

L'extension du périmètre d'urbanisation du Grand Hà Nội, périurbanisation et libéralisation des marchés fonciers¹

Sylvie Fanchette, IRD, UMR Prodig

Hà Nội est restée pendant quatre décennies confinée dans un espace limité. Jusqu'au début des années 1990, sous l'effet d'une politique étatique dirigiste, de l'absence d'investissements étrangers dans le pays, du faible niveau de vie et d'une croissance démographique modérée, la ville socialiste a été contenue dans les quatre arrondissements centraux. Depuis lors, on assiste à un processus de « rattrapage urbain » (Quertamp, 2003) pour qu'elle obtienne le statut de métropole attractive plus compétitive, capitale d'un pays de 86 millions d'habitants, se plaçant au même plan que les grandes métropoles asiatiques.

À la fin des années 1980, la politique dite de « collaboration entre l'État et le peuple » sonne l'échec de la construction de logements collectifs par le secteur public. Grâce à la loi foncière de 1993, l'usage du sol et des transactions de ces droits est garanti, dynamisant l'auto-construction dans les villes et les villages de la périphérie et, par là-même, l'étalement urbain. Aussi, un marché foncier se constitue à partir des terres publiques attribuées aux fonctionnaires à la place des logements collectifs et des transactions illégales de terres agricoles. Ces dernières se multiplient du fait de la crise du logement et de la corruption généralisée des autorités locales qui ne pouvaient socialement empêcher le « peuple » de se loger (Pandolfi L., 2001).

Puis en 2003, l'État instaure des réformes foncières et institutionnelles pour permettre aux deux capitales d'attirer les investisseurs étrangers à même d'entreprendre les vastes projets urbains². L'État se désengage partiellement de la gestion du foncier, dont il ne possède plus que la propriété, au profit des Provinces. Celles-ci mettent en place des plans d'aménagement dont elles négocient la réalisation avec des promoteurs privés aux intérêts de retour sur investissement rapide.

En aout 2008, la province-capitale de Hà Nội s'est élargie, en intégrant la Province de Hà Tay à l'ouest, et vise à atteindre une taille de population de 10 millions d'habitants d'ici 2030. 111.000 hectares de terres agricoles doivent être construits en résidences urbaines d'ici 2020.

Cet article se propose d'analyser comment, dans le contexte de la transition politique et économique du Vietnam socialiste et de la métropolisation de la ville-Province de Hà Nội

¹ Cet article s'inscrit dans le cadre d'un programme de recherche : Les dynamiques territoriales à la périphérie des métropoles du Sud, financé depuis janvier 2008 par l'ANR « Les Suds » et mené en partenariat entre l'UMR Prodig (CNRS, IRD, université PARIS 1), et au Viêt-nam, le CIRAD et le CASRAD de l'Académie des Sciences agricoles du Viêt-nam.

² En 2008, 54% des investissements étrangers étaient ainsi affectés au secteur des Real Estate (Truong Thien Thu & Ranjith Perera, 2010).

récemment élargie, un marché foncier s'est constitué attirant un nombre croissant d'acteurs aux profils diversifiés. Les réformes institutionnelles et foncières en ont permis l'essor tout en prenant garde, contrairement aux pays d'Europe de l'Est, de ne pas libérer complètement la terre pour en faire un bien marchand. La peur d'un retour des grands propriétaires et d'un déséquilibre social qui avaient été à l'origine de la révolution socialiste contraignent l'État à maintenir son rôle dans la propriété du sol (Grard, 2004). Mais en a-t-il encore la maîtrise ?

Nous émettons l'hypothèse selon laquelle une trop grande libéralisation du foncier, mal régulée par des institutions sans moyens de coercitions suffisants et rongées par la corruption, risque de créer de fortes ségrégations socio-spatiales entre les nouveaux projets urbains et les villages urbanisés pluri-actifs au dépend desquels ils s'étendent. Tout d'abord, le phénomène relatif de lissage entre les villages urbanisés intégrés dans la ville et les quartiers résiduels construits dans les interstices agricoles de ces anciens villages, qui avait fait jusqu'alors de Hà Nội une ville socialement viable, risque d'être remis en cause. Par ailleurs, sans plan d'occupation des sols et d'appui au développement, les communes rurales sont soumises aux projets d'aménagement imposés par les niveaux administratifs supérieurs qui ne prennent pas en compte leurs spécificités, au risque de remettre en cause leurs capacités productives, leur cohésion sociale et leurs besoins fonciers pour développer leurs entreprises et accueillir une population migrante intéressée par leurs offres d'emplois et des logements à prix plus faibles qu'en centre ville. Enfin, la pluri-activité et le multi-usage des terres, à l'origine d'une accumulation de population très élevée dans les campagnes (plus de 1200 habitants au kilomètre carré), ne paraissent plus être à l'ordre du jour dans le Hà Nội en voie de métropolisation.

