

# Périurbanisation, libéralisation du marché foncier et villages d'artisans.

## Le processus d'extension de Hanoi

**SYLVIE FANCHETTE**

Institut de recherche pour le développement (IRD)  
Centre Île-de-France, UMR 8586 PRODIG  
32 avenue Henri Varagnat  
93134 Bondy CEDEX  
fanchette.sylvie@ird.fr

**RÉSUMÉ.**— Depuis les années 1990, la ville de Hanoi a entrepris un processus de « rattrapage urbain » pour devenir une métropole internationale attractive et contrôler un territoire à la hauteur de ses ambitions urbanistiques. Son extension s'accélère sur les marges rurales densément peuplées, notamment sur plus de 500 villages spécialisés dans des activités artisanales. Dans un contexte d'envolée des prix de la terre, on s'interroge sur la capacité des villageois à accéder au foncier et à développer leurs activités productives, garantes de leur maintien sur place pour éviter l'exode vers la ville.

CONFLIT FONCIER,  
MÉTROPOLISATION,  
PÉRIURBANISATION,  
VILLAGE ARTISANAL

**ABSTRACT.**— Peri-urbanization, the liberalisation of the land market and craft villages. The processes of urban sprawl in Hanoi.— Since the 1990s, Hanoi has embarked upon a process of 'urban catch-up' enabling the city to attain the status of an attractive international metropolis and also to control a territory in keeping with its urban ambitions. Its extension is accelerating over densely populated spaces, and in particular over an area where more than 500 villages have specialized in craft activities. Against a background of soaring land prices, we will consider the ability of inhabitants of these densely populated craft villages to gain access to land and develop their activities, which are necessary conditions for inducing them to stay put, avoiding an exodus towards the city centre.

CONFLICT OVER LAND,  
CRAFT VILLAGE,  
METROPOLITANISATION,  
SUBURBANISATION

Jusqu'au début des années 1990, Hanoi est restée confinée dans un espace limité. Sous l'effet d'une politique étatique dirigiste, de l'absence d'investissements étrangers dans le pays, du faible niveau de vie et d'une croissance démographique modérée, la ville a été contenue dans les quatre arrondissements centraux. Depuis lors, on assiste à un processus de « rattrapage urbain » (Quertamp, 2003) pour qu'elle obtienne le statut de métropole internationale attractive. Son extension s'accélère depuis les années 2000, le développement urbain devenant dorénavant le principal moteur de l'économie.

Suite à la reconnaissance de l'échec de sa politique urbaine des années *doi moi* – ou «renouveau économique» – instaurée dans les années 1980, l'État a

1. *Desakota* est un terme défini par le géographe canadien Terry G. McGee. Il provient de l'indonésien (*desa*: village, *kota*: ville) et caractérise la forme originale des grandes agglomérations urbaines d'Asie. Ces métropoles possèdent généralement des espaces ruraux périphériques à fortes densités de population, notamment en raison de l'activité rizicole qui nécessite toujours une main-d'œuvre abondante.

2. Cet article s'inscrit dans le cadre de deux programmes de recherche :

- L'essor des villages d'artisans : le développement économique, l'industrialisation et l'urbanisation des campagnes dans le delta très peuplé du fleuve Rouge, financé par le FSP2 en Sciences sociales « Appui à la recherche sur les enjeux de la transition économique et sociale du Viêt-nam » (2005-2008) et mené en partenariat depuis novembre 2003 entre l'IRD et le Centre for Agrarian Systems Research and Development (CASRAD) de l'Académie des Sciences agricoles du Viêt-nam et l'ONG Phano du Viêt-nam.

- Les dynamiques territoriales à la périphérie des métropoles du Sud, financé depuis janvier 2008 par l'ANR « Les Suds » et mené en partenariat entre l'UMR Prodig (CNRS, IRD, université PARIS 1), le CIRAD et le CASRAD de l'Académie des Sciences agricoles du Viêt-nam.

fait un certain nombre de réformes institutionnelles et foncières pour donner aux promoteurs fonciers les moyens d'entreprendre les grands travaux urbains nécessaires à la construction de la capitale. Il a facilité la constitution de grands groupes immobiliers privés à partir des décombres des entreprises de construction d'origine étatique (Pandolfi, 2001 et discussions avec Danielle Labbé et Clément Musil). Avec l'aide de capitaux étrangers, dans le cadre de co-entreprise, ces promoteurs fortement intégrés dans les réseaux étatiques ont entrepris la construction de nouvelles zones urbaines ou *khu do thi moi*. Le marché foncier s'est emballé et on construit tous azimuts, selon des modèles urbains importés de l'Asie (Corée du Sud, Singapour ou Indonésie). Cependant, l'implication des promoteurs privés, aux impératifs de rentabilité à court terme, a changé les orientations sociales en matière de construction de logements pour les familles à bas revenus (Segard, 2010).

Par ailleurs, en août 2008, la province-capitale a absorbé l'intégralité de la province de Hà Tây (à l'ouest) et un petit nombre de communes des provinces limitrophes. Elle a ainsi triplé sa superficie et doublé sa population. L'extension administrative de Hanoi vise théoriquement à la rendre plus compétitive à l'échelle internationale, la plaçant au même plan que les grandes métropoles asiatiques (Quertamp, 2010). Sur le plan politique, la province-capitale cherche à mieux contrôler ses périphéries urbaines, notamment en limitant le pouvoir de l'administration de l'ancienne province de Hà Tây qui avait signé de nombreux projets immobiliers remettant en cause la stabilité sociale et hydraulique dans les campagnes aux portes de la capitale.

