

Inde

Conversions foncières et économie des micro-lots

Bahour

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 :

Denis E., Conversions foncières et économie des micro-lots, 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.

Conversions foncières et économie des micro-lots

Bahour

Éric Denis

La recherche sur le foncier en Inde focalise son attention sur les grands projets, les questions d'accaparement, d'expropriation et de conversions massives des usages du sol par le secteur immobilier, les infrastructures, l'industrie et les activités extractives. En revanche, la manière dont les habitants, 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, qu'il s'agisse de terres cultivées, de communs ou de zones environnementalement sensibles, n'est guère documentée. Pourtant, il s'agit d'une dynamique de très grande ampleur qui reste mal identifiée.

Brève histoire de la recherche sur les transformations foncières en Inde

Les travaux sur les questions foncières en Inde sont abondants. Après l'indépendance, ils traitaient essentiellement de la réforme agraire et des modalités de redistribution du foncier très inégales selon les régions. Les réflexions sur l'héritage légal colonial, la diversité des formes de propriété à l'échelle du sous-continent et la réforme du droit de propriété étaient alors très riches. Ces travaux constituent des références jusqu'à aujourd'hui. Il faut aussi compter avec une tradition plus historique de recherche qui interroge les disparités régionales dans la fabrique de la propriété

individuelle du sol, la possession coutumière, plurielle et partagée ayant longtemps été la norme à côté des domaines princiers. Les réformes agraires post-indépendance et les redistributions ont également fait l'objet de travaux importants.

Avec la libéralisation économique dans les années 1990, l'attention s'est davantage portée sur les grands projets d'infrastructures, barrages et routes en particulier. L'évolution de la notion d'intérêt public et les questions d'expropriation, de consentement, d'indemnisation et de résistance font l'objet d'une abondante littérature, notamment en ce qui concerne les zones économiques spéciales, les corridors et plus récemment les *smart cities*. La consolidation de périmètres industriels ou dédiés à l'immobilier est de plus en plus le fait des acteurs privés eux-mêmes accompagnés d'intermédiaires locaux, alors que les acteurs étatiques fédéraux et régionaux agissent beaucoup moins directement dans l'assemblage de périmètres à industrialiser ou urbaniser.

Dès lors, l'idée d'accaparement et d'injustice dans les modalités d'expropriation stimule des recherches importantes qui mettent en évidence l'importance des populations privées de leurs biens et déplacées sans guère de compensation. Ces travaux font écho aux recherches sur les modalités d'intervention dans les slums. Ils soulignent également les injustices et les exclusions dans la mise en œuvre des politiques de réhabilitation in situ, les déplacements forcés vers les très grandes périphéries et la violence des évictions.

En parallèle se consolide un champ de recherche qui s'intéresse à l'essor rapide du secteur immobilier et à la manière dont les promoteurs ont accès au foncier depuis la libéralisation économique et plus particulièrement après 2000. Les différents outils mis en œuvre pour valoriser le foncier dans les opérations de développement urbain et de transport (*land sharing, land value capture*, notamment) sont aussi étudiés. Enfin, émerge une nouvelle littérature sur les conséquences environnementales de l'exploitation foncière incontrôlée et sur la personnalisation juridique du sol.

À présent, en ce qui concerne les contextes urbains et périurbains, l'accent est donc mis, d'une part, sur l'étude des grands projets impliquant des acteurs privés articulés à l'action publique et, d'autre part, sur la production non maîtrisée de l'habitat populaire, les slums, et les politiques visant leur résorption. Pour l'essentiel, en Inde, l'analyse critique des transformations foncières s'attache à la fois à souligner la marchandisation et la financiarisation du sol, et son accaparement exclusif dans une perspective spéculative par des acteurs dominants soutenus par la puissance publique, les institutions fédérales et régionales.