1. Un marché foncier en pleine ébullition dans un pays socialiste en transition vers l'économie de marché : contradictions sociales et conflits entre l'État et les villageois

Avec le développement économique des années post Doi Moi (ou Renouveau), dans les années 1990, un marché foncier s'est mis en place après plusieurs décennies de gestion par l'État. Les acteurs privés vietnamiens et étrangers achètent ou se font attribuer de larges surfaces de terres dans le cadre de projets résidentiels, autoroutiers, productifs ou de loisir ratifiés par les autorités provinciales. Le gouvernement vietnamien compte entreprendre l'aménagement du Grand Hà Nội en suivant le modèle urbain des grandes capitales d'Asie (Hô Chi Minh Ville, Jakarta, Kuala Lumpur). Organisés autour de villes satellites capables d'accueillir plusieurs dizaines de milliers d'habitants et de zones résidentielles de plus petite envergure, reliées par un dense réseau routier aux grands axes de développement du sud de la Chine ou de l'est du delta, ces modèles cherchent à marquer l'entrée du Nord Vietnam dans une ère nouvelle. Elles symbolisent la montée en puissance du secteur privé néo-libéral dans la construction et la gestion de l'urbain face à un État post-communiste en manque de moyens. Ainsi, depuis les années 2000, le Vietnam est devenu une des destinations les plus attirantes pour les investisseurs étrangers.

a. la privatisation du sol urbain et péri-urbain

Depuis les années 2000, de grands projets urbains sont entrepris principalement sur les terres agricoles, propriétés de l'État et affectées en usufruit aux paysans. On y construit des zones résidentielles nouvelles, les *kbu do thi moi*, composées de 60% de leur superficie en bâtiments de

grande hauteur et sensées offrir tous les services nécessaires à leurs habitants. Ils sont essentiellement destinés aux classes les plus aisées du fait de la spéculation autour de la vente des parcelles et des logements. Dans le cas de la construction des routes ou de leur élargissement, des expropriations des terres résidentielles sont envisagées. Un marché parallèle de plus petite envergure se développe sur les terres agricoles (pour la construction d'ateliers ou de logements villageois, mais aussi au profit de citoyens voulant spéculer ou se construire un logement à la lisière de la ville), certaines sont achetées avec des logiques d'anticipation, le changement de statut des communes rurales en quartiers urbains s'accéléralent. Les terres de 5%³ pourtant légalement inconstructibles font l'objet de nombreuses transactions au sein des villages. Ce marché parallèle a été nourri dans les campagnes par les nombreuses manipulations statistiques effectuées dans les Comités populaires des communes destinées à augmenter la superficie constructible (au de là des 2,5% autorisés annuellement) et la valeur des terrains en jouant sur le statut flou de certaines terres en eau. De nombreuses terres agricoles localisées le long des grands axes ont ainsi été transformées en terres constructibles, sans changement des statistiques communales (Chabert O, 2004).

L'importance de l'épargne des foyers urbains et ruraux, cachée pendant l'époque collectiviste, a été dévoilée par l'importance des transactions foncières et des constructions au fur et à mesure que le marché se libérait. Le foncier devenant le lieu le plus sûr pour investir son bien, dans un contexte bancaire plus qu'incertain, la construction légale ou illégale s'est rapidement développée avec les réformes de 1993. « Dans le contexte d'une économie en profonde transformation, la terre devient même le seul patrimoine véritablement sûr. Il joue un rôle essentiel dans les stratégies d'enrichissement et d'élévation dans l'ordre social » (Pandolfi, 2001).

Les zones concernées par les futurs projets urbains et industriels voient leurs prix s'envoler, quand bien même aucun projet n'est réellement approuvé par le Comité populaire de la municipalité.

b. une augmentation du nombre d'acteurs de plus en plus diversifiés

Trois principaux groupes d'acteurs entrent en jeu dans les dynamiques foncières :

- les particuliers qui peuvent voir l'achat de la terre comme un placement ;
- les entreprises qui agissent selon des logiques économiques : achat de terres pour monter des projets ou pour spéculer ;

³ Il y a trois types de terres dans les zones périurbaines :

- les terres d'habitation privées.
- les terres agricoles destinées au maraîchage (dites « terre de 5% » car elles correspondaient à 5% des terres des coopératives) qui ont été attribuées aux villageois en usufruit entre 1971 et 1993 pour compenser la faible production des coopératives agricoles. Ce sont en général de très petites parcelles (en moyenne 100 m³ par foyer) bien situées en limite de l'espace résidentiel et que les villageois ont tendance à construire illégalement, notamment pour des ateliers et des commerces (ce sont des terres agricoles non constructibles). Ces terres font l'objet de nombreuses tractations foncières et, selon leur emplacement, elles se vendent à des prix dix fois supérieurs aux terres rizicoles.
- les terres rizicoles dont les foyers ont l'usufruit (baux de 20 ans attribués par l'État depuis 1991). Les grands projets résidentiels et industriels de Hà Nôi élargie vont s'opérer sur ces terres en échange de compensations versées par les promoteurs selon les tarifs imposés par la Province.

- les Provinces, à qui l'État a délégué la gestion foncière, qui ont besoin de la ressource foncière pour assurer leur succès économique et politique (Labbé D. et Musil C., à paraître).

Le rôle important joué par les acheteurs extérieurs aux villages dans les transactions foncières et leurs visées spéculatives transparaissent nettement dans une étude effectuée dans le péri-urbain de la province de Vinh Yên, au nord-ouest de la capitale. Dans une commune traversée par la nationale B menant au site de Tam Dao, les terres dont les droits d'utilisation des sols ont été transférés ont servi à hauteur de 40% pour l'habitat, 50% pour la spéculation et 5 à 7% location de chambres à des ouvriers ou des employés. Une partie des acheteurs anticipent l'urbanisation future du chef-lieu, même s'il n'existe pas de projet précis, mis à part le passage d'une future rocade. Sur 142 transferts opérés entre 2003-2004 dans la commune 80% l'ont été à des extérieurs (Grard, 2004).

