéculatives.

Recommandations

La diversité des dynamiques pose des défis pour la gestion et l'aménagement des territoires concernés à différentes échelles. Notamment, compte tenu de la complexité des stratégies en jeu, il est important de placer le curseur entre un encadrement strict des changements des droits fonciers et de conversions d'usage des sols qui permettrait un développement durable des territoires d'une part, et une marge de manœuvre suffisante ou des conditions accessibles pour les classes populaires d'autre part. Ces dernières doivent se loger et souvent s'appuyer sur la valeur assurantielle du foncier pour développer leurs projets de vie et assurer le futur de leurs enfants. Quelques propositions de principes d'action découlent de cette réflexion d'ensemble.

● Renforcer le dialogue entre recherche et action publique sur la maîtrise foncière dans les interfaces rural/urbain

Des mesures de restriction des conversions ne fonctionnent pas si elles ne prennent pas en compte les nécessités des acteurs à l'œuvre. Quand il s'agit de nécessités, de survie, de désarroi (dégradation des conditions de l'agriculture et déficit de logements), les mesures réglementaires et de zonages sont inefficaces. Il est nécessaire de **saisir en amont les logiques d'anticipations économiques** des acteurs et les potentiels de transaction. En ce sens, il s'agit de :

- >> encourager une meilleure compréhension de la valeur assurantielle de la terre et des mécanismes de survie/patrimonialisation qui stimulent le marché foncier populaire en lien avec les politiques d'inclusion financière (accès au crédit) et de développement des politiques assurantielles universelles (santé, éducation...) ;
- >> soutenir le développement d'alternatives populaires à la capitalisation foncière assurantielle.

Ces questions socio-économiques doivent être articulées à celles d'une gouvernance multi-acteurs plutôt que verticale et sectorielle. Les habitants comme principaux acteurs des territoires et leurs capacités selon leurs moyens et leurs besoins sont à inclure dans la réflexion sur la gouvernance en considérant ce qui se joue hors des limites politico-administratives des villes.

Les formes participatives sont ici à privilégier, voire la promotion de dispositifs légaux autorisant une planification territoriale citoyenne opposable. Les analyses restent encore rares sur le renforcement du pouvoir des gouvernements locaux dans les interfaces rural/urbain où la marchandisation des terres a gagné en intensité. Il s'agit d'analyser comment les autorités locales mettent en avant leurs nouveaux mandats institutionnels et les crédits que leur donne la décentralisation pour empêcher certaines transactions ou faire levier pour l'investissement urbain.

Les transformations environnementales et climatiques doivent être également étudiées dans ces fronts d'urbanisation en encourageant des démarches interdisciplinaires de recherche, de sciences participatives et de diffusion des données d'enquête aux autorités et à la société civile. Les sciences de l'environnement s'emparent ainsi du sujet dans des contextes périurbains en analysant les agressions et pollutions qu'y subissent les sols agricoles et les nappes phréatiques (Tankari Dan-Badjo *et al.*, 2013 ; Sorensen *et al.*, 2015). L'accent est mis sur le stress hydrique et le développement de l'irrigation qui intéressent les producteurs (Simon *et al.*, 2004). Le lien entre la marchandisation accélérée des terres et la privatisation de l'accès à l'eau est parfois clair (Bartels *et al.*, 2018), mais le contexte écologique est peu mis en avant pour expliquer comment les transactions foncières résistent ou s'adaptent aux demandes urbaines (Bertrand et Bon, 2022). Il est nécessaire en amont d'obtenir des données sur les volumes et les propriétés des eaux souterraines et les conditions agronomiques et écologiques des sols concernés par l'artificialisation (Chéry *et al.*, 2009). Cette notion d'artificialisation pourrait être revisitée en lien avec l'urbanisation périphérique en s'interrogeant sur les mises en friche prolongées des terres, les activités d'extraction et parfois les activités temporaires de mise en culture. Des auteurs plaident pour sortir d'une définition pensée de manière excluante de l'artificialisation, c'est-à-dire les terres non naturelles et non forestières, mais plutôt pour tenir compte d'un gradient des perturbations exercées sur les sols : abandon de l'exploitation du sol, imperméabilisation, contamination, présence de végétation. Il s'agit donc de sortir des catégories statistiques sur les sols artificialisés en fonction de la seule extension du bâti ou du revêtement des sols (pour une synthèse, voir Desrousseaux *et al.*, 2019). Les mesures sur la pollution sont moins étudiées dans ces espaces loin des centres urbains et ne sont pas articulées aux risques sanitaires, comme ceux liés à la poussière des routes non goudronnées dans les zones en cours d'urbanisation où le nombre de véhicules augmente ou encore les nouveaux risques de zoonoses. Les friches constituent également des foyers majeurs pour les moustiques vecteurs de maladies comme la dengue ou le chikungunya.

Prendre la mesure des transformations des usages du sol et de l'urbanisation qui vient suppose de pouvoir dénombrer les parcelles qui sont laissées en friche, qu'elles soient subdivisées ou non. Dans la très grande majorité des cas, la mise en friche est sans retour. La parcelle est le plus souvent privée d'eau et parfois la couche de sol arable revendue, pourtant elles peuvent rester comptabilisées comme terres agricoles pendant des années, tant que n'y apparaissent pas des constructions. L'ampleur du changement d'usage reste largement invisible, absent des appareils statistiques. Lorsqu'il y a mesure, elle est le plus souvent produite l'administration rurale et/ou agricole, dans une perspective de production agricole. Elle est très rarement transmise au secteur urbain et à l'administration cadastrale. Ici se pose la question d'une production et d'un partage d'information intersectorielle, incluant les administrations du rural, de l'agricole, de l'urbain, de l'environnement, des ressources en eau... **La catégorie « friche » doit s'imposer comme un marqueur partagé pour détecter et anticiper les changements sur les fronts urbains, voire en tous points.** Des approches participatives peuvent être envisagées

pour inviter les habitants à signaler les friches (envoi de photos géolocalisées...) en lien avec les risques sanitaires et l'eau stagnante, voire avec les risques d'incendie ou d'inondation.

- >> Si des tentatives de taxe sur le foncier non bâti existent (voir l'encadré 18 ou le cas kényan dans ce rapport), la taxation des friches est complexe et difficile à mettre en œuvre tant qu'elles ne sont pas reconnues comme du foncier à bâtir. Il faudrait dans ce cas taxer l'absence de mise en culture, ce qui ne serait guère populaire.
- >> Se pose dès lors la question de l'articulation entre l'observation des transformations détectées et l'adaptation des outils de régulation (nouveaux territoires à prendre en compte, nouvelles réglementations...).

Encadré 17

DES DISPOSITIFS ET DES OUTILS AU SERVICE DES COLLECTIVITÉS

Face aux enjeux de planification, de structuration et de régulation, la connaissance des phénomènes à l'œuvre, l'expertise et l'animation territoriale constituent des leviers pour la définition des politiques et leur pilotage. Des outils techniques de performance croissante deviennent accessibles. Il s'agit par exemple de l'imagerie satellitaire avec des données qu'elles soient brutes ou déjà traitées (cf. encadré 1. Redéfinitions et nouvelles sources de données sur l'urbain). L'ingénierie territoriale et participative est aussi nécessaire pour l'animation d'une réflexion et d'une prospective urbaine impliquant les différents acteurs qui font la ville. La bonne mobilisation de ces différents outils par les collectivités nécessite à la fois de prioriser les objectifs de politique publique urbaine, que les collectivités soient organisées en ce sens, et qu'elles disposent des ressources humaines avec l'expertise requise. Autant d'enjeux organisationnels et financiers.

Les agences urbaines peuvent constituer une réponse à ces problématiques, car elles concentrent des ressources et l'expertise technique, elles sont au service de leurs membres dont la nature et le nombre varient selon les pays et les agglomérations, et elles ont un mandat pour traiter de ces enjeux de développement territorial et foncier. Différents modèles d'agence existent de par le monde : de l'IPUCC (Institut de recherche et de planification urbaine, <https://ippuc.org.br/>) à Curitiba, au Brésil, aux agences urbaines du Maroc, qui, entre autres, réalisent les études pour l'établissement des schémas directeurs d'aménagement urbain et suivent leur mise en œuvre, fournissent de l'assistance technique aux collectivités et aux établissements publics en charge de l'urbanisme. Le réseau MTPA, pour Metropolitan and Territorial Planning Agencies recense un certain nombre de ces agences urbaines.