La conversion populaire du sol et la crise agricole : la fabrique du consentement

Dans le contexte indien, la propriété foncière pourrait être devenue un horizon d'accumulation plus attractif que l'exploitation de la force de travail. Cette transition de la valeur « sol » coïncide avec une disponibilité en capital significative, un effondrement de l'emploi dans une agriculture en transition, plus intensive, mais aussi en crise (changement climatique, raréfaction des ressources en eau souterraines, drainage altéré par les grands projets d'infrastructures, incertitudes interannuelles croissantes des moussons, baisse des rendements, augmentation du coût des intrants comme de la force de travail et stagnation des prix sur les marchés). La situation d'asymétrie voire le désarroi des petits propriétaires-exploitants obligent à penser que leur volonté de vendre leur propriété

foncière est fortement contrainte par une dégradation sociale, économique et environnementale qui est le produit d'années de négligence du secteur agricole et de destruction du capital naturel par les acteurs publics et privés de la transition économique. La cession volontaire de sa propriété par le paysan n'est pas réductible à l'acceptation d'un prix juste sur un marché libre. Autrement dit, la question ne peut être réduite au rapport entre des paysans souhaitant vendre leurs terres et des promoteurs souhaitant les acquérir en s'accordant sur un prix juste. La situation est contrainte et asymétrique. Elle passe par la dépréciation du sol agricole et de son exploitation. En outre, les destructions d'emplois dans le secteur agricole n'impliquent pas que les paysans rejoignent un prolétariat recherché par l'industrie comme dans une logique révolue d'accumulation primitive. En effet, la croissance de l'Inde est portée davantage par sa transition vers le secteur tertiaire que par son secteur industriel. On y parle de croissance économique sans création emplois – et plus encore sans emplois non qualifiés.

Dès lors, les petits propriétaires, pour une part significative d'entre eux, participent directement à la mise sur le marché de leur foncier, notamment dans une perspective de moindre dépréciation de sa valeur marchande. Ils participent ainsi activement à la marchandisation du sol en commercialisant, souvent avec des intermédiaires locaux, tout ou partie de leur exploitation subdivisée en très petits lots destinés à l'habitat. Ils se lancent dans la promotion non autorisée de lotissements de logements individuels. La commercialisation se fait souvent à crédit, quand un promoteur n'achète pas le bien (il convainc le paysan de vendre à son profit ou l'associe à la transaction) et organise lui-même la vente des micro-lots – des lots entre 100, 150, voire 200 m². Les modestes acheteurs s'inscrivent également dans un achat spéculatif, centré sur la valeur d'échange du bien acquis plutôt que sur un projet d'usage immédiat, de type résidentiel. Il s'agit de consolider ou de générer un pécule à l'abri de l'inflation dans la perspective du mariage d'une fille et donc d'une dot, de pouvoir faire face à la maladie ou de financer les études des enfants...

Ces micro-transformations des usages du sol font clusters et deviennent massives. Elles amènent des villages à perdre une grande partie de leur finage agricole ; des terres irriguées où pouvaient être obtenues jusqu'à trois récoltes de riz par an sont stérilisées au profit d'un assemblage de petits lots, vaguement délimités et laissés en friche. Parfois, la couche arable supérieure du sol est vendue aux briqueteries, rendant le changement d'usage irréversible. Cette puissante dynamique de conversion n'a fait l'objet que de quelques recherches éparses. Il faut compter notamment avec les travaux pionniers de Vijayabaskar sur cette question. Ces conversions foncières s'observent sur les franges périurbaines pionnières, tant sur les marges des grandes métropoles que sur celles des villes secondaires et des bourgs, voire aux abords de localités rurales à l'écart des grands axes d'investissement. Ce besoin spéculatif ou de thésaurisation populaire est à satisfaire en tout point, comme l'est la difficulté à tirer un revenu raisonnable de l'exploitation agricole du sol. L'idée que la ville adviendra ici comme ailleurs, que le lotissement sera habité un jour et que donc le lot acquis prendra de la valeur, fonctionne comme un mantra stimulant les subdivisions et les chaînes de transaction de lots en friche qui changent de main au gré des aléas de la vie familiale. Le crédit formel demeure accessible pour une grande majorité des Indiens (qui ne disposent pas de contrat de travail ; si, en 2020, 80 % des familles indiennes disposent d'un compte de dépôt, 48 % de ces comptes sont inactifs depuis au moins douze mois). La possession d'un lot permet ensuite de l'utiliser comme bien collatéral et d'obtenir un crédit hypothécaire éventuellement auprès d'une banque, mais surtout auprès d'un usurier. Ces usuriers sont eux-mêmes des propriétaires fonciers qui monétisent leur capital foncier tout en restant

dans la sphère de la propriété foncière qui est souvent associée à leur appartenance de caste (les Reddiyars, les Chettiars et plus récemment les Vanniyars sont ainsi les castes les plus souvent associées à la propriété du sol et au commerce de l'argent dans les villages du sud de l'Inde).

