

La ville de demain : réformes territoriales et projets urbains

S. Fanchette, C. Musil, P. Moustier, Nguyễn Thị Tân Lộc

Depuis la fin des années 2000, le gouvernement vietnamien a décidé d'accélérer le processus d'intégration du Vietnam dans la mondialisation et de lui donner une capitale à la hauteur de ses ambitions. Il a, d'une part, élargi le territoire de la province-capitale, financé un schéma directeur pour la construction de Hà Nội à l'horizon 2030 avec prévision pour 2050 et mis en place toute une série de réformes foncières et administratives pour donner aux provinces les moyens d'aménager leur territoire, et « libérer » les terres agricoles pour les rendre constructibles. De nombreuses réformes financières visent à faciliter l'investissement étranger dans ce pays en transition vers l'économie de marché.

« À l'échelle urbaine, l'insertion dans la mondialisation se traduit par une requalification des centres (avec l'apparition d'hypercentres verticalisés, porteurs des signes de modernité urbaine) et la structuration des périphéries (villes nouvelles, parcs technologiques, grands centres commerciaux et zones industrielles). Il en résulte de nouveaux rapports centre-périphérie, portés par des modes de fabrication urbaine spécifiques liés à l'internationalisation » (GOLDBLUM et FRANCK, 2007). Pour moderniser la capitale il est question de supprimer toutes les formes de ruralité et d'informalité propres à cette ville fondée sur un substrat de villages. Ainsi, les petits marchés de quartier et la vente de rue sont bannis du centre-ville et des artères les plus importantes.

Les modèles urbains apportés par les investisseurs organisent la ville autour d'un système autoroutier dense, valorisant la voiture individuelle, qui doit relier les différentes rocade autoroutières, le centre-ville, les nouvelles zones urbaines, les parcs industriels et les villes satellites. Les périphéries urbaines sont devenues les nouvelles frontières des villes et de la globalisation, car elles accueillent les activités dont les villes se débarrassent, mais surtout que les pays occidentaux délocalisent, et sont le lieu privilégié d'intervention de nombreux investisseurs. Ces zones autrefois considérées comme l'hinterland agricole des grandes villes sont devenues l'hinterland industriel des grandes villes et, donc, du monde globalisé (LEAF, 2008).

Cependant, de nombreux experts remettent en cause la validité des schémas directeurs pour le Vietnam dans le contexte du désengagement de l'État, de la fragmentation des pouvoirs au sein de la province-capitale, 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 schéma directeur 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

La ville de demain : réformes territoriales et projets urbains

appliquer, les collectivités locales manquant de moyens de coercition, d'expertise, de finances après plusieurs décennies de planification autoritaire (WILSON, 2009). M. LEAF (2008) dénonce, avec d'autres spécialistes de l'urbanisation en Asie du Sud-Est (Shatkin en 2008 pour le cas de Manille), la privatisation de la planification urbaine et péri-urbaine, caractéristique commune à tous les pays de la région, à travers des schémas directeurs conduits par des entreprises privées qui sont à l'origine de la mise en place de mégaprojets urbains.

De même, pour M. LEAF (1999), la contradiction de la politique d'aménagement urbain du gouvernement vietnamien repose sur le fait que son administration se comporte comme si elle maîtrise le développement urbain à travers tout un arsenal de lois, de schémas directeurs, qu'elle contrôle les pratiques de la population en matière de construction et d'accès au foncier, alors que le financement de l'aménagement planifié repose essentiellement sur des mégaprojets étrangers. Ainsi les réformes de l'État en matière d'aménagement s'orientent vers une amélioration des conditions de l'investissement étranger pour mieux intégrer le Vietnam dans l'économie mondiale, tandis que la gouvernance locale s'attache à contrôler le développement très rapide de la construction informelle locale.

Élargissement territorial d'une métropole internationale

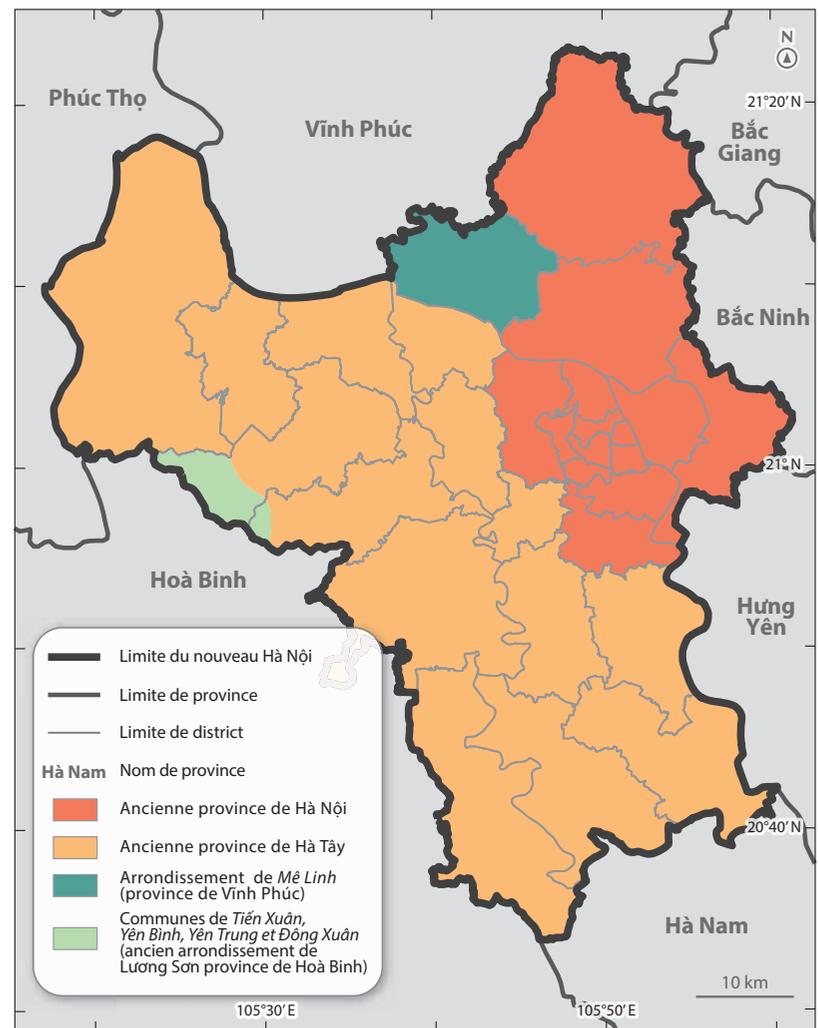
• Renforcement du pouvoir de la capitale à l'échelle locale, nationale et régionale

En août 2008, le gouvernement vietnamien a décidé d'étendre les limites administratives de la province-capitale en annexant la province occidentale de Hà Tây, le district de Mê Linh (province de Vinh Phúc) et quatre communes de la province de Hòa Bình. L'annexion de ces territoires a triplé la superficie de Hà Nội (3 300 km² contre 900 km²) et doublé sa population (6,4 millions d'habitants contre 3 millions auparavant) qui reste à 60 % rurale (figure 11). Cette extension s'explique par une volonté politique de l'État de faire de Hà Nội une ville « mondialisée » et de limiter les obstacles à la mise en valeur de la capitale, notamment le contrôle du foncier. Ce choix hautement politique remet en cause le processus de décentralisation en cours, l'État cherchant à contrôler la politique d'aménagement de la province de Hà Tây, connue pour la gestion erratique de ses terres distribuées sans discernement à de nombreux promoteurs fonciers, en l'intégrant administrati-

vement dans la capitale. Cette dernière risquait de rentrer en concurrence avec la province-capitale. Après plusieurs décennies de politique anti-urbaine, l'État veut traduire spatialement sa réussite économique en élargissant l'envergure de Hà Nội et marquer son rang dans l'aire régionale des pays de l'Asean.

Depuis les années 2000, de nombreuses réformes foncières, budgétaires et de décentralisation ont renforcé le pouvoir des provinces dans l'aménagement de leur territoire. En effet, la refonte de la loi sur le budget d'État de 2002 (mise en application en 2004) a permis aux provinces d'augmenter leurs sources de revenus autonomes *via* l'application de taxes collectées pour la plupart, liées à l'exploitation du foncier et aux activités économiques à caractère urbain. Puis, en 2003, une refonte de la loi foncière affecte aux provinces le droit de changer l'usage des

Figure 11 – ANCIENNES ET NOUVELLES LIMITES DE HÀ NỘI



Source : dessin C. MUSIL à partir information ministère de la Construction

sols et de convertir les terres agricoles en terres constructibles (loi foncière 2003, art. 36). Enfin, en 2006, par le décret 108, le ministère de la Planification et de l'Investissement a transféré aux provinces une partie de son pouvoir d'approbation des projets d'investissement sur leur territoire (en deçà de 75 millions USD) (LABBÉ et MUSIL, 2011). Ces nombreuses mesures profitent aux provinces qui connaissent une industrialisation et une urbanisation accélérée et encouragent les autres à stimuler l'activité foncière sur leur territoire.

À partir de 2005, l'ancienne province de Hà Tây a profité de ces nombreuses mesures de décentralisation et a simplifié les procédures administratives et minimisé les obstacles à l'investissement sur son territoire. Les autorités ont également facilité l'accès aux terres agricoles stratégiquement situées à proximité de Hà Nội aux acteurs du développement immobilier. Elles ont aussi mis en place de nouvelles politiques visant à accélérer la libération des terres par la création d'un fonds de dédommagement des agriculteurs expropriés. Ces mesures ont eu un impact significatif sur la croissance des investissements et de l'activité foncière sur le territoire de cette province.

En 2008, les projets de développement résidentiel approuvés sur le territoire de Hà Tây ont dépassé en nombre, superficie et capital investi ceux de même type approuvés sur le territoire de Hà Nội (*Vietnam Economic Times*, April 2008). En effet, les projets urbains sur le territoire de la capitale souffrent de nombreuses lourdeurs administratives conjuguées au manque de disponibilité de terres constructibles et à la valeur beaucoup plus élevée des terrains à Hà Nội que dans les provinces limitrophes. Par ailleurs, le marché immobilier est contrôlé par les entreprises d'État ou anciennement publiques, bénéficiant de relations étroites avec les autorités gestionnaires des sols à urbaniser. Dans un contexte où une large part de la création de richesses repose sur l'accès aux terres urbanisables, l'absorption de Hà Tây a permis aux individus les mieux connectés au pouvoir de s'enrichir très rapidement. L'apposition du sceau « Hà Nội » sur de vastes territoires à l'ouest de la ville a provoqué une augmentation vertigineuse de leur valeur foncière (LABBÉ et MUSIL, 2011).