L'Agence française de développement, en partenariat avec la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU) et ses membres actifs à l'international, a contribué à l'émergence de ces outils, avec la publication d'un guide pour créer une agence urbaine (<https://www.fnau.org/wp-content/uploads/2016/10/guide-afd-fnau-a4-v19-1.pdf>) ou des appuis plus ponctuels tels que celui à la création d'une agence d'urbanisme du Grand Antananarivo (ou IPAM) lancée en 2020. À Madagascar, l'IPAM a pour vocation la diffusion de la connaissance, du conseil et de l'expertise urbaine au service du développement de l'agglomération couvrant la commune urbaine d'Antananarivo et 37 communes périphériques. L'agence d'urbanisme est structurée autour de deux objectifs,

.../...

être un centre de ressources partagées de la connaissance du territoire du Grand Antananarivo et être un acteur majeur de la fabrique de la ville en jouant un rôle de conseil et d'expertise. Par la connaissance, l'expertise technique, le conseil et l'animation territoriale, elle doit contribuer à une meilleure maîtrise du développement urbain.

Certaines agences se sont plus spécifiquement dotées d'un observatoire foncier. C'est le cas, dans l'Outre-mer français, de l'Agence d'urbanisme et de développement de la Guyane dont l'observatoire vise à mieux suivre les marchés fonciers et immobiliers dans un contexte d'opacité et de complexité, engendrant des distorsions des prix, mais aussi à mieux connaître les gisements et potentiels fonciers pour les projets urbains et à rendre publiques les données via un portail ouvert (<https://www.geoguyane.fr>). D'autres organismes et dispositifs peuvent jouer ce rôle d'éclairage des dynamiques urbaines, notamment des organisations régionales comme le Centre for Affordable Housing Finance in Africa (CAHF), pour le logement abordable. Il n'existe ainsi pas un modèle mais une série d'outils et de dispositifs qui peuvent s'adapter aux besoins des collectivités du Sud pour qu'elles puissent répondre aux défis de la maîtrise de leur foncier et de la préservation des terres agricoles.

Alix Françoise, Agence française de développement

● Assumer la confrontation des intérêts pour une négociation même asymétrique plutôt que les coups de force et les conflits

Les rapports de force entre acteurs aux intérêts et aux capacités d'action divergents, qui rendent certains acteurs extrêmement vulnérables, montrent la nécessité des dispositifs de participation, notamment :

- >> l'organisation de véritables enquêtes publiques en amont des projets voulant s'inscrire dans des procédures de reconnaissance d'utilité publique et pour les projets privés d'envergure ;
- >> la révision des niveaux d'amendes et de peines encourues par les agents de l'administration ou les élus locaux qui seraient reconnus coupables de délits de concussion, délivreraient des actes ou prendraient des décisions contraires aux dispositions légales, ayant pour effet d'entraîner une perte des droits fonciers légitimes des populations locales ;
- >> sur les territoires les plus soumis à des conversions d'usage, l'organisation de consultations reliées aux dispositifs de prospective territoriale multi-acteurs quand ils existent.¹³

La confrontation des intérêts concerne également les autorités publiques qui sont parties prenantes des logiques de captation de la rente dans les processus de conversion, et donc sont à la fois une partie du problème et de la solution.

Il s'agit alors également de mettre en perspective les échelles de la régulation. Alors que le phénomène de conversions d'usage dépasse très généralement les limites communales, les intercommunalités là où elles existent peuvent être des acteurs pour mener une réflexion et agir. L'intégration d'autres institutions (familles, État, collectifs d'usagers, etc.) peut faciliter la prise en compte de certains enjeux (sécurité alimentaire, justice environnementale, etc.) et la construction d'une vision collective sur ce que perd la collectivité et sur ce qu'elle gagne dans les processus à l'œuvre.

Cette recommandation bénéficie des leçons tirées de décennies de dispositifs participatifs, notamment autour des grands accaparements de terres rurales, dont en particulier l'importance des conditions de mise en œuvre :

- >> être vigilant à une participation lucide non fermée aux acteurs économiques et aux investisseurs souvent jugés comme perturbateurs ;
- >> encourager des conditions de consultation qui permettent des mécanismes objectivés de l'avis des personnes concernées, et des présentations réalistes des effets également négatifs des projets (Durand, 2019 ; Leblond, 2019) ;
- >> prendre en compte les profils des fonctionnaires, représentants des administrations publiques (impôts, cadastre, agriculture...), et des élus locaux qui sont également intéressés à titre personnel à la valorisation urbaine du foncier car ils sont souvent propriétaires fonciers eux-mêmes ou investisseurs. Cela invite à concevoir des modalités de consultation locale indépendantes et plus fréquentes que l'élection qui délègue le pouvoir de planifier et modifier l'usage des sols à la représentation politique locale (l'encadrement législatif, les codes d'urbanisme sont souvent une garantie insuffisante).

● Développer une régulation juridique en faveur de la justice sociale et environnementale

La rapidité des conversions prend appui sur le flou juridique entourant les processus de conversions. Aussi des statuts juridiques adaptés pourraient permettre un meilleur partage des responsabilités notamment environnementales :

- >> la copropriété des nouveaux installés pourrait être renforcée dans les zones mises en développement ; avec une co-responsabilisation par rapport à l'environnement et une réflexion sur le cadre juridique de la propriété du sol et du sous-sol. L'exploitation des eaux souterraines pourrait être plus spécifiquement contrôlée avec des études hydrogéologiques et des inspections d'assainissement, l'exploitation extractive des ressources naturelles, la surexploitation des eaux souterraines liée à l'activité agricole et à l'irrigation, un suivi de la construction des puits et des forages, et une législation sur les dispositions de protection ou de recharge des eaux souterraines ;
- >> les foncières citoyennes appuyées par la société civile peuvent constituer une alternative pour que les habitants se saisissent concrètement de la question foncière, et qu'ils puissent être en mesure de protéger des terres et de soutenir l'agriculture locale (cf. Terres de liens en France ; statuts de coopératives dans différents pays ; *Community Land Trust*). Ces foncières citoyennes pourraient s'articuler aux actions de préservation des communs ruraux existants et de sécurisation des communs pastoraux en incluant les transhumants.

Il s'agit également de respecter et sécuriser les droits fonciers et droits d'exploitation existants :

- >> éviter les ventes forcées et ne pas conduire de spoliations, même sur des droits « informels » ;
- >> en cas d'expropriation, garantir que les indemnisations se situent à un niveau correct avec des mécanismes solides de dédommagement et de gestion des plaintes. Cette expropriation ne doit intervenir que si l'utilité publique est avérée, et pour les réfractaires à un projet collectif approuvé localement (parcelles au milieu du projet). Cette indemnisation

- doit prendre en compte la perte en moyens d'existence pour les exploitants et permettre de les reconstituer durablement ;
- >> permettre aux exploitants ruraux de reporter le projet de vente en travaillant sur l'amélioration des revenus agricoles, la facilitation de l'accès au crédit et les assurances agricoles, et en accompagnant les dynamiques collectives permettant aux exploitants de poursuivre leur activité agricole (groupements fonciers agricoles, etc.) ;
 - >> formaliser et sécuriser les achats sur les terrains non enregistrés ;
 - >> accompagner les dynamiques de sécurisation et de facilitation de l'accès à la terre des catégories les plus vulnérables (accords sociaux mettant à disposition des terres à des groupements de femmes, groupements de jeunes, réserves foncières pour les générations futures, etc.).

● **S'appuyer sur les instruments de planification et de prospective pour mettre en cohérence les différentes approches sectorielles et les temporalités**

L'importante segmentation de l'action publique territoriale laisse la place à des dynamiques contradictoires ou à des effets non anticipés, à court et moyen terme. Il s'agit ici de contrer ces effets pervers par différentes voies possibles :

- >> articuler les programmations d'infrastructures notamment routières aux politiques de maîtrise foncière peut permettre de mieux encadrer les zones émergentes et d'anticipation spéculatives d'achat foncier ;
- >> comprendre et anticiper les dynamiques spatiales provoquées par les politiques sectorielles, en particulier ceux de l'émergence économique : ZES, villes nouvelles, politiques de logements abordables, développement du tourisme ;
- >> élaborer et inciter à la mise en œuvre des normes simples et claires si possible qui permettent d'encadrer minimalement les processus d'aménagement et de lotissement¹⁴, par exemple des critères minimaux en référence à un schéma d'aménagement communal relatifs aux éléments suivants : zones humides, circulation de l'eau, normes urbanistiques minimales (voirie, espaces publics, branchements aux services essentiels), maintien d'espaces agricoles, normes environnementales.

