

Colloque Pèrisud « Dynamiques territoriales à la périphérie des métropoles des Suds »

(UMR Prodig/Ladyss)

27-29 février 2012, Paris

Les enjeux environnementaux dans les villages de métier péri-urbains autour de Hanoi : quels types de gouvernance pour une meilleure intégration dans la ville

Duchère Yves (doctorant institut de Géopolitique Paris 8)
Fanchette Sylvie (IRD/CEPED)

Dans le péri-urbain de Hanoi et des villes de Province du delta du fleuve Rouge, un dense réseau de clusters de villages de métier se développe et s'industrialise depuis les années 1990 dans le contexte de l'ouverture économique ou *Doi Moi*. A l'origine de petite envergure, les activités artisanales étaient confinées dans l'espace résidentiel, hommes et outils se partageant un espace limité. Cependant, dans un contexte foncier où le changement de statut des terres relève de l'Etat (et maintenant des Provinces), et que celui-ci du fait de la politique d'autosuffisance alimentaire nationale a pendant longtemps limité la construction des terres agricoles, l'espace de production industriel et artisanal s'étend très lentement dans les villages. La demande est grande : les artisans dans les secteurs tels la métallurgie, le textile, la papeterie se doivent de mécaniser leurs techniques pour augmenter la production, améliorer sa qualité et ainsi répondre aux standards nationaux et internationaux. Dans le cœur villageois, aux rues étroites, enclavé par rapport aux voies de communication et mal approvisionné en énergie électrique, il est difficile d'installer des machines, demandeuses de place, bruyantes et polluantes.

En réponse à cette demande, depuis la moitié des années 1990, de grands changements dans l'occupation du sol des villages de métier se sont opérés. Des projets urbains et industriels de grande envergure se multiplient ; les villages de métier les plus mécanisés augmentent leur envergure de production et étendent leur espace productif et résidentiel sur les rizières inondables à grands frais de remblaiement et à un coût environnemental très élevé : pollution des eaux, des sols et de l'air, atteintes à la santé humaine. Il a été possible de délocaliser une partie des activités, notamment les ateliers les plus polluants, dans des petites zones artisanales installées en marge de l'espace villageois. Cependant, les problèmes de pollution n'ont pas été réglés pour autant, quand ils n'ont pas aggravés avec la croissance de la production stimulée par l'extension des ateliers.

La gravité de la situation environnementale pose ainsi deux questions que nous développerons dans le cadre de cette présentation :

- Comment se fait-il que dans un contexte institutionnel où une législation en matière environnementale a été mise en place, certains villages continuent de travailler dans des conditions à haut risque pour la santé humaine et l'environnement ? Nous nous interrogerons sur les capacités des instances locales, les comités populaires de commune à accompagner ces changements et à aménager des espaces de plus en plus hétérogènes et en mutation rapide.
- L'étalement des villes et la création massive de nouvelles zones urbaines dans les périphéries rurales interrogent les conditions de l'intégration spatiale et administrative de ces villages dans la dynamique urbaine en cours. Est-il possible qu'ils se mettent aux normes de production environnementales urbaines ? Dans quelles conditions le passage à

l'urbain peut-il leur permettre d'améliorer leur production, et à quel coût dans un contexte d'augmentation des prix du foncier avec le passage à l'urbain ?

Nous nous proposons d'étudier trois communes composées de villages de métier en cours d'industrialisation situées respectivement dans le péri-urbain de Hanoi et de Bac Ninh, ville d'échelon provincial à l'est de la capitale : textile et confiserie pour La Phu, papeterie pour Phong Khe et martelage de l'aluminium et du cuivre, pour Dai Bai, localisé à l'écart des villes. Chaque activité possède ses propres caractéristiques (besoin en espace, degré de mécanisation, types de pollution) et des capacités différentes à s'intégrer dans les villes. Elles ont toutes les trois bénéficié de la construction de zones artisanales, plus ou moins légales, ce qui n'a pas résolu les problèmes environnementaux, mais au contraire les a aggravés et complexifiés.

I/ Extension de l'envergure de la production et mécanisation : de nouveaux enjeux fonciers et environnementaux

L'industrialisation dans le delta du fleuve Rouge s'est développée dans les villages de métier depuis plusieurs siècles. Pratiqué en parallèle avec l'agriculture, l'artisanat de petite envergure a, jusqu'au *Doi Moi*, été contenu au sein des habitations villageoises. Depuis lors, on assiste à une rapide croissance (de plus de 8% par an depuis la fin des années 1990), liée à la mécanisation et la diversification de la production, un élargissement de la surface de production et l'embauche de nombreux villageois travaillant en sous-traitance. Les villages de métier les plus dynamiques se voient confrontés à une gestion de déchets d'un nouveau type et d'un volume difficile à traiter par les individus.

1) Les villages de métier dans le delta du fleuve Rouge : une industrialisation rurale ancienne en pleine recomposition depuis le Doi Moi

Le système de production conjuguant la riziculture à l'artisanat et le commerce est spécifique des deltas rizicoles très peuplés. En effet, dans ces plaines de l'Asie des moussons, les travaux de repiquage, technique nécessaire pour atteindre des rendements très élevés en riz et faire deux récoltes par an, demandaient saisonnièrement beaucoup de main-d'œuvre. Pendant la morte saison, et surtout dans les zones où une culture de riz n'était pas possible en période de mousson car les terres trop basses étaient inondées, les paysans devaient trouver d'autres activités, leurs petites parcelles étant incapables de les nourrir toute l'année. Ainsi dans le delta du fleuve Rouge, on compte plus de 1.000 villages de métier qui absorbent une main-d'œuvre nombreuse. Ces villages produisent des articles et des services destinés à la vie quotidienne (agro-alimentaire, objets de culte, produits industriels et matériaux de construction, services commerciaux et de transport...) et à l'exportation (vannerie, meubles, vêtement en laine et objets d'art...).

