

## Introduction

---

# Des terres et des territoires en devenir

## Introduction au volume 2

Bérénice Bon, Julie Gangneux-Kebe, Claire Simonneau,  
Philippe Lavigne Delville, Éric Denis

Article disponible en ligne à l'adresse :

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

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

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

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

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

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

Référence pour citation :

Bon B., Gangneux-Kebe J., Simmoneau C., Lavigne Delville P., Denis E., Introduction. Des terres et des territoires en devenir. Introduction au volume 2, in Bon Bérénice, Simonneau Claire et Denis Éric (coord.), Conversions des usages des sols liées à l'urbanisation dans les Suds : études de cas, Regards sur le foncier N° 13, Comité technique « Foncier & développement », AFD, MEAE, Paris, juin 2023.

## Introduction

---

# Des terres et des territoires en devenir

## Introduction au volume 2

Bérénice Bon, Julie Gangneux-Kebe, Claire Simonneau,  
Philippe Lavigne Delville, Éric Denis

### Des terres en devenir

---

Entre 2000 et 2015, l'Asie, l'Afrique et l'Amérique latine cumulent pas moins de 128 000 km<sup>2</sup> urbanisés et 73 % de l'ensemble des mutations d'usage des sols dans le monde. Le continent africain expérimente la plus forte extension de bâti, qui a presque doublé depuis 1990. La paupérisation des campagnes et l'attrait du mode de vie urbain induisent une forte croissance démographique urbaine qui, du fait de modes d'urbanisation consommateurs d'espace, se traduit par une expansion spatiale plus forte encore. Les fronts d'urbanisation accueillent à la fois une demande de logements et une demande patrimoniale grandissantes. Les infrastructures routières, les zones industrielles consomment elles aussi de l'espace. L'urbanisation est à la fois stimulée par les politiques de l'émergence en faveur de la croissance économique et de l'intégration dans les circuits de financements internationaux, et hors d'atteinte des outils classiques de la planification urbaine et régionale.

L'ampleur des superficies concernées par des conversions d'usage ne cesse d'augmenter. L'analyse spatiale à l'échelle mondiale montre ainsi, 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 l'extension rapide des surfaces mises en friche, et parfois subdivisées ; autant de

foncier en attente dont il est crucial de comprendre les logiques de production et d'apprécier les surfaces concernées. Ainsi, l'étalement urbain ne se réduit pas à une extension des constructions sur des espaces naturels ou inhabités. Les fonctions économiques du foncier comme valeur refuge et support de création monétaire prennent de l'importance et façonnent aussi de manière discrète mais décisive les territoires. Les limites entre rural et urbain se brouillent et la périurbanisation s'étend profondément dans les hinterlands.

L'urbanisation, actuelle ou à venir, qui prend appui sur ces processus fonciers, soulève des enjeux majeurs : artificialisation des sols, préservation de l'environnement et des ressources naturelles ; transformations des sociétés rurales et des pratiques agricoles ; besoins en logements, services de base et infrastructures d'une population croissante. En particulier, ces conversions des usages du sol pour l'urbanisation prennent place dans un contexte de fragilité croissante des écosystèmes et de changement climatique. L'expansion urbaine se conjugue aujourd'hui à une nécessité de préserver l'environnement : les ressources en eau, le couvert végétal. La nécessité d'une ville durable repose la question des services, de l'inclusion sociale, des besoins en énergie. Profondément transformé, le rural doit quant à lui être abordé en tenant compte des activités non agricoles. Une pensée en termes d'écorégion doit s'imposer dans une perspective de durabilité, de gestion des ressources et d'adaptation aux crises environnementales.

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, et les processus socioéconomiques de fond qui sous-tendent ces changements.

## Un chantier de recherche du Comité technique « Foncier et développement »

Le présent ouvrage s'inscrit dans le chantier de recherche mené avec le Comité technique « Foncier et développement » portant sur les processus de conversions de l'usage des sols dans les Suds.