● **Soutenir les capacités de gestion locale**

Le rôle central de la gestion locale (à la fois les services issus des réformes de décentralisation et ceux issus de la déconcentration d'autorités nationales, par exemple des agences nationales environnementales) est mis en avant dans l'ensemble de nos études de cas. Les capacités d'action de ces institutions de gestion locale sont souvent largement en deçà des besoins et peu coordonnées aux autres niveaux institutionnels. Des pistes d'actions en la matière s'inscrivent dans la recherche de cohérence entre responsabilités et capacités, au regard des différents niveaux institutionnels en jeu :

- >> poursuivre le renforcement des capacités financières, techniques et humaines de ces autorités, notamment en matière de traitement et d'archivage des données foncières et environnementales ;

- >> mettre en place lorsque cela n'existe pas dans les pays des filières de formation spécifiques en matière de gestion foncière, pour faciliter le recrutement de personnes qualifiées au sein des collectivités locales ou de l'administration foncière ;
- >> promouvoir des outils et arènes de coordination intersectoriels ;
- >> mettre en place des mécanismes de publicité (affichage public à la mairie et au niveau de services déconcentrés) permettant une gouvernance foncière plus transparente des opérations d'aménagement et de lotissement ;
- >> mettre en place une négociation et une validation sous condition des lotissements privés ;
- >> élaborer des dispositifs de financement récurrents et conditionnels pour la préparation des lotissements pour éviter d'en faire une rente pour les acteurs publics et privés (par exemple fonds d'investissement tenus par les ministères ou les collectivités assortis de conditionnalités).

Encadré 18

FINANCES LOCALES DANS LES RÉGIONS À URBANISATION RAPIDE

Les finances locales dans les Suds sont l'objet d'un débat de longue date au sein de la communauté internationale de l'aide et de la recherche en économie – débat particulièrement actif dans les décennies 1980-1990, accompagnant les réformes de décentralisation. Depuis la fin des années 2000, des rapports et des initiatives d'acteurs locaux mettent à nouveau le sujet sur le devant de la scène. Citons les organismes tels que le Lincoln Institute for Land Policy (LILP), l'International Centre for Tax and Development (ICTD), ou encore l'initiative conjointe de l'OCDE et de CGLU de mise en place d'un observatoire mondial des finances locales (World Observatory on Subnational Government Finance and Investment ou SNG-WOFI) en 2017¹⁵. Le Global Land Tool Network constitue également un centre de ressources en la matière.

Les analyses mettent en évidence des tendances lourdes concernant **les revenus** des collectivités locales dans les Suds : les revenus sont globalement faibles. Ils reposent principalement sur les transferts de l'État (58 % des revenus des collectivités locales africaines), ce qui réduit d'autant l'autonomie des collectivités locales et leur capacité à mettre en œuvre leurs compétences en matière de services et d'équipements urbains. **Les investissements et dépenses** des gouvernements locaux sont également réduits. En Afrique, 19 % de l'investissement public est assuré par les gouvernements locaux contre 36 et 41 % à l'échelle globale (OECD/UCLG, 2019).

Les débats portent sur les sources de revenus locaux permettant aux collectivités locales de gagner en autonomie financière et de **financer l'urbanisation**, c'est-à-dire de fournir les services et équipements dont elles ont la charge dans la ville existante mais également dans les périphéries en urbanisation rapide (Paulais, 2012 ; OECD *et al.*, 2022 ; Bahl *et al.*, 2013 ; Goodfellow, 2015). **Le financement basé sur le foncier** (*land-based taxation*) dans le cadre de l'aménagement urbain et d'une croissance urbaine soutenue est l'objet d'un intérêt renouvelé ces dernières années, avec quelques publications clés (Berrisford *et al.*, 2018 ; Cirolia et Mizes, 2019 ; Walters *et al.*, 2016).

.../...

15. Avec le soutien de la Banque asiatique de développement, l'AFD, la Banque de développement du Conseil de l'Europe, le ministère français des Affaires étrangères, le Fonds d'équipement des Nations unies, DeLoG (Development Partners Network on Decentralisation and Local Governance).

Dans ces travaux, les mécanismes de financement liés à la **propriété** (*property taxation*) ont une place importante ; le foncier et la propriété étant des actifs immobiliers dont la théorie économique indique qu'ils sont plus adaptés pour une fiscalité locale. Il s'agit classiquement des taxes sur le foncier bâti – plus rarement sur le foncier non bâti, la vente de droits à bâtir, mais également, dans les pays de droit foncier de type britannique, les baux sur terres publiques (*land leasing*). Le remembrement foncier (*land readjustment*) consiste dans la restructuration de la trame foncière et éventuellement le transfert de certains terrains dans le domaine public pour des infrastructures. Il permet de mener des opérations d'aménagement d'envergure et de faire participer les propriétaires fonciers à leur financement.¹⁶

Dans ces réflexions, **la captation de la valeur ou de la rente foncière** occupe également une place de choix. La notion de captation de la valeur foncière se réfère à un ensemble d'outils permettant aux pouvoirs publics de tirer parti de l'accroissement de la valeur des terrains urbains, notamment à l'occasion de la construction de nouvelles infrastructures : par exemple par des prélèvements sur les plus-values (*betterment levies*), auprès du propriétaire ou promoteur dont le terrain augmente de valeur, ou par des contributions, financières ou en nature, réalisées par les promoteurs (*developers exactions*). Ces outils sont surtout mis en œuvre dans les économies émergentes qui voient l'envolée des prix fonciers (Brésil, Inde, Colombie). Ils nécessitent des capacités publiques importantes de mise en œuvre. Ils sont moins utilisés sur le continent africain dont le système de tenure foncière est complexe et moins bien renseigné (manque d'information foncière).

Les terres vacantes ou en friche font l'objet de moins d'attention académique et font rarement l'objet d'imposition (Franzsen et McCluskey, 2017). Elles sont souvent exemptées d'impôts, soit parce qu'elles se situent hors des zones urbaines, dans des contextes où seules les zones urbaines ou les terrains bâtis sont imposés ; soit parce qu'il est techniquement difficile (difficulté à identifier le propriétaire) et socialement inacceptable (terres rurales coutumières ou terrains non raccordés aux services urbains, revenus des populations rurales très faibles) d'y appliquer une fiscalité.

Lorsqu'il s'agit de **terres rurales**, l'imposition dépend en général du statut juridique du sol : souvent, seuls les terrains enregistrés, voire titrés, font l'objet d'impôts. Dans certains pays, les impôts fonciers ne s'appliquent qu'en zone urbaine ou en zone aménagée. C'est le cas au Kenya, au Botswana, au Lesotho, en Ouganda et au Zimbabwe par exemple. Dans certains pays (Mozambique et Tanzanie), toutes les terres appartiennent à l'État et ne sont pas imposables. Elles font cependant l'objet de baux, mais avec une collecte des loyers qui reste en général faible.

Il existe plus souvent des outils concernant les terrains urbains vacants. En Afrique, Franzsen et McCluskey (2017) notent que les terrains vacants ou non bâtis situés dans les zones urbaines sont imposés dans plusieurs pays anglosaxons (Afrique du Sud, Botswana, Kenya, Namibie, Swaziland et Zimbabwe), ou imposés via un impôt distinct en Afrique francophone (Bénin, Burundi, République centrafricaine, Tchad, Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Madagascar et Togo), avec cependant une faible mise en œuvre. Quelques pays ont une fiscalité incitative à la mise en valeur des terrains urbains : Botswana, Liberia, Namibie et Afrique du Sud. Il s'agit de réduire la vacance

16. Le lotissement-remembrement dans le périurbain au Bénin peut être assimilé à cette catégorie. Berrisford et al. (2018) soulignent l'existence de rapports nationaux du Global Land Tool Network et de visites d'échanges sur le potentiel du remembrement foncier en Afrique. Plusieurs publications sont citées : Fourie, C. (2004), *Land Readjustment for Peri-Urban Customary Tenure: The Example of Botswana*, Earthscan press, London ; Adam, A. G. (2015), *Land readjustment as an alternative land development tool for peri-urban areas of Ethiopia*, *Property Management*, n° 33(1), p. 36-58.

des terrains dans les zones denses. Ainsi à Pretoria (Afrique du Sud), le taux d'imposition d'une parcelle de terrain vacante est plus de six fois supérieur au taux fixé pour les propriétaires de biens résidentiels. En Namibie, au-delà d'un certain délai, une taxe de pénalité est appliquée sur les terrains non bâtis situés dans les zones à urbaniser définies par les plans d'urbanisme. La taxe peut être doublée si le terrain reste vacant après deux ans et quadruplée après cinq ans.