Les relations avec les employés des services du Cadastre ou des Comités populaires des districts ou des communes les plus concernés se paient au prix fort et créent des surenchères sur les prix et les plus values attendues (Grard, 2004). La presse ne cesse de conter les histoires d'employés hanoïens qui, laissant leur veste sur leur chaise de bureau, passent la plus grande partie de leur temps à sillonner la nouvelle Hà Nội élargie pour acheter et spéculer sur l'avancée de la ville, le changement de localisation de telle administration ou la mise en place de tel projet d'autoroute. On anticipe et on spéculer sur le Hà Nội de demain.

Dans les villages les plus sollicités, des agences immobilières, installées parfois dans de vulgaires échoppes à thé ou des gargotes, se multiplient. Courtier est un métier d'avenir dans ces communes : même certains agents des Comités populaires des communes concernées s'y adonnent pendant leur heures de travail. Etre fonctionnaire dans ces communes peut rapporter gros. On peut y acheter toutes sortes de terres : terres de 5% (terres dites de maraîchage), terres résidentielles villageoises, terres agricoles, certificat de terres de services ou terres de 10%. Des officines urbaines plus professionnelles vendent des parcelles de terres d'habitat localisées dans les nouvelles *khú do thị mới* (nouvelles zones urbaines) à des prix dépassant les 2000 dollars le mètre carré, voire plus à proximité des grands axes routiers. On achète pour revendre, la plus value foncière continuant à grimper avec l'avancée de la ville sur le péri-urbain.

2. Un désengagement de l'État de la gestion foncière au profit des Provinces : une accélération du processus d'urbanisation avec des risques de survalorisation du rôle des investisseurs

Depuis 2003, les réformes foncières ont assoupli les modalités des transferts des droits d'usage des sols agricoles. Jusqu'alors dévolue à l'État, la gestion du changement de statut des terres et des expropriations est dorénavant déléguée aux Provinces pour une meilleure adaptation à l'ouverture économique et une mise en place plus rapide des projets. Ces changements ont des implications foncières très importantes dans la mesure où ils déterminent le prix des terrains, devenus constructibles. Par ailleurs, en 2006, le décret 108 transfère aux Provinces une partie du pouvoir du ministère de la Planification et de l'Investissement en matière d'approbation des projets de d'aménagement (Labbé D. et Musil C., à paraître). Dorénavant, les autorités provinciales possèdent des outils de maîtrise foncière et d'aménagement par l'établissement d'un plan de développement, et par la possibilité d'exercer des expropriations.

a. *La planification de l'aménagement au niveau provincial : une opération difficile dans un contexte de concubinage avec les opérateurs fonciers*

Les Provinces peuvent désormais décider de leurs plans d'aménagement, notamment de la création de zones industrielles, commerciales et de loisir (sous réserve qu'ils soient approuvés par le gouvernement) et gérer leur patrimoine foncier.

De nombreux experts remettent en cause la validité des Master Plans pour le Vietnam dans le contexte du désengagement de l'État, de la montée en force des promoteurs dans l'aménagement urbain et de la prépondérance du rôle des forces du marché dans l'extension urbaine. Si le passé planificateur de l'État reste toujours vivace dans les esprits, dans la réalité, il s'avère qu'aucun Master Plan n'a pu être suivi jusqu'à présent : le récent boom économique des cinq dernières années et les lourds investissements effectués dans le développement urbain ont peu à voir avec les orientations élaborées jusqu'alors. Les experts s'interrogent sur la fiabilité de tels projets « top-down » sans moyens institutionnels sur le terrain pour les faire appliquer, les collectivités locales manquant de moyens de coercition, d'expertise, de finances (Wilson L., 2009).

Par ailleurs, l'État et la Province-capitale n'ont pas les moyens de financer leur grand projet urbain, notamment les autoroutes, armature du Grand Hà Nội, et ceci malgré l'Aide Publique au Développement financée par les bailleurs internationaux. Ils tentent dorénavant de pallier ces déficits en encourageant les projets de type BOT (Built Operation Transfert) et les projets « terres contre infrastructures », où le promoteur privé peut obtenir de la terre plus aisément et à moindre frais en échange de la construction d'infrastructures publiques (écoles, hôpitaux) ou routières. Ces infrastructures réalisées et financées par l'aménageur sont ensuite rétrocédées aux compagnies municipales de services urbains responsables de l'exploitation des réseaux (Boudreau JA et Labbé D., 2011).