Parcelle clôturée en bord de lagune, Bénin © C. Simonneau, 2021

Ce chantier vise à mettre à disposition du Comité une analyse critique des processus en cours, ainsi qu'à l'accompagner dans une prise de position. L'ambition de cette étude, par rapport aux travaux antérieurs du Comité, est de penser la problématique urbaine et ses différents enjeux en relation avec les questions agricoles et environnementales et en tenant compte de la diversité des acteurs en présence.

Ce chantier a été mené par un collectif de recherche à géométrie variable et interdisciplinaire. À l'équipe de coordination du programme s'est adjoint un ensemble de chercheur-ses pour la réalisation des études de cas restituées dans le présent ouvrage et dans les encadrés du rapport transversal. Dans la ligne des chantiers du Comité, les travaux ont fait l'objet d'un suivi rapproché par un groupe de membres du Comité et de plusieurs séances de présentation et d'échanges en plénière.

La conduite de ce travail (2020-2021) a également été contrainte par la crise sanitaire mondiale. À plusieurs reprises, la démarche de recherche et l'organisation concrète du travail ont été revues. Les enquêtes de terrain ont été rendues difficiles ou reportées. Il s'est agi dans plusieurs cas d'exploiter les données de travaux de terrain antérieurs. En contrepartie, plusieurs démarches ont été renforcées : une mise en commun des travaux en cours, avec des séminaires d'échanges élargis et une veille sur les thèses en cours ; l'analyse spatiale, à partir des données numériques spatialisées ; l'analyse visuelle et cartographique ; et la réalisation d'études de cas sommaires portant sur des angles particuliers.

De ce chantier de recherche et des échanges avec le Comité est issu un rapport d'analyse transversale, proposant la synthèse des données sur l'urbanisation mondiale et l'étalement urbain, une analyse des processus de conversions d'usages des sols, et des principes d'action en matière de régulation (publication à venir). Les études de cas, base empirique principale pour l'analyse, font l'objet du présent ouvrage.

## Examiner les pratiques ordinaires de conversion des usages des sols

---

Par conversion des usages des sols, nous entendons la transformation de l'usage d'un sol cultivé ou naturel à des fins d'habitation. 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, liés à la proximité d'un centre urbain ou à la perspective de l'avancée du front urbain. Également fortement consommatrices d'espace, les infrastructures de transports (routes, autoroutes, aéroports), les zones industrielles, les zones économiques spéciales n'entrent pas dans le champ de l'étude.

Une littérature fournie documente les processus d'accaparement de terres pour l'agrobusiness dans les Suds d'une part (Cotula, 2009), et la financiarisation du sol et de l'immobilier et l'arrivée d'investisseurs transnationaux de l'immobilier dans les pays émergents et les Nords d'autre part (Aveline-Dubach *et al.*, 2020). Au contraire, peu de travaux sont consacrés aux processus ordinaires de conversions des sols, menés à bas bruit par les acteurs économiques locaux, les habitants

et les détenteurs de terres rurales, et diversement orientés par les cadres réglementaires et les projets publics (Steel *et al.*, 2019). Ces acteurs acquièrent des parcelles et les détournent de leur usage antérieur dans une perspective de capitalisation, d'habitation ou de développement d'activités économiques, parfois à une échelle importante, pourtant mal identifiée. À quel moment, où et comment s'effectuent ces conversions ordinaires d'usage des sols ? Quels sont les acteurs impliqués dans ces processus ? Quelles sont les éventuelles stratégies de résistance à ces conversions, d'anticipations et d'usages différenciés de la terre ?

Tout en prenant en compte l'intervention des promoteurs immobiliers et les projets étatiques, l'étude se concentre principalement sur les conversions opérées par des acteurs ordinaires (habitants, détenteurs de droits fonciers locaux, acteurs économiques locaux, élus locaux, etc.), qui tirent parti de ressources économiques, sociopolitiques et relationnelles variées pour mener à bien ces conversions, dans un rapport très variable avec le droit officiel, un rapport parfois très distant tout en y étant articulé.