L'Amérique latine compte des exemples assez anciens (Haas et Kopanyi, 2017 ; de Araujo Larangeira, 2003). À Porto Alegre (Brésil), l'imposition des terrains vacants a été introduite avec la nouvelle constitution de l'État en 1988, et elle est relativement efficace auprès du petit nombre de propriétaires (65) qui détenaient des terrains vacants en ville. En Colombie, Bogota a développé une taxe sur les terrains vacants, avec un taux d'imposition qui triple sur une période de dix ans en l'absence d'aménagement du terrain. Une autre disposition prévoit que les terrains laissés en friche pendant plus de deux ans peuvent être récupérés par la ville et mis aux enchères publiques. La ville de Mexcali (dans le nord du Mexique) a également introduit une taxe sur les terrains vacants. Ce cas a été considéré comme particulièrement réussi car il a incité de nombreux propriétaires à enregistrer leurs biens immobiliers pour éviter de payer la taxe. En outre, la taxe a permis de multiplier par plus de douze les recettes de la municipalité. Le succès de cette taxe s'explique en partie par le fait qu'il s'agissait d'une taxe échelonnée qui augmentait de 25 % chaque année où le terrain était laissé vacant. Cette mesure n'est pas utilisée partout (pas par la ville de Mexico par exemple). Aux Philippines, les zones métropolitaines ont la possibilité de surtaxer les terrains vacants à hauteur de 5 %. La majorité des villes commencent à appliquer cette mesure. À titre d'exemple, Quezon City (dans l'agglomération de Manille) applique un taux d'imposition de 3 % sur les terrains en friche situés à proximité des routes nationales (McCluskey et Franzsen, 2013).

Les études portent également beaucoup sur **la performance des systèmes fiscaux** en place. Sont mis en évidence les enjeux de la gestion et de l'administration de la fiscalité sur la propriété et la gouvernance, et les enjeux politiques de la fiscalité. Par exemple, la mise à jour de l'information foncière dans des régions à croissance très rapide est un défi immense. Le contrat social entre les populations et les autorités publiques locales, pour certaines très récentes, reste parfois à construire. Les volumes d'aide internationale dans certains pays peuvent également freiner les volontés politiques à mettre en œuvre la fiscalité locale. Enfin, les spécificités de l'Afrique subsaharienne sont soulignées, notamment la complexité des modes de tenure foncière et le pluralisme juridique dont découlent des difficultés de maintenance de bases de données foncières (Franzsen et MacCluskey, 2017).

En définitive, les terrains en friche dans les franges urbaines n'ont pas fait l'objet de réflexions dédiées ou d'expériences concrètes. De plus, l'ensemble des défis de mise en œuvre semble exacerbé concernant ces terrains. Cela appelle en premier lieu des recherches empiriques dédiées pour documenter ce phénomène. ●

BIBLIOGRAPHIE

- ABABSA, M. (2020). Diagnostic du secteur du logement abordable en Jordanie. Agence française de développement, Ifpo.
- ACEY, C. (2018). Rise of the synthetic city: Eko Atlantic and practices of dispossession and repossession in Nigeria. In Sweet, E. L., (Ed.), *Disassembled Cities*. Routledge.
- ADEGBINNI, A. (2015). Production foncière et patrimoine socio-culturel au Bénin : cas des communes d'Adjarra et d'Avrankou. Université de Bretagne occidentale, Brest.
- ADEGBINNI, A. (2018). Les terres sacrées, nouveaux fronts d'urbanisation au Bénin. *Les Cahiers d'Outre-Mer*, n°278.
- ADJAHOUHOUE, L. (2013). Dynamiques sociales autour du foncier péri-urbain de Cotonou au Bénin : logiques des acteurs et vulnérabilité sociale. Thèse de doctorat en socio-anthropologie, Université d'Abomey-Calavi.
- AGENCE AFRICAINE D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME (2017). Étude sur la promotion du marché foncier urbain au sein de l'espace UEMOA. Rapport final, UEMOA.
- AGIER, M. (2014). *Un monde de camps*. La Découverte.
- ANDREASEN, M., AGERGAARD, J., MOLLER-JENSEN, L. (2016). Suburbanisation, home-ownership aspirations and urban housing: Exploring urban expansion in Dar es Salaam. *Urban Studies*, n° 54(10), p. 2 342-2 359.
- ARAUJO LARANGEIRA (de), A. (2003). Vacant land in Latin Americas: Challenges and opportunities. Working paper WP06AA1, *Lincoln Institute of Land Policy*.
- AUBRY, C. (2013). Les fonctions alimentaires de l'agriculture urbaine au Nord et au Sud - Diversité et convergences. *Bulletin de l'Association de géographes français*, n° 90(3), p. 303-317.
- AVELINE-DUBACH, N. (2016). Les dynamiques différenciées de la « bulle immobilière » chinoise. *Cybergeo : revue européenne de géographie*.
- AVELINE-DUBACH, N. (2017). Un nouveau défi pour la recherche. L'articulation des marchés fonciers et immobiliers à l'heure de la financiarisation, *Revue Foncière*, n° 19, p. 6-9.
- AVELINE-DUBACH, N., LE CORRE, T., DENIS, E., & CLAUDE, N. (2020). Les futurs du foncier : modes d'accumulation du capital, droit de propriété et production de la ville. *Pour la recherche urbaine*, CNRS Éditions, p. 312-335.
- BA, A., & AUBRY, C. (2011). Diversité et durabilité de l'agriculture urbaine : une nécessaire adaptation des concepts ? *Noréis*, n° 221 (décembre), p. 11-24.
- BAHL, R. W., LINN, J. F., & WETZEL, D. L. (Eds.) (2013). Financing metropolitan governments in developing countries. Lincoln Institute of Land Policy.

- BALAKRISHNAN, S. (2019). Recombinant urbanization: Agrarian–urban landed property and uneven development in India. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 43(4), p. 617-632.
- BANON, F., & JEHLING, M. (2020). Looking for innovation – Trajectories of land transaction and readjustment in West Africa. *Cities*, n° 106.
- BARTELS, L. E. (2019). Peri-urbanization as quiet encroachment by the middle class. The case of P&T in Greater Accra. *Urban Geography*, n° 41(4), p. 524-549.
- BAWA, A. (2017). Mutation des périphéries urbaines au sud du Togo. Des espaces ruraux à l'épreuve du peuplement et de la marchandisation des terres. Université de Montpellier.
- BERCEGOL (de), R., BON, B., & LÉVY, K. (2021). À l'ombre des planteurs de tours. Les immeubles d'habitat « abordable » dans les périphéries des villes indiennes. *NAQD*, n° 38-39(1), p. 267-284.
- BERRISFORD, S., CIROLIA, L. R., & PALMER, I. (2018). Land-based financing in sub-Saharan African cities. *Environment & Urbanization*, n° 30(1), p. 32-52.
- BERTRAND, M. (2019). A cadastre for Mali? The production of land titles and the challenge of data on the periphery of Bamako. *Land Use Policy*, n° 81, p. 371-381.
- BERTRAND, M. (2021). Bamako. De la ville à l'agglomération. IRD Éditions.
- BERTRAND, M. (2021). Une Afrique des convoitises foncières : regards croisés depuis le Mali. Presses universitaires du Midi, Toulouse.
- BERTRAND, M., BON B. (2022). Négocier la terre en attendant la ville : marchés fonciers et gouvernance périurbaine en Afrique subsaharienne. *Canadian Journal of African Studies*.
- BOUTRY, M., PYAE SONE, K., CHIN PAR, S., & MYO WIN, T. (2016). *Land dynamics and livelihoods in peri urban Yangon, The case of Htantabin township*. Rapport de recherche du Gret.
- BREDENOORD, J., LINDERT (van), P., & SMETS, P. (Eds.) (2014). Affordable housing in the urban global south: Seeking sustainable solutions. Routledge.
- CAMARA, F. (2017). Les titres fonciers autour de Bamako : mode d'accès et impacts sur les usages. *VertigO – la revue électronique en sciences de l'environnement*, n° 17(1).
- CHEN, G., LI, X., LIU, X., CHEN, Y., LIANG, X., LENG, J., XU, X., LIAO, W., QIU, Y., WU, Q., & HUANG, K. (2020). Global projections of future urban land expansion under shared socioeconomic pathways. *Nature Communications*, n° 11(537).
- CHÉRY, P., LEE, A., SLAK, M.-F. (2009). Impact de l'urbanisation en espace rural sur l'empreinte écologique – Prise en compte du patrimoine sol. In Actes des journées d'études « Urbanisme raisonné en milieu rural – De nouveaux modes d'habiter à inventer », 1-2 octobre 2008, Agen, p. 17-20.
- CHOPLIN, A. (2020). Matière grise de l'urbain : la vie du ciment en Afrique. MétisPresses.
- CIROLIA, L. R., & MIZES, J. C. (2019). Property tax in african secondary cities: Insights from the cases of Kisumu (Kenya) and M'Bour (Senegal). *African Property Tax Initiative (APTI)*.
- CIROLIA, L. R., BERRISFORD, S. (2017). Negotiated planning': Diverse trajectories of implementation in Nairobi, Addis Abeba, and Harare. *Habitat International*, n° 59, p. 71-79.
- COLIN, J.-P. (2004). Droits fonciers, pratiques foncières et relations intra-familiales : les bases conceptuelles et méthodologiques d'une approche compréhensive, *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives*, n° 2004(2), p. 55-67.