Les villages de métier sont organisés en clusters, système productif localisé qui regroupe des entreprises très variées en terme de taille, de statuts, de mode de production et de techniques. La proximité entre les entreprises au sein du cluster participe à la rapide mise en connexion d'une multitude de foyers et d'entreprises au sein d'un réseau de connaissance et d'artisans aux savoir-faire complémentaires.

La majeure partie des entreprises appartient au secteur informel (80%), ce chiffre variant selon la possibilité de mécaniser le processus de fabrication et les types de marchés ciblés (domestique ou exportation). Les entreprises, quelque soit leur statut juridique, fonctionnent en relation avec d'autres au sein des clusters et occupent une place particulière à l'intérieur de la chaîne de production. Même non déclarés, ces ateliers ont une capacité d'embauche non négligeable et sous-traitent aussi un large volant de main-d'œuvre. En moyenne, chaque atelier de production emploie régulièrement 27 personnes et recrute 8 à 10 travailleurs saisonniers. Les ateliers pratiquant les métiers du textile, de la couture, de la broderie, très intensifs en main-d'œuvre,

peuvent embaucher jusqu'à 30 à 50 personnes – et certains emploient des centaines de travailleurs (Nguyễn Quý Nghi, 2009).

Les clusters de villages sont organisés à trois niveaux (entre entreprises d'un même village, entre villages, entre villages et entreprises des grandes zones industrielles modernes). Le cluster de villages est composé d'un centre principal où sont localisés les plus grands producteurs et donneurs d'ordre, des entreprises déclarées, souvent mécanisées et regroupées au sein d'une zone artisanale. Il existe plusieurs types de relations inter-villageoises au sein de ces systèmes. Chaque village est spécialisé dans un type de produit mais dépend des autres pour l'approvisionnement en main-d'œuvre et matières premières, en savoir-faire, en espace, en services et d'autres services annexes (emballage, transport, réparation de machines...) (Fanchette S & Nguyễn Xuân Hoan, 2009).

Le travail est divisé entre des entreprises complémentaires, chacune effectuant soit une étape du processus de production soit un type de produits. Avec l'ouverture économique du Vietnam sur l'extérieur, les grandes entreprises déclarées contractent des commandes à l'étranger et sous-traitent une grande part du travail au sein de la chaîne de production intervillageoise.

2) La transformation de l'espace de production villageois depuis le *Doi Moi*

Dans les villages de métier ayant amorcé un début de mécanisation, les artisans les plus entrepreneurs ont créé des mini-zones artisanales informelles. Puis, les Comités Populaires des Provinces ont construit des zones artisanales 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, de mieux doter les entreprises mécanisées en énergie électrique et en eau et de désenclaver les ateliers nichés au sein du cœur villageois. Face à la lenteur de la mise en place 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 mis en place, marquant la spécialisation et la stratification socio-spatiale de ces bourgs en voie d'urbanisation :

- dans les zones artisanales, des entreprises en voie de modernisation ont atteint un niveau de production de même niveau que celui des grandes entreprises formelles du secteur étatique ou privées à capitaux mixtes. Elles sont de plus en plus consommatrices d'espace et d'énergie.
- aux marges de l'espace résidentiel, le long des digues, à l'emplacement des anciens locaux des coopératives ou d'étangs qui ont été partiellement comblés, ou illégalement sur les terres de « maraîchage », des entreprises ayant amorcé un début de mécanisation se sont installées.
- dans l'espace résidentiel villageois, seules les activités manuelles ou utilisant des machines de petite taille se maintiennent. Les entreprises familiales, à faible capacité d'investissement, utilisent en grande partie la main-d'œuvre familiale ou rémunérée au forfait et font en grande partie de la sous-traitance.

Dans le premier type d'espaces, les artisans ne cherchent pas à séparer leur activité de l'habitat. En raison de la très forte densité résidentielle dans le centre villageois, les plus aisés y construisent des habitations de plusieurs étages et y logent leurs familles, en complète contradiction avec la loi. Ils mettent le Comité Populaire de la commune devant le fait accompli. Les différentes tentatives pour délocaliser la production de l'habitat sont vouées à l'échec, tant que l'on ne prendra pas en compte la sociologie particulière de ces villages de métier. Les artisans vivent avec leur activité. Ils sont en quelque sorte « mariés » avec elle. Leur emploi du temps quotidien est rythmé par elle. Il leur arrive de travailler la nuit pour assurer de grosses commandes. Pour mieux contrôler leurs ouvriers et protéger leurs biens, ils préfèrent vivre et produire au même endroit. Toute la famille

participe à la production : petits et grands en fonctions de leur capacités et de leur temps. C'est aussi un moyen pour transmettre un savoir-faire familial de génération en génération.

3) Atouts et inconvénients de l'eau pour l'industrie dans un espace lacustre

Dans le delta l'eau est omniprésente : la plaine rizicole est maillée par le réseau des fleuves Rouge et Thai Binh, de leurs défluent et de nombreux arroyos et canaux qui apportent l'eau ou la drainent. Si les digues protègent la plaine des inondations fluviales, elles augmentent les risques d'inondations pluviales en saison de mousson en raison de la difficulté à drainer les eaux dans ces casiers hydrauliques fermés. Les villages sont en général construits sur des élévations naturelles (bourrelets de berge, collines) ou sur des tertres artificiels pour se protéger des inondations. Les étangs, nombreux témoins des défluviations des cours d'eau, servent de réserves d'eau, de bassins d'élevage piscicole ou de zones de drainage des eaux excédentaires. Avec la densification de l'habitat, la construction des ateliers d'artisans, la plupart des étangs situés à l'intérieur des villages ont été comblés et ne jouent plus leur rôle de captage des eaux de drainage pendant la mousson. Les étangs résiduels et les cours d'eau attirent en revanche les entreprises les plus polluantes à la recherche d'eau pour leur activité ou pour y jeter les eaux usées, voire les déchets solides.