• Les moyens territoriaux et urbanistiques d'un projet de métropole

Dotée d'un territoire élargi, la province-capitale cherche, à travers le schéma directeur de 2011, à donner les grandes orientations de l'aménagement de cette future métropole qui, à l'horizon 2030, devrait contenir 10 millions d'habitants, et tenter de donner une image projetée du développement socio-économique

de son territoire. La métropole de 2030 sera constituée de deux types d'espaces, aux densités démographiques et aux fonctions variées, adaptés, en principe, aux contraintes qu'impose sa situation dans une région deltaïque, fortement sujette aux risques d'inondation (planche 20) :

- la zone urbaine densément peuplée concentrera plus de 7 millions d'habitants sur 32 % de la superficie de la ville en 2030, soit 65 % de la population. Elle sera composée de la ville centrale existante et de ses extensions. La zone péri-urbaine localisée entre les périphériques 3 et 4, jusqu'à la rivière Đáy, sera complètement urbanisée. Les projets de quartiers urbains sont là pour répondre à des demandes : celles réelles, de l'économie de l'investissement, celles convenables à annoncer, faire du logement. Ces quartiers se développent actuellement entre les périphériques 3 et 4 et le long des axes de communication, telle la ville de An Khánh Nord, rebaptisée Splendora, située le long de l'autoroute Lãng Hòa Lạc. Cinq villes satellites seront construites dans un rayon de 20 à 30 km et reliées entre elles et au centre-ville par un réseau autoroutier de grande envergure. Elles vont concentrer théoriquement le gros de la création des emplois industriels, notamment dans la ville technopole de Hòa Lạc qui sera dotée d'un parc industriel de plus de 1 500 ha en cours d'achèvement ;
- un « corridor vert » devrait être maintenu dans les vallées des rivières Đáy et Tịch, sujettes à des risques élevés d'inondation, entre la ville compacte et les villes satellites. Le concept de corridor vert peut être considéré comme un élément de « marketing » du territoire pour répondre au discours ambiant du développement durable, de la ville verte, des équilibres entre compacité et étalement (compacité de l'urbain, étalement des espaces verts ou à conserver en l'état pour y maintenir une agriculture, des activités artisanales...).

Le corridor vert, un aménagement déconnecté des dynamiques foncières métropolitaines?

Le concept de « corridor vert » constitue l'un des principaux partis pris d'aménagement du schéma directeur à l'horizon 2030 derrière la volonté étatique de développer sur le territoire municipal un chapelet de villes satellites. Deux millions de ruraux (sur les trois que comptera la province) vivront dans les villages d'agriculteurs ou d'artisans de ce corridor. Dans cet espace à plus faible densité,

- 40 % des terres seront destinées à l'agriculture intensive, aux parcs et zones de conservation de la biodiversité et du patrimoine culturel. Tout développement urbain et industriel y sera proscrit et l'on compte y maintenir 40 000 ha de terres agricoles pour assurer l'autosuffisance alimentaire ;

La ville de demain : réformes territoriales et projets urbains

- dans les 28 % restants, des clusters de villages très développés s'adonneront à l'artisanat et à la transformation des produits agricoles ;
- trois éco-villes d'environ 60 000 habitants (Phúc Thọ, Quốc Oai, Chúc Sơn) seront édifiées à l'intersection de l'autoroute « plantée » qui traversera la province du nord au sud et des trois transversales est-ouest. Ce sont les seuls endroits où cette autoroute sera urbanisée. De faible densité, ces villes seront aménagées avec de nombreux espaces verts, notamment aux abords des rivières et des cours d'eau, axes de drainage essentiels en période de mousson.

La conservation d'une partie des espaces ruraux et verts constitue un critère majeur pour assurer le développement durable de la capitale vietnamienne. Il prend en compte à la fois sa vulnérabilité face aux inondations, mais aussi la nécessité de maintenir des terres cultivées pour l'alimentation en produits agricoles de la capitale, des villages de métier et des espaces verts pour des raisons socio-économiques et environnementales. On a vu, chapitre 1, combien les vallées des rivières Đáy et Tịch étaient vulnérables en cas de diversion d'une partie de la crue du fleuve Rouge, notamment parce que plusieurs milliers d'habitants se sont installés dans les zones non protégées par les digues. La protection contre les inondations fluviales et pluviales de la province de Hà Nội élargie constitue ainsi un des enjeux majeurs pour les autorités municipales.

Toutefois, le schéma directeur à l'horizon 2030 ne prévoit pas de faire de ces espaces des « sanctuaires ». Au contraire, l'idée proposée est de laisser une certaine flexibilité dans l'évolution de ces zones tout en les maintenant à distance de la pression urbaine, mais aussi de l'étalement des villages urbanisés. En outre, la gestion du territoire de Hà Nội devrait s'appuyer sur la loi de la capitale devant être promulguée en 2012 (MUSIL, 2011). Cependant, le maintien par la simple réglementation d'un « corridor vert » dans la zone inondable des rivières Đáy et Tịch où la construction est par principe limitée, notamment celle en hauteur, paraît bien vulnérable. La conservation, somme toute flexible, de cet espace se trouve fragilisée par les dynamiques foncières métropolitaines, par des choix politiques réversibles et par une économie urbaine en pleine expansion.

• Un concept mou aux délimitations floues

Tout d'abord, le concept du corridor n'est pas très clair dans la volonté de maintenir l'agriculture, notamment modernisée, sans hypothéquer son développement, ceci dans un contexte de développement économique, fondé sur les investissements obtenus par les plus-values foncières.

Par ailleurs, la délimitation du corridor vert manque de précision : il n'existe aucune carte détaillée, au maillage communal, de ses limites. Formé d'espaces diversifiés en matière de vulnérabilité aux inondations, il nécessiterait une législation en matière de construction plus adaptée aux différents milieux. En effet, trois zones se dégagent grossièrement. La zone vulnérable aux risques d'inondation correspond à celle de l'enneigement des deux vallées Đáy et Tịch en cas de dérivation de la crue du fleuve Rouge (planche 20), tandis que l'interfluve et les espaces localisés entre les villes satellites et la zone ennoyée sont moins soumis aux risques.

Cela constitue en lui-même un gage de vulnérabilité pour l'aménagement de la province, puisque la puissance publique ne dispose pas d'éléments francs pour négocier le développement résidentiel et industriel avec d'éventuels promoteurs. Ce flou est sujet à de trop grandes possibilités d'arrangements et de flottements.

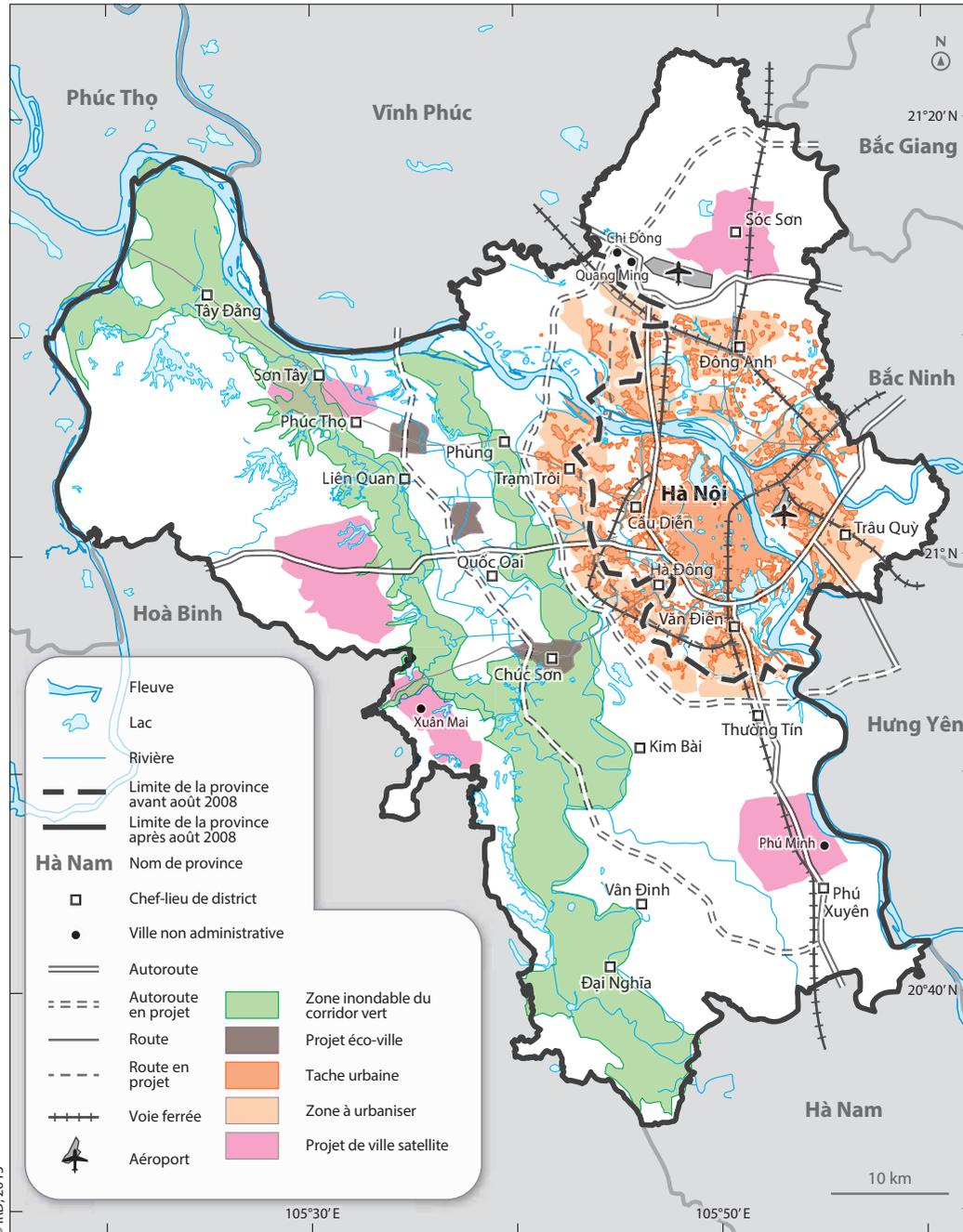
Par ailleurs, au sein de ce corridor vert, plusieurs types de systèmes de peuplement sont projetés : trois éco-villes, des clusters de villages de métier, des villages à l'agriculture intensive, les deux derniers n'étant pas localisés. On peut s'interroger sur l'incompatibilité de leurs objectifs sur le terrain. Ainsi se posent effectivement les questions des limites spatiales, de la réglementation de la hauteur et la densité des nouveaux quartiers, mais surtout du contrôle et des dispositifs contraignants pour éviter l'expansion urbaine incontrôlée dans ce corridor dont une partie est vulnérable aux inondations.