- COLIN, J.-P. (2017). Émergence et dynamique des marchés fonciers ruraux en Afrique subsaharienne. Un état des lieux sélectif. *Cahiers du Pôle Foncier*, n° 18/2017, Dakar/ Montpellier, IPAR/IRD.
- COLIN, J.-P., & BOUQUET, E. (2022). Les marchés fonciers. Dynamiques, efficience, équité. In COLIN, J.-P., LAVIGNE DELVILLE, P., & LÉONARD, E. (Éd.), *Le foncier rural dans les pays du Sud. Enjeux et clés d'analyse*. Marseille/Versailles, IRD/Quae, p. 453-522.
- COLIN, J.-P., LAVIGNE DELVILLE, P., & JACOB, J.-P. (2022). Le foncier rural. Droits, accès, acteurs et institutions. In COLIN, J.-P., LAVIGNE DELVILLE, P., & LÉONARD, E. (Éd.), *Le foncier rural dans les pays du Sud. Enjeux et clés d'analyse*. Marseille/Versailles, IRD/ Quae, p. 25-74.
- COMBY, J. (2000). La réforme du droit foncier au Bénin. Éléments de constat. SERHAU/ SEM.
- Comité technique « Foncier et Développement » (2015). La formalisation des droits sur la terre dans les pays du Sud : dépasser les controverses et alimenter les stratégies. Paris, MAEDI/AFD.
- COWAN, T. (2018). The Urban village, agrarian transformation, and rentier capitalism in Gurgaon, India. *Antipode, A Radical Journal of Geography*, n° 50(5), p. 1 244-1 266.
- CROESE, S. (2018). Global urban policymaking in Africa: A view from Angola through the redevelopment of the bay of Luanda. *International Journal of Urban and Regional Research*, n° 42(2), p. 198-209.
- CROUSSE, B., LE BRIS, E., & LE ROY, E. (1986). Espaces disputés en Afrique noire. Pratiques foncières locales. Karthala, Paris.
- DATO AGBEGNIDO, H. (2021). La ville par décret : foncier et logements sociaux en périphérie de Cotonou au Bénin. Mémoire de master universitaire en développement territorial, Université de Genève.
- DEFRISE, L., BURNOD, P., TONNEAU, J.-P., & ANDRIAMANGA, V. (2019). Disparition et permanence de l'agriculture urbaine à Antananarivo. *L'Espace géographique*, n° 3(48), p. 263-281.
- DENIS, É. (2011). La financiarisation du foncier observée à partir des métropoles égyptiennes et indiennes. *Revue Tiers Monde*, n° 206(2), p. 139-158.
- DENIS, É. (2016). Désirs de ville et convoitises foncières. Marchandisation du sol dans les Suds. *Métropolitiques*.
- DENIS, É. (2017). Désirs de ville et convoitises foncières. *Métropolitiques*.
- DENIS, É. (2020). More urban constructions for whom? Drivers of urban built-up expansion across the world from 1990 to 2015. In Pumain, D. (Ed.), *Theories and Models of Urbanization*. Springer, p. 235-258.
- DENIS, E., & ZÉRAH, M.-H. (2017). Subaltern urbanisation in India: An introduction to the dynamics of ordinary towns. Springer, Berlin.
- DESROUSSEAUX M. et al. (2019). Sols artificialisés. Déterminants, impacts et leviers d'action. Éditions Quae.

- DINH, S. (2016). Des rizières aux plots : conversion foncière et stratégies des acteurs locaux en Inde du Sud. Mémoire de master, Université Paris Panthéon-Sorbonne.
- DIONGUE, M. (2020). Gestion des propriétés lignagères et stratégies d'appropriation à la périphérie de Dakar : le cas de Kounoune dans la commune de Bambilor (Sénégal). In Bertrand, M. (Éd.), *Une Afrique des convoitises foncières. Regards croisés depuis le Mali*. Presses Universitaires du Midi, Toulouse, p. 231-248.
- DIOP, D. (2012). Urbanisation et gestion du foncier urbain à Dakar : défis et perspectives. L'Harmattan.
- DIOP, D., & TIMERA, A. S. (2018). Diamniadio, naissance d'une ville nouvelle : enjeux et défis d'une gouvernance durable. L'Harmattan.
- DOEVEN SPECK, M. (2004). Migrations rurales, accès au foncier et rapports interethniques au sud du Borgou (Bénin) : une approche méthodologique plurielle. *Afrika Spectrum*, n° 39(3), p. 359-380.
- DORIER-APPRILL, E. (2005). Information géographique : un outil pour la décision municipale ou un produit de rente ? SIG et registre foncier urbain à Porto Novo et dans sa zone péri-urbaine (Bénin). In Miras (de), C. (Éd.), *L'information de la décision municipale : Outil pour une gestion décentralisée de la cité et marqueur des dynamiques sociales et spatiales*. Contextes urbains maliens et béninois. Rapport final Action de recherche MAE/IRD-CODESRIA.
- DUBRESSON, A., & JAGLIN, S. (2002). La gouvernance urbaine en Afrique subsaharienne : pour une géographie de la régulation. *Historiens et Géographes*, n° 379, p. 67-75.
- DURAND-LASSERVE, A., DURAND-LASSERVE, M., & SELOD, H. (2015). Le système d'approvisionnement en terres dans les villes d'Afrique de l'Ouest. L'exemple de Bamako (p. 131). The World Bank.
- DURAND, J.-M. (2019). Respecter le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause au Sénégal. FAO/IPAR.
- ESPOSITO, A. (2020). Figures d'un urbanisme aspirationnel. Les villes secondaires d'Asie du Sud-Est à l'heure de la Belt and Road Initiative. *Urbanités*.
- FANCHETTE S. (2015). Gestion foncière métropolitaine et confrontations entre société villageoise et État/province (delta du fleuve Rouge). *Hérodote*, n° 157, numéro spécial Vietnam, p. 184-199.
- FAO (2010). Agriculture intelligente face au climat. Food and Agriculture Organization (en ligne).
- FAO (2012). Growing greener cities in Africa. First status report on urban and peri-urban horticulture in Africa. Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome, Italy (en ligne).
- FAO (1999). Issues in urban agriculture. Food and Agriculture Organization of the United Nations, Agriculture and Consumer Protection Department (en ligne).
- FAUVEAUD, G. (2020). The new frontiers of housing financialization in Phnom Penh, Cambodia: the condominium boom and the foreignization of housing markets in the global South. *Housing Policy Debate*, n° 30(4), p. 661-679.

- FRANZSEN, R., & MCCLUSKEY, W. (2017). Property tax in Africa. Status, challenge and prospects. Lincoln Institute of Land Policy.
- GAO, J., & O'NEILL, B.C. (2020). Mapping global urban land for the 21st century with data-driven simulations and shared socioeconomic Pathways. *Nature Communications*, n° 11 (2 302).
- GENESTE, P., HARBONN, C., JESTIN, J., LE TROTTER SERRA, D. SALENSON, I., & VALETTE, J.-F. (2022). Le sol social mexicain porte-t-il encore des communs ? *Ejidos* et lotissements d'intérêt social dans la périphérie de Mexico. *Papiers de recherche AFD*, n° 228 (janvier).
- GLELE, G. A. (2014). La périurbanisation et les dynamiques foncières sur le plateau d'Allada (Sud-Bénin) : l'espace témoin de la commune d'Abomey-Calavi. Université d'Abomey-Calavi.
- GONÇALVES, R. S. (2016). Quelle régularisation foncière pour les villes brésiliennes ? Défis et obstacles. *Métropolitiques*.
- GOODFELLOW, T. (2015). Taxing the urban boom: Property taxation and land leasing in Kigali and Addis Ababa. ICTD Working Paper 38.
- GROSSMAN, J. (2018). Toward definition of diaspora. *Ethnic and Racial Studies*, n° 42 (2019), Issue 8, p. 1263-1282.
- GUIGMA, L. (2019). Le « Marteau », un coup dur sur l'homogénéisation des quartiers de Ouagadougou. Document de travail, atelier de maîtrise d'œuvre urbaine à Ouagadougou.
- GURURANI, S., DASGUPTA, R. (2018). Urbanisation beyond cities in South Asia. *Frontier urbanism. Economic & Political Weekly*, n° 53 (12), p. 41-45.
- HAAS, A. R. N., & KOPANYI, M. (2017). Taxation of vacant urban land: From theory to practice. International Growth Centre.
- HAMILTON, A. J., BURRY, K., MOK, H.F., et al. (2014). Give peas a chance? Urban agriculture in developing countries. A review. *Agronomy for Sustainable Development*, n° 34, p. 45-73.
- HANLON, T., KRAKOWKA A., SHELZI, J., & MYERS, G. (2019). Cultural identity in the peri-urban African landscape: A case study from Pikine, Senegal. *African Geographical Review*, n° 38 (2), p. 157-171.
- KAKAI, S. H. F. (2012). Government and land corruption in Benin. LDPI Working Paper, Land Deal Politics Initiative.
- KAMDEM, P. (2015). Éléments d'une géopolitique des migrations au Cameroun. L'Harmattan, Paris.
- KAMDEM, P. (2017). Le Programme de la route des chefferies à Dschang : patrimonialisation, migrations et développement local dans les hautes terres de l'Ouest-Cameroun. *Espace Populations Sociétés* (en ligne), n° 2017/3.
- KAMDEM, P. (2017). Scolarisation et vulnérabilité : les enfants réfugiés centrafricains dans la région de l'Est-Cameroun. *Espace Populations Sociétés* (en ligne), n° 2016/3.
- KAMUSOKO, C., & CHIKATI, E. (2017). Harare metropolitan area. In MURAYAMA, Y., KAMUSOKO, C., YAMASHITA, A., & ESTOQUE, R., *Urban Development in Asia and Africa. Geospatial Analysis of Metropolises*. Springer, Singapore, p. 347-370.