Cette extension urbaine s'opère sur des marges rurales densément peuplées, aux activités productives diversifiées que l'on pourrait comparer aux *desakota*<sup>1</sup> asiatiques, tels qu'étudiés par Terry G. McGee (1991). Plus de 500 villages, dénommés « villages d'artisans », sont spécialisés dans l'artisanat et l'industrie, activités grandes consommatrices de main-d'œuvre et pratiquées dans un milieu aux densités résidentielles très élevées (fig. 1).

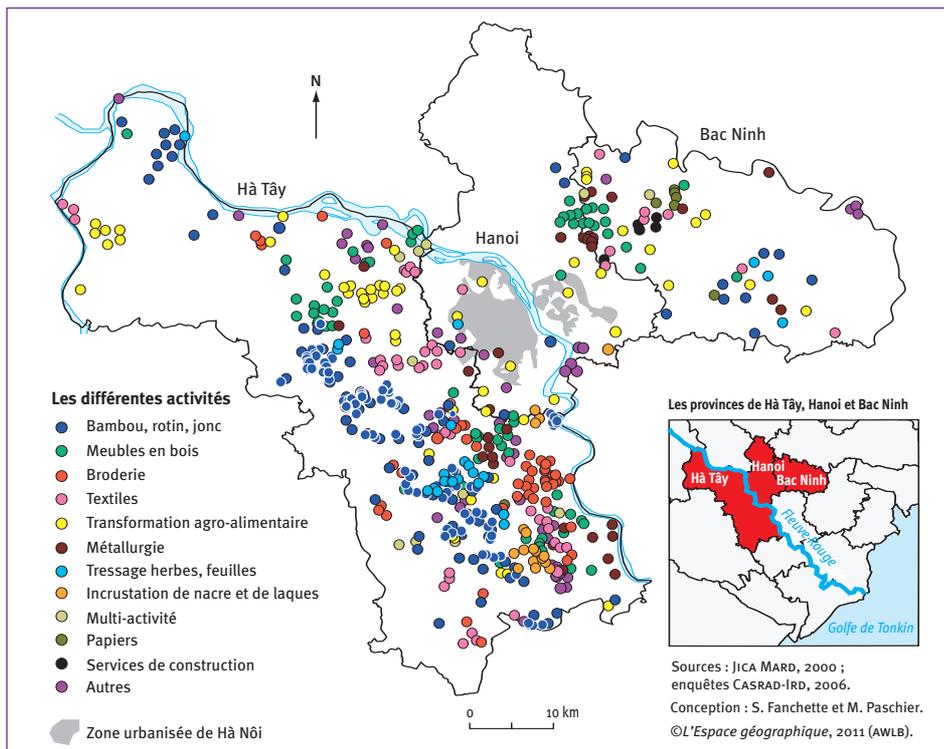
Nous nous interrogerons ici sur les modalités et les conséquences de l'extension de la capitale sur ses marges, notamment sur les villages d'artisans. Nous analyserons les pratiques développées par les populations de ces villages très urbanisés mais non intégrés dans la fabrique de la ville telle que définie par le plan directeur 2010<sup>2</sup>.

## Les villages d'artisans : le lieu de l'urbanisation des campagnes depuis plusieurs siècles

L'originalité des deltas de l'Asie des moussons tient au développement des activités liées à la riziculture intensive, à l'artisanat et au commerce, qui ont permis le maintien de fortes densités de populations dans les campagnes.

### Un système de production associé à la riziculture intensive : le multi-usage des espaces et la pluriactivité

Dans les deltas rizicoles de l'Asie des moussons, les travaux de repiquage du riz, méthode nécessaire pour atteindre des rendements très élevés et faire jusqu'à trois récoltes par an, demandent saisonnièrement beaucoup de main-d'œuvre. Pendant la morte saison, et surtout dans les zones basses, les paysans doivent trouver d'autres activités, leurs petites parcelles étant incapables de les nourrir. De nombreux villages des plaines rizicoles surpeuplées se sont spécialisés dans d'autres activités non agricoles, notamment l'artisanat, demandant peu de capital et pouvant absorber la main-d'œuvre



**Fig. 1 / Les villages d'artisans dans les provinces de Hà Tây, Hanoi et Bac Ninh en 2006**

sous-employée une grande partie de l'année. Dans le delta du fleuve Rouge, on compte actuellement environ mille villages d'artisans, dont certains pratiquent des activités artisanales depuis plusieurs siècles. Ces villages produisent des articles destinés à la vie quotidienne des villageois et à la population urbaine (agro-alimentaire, objets de cultes, produits industriels et matériaux de construction, services commerciaux et de transport...) et à l'exportation (vannerie, meubles, vêtements en laine et objets d'art...). Ils bénéficient de revenus bien supérieurs à ceux des villages « agricoles » et ont pu ainsi investir dans le bâti et améliorer leurs conditions de vie.

La moitié de ces villages est localisée dans un rayon de cinquante kilomètres autour de Hanoi et plusieurs d'entre eux ont participé au développement de la capitale à l'époque impériale et surtout à son rayonnement dans la sous-région sud-est et est asiatique.

Depuis le *doi moi*, le rapide développement de la production artisanale et industrielle dans les campagnes s'est traduit par la croissance de la surface de production et de l'embauche des villageois sous-employés par les activités agricoles et travaillant en sous-traitance. La plupart de ces villages sont organisés en *clusters*, système productif localisé qui regroupe des entreprises d'un même secteur au développement endogène. Le travail est socialement divisé dans le cadre d'accords de coopération partenariale informels entre des entreprises de petite taille aux activités complémentaires qui effectuent un segment du processus productif, et entre entreprises de tailles variables liées par des relations de sous-traitance.