Dans ce contexte, la cohabitation entre l'agriculture et l'artisanat est difficile. L'artisanat en quête de nouveaux espaces pour poursuivre son développement se localise aussi sur les marges villageoises, c'est à dire au contact du réseau hydraulique et hydrographique. A Dai Bai, les entreprises spécialisées dans la fonte se localisent de préférence sur les rives des étangs de manière à pouvoir utiliser l'eau dans le processus de production et y rejeter les eaux usées. Dans le village de Duong O, plusieurs entreprises produisant le long de la digue sont directement branchées sur la rivière afin d'y déverser leurs eaux usées.

La complémentarité ancestrale entre les activités agricoles et les activités artisanales est mise en danger avec la pollution des eaux d'irrigation. Dans le village de Cham Khe (commune de Phong Khê), de nombreux foyers pratiquent l'agriculture pour leur propre consommation, l'essentiel du revenu familial provient alors de l'artisanat manuel que les femmes pratiquent ou des salaires versés par les usines et les ateliers de Duong O et Dao Xa.

Les rendements agricoles et les superficies sont en baisse dans la commune de Phong Khe : en 2011, 1814 tonnes/an de riz paddy contre 3010 tonnes en 2006, soit une baisse de 142 kg par personne et par an¹. Les paysans se détournent de plus en plus de l'agriculture pour des activités plus rémunératrices et font cultiver leurs terres par des ouvriers, les terres diminuent au profit de la construction et leurs rendements s'abaissent avec la pollution des eaux d'irrigation. Les pollutions émises depuis les ateliers mécanisés sont largement diffusées à travers la rivière Ngu Huyen Khe et les canaux d'irrigation. Les dégradations environnementales accélèrent le processus d'industrialisation de l'ensemble de la commune, notamment en rendant impropres à l'agriculture les parcelles encore préservées jusqu'ici du développement industriel.

II/ La recomposition de l'espace artisanal-industriel et l'aggravation des dommages environnementaux dans trois villages en cours d'industrialisation.

1) Phong Khe : de la fabrication du *giây dó* aux chaînes de production de papier

La fabrication du papier *dó* (produit à partir de la fibre du *rhamnoneuron*) serait née à Duong O (commune de Phong Khê) il y a plusieurs siècles. Cette localité alimentait en papiers de qualités variées les villages du haut delta par l'intermédiaire de marchés spécialisés. Depuis l'ouverture économique, et surtout depuis l'interdiction faite par le gouvernement de produire des pétards, la production de papier *dó* est en déclin face à la fabrication mécanique de papier machine ou papier toilette. Les artisans de ce village dynamique se sont engagés dans un processus de modernisation

¹ Comité populaire Phong Khe coopérative agricole, 2011

et de mécanisation de leur activité (en achetant les machines d'occasion aux coopératives et entreprises d'Etat en faillite et employèrent leurs ouvriers qualifiés auprès desquelles ils se formèrent) et ont élargi leur marché (papier toilette, papier kraft, papier machine et dans une moindre mesure, papier votif) (Fanchette S. & Stedman N, 2009).

Le travail est divisé le long d'une chaîne de production répartie entre les six villages du cluster : de nombreux acteurs sont alors impliqués dans le processus de fabrication. La main d'œuvre nombreuse provenant des villages les moins industrialisés, s'adonne principalement à la collecte du papier qui sera utilisé dans les ateliers du village donneur d'ordre. Tous les types de papier sont convoités par ces collecteurs (chutes de papier, papier usagé, sacs de ciment, paquets de cigarettes, etc). Cette activité peu rémunératrice occupe une population à très faible revenu, souvent infantile ou âgée, mais est moins nocive pour l'environnement et la santé humaine que la fabrication et la cuisson de la pâte à papier.

Les déchets de papier, une fois récupérée par les ateliers mécanisés, sont réduits en pâte à l'aide de machines hautement consommatrices d'eau et fonctionnant à la vapeur. Ces machines souvent obsolètes (elles ont été achetées à des coopératives en faillite ou directement d'occasion en Chine) engendrent de graves problèmes environnementaux de par leur nature même (combustion de charbon ou de bois, utilisation et rejet d'eaux usées dans des canaux se déversant dans la rivière Ngu Huyen Khe sans traitement préliminaire). Près de 3 ha des terres agricoles de Dao Xa et 6 ha des terres agricoles de Duong O ne sont plus cultivables en raison de la pollution croissante.²

Si la mécanisation de la production demande de la part des artisans un investissement financier considérable, elle demande également de l'espace, ce qui pose problème dans les villages où la configuration du bâti est très compacte. Dans ce contexte, certaines activités, que nous qualifierons de froides de par leur impact environnemental, se développent. Dans les ruelles tortueuses de Cham Khe, de nombreux foyers pratiquent une activité essentiellement manuelle telle que le pliage du papier votif, la fabrication du papier traditionnel à base de pulpe de papier recyclé et de *rhamnoneuron* (*giay ban* et *giay do*) ou encore le tri du papier.

En 2002, une zone artisanale de 12 ha a été créée sur le territoire de Duong O pour délocaliser les entreprises les plus polluantes, élargir l'espace de production et mieux doter les entreprises mécanisées en énergie électrique. Il succède à la zone artisanale informelle de 56 unités créée en 1996 sur le bord de la rivière Ngu Huyen Khe et, à une autre plus ancienne créée en 1994 comptant 14 unités. Ces zones, véritables concentrations d'émission de pollutions, ne bénéficient d'aucune réelle infrastructure de traitement des eaux et de l'air et sont elles aussi saturées. En 2009, seulement 4,7 % des entreprises étaient dotés d'un système de traitement des eaux usées avant rejet dans le réseau d'égouts commun (Mau Dung Nguyen, 2010).