La pandémie est, depuis mi-2020, un facteur majeur d'accélération des transactions quasi-monétaires des documents de propriété relatifs à ces lots, alors que de nombreuses familles modestes doivent faire face à des frais d'hospitalisation très élevés en l'absence d'assurance maladie. La propriété circule. Des usuriers informels se saisissent également de ces opportunités – ils ont la capacité de transférer la propriété à leur profit en cas de défaillance de remboursement. La propriété change de mains, mais l'usage des lots n'évolue pas – ils restent en friche, en devenir. C'est une possibilité qui est achetée, un potentiel dont la valeur dépend d'une croyance partagée dans le devenir résidentiel et urbain du lieu, fût-il très reculé et difficile à viabiliser. Nous ne sommes plus loin dès lors d'une quasi-monnaie.

En 2016, près de 9 % de l'écoumène était occupé par l'espace bâti, résidentiel et d'activités, et par les infrastructures, soit 270 000 km². Cette surface artificialisée a crû de 45 % depuis 1960 quand la population a été multipliée par trois. L'expansion de l'occupation humaine non agricole et forestière s'est donc accompagnée d'une densification significative qui n'empêche pas à l'échelle de l'Inde que près de 12 240 km² aient été artificialisés depuis 1960 (l'équivalent de la surface totale de l'Île-de-France, mais représentant 0,4 % de l'écoumène du sous-continent indien). Environ 12 % de cette surface artificialisée est bâtie, soit 31 500 km². Ce bâti a été multiplié par trois en accord avec la croissance démographique qu'il accommode. L'étalement urbain est donc beaucoup moins important que dans de nombreux pays, notamment en Asie.

Les surfaces mises en friche, micro-parcellisées et commercialisées ne sont que très peu capturées par ces statistiques dans la mesure où elles ne sont pas reclassées en termes d'utilisation du sol. Elles demeurent des parcelles agricoles dans la mesure où ces subdivisions dans une perspective de construction ne sont pas autorisées. Parfois, simplement, sont-elles décomptées comme terres en jachères longues (*fallow land other than current fallow*) – une catégorie en sensible augmentation qui occupe à présent 3,7 % de l'écoumène. 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.

Cette agriculture intensive a atteint ses limites. Les sols épuisés par des rotations trop rapprochées, des moussons incertaines et l'épuisement des nappes phréatiques en raison du pompage excessif rendent l'exploitation agricole de plus en plus aléatoire alors que les prix des intrants induisent un fort endettement et que les prix de vente des productions sont structurellement trop faibles et volatiles.

La détresse du monde agricole pousse les petits propriétaires-exploitants à se séparer de leur bien. Une enquête du National Sample Survey en 2013 indiquait que 40 % des agriculteurs quitteraient le secteur s'ils trouvaient d'autres opportunités. Le morcellement de la propriété ajoute à la détresse des paysans. La taille moyenne des exploitations est passée de 2,28 hectares en 1970 à 1 hectare en 2020. Non viables, les petites exploitations deviennent un fardeau qui se traduit parfois, lorsque la conjoncture et la localisation le permettent, en un désir de vendre – mais contraint et forcé.

La question du consentement souvent mise en avant doit dès lors être repensée : l'absence de contestation massive et durable, à l'exception de cas emblématiques comme l'usine *Tata au West Bengal*, ne doit pas nous amener à penser que les paysans quittent l'agriculture et surtout leur propriété dans l'allégresse. Ils y perdent leur identité, alors que se joue la question fondamentale de la transmission et, dans le cas de l'Inde, des enjeux d'appartenance. Des identités de castes sont en effet associées à la propriété de la terre et à l'ancrage intergénérationnel dans le village. Avec l'abandon de la terre, il n'est pas simplement question de se détacher d'un lieu, mais il est aussi question de la désaffiliation avec un groupe, avec une communauté, ses alliances et ses solidarités. C'est une des raisons qui poussent une partie des paysans à vendre leur terre en gardant la maîtrise par sa commercialisation directe ou avec l'appui d'un intermédiaire et dans la perspective d'acheter du foncier ailleurs, pour l'exploiter à nouveau en espérant ainsi acquérir une exploitation plus grande donc rentable, ou encore pour le louer en fermage ou pour le commercialiser.