La concentration géographique de petites entreprises dans un village ou un regroupement de villages peut être associée avec le développement des réseaux marchands : elle favorise les économies d'échelles et une meilleure utilisation des réseaux de fournisseurs et la diffusion des savoir-faire au sein d'une société profondément villageoise où plusieurs générations vivent sous le même toit (Fanchette, Nguyễn, 2009). Un *cluster* des villages d'artisans comprend un nombre variable de localités et d'entreprises déclarées ou familiales. Le fonctionnement de ces *clusters* dépend de la nature des activités qui y sont pratiquées et de leur ancrage dans la culture villageoise (la vénération d'un ancêtre fondateur commun par exemple).

#### ***Des villages qui occupent une main-d'œuvre nombreuse***

Les densités de population des communes rurales des alentours de Hanoi en 1999 s'élevaient en moyenne à 1 500 habitants au km<sup>2</sup>, et nombreuses étaient celles dépassant les 2 000 habitants au km<sup>2</sup>, notamment là où l'on trouve des villages d'artisans ou le long des axes les plus commerçants. Selon l'enquête JICA-MARD de 2002, on compterait plus d'un million d'actifs employés dans les villages d'artisans du delta du fleuve Rouge.

Les enquêtes qualitatives effectuées dans une quarantaine de villages d'artisans de la périphérie de Hanoi (IRD-CASRAD 2003-2009) montrent l'attrait de ces petits bassins d'emplois. Certains regroupent une dizaine de milliers d'actifs : à l'ouest, La Phu (tricotage et confiserie), Huu Bang-Chang Son (fabrication de meubles), Duong Liêu-Cat Quê Minh Khai, haut lieu de la transformation des produits agricoles (nouilles, vermicelles, amidon...). À l'est, dans la province de Bac Ninh, trois grands *clusters* de villages dominent : le plus dynamique, Dong Ky (meubles d'art), emploie 25 000 actifs dont plus d'un tiers de l'extérieur. Phong Khê (papier) et Da Hoi (sidérurgie), *clusters* industrialisés, à la sphère d'embauche très large, occupent respectivement 8 200 et 7 000 actifs. Les multiples villages s'adonnant à la vannerie sont organisés en réseaux de production travaillant pour de grandes entreprises déclarées extérieures aux villages et occupent pour certains, tels Phu Nghia et Dong Phuong Yên, 35 000 actifs en sous-traitance.

À ces travailleurs occupés la majeure partie de l'année par l'artisanat et la petite industrie, s'ajoutent les innombrables travailleurs familiaux et ouvriers d'appoint qui participent de façon temporaire à l'activité de ces villages et apportent un soutien durant les périodes de grandes commandes.

#### ***La création d'un espace de production industrielle difficile à mettre aux normes urbaines***

Dans les années 1990, dans les villages ayant amorcé un début de mécanisation, les artisans les plus entreprenants ont créé des mini-zones artisanales informelles. Puis dans les années 2000, les comités populaires des provinces ont construit des sites industriels dans les communes les plus dynamiques afin de séparer les activités les plus polluantes de l'espace résidentiel, de donner aux entreprises mécanisées les moyens d'élargir leur envergure de production et de désenclaver les ateliers. Face à la lenteur de la construction de sites industriels dans certains *clusters*, à la corruption liée à la marchandisation des terres, une partie des villageois a construit des ateliers, et parfois des résidences, de façon illégale sur les terres agricoles. Un espace de production à trois vitesses s'est ainsi mis en place : dans les sites industriels formels destinés aux entreprises en voie de modernisation et grandes consommatrices d'espace et d'énergie ;

aux marges de l'espace résidentiel, le long des digues, à l'emplacement d'étangs partiellement comblés et sur les terres autrefois destinées au maraîchage ; dans l'espace résidentiel villageois, où seules les activités manuelles ou utilisant des machines de petite taille se maintiennent (Fanchette, 2007).

Si l'espace de production s'est élargi, peu a été fait pour répondre aux besoins en logements des nombreux ouvriers de l'extérieur. Le manque de terres limite la construction de dortoirs et les petits patrons, aux revenus fluctuants, n'ont pas les moyens de loger leur main-d'œuvre.

Le rapide développement des activités artisanales et surtout industrielles a généré de graves problèmes environnementaux et de santé humaine. L'espace originel des villages d'artisans est soumis à de fortes pressions depuis que la production s'est mécanisée, que les matériaux ont changé de type et les déchets de volume. Dans cette région deltaïque à très fort peuplement, le territoire agricole est maillé par un dense réseau hydraulique destiné au drainage et à l'irrigation et imbriqué dans l'espace de production artisanal. Les espaces en eau sont devenus de véritables dépotoirs pour les entreprises artisanales et industrielles qui s'installent de préférence à leur proximité.

La multiplication d'entreprises artisanales familiales sans capitaux pour investir dans le traitement des eaux et la construction de cheminées avec filtres ou de fours à gaz, sans moyens pour élargir leur espace de production et le manque d'instances coopératives et communautaires qui permettraient de traiter de manière collective les déchets, sont autant d'éléments qui mettent en péril ces activités. La pollution des terres agricoles participe au mouvement d'urbanisation des terres des villages proches des grandes villes. Incultivables, ces terres sont promises dans un avenir proche à un changement de statut en terre constructible ou industrielle.

## **La montée en force des promoteurs urbains dans le construction du Grand Hanoi et le développement des inégalités spatiales**

«L'appel d'air» causé par le changement de la politique urbaine des années 2000, marquée par la volonté de l'État d'enrayer l'auto-construction et de créer des nouvelles zones résidentielles dans le périurbain hanoïen, s'est traduit par une montée en force des promoteurs immobiliers d'origine étrangère (en grande partie sud-coréens), et d'origine vietnamienne et issus du secteur public.