- KARAMAN, O., SAWYER, L., SCHMID, C., & WONG, K. P. (2020). Plot by plot: Plotting urbanism as an ordinary process of urbanisation. *Antipode*, n° 52 (4), p. 1 122-1 151.
- KIHATO, C., & ROYSTON, L. (2013). Rethinking emerging land markets in rapidly growing Southern African cities. *Urban Forum*, n° 24 (1), p. 1-9.
- KINUTHIA, H., MAJALE, C., & LETEMA, S. (2021). Influence of public policy planning on peri-urban land speculation in (Greater) Eastern bypass in Nairobi metropolitan. *Land Use Policy*, n° 107.
- KPIENBAAREH, D., & LUGINAAH, I. (2019). Modeling the internal structure, dynamics and trends of urban sprawl in Ghanaian cities using remote sensing, spatial metrics and spatial analysis. *African Geographical Review*, n° 39 (3), p. 189-207.
- KUUSAANA, E. D., & ELEDI, J. A. (2015). As the city grows, where do the farmers go? Understanding peri-urbanization and food systems in Ghana. Evidence from the Tamale metropolis. *Urban Forum*, n° 26 (4), p. 443-465.
- LABBÉ, D., MUSIL, C. (2017). Les « nouvelles zones urbaines » de Hanoi (Vietnam) : dynamiques spatiales et enjeux territoriaux. *Mappemonde*, varia, n° 122.
- LAVIGNE DELVILLE, P., COLIN, J.-P., KA, I., & MERLET, M. (2017). Étude régionale sur les marchés fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest et les outils de leur régulation. *UEMOA – Union Économique et Monétaire Ouest Africaine*, vol. 1.
- LAVIGNE DELVILLE, P., COLIN, J.-P., KA, I., & MERLET, M. (2017). Étude régionale sur les marchés fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest et les outils de leur régulation. UEMOA/IPAR.
- LAVIGNE DELVILLE, P., COLIN, J.-P., KA, I., et al. (2017a). Étude régionale sur les marchés fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest et les outils de leur régulation. Volume I. Ouagadougou, UEMOA/IPAR.
- LAVIGNE DELVILLE, P., COLIN, J.-P., KA, I., et al., (2017b). Étude régionale sur les marchés fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest et les outils de leur régulation. Volume II. Annexes. Ouagadougou, UEMOA/IPAR.
- LEBLOIS, A. (2021). Mitigating the impact of bad rainy seasons in poor agricultural regions to tackle deforestation. *Environmental Research Letters*, n° 16 (5).
- LEBLOND, N. (2019). Consultations communautaires et dépossessions foncières. Une géographie du pouvoir au Nord du Mozambique. *Revue internationale des études du développement*, n° 238, p. 165-192.
- LEITNER, H., & SHEPPARD, E. (2018). From Kampung to Condos? Contested accumulations through displacement in Jakarta. *Environment and Planning A: Economy and Space*, n° 50 (2), p. 437 56.
- LORRAIN, D. (2017). Métropoles en Méditerranée. Gouverner par les rentes. Presses de Sciences Po, Paris.
- MA MUNG, E. (1999). La dispersion comme ressource. *Cultures & Conflits* (en ligne), n° 33-34.
- MAGNAGHI, A., & BONNEAU, E. (2014). La biorégion urbaine : petit traité sur le territoire bien commun. *Eterotopia France*, Paris.

- MAGNON, Y. Z. (2013). En attendant l'aéroport : pression marchande et vulnérabilités sociofoncières et agricoles à Glo-Djigbé (arrondissement rural du sud-Bénin). *Autrepart*, n° 1 (64), p. 107-120.
- MAZOYER, M. (2001). Protéger la paysannerie pauvre dans un contexte de mondialisation. Rome, FAO.
- MCCLUSKEY, W., & FRANZSEN, R. (2013). Property taxes in metropolitan cities. In Bahl, R. W., LINN, J. F., & WETZEL, D. L. (Eds.), *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*. Lincoln Institute of Land Policy, p. 159-182.
- MÉDARD, C., & DUVAIL, S. (2020). Accaparement foncier et officialisation de la propriété privée au Kenya. *Hérodote - Revue de géographie et de géopolitique*, n° 179 (4), p. 165-181.
- MENDELSON, B. (2018). Making the urban coast. *Comparative Studies of South Asia, Africa and the Middle East*, n° 38(3), p. 455-472.
- MERING, C., BARO, J., & UPEGUI, E. (2010). Retrieving urban areas on Google Earth images: Application to towns of West Africa. *International Journal of Remote Sensing*, n° 31 (22), p. 5867-5877.
- MERLET, M., SAUZION, C., & EL OUAAMARI, S., (2017). Étude régionale sur les marchés fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest et les outils de leur régulation. Volume III. Fiches d'expériences de régulation des marchés fonciers dans différents pays. Ouagadougou/Dakar, UEMOA/IPAR.
- MORICONI-EBRARD, F. (1993). L'urbanisation du monde depuis 1950. Éditions Anthropos, Paris.
- MORICONI-EBRARD, F., HARRE, D., & HEINRIGS, P. (2016). Dynamiques de l'urbanisation en Afrique de l'Ouest 1950-2010 : Africapolis I. Update. West African Studies, OECD Publishing, Paris.
- MORSHED, N., YORKE, C., & ZHANG, Q. (2017). Urban expansion pattern and land use dynamics in Dhaka, 1989-2014. *The Professional Geographer*, n° 69(3), p. 396-411.
- MUKHOPADHYAY, P., ZÉRAH M.-H., & DENIS, E. (2020). Subaltern urbanization: Indian insights for urban theory, *International Journal of Urban and Regional Research*, n° 44(4), p. 582-298.
- MUSIL, C., LABBÉ, D., & KHANH, V. N. (2020). L'immobilier résidentiel : principal moteur de la fabrique urbaine de Ho Chi Minh Ville. Discussion à partir du cas de l'aménagement du district 2 et de la Nouvelle Zone Urbaine de Thủ Thiêm. *EchoGéo*, n° 52. Ndour, M. (2021). Migration et dynamiques urbaines : rôle des migrants dans la production de nouvelles centralités urbaines. Le cas des Parcelles-Assainies de Cambérène (Dakar-Sénégal). Thèse de doctorat de Géographie, Université Cheikh Anta Diop, UCAD.
- NKENNÉ, J. M. (2020). Migrations internationales et mutations spatiales par l'habitat : le cas de la diaspora camerounaise dans la ville de Yaoundé. 2L2S, Université de Lorraine.
- OECD, United Nations Economic Commission for Africa, & African Development Bank (2022). Africa's urbanisation dynamics 2022: The economic power of Africa's cities. OECD.
- OECD/SWAC (2020). Africa's urbanisation dynamics 2020, Africapolis, Mapping a New Urban Geography. OECD Publishing, Paris.