Étude de cas à Bahour

La localité que nous avons étudiée dans le cadre du programme, Bahour, est représentative de la déprise agricole forte que l'on observe en tout point en Inde. Commune rurale de l'État de Pondichéry dans le sud de l'Inde, elle est appelée le *ricebowl* de Pondichéry et est toujours perçue comme un centre nourricier particulièrement fertile. L'eau y est présente en abondance grâce à un des plus grands lacs qui collectent durant la mousson les eaux du vaste bassin-versant avant qu'elles ne se déversent dans le golfe du Bengale à deux kilomètres en aval. Bahour s'est imposée d'abord, après l'indépendance, comme un pôle de la révolution verte puis, plus récemment, comme le foyer expérimental de l'agriculture organique dans la région. Son finage presque entièrement irrigué a porté jusqu'à trois récoltes de riz par an avant que les coûts des intrants comme de la main-d'œuvre et les baisses de rendements n'induisent un retour à une agriculture plus raisonnée (et moins coûteuse) ou à l'abandon de l'exploitation du sol. Depuis le milieu des années 2000, plus d'un tiers des parcelles agricoles y ont été converties en projets résidentiels commercialisés sous forme de micro-lots fonciers individuels destinés à l'habitation.

Sa localisation entre les villes de Pondichéry (à 20 km) et de Cuddalore (à 13 km) rend ces biens particulièrement attractifs. Les acheteurs fixent ainsi leurs économies ou empruntent dans la perspective d'un gain spéculatif. Jusqu'à présent, la plupart des quelque 170 projets de complexes résidentiels recensés sont restés en friche, des terres extraites irrémédiablement à l'agriculture. La couche supérieure du sol est souvent vendue à des briqueteries et les canaux sont comblés.