• La vocation agricole et environnementale d'un espace en voie d'industrialisation

Le corridor vert est présenté sur les cartes à petite échelle comme étant à vocation principalement agricole ou environnementale. Or, l'analyse des statistiques des services de l'industrie (tableau 3) et nos enquêtes de terrain montrent qu'une partie du corridor vert est déjà densément habitée, avec des plateformes industrielles et à vocation non agricole.

La zone interfluve est occupée par de nombreux villages, dont certains sont de métier (46 villages avec près de 45 000 actifs en 2003) et demandeurs d'espaces pour industrialiser et étendre leur production. Par exemple, le cluster de meubles en bois de Hũu Bàng compte 15 000 ouvriers et artisans répartis dans une dizaine de villages. Une zone industrielle informelle de plus de 10 ha y a même été construite en 2006 sans aucune autorisation, preuve du besoin en terre de production et du dynamisme de l'autoconstruction qu'aucune autorité ne peut arrêter. On y trouve aussi des espaces industriels formels, tels le parc industriel de

Zone inondable dans le corridor vert et utilisation des sols projetée dans la province de Hà Nội



© IRD, 2015

Sources : Master Plan 2010 PPJ

La ville de demain : réformes territoriales et projets urbains

Thạch Thất-Quốc Oai (150 ha), les zones industrielles de Phúc Thọ (40 ha), de Phùng Xá (84 ha), de Đông Phương Yên (60 ha), de Quốc Oai (72 ha), de Tiên Phương, de Ngọc Liệp (36 ha), de Yên Sơn (23 ha) ou celle de Nam Phúc Thọ (100 ha) en projet dans le schéma directeur.

Ce processus d'industrialisation initié à la fois « par le bas », dans les villages de métier, ou « par le haut », dans les zones industrielles est très consommateur de terres, d'eau et pollue l'environnement. Ces activités entraînent dans leur sillage le développement de commerces et de services, demandeurs d'espaces, et des migrants qu'il faut aussi loger sur des terres déjà limitées.

Le tableau ci-dessous a été réalisé à partir de la carte des risques d'inondation de l'ancienne province de Hà Tây, des données du recensement de la population de 2009 au maillage communal et des données des districts pour la superficie des communes et les zones industrielles.

Dans la zone inondable, des projets urbains existent déjà, telle la zone industrielle de Ngọc Hoà dans le district de Chương Mỹ, celle de Đại Nghĩa (30 ha) dans celui très vulnérable de Mỹ Đức ou celle de Thanh Mỹ-Xuân Sơn en cours de réalisation dans la zone inondable de la rivière Tích dans le district de Sơn Tây. Dans la zone inondable de la rivière Đáy, on compte 55 villages de métier dans lesquels travaillent plus de 33 500 ouvriers en 2003, tandis que dans celle de la Tích on en compte 14 occupant plus de 10 000 ouvriers. 38 % des artisans recensés en 2003 dans la province de Hà Tây vivent dans la zone inondable.

Le long de la rivière Đáy, de nombreux villages ont développé des activités artisanales à l'époque où celle-ci était encore navigable, avant 1932, car les matières

premières originaires des montagnes du nord du pays y transitaient et l'on trouvait des marchés où les artisans pouvaient en acheter et vendre leurs produits. Ainsi, le long des digues de la Đáy, les villages producteurs de produits alimentaires, de vanneries, de chapeaux coniques se succèdent. On compte 55 villages de métier occupant plus de 63 000 artisans et ouvriers.

De même, les riches rives alluviales de la zone hors digue étaient propices à la culture du mûrier hôte du ver à soie, ce qui explique la vocation pour la fabrication de soieries des villages de la Đáy. Ils exercent une forte pression sur ces terres pour étendre leur espace de production artisanale ou industrielle. Les villages de métier les plus industrialisés ont aménagé des sites artisanaux d'une à deux dizaines d'hectares pour délocaliser les entreprises les plus polluantes et mécaniser les plus dynamiques. On en compte 25 en activité ou en cours de construction et localisées dans le corridor vert.

Selon le schéma directeur, 28 % des terres de la province de Hà Nội, soit 41 % du corridor vert, sera destiné aux clusters de villages de métier et à la transformation des produits agricoles. Si ce chiffre est élevé, il ne prend pas en compte la réalité de l'utilisation actuelle de l'espace productif artisanal qui est fortement lié à l'agriculture intensive du riz (voir chapitre 7).

Il apparaît compromis dans ce contexte de forte pluri-activité et de multi-usage des sols, système adapté à la vulnérabilité du delta et à la très forte pression démographique (plus de 1 000 hab./km² en zone rurale), de diviser le corridor vert en une partie strictement agricole et « verte » et une autre plus industrielle et artisanale. L'artisanat et l'agriculture sont profondément imbriqués spatialement et socialement.

Tableau 3 – OCCUPATION DE L'ESPACE ET ACTIVITÉS DANS LES DIFFÉRENTES ZONES VULNÉRABLES OU NON AUX INONDATIONS CORRESPONDANT À L'ANCIENNE PROVINCE DE HÀ TÂY

Type de communes selon vulnérabilité	Nombre de communes	Population en 2009	Superficie communes	Population (2009) %	Superficie province %	Village métier N°	Artisan N°	Parc industriel N°	Zone industrielle N°	Site industriel N°
Communes non vulnérables	183	1 303 895	109 806	49	48	227	142 664	Sans info.	Sans info.	Sans info.
Communes zone interfluve	24	214 287	15 742	8	7	46	44 837	3	4	10
Communes en partie inondables Tích	17	127 153	12 007	5	5	18	12 260	3		4
Communes inondables Tích	26	213 496	25 174	8	11	14	10 043		2	1
Communes inondables Đáy	57	399 431	41 345	15	18	55	33 648	1	4	3
Communes en partie inondables Đáy	57	383 800	23 928	15	10	55	63 774	2	7	7
Total	340	2 642 062	228 002	100	100	415	307 226			

Source : Carte de la distribution des digues et des zones de ralentissement des crues de la province de Hà Tây et enquêtes S. Fanchette

• La dorsale économique nord-sud en contradiction avec les objectifs du schéma directeur

Avant l'élargissement de la province de Hà Nội et l'annonce d'un schéma directeur, en 2007, le groupe d'investisseurs Nam Cường a déposé un projet de construction d'une route, dorsale économique nord-sud, de 63,3 km de long et de 42 m de large, aux autorités de la province de Hà Tây. Cette route localisée entre le périphérique 4 et la route Hồ Chí Minh a pour but de contourner le centre-ville de Hà Nội et de relier l'ouest de la province de Hà Tây à la province de Vinh Phúc au nord et la nationale 1 au sud. Elle devait alors être financée selon le système BOT (Build Operate Transfer) « terres contre infrastructures » (voir plus loin), la province de Hà Tây octroyant à l'investisseur le bénéfice de l'expropriation à faible prix et de l'usage de 19 000 ha de terres pour financer la construction de la route. Cette large surface devait être aménagée par de nombreux investisseurs vietnamiens et étrangers (20 projets de zones résidentielles, zones industrielles, zones écologiques étaient prévus...) qui auraient acheté les droits d'usage foncier au groupe Nam Cường. La plupart des communes qui auraient dû être affectées par ces projets (environ 120) ont plus de 60 % de leurs terres cultivées (planche 21), ce qui montre le rôle encore élevé de l'agriculture dans l'économie locale. De nombreux villages de métier auraient dû être encastés dans les projets résidentiels et perdre l'intégralité de leurs terres.

En mars 2008, quelques mois avant l'intégration de Hà Tây par Hà Nội, peu de ces projets avaient été approuvés par les autorités de Hà Tây, bien que la plupart étaient considérés comme étant situés dans des zones favorables à l'aménagement. Le parc industriel de Phú Nghĩa a été construit depuis lors, et en activité. Le groupe Nam Cường devait, par l'intermédiaire d'une de ses filiales, la société Nacimex, aménager 3 000 ha dans le district de Thạch Thất. L'ensemble du projet de BOT a été largement revu à la baisse, puisqu'en 2010 on ne comptait plus que quatre zones résidentielles pour financer la route, sur une superficie de 3 150 ha : les *khu đô thị mới* Thạch Phúc de 500 ha, celle de Quốc Oai de 1 100 ha, celle de Thạch Thất de plus de 900 ha et enfin celle « écologique » de Chương Mỹ de 750 ha. Les bénéfices retirés de la construction de ces zones résidentielles devaient financer la construction de la route évaluée alors à 7 700 milliards de VND. Or, pour rentabiliser leurs investissements, les promoteurs édifient des quartiers denses, dont une partie est construite en hauteur, ce qui est en contradiction même avec l'utilisation du corridor vert tel que promu dans le schéma directeur : cette dorsale nord-sud est sensée n'être urbanisée sur ses abords qu'aux trois intersections avec la route nationale 6 à Chúc Sơn, l'autoroute Lãng Hòa Lạc-Quốc Oai et la route nationale 32 à Phúc Thọ, les trois villes écologiques du corridor vert.

Après la signature du schéma directeur en juillet 2011, les projets de Nam Cường sont remis en question. Le projet de zone résidentielle de Thạch Phúc, localisé au nord de la dorsale nord-sud, a été annulé en juillet 2012, car il est localisé dans le corridor vert. Toutefois, la construction de la route est en cours depuis le 7 juin 2008, date du lancement du projet dans la partie septentrionale de la route. En décembre 2011, 7 km de routes sont déjà en cours de préparation dans le district de Phúc Thọ, 16 ha ont déjà été expropriés pour la construction de la KĐT M de Thạch Phúc et les travaux pour la construction du pont au-dessus de la route Lãng Hòa Lạc ont démarré. Ces travaux ont coûté 1 000 milliards de VND, soit 47,6 millions USD à l'investisseur (*Hà Nội Mới online*, 21-12-2011).

Sur le plan hydraulique, un autre problème se pose. En effet, cette autoroute « plantée » reliée à la rive gauche du fleuve par un pont débute rive droite, au nord du district de Phúc Thọ, et plus précisément dans les communes de Văn Phúc et de Xuân Phú, localisées dans la zone non protégée par la digue, à proximité de l'écluse qui ferme l'entrée de la rivière Đáy au fleuve Rouge. Cette zone de rétention de la crue est la plus vulnérable de la vallée en cas de dérivation du fleuve Rouge.