2) La Phu : des bonbons et des serviettes fabriqués dans les unités familiales à la biscuiterie moderne ou le tricotage industriel grands consommateurs de place

La commune de La Phu, située dans le périurbain de Hanoi (district de Hoai Duc), comprend 10.000 habitants et est spécialisée dans le tricot et la biscuiterie. Elle est l'exemple type de commune qui s'est industrialisée avec l'ouverture du marché, à partir de 1990. Jusqu'à l'époque collectiviste, la fabrication des confiseries et du tricot se faisait à domicile, dans le cadre des coopératives qui exportaient vers les pays d'Europe de l'Est. Une fois la coopérative du textile fermée au moment de l'effondrement des pays Frères, les unités de production se sont individualisées et les plus grandes se sont installées en périphérie du village, à l'emplacement d'étangs remblayés ou sur les terres agricoles. Il n'y a plus d'étangs dans le village et en période de mousson, il arrive que les eaux du canal débordent sur l'espace résidentiel, en l'absence d'autre exutoire. La production à La Phu s'est rapidement développée et il fait partie des villages ayant le plus fort volume d'exportation de l'ex-Province de Ha Tay (Dac Huu, 2001). On rencontre

² Entretien Duchère Y. avec le comité populaire de Phong Khe en 2008.

plusieurs types d'unités de production : de l'entreprise familiale localisée dans l'espace d'habitation à la grande industrie de plusieurs milliers de mètres carrés en passant par les foyers sous-traités et les entreprises de tailles moyennes s'adonnant principalement au commerce de la matière première ou de produit dérivés et parallèlement au tricot. La production manque de place pour se développer selon les exigences du marché. Avec la mécanisation de la biscuiterie, les entrepreneurs ont dû ouvrir des ateliers de plusieurs centaines de m² pour loger leur chaîne de cuisson. L'accès difficile au foncier limite la mécanisation des ateliers. Certains entrepreneurs sont obligés de quitter la commune pour aller s'installer dans des zones industrielles éloignées du village, tandis que d'autres construisent illégalement de grands ateliers sur les terres agricoles, notamment les terres de maraichage, sur les bordures orientales et méridionales du village.

Parmi les nombreuses activités pratiquées à La Phu, seules la teinture et la friture du maïs posent de graves problèmes d'environnement et de santé humaine, certaines entreprises ont même dû quitter le village. Les teinturiers attendent la construction hypothétique de la zone industrielle de 42 hectares, en projet depuis plusieurs années et dans laquelle sera organisée une zone spécifique pour eux.

3) Dai bai : une mécanisation très limitée mais une activité très polluante à écarter de l'espace villageois

Le village de Dai Bai appartenant à la commune de Dai Bai (Province de Bac Ninh) compte 9700 habitants et est spécialisé dans le martelage du cuivre depuis un millénaire et de l'aluminium depuis les années 1960. La production artisanale est inégalement répartie sur l'ensemble du territoire villageois avec des spécialisations par hameaux. Depuis le *Doi Moi*, on assiste à un développement des moyens de production et une augmentation rapide de celle-ci : 40% des foyers artisans ont acquis des machines et se sont mis à diversifier leurs produits (objets de culte destinés aux autels des ancêtres, objets décoratifs, ustensiles de cuisine en aluminium). Avec la croissance, la diversification et la mécanisation de la production, on assiste à une division du travail encore plus marquée entre foyers - chacune effectuant une étape du processus de production - et à un allongement de la chaîne de production. Le manque de place et la nécessaire rentabilisation des machines accélère cette division du travail. Dans la zone industrielle, les ateliers plus larges accueillent les activités de fonte et de martelage.

A Dai Bai, les cheminées des fours élèvent considérablement la hauteur de la *sky line* du village et ont un impact très nocif sur la santé humaine. Les fumées toxiques causent de graves maladies respiratoires, parfois mortelles³. La température est plus élevée de 2 degrés qu'à l'extérieur du village. La qualité de l'eau est également affectée par l'utilisation de la soude (pour décaper l'aluminium), l'utilisation de l'eau pour le refroidissement des machines et des lingots et le rejet des eaux industrielles.

Situé dans une zone basse, et fortement soumise aux inondations, le territoire villageois est maillé par les étangs, vestiges de l'ancienne rivière Bai Giang. Nombreux sont ceux qui ont été comblés pour élargir l'espace de production et de résidence, provoquant subsidences, inondations et diffusion des eaux polluées dans l'espace agricole. Les étangs sont utilisés comme des décharges, l'acide a tué tout ce qui pouvait encore y vivre et les monticules de déchets forment de nouvelles berges multi colores.

Pour tenter de libérer le village de l'emprise industrielle et artisanale, les autorités ont aménagées en 2002-2004 un site industriel sur la bordure nord-ouest du village. Cette zone relativement bien desservie par la route est malgré tout peu occupée. Elle souffre de son éloignement avec le cœur

³ En 2009 on comptait moins de 15 cas de cancers mortels; en 2010, 19; et de janvier 2011 à avril 2011, 20 cas de cancers.

villageois dans lequel s'organise la production depuis déjà plusieurs siècles et une non adaptation à la chaîne de production spatialement organisée sur le territoire villageois.

III / Un pouvoir villageois affaibli depuis la révolution : le village contre la commune et l'individu contre le groupe

1) L'érection de la commune à l'époque collectiviste : l'immission de l'Etat dans les affaires locales

La révolution de 1945 a cherché à démolir le système féodal vietnamien, le pouvoir des lignages et la hiérarchisation de la société villageoise. La création de la commune révolutionnaire et la mise en place des comités populaires communaux ont permis de supprimer le pouvoir des lignages pré-1945 et par là même d'instaurer un nouveau système aux ambitions plus égalitaires. Un des objectifs de la création des communes populaires a également été de rassembler dans des communes des villages qui n'entretenaient pas jusqu'ici de relations particulières ou qui pouvaient même être en conflit, afin de supprimer l'esprit de clocher et d'installer des équipements à une échelle supra villageoise. Une double structure pyramidale de l'Etat et du Parti descend du sommet de l'Etat vers la population (top-down). Par ailleurs, la population peut faire entendre ses revendications grâce à la présence de représentants élus (bottom-up). Ce système léniniste des courroies de transmission confère alors à chaque niveau des prérogatives exécutives et législatives même si dans les faits le niveau national et provincial concentre l'essentiel du pouvoir de décision.