On peut suggérer que les choix d'aménagement résidentiels et industriels des autorités provinciales sont en partie déterminés par les rapports qu'elles entretiennent avec le secteur privé, notamment les entreprises de la construction anciennement publiques qui ont été privatisées. Suite à la reconnaissance de l'échec de sa politique urbaine des années Doi Moi, l'État a facilité la constitution de grands groupes immobiliers privés à partir des décombres des entreprises de constructions d'origine étatique (Pandolfi, L. 2001). « Au Vietnam, ce n'est pas une bourgeoisie urbaine capitaliste, mais plutôt les fonctionnaires d'État et autres individus intimement liés à la structure étatique nationale ou locale qui ont en premier lieu bénéficié de la rente foncière » (Labbé D. et Musil C., à paraître). Ces entreprises qui maîtrisent l'accès au foncier se lient avec des promoteurs et investisseurs privés étrangers dans le cadre de joint-venture, pour financer les grands projets urbains de la capitale. La priorité que le pouvoir politique accorde aujourd'hui aux investissements étrangers et à l'industrialisation est directement visible dans la loi foncière de 2003 qui régleme mais assouplit les conditions d'accès à la terre des entreprises mixtes ou étrangères (Mellac M. et alii, 2010).

Le rapprochement très visible entre les deux secteurs économiques et politiques investis dans l'aménagement a poussé certains responsables nationaux de remettre en cause cette décentralisation trop affermie (Mellac et alii, 2010). Ainsi, en août 2008, la Province-capitale a absorbé l'intégralité de la province de Hà Tây à sa lisière occidentale et un petit nombre de communes des provinces limitrophes afin de mieux contrôler ses périphéries urbaines. Elle

cherche à limiter le pouvoir de l'administration de l'ancienne Province de Hà Tâý qui avait signé de nombreux projets immobiliers remettant en cause la stabilité sociale et hydraulique dans les campagnes aux portes de la capitale.

b. les expropriations : une charge socialement controversée affectée au secteur privé

Une autre prérogative a été attribuée aux Provinces : les expropriations des paysans des terres agricoles sur lesquels les projets d'extension de la capitale vont s'opérer. Les terres agricoles appartenant à l'État, les paysans ne bénéficient que d'un droit d'usage des sols pour une durée de 20 ans. Cela permet une maîtrise de la gestion foncière par les autorités et surtout un accès à un prix des terres bien inférieur au marché pour attirer les investisseurs.

Afin de rendre plus efficace ces procédures très controversées socialement, il a été créé en 2004 au niveau des Provinces des «organisations de développement des fonds fonciers» qui traitent directement avec les investisseurs privés. Leur tâche est de leur simplifier les démarches en leur proposant un unique interlocuteur, de gérer les fonds provenant des terrains récupérés par l'État et de préparer ces terrains avant qu'ils ne soient remis aux investisseurs (Mellac et alli, 2010). Cependant, sans fonds de roulement suffisants, sans réelle maîtrise institutionnelle, ces organisations n'ont pas de réel pouvoir et leur fonctionnement varie d'une Province à l'autre.

Depuis la loi foncière de 2003, on distingue dorénavant deux modes d'expropriations selon la vocation des projets (Truong Thien Thu & Ranjith Perera, 2010) :

- le groupe 1 concerne les projets d'intérêts publics (zones industrielles ou artisanales), écoles et tous types de services publics. Dans ce cas, les terres sont indemnisées aux taux de compensations imposés par les provinces et les tractations se font entre les services fonciers et les villageois. Les provinces donnent ensuite les terres aux constructeurs. Si les fonds des services de «libération de terres » ne sont pas suffisants, ce sont les promoteurs qui indemnisent aux taux fixés, mais ils seront remboursés par les autorités compétentes via des dégrèvements d'impôts. Cependant, il arrive que les revendications des villageois soient tellement fortes et ralentissent l'avancement des projets que les autorités foncières «acceptent» des compensations plus élevées (ce qui est apparemment illégal, mais que nous avons vu s'opérer dans un village périurbain). L'argument avancé par les autorités pour justifier le faible prix d'indemnisation des terres des projets à vocation d'intérêt public est qu'ils sont destinés à construire des infrastructures pour la population.

- les terres du groupe 2 sont les terres à vocation résidentielle. Les promoteurs doivent s'arranger directement avec les villageois à exproprier pour trouver un terrain d'entente. Parfois les premiers font appel aux autorités communales pour convaincre les expropriés d'accepter des prix moins élevés. Ceux-ci cherchent à obtenir des prix proches de ceux du marché libre à vocation résidentielle (jusqu'à 2 000 USD/m²) contre des compensations de 31 USD !

Ceci donne à penser que l'État cherche plus à se décharger du problème hautement sensible des expropriations qu'à le résoudre durablement. Dans une étude sur Hô Chi Minh Ville, les auteurs montrent les difficultés que les promoteurs rencontrent pour exproprier les terres du groupe 2 depuis qu'ils doivent négocier directement avec les paysans. Certains regrettent l'époque, avant 2003, où leurs seuls interlocuteurs étaient les collectivités locales (Truong Thien Thu & Ranjith Perera, 2010). Ces tractations peuvent durer des années et élever le prix des

projets de façon vertigineuse en raison de l'inflation créée par le manque de terres constructibles. Par ailleurs, l'implication des membres des Comités populaires des communes dans ces négociations ne fait que renforcer le malaise social dans les villages concernés.

Face à la révolte montante et à l'envolée des prix du foncier sur le marché libre dans la périphérie de Hà Nội, suite à son élargissement, en octobre 2009, le Décret 69 a été édicté par l'État pour élever le taux des compensations des terres rizicoles à cinq fois l'ancien taux et protéger les meilleures terres rizicoles. Cependant, selon la résolution 108 de la Province de Hà Nội, il n'est plus question d'attribuer des compensations foncières qui s'élevaient à l'équivalent de 10% des terres expropriées, car la Province de Hà Nội cherche à bannir l'auto-construction à proximité des nouvelles zones résidentielles (Fanchette, 2011).