Micro-lots individuels destinés à l'habitation et guérites de vente © E. Denis

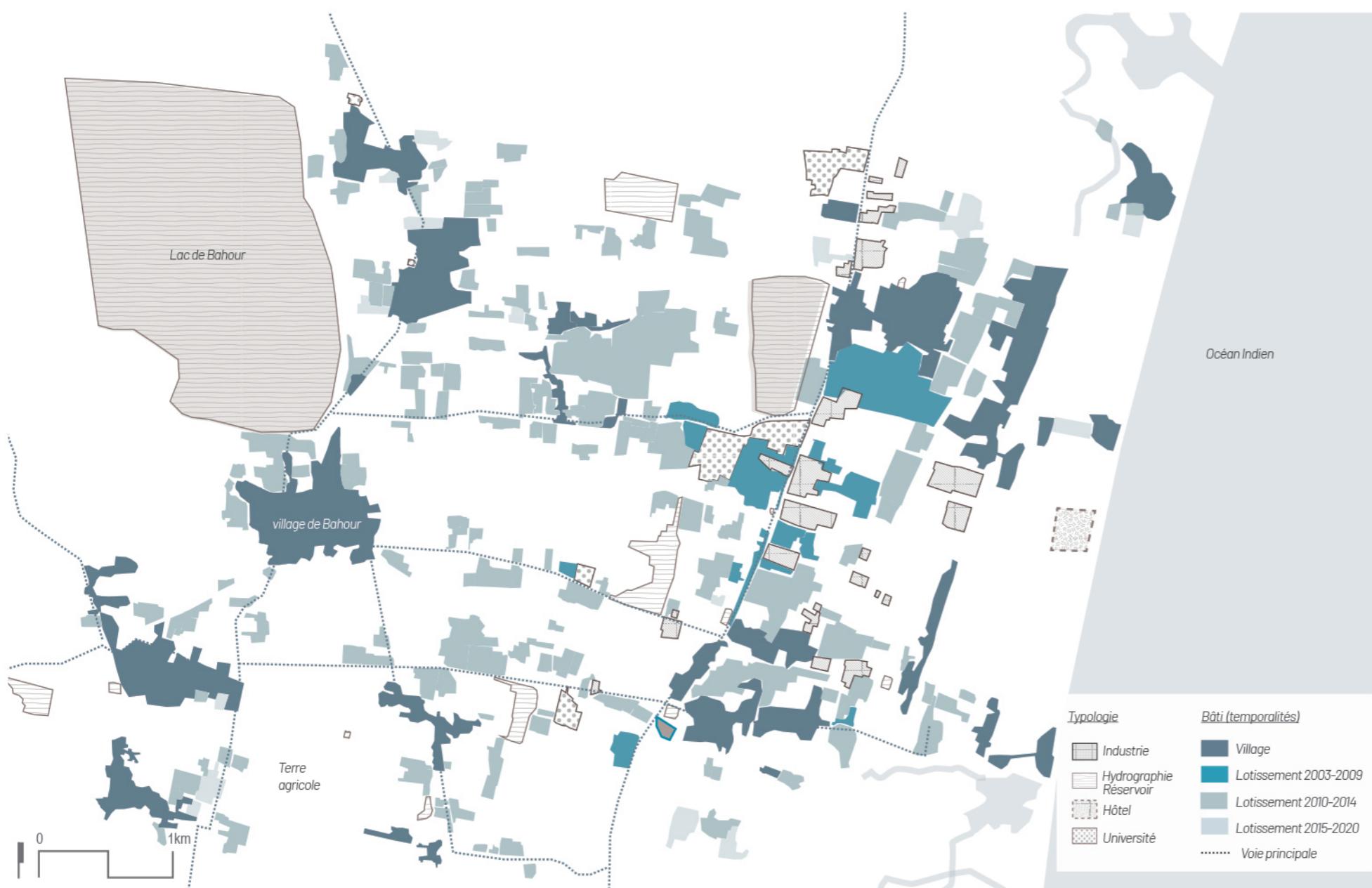
BIBLIOGRAPHIE

- Baken, R. J. (2018). *Plotting, squatting, public purpose and politics: Land market development, low income housing and public intervention in India*. Routledge.
- Balakrishnan, S. (2019). *Shareholder Cities: Land Transformations Along Urban Corridors in India*. University of Pennsylvania Press.
- Balakrishnan, S., & Pani, N. (2020). Real estate politicians in India: Land, labour and vote banks in the Global South. *Urban studies*, p. 1-16.
- Chakravorty, S. (2013). *The Price of Land, Acquisition, Conflict, Consequence*. Oxford University Press, Delhi.
- D'Costa, A. P., & Chakraborty, A. (eds.) (2017). *The land question in India: State, dispossession, and capitalist transition*. Oxford University Press.
- Denis, E. (2017). Désirs de ville et convoitises foncières. *Métropolitiques*.
- Dinh, S. (2016). Des rizières aux plots : conversion foncière et stratégies des acteurs locaux en Inde du Sud. *L'exemple du village de Bahour, Pondichéry*. Mémoire de master en aménagement et urbanisme, Paris, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.
- Fairbairn, M. (2014). 'Like gold with yield': Evolving intersections between farmland and finance. *Journal of Peasant Studies*, 41(5), p. 777-795.
- Gajendran, V. (2016). Chennai's peri-urban accumulation of capital and environmental exploitation. *Environment and Urbanization Asia*, 7(1), p. 113-131.
- Halbert, L., & Rouanet, H. (2014). Filtering risk away: Global finance capital, transcalar territorial networks and the (un)making of city-regions: An analysis of business property development in Bangalore, India. *Regional Studies*, 48(3), p. 471-484.
- Jenkins, R., Kennedy, L., & Mukhopadhyay, P. (eds.) (2014). *Power, policy, and protest: The politics of India's special economic zones*. Oxford University Press.
- Joshi, A. (1991). *Plotting transformations - the illegal land subdivision process in Delhi, India*. Doctoral dissertation, Massachusetts Institute of Technology.
- Karaman, O., Sawyer, L., Schmid, C., & Wong, K. P. (2020). Plot by plot: Plotting urbanism as an ordinary process of urbanisation. *Antipode*, 52(4), p. 1122-1151.
- Lahiri-Dutt, K., Krishnan, R., & Ahmad, N. (2012). Land acquisition and dispossession: Private coal companies in Jharkhand. *Economic and Political Weekly*, 47(6), p. 39-45.
- Levien, M. (2012). The land question: special economic zones and the political economy of dispossession in India. *The Journal of Peasant Studies*, 39(3-4), p. 933-969.
- Levien, M. (2018). *Dispossession without development: Land grabs in neoliberal India*. Oxford University Press.
- Li, M. T. (2009). Exit from agriculture: A step forward or a step backward for the rural poor? *The Journal of Peasant Studies*, 36(3), p. 629-636.
- Magnaghi, A., & Bonneau, E. (2014). *La biorégion urbaine : petit traité sur le territoire bien commun*. Paris, Eterotopia France.
- Nielsen, K. B. (2018). *Land dispossession and everyday politics in rural Eastern India*. Anthem Press.
- Pandey, B., & Seto, K. C. (2015). Urbanization and agricultural land loss in India: Comparing satellite estimates with census data. *Journal of Environmental Management*, 148, p. 53-66.
- Raman, B. (2016). Reading into the politics of land: Real estate markets in the Southwest peri-urban area of Chennai. *Economic Political Weekly*, 51(17), p.76-84.

