

## Colloque PÉrisud, Dynamiques territoriales à la périphérie des métropoles des Suds »

(UMR Prodig/Ladyss)

27-29 février 2012, Paris

-----

### Rupture dans l'intégration des villages à la ville : le nouveau projet du Grand Hà Nôi

Sylvie Fanchette UMR Ceped

Avec la métropolisation, les capitales s'étendent rapidement sur leurs marges, intégrant sans grand ménagement, petites villes et villages dans leur sillage. Dans les grandes villes occidentales, la métropolisation s'est opérée en dilatant le tissu urbain sur des périphéries aux densités fort variables, le long des grands axes routiers, vecteurs de ce nouveau mode d'étalement urbain. Les grandes villes des périphéries asiatiques qui nous concernent, sont elles, en revanche, très peuplées, typiques des plaines rizicoles irriguées deltaïques. D'une part, elles relèvent d'un mode de ville-territoire dont les villages sont parties prenantes, mais par ailleurs, que ce soit en Chine, autour de Shanghai, où Hà Nôi au Vietnam, ces périphéries se sont densifiées notamment parce que le pouvoir communiste en place a mené pendant longtemps une politique anti-urbaine, la ville étant le lieu de la dissidence et du développement d'une économie de marché en contradiction avec le système économique du type soviétique alors promu. Ainsi, dans le contexte de la métropolisation, le défi que doivent relever les autorités vietnamiennes est d'accompagner le développement de la métropole Hà Nôi, en plein processus de rattrapage urbain, en tenant compte des fortes densités démographiques de ses marges villageoises, pluri-actives. Dans cet article nous faisons l'hypothèse qu'intégrer les villages dans la ville devrait idéalement impliquer le maintien des populations originelles sur place - donc de leur donner les moyens de pourvoir à leur subsistance, soit avec leurs activités initiales, soit de reconversion - et le maintien d'une partie de leur environnement social, architectural et culturel afin de ne pas déstructurer ces communautés et éviter les troubles sociaux (comme c'est le cas dans de nombreuses banlieues occidentales ou les bidonvilles poussés trop rapidement à la périphérie des grandes villes du Sud), des instances représentatives de la population demeurant nécessaires pour la gestion des affaires locales.

Ainsi, la ville millénaire de Hà Nôi, édifiée dans « le coude du fleuve Rouge » à l'apex du delta, s'est formée en partie sur un substrat de villages qu'elle a absorbés et intégrés progressivement dans son tissu. Cette intégration socio-économique, démographique et architecturale (un riche patrimoine culturel et religieux rappelle le rôle constitutif de ces villages dans la ville et la force de la communauté dans l'organisation de son territoire) s'est effectuée selon des modalités variables tout au long de l'histoire, tout dépendant de la nature de la politique d'aménagement de l'État en place, de sa capacité à financer ses projets d'aménagement, du modèle d'urbanisme sur lequel il s'appuyait, des activités économiques des villages intégrés (agriculture, artisanat, commerce ou services) et du dynamisme des collectivités locales en présence. Les villages péri-urbains avaient développé de nombreuses activités non-agricoles (artisanat ou commerce) ou agricoles intensives telles le maraîchage, la culture des fleurs et des fruits pour alimenter la ville et sa Cour, notamment à travers le Quartier des 36 rues et les nombreux marchés qui s'y tenaient.

Si à l'époque féodale, ces villages faisaient partie de la ville et avaient des relations très étroites avec le centre politique et commercial, à l'époque coloniale, les Français, reprenant le modèle de la ville occidentale avec des limites très marquées entre ce qu'ils définissaient comme urbain et comme rural, ont centré leur politique d'aménagement sur le périmètre urbain et dense. Puis, à l'époque collectiviste, suivant le modèle de la ville soviétique, les villages furent à nouveau déniés dans les plans d'aménagement.

Jusqu'au début des années 1990, et suite à la politique anti-urbaine de l'État socialiste de la première heure, la partie strictement urbaine de Hà Nội 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 (Quertamp F., 2010) et s'est densifiée. Le programme de construction de logements publics subventionnés ayant en parti échoué à loger les fonctionnaires, soutiens du régime, fut suivi d'une politique dite de « collaboration entre l'État et le peuple ». 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 et l'étalement urbain et villageois.

En réponse à ce développement urbain que les experts du ministère de la Construction considèrent comme chaotique et peu digne d'une capitale désirant se hisser au niveau des grandes métropoles asiatiques, et capable d'attirer des investisseurs internationaux, le gouvernement vietnamien a pris deux mesures. En 2008, la province de Hà Nội s'est élargie et a intégré dans son périmètre administratif la Province Hà Tây à l'Ouest, triplant ainsi sa superficie et doublant sa population. Un Schéma Directeur a été ratifié en 2011 pour promouvoir l'aménagement de cette nouvelle capitale à l'horizon 2030-2050. L'extension du bâti de cette nouvelle capitale élargie, organisée autour d'un large réseau autoroutier, s'effectuera sur des marges rurales densément peuplées et pluri-actives.