Ces terres, appelées « terres de service » ou « terres de 10% », devaient permettre aux villageois d'y construire un atelier ou un commerce pour se reconvertir dans des activités non-agricoles. Cette nouvelle directive inquiète les villageois périurbains qui estiment que les compensations monétaires sont infimes, même au nouveau tarif, au regard du prix des terres résidentielles sur le marché libre et ne leur permettent pas de se reconvertir. Cela ne fait qu'envenimer les relations entre les villageois qui refusent de se faire exproprier à bas coût, les promoteurs et les autorités provinciales. De nombreux projets résidentiels dans les zones proches de Hà Nội sont bloqués depuis lors car les villageois veulent se faire exproprier sous l'ancien système et recevoir des compensations foncières qu'ils pourront revendre à l'occasion au prix fort.

De plus, les terres de service attribuées dans le cadre des expropriations ayant été validées avant la résolution 108, ne peuvent être construites à la guise des ayants-droit. Ces terres sont regroupées dans les zones les moins bien desservies par les communications, et ensuite viabilisées (remblaiement, tout à l'égout et circuit viaire) puis restituées à leurs propriétaires moyennant finances. Les maigres compensations, une fois investies dans l'achat d'une moto, la réfection de leur habitation ou l'éducation de leurs enfants, ils rencontrent des difficultés à .

Par ailleurs, les autorités préfèrent attendre que les terres soient expropriées pour faire passer une commune au statut d'urbain afin de maintenir un faible montant des compensations. Cela crée de graves injustices aux communes à la lisière des arrondissements urbains qui pour un même projet se voient indemnisés à un taux nettement inférieur que leurs voisins.

3. De faibles réserves foncières attribuées aux villages péri-urbains pour leur expansion : la fin de l'aménagement villageois

Les villages périurbains se sont densifiés, urbanisés *in-situ* et étendus avec le développement économique et la libéralisation de l'usage des terres. Certains pourraient être comparés à des bourgs du fait de leurs activités productives (dans le cas des villages de métier) et à leurs densités résidentielles élevées, si ce n'était la faiblesse de leurs équipements sociaux et des infrastructures (routes, égouts adduction d'eau) et l'inefficacité de la gestion locale en matière d'aménagement.

Jusque dans les années 1990, selon la politique « d'élargissement de la population », les communes créaient des zones résidentielles pour y loger à faible prix les jeunes foyers vivant à trois générations sous un même toit ou ayant des revenus limités. D'une superficie n'atteignant pas plus d'un hectare, elles se sont multipliées au dépens des terres agricoles, lors de l'application de plans d'occupation des sols des communes (Chabert O., 2004). Dans les villages pluri-actifs,

notamment les villages de métier, de nombreux ateliers y ont été construits. Cependant ces mesures ne pouvaient pas combler le large déficit en terres constructibles dans les villages périurbains, notamment du fait du développement des activités productives non agricoles dynamisées par les politiques d'ouverture. La densification de l'habitat s'est accentuée causant une ultra-parcellisation et un entassement des habitants et de leurs outils de travail (artisanat, commerce...) : les jeunes couples construisent dans la cour de la maison de leur parents, jusqu'à 30% des foyers enquêtés dans un village au début des années 2000 (Chabert O, 2004).

Dans l'ancienne province de Hà Tây, pour les villageois les plus démunis, et dans un contexte où certaines collectivités locales étaient peu regardantes, de nombreux foyers se sont installés de façon illégale sur les terres agricoles. Les récalcitrants, malgré la destruction de leurs constructions par les forces de police, réussissent parfois à ce maintenir sur place et reconstruisent grâce à des soutiens achetés à des parents impliqués dans les affaires villageoises.

Dans les villages de métier ayant amorcé un début de mécanisation, les artisans les plus entreprenants ont créé des mini-zones artisanales informelles. Puis, les Comités populaires des Provinces ont construit des sites industriels dans les communes les plus dynamiques afin de séparer les activités les plus polluantes de l'espace résidentiel, de donner aux entreprises mécanisées les moyens d'élargir leur envergure de production et de désenclaver les ateliers. Face à la lenteur de la construction de sites industriels dans certains clusters, à la corruption liée à la marchandisation des terres, une partie des villageois a construit des ateliers, et parfois des résidences, de façon illégale sur les terres agricoles. Un espace de production à trois vitesses s'est ainsi mis en place : dans les sites industriels formels destinés aux entreprises en voie de modernisation et grandes consommatrices d'espace et d'énergie ; aux marges de l'espace résidentiel, le long des digues, à l'emplacement d'étangs partiellement comblés et sur les terres autrefois destinées au maraîchage ; dans l'espace résidentiel villageois, où seules les activités manuelles ou utilisant des machines de petite taille se maintiennent. (Fanchette, 2011).

Cependant, depuis quelques années, la politique de création des sites artisanaux dans les villages de métier a changé de modalités. La maîtrise d'ouvrage est attribuée à des promoteurs qui se chargent d'exproprier les paysans et de louer à long terme les parcelles au prix du marché libre, au grand dam des villageois les plus dynamiques qui demandent à être maîtres d'œuvre de leurs propres installations industrielles.