Le village qui autrefois gérait ses affaires de manière indépendante (à travers le pouvoir du conseil de notables qui confirmait ou infirmait les décisions du conseil communal dont les membres étaient élus par les familles du village), s'est vu confisquer le droit de gestion de son territoire par les coopératives et par des autorités « invisibles » situées à des échelons plus hauts et représentatives de l'Etat et des Provinces. Celles-ci remettent en cause les chartes villageoises, ou *huong uoc*, qui énonçaient les règles particulières du village, régissaient les comportements des villageois, notamment en matière d'environnement. Ces règles qui remontent au XV^{ème} siècle stipulent les droits et les devoirs des villageois et prévoient également toute une série de sanctions en cas d'infraction ou de manquement aux devoirs villageois. La sanction la plus grave est l'exclusion du village. L'entretien des digues, du système d'irrigation, la distribution des terres, les mariages, les enterrements, étaient codifiés par ces conventions communales. Sous le protectorat français, une grande liberté a été laissée pour la rédaction des coutumiers⁴ qui seront la codification fidèle de la tradition communale. Ils sont le reflet de la volonté des villages de défendre leur autonomie par rapport à l'Etat central.

Dans le contexte d'une pression de plus en plus forte sur les terres et de la corruption grandissante des collectivités locales largement sollicitées par les investisseurs pour favoriser leur accès au foncier, ceci au détriment des villageois, les relations entre les différents acteurs villageois sont de plus en plus tendues. Jusqu'à récemment, les villageois utilisaient leurs relations lignagères ou de voisinage pour obtenir les faveurs des membres des Comités Populaires et qu'ils ferment les yeux face à une utilisation indue des espaces publics ou des terres agricoles. Dorénavant, certains fonctionnaires des Comités Populaires sont de véritables intermédiaires fonciers dans les zones péri-urbaines. Ils font payer très chers leurs commissions aux investisseurs et acheteurs de tous genres qui cherchent à acheter des terres et spéculer dans les zones promues à l'urbanisation. De nombreux scandales ont altéré la confiance que les villageois entretenaient avec leurs élus et gestionnaires. A Son Dong, ces derniers n'osent plus « descendre » dans le village et

⁴ Du moins après l'échec en 1941 de la réforme de 1921 qui remplaça le conseil des notables par le conseil des lignages

passent par les chefs de hameaux pour entrer en contact avec leurs administrés. Dans ce contexte, la résolution des problèmes environnementaux par les instances locales en partie corrompues se heurte à une méfiance de la part des villageois à qui il est de plus en plus difficile d'imposer le respect de la législation.

2) la problématique environnementale : le miroir des antagonismes entre le village, la commune

a. L'affaiblissement de la cohésion villageoise et l'individualisation

En 1936, Pierre Gourou affirmait que « le bonheur du village dépend de la soumission de tous aux bons usages ». La situation n'a pas réellement changée, la cohésion sociale repose sur la participation de la grande majorité des villageois au développement artisanal et industriel de la commune. Elle semble excuser la dégradation généralisée de l'environnement, la règle sociale consistant à ne pas polluer plus que son entourage. La forte promiscuité ne leur permet pas d'exprimer leur mécontentement face aux nuisances que peuvent générer leurs voisins. Dans les relations de voisinage, on préserve la « bonne entente » en évitant de s'adresser reproches et critiques qui seraient déstabilisatrices pour la communauté et pour le développement de la production. Cet évitement permet par là même de s'octroyer des droits à polluer ou à gêner...dans une certaine limite. Les pratiques individuelles restent homogènes et par la même cohérentes dans le sens où elles ont été réévaluées par la norme sociale qui fixe elle-même les limites à ne pas franchir. Ce mode de fonctionnement, basé sur la souplesse et l'évitement, nuit cependant très fortement aux conditions générales d'existence de la communauté. Les espaces publics sont délaissés, les canaux d'irrigations transformés en égouts et les routes défoncées. En fait, c'est l'absence de gestion collective des externalités négatives qui nuit à l'environnement communal. La mise en place d'une production plus durable demande de prendre en considération le problème des eaux usées, des fumées toxiques et des déchets solides de manière collective afin de mutualiser les nouveaux coûts entraînés par la mise en place d'infrastructures environnementales.

Dans le village de Dai Bai, certains artisans se sont dotés de cheminées hautes de 12 m pour rejeter leurs fumées. Cet investissement élevé n'est pas à la portée de tous mais il n'a d'intérêt sur le plan de l'amélioration des conditions environnementales et de la santé humaine que s'il existe une cohésion suffisante entre voisins pour qu'ils se dotent tous de telles installations. L'individualisation des pratiques artisanales limite la possibilité de créer des associations d'artisans qui puissent réellement rassembler dans un contexte où les entreprises de même niveau au sein de la chaîne de production sont en concurrence sur le marché. A Dai Bai, les artisans se plaignent du faible entrain de l'association qui existe.

b. le laisser-faire des collectivités communales

L'incapacité du système politique très hiérarchisé hérité de l'époque de la planification communiste pour accompagner le développement de ces villages est symptomatique dans la gestion des nuisances environnementales.