Une armature urbaine très consommatrice en ressources foncières

Le schéma directeur pour 2030, visions 2050, laisse entendre que le futur de la planification de Hà Nội passera par le développement d'un territoire polycentrique articulé autour de cinq villes satellites et par la valorisation de ses espaces ouverts. L'ambition portée par le régime socialiste pour sa capitale se double d'une volonté d'y développer un vaste réseau de transport routier. La modernisation de ce réseau est envisagée d'une part pour favoriser le développement économique de l'aire métropolitaine, renforcer l'accessibilité de la capitale et son intégration régionale, et d'autre part pour résorber les problèmes de congestion chroniques qui affectent depuis une vingtaine d'années les arrondissements centraux et péri-centraux de Hà Nội.

Au milieu des années 1990, le gouvernement a engagé une politique de grands travaux qui s'est d'abord portée sur l'amélioration des axes routiers existants. Depuis, grâce à l'aide financière et technique internationale, l'action des autorités s'est intensifiée et s'est traduite par une hausse des investissements dans la construction d'équipements (ponts, tunnels, autoponts, rocares périphériques, autoroutes interurbaines, voies en élévation) répartis sur l'ensemble du territoire

La ville de demain : réformes territoriales et projets urbains

métropolitain. Alors que la production des infrastructures routières s'effectue à un rythme continu depuis le début des années 1990, la politique de modernisation du réseau de transport s'avère actuellement hypothéquée par deux contraintes majeures : la disponibilité des financements et l'accessibilité à une ressource foncière qui se raréfie et se complexifie en raison notamment du lancement de procédures d'expropriation.

Dans cette contribution, nous montrons que la modernisation du réseau routier, telle qu'elle est envisagée dans les documents de planification, passe inévitablement par une forte consommation en ressources foncières en raison des objectifs fixés par les plans d'urbanisme, du dimensionnement des projets et des modes de financement de ces équipements. En outre, les modalités d'accès au sol et d'acquisition des terrains en vue de la construction de ces infrastructures sont loin de se dérouler dans un contexte pacifié. Dès lors, le foncier s'avère être une contrainte de taille à même de mettre en péril la modernisation du réseau routier et le suivi *stricto sensu* de la planification étatique.

• Le réseau routier : dimension actuelle et extension

Avec la recomposition des limites de la capitale en 2008, les services municipaux chargés de la maintenance des routes ont hérité d'un vaste réseau à entretenir. Sur le territoire métropolitain, la gestion du réseau s'effectue comme suit : les services du Comité populaire ont compétence en matière d'intervention et d'investissement sur les routes provinciales et locales, mais également pour l'ensemble de la voirie contenue à l'intérieur du périphérique 3 (planche 22) ; le réseau des routes nationales et des autoroutes reste sous la responsabilité de l'échelon central. D'après un décret publié en 1999 relatif à la classification des routes, les autoroutes et les routes nationales sont considérées comme essentielles pour le développement économique et social, mais également importantes pour des questions de défense nationale. À ce titre, leur gestion reste dans le giron du ministère des Transports.

En plus d'un réseau routier désormais étendu et difficile à gérer, les autorités métropolitaines ont également à faire face à une augmentation rapide du nombre de motocyclettes et d'automobiles¹. Par conséquent, la circulation dans les arrondissements les plus peuplés de la capitale est difficile et de plus en plus congestionnée. Du côté des pouvoirs publics, l'idée largement répandue est que la congestion routière est certes liée à la hausse des véhicules en circulation, mais également à la vétusté du réseau, au manque de routes et à une mauvaise utilisation du foncier. En 2010, les autorités estimaient que le foncier attribué à la fonction

transport, c'est-à-dire à la voirie, était trop limité, seuls 6 à 7 % de la surface totale des arrondissements urbains lui étaient dédiés.

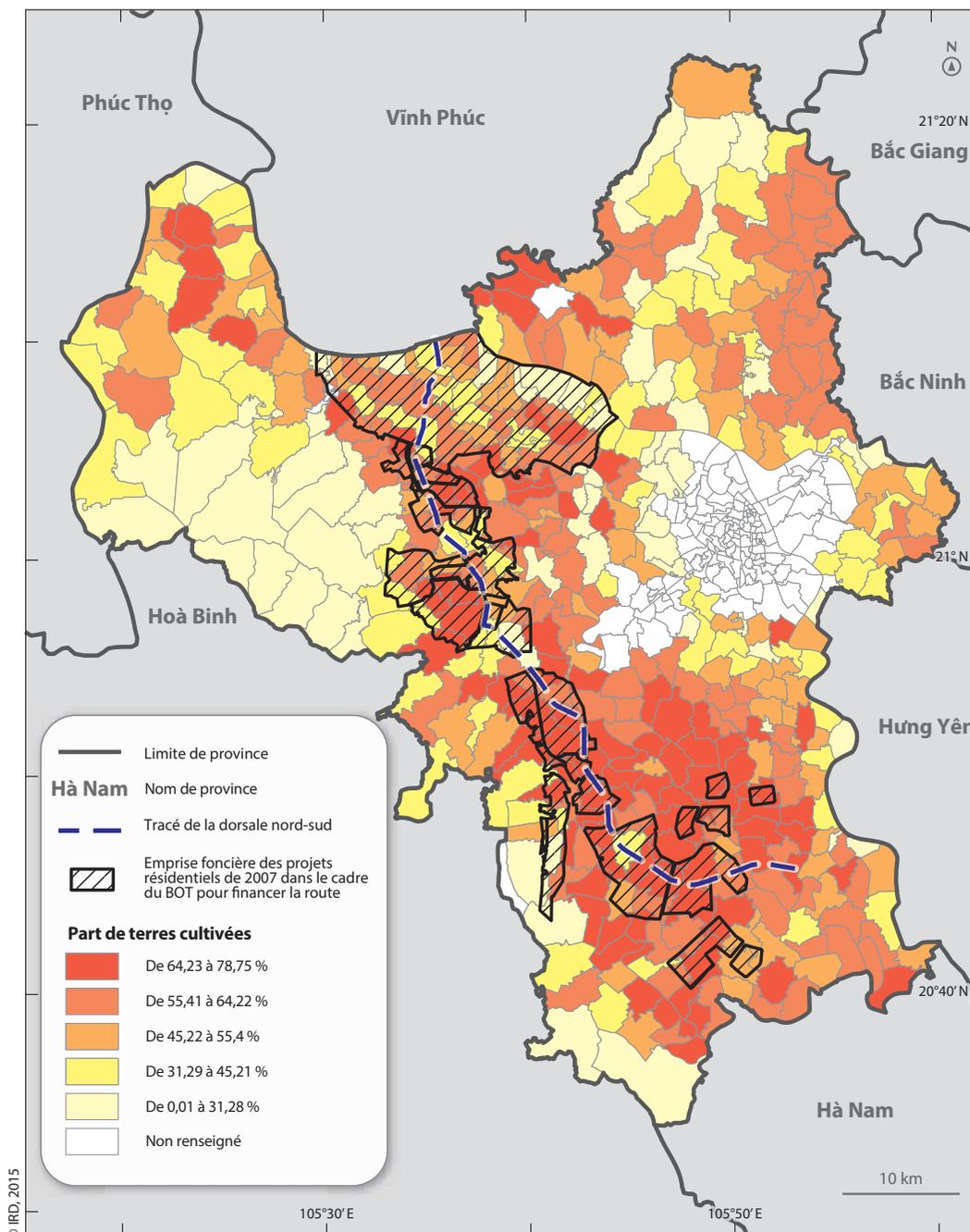
Pour justifier la politique de rattrapage conduite en faveur de la production de routes, les pouvoirs publics fondent leur argumentaire sur des diagnostics produits par des experts étrangers les assistant dans l'aménagement de la capitale. Une étude conduite par la coopération japonaise (HAIDEP, 2007) a ainsi dressé une comparaison du ratio qu'occupent les routes par rapport à la surface de quelques métropoles d'Asie du Sud-Est. Cette étude mettait en perspective le ratio du foncier attribué à la voirie de Hà Nội par rapport à d'autres capitales : à la fin des années 2000, la voirie occupait 4,2 % du territoire de la capitale contre 8,5 % à Bangkok et 12 % à Singapour. Par conséquent, pour enrayer la congestion, la production d'infrastructures routières demeure prioritaire pour les autorités. Les objectifs contenus dans le dernier schéma directeur sont à ce sujet très précis : il s'agit d'atteindre un ratio de 20 à 25 % de la surface des terres urbanisées dédié à la fonction transport d'ici 2030 (POSCO *et al.*, 2011). Dans les documents de planification, l'urbanisation de Hà Nội passe en partie par la construction de nouvelles routes et implique la nécessité de disposer d'une ressource foncière abondante.

• Les tendances de l'évolution du réseau routier et les besoins fonciers

Les besoins fonciers pour le développement du réseau routier sont considérables. Ils relèvent en partie des prescriptions de la planification, mais pas seulement. Les montages techniques et financiers auxquels recourent les autorités pour produire les infrastructures planifiées induisent une consommation accrue de la ressource foncière.

D'ici 2030, le schéma directeur prévoit la construction (et l'amélioration) d'un linéaire routier de plus de 3 500 km (planche 23). Près de 2 000 km de voirie seraient nécessaires à la réalisation des routes pour les cinq villes satellites. Le gouvernement souhaiterait construire et améliorer près de 1 500 km d'autoroutes, de voies radiales et circulaires. En définitive, d'ici 2030, pour un coût estimé à plus de 6,5 milliards USD, la modernisation du réseau routier, tel qu'il est présenté dans le schéma directeur, pourrait nécessiter la consommation de près de 17 000 ha (POSCO *et al.*, 2011, chapitre sur les infrastructures techniques). Le développement de ce réseau réclame de lourds investissements, alors que le budget étatique est limité. Par conséquent, les autorités s'évertuent à diversifier les sources de financement. Jusqu'au milieu des années 2000, le gouvernement s'appuyait principalement sur les crédits de l'aide internationale ; les bailleurs de fonds ont financé

Part des terres cultivées en 2009 et emprise du projet résidentiel autour de la dorsale nord-sud



Sources : Services de l'Agriculture des districts ruraux de la province de Hà Nội en 2009, données collectées dans les districts par Lê Văn Hùng du Casrad Cadastre de la province de Hà Tây, 2007

La ville de demain : réformes territoriales et projets urbains

plus de 50 % des équipements routiers dans le pays entre 2000 et 2005 (WORLD BANK, 2006). Toutefois, en raison des besoins financiers importants, le gouvernement souhaite disposer de sources budgétaires complémentaires. Comme alternative, les autorités ont de plus en plus recours à des partenariats publics-privés, sous forme de *Built Transfer* (BT) et de *Built Operate Transfer* (BOT). Ces partenariats ont également été déclinés de manière singulière à travers un modèle d'échange de « terre contre infrastructure » (*đổi đất lấy hạ tầng*) ; ce montage constitue désormais une spécificité du mode de production des routes à Hà Nội.