La terre peut être affectée à des individus extérieurs à la commune si les villageois n'ont pas les moyens de les louer. Les artisans dans les villages de métier ont besoin de terres pour élargir leur envergure de production, se mécaniser, construire des dortoirs et délocaliser les ateliers les plus polluants. Cela a provoqué une course à la terre et le développement des constructions illégales sur les terres agricoles, notamment sur celles de 5%. Dans le village de métier de La Phu spécialisé dans le textile et la biscuiterie, sur 22 hectares de terres de 5%, 11 hectares ont été transformés en terre constructible pour les ateliers et les commerces, après un bras de fer de huit ans entre les populations et les autorités provinciales, tandis que la surface restante est occupée de façon illégale par des entreprises villageoises en attente de régularisation.

Cette marchandisation de l'aménagement industriel remet en cause la politique de promotion des petites entreprises rurales par les autorités provinciales. Celle-ci se fondait jusqu'alors par un accès privilégié des artisans aux terres des sites industriels, leur formation, des taux préférentiels au crédit bancaire et des politiques fiscales favorables.

Les projets de construction de sites artisanaux dans les villages de métier, malgré leur intérêt public, sont sujets aussi à une intense spéculation qui rend les parcelles inaccessibles aux artisans et les poussent à ne pas se laisser exproprier.

On se trouve ainsi dans une impasse : d'un côté, les services fonciers des provinces arguent de la nécessité de construire des zones résidentielles et industrielles de qualité ayant des standards urbains et de l'autre, des villageois qui n'ont ni les moyens financiers et politiques pour accéder à ces terres. La résolution des autorités est d'autant plus ferme que depuis l'intégration dans Hà Nội, la Municipalité cherche à enrayer l'auto-construction de basse qualité et à installer les infrastructures nécessaires à l'expansion de la ville.

4. Des projets ne prenant pas en compte la réalité spatiale et démographique du périurbain

a. La destructuration du système de communication et du réseau hydraulique

Les grands projets urbains en construction sur les terres agricoles de ces villages ne prennent pas en compte l'organisation spatiale et sociale de ces villages. Les relations entre les villages de métier au sein des clusters sont intenses et fondées sur l'embauche de main-d'œuvre ou la sous-traitance de travaux, la vente de matériaux et de produits finis ou semi-finis, les échanges de savoir-faire, l'offre de services techniques, commerciaux ou de transport et la location de terres à construire. Ces relations s'effectuent au sein d'un réseau de communication fait de routes aux gabarits variés, de chemins vicinaux ou de routes-digues non carrossables le long desquels des véhicules de toutes tailles s'affairent.

Les autoroutes, les zones résidentielles et les industrielles traversent des finages, isolant des villages, supprimant les axes de communication inter-villageois. Si l'amélioration des communications est nécessaire pour permettre à la capitale de rentrer dans le monde globalisé, tel qu'il est organisé, ce nouveau réseau risque de mettre à mal la dynamique économique au sein de ces systèmes de production localisés où l'échange est fondamental.

Par ailleurs, les grands projets urbains affectent le système hydraulique, le drainage et l'irrigation des terres résiduelles et augmentent les risques d'inondation. En effet, les zones résidentielles et industrielles sont construites sur des remblais élevés à un mètre au-dessus des villages pour se protéger des risques d'inondation. Quand il pleut, les villages en contrebas souffrent alors encore plus des inondations. Normalement, il est stipulé dans les protocoles qui régissent la construction des *kebu do thi moi* et les zones industrielles, que les « développeurs » sont censés aménager un système de drainage autour des villages pour les protéger, mais rares sont ceux qui le font. La seule action engagée pour limiter les dégâts est le pompage temporaire à l'aide de grosses machines.

Par ailleurs, les dysfonctionnements du système hydraulique affectent les terres encore cultivées. Certains canaux d'irrigation sont bouchés et l'eau n'arrive plus aux parcelles, notamment celles encadrées entre plusieurs projets. Les paysans sont obligés de les abandonner et ne reçoivent pas les compensations nécessaires car administrativement, elles sont toujours cultivées.

b. les différenciations sociales et spatiales

La mixité de ces espaces périurbains rend leur gestion d'autant plus difficile que des acteurs extérieurs au village interviennent avec des moyens financiers et un support politique bien plus

élevés que ceux de populations locales. Les rivalités foncières sont arbitrées au désavantage des populations les moins bien insérées dans les réseaux politiques et remet en question la cohésion villageoise. Après l'égalitarisme apparent de la période collectiviste, les différenciations sociales s'accroissent dans les villages les plus dynamiques.

L'afflux d'une main-d'œuvre temporaire dans les plus gros villages crée de nombreux problèmes sociaux. Vivant en retrait de la population villageoise, dans des dortoirs surpeuplés ou des logements de fortune, mal intégrés dans la vie quotidienne (les non-résidents ne peuvent pas faire partie des associations volontaires), les ouvriers, souvent jeunes et célibataires, sont stigmatisés.