- Rawat, V. B., Bhushan, M. B., & Surepally, S. (2011). *The impact of special economic zones in India: A case study of Polepally SEZ*. International Land Coalition.
- Searle L., (2014), Conflict and Commensuration: Contested Market Making in India's Private Real Estate Development Sector. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(1), p. 60-78.
- Sud, N. (2020). Making the political, and doing politics: Unfixed land in an Amoebal Zone in India. *The Journal of Peasant Studies*, 47(6), p. 1348-1370.
- Vijayabaskar, M., & Menon, A. (2018). Dispossession by neglect: Agricultural land sales in Southern India. *Journal of Agrarian Change*, 18(3), p. 571-587.
- Vijayabaskar, M. (2020). Land questions in the 21st Century Postcolony. *Journal of Agrarian Change*, 20(4), p. 682-689.
- Sources du gouvernement :
<https://agricultureextensionhome.files.wordpress.com/2021/07/agriculture-statistics-2020.pdf>
<https://aps.dac.gov.in/LUS/Public/Reports.aspx>
<https://krishi.icar.gov.in/index.jsp>

Bahour (Inde)

L'économie foncière des micro-lots dans le sud de l'Inde, une recherche d'Éric Denis



Dynamiques de conversion des usages des sols - Diffusion de l'urbanisation aux pourtours des villages sous forme de micro-lots individuels
Source : Google Earth pro 2021, données transmises par Eric Denis

Bahour est une commune rurale de l'État de Pondichéry dans le sud de l'Inde. Appelée le *ricebowl* de Pondichéry, elle est perçue comme un centre nourricier particulièrement fertile. L'eau y est présente en abondance grâce à un des plus grands lacs du bassin. Elle est devenue également le foyer expérimental de l'agriculture organique dans la région. Son finage entièrement irrigué a porté jusqu'à trois récoltes de riz avant que les coûts des entrants comme de la main-d'œuvre et les baisses de rendements n'induisent un retour à une agriculture plus raisonnée ou à l'abandon de l'exploitation du sol. Depuis le milieu des années 2000, plus d'un tiers des parcelles agricoles ont été converties en projets résidentiels

commercialisés sous forme de micro-lots individuels destinés à l'habitation. Sa proximité avec la ville de Pondichéry (20km) mais également avec celle de Cuddalore (13 km) rend ces biens particulièrement attractifs. Les acheteurs fixent ainsi leurs économies ou empruntent dans la perspective d'un gain spéculatif. La plupart des quelques 170 projets de complexes résidentiels recensés sont restés en friche.

Les plots occupaient 32 hectares en 2003, 140 en 2010, 250 en 2016 puis 340 ha en 2020.