Dans ce système, les délégataires obtiennent le droit d'aménager et de commercialiser des concessions foncières en échange de la construction d'infrastructures (routes, mais également équipements publics). Généralement, ces aménagements connexes se concrétisent par le développement de projets immobiliers. Cet arrangement permet à la province de Hà Nội de soutenir le développement de son territoire, tout en limitant sa contribution en capital (LABBÉ et MUSIL, 2011). En 1998, le gouvernement a publié un amendement de la loi foncière de 1993 et introduit les bases légales de ce type de contrat.

Toutefois, ces opérations sont conduites dans des conditions opaques et relèvent d'arrangements entre les autorités et les concessionnaires. Il est difficile de savoir si ce type de montage est généralisé à Hà Nội, mais la planche 23 suggère que la proximité entre le développement des nouvelles zones urbaines (*khâu đô thị mới*) et les nouvelles routes qui se construisent à l'ouest de la capitale n'est pas anodine. En attendant, en dépit du flou qui auréole ce mode de financement et malgré la dissimulation des contreparties qui sont au cœur des négociations entre les investisseurs et les autorités, des certitudes existent et les exemples relatifs à ces pratiques de « terre contre infrastructure » se multiplient.

• Nouvelles zones urbaines : le percement de l'axe Lê Văn Lương

L'une des meilleures illustrations de cet accommodement entre développement immobilier et équipement routier est celle de la construction de la route Lê Văn Lương, située dans l'arrondissement de Hà Đông au sud-est du cœur historique de la capitale, qui reliera à terme la ceinture périphérique 3 au périphérique 4 (planche 23). Construite en parallèle de la route nationale 6, cette radiale a été financée par des fonds privés émanant des principaux investisseurs associés à la construction des nouvelles zones urbaines jouxtant la voie (Galaxy 2, Usilk City, An Hưng/The pride, Dương Nội, Park City, etc.).

Cet exemple est éloquent puisqu'il illustre le lien entre la production des équipements routiers et le lotissement progressif des zones péri-urbaines. Rapidement, entre 2004 et 2011, la commune de Văn Khê a subi de lourdes transformations par la construction de la route concomitamment à la réalisation des tours d'habitation et des lotissements qui agrémentent ces projets immobiliers. Si l'on combine la construction de la route aux réalisations immobilières, la consommation en ressources foncières est considérable ; les 8 km de route s'accompagnent de l'aménagement d'une zone d'environ 300 ha dans laquelle interviennent plusieurs investisseurs aux projets immobiliers distincts.

Outre la production d'infrastructures routières qui s'avère sur le territoire hanoïen particulièrement consommatrice en ressources foncières (en raison de l'étendue du réseau et du gabarit des équipements), les modes de financement, par le biais de partenariats spécifiques, accentuent l'utilisation effrénée du foncier. De plus, cette combinaison entre l'activité immobilière et le développement du réseau routier encourage l'étalement urbain. Par conséquent, dans ce mécanisme de production des infrastructures, le foncier occupe une place de taille et les contraintes relatives à son accès pourraient perturber sérieusement la poursuite de la politique gouvernementale d'équipement. En cela, la ressource foncière apparaît comme une véritable variable d'ajustement pour le développement du réseau routier métropolitain.

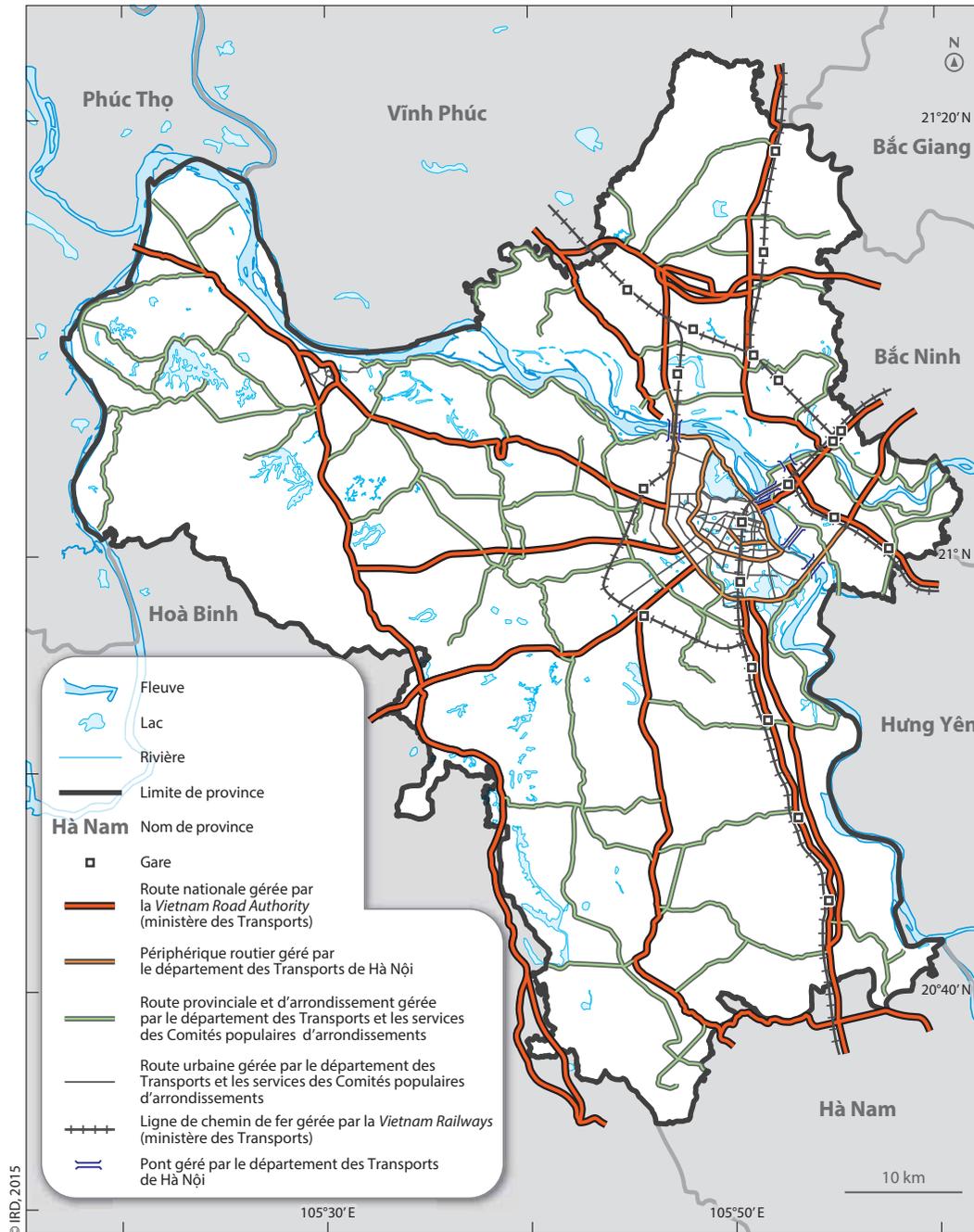
• Le réseau, les projets et les contraintes d'accès aux terrains

En dépit de la capacité des autorités à trouver des alternatives pour le financement des routes, l'accès au foncier reste une contrainte. Les procédures de récupération de terrains pour la réalisation des infrastructures à Hà Nội se soldent constamment par des oppositions brutales des populations affectées par ces opérations (HAN et VU, 2008).

Compte tenu de ces difficultés, certains projets d'équipements figurant dans le schéma directeur suscitent des doutes quant à leur réalisation. En effet, parmi les multiples projets, le plan prévoit entre autres la construction d'un axe monumental, l'axe Thăng Long, reliant le lac de l'Ouest aux monts de Ba Vì à 30 km à l'ouest de la capitale (planche 23). Cet axe sera matérialisé par une route ; son envergure semble démesurée, car certaines sections dépasseraient les 300 m de large avec en guise de séparateur l'aménagement d'une zone récréative.

Toutefois, malgré le dirigisme dont fait preuve le régime vietnamien, ce projet pourrait être compromis, du moins dans sa conception actuelle. Sa réalisation

Le réseau routier et ses différents gestionnaires



Sources : fond cartographique : C. Musil (2010), données : Décret 167/1999/ND-CP sur la gestion des transports et la classification du réseau routier ; Master Plan de Hanoi 2030, vision 2050, PPJ (2010)

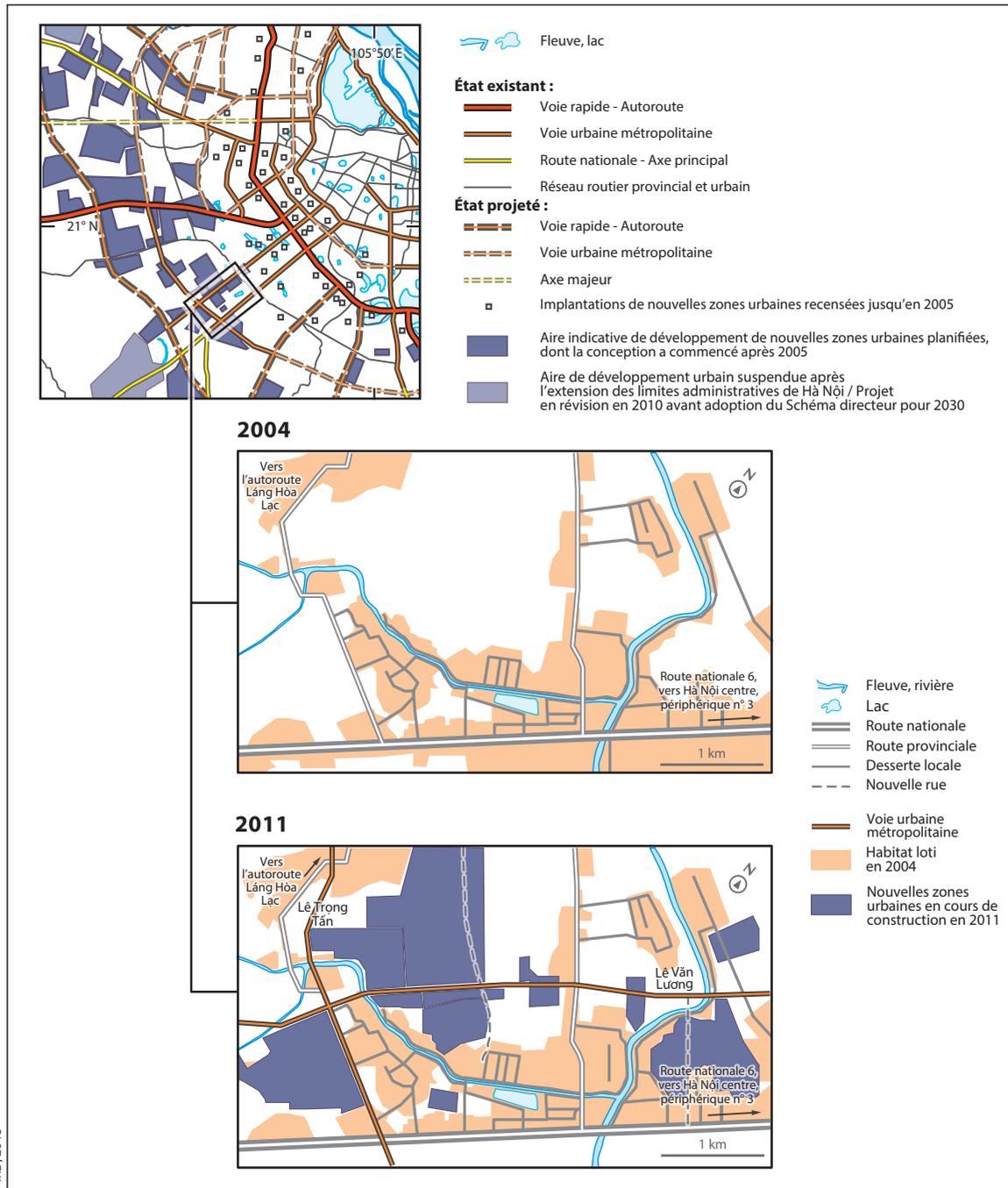
Développement du réseau routier et activités de promotion immobilière en 2011