Dans les villages les plus proches de la capitale qui ont perdu l'intégralité de leurs terres agricoles, le spectre du chômage commence à planer et fait craindre aux adultes de plus de 35-40 ans un avenir sombre. Les indemnités foncières englouties dans des opérations de construction, dans la scolarisation des enfants ou l'achat d'une moto ne leur permettent pas de se reconvertir dans d'autres occupations. Et pourtant, l'État avait annoncé de grands projets de formation pour assurer un nouveau métier à ces villageois. La plupart des études effectuées dans la première génération de villages absorbés par la capitale ont montré le peu d'impact de ces projets de reconversion professionnelle car ils sont mal ciblés et sans moyens financiers pour les accompagner (Nguyên Van Suu, 2009).

Un des arguments avancés aux villageois pour exproprier des centaines d'hectares de terres agricoles afin d'y construire des zones industrielles est l'offre d'emplois. Selon la législation, les entreprises qui s'y installent doivent embaucher localement une partie du personnel. Mais rares sont celles qui le font. Les populations n'ont en général pas les qualifications requises ou sont trop âgées pour se faire embaucher dans ces usines à capitaux étrangers. Les villageois n'obtiennent que les emplois les moins gratifiants et peu rémunérés (Musée d'Ethnographie du Vietnam, 2008).

Par ailleurs, la perte des terres agricoles remet en cause l'autosuffisance en riz, (même si les parcelles dans le périurbain hanoïen ne dépassent pas en moyenne un huitième d'hectare), pilier de la pluri-activité à l'origine du maintien de densités rurales parmi les plus fortes au monde. Sans l'apport des terres agricoles, aussi minime soit-il, c'est tout le système de production à base de sous-traitance et d'emplois saisonniers des clusters de villages de métier qui est remis en cause (Fanchette, 2011).

5. Conflits entre État et villageois : les risques de déstabilisation sociale

La nouvelle politique d'aménagement industriel ou résidentiel dans les villages crée des tensions dans les campagnes car les villageois n'acceptent pas de se faire exproprier, de perdre leur capital foncier et agricole à bas prix, alors qu'ils n'auront pas les moyens d'obtenir des terres dans les nouveaux sites industriels, vendues en parcelles de grande taille pour la modernisation de l'artisanat à un prix trop élevé, du fait de la spéculation et des coûts d'aménagement.

Face aux expropriations faiblement compensées, au développement de projets à vocation privatives et destinées aux couches aisées, à la spéculation foncière qui rendent inaccessible le foncier péri-urbain au plus grand nombre, la révolte gronde. Les actes de désobéissance civile et les conflits fonciers (construction illégale sur les terres agricoles, refus d'être expropriés, pétitions

à répétition, manifestations dans la capitale ...) se multiplient, notamment face à l'inflation de projets inachevés en l'absence de fonds suffisants chez les promoteurs, aux projets fantômes et spéculatifs qui gèlent les terres. L'inégal accès aux terres fait monter une colère sourde des villages les plus touchés par l'expansion urbaine, notamment chez les plus actifs qui revendiquent un accès à la terre pour leur entreprise. Les grandes entreprises de certains villages de métier doivent se délocaliser à plusieurs dizaines de kilomètres alors que leurs terres agricoles sont transformées en zones industrielles ou résidentielles et vendues à des prix très élevés à des individus extérieurs à leur village ! (Fanchette, 2011).

De nombreux conflits avec les autorités relèvent de la difficulté à identifier les détenteurs des droits d'usage des terres, étape décisive pour les compensations, en raison des nombreuses transactions illicites ayant eu cours dans les années 1990. Les plus hardis, refusent les compensations foncières qu'ils estiment irrecevables au regard du prix sur le marché libre du foncier constructible. Les descentes de polices pour déloger les récalcitrants continuant à cultiver leurs terres ou ceux ne voulant pas détruire leur atelier illégalement construit sur les terres agricoles, créent une atmosphère très lourde dans certains villages.

À ce problème s'ajoute celui de la corruption et des innombrables prélèvements effectués par l'administration sur le montant des indemnités destinées aux agriculteurs. Ceux-ci sont dès lors floués à deux reprises, en cédant au prix de la terre agricole des terres destinées à changer de statut, et en ne recevant pas la totalité du montant versé pour leur indemnisation par les entreprises ou particuliers qui achètent les droits d'usage (Mellac et alii, 2010).

Depuis son élargissement, Hà Nội, se veut maîtresse du contrôle de l'utilisation des terres péri-urbaines. Les autorités locales des communes où de nombreux projets urbains sont planifiés se doivent de régler rapidement les litiges fonciers liés aux constructions illégales sur les terres agricoles, notamment le long des routes qui doivent être élargies. Celles-ci doivent dresser des procès-verbaux aux contre-venants et les obliger à détruire leurs constructions. Les chefs de hameaux, élus par la population, doivent inciter leurs ouailles à se comporter en « bons communistes » et ne pas construire illégalement sur la terre de l'État, donc du peuple ! En l'absence d'accès à la force armée, les Comités populaires des communes font appel à leurs homologues des districts quand les récalcitrants n'obtempèrent pas. Des opérations coups de poing avec le support de l'armée se multiplient aux abords de la ville à l'emplacement de futurs projets résidentiels ou routiers.