La démarche de recherche articule échelles macro et micro, synthèse des connaissances existantes et production de connaissances récentes à partir de données empiriques localisées. Trois sources de données principales ont été exploitées :

- >> une revue de la littérature académique portant sur une large gamme de facteurs de conversions des usages des sols (logiques individuelles de construction de l'habitat dans une perspective de petit patrimoine immobilier, grands programmes immobiliers en partenariat public-privé (PPP), planification métropolitaine, mutations des mondes ruraux et des pratiques agricoles, anticipations spéculatives) et de manifestations et impacts de ces conversions (artificialisation des sols, évolution des ressources en eau, pollutions, enjeux sociaux d'inégalités et de justice sociale) ;
- >> les bases de données spatialisées, imagerie satellitaire et outils d'analyse spatiale, dont le déploiement ces dernières années permet des analyses inédites (e-Geopolis, Global Human Settlement Layer, Google Maps, Google Earth, Open Street Map, etc.). Notamment le traitement de photos aériennes (relevé par Google Earth) permet d'identifier les morcellements qui signalent les changements de propriété, les viabilisations physiques et les valorisations immobilières ;
- >> des études de cas empiriques sur des territoires variés avec des observations et des entretiens auprès des acteurs économiques et politiques impliqués dans les conversions, menées par des chercheurs et chercheuses spécialistes des terrains concernés.

## Démarche de travail

---

La recherche s'est ainsi appuyée sur neuf études de cas localisées, présentant l'intérêt de pouvoir détailler la diversité des intérêts en jeu et les configurations spatiales de ces conversions, et de mettre en œuvre une approche méthodologique résolument empirique, focalisée sur les pratiques des acteurs. L'approche par étude de cas permet de documenter à une échelle fine ces conversions, notamment en travaillant à l'échelle de la parcelle et des pratiques des acteurs

privés ou publics impliqués, tout en s'insérant dans une compréhension globale des grandes tendances des conversions.

Les études de cas portent sur des territoires variés : périphéries directes de grandes métropoles, franges rurales éloignées, territoires de grands projets métropolitains, zones rurales accueillant des camps de migrants. Elles montrent également une diversité de trajectoires démographiques, sociales et macroéconomiques, qui font varier les taux de croissance urbaine, 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.

Afin de sortir des études monographiques et de mettre en évidence les processus transversaux et les formes communes des conversions, les chaînes d'action et les pratiques d'acteurs récurrentes, nous avons construit une approche comparative.

## **Une approche comparative. Trame commune et monographies croisées**

Cette ambition comparative repose sur plusieurs outils portant sur la collecte et l'analyse des données empiriques et leur représentation : fiche-territoire, séminaire d'échanges, représentation cartographique harmonisée.

Premièrement, les études de cas ont suivi la trame d'une « fiche-territoire » (en annexe) pensée comme une grille de lecture commune. Elle est organisée autour de trois cibles du travail empirique. Premièrement, la présentation du territoire aux différentes échelles permet de faire ressortir les trajectoires historiques de l'urbanisation, les dynamiques territoriales et le cadre juridique et politico-institutionnel de gestion des droits fonciers et de l'usage des sols. L'analyse des pratiques de conversions vise à faire ressortir les pratiques observées sur le terrain, leurs acteurs, motivations et ressources, et l'évolution du domaine foncier en termes d'utilisation concrète, de valeur (financière, symbolique, juridique, de sécurité foncière, etc.) et de morphologie (forme, superficie et localisation). Si ces changements manifestent souvent un frottement entre un milieu rural et un environnement urbanisé, notre approche dépasse un clivage urbain-rural, voire s'affranchit de la notion de « territoire périurbain ». L'urbanisation ne se manifeste pas uniquement dans la continuité des taches urbaines existantes. Les convoitises foncières se situent parfois bien au-delà des aires d'influence des grandes villes. Les formes spatiales ainsi créées sont aussi investiguées (morcellement de terrains et commercialisation de micro-parcelles, etc.). Ici, nous mettons l'accent sur la spatialité et la temporalité des conversions au-delà de la seule progression des taches urbaines, et les phénomènes d'anticipation et de projection de la valeur des terres. Enfin, l'exposé des mécanismes de régulation des conversions permet d'analyser comment les acteurs économiques et politiques se saisissent de dispositifs, les contournent, y résistent, ou soutiennent des outils de régulation et des mesures de politiques nationales.