Sources : fond cartographique : C. Musil (2010), données : relevé de terrain C. Musil ;
 www.khudothimoi.com, www.dothi.net ;
 Master Plan de Hanoi 2030, vision 2050, PPJ (2010)

© IRD, 2015

Construction des équipements routiers et lotissement de l'aire urbaine de l'arrondissement de Hà Đông, commune de Văn Khê (2004-2011)



© IRD, 2015

Sources : fond cartographique : C. Musil (2010), photographies aériennes de 2004 et 2010 (Google Earth), données : relevé de terrain C. Musil, www.khudothimoi.com , www.dothi.net, Master Plan de Hanoi 2030, vision 2050, PPJ (2010)

entraînerait l'expropriation d'un grand nombre de parcelles agricoles, la destruction de zones bâties (comme certaines parties du village de Son Đông), mais également de nouvelles zones résidentielles comme celle de Văn Canh.

Au-delà du coût financier qui serait imputé à cette opération, elle impliquerait également un coût social majeur qui susciterait des réactions violentes de la part des habitants. Bien que ce projet soit inscrit dans le plan, les autorités auront à gérer la contrainte de l'accès au foncier pour pouvoir le conduire à son terme. Le contenu du projet connaîtra sûrement des ajustements en raison des enjeux sociaux qui se dissimulent derrière la question foncière.

La modernisation du réseau routier métropolitain constitue un véritable enjeu économique pour le développement de la métropole hanoïenne. Toutefois, compte tenu des besoins fonciers, des coûts financiers, mais également des coûts sociaux qu'implique la réalisation de ce réseau, des alternatives sont nécessaires pour améliorer la mobilité à l'échelle métropolitaine. Celles-ci apparaîtront déjà à travers une révision des tracés et des gabarits des voies projetées et surtout avec le développement d'un grand réseau d'infrastructures de transport public hors sol.

À travers la blogosphère vietnamienne, tout un e-débat s'est organisé pour commenter l'annexion de la province de Hà Tây par la province-capitale, sur le manque d'information distillée aux habitants de la capitale et des espaces annexés au compte-gouttes et sur le projet de développement de la capitale, tel que proposé par le schéma directeur 2030 (LOUVET-PHAM, 2012).

Ainsi, de nombreux articles, notamment certains rédigés par d'anciens membres du gouvernement, ont mentionné au gouvernement le manque de transparence, la rapidité avec laquelle l'agrandissement de Hà Nội s'est opéré et le manque de professionnalisme de certains services. En effet, des questions telles que l'avenir des terres agricoles de la province annexée, de celles des paysans dans un contexte de bulle foncière ont été posées.

Les critiques se cristallisent sur deux projets : celui du déplacement du Centre administratif national dans le district de Bà Vi, à l'ouest de la province, et celui de l'ouverture de l'axe Thăng Long. « Face à un projet dont la vocation officielle est de rendre la ville de Hà Nội plus visible et plus vivable, mais qui est jugé peu rigoureux, les cyber-citoyens expriment leurs besoins en termes d'aménagement de la ville. Internet fait alors office de support de doléances de la population » (LOUVET-PHAM, 2012).

La « modernisation » du centre de Hà Nội : fin de la distribution traditionnelle *

Localisée au centre d'un large réseau de voies fluviales et terrestres la reliant à la mer de l'Est et les hautes terres, depuis ses origines, Hà Nội ou Thăng Long, ville politique, est aussi une ville marchande (voir chapitre 2). « Thăng Long est née pour le service d'une citadelle royale, mais elle s'est développée par ses marchés » (NGUYỄN THỪA HỖ, 2002). Une de ses caractéristiques est l'interdépendance entre la citadelle royale et le marché populaire, et entre la ville et la campagne. À partir du XVII^e siècle, Thăng Long est d'ailleurs communément désignée sous son nom populaire, apparu sous la dynastie des Trần, de « Kê Chợ », les gens du marché (PAPIN, 2001).

Cette interdépendance entre la capitale et ses périphéries rurales, la création de réseaux marchands courts ont donné à la capitale ce caractère semi-urbain et semi-rural si présent dans les marchés et le commerce de rue. Les nombreuses villageoises qui trottinent dans le quartier des 36 rues, sous le poids de leurs palanches chargées de fruits et de légumes, témoignent de la permanence de ces relations. Ces activités informelles permettent à une population villageoise de se maintenir au village, tout en bénéficiant du marché de consommation urbain et aux populations urbaines modestes de s'approvisionner à prix relativement faibles sur place. L'importance du commerce de proximité participe au dynamisme de la vie des quartiers.

• La diversité traditionnelle des formes de distribution

Actuellement, Hà Nội se caractérise par un commerce de détail très dynamique qui croît à un rythme de 25 % par an sur la période 2006-2010 (Department of Trade, 2011). Au total, selon la même source, en 2009, Hà Nội comptait 183 027 ménages engagés dans une activité commerciale. La diversité de formes de commerce est également caractéristique de la ville, avec une dominance des modes traditionnels : vente de rue, marchés de quartier, planifiés et non planifiés, et le développement de formes modernes de distribution, magasins et supermarchés.

Ainsi, en 2003, 60 % des consommateurs faisaient leurs courses auprès des vendeurs de rue (30 %) ou sur les petits marchés (30 %) tous les jours ou plusieurs fois par semaine (PROJET PRUD, 2003). Les autres modes d'approvisionnement

* P. Moustier et Nguyễn Thị Tân Lộc.

sont les magasins et les supermarchés, qui sont fréquentés de manière plus occasionnelle ; ainsi seulement 4 % des consommateurs vont au supermarché au moins une fois par semaine.

La vente de rue est particulièrement mobilisée par les populations les plus pauvres. Sur un échantillon de 110 ménages pauvres enquêtés en 2004, 95 % s'approvisionnaient en aliments auprès des marchés informels, et 30 % auprès des vendeuses de rue, au moins une fois par semaine, 60 % ne fréquentaient jamais les supermarchés et aucun ne fréquente les supermarchés une fois par semaine. Les achats sur des points de vente informels représentaient 82 % des dépenses alimentaires des ménages. Les consommateurs qui ne fréquentent pas les supermarchés citent les prix, le temps et la distance comme les principales justifications. La possibilité d'achat à crédit favorise également les achats auprès des vendeurs de rue. Par contre, la diversité et la qualité sont citées comme des atouts des supermarchés (FIGUIÉ, 2009). Les marchés représentaient 58 % des quantités de légumes commercialisés à Hà Nội en 2004 ; la vente de rue, 32 % ; les magasins, 9 % et les supermarchés, 1 % (MOUSTIER *et al.*, 2009).

• La vente de rue : un rôle social menacé

Les vendeuses de rue de fruits et légumes étaient estimées à 9 400 en 2006 (3 470 pour les légumes, 5 900 pour les fruits ; ces chiffres se partagent pour moitié entre vendeuses itinérantes et vendeuses attachées à des points de vente informels). Malgré les restrictions à l'activité imposées en 2008 (voir plus loin), leur nombre est en augmentation, puisqu'il était estimé à 6 320 en 2009 pour les vendeuses de légumes en zone urbaine de la nouvelle province de Hà Nội (NGUYỄN THỊ TÂN LỘC *et al.*, 2009).

La plupart des vendeuses de rue sont des agricultrices qui viennent des zones rurales à la périphérie de Hà Nội (89 % des vendeuses de fruits et légumes dans l'enquête de 2006) ; ces chiffres rejoignent ceux de l'étude de TURNER et SCHOENBERGER (2012), qui porte sur les vendeuses de rue pour l'ensemble des produits. Leurs petites exploitations ne permettent pas à leurs foyers de survivre sans revenus complémentaires, ce d'autant plus que les terres agricoles sont grignotées par les projets urbains. Les autres vendeuses de rue (11 %) sont des résidentes de Hà Nội de faibles revenus, comme les retraitées.

Le harcèlement par la police, les amendes et la confiscation des balances sont les principales difficultés auxquelles les vendeuses de rue sont confrontées. Contrastant avec les vendeuses de rue, celles qui exercent sur les marchés de détail

sont originaires de la ville, où elles ont préalablement travaillé dans l'industrie ou le commerce (VAN WIJK *et al.*, 2006).

Le gouvernement du Vietnam, au niveau national et provincial, affiche la volonté de promouvoir la grande distribution, et d'éradiquer la vente informelle. Ces objectifs sont indiqués dans la stratégie du département de Commerce intérieur du ministère du Commerce jusqu'à 2020. La justification est un souhait de « modernisation » et de « civilisation » de la ville (VIETNAM MINISTRY OF TRADE, 2006). Les autorités perçoivent la vente de rue comme problématique en termes de circulation, de qualité sanitaire, d'attraction de migrants illégaux, et de mauvaise image de la ville. Les fondements de cette perception sont discutables (MOUSTIER *et al.*, 2007).