### **Les projets urbains et industriels du grand Hanoi : entre planification et réalités**

Un plan directeur pour l'aménagement du grand Hanoi est en cours d'élaboration (ministry of Construction of Socialist Republic of Vietnam, plan directeur 2010). Ce plan, sans être opérationnel, devrait donner les grandes orientations de l'organisation spatiale de cette future métropole qui, à l'horizon 2030, devrait contenir dix millions d'habitants<sup>3</sup>. La métropole de 2030 sera constituée de plusieurs types d'espaces, aux densités démographiques et aux fonctions variées, adaptés aux configurations de ce delta fortement sujet aux risques d'inondations.

Cependant, alors que le plan directeur de Hanoi 2010 n'est toujours pas finalisé, des projets de construction de *khū do thị moi* et des zones industrielles et de loisirs, sont en cours d'élaboration. Ils ne sont pas tous en conformité avec le futur plan – la plupart ont été conçus avant l'intégration de la province de Hà Tây. De plus, de nouvelles résolutions

3. En 2009, la population de l'aire métropolitaine est d'environ 6,5 millions.

en matière d'expropriation foncière ont été édictées et créent de la confusion sur le terrain. À la fin de 2008, on comptait 772 projets pour la nouvelle province de Hanoi (*Look At Vietnam*, 2009).

Le projet urbain de la capitale s'organise autour d'un vaste réseau routier, le long duquel des villes satellites de plusieurs dizaines de milliers d'habitants et des zones résidentielles vont être implantées pour désengorger le centre-ville. Ce réseau est formé de plusieurs périphériques et par l'imposante autoroute Lang-Hoa Lac (152 m d'emprise et 30 km de long) qui relie Hanoi à la future technopole de Hoa Lac, localisée à l'ouest. D'une superficie de 264 ha, la ville de An Khanh Nord, récemment rebaptisée Spendor, située à 12 km du centre-ville, devrait devenir un pôle de développement. Ville moderne au paysage hérissé de gratte-ciel et de résidences de moyen et haut standing, elle accueillerait de nombreuses entreprises de services, une « city » de type londonien dont le centre ancien ne peut plus assurer la fonction, et des industries de pointe qui fonctionneraient en symbiose avec la technopole. Le système d'infrastructures et les services publics seront construits en même temps que les bâtiments à usages résidentiel et commercial par les promoteurs fonciers. Autour de cette ville satellite, des petites villes nouvelles, à fonction essentiellement résidentielle, seraient construites le long d'axes routiers secondaires.

À 25 km de Hanoi, un périphérique de 62 km qui ceinturerait l'ouest de la province et qui serait relié aux routes menant à la frontière chinoise est en projet. L'opérateur principal compte financer cette route par les bénéfices des projets de golfs, zones résidentielles et industrielles, selon la politique « terres contre investissements » instaurée par le gouvernement. Cependant, ce projet entre en contradiction avec le plan directeur 2010, selon lequel les abords de cette route ne devraient pas être urbanisés, sauf aux intersections avec trois nationales où trois éco-villes devraient être aménagées.

En parallèle aux *khū do thị moi*, la construction de parcs et zones industriels le long des grands axes routiers est un des éléments majeurs de la politique des provinces pour attirer les capitaux étrangers. Elle vise à déplacer les entreprises trop polluantes de la capitale, à offrir des parcelles moins chères qu'en zone urbaine dans un environnement rural où la législation en matière environnementale est plus souple.

À l'est de la capitale, les autorités de la province de Bac Ninh comptent industrialiser leur économie à l'horizon 2020. Cette province compte treize parcs industriels de plusieurs centaines d'hectares déjà opérationnels ou en projet le long de deux autoroutes.

Des politiques très favorables en matière fiscale et foncière sont proposées aux investisseurs étrangers, pour la plupart asiatiques (Corée du Sud, Japon, Chine, etc.). Certains projets sont censés être destinés à la fois à l'industrie et à la résidence.

De nombreux experts remettent en cause la validité de tels plans pour le Viêt-nam dans le contexte du désengagement de l'État, de la montée en force des promoteurs dans la construction urbaine 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 plan directeur n'a pu être suivi jusqu'à présent : le boom économique des cinq dernières années et les lourds investissements effectués dans le développement urbain ont peu à voir avec leurs orientations. Par ailleurs, les alliances que les promoteurs privés tissent avec les différents niveaux de la hiérarchie administrative, qu'ils soient d'anciennes sociétés publiques ayant gardé de forts liens avec leur administration d'origine ou d'origine étrangère, facilitent leur accès aux terrains et interfèrent dans la mise en place des projets.

Sur le plan institutionnel, la fragmentation des responsabilités entre les ministères et les départements, et la domination du ministère de la Construction au détriment de celui de l'Agriculture et du Développement rural rendent difficile la mise en œuvre d'un plan d'aménagement urbain opérationnel et durable. Par ailleurs, les différents plans ont été élaborés comme si l'État était toujours le principal maître d'œuvre de la construction urbaine, alors que depuis les années 1990, et surtout 2000, le secteur privé, que ce soient les grandes entreprises de construction ou les petits opérateurs familiaux, ont été les grands bâtisseurs de la ville (Wilson, 2009). Enfin, ces plans ne prennent absolument pas en compte la réalité du terrain, notamment le contexte socio-économique des zones à bâtir.