- OECD/UCLG (2019). 2019 Report of the world observatory on subnational government finance and investment – Key Findings. OECD.
- PAULAIS, T. (2012). Financer les villes d'Afrique : l'enjeu de l'investissement local. Pearson education, Agence française de développement, Banque mondiale.
- PEYROUX, O. (2020). Guinée : la vente des terres finance la migration. <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20200704-guin%C3%A9e-vente-terres-finance-migration> (dernière consultation 4 mars 2023).
- POTTER, C., & LABBÉ, D. (2021). Gentrification or ...? Injustice in large-scale residential projects in Hanoi. *Urban Studies*, n° 58(12), p. 2 456-2 472.
- POULOT, M. (2015). Agriculture et ville : des relations spatiales et fonctionnelles en réaménagement. Une approche diachronique. *Pour*, n° 224(4), p. 51-66.
- PROMSOPHA, G. (2019). Migration, gestion des risques et patrimoine foncier : de l'Isan à Bangkok. *Moussons* (en ligne), n° 34.
- PULLIAT, G. (2017). Métropoles émergentes et alimentation : une lecture croisée. *L'Information géographique*, n° 81 (3), p. 54.
- PUMAIN, I. (2020) (Ed.). *Theories and Models of Urbanization*, Springer.
- QUESNEL, A., & WIMARD, P. (1996). Recompositions familiales et transformations agraires, une lecture de cas africains et mexicain. Équipe de recherche Transition de la fécondité et santé de la reproduction, Documents de recherche n° 1, Orstom.
- RANGÉ, C. (2019). Compétition foncière et autonomisation des jeunes ruraux. Le cas d'une économie de plantation en Guinée Forestière (pays kpelle). Comité technique « Foncier et Développement », AFD-MEAE, collection Recherche.
- RAYNAUT, C., & LAVIGNE DELVILLE, P. (1997). Transformation des rapports sociaux et dynamique d'usage des ressources (2) : l'émancipation de la force de travail. In Raynaut, C. (Éd.), *Sahels. Diversité et dynamiques des relations sociétés-nature*. Karthala, Paris, p. 315-346.
- RIBARDIÈRE, A., & VALETTE, J-F. (2017). Accéder au foncier et à l'immobilier à Mexico. La diversité des marchés vue depuis l'espace public. *EchoGéo*, Pôle de Recherche pour l'Organisation et la diffusion de l'Information Géographique.
- RIBARDIÈRE, A., & VALETTE, J.-F. (2019). Access to housing and integration into the city. The major real estate developments on the outskirts of Mexico City. *Habiter les villes latino-américaines. Nouvelles approches et interdisciplinarité dans les recherches urbaines*, LAVUE, CRH, ENSA-PVS, Paris, France, communication de colloque.
- ROBINEAU, O., TICHIT, J., & MAILLARD, T. (2014). S'intégrer pour se pérenniser : pratiques d'agriculteurs urbains dans trois villes du Sud. *Espaces et sociétés*, n° 158(3), p. 83-100.
- ROLNIK, R. 2013. Rapport de la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination dans ce domaine. Assemblée générale des Nations unies, Conseil des Droits de l'homme.
- SALAZAR CRUZ, C. (2011). La privatisation des terres collectives agraires dans l'agglomération de Mexico : l'impact des réformes de 1992 sur l'expansion urbaine et la régularisation

- des lots urbains. *Revue Tiers Monde*, n° 206, p. 95-114.
- SASSEN, S. (2014). *Expulsions: Brutality and complexity in the global economy*. Harvard University Press, Cambridge.
 - SEARLE, L. G. (2016). *Landscapes of accumulation, real estate and the neoliberal imagination in contemporary India*. The University of Chicago Press, Chicago.
 - SHATKIN, G. (2017). *Cities for profit: The real estate turn in Asia's urban politics*. Cornell University Press.
 - STEEL, G., VAN NOORLOOS, F., & OTSUKI, K. (2019). Urban land grabs in Africa? Introduction to the special issue. *Built environment*, n° 44(4), p. 460-467.
 - SUD, N. (2014). The men in the middle: A missing dimension in global land deals. *The Journal of Peasant Studies*, n° 41(4), p. 593-612.
 - TALL, S. M. (2000). *Les investissements immobiliers à Dakar des émigrés sénégalais. Émergence d'un nouvel acteur et mutations de l'espace urbain*. Thèse de doctorat de Géographie, Université Louis Pasteur de Strasbourg.
 - THONTTEH, E., BABARIN, J.-A. (2018). Analysis of land speculation in the urban fringe of Lagos, Nigeria. *Pacific Rim Property Research Journal*, n° 24(2), p. 161-184.
 - THORNTON, A. (2008). Beyond the Metropolis: Small town case studies of urban and peri-urban agriculture in South Africa. *Urban Forum*, n° 19(3), p. 243-262.
 - TRIBILLON, J.-F. (1993). *Villes africaines. Nouveau manuel d'aménagement foncier*. ADEF, Paris.
 - TWARABAMENYE, E., & NYANDWI, E. (2012) Understanding informal urban land market functioning in peri-urban areas of secondary towns of Rwanda: Case study of Tumba sector, Butare town. *Rwanda Journal*, n° 25, Series D.
 - UPADHYA, C. (2020). Assembling Amaravati: speculative accumulation in a new Indian city. *Economy and Society*, n° 49(1), p. 141-169.
 - UPADHYA, C., & RATHOD, S. (2021). Caste at the city's edge: Land struggles in peri-urban Bengaluru. *South Asia Multidisciplinary Academic Journal*, n° 26.
 - VALETTE, J.-F. (2020). Commoning and trajectories of historical « Land Commons » In Mexico. The example of ejidos and comunidades in Mexico-city. Working seminar - Urban land-based commons for housing, Campus Condorcet, Aubervilliers.
 - VAN NOORLOOS, F., & KLOOSTERBOER, M. (2018). Africa's new cities: The contested future of urbanisation. *Urban Studies*, n° 55(6), p. 1223-1241.
 - VAN NOORLOOS, F., AVIANTO, D., & OPIYO, R. O. (2019). New master-planned cities and local land rights : The case of Konza techno city, Kenya. *Built Environment*, n° 44(4), p. 420-437.
 - VANUXEM, S. (2018). *La propriété de la terre*. Wildproject.
 - VIJAYABASKAR, M. (2020). Land questions in the 21st century postcolony. *Journal of Agrarian Change*, n° 20(4), p. 682-689.
 - VIJAYABASKAR, M., & MENON, A. (2016). Peripheral agriculture? Macro and micro dynamics of land sales and land use changes in the 'rural' economy of Kancheepuram. In NAGARAJ, R., & MOTIRAM, S. (Eds.), *Political Economy of Contemporary India* (1st ed.,

- p. 205-229). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781316691373.010>
- VIJAYABASKAR, M., & MENON, A. (2018). Dispossession by neglect: Agricultural land sales in Southern India. *Journal of Agrarian Change*, n° 18(3), p. 571-587.
 - VISHWANATH, T., LALL, S. V., DOWALL, D., LOZANO-GRACIA, N., SHARMA, S., & WANG, H. G. (2013). Urbanization beyond municipal boundaries: Nurturing metropolitan economies and connecting peri-urban areas in India. N° 75734.
 - WALTERS, L. C., QUINLAN, V., United Nations Human Settlements Programme, Global Land Tool Network (2016). Leveraging land: Land-based finance for local governments. A reader.
 - WANG, J., & MADUAKO, I. N. (2017). Spatio-temporal urban growth dynamics of Lagos metropolitan region of Nigeria based on hybrid methods for LULC89odelling and prediction. *European Journal of Remote Sensing*, n° 51(1), p. 251-265.
 - WATSON, V. (2013). African urban fantasies: Dreams or nightmares? *Environment and Urbanization*, n° 26(1), p. 215-231.
 - WILLKOMM, M., FOLLMAN, A., & DANNENBERG, P. (2020). Between replacement and intensification: Spatiotemporal dynamics of different land use types of urban and peri-urban agriculture under rapid urban growth in Nakuru, Kenya. *The Professional Geographer*, n° 73(2), p. 186-199.
 - YUNG, J.-M., & BOSC, P.-M., (1999). Schumpeter au Sahel. In CHAUVEAU, J.-P., CORMIER SALEM, M.-C., & MOLLARD, E. (Eds.), *L'innovation en agriculture*. Éditions de l'IRD, Paris, p. 143-168.