La décision interdisant la vente de rue dans 62 rues de Hà Nội (figure 12) a frappé beaucoup d'observateurs, notamment journalistes (décision 20/2008/QĐ-UBND du 16 avril 2008, puis 46/2009/QĐ-UBND du 15 janvier 2009 concernant 63 rues). Mais la réglementation 36CP sur la circulation dans la ville, en date de février 2003, interdisait déjà la vente de rue. En fait, la nouvelle législation peut apparaître comme plus favorable en reconnaissant la vente de rue comme légale dans certaines rues. Le décret du 16 mars 2007 reconnaît d'ailleurs les commerçants exerçant « des activités indépendantes, permanentes et non enregistrées ». Dans les faits, la décision de 2008 s'est accompagnée de mesures de rétorsion accrues par la police, facilitées par la difficulté que rencontrent les vendeuses de rue à s'organiser comme une association professionnelle (TURNER et SCHOENBERGER, 2012 ; MOUSTIER *et al.*, 2007).

• Une planification des marchés à marche forcée

En 2004, Hà Nội comptait 136 marchés de détail (63 dans les quartiers urbains, 73 dans les districts ruraux), dont 9 de plus de 400 commerçants, 20 entre 200 et 400 commerçants et 102 de moins de 200 commerçants. En 2002, les marchés de détail bénéficiaient de peu d'aménagements : passages étroits, absence de parkings, pas de système d'évacuation d'eau, mauvaise qualité des égouts, absence de système anti-incendie. En 1995, l'incendie du marché Đống Xuân a causé des dégâts de plusieurs milliards de VNĐ (HOANG BANG AN *et al.*, 2006).

Les autorités de Hà Nội ont lancé à partir de 2005 un vaste programme de destruction des marchés non permanents. 188 marchés devaient disparaître entre 2002 et 2005. Cela n'a finalement pas eu lieu, comme l'attestent les chiffres récents sur le nombre de marchés. En 2010, pour l'ancienne province de Hà Nội,

La ville de demain : réformes territoriales et projets urbains

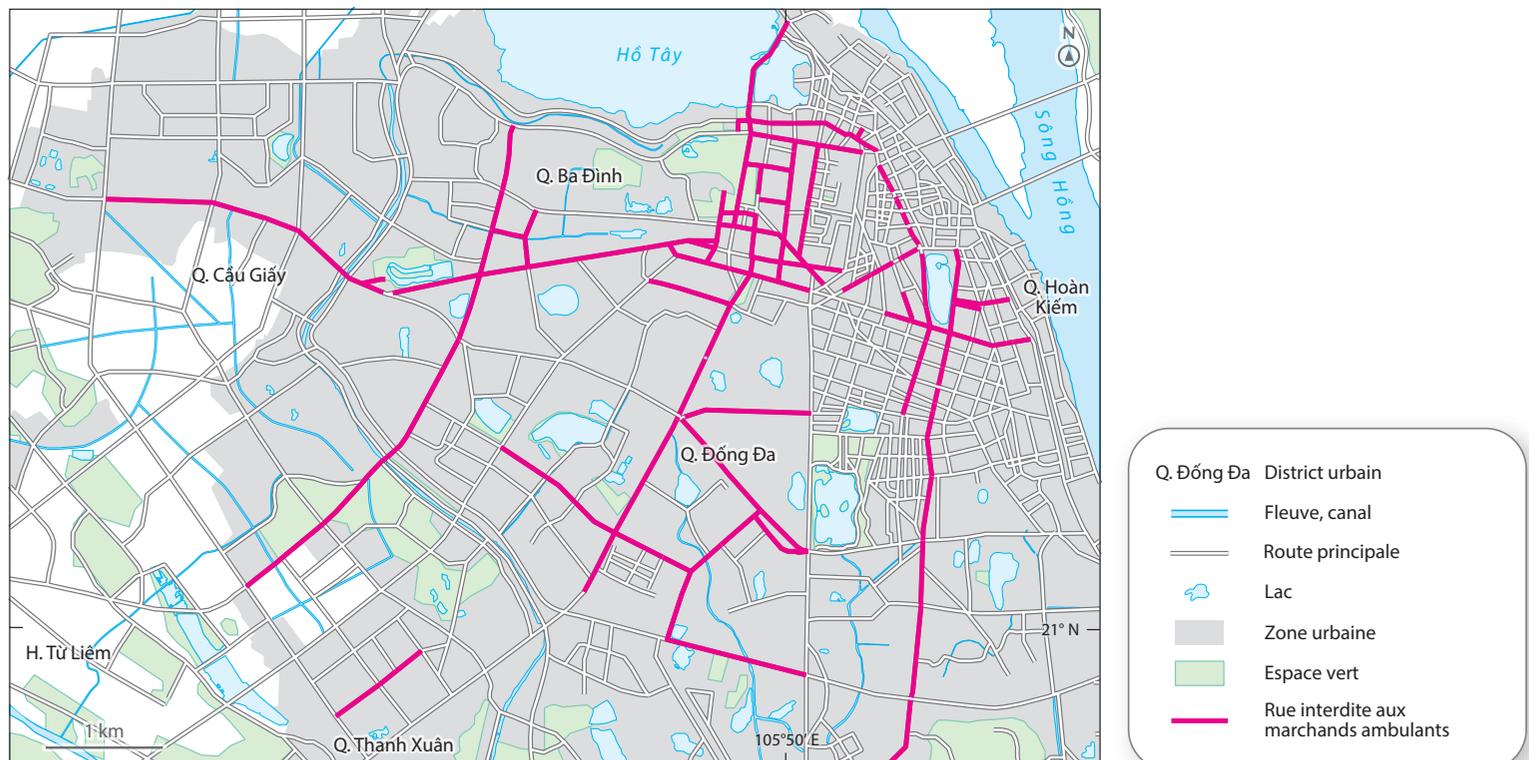
on comptait 163 marchés de détail, et 410 si l'on prend l'ensemble de la nouvelle province. 87 marchés sont situés dans les anciens quartiers urbains², et 101 dans les nouveaux quartiers urbains. 66 sont considérés comme permanents, 213 semi-permanents et 131 temporaires. Le plan du département du Commerce de 2010 à 2030 prévoit que seuls les marchés de plus de 10 000 m² (c'est-à-dire pour les quartiers urbains, Hòm et Đông Xuân), bénéficient d'investissements par les autorités municipales, les autres étant appelés à être remplacés par des supermarchés et magasins (Department of Trade, 2011).

Il semble que malgré leur volontarisme, les autorités se heurtent au dynamisme des marchés non planifiés. On note cependant quelques opérations spectaculaires de réaménagement de marchés. Ainsi, le marché de Hàng Da, très bien situé au nord du quartier des 36 rues où le mètre carré est devenu prohibitif, a été détruit. Un centre commercial a été construit et il était prévu que le premier étage soit utilisé pour le marché des produits frais. Finalement, le nouveau marché a lieu en sous-sol et les vendeurs se plaignent du manque de clients, et des équipements mal adaptés à leurs activités et établis sans concertation (GEERTMAN, 2011 ;

DIGREGORIO, 2012). Le marché de Cửa Nam comme le marché Mỏ ont été aussi détruits, les commerçants déplacés dans des endroits peu adaptés à la vente, avant une hypothétique réinstallation dans un nouvel espace qui va surtout être occupé par de vastes et coûteux ensembles immobiliers et commerciaux. Le marché de Bưởi a été détruit et remplacé par une galerie marchande, mais il reste un espace pour le marché ouvert.

Il existe par ailleurs cinq principaux marchés de gros où viennent s'approvisionner en produits alimentaires frais les détaillants la nuit, entre 2 et 6 h du matin (planche 24) : deux ne sont pas aménagés et sont appelés à disparaître dans la planification du département du Commerce. Long Biên-Bắc Qua, qui reçoit des produits du nord de Hà Nội et de la Chine et constitue le marché le plus polyvalent en termes de denrées (fruits et légumes, tubercules, poisson) ; Ngã Tư Sở, qui reçoit des produits de Hà Tây et Sơn Tây ; Cầu Giấy, qui commercialise surtout les légumes du nord-ouest de la ville ; deux sont aménagés depuis 2004, avec un parking, une couverture, des infrastructures de stockage ; Đền Lừ (appelé aussi Phía Nam), le plus important, situé au sud-ouest de la ville et Dịch Vọng,

Figure 12 – RUES DE HÀ NỘI INTERDITES AUX MARCHANDS AMBULANTS EN 2010



Sources : données Comité populaire de la province de Hà Nội 2010 apportées par NGUYỄN THỊ TÂN LỘC sur le fond cartographique Bản Đồ Du Lịch-Tourist map, 1/23 000, 2007, dessin S. FANCHETTE



© Sébastien Löffler / Neri Pictures

Illustration 8

Un jeune homme fume à côté d'un panneau vantant les mérites d'une prochaine KĐT

D'autres marchés de gros ont été planifiés et aménagés par les autorités, mais ils sont peu actifs : Hải Bối (qui a été transformé en entrepôt), Xuân Đình, Gia Thủy (récemment supprimé), Phùng Khoang, Xuân Phương et Ngũ Hiệp. Par ailleurs, la construction de sept nouveaux marchés de gros est prévue de 2010 à 2015, dont deux de 100 m² (Long Biên, Hòa Lạc), et un de 50 m² (Me Linh), les autres sont de moins de 10 m². Un marché à Phú Xuyên de 50 m² devrait être aménagé entre 2015 et 2020. Des marchés de gros de plus petite taille

fonctionnent également : les marchés Mơ et Hóm-Đức Viên dans le centre de Hà Nội, le marché de Hà Đông, le marché de Đông Anh (marché de jour).

• Le développement des supermarchés et magasins

En Asie du Sud-Est, le développement des supermarchés a commencé dans les années 1980. Il est favorisé par l'accroissement du niveau de vie, l'urbanisa-

tion, le travail des femmes, l'ouverture des pays aux investissements étrangers (REARDON *et al.*, 2003).

Au Vietnam, l'investissement des capitaux étrangers dans le commerce de détail a été longtemps freiné, mais il est rendu possible depuis l'adhésion du pays à l'OMC en janvier 2009.

Il est même fortement encouragé par le gouvernement et les autorités municipales à l'heure actuelle, notamment à travers des appels à projets par des investisseurs étrangers dans tous les quartiers de la ville. Le commerce alimentaire de détail croît à un rythme de 13 % par an, et le commerce moderne à raison de 20 % par an (USDA, 2008).

Les premiers supermarchés sont apparus en 1993 à Hà Nội. En 2010, on y comptait 110 supermarchés dont : un hypermarché (Big C, du groupe français Casino), 2 *cash and carry* (Metro, avec des capitaux allemands), un supermarché Parkson (capitaux indonésiens), et parmi les supermarchés à capitaux exclusivement vietnamiens, 12 supermarchés Fivimart, 8 Hapro, 5 supermarchés Intimex, 2 Unimart. Ces supermarchés sont généralement situés dans des galeries marchandes qui représentent des lieux d'animation pour les citadins, très fréquentés les week-ends.