### **La montée en force des grands promoteurs immobiliers et le développement des inégalités foncières : la fin du principe du droit à la terre**

Les années 1980 marquent la fin du programme de construction de logements publics subventionnés destinés aux fonctionnaires, au profit de la politique dite de « collaboration entre l'État et le peuple ». En l'absence de moyens, l'État avait concédé aux particuliers le droit de construction et aux organismes publics celui de distribuer à leurs employés des lots à construire pour combler le large déficit accumulé pendant les années « collectivistes » (Pandolfi, 2001). Le retrait de l'État dans la construction, l'accumulation du capital privé des ménages et la garantie du droit d'usage du sol par la loi foncière de 1993 se sont soldés par un véritable boom dans l'auto-production. Mais quinze ans plus tard, la pénurie de logements dans la capitale n'est toujours pas enrayerée. Par ailleurs, selon les experts du ministère de la Construction, ces résidences construites par les habitants ne répondent pas aux standards urbains d'une capitale qui se veut internationale : absence de production de services urbains de base et faible densité des bâtiments responsable de l'étalement urbain sur les terres agricoles (Boudreau, Labbé, 2011).

Au début des années 2000, de nouveaux choix politiques en matière d'urbanisation « replacent l'État central au cœur de la production de logements » (Boudreau, Labbé, 2011) et s'expriment dans les différents schémas directeurs adoptés depuis lors. Des « nouvelles zones urbaines » ou *khu do thi moi*, émergent ainsi au milieu des rizières en périphérie de la capitale. Celles-ci ont théoriquement pour but de maximiser l'utilisation des terres à vocation urbaine, d'offrir des logements à toutes les catégories de la société (même celles à faibles revenus) et de créer les aménagements publics nécessaires. Cependant, si le prix de vente de certains logements est censé être accessible aux foyers peu fortunés, l'intense spéculation foncière et la corruption des services publics concernés par la gestion de ces logements leur ont rendu inaccessibles ces *khu do thi moi*.

L'État n'est désormais plus le maître d'ouvrage de la majorité des projets urbains ou industriels, mais il demeure impliqué dans la mesure où il est le seul, théoriquement, à pouvoir transformer l'usage des terres et à changer le statut des communes rurales en communes urbaines, – processus qui a un impact non négligeable sur l'élévation des prix fonciers et les normes de gestion des terres. Les expropriations sont dorénavant entreprises par les promoteurs qui indemnisent les paysans et négocient les taux proposés par les autorités provinciales. Ce processus permet aux promoteurs et aux agents de l'État (par le biais des commissions) de se fonder de véritables fortunes, réinvesties dans l'immobilier. Cela explique pourquoi lors des conflits fonciers, l'État est en général du côté des entreprises immobilières locales et étrangères à qui il a donné un blanc-seing pour « développer » la capitale (DiGregorio, 2009).

L'État n'a pas non plus les moyens d'entreprendre les grands projets autoroutiers, armature du Grand Hanoi. Il tente dorénavant de pallier ces déficits en encourageant les projets de type Built Operation Transfert (BOT) et les projets « terres contre infrastructures », où le promoteur privé peut obtenir de la terre plus aisément et à moindre frais en échange de la construction d'infrastructures publiques (écoles, hôpitaux) ou routières (Segard, 2010). Ces infrastructures réalisées et financées par l'aménageur sont ensuite rétrocédées aux compagnies municipales de services urbains responsables de l'exploitation des réseaux (Boudreau, Labbé, 2011).

Cependant, les investisseurs qui cherchent un retour sur investissement rapide dans la limite des baux emphytéotiques de quarante ans sont moins enclins à mettre en place les équipements nécessaires à l'édification de leurs projets (notamment les protections des villages contre les inondations) et de construire des habitations pour des populations à moindres revenus (Segard, 2010).

Les grands projets vont s'effectuer principalement sur les terres agricoles et dans une moindre mesure sur les terres résidentielles villageoises privées. L'intégration de Hà Tây dans la province capitale a entraîné une flambée des prix du foncier devant l'inflation des projets attendus. L'instabilité des prix du foncier et leur très grande sensibilité aux réformes et changements institutionnels risquent de provoquer de grandes tensions dans les villages entre les paysans expropriés et les acheteurs, en grande partie originaires de l'étranger.

En octobre 2009, le décret 69 a été édicté par l'État pour élever le taux des compensations des terres rizicoles<sup>4</sup> à cinq fois l'ancien taux et protéger les meilleures terres rizicoles. Cependant, selon la résolution 108 de la province de Hanoi, il n'est plus question d'attribuer des compensations foncières qui s'élevaient à l'équivalent de 10 % des terres expropriées, car la province de Hanoi cherche à bannir l'auto-construction à proximité des nouvelles zones résidentielles. Ces terres, appelées « terres de service », devaient permettre aux villageois d'y construire un atelier ou un commerce pour se reconverter dans des activités non-agricoles. Cette nouvelle directive inquiète les villageois périurbains qui estiment que les compensations monétaires sont infimes, même au nouveau tarif, au regard du prix des terres résidentielles sur le marché libre et ne leur permettent pas de se reconverter. Ils veulent leur part de la plus-value foncière. Cela ne fait qu'envenimer les relations entre les villageois qui refusent de se faire exproprier à bas coût, les promoteurs et les autorités provinciales. De nombreux projets résidentiels dans les zones proches de Hanoi sont bloqués depuis lors car les villageois veulent se faire exproprier sous l'ancien système et recevoir des compensations foncières.