La notion de « fiche-territoire » met en valeur l'idée que les études de cas concernent des sites localisés, à l'échelle des parcelles, domaines ou quartiers, permettant d'identifier les

pratiques d'acteurs et non seulement le cadre officiel des conversions à une échelle nationale ou régionale. Il s'agit ainsi de travailler sur des études de cas représentatives de dynamiques foncières particulières.

Deuxièmement, une série de quatre séminaires d'échanges scientifiques en ligne ont réuni le collectif impliqué dans la recherche, ainsi que des chercheurs et chercheuses invité.es à échanger ou présenter leurs travaux. Offrant un espace de discussion des études de cas, ils ont permis de concrétiser la mise en commun des éléments d'analyse et de faire émerger des formes de synthèse portant sur les chaînes d'action communes à différentes échelles, les logiques d'acteurs et la circulation de modèles d'action publique.

Enfin, nous avons mis en place une représentation harmonisée et spatialisée par un travail sur les planches d'atlas présentées ci-après.

## Une approche visuelle et cartographique des conversions

Nous avons été attentifs aux dimensions spatiales et temporelles des conversions des usages des sols : comment ces conversions s'inscrivent-elles au sol ? À quel moment émergent les acteurs des conversions dans les territoires ciblés ?

Nous avons mené une analyse des fronts de conversion des sols dans les différents pays à deux échelles spatiales : celle des agglomérations urbaines et celle des localités sélectionnées avec leur terroir, leur parcellaire, qu'elles se localisent dans les franges de métropoles ou dans des zones encore rurales.

L'atlas des études de cas qui en est issu croise les données spatialisées de recherches en géographie ou socio-anthropologie. Il a été conçu comme une série de planches (un cas par planche) utilisant une charte graphique et des représentations spatiales communes, avec pour objectif de mettre en parallèle et à des échelles fines des données plurielles, notamment de situations géographiques et de formes urbaines. À droite de la planche, un schéma conceptuel permet de synthétiser les différentes étapes des processus de conversion – espaces et acteurs selon une grille temporelle. Plusieurs ressemblances apparaissent du côté du jeu des acteurs et des procédures mises en œuvre, de même que la cartographie met en exergue dans la plupart des cas l'accélération très nette de l'urbanisation ces dernières années dans un brouillage général entre milieu rural et environnement urbanisé, notamment au Bénin, en Tanzanie et en Birmanie. La carte a permis d'exposer des situations bien souvent invisibilisées, comme à Dalhamieh dans les camps de migrants syriens, ou l'ampleur des superficies concernées par les mises en friche de terres agricoles ou de pacages communautaires, comme au Kenya ou en Inde.

La production visuelle et cartographique harmonisée, réalisée par Julie Gangneux-Kebe, est un apport original de ce travail. Les données cartographiques proviennent des sources interactives telles que Google Earth/Google Maps ou des données d'enquête des chercheurs et chercheuses. Les données administratives et taches urbaines sont issues des bases de données Africapolis de l'OCDE, du Global Human Settlement Layer, du World Resources Institute, de Humanitarian Data, etc.

## Neuf études de cas

Plusieurs ensembles de cas peuvent être distingués, non pas basés uniquement sur des configurations juridiques, politiques ou économiques nationales (orientations macroéconomiques, place de l'État, structure des droits fonciers), mais montrant plutôt des chaînes d'action et des ensembles d'acteurs relativement spécifiques.

### **I Groupe 1 : circuits de l'argent, trajectoires d'investisseurs nationaux dont les stratégies sont arrimées aux politiques publiques (Kenya, Tanzanie, Jordanie, Sénégal)**

Un premier ensemble d'études de cas montre les interdépendances croissantes entre les circuits de l'argent et les dynamiques foncières : les acquisitions foncières des promoteurs immobiliers privés, des coopératives et des agences d'achat de terre en périphérie de Nairobi (Kenya) ; les marchés fonciers périurbains répondant aux intérêts des classes moyennes urbaines et facilités par des décisions administratives et politiques en périphérie de Dar es Salaam (Tanzanie) ; les opérations foncières des coopératives en périphérie de Amman (Jordanie) ; les grands projets en PPP sur d'anciennes terres agricoles de la région de Dakar (Sénégal). Toutes ces études de cas mettent en évidence l'enchevêtrement des échelles de production et de circulation de l'argent et les nouveaux circuits de financement de la ville et des infrastructures.