Elle s'explique par trois raisons principales :

- Les Comités populaires des communes au Vietnam sont dotés de moyens humains et financiers pour gérer des collectivités de 8.000 habitants en moyenne et dont l'activité est principalement agricole. Composés de fonctionnaires et de personnes élues, ils s'occupent de l'encadrement de la population, des affaires civiles et sociales, de la collecte des impôts et de la gestion foncière. Ils sont peu préparés aux impératifs de la gestion de communes industrielles et pluriactives (recouvrement des taxes, contrôle de la main-d'œuvre extérieure et du foncier, application de lois sociales, aménagement des espaces publics et protection de la santé humaine et de l'environnement...) : ils manquent de compétences, de capitaux, sont peu informés de la législation en matière environnementale (Monre, 2008). Leur appartenance à la commune limite

leur capacité à s'imposer face aux habitants auxquels ils sont liés par des relations lignagères et de voisinage. Les présidents des Comités populaires de plusieurs communes composés de villages de métier se disent débordés par l'ampleur de la tâche qui leur est assignée et sollicitent les échelons supérieurs pour avoir les mêmes moyens institutionnels que les communes urbaines.

- Au Vietnam, le système politico-administratif est très hiérarchisé : il comprend une double structure pyramidale au sommet de laquelle apparaît l'Etat et le Parti. Ces deux acteurs sont représentés à tous les niveaux, de la commune à la province en passant par le district. Les autorités les plus compétentes en matière d'urbanisme ou encore d'environnement sont souvent celles qui sont les plus éloignées des communes rurales (district, province).

Les villages de métier ne sont pas comparables aux autres communes rurales dans le sens où ils concentrent des problématiques économiques, sociales et environnementales particulières. La législation rurale n'est pas adaptée au particularisme de ces localités. Par exemple, en raison du faible montant des amendes que peut émettre le Comité Populaire communal, la loi n'est pas toujours suivie dans les villages de métier⁵. Si un artisan entrepose son matériel ou sa matière première dans l'espace public il risque une amende de 500.000 VND (20 euros), ce qui est très peu contraignant pour les riches entrepreneurs, au regard du coût pour la location d'espace de stockage sur le territoire communal dont l'espace est très sollicité.

Par ailleurs, les artisans sont en réalité rarement verbalisés, si les cadres politiques de l'échelon communal faisaient respecter à la lettre les lois et autres règlements (qu'ils ne connaissent pas dans de nombreux cas !), la grande majorité des ateliers se verraient dans l'obligation d'interrompre leur production...

- la privatisation et professionnalisation des services d'entretien aux frais de la communauté déresponsabilisent les villageois qui payent un droit à polluer.

La fragmentation des charges d'entretien de l'espace industriel et leur professionnalisation au niveau du district, les incohérences entre les politiques foncières, productives et d'aménagement urbain et entre les différents niveaux de la hiérarchie administrative et les services très fragmentés déresponsabilisent les pollueurs. On observe une déconnexion entre les politiques de l'Etat et l'organisation administrative en charge de l'application de ces politiques.

Face à la myriade d'acteurs administratifs en charge des villages de métier on ne sait plus qui fait quoi, les villageois profitent de ce flou juridico administratif. La multitude de services situés à des niveaux différents rend parfois la gestion plus compliquée et plus opaque. Par exemple, il n'est pas rare d'observer des problèmes de « dual accountability » : les départements présents au sein des Comités Populaires sont sous les ordres de leur ministère référent. Cependant, ces services étant localisés dans les provinces, les districts ou de communes doivent également répondre aux exigences des élus locaux... Enfin, c'est la Province et non le ministère qui recrute les fonctionnaires.

La gestion des espaces industriels des villages de métier pose également problème dans le sens où plusieurs services de différents niveaux sont amenés à intervenir sur le territoire communal. En fonction qu'on s'intéresse à la zone artisanale ou au cœur villageois, les acteurs en charge de la gestion diffèrent. Il en va de même en fonction du type d'entreprise (entreprise déclarée, non déclarée).

Le cas de la zone artisanale de Phong Khe est symptomatique de ces dysfonctionnements : cet espace a été aménagé par la Province et doit, en principe être entretenu par elle. Dans les faits le comité de gestion de cette zone au niveau communal doit assurer son bon fonctionnement même si, en théorie, c'est à la Province de s'en charger, notamment grâce au Département du Comité de Gestion des Zones industrielles et artisanales. Ainsi, le comité de gestion communal entretient la

⁵ Ajoutons que les relations de parenté des cadres politiques avec certains membres de la population remettent également en cause l'efficacité du pouvoir exécutif local.

voierie, ramasse les ordures et est sensé améliorer l'environnement général de cet espace. Pour ce faire la commune recrute une équipe de villageois que la Province paye.

IV / L'urbanisation des villages et leur intégration dans la ville

- 1) l'intégration des villages dans la ville, leur mise aux normes et l'augmentation de la pression foncière.

Avec la métropolisation, les villes vietnamiennes s'étendent sur leurs marges rurales. Dynamisées par des politiques foncières, une décentralisation au niveau provincial et une législation favorisant les investissements étrangers dans l'industrie et la construction, les villes ont élargi leur territoire administratif, absorbant les communes rurales périphériques auxquelles elles imposent une législation plus stricte. La définition de l'urbain au Vietnam est strictement politique et ne repose pas sur des critères de taille d'agglomération, d'activités économiques ou de croissance démographique. Une ville commande un territoire, un district ou une province, et est classée selon plusieurs niveaux en fonction de son statut au sein du territoire national. Rares sont les créations de ville, si ce n'est lors de l'érection d'un district ou d'une province. Une Province-capitale, comme Hanoi, étend son territoire urbain en promouvant en arrondissement un district rural dont toutes les communes deviendront des quartiers urbains, les *phuong*, ou un arrondissement peut s'étendre progressivement en intégrant dans son périmètre des quartiers urbain, auparavant communes rurales. L'intégration dans la ville « administrative » s'effectue en plusieurs étapes : une mise aux normes des équipements sociaux (adduction d'eau, voirie), une augmentation du prix de la terre, une diminution des terres à vocation agricole, une gestion plus stricte des espaces publics et une augmentation des impôts et taxes diverses.