#### *La mise aux normes foncières et environnementales par la province de Hanoi*

Les comités populaires des communes au Viêt-nam sont dotés de moyens humains et financiers pour gérer des collectivités de 5 000 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 (Ministry of Natural Resources and Environment, 2008) et ils ont peu de moyens de

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

- les terres d'habitation privées.
- les terres agricoles destinées au maraîchage (dites « terre de 5 % » car elles correspondaient à 5 % des terres des coopératives) qui ont été attribuées aux villageois en usufruit entre 1971 et 1993 pour compenser la faible production des coopératives agricoles. Ce sont en général de très petites parcelles (en moyenne 100 m<sup>2</sup> par foyer) bien situées en limite de l'espace résidentiel et que les villageois ont tendance à construire illégalement, notamment pour des ateliers et des commerces (ce sont des terres agricoles non constructibles). Ces terres font l'objet de nombreuses tractations foncières et, selon leur emplacement, elles se vendent à des prix dix fois supérieurs aux terres rizicoles.
- les terres rizicoles dont les foyers ont l'usufruit (baux de vingt ans attribués par l'État depuis 1991). Les grands projets résidentiels et industriels de Hanoi élargie vont s'opérer sur ces terres en échange de compensations versées par les promoteurs selon les tarifs imposés par la province.

coercition pour faire appliquer la législation. Les présidents des comités populaires de plusieurs communes composés de villages d'artisans 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.

Depuis août 2008, la nouvelle province de Hanoi se veut maîtresse du contrôle de l'utilisation des terres et de la normalisation des conditions de production (environnement, gestion de la main-d'œuvre et santé humaine). 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 remise en cause du système de production des *clusters* de villages d'artisans par l'extension de la capitale**

La province-capitale, maintenant dotée d'une population deux fois plus nombreuse depuis qu'elle a absorbé la province de Hà Tây et d'une ambition métropolitaine à la hauteur de son expansion spatiale, cherche à s'imposer de façon plus autoritaire à l'égard des échelons administratifs inférieurs et notamment de ceux de l'administration de l'ancienne Hà Tây. L'envergure et les enjeux financiers colossaux des projets semblent lui donner une plus grande marge de manœuvre. Elle seule, en coopération avec le ministère de la Construction, a le pouvoir d'accepter les projets immobiliers que l'ancienne province avait signés. Cependant, au niveau local, les tractations foncières vont bon train et limitent l'emprise d'une province dont l'administration n'a pas encore la capacité à gérer de tels projets.

#### ***La concurrence sur les terres productives non-agricoles : les conflits face à la marchandisation du foncier rural***

Les artisans dans les villages ont besoin de terres pour élargir leur envergure de production, se mécaniser, construire des dortoirs et délocaliser les ateliers les plus polluants. L'inégal accès des terres aux artisans et la lenteur de la mise en place des projets de sites industriels ont provoqué une course à la terre et le développement des constructions illégales sur les terres agricoles.

Depuis quelques années, la politique de création des sites artisanaux dans les villages a changé de modalités. La maîtrise d'ouvrage est attribuée à des promoteurs qui se chargent d'exproprier les paysans et de louer à long terme les parcelles au prix du marché libre. La terre peut être affectée à des individus extérieurs à la commune si les villageois n'ont pas les moyens de les louer. Jusqu'alors, les provinces entreprenaient la construction des sites industriels et louaient pour cinquante ans les terres aux artisans à des prix subventionnés.

Cette marchandisation de l'aménagement industriel remet en cause la politique de promotion des petites entreprises rurales par les autorités provinciales. Celle-ci se

fondait jusqu'alors sur un accès privilégié des artisans aux terres des sites industriels, leur formation, un accès facilité au crédit bancaire et des politiques fiscales favorables. La bulle foncière dans les zones périurbaines a entraîné une rapide hausse du prix des terres sur le marché libre, alors que les taux de compensation des terres aux paysans expropriés restent très bas.

Cette nouvelle politique d'aménagement industriel crée des tensions dans les campagnes car les villageois n'acceptent pas de se faire exproprier, de perdre leur capital foncier et agricole, alors qu'ils n'auront pas les moyens d'obtenir des terres dans les nouveaux sites industriels. Les actes de désobéissance civile et les conflits fonciers (construction illégale sur les terres agricoles, refus d'être expropriés, pétitions à répétition, manifestations dans la capitale,) se multiplient, notamment face à l'inflation de projets inachevés en l'absence de fonds suffisants chez les promoteurs. L'inégal accès aux terres fait monter une colère sourde des villages les plus touchés par l'expansion urbaine, notamment chez les plus actifs qui revendiquent un accès à la terre pour leur entreprise. Les grandes entreprises de certains villages d'artisans doivent se délocaliser à plusieurs dizaines de kilomètres alors que leurs terres agricoles sont transformées en zones industrielles ou résidentielles et vendues à des prix très élevés à des individus extérieurs à leur village !

#### ***La remise en cause de la pluriactivité, base du fonctionnement de nombreux villages d'artisans***

La plupart des villageois dans le delta du fleuve Rouge cherchent l'autosuffisance en riz. Leurs terres agricoles, aussi limitées soient-elles (un huitième d'hectare en moyenne dans les villages enquêtés dans le périurbain hanoien, pour une moyenne de un tiers d'hectare dans le delta en 2002), leur fournissent tout ou partie des céréales nécessaires à l'alimentation de leur famille. Les flux commerciaux sont très réduits.

Dans les villages d'artisans, le système de production repose sur un savant mariage de raison entre l'artisanat, le petit commerce, les jardins intensifs, l'élevage et l'agriculture de subsistance. Les petits patrons comptent sur ces apports de revenus pour offrir des salaires plus bas qu'en ville (DiGregorio, 2009).

On rencontre deux types de villages artisanaux :

- les villages qui vivent essentiellement de l'artisanat. La mécanisation et le développement de la production artisanale ont détourné ces villageois de l'agriculture. Mais, afin de garder l'usufruit de leurs terres, ils les louent ou les prêtent à des paysans des villages voisins. De plus, tout le système de production repose sur une main d'œuvre pluriactive, sous-traitée de façon saisonnière à son domicile, qui a besoin d'assurer son autosuffisance en riz. Le long de la chaîne de production – à l'amont comme à l'aval – une multitude de foyers familiaux intervient saisonnièrement, au gré des commandes et des fluctuations du marché. Clients des grandes entreprises, ces milliers de foyers participent au système et permettent une grande diversification des produits. Ainsi, travaillant avec des sous-traitants de façon saisonnière, ces entreprises artisanales à plein temps dépendent aussi de l'agriculture.