TABLE DES ENCADRÉS

Encadré 1.	Redéfinitions et nouvelles sources de données sur l'urbain	20
Encadré 2.	Rapport Africapolis (OCDE, 2020) sur les variations d'usage des sols	24
Encadré 3.	Traitement d'images satellitaires des divisions en micro-lots entre 2010 et 2020 pour les cas d'étude au Kenya (Bon, dans ce rapport), en Inde (Denis, dans ce rapport) et en Côte d'Ivoire (Colin et Pottier, dans ce rapport)	26
Encadré 4.	Exemples en Inde du décompte des terres dites en jachères longues (<i>fallow land other than current fallow</i>)	27
Encadré 5.	Réformes foncières et ventes de terres pastorales en Jordanie	33
Encadré 6.	Émergence et résistance de l'agriculture urbaine et périurbaine : Togo, Vietnam, Burkina Faso, Madagascar	36
Encadré 7.	Formes de l'urbanisation et foncier agricole en Afrique. Les apports du rapport Africapolis 2020	38
Encadré 8.	Consentement, de la résistance et du sentiment d'injustice – revue de la littérature académique	39
Encadré 9.	Nouveaux outils pour la production de logements stimulant les conversions d'usage des sols	42
Encadré 10.	Diamniadio, le foncier repris en main par l'État soumis à contestation	44
Encadré 11.	Sénégal, attribution de parcelles loties par les mairies	50
Encadré 12.	Le cas de Sihanoukville au Cambodge : évolution des modes de conversion des sols et atterrissage de capitaux transnationaux	51
Encadré 13.	Migration, diasporas et dynamique des transactions foncières dans une Afrique de plus en plus en mouvement	57
Encadré 14.	Une économie des micro-lots	67
Encadré 15.	En Inde dans la région de Delhi, des agriculteurs qui se muent en promoteurs	68
Encadré 16.	Recommandations discordantes des études de l'UEMOA (Union économique et monétaire ouest-africaine) à propos des marchés fonciers urbains et ruraux	86
Encadré 17.	Des dispositifs et des outils au service des collectivités	89
Encadré 18.	Finances locales dans les régions à urbanisation rapide	93

TABLE DES FIGURES

Figure 1.	Distribution du bâti urbain en km ² de 1990 à 2015, 2020	22
Figure 2.	Diversité des terres rurales et de leurs détenteurs	31
Figure 3.	Cycle de vie de la parcelle : évolution de sa valeur monétaire, de son usage et de sa superficie	76
Figure 4.	Parcours des conversions des sols	77
Figure 5.	Facteurs majeurs de conversion des terres agricoles	77
Figure 6.	Typologie des processus de conversion en fonction de gradients d'accès au capital et de transformation des usages	78

TABLE DES PHOTOS

● Propriétaire de terre agricole à proximité de la nouvelle ville de Diamniadio, Dakar, Sénégal, 2019	39
● Conversions de terres agricoles en grande périphérie de Delhi, Inde, 2020	43
● Exemples de lotissements en grande périphérie de Mexico, 2019	43
● Acquisition foncière par un promoteur local, Tami Nadu, Inde, 2017	53
● Développement sur des terrains agricoles à Hlaing Thar Yar, Yangon, 2015	54
● Morcellement et parcelle clôturée en bord de lagune, Togbin, Bénin, 2021	55
● Terrains achetés en 2018 par des membres de la diaspora kényane installés en Angleterre et en Irlande et regroupés en coopérative à 70 km de Nairobi, 2022	56
● Achat foncier et construction d'immeubles par une coopérative de fonctionnaires, Amman, Jordanie, 2021	60
● Achat d'un terrain et subdivision par une coopérative de fonctionnaires, seul un des membres a commencé à construire sa maison, Kenya, 2021	61
● Exemples de bornes et de clôtures : bouts de bois, poteaux et barbelés, murs et barbelés, arbres, portail, Kenya, 2022	64
● Division d'un domaine et clôture d'une parcelle laissée en friche, Togbin, Bénin, 2021	65
● Construction sur un nouveau lotissement, Djimini-Koffikro, Côte d'Ivoire	66
● Divisions de deux domaines par des entrepreneurs vivant à Nairobi et bornage des deux parcelles laissées en friche, Konza, Kenya, 2022	66
● Construction de lotissement, Mapinga, grande périphérie de Dar es Salaam, Tanzanie, 2019	68
● Immeubles construits par les trois frères et leur maison de village d'origine au centre, Faridabad, Inde, 2020	69
● Paysage de puits et bornage de parcelles laissées en friche par une coopérative, Kitengela, Kenya, 2021	70
● Parcelles balisées, Bagamoyo, grande périphérie de Dar es Salaam, Tanzanie, 2018	72
● Micro-lots, Bahour, Inde, 2018	72



Conversions ordinaires des usages des sols liées à l'urbanisation dans les Suds

Habitation, capitalisation, mutations de l'agriculture

Cette étude porte sur les modalités de conversion des usages du sol dans les Suds en lien avec l'urbanisation. Sont analysées les différentes étapes du processus de conversion : changements de possesseurs, acquisition des droits fonciers, transactions, divisions parcellaires, valorisations par la construction, promotion immobilière (lotissements, projets immobiliers de différentes tailles, etc.) ou mises en friche (parcelles bornées qui restent non bâties). Les conversions de grande ampleur générées par les grands projets d'aménagement, les infrastructures, l'industrie et les activités extractives, ou les accaparements à grande échelle en milieu rural ont été largement examinées cette dernière décennie. En revanche, la manière dont les habitants, détenteurs de droits fonciers locaux, les acteurs économiques locaux, les élus locaux – en somme les acteurs ordinaires – acquièrent des parcelles et les détournent de leur usage antérieur dans une perspective de capitalisation, d'habitation ou de développement d'activités économiques n'est guère documentée. Pourtant, il s'agit d'une dynamique de grande ampleur, diversement orientée par les cadres réglementaires et les impulsions données par les acteurs publics, qui reste mal identifiée.

Ces conversions s'accroissent sous l'influence de différents facteurs : croissance urbaine à différentes échelles, muta-

tions des normes juridiques locales d'accès à la terre en milieu rural, poussée des marchés fonciers ruraux et urbains, montée en puissance des acteurs privés et financiers dans la production foncière et immobilière, ainsi que l'aménagement urbain. Leurs effets sont majeurs : détérioration de l'environnement, creusement des inégalités socioéconomiques, pression sur l'agriculture familiale et stérilisation de sols fertiles, risques financiers à de nombreuses échelles, poids porté sur les autorités en matière d'infrastructures et de services.

Des réglementations sont nécessaires, mais compte tenu de la diversité des secteurs de politiques publiques concernés, ces réglementations ne peuvent s'appuyer uniquement sur les outils classiques de planification, de zonage et de protection de périmètres agricoles. Les analyses conduites au sein du Comité technique « Foncier & Développement » proposent quelques pistes et principes pouvant guider l'action publique qui reposent notamment sur l'amélioration de la participation et de la veille citoyenne, la mise en place de mécanismes financiers et fiscaux permettant de partager la rente foncière liée aux conversions pour qu'elle contribue au financement du développement local, ou encore le soutien aux démarches de prospective territoriale et de planification. ●

Réunissant experts, chercheurs et acteurs des politiques foncières, le **Comité technique « Foncier & développement »** est un groupe de réflexion qui apporte, depuis 1996, un appui à la Coopération française en termes de réflexion stratégique et d'analyse des actions conduites sur le foncier, en réseau avec de nombreux acteurs français et internationaux. Il est à l'origine du Livre blanc des acteurs français de la Coopération, du Document d'analyse sur les appropriations de terres à grande échelle (2010), du Guide d'analyse ex-ante de projets d'investissement agricoles à emprise foncière (2014), d'un document capitalisant les politiques de formalisation des droits (2015), d'un document promouvant une approche par les communs (2017), sur la question de l'accès des jeunes à la terre (2020) et de nombreux autres ouvrages et outils permettant de mieux comprendre et d'agir sur les défis posés par la question foncière dans les pays du Sud. Ces productions sont disponibles en version intégrale sur le portail « Foncier & développement » (www.foncier-developpement.fr), dispositif né des tra-

vauts du Comité pour faciliter l'accès à une information de qualité sur le secteur.

L'**UMR CESSMA** regroupe des chercheurs et enseignants-chercheurs de l'Université de Paris, l'Institut national des langues et civilisations orientales (Inalco) et l'Institut de recherche pour le développement (IRD). Le laboratoire a pour mission l'analyse des configurations historiques et spatiales des dynamiques de développement et de mondialisation. L'unité rassemble des historiens, géographes, sociologues, anthropologues, économistes, démographes et urbanistes qui partagent une même pratique des sciences sociales marquée par l'interdisciplinarité, le comparatisme et le dialogue avec les partenaires scientifiques des mondes qu'ils étudient. Les terrains d'enquête sont en Amérique centrale et du Sud, en Afrique et dans le monde arabe, en Asie du Sud, du Sud-Est et en Asie orientale.

L'**UMR Géographie-cités** participe à la production et à la mise à disposition, dans une perspective de science

ouverte, de connaissances nouvelles, de corpus, de savoir-faire et d'outils méthodologiques ainsi qu'à la formation par la recherche dans le champ des sciences du territoire. L'entrée par l'espace et ses outils d'analyse et de visualisation est donc privilégiée pour travailler et contribuer à dépasser des verrous théoriques et méthodologiques en lien avec des questions relatives aux transformations sociales, politiques et économiques de nos sociétés.

L'**UMR LATTS** est un laboratoire pluridisciplinaire en sciences humaines et sociales, spécialiste de la ville et des territoires, de l'action publique et du travail. Unité mixte de recherche, le LATTS regroupe des chercheurs et enseignants-chercheurs issus du CNRS, de l'Ecole des Ponts ParisTech et de l'Université Gustave Eiffel. Au prisme des mondes, dispositifs et infrastructures techniques, ils analysent les grandes évolutions sociétales : mutations urbaines, crises environnementales, transitions énergétiques, tournants numériques.