Les villages que nous étudions rencontrent trois situations

- la commune de Phong Khê a été intégrée dans l'arrondissement urbain (*quận*) de la capitale de la Province de Bac Ninh mais ne possède pas encore le statut urbain car elle ne répond pas encore aux caractéristiques des quartiers urbains (manque d'équipement, densité démographique, présence de terres agricoles, et activités). Elle se trouve dans une situation transitoire (jusqu'en 2013). Elle est cependant gérée par l'arrondissement de la ville-chef lieu de Province de Bac Ninh selon des normes différentes que son ancien district rural de Yên Phong. Elle dépend dorénavant des plans d'aménagement de l'arrondissement urbain. Ainsi, un projet résidentiel de 46 ha est prévu à l'horizon 2013, projet décidé du haut par l'arrondissement de Bac Ninh sans aucune concertation avec les autorités et la population de la commune.

- la commune de La Phu : elle fait partie du district de Hoai Duc qui appartenait auparavant à la province de Hà Tây. Suite à une décision du gouvernement d'août 2008, celle-ci a été absorbée intégralement dans la province-capitale de Hanoi pour étendre sa superficie et lui donner les moyens de s'élever au rang des grandes métropoles asiatiques. Quelques communes très urbanisées de son voisinage ont été intégrées dans l'arrondissement de Hà Đông, l'ancien chef-lieu de province de Hà Tây, et La Phu est programmée pour passer au statut urbain d'ici quelques années. Dorénavant, la législation en matière environnementale et foncière est dictée par la Municipalité de la Ville (ou province-capitale) de Hanoi. Les services techniques de la Ville font des visites régulières dans les villages les plus touchés par les problèmes environnementaux et sont beaucoup plus strictes que les services de l'ancienne province de Hà Tây. L'appartenance à la capitale implique une mise aux normes en matière d'aménagement du territoire, de gestion foncière, et de conditions de production qui touchent les villages de métier de plein fouet. 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. En l'absence d'accès à la force armée, les Comités populaires des

communes font appel à leurs homologues des districts, le niveau administratif supérieur. 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. Des descentes de policiers dans des ateliers aux pratiques non conformes aux normes d'hygiène sont effectuées dans les villages artisanaux et se soldent par la rédaction de procès-verbaux.

- la commune de Dai Bai, éloignée des grandes villes (30 km du chef-lieu de Province de Bac Ninh) se maintient dans le statut rural, mais ses environs sont de plus en plus sollicités pour la création de grandes zones industrielles destinées aux investisseurs étrangers et nationaux, qui sont sensées industrialiser rapidement cette province qui espère devenir une municipalité de rang 1, au même titre que Hanoi.

2) Une planification urbaine top-down : un aménagement décidé par les niveaux administratifs supérieurs mais difficile à imposer

Même si les Provinces peuvent désormais décider de leurs plans d'aménagement, notamment de la création de zones industrielles, commerciales et de loisir et gérer leur patrimoine foncier, la décentralisation de l'aménagement du territoire ne s'accompagne pas d'une meilleure prise en compte des spécificités locales. Les collectivités locales de niveau inférieur (commune rurale, quartier urbain) n'ont pas de politique d'aménagement propre. Elles dépendent des plans d'occupation des sols des niveaux supérieurs.

Par ailleurs, le passage à l'urbain s'effectue au détriment de la démocratie villageoise, les chefs de village disparaissant et les quartiers sont gérés dorénavant par des Comités Populaires de quartier dont une partie des membres provient de l'extérieur de la communauté villageoise et qui sont plus liés avec les autorités de l'arrondissement que les représentants du village.

Les schémas directeurs de la ville ne prennent pas en compte les spécificités des villages périurbains, et de ceux intégrés déjà dans la ville, au risque de remettre en cause leurs capacités productives, leur cohésion sociale et leurs besoins fonciers pour développer leurs entreprises et les mettre aux normes de production urbain. Les villages de métier ont des besoins spécifiques en matière d'aménagement, d'espace de production, de communication, en bref un patrimoine foncier constructible plus vaste que les villages agricoles et à un prix plus faible que dans les villes. D'où un risque d'augmentation des coûts de production trop élevée pour des artisans aux revenus limités.

Toutefois, certains administrateurs de la Province de Bac Ninh affirment que malgré la mise en place de plan d'occupation des sols par la Province, du fait des interventions de personnes haut placées ou de la corruption de fonctionnaires, il est parfois difficile de les imposer. Les collectivités locales ont de faibles compétences et la Loi vietnamienne n'est pas toujours très claire. Elle évolue rapidement et certaines directives entrent en contradiction avec d'autres.

3) la priorité donnée aux politiques d'aménagement des grandes zones industrielles attirant les investissements étrangers :

Elle témoigne que l'accompagnement de l'industrialisation rurale n'est plus d'actualité, notamment en raison des problèmes environnementaux et de son incohérence avec la politique urbaine. En effet, depuis 1994, les zones industrielles font partie de l'arsenal mis en place pour développer l'économie du pays. Leurs buts sont multiples :

- créer des infrastructures capables d'attirer des entreprises et des capitaux étrangers
- regrouper les entreprises jusqu'alors dispersées dans les zones résidentielles pour éviter la dispersion des pollutions
- promouvoir le développement des PME
- favoriser les économies d'échelles grâce à l'installation de services, d'infrastructures et d'administrations de gestion

- protéger l'environnement en installation des équipements de traitement des eaux usées
- favoriser l'accès aux entreprises

Le Vietnam compte 260 zones industrielles offrant environ 3,5 millions d'emplois.

A Bắc Ninh, à l'est de la capitale, la politique des autorités vise à transformer cette province industrielle. Bien situé sur la route de Chine, au riche passé commercial et artisanal, Bắc Ninh compte un grand nombre de parcs industriels de plusieurs centaines d'hectares déjà opérationnels et en projet le long des deux autoroutes qui ceinturent la province. Des politiques très favorables en matière fiscale et foncière sont proposées aux investisseurs étrangers, pour la plupart asiatiques (Corée du sud, Japon...). On compte 13 parcs industriels opérationnels, certains étant encore à cours de construction, d'une superficie totale d'environ 5.000 ha, soit un chiffre très élevé pour cette petite province de 820 km².