Bahour Revenue Village : 11 000 habitants en 2011, 9 000 en 2001, 8 000 en 1991.

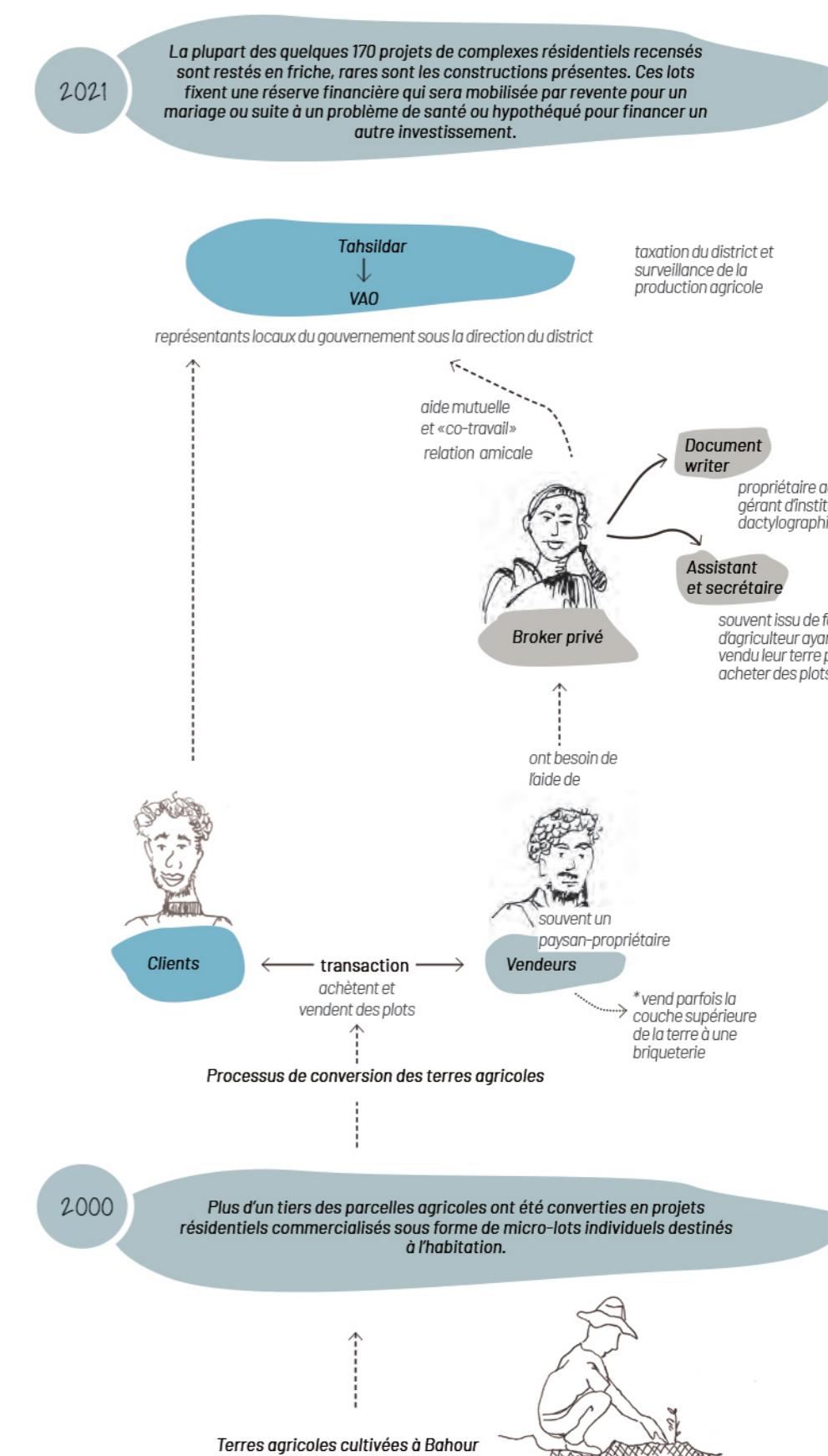


Schéma des dynamiques de conversion des usages des sols - interconnaissance des acteurs locaux
Source : redessiné d'après le mémoire de Sonia Dinh, 2019, p. 77