- les villages où l'artisanat constitue un appoint à côté de l'agriculture.

Les terres agricoles, cultivées principalement en riz, apportent l'autosuffisance en céréales de la famille. Le riz est très peu commercialisé car les surplus sont rares. Il assure la sécurité alimentaire en cas de mévente des produits ou de chômage temporaire des petits artisans sous-traitants. Si elles n'apportent qu'un complément de revenus aux villageois, les terres agricoles participent avec l'artisanat au maintien sur place de populations

nombreuses et permettent de limiter leur émigration vers les villes. Si l'agriculture disparaît, les revenus des activités artisanales secondaires comme la vannerie, la broderie ou la transformation des produits agricoles, ne suffiront pas pour l'entretien des villageois.

Selon Michael DiGregorio (2009), les familles les plus touchées par les expropriations de leurs terres agricoles sont les jeunes couples qui ne bénéficient pas de main-d'œuvre familiale suffisante pour multiplier les opportunités de revenus. Ces expropriations risquent de remettre en cause l'équilibre financier des foyers pluriactifs et de fragiliser les familles les plus pauvres.

### **La destructuration du système de communication et du réseau hydraulique**

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

Les grands projets urbains en construction sur les terres agricoles de ces villages ne prennent pas en compte l'organisation spatiale de ces villages. Les autoroutes, les zones résidentielles et les industrielles traversent des finages, isolant des villages, supprimant les axes de communication inter-villageois. Si l'amélioration des communications est nécessaire pour permettre à la capitale d'entrer dans le monde globalisé, tel qu'il est organisé, ce nouveau réseau risque de mettre à mal la dynamique économique au sein de ces systèmes de production localisés où l'échange est fondamental.

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

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

### **Les différenciations sociales et spatiales**

La mixité de ces espaces périurbains rend leur gestion d'autant plus difficile que des acteurs extérieurs au village interviennent avec des moyens financiers et un support politique bien plus élevés que ceux de populations locales. Les rivalités foncières sont arbitrées au désavantage des populations les moins bien insérées dans les réseaux politiques et remet en question la cohésion villageoise. Après l'égalitarisme apparent de la période collectiviste, les différenciations sociales s'accroissent dans les villages les plus dynamiques.

5. Les résidants : familles habitant depuis au moins trois générations dans le village.

L'afflux d'une main-d'œuvre temporaire dans les plus gros villages crée de nombreux problèmes sociaux. Vivant en retrait de la population villageoise, dans des dortoirs surpeuplés ou des logements de fortune, mal intégrés dans la vie quotidienne (les non-résidants<sup>5</sup> ne peuvent pas faire partie des associations volontaires), les ouvriers, souvent jeunes et célibataires, sont stigmatisés.

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

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

## Conclusion

Dans les périphéries densément peuplées autour de Hanoi, de très rapides changements dans l'utilisation des terres sont en cours depuis les années 2000. L'intégration de la province de Hà Tây, la réalisation d'un plan directeur pour l'aménagement de la capitale à l'horizon 2030, de grands projets urbains et industriels et la construction d'un réseau routier moderne reliant le Nord Viêt-nam à la Chine et au port de Hai Phong, témoignent de la volonté de l'État de se donner les moyens d'aligner Hanoi sur les métropoles d'Asie et de renforcer l'urbanisation dans le cadre de la mondialisation.

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* (DiGregorio *et al.*, 2003). Les villages d'artisans les plus actifs ont pu s'industrialiser grâce à la mise en place de zones artisanales à prix subventionnés.

Avec le grand projet d'extension de la capitale sur ses marges, on assiste à un changement d'échelle de la promotion immobilière. Les enjeux fonciers et financiers sont tels que les villages périurbains, qui jusque-là développaient leurs capacités productives de façon plus ou moins spontanée, sont entraînés dans le sillage de la « fièvre » foncière qui secoue la société toute entière. La spécificité des villages pluriactifs est niée, la possibilité que ces villages urbanisés puissent participer au développement urbain n'est pas prise en compte. Pourtant la croissance de Hanoi s'est faite depuis toujours par l'intégration progressive des villages périurbains.

Dans un contexte où les villageois ne détiennent que des droits d'usage sur les terres agricoles, ils ne peuvent pas empêcher les expropriations des terres dictées par l'État. Le seul pouvoir que les paysans possèdent est celui de négocier avec les promoteurs pour obtenir des indemnités de «libération des terres» supérieures à celles imposées par la province. La lenteur des pourparlers (ils peuvent durer plusieurs années), le renchérissement des coûts pour les promoteurs dont les montages fonciers sont parfois très fragiles (les investisseurs qui les supportent, en grande partie étrangers, cherchent à rentabiliser rapidement leur capital), la remise en cause par la nouvelle province de Hanoi élargie de nombreux projets qui avaient été signés par l'administration de la défunte province de Hà Tây, ralentissent l'avancement des projets. Selon le pouvoir et l'envergure des promoteurs, le caractère vindicatif des villageois ou les stratégies de ces derniers pour contourner la loi en transformant les terres rizicoles en terres de vergers ou en construisant dessus, ou la capacité des élus locaux à préserver le patrimoine communal ou villageois, les projets avancent ou sont bloqués. Cela ne fait qu'exacerber le mécontentement des villageois expropriés qui ont perdu leur droit de cultiver les terres qu'ils avaient en usufruit et ne voient aucun projet se réaliser, car les terres sont «gelées». Dans un village d'artisans de la proche banlieue de Hanoi, l'armée a dû intervenir pour évincer les paysans qui continuaient à cultiver «leurs» champs expropriés.