Cependant, dans les districts les plus éloignés de Hà Nội, où la terre est bien moins chère, malgré les conditions très alléchantes qui leur sont offertes, la plupart de ces parcs industriels sont à moitié vides, et prennent plusieurs années pour attirer des investisseurs. Le Vietnam n'est pas très attractif sur le plan foncier, comparé à la Thaïlande et la Chine. Ces parcs souffrent par ailleurs de nombreuses carences en matière de gestion, d'attrait en matière de services, d'équipements, d'accès. Sans politique réelle de planification pour regrouper de façon cohérente des entreprises complémentaires au sein de chaînes de production ou de cluster, elles entrent souvent en concurrence les unes les autres, chaque province cherchant à attirer le maximum d'investisseurs. Malgré cela, les Provinces continuent à en construire ou à agrandir les parcs déjà existants, sources de spéculation foncières et de mécontentement villageois qui alimentent les tribunes des journaux. Ces zones sont très consommatrices de terres agricoles et dans un contexte de pression foncière limitent encore plus l'accès au foncier pour les villageois.

Conclusion

Après la gestion centralisée des terres de l'époque collectiviste, l'industrialisation rurale à marche forcée dans le cadre des districts en période de guerre, les années *Doi Moi* ont été marquées par le regain de l'initiative villageoise, la promotion plus ou moins légale et désordonnée de l'auto-construction à vocation résidentielle et industrielle et l'urbanisation « *in-situ* ». Les villages de métier les plus actifs ont pu s'industrialiser grâce à la mise en place de zones artisanales à prix subventionnés ou d'administrateurs locaux ayant fermé les yeux sur les constructions d'atelier illégaux sur les terres agricoles. Le dense tissu de villages de métier s'est élargi, complexifié et diversifié. La production a connu un taux de croissance de 8% par an avec l'ouverture des marchés internationaux et la mécanisation. Un nouveau territoire industriel s'est formé dans les campagnes de façon plus ou moins spontanée, grâce à des politiques incitatives et le dynamisme des artisans qui ont créé une mini-révolution industrielle en une dizaine d'année dans un milieu organisé autour de la riziculture irriguée. Mais à quel coût environnemental et social !

Cependant, dans le contexte de la métropolisation de Hanoi et des villes de province du haut-delta, l'intégration de ces villages pose de graves enjeux. La mise aux normes des conditions de production est difficile pour le moment dans un contexte de faibles prérogatives des collectivités locales, peu reconnues par leurs administrés, de coûts de production élevés pour les artisans et les entrepreneurs, d'absence de réelle cohésion sociale et d'associations d'artisans et d'entrepreneurs capables de faire entendre leur voix, notamment pour leur accès au foncier. L'intégration dans la ville ne peut se faire que si les prix du foncier artisanal dans les périphéries des villes est stabilisé et si les projets d'aménagement des villages sont pris en compte dans les Plans d'Occupation des Sols des villes et plus largement dans les Schémas directeurs des provinces. .

Selon un responsable du service de l'Industrie de la province de Bac Ninh, l'avenir des villages de métier est très incertain. La flambée du prix des terres constructibles (inaccessibles aux artisans dans un contexte d'économie de marché), les problèmes environnementaux insolubles selon lui dans les villages et la dilution de la société villageoise avec la disparition des terres agricoles et l'arrivée de nombreux migrants qui s'installeront dans les communes à la périphérie des villes, la société villageoise sera déstabilisée et déstructurée annonçant la fin des villages de métier. Pourtant, ce tissu industriel et artisanal a une capacité d'embauche et de maintien sur place d'une population bien plus nombreuse que les zones et parcs industriels qui font rêver les dirigeants des Municipalités...

Bibliographie :

DiGregorio, M., *et al.* (1999). *The Environment of Development in Industrializing Craft Villages*. Working paper. Hanoi: Center for Natural Resources and Environmental Studies, Vietnam National University.

Dac Huu, 2001 - La Phu, Un village de métiers original dans le delta du fleuve Rouge, in : *Village de métier de Ha Tay 2001*-Département de l'Industrie de Ha Tay.

Duchère Y (en cours de parution) - Etat de l'environnement et de sa gestion dans deux villages de métier du delta du Fleuve Rouge, province de Bac Ninh, Graphigéo, 14 p.

Duchère Y. 2009 – *Dynamiques spatiales et dégradations environnementales à Phong Khê (Périurbain de Hanoi)*, Rapport de stage de master IFU, sous-dir. Sylvie Fanchette.

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.

Fanchette S. & Stedman N., 2009 – *A la découverte des villages de métier au Vietnam. Dix itinéraires autour de Hà Nội*, Hà Nội, Ed. The Gioi, 324 p.

Fanchette S. & Nguyen Xuan Hoan, 2009 – « Un cluster en expansion : les villages de métier de meubles d'art de Đông Ky, réseaux sociaux, dynamiques territoriales et développement économique (delta du Fleuve rouge – Vietnam) », *Revue Moussons* n° 13-14 spécial "Vietnam : Histoire et perspectives contemporaines", Aix en Provence, pp. 243-268.

Gourou P., 1936 – *Les paysans du delta Tonkinois*. Paris, École française d'Extrême-Orient, Éditions d'Art et d'Histoire, 666 p.

Monre (Ministry of Natural Resources and Environment), 2008. *National State of environment 2008. Vietnam Craft village Environment*, Hà Nội, 98 p.

Nguyễn Quý Nghi, 2009 – *La reconfiguration des districts industriels au Vietnam. Du monde local au monde global, une analyse sociologique des mutations d'un village de métier*, Doctorat de Sociologie, Université Louis Lumière 2, 384 p.