La part de la grande distribution dans le commerce alimentaire était estimée à 14 % en 2008. Le développement de la grande distribution est plus avancé à Hồ Chí Minh-Ville qu'à Hà Nội. Dans les deux villes, les autorités ont une perception favorable du développement des supermarchés, pour une image moderne de la ville, et le souci d'une meilleure qualité sanitaire des aliments.

Outre les supermarchés, les magasins sont en forte augmentation. Ils font, comme les supermarchés, la promotion de la qualité des aliments qu'ils proposent en rayon (publicité, labels). En 2009, 78 magasins ont été recensés comme points de vente de « légumes sains », 54 gérés par des commerçants, et 24 par des producteurs. En 2008, 54 points de vente avaient été recensés, plus du double du nombre six années auparavant, dont 38 étaient gérés par des producteurs.

Le Vietnam est à un tournant concernant la nature de sa distribution alimentaire. La diversité actuelle des formes de distribution est remarquablement adaptée à la disparité des niveaux et modes de vie de la population. Cependant, cet équilibre est menacé par la planification urbaine et le développement rapide des supermarchés.

Conclusion

Le projet urbain imposé par le « haut » par le gouvernement et la municipalité pour hisser Hà Nội au rang des métropoles asiatiques les plus dynamiques et rendre la capitale verte (*xanh*), culturelle (*văn hiến*), civilisée (*văn minh*) et moderne (*biện đại*), se décline dans plusieurs domaines : la construction de nouveaux quartiers urbains denses, le développement des réseaux de transport pour relier les quartiers centraux aux villes satellites, et le regroupement des zones de commerces dans des *shopping centers* et des supermarchés, symbolisant le nouvelle ère moderne de consommation.

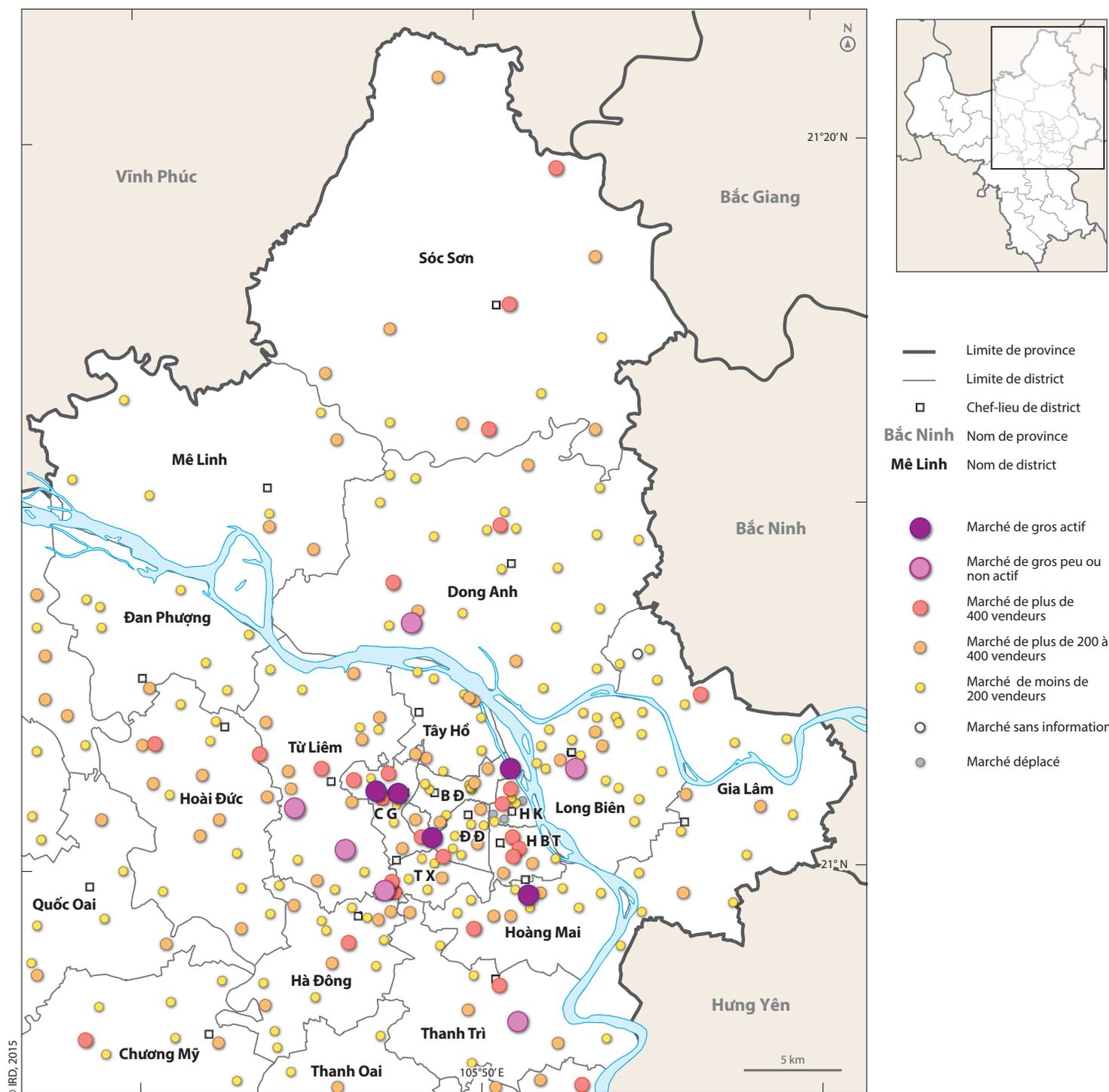
Mue par un processus de métropolisation, la planification étatique prévoit pour le territoire de la ville élargie la construction de centaines de kilomètres de voirie et plus de 100 km de réseau ferré urbain. Par conséquent, les pratiques de mobilité, l'accessibilité dans la ville et les modes d'exploitation des réseaux vont être substantiellement transformés. L'armature urbaine passant d'un monocentrisme à un polycentrisme pourrait inverser le jeu des polarités dans lequel le cœur historique de Hà Nội reste le principal noyau attractif. La périphérie hanoïenne, espace propice à la création de projets immobiliers et industriels fantasmagoriques, pourrait voir le rêve porté par le plan se matérialiser (MUSIL, 2011).

En outre, les changements des modes de vie, d'habiter, de circuler et de consommer d'une partie de la classe sociale aisée hanoïenne vont en ce sens. Pourtant, entre le désir des décideurs politiques contenus dans les plans, les aspirations actuelles de la société urbaine et la mise en œuvre des schémas directeurs, un entre-deux existe. La réalisation des projets n'est pas garantie, les fonds manquent. Pour financer les infrastructures de transport métropolitaines, le gouvernement emprunte d'abord auprès des bailleurs de fonds internationaux.

En contrepartie, ces derniers conditionnent les prêts, orientent leurs financements vers le montage de projets de transport collectif et impulsent une réflexion sur les modes d'organisation et de gestion des déplacements métropolitains, les modes d'habiter et de consommer. Ensuite, les investisseurs privés, bien souvent d'anciennes entreprises étatiques qui ont en partie été privatisées, mais dans lesquelles l'État occupe toujours une place de premier rang, participent à la construction des infrastructures routières.

Pour ces acteurs, il s'agit là de remplir les objectifs du plan sectoriel d'un côté, mais d'obtenir des terrains et des droits à construire de l'autre. Chaque section

Évolution des marchés de gros et de détail (2000, 2004, 2010)



d'autoroute construite sur ce modèle s'accompagne de la construction d'une nouvelle zone urbaine. La diffusion de l'urbanisation le long des axes routiers est donc bien engagée. On comprend alors que le règne de l'automobile se prépare dans une ville principalement moto-dépendante.

En attendant, la fabrication du réseau de transport métropolitain et des zones résidentielles urbaines est hypothéquée par la disponibilité des terres. Dans une métropole où le foncier frise des valeurs rencontrées dans des pays fortement industrialisés, la terre devient un enjeu de première importance qui conditionne l'étalement urbain et ses réseaux (MUSIL, 2011).

Si les grands projets urbains et routiers des investisseurs et de la municipalité sont très gourmands en terres, et notamment les terres rizicoles des villages péri-urbains, ces derniers, eux aussi, dans le cadre de l'urbanisation *in situ* ont besoin de terres pour élargir leur espace résidentiel et productif non agricole. Cependant, l'État et la municipalité cherchent à bannir l'autoconstruction populaire et privilégient les programmes de construction de faction plus moderne et en hauteur, imposant aux échelons administratifs inférieurs le soin de contrôler les extensions villageoises.

1) Entre 2008 et 2009, suite à l'extension des limites de la capitale, le nombre de motocyclettes serait passé de 1,6 à 3,7 millions ; pour les automobiles, on relevait une hausse du nombre de véhicules immatriculés passant de 185 000 enregistrements en 2008 à plus de 300 000 en 2009. A l'heure actuelle, pour une population dépassant les 7 millions d'habitants, plus de 5 millions de motocyclettes et un demi-million d'automobiles seraient immatriculés dans la capitale (*Vietnam Economic Times*, 10/09/2015).

2) Dont 23 dans les quartiers de Long Biên et Hoàng Mai qui ont été créés en 2004 à partir de zones situées dans des quartiers urbains et des districts ruraux.

Petit atlas urbain

Sylvie Fanchette (éd.)

Hà Nội, future métropole

Rupture de l'intégration
urbaine des villages



Collection « Petit atlas urbain »

Sylvie Fanchette (éd.)

Hà Nội, future métropole

Rupture dans l'intégration urbaine des villages

Préface de Rodolphe De Koninck

Atlas réalisé par le service Cartographie

Direction de l'information et de la culture scientifiques pour le Sud (DIC, IRD), centre IRD France-Nord (Bondy)

Réalisation cartographique : Éric Opigez

Coordination cartographique : Éric Opigez

Mise en pages : Marie-Odile Schnepf

Participation financière de l'Institut des métiers de la ville (IMV) de Hà Nội à la rédaction du chapitre 2 et à plusieurs photographies de l'ouvrage

Coordination scientifique et éditoriale : Sylvie Fanchette

Crédit photographique : agence Nôi Pictures, Hà Nội

Couverture : Éric Opigez

Photographie de couverture

Une femme tenant un branchage de pêcher en fleur dans une rue de Hà Nội

© Francis Roux, Nôi Pictures

Ouvrage diffusé au Vietnam par les Éditions Thế Giới

La loi du 1^{er} juillet 1992 (code de la propriété intellectuelle, première partie) n'autorisant, aux termes des alinéas 2 et 3 de l'article L. 122-5, d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause, est illicite » (alinéa 1^{er} de l'article L. 122-4).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon passible des peines prévues au titre III de la loi précitée..

ISBN : 978-2-7099-2156-5



© IRD, 2015