Conclusion

L'inflation foncière a fait de Hà Nội une des villes les plus chères d'Asie, dans un contexte de libéralisation du foncier après trente ans de gestion socialiste. Elle rend de plus en plus difficile l'accès au terrain des villageois qui se font exproprier de leurs terres agricoles. La rente foncière devient désormais plus rentable que l'investissement productif dans l'artisanat ou les cultures agricoles spéculatives comme le maraîchage. Certains villageois préfèrent revendre sur le marché spéculatif leurs derniers arpents de terres de jardin, leurs étangs, voire leur terres résidentielles à des prix prohibitifs.

Le désir de l'État d'étendre la capitale et de la diriger vers la « modernité », terme aux contours plus libéraux que sociaux, et de la hisser au rang des villes « mondialisées » en la densifiant

s'exprime principalement par son refus de laisser l'auto-construction villageoise et populaire de résidences et d'ateliers à faibles coûts sur des terres dont les prix ne font que s'élever. L'étalement urbain et villageois le long des grands axes et en périphérie, grand consommateur de terres agricoles dans les années 1990, s'est fait à faible coût, sans infrastructures sociales, urbaines et routières adéquates, dans un contexte de hauts risques d'inondation qui montrent l'incapacité de l'État et de la Municipalité à s'imposer alors pour aménager son territoire.

Le changement de vitesse opéré par l'État et les promoteurs immobiliers dans la construction et la planification de la province-capitale élargie depuis 2008 par l'intégration d'une province entière, remet en cause le processus d'intégration des villages en voie d'urbanisation *in situ*. Il y a rupture dans cette fusion ville-campagne qui a toujours fait la spécificité du delta du fleuve Rouge et qui explique pourquoi la capitale en tant que telle a été limitée dans son expansion, ville construite sur un milieu aquatique et toujours menacée par les inondations.

Les nouvelles tendances de l'extension de la ville-Province se caractérisent par un zonage des espaces à construire (zones résidentielles, zones industrielle et zones récréatives) et des ruptures spatiales et sociales entre les villages qui vont être absorbés et les vastes emprises foncières où de nouveaux projets sont destinés à la classe moyenne.

Jusqu'à présent, dans cette plaine densément peuplée, les campagnes pluri-actives avaient réussi à maintenir sur place leur population. La déstructuration du système de production avec l'élévation du prix des terres et la suppression de l'agriculture risque de mettre sur le chemin de l'exode de nombreux ruraux au chômage qui iront gonfler les cohortes d'ouvriers saisonniers et temporaires qui battent le pavé aux quatre coins de la capitale. Faire la ville avec ses villages ou sans ses villages, là est la question pour l'avenir du Hà Nội mondialisé.

Bibliographie

Boudreau J.A & Labbé D, 2011 - « Les « nouvelles zones urbaines » à Hanoi : ruptures et continuités avec la ville », *Cahiers de géographie du Québec*, numéro spécial « Les quartiers : lieux de fragmentation ou d'intégration sociale? », Volume 55, numéro 154, pp. 131-149.

Chabert O., 2004 – *Les campagnes périurbaines de Hà Nội : espaces et société dans la transition*, thèse de doctorat de Géographie, Université de Bordeaux III, 522 p.

Fanchette S., 2011 – « Périurbanisation, libéralisation du marché foncier et villages de métier. Le grand projet d'extension de Hà Nội », *L'Espace Géographique*, t. 40, n°1, pp. 1-14.

Grard A., 2004 - Les réformes foncières au Vietnam. Etude des marchés fonciers périurbains de deux pôles secondaires au Nord Vietnam. Mémoire de DESS de l'IFU, Université de Paris 8.

Labbé D. et Musil C., à paraître – « L'extension des limites administratives de Hanoi : un exercice de recomposition territoriale sous tension », *Cybergeo: European Journal of Geography*.

Mellac M., Fortunel F et Tran Dac Dan, 2010 - *La réforme foncière au Vietnam. Analyse des jeux d'acteurs et du processus de transformation des institutions aux échelons central et provincial*. Étude réalisée dans le cadre du volet recherche du projet mobilisateur « Appui à l'élaboration des politiques foncières » AFD.

Musée d'Ethnographie du Vietnam, 2008. *Du village à la ville. Reportage photographique des villageois de Lai Xá, Hà Nội*, 114 p.

Nguyen Van Suu (2009). "Industrialization and Urbanization in Vietnam: How Appropriation of Agricultural Land Use Rights Transformed Farmers' Livelihoods in a Peri-Urban Hanoi Village?", Final Report of an EADN Individual Research Grant Project, EADN *Working Paper* No. 38

Pandolfi L., 2001 – *Une terre sans prix. Réforme foncière et urbanization au Viêt-Nam. Hanoi, 1986-2000.* Thèse de doctorat en urbanisme et aménagement, IFU, Université Paris 8, 567 p.

Quertamp F., 2003 - *Hà Nội : une périurbanisation paradoxale. Transition et métropolisation.* Université Bordeaux 3, thèse de doctorat en géographie, 534 p.

Truong Thien Thu & Ranjith Perera, 2010 – Consequences of the two prices system for land in the land and housing market in Hi Chi Minh Cityn Vietnam, Habitat International, 10 p.

Wilson L., 2009 - “Observations and suggestions regarding the proposed Hanoi capital construction Master Plan to 2030 and vision to 2050”, In “*International symposium for the Hà Nội Capital Construction master Plan to 2030 and Vision to 2050.* PPJ, Ministry of Construction, Hà Nội 21-22 April 2009, p. 63-79.