Quant aux zones industrielles, dont la fonction première est la production, elles sont «absorbées» dans cette fièvre foncière qui les rend inaccessibles aux artisans des villages et sont principalement destinées aux investisseurs étrangers. La spéculation immobilière à tous les niveaux de l'administration et chez les individus ayant des relations privilégiées avec l'État, semble être le principal moteur de la création des *khu do thi moi*, zones industrielles et parcs de loisirs. La mise en œuvre au coup par coup des projets, sans conformité avec les besoins en logements et superficies pour la production industrielle et artisanale et sans prise en compte de la réalité des villages et de leur environnement hydraulique risque de créer une ville fragmentée. L'avenir de Hanoi devra conjuguer les aspirations de tous les acteurs engagés dans la construction de cette ville si l'on veut éviter une crise sociale et économique qui risque de remettre en cause la légitimité du parti communiste, donc de l'État vietnamien. Mais celui-ci, et secondairement la province de Hanoi, a-t-il les moyens d'enrayer le processus de spéculation foncière, alors qu'il en est lui-même à l'origine?

## Références

- BOUDREAU J.A, LABBÉ D. (2011). « Les « nouvelles zones urbaines » à Hanoi : ruptures et continuités avec la ville ». *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 55, n° 154, à paraître.
- DIGREGORIO M., LEISZ S.J., VOGLER J. (2003). « The invisible urban transition: rural urbanization in the Red River Delta ». 7th International Congress of Asian Planning Schools Association : « Creating better cities in the 21st century ». Hanoi, 12-14 september 2003, communication, 25 p.
- DIGREGORIO M. (2009). « On the edge: Facing the urban transition in Hà Nội's western suburbs ». Preliminary report on research conducted in September, 2008. « International symposium for the Hà Nội Capital Construction master Plan to 2030 and Vision to 2050 ». Posco, Perkins, Jina, Ministry of Construction, Hanoi, 21-22 April 2009, communication non publiée, 27 p.

- FANCHETTE S. (2007). « The development process of craft and industrial village (CIV) clusters in Hà Tây and Bac Ninh province (Vietnam): from village initiatives to public policies ». *Vietnamese Studies*, vol. 3, n° 165, p. 5-30.
- FANCHETTE S., NGUYEN X.H. (2009). « Un cluster en expansion : les villages de métier de meubles d'art de Đông Ky, réseaux sociaux, dynamiques territoriales et développement économique ». *Moussons*, n° 13-14, numéro spécial : « Le Viêt-nam, histoire et perspectives contemporaines », p. 243-268.
- JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY (JICA), MINISTRY OF AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT SOCIALIST REPUBLIC (MARD) (2003). *Study on Artisan Craft Development Plan for Rural Industrialization in Vietnam*. Hanoi : Almec Corporation, final report, 65 p.
- Look At Vietnam (2009). « Hanoi: How many idle projects to be withdrawn? », 27 mars.  
<http://www.lookatvietnam.com/2009/03/hanoi-how-many-idle-projects-to-be-withdrawn.html>
- McGEE T.G. (1991). « The emergence of desakota regions in Asia: expanding a hypothesis ». In GINSBURG N., KOPPEL B., McGEE T.G. (dir.), *The Extended Metropolis. Settlement Transition in Asia*. Honolulu : University of Hawaii Press, p. 3-26.
- MINISTRY OF CONSTRUCTION OF SOCIALIST REPUBLIC OF VIETNAM. *Master Plan 2010*.  
<http://www.moc.gov.vn/site/moc/legal?v=detail-draft&id=61>
- MINISTRY OF NATURAL RESOURCES AND ENVIRONMENT (2008). *National State of Environment 2008. Vietnam Craft Village Environment*. Hanoi : MINISTRY OF NATURAL RESOURCES AND ENVIRONMENT, rapport, 98 p.
- MUSÉE D'ETHNOGRAPHIE DU VIÊT-NAM (2008). *Du village à la ville. Reportage photographique des villageois de Lai Xá*. Hanoi : Éditions Thê Gioi, 114 p.
- NGUYEN V.S. (2009). Industrialization and Urbanization in Vietnam: How Appropriation of Agricultural Land Use Rights Transformed Farmers' Livelihoods in a Peri-Urban Hanoi Village? East Asian Development Network (EADN) Working Paper, n° 38, Final Report of an EADN Individual Research Grant Project, 42 p.
- PANDOLFI L. (2001). *Une terre sans prix. Réforme foncière et urbanisation au Viêt-Nam. Hanoi, 1986-2000*. Paris : Institut français d'urbanisme, Université Paris 8, thèse de doctorat en urbanisme et en aménagement, 568 p.
- QUERTAMP F. (2003). *Hanoi, une périurbanisation paradoxale. Transition et métropolisation*. Bordeaux : Université Michel de Montaigne Bordeaux 3, thèse de doctorat en géographie, 2 t., 604 p.
- QUERTAMP F. (2010). « La périurbanisation de Hanoi. Dynamiques de la transition urbaine vietnamienne et métropolisation ». *Annales de géographie*, n° 671-672, p. 93-119.
- SEGARD J. (2010). *Les Collectivités locales et la société civile face aux aménagements dans la zone périurbaine de Hanoi*. Hanoi : IRD, rapport de stage, monographie, 50 p.
- WILSON L. (2009). « Observations and suggestions regarding the proposed Hanoi capital construction Master Plan to 2030 and vision to 2050 ». In International symposium for the « Hanoi Capital Construction Master Plan to 2030 and Vision to 2050 ». Hanoi 21-22 April 2009, Posco, Perkins, Jina, Ministry of Construction, p. 63-79.