Elles montrent les trajectoires d'investisseurs nationaux qui assoient leurs stratégies sur les rentabilités fortes de la possession foncière et de l'immobilier, et qui s'arriment de manière plus ou moins forte aux grandes opérations publiques ou privées, différemment concrétisées dans les pays. Ainsi, dans le cas du Pôle urbain de Diamniadio dans la région de Dakar, l'État impulse les conversions et procède à celles-ci, dans la perspective de créer une vitrine urbaine à même d'attirer investissements et capitaux.

Dans cet ensemble d'études de cas, la temporalité est un rouage majeur des processus de conversion : les mécanismes d'anticipation de la rentabilité et de la ville à venir incitent les acteurs économiques locaux à investir dans la terre, et les perspectives de capter des flux financiers internationaux encouragent l'État à réorienter ses politiques urbaines vers la production de territoires-vitrines.

### **I Groupe 2 : morcellement de domaines fonciers dans une temporalité souvent longue, avec des lots qui restent non construits, parfois non officialisés, mettant en évidence l'importance des mises en friche et des transferts de propriété souvent peu visibles dans le paysage (Bénin, Inde, Côte d'Ivoire, Birmanie)**

Un second ensemble d'études de cas reflète des processus plus locaux, fragmentés et parfois extrêmement actifs de morcellements de domaines fonciers, comme on peut le voir dans la périphérie de Cotonou (Bénin), dans les franges rurales à 80 km d'Abidjan (Côte d'Ivoire), dans le village de Bahour ou autour de Pondichery (Inde), ou sur les terres rizicoles autour de Yangon (Birmanie). Selon une temporalité qui peut être longue, nous observons de multiples morcellements, les premiers pouvant anticiper de plusieurs décennies le front urbain et les rentes qu'il génère, et des parcelles qui restent en friche ou qui sont exploitées selon des arrangements temporaires, réversibles à tout moment.

Les morcellements peuvent être matériels, avec des bornes, clôtures, délimitations physiques, et/ou juridiques, liés à une individualisation des droits fonciers (autochtones notamment) progressive ou des politiques foncières favorisant la propriété privée individuelle. Les différentes facettes (matérielle et juridique notamment) du morcellement constituent le préalable à une mise sur le marché foncier des parcelles et préparent le terrain d'une urbanisation potentiellement très étendue et extrêmement rapide.

S'il est également question d'argent dans ces processus, il s'agit plutôt de circuits locaux d'économie populaire investis des droits fonciers à bâtir dans des territoires où l'activité agricole ne fournit qu'un revenu instable, voire de moins en moins important.

Enfin, articulée à la guerre en Syrie, **l'étude de cas sur Dalhamieh au Liban** montre les effets et processus fonciers liés aux mouvements migratoires, un puissant moteur de conversion dans plusieurs régions du monde comme au Kenya ou en Ouganda (Agier, 2014).

Les études de cas sont présentées ci-après selon ces regroupements – qui ne sont pas une typologie –, autour à chaque fois d'une fiche-territoire et de la planche d'atlas permettant de visualiser les processus et leur spatialité à différentes échelles.

---

## BIBLIOGRAPHIE

---

- Agier, M. (2014). *Un monde de camps*. La Découverte.
- Aveline-Dubach, N., Le Corre, T., Denis, E., & Napoléone, C. (2020). Les futurs du foncier : modes d'accumulation du capital, droit de propriété et production de la ville. In F. Adisson, S. Barles, N. Blanc, O. Coutard, L. Fouillou, & F. Rassat (Eds.), *Pour la recherche urbaine*. CNRS Éditions.
- Cotula, L. (2009). *Land grab or development opportunity?* IIEE.
- Steel, G., Van Noorloos, F., & Otsuki, K. (2019). Urban Land Grabs in Africa? *Built Environment*, 44(4), p. 389-396.