Cette présentation vise à analyser les risques de marginalisation économique, culturelle et patrimoniale et de déstructuration de leur système de production peuplant que les villages pluri-actifs en voie d'urbanisation, sur les terres agricoles desquels la ville s'étend, encourent dans un contexte d'envolée des prix d'un foncier non régulé, et d'une concurrence accrue sur les terres péri-urbaines. Leur droit à la ville est remis en cause du fait de leurs moyens financiers et politiques insuffisants et de la promotion d'un modèle de ville « mondialisée » dense et zonifiée imposé d'en haut. Le phénomène relatif de lissage entre les villages urbanisés intégrés dans la ville et les quartiers résiduels construits dans les interstices agricoles de ces anciens villages qui s'était opéré jusqu'alors et avait fait de Hà Nội une ville socialement viable est remis en cause et des tensions sociales entre les nouveaux projets et les villages urbanisés sont à envisager. L'enjeu de la métropolisation de Hà Nội est de ne pas détruire le tissu industriel existant et la pluri-activité basée à l'origine sur la riziculture, en l'absence de réels projets industriels capables d'embaucher une main-d'œuvre nombreuse dans un contexte de crise des exportations. Enfin, dans cette plaine fortement sujette aux inondations, on peut s'interroger sur les risques hydrauliques que la ville de demain devra affronter dans un contexte de désengagement de l'État dans l'aménagement du territoire.

## **I / De l'intégration des villages dans la ville via le Quartier des 36 rues au Schéma Directeur visionnaire de 2011 : la fin du rôle constitutif des villages dans la ville**

### **1) Des relations ville-campagne très intenses autour du Quartier des 36 rues**

Formée à l'origine par une citadelle, lieu du pouvoir impérial, et du quartier marchand, le « Quartier des 36 rues et corporations » relié à une myriade de villages péri-urbains et plus éloignés qui l'approvisionnaient en produits agricoles et artisanaux, la capitale du Vietnam féodal

n'était pas confinée dans l'espace stricto-sensu urbanisé. En effet, reprenant le modèle chinois dont elle avait hérité pendant plus de 1000 ans de colonisation, l'administration avait intégré dans les limites de la ville une centaine de villages, composant la ceinture verte et artisanale de la capitale.

« Il n'y avait de ville qu'en étroite relation avec la campagne, qu'il s'agisse de la campagne proche des villages péri-urbains ou de la campagne plus lointaine d'où étaient originaires les marchands et gens de métier qui travaillaient au centre de Hà Nội » (Papin Ph, 1997 : 10).

Au moment de la fondation de Hà Nội, en 1010, la ville marchande s'est constituée de groupes d'artisans d'origine villageoise travaillant dans la même branche. Ils se sont tout d'abord regroupées par villages-urbains et ont fondé des communautés très soudées. Les corporations d'origine villageoise organisaient la vie dans les rues de métier et se regroupaient dans les lieux de culte que sont les maisons communales ou *dinh*. Hà Nội était entouré de nombreux villages artisanaux spécialisés dans des activités variées destinées à approvisionner la ville et sa Cour en produits nécessaires à la vie quotidienne, à l'art et aux produits de luxe. Lié à la riziculture intensive avec repiquage, méthode nécessaire pour atteindre des rendements très élevés, mais qui demandait saisonnièrement beaucoup de main-d'œuvre, l'artisanat s'est développé. Il demandait peu de capital et absorbait la main-d'œuvre sous-employée une grande partie de l'année. Le va et vient permanent entre le village et la capitale dynamisa ainsi le commerce et l'artisanat. Les échoppes de la ville faisaient appel au réservoir de main-d'œuvre des campagnes qui contribuaient à l'enrichissement de ce quartier et de leur village : les commandes de la capitale faisaient vivre les villages artisanaux, la ville constituait un immense marché pour ces produits, dont une partie était produite sur place.

Par ailleurs, en raison de sa localisation privilégiée au carrefour des axes fluviaux, le fleuve Rouge, la rivière Tô Lich et la rivière Kim Nguu, le Quartier des 36 rues était au centre des échanges régionaux et internationaux. Par de nombreux ports, les marchandises originaires des villages de métier du delta étaient acheminées vers les rues spécialisées de la capitale. Dans un rayon équivalent à une journée de marche de la capitale, il y avait tout un réseau de marchés régulièrement fréquentés par des commerçants de Hà Nội. Une intégration commerciale des campagnes et du pays s'effectua ainsi autour de l'activité de ce quartier.

Autour du lac de l'Ouest, à la sortie de la ville, se trouvaient de nombreux villages spécialisés dans le maraîchage et les cultures fruitières ou d'ornement, ainsi que dans l'artisanat (soie, élevage de vers à soie, papeterie, ou moulage du bronze) pour alimenter la Cour. Ces activités s'étaient développées près du lac car elles avaient besoin de beaucoup d'eau ou de la terre limoneuse.

Les relations d'échange entre les deux entités urbaines et villageoises proches sont à l'origine d'un processus d'urbanisation des campagnes intense, support d'un maintien de densités « rurales » très élevées dans cette plaine deltaïque. Toute l'histoire du développement urbain de la capitale est celle de l'absorption progressive de ces villages péri-urbains par la ville. Cependant, elle ne s'est pas faite par destruction de la structure socio-économique ni physique des villages, mais par son assimilation. Vivant depuis toujours à l'interface du monde rural et du monde urbain, les villages ont pu s'adapter aisément à l'urbanisation (Pandolfi L. 2001).

## **2) Deux projets urbains ne prenant pas en compte les villages urbanisés**

Cette forte articulation entre les différentes composantes de la capitale fut momentanément altérée pendant l'époque coloniale française, où la ville fut réduite à son périmètre urbanisé. Les plans d'aménagement visent à faire de Hà Nội une ville française : on construit des quartiers quadrillés au sud de la ville à l'emplacement de villages, on modifie le quartier des 36 rues, tout un réseau de voirie et des bâtiments publics de grande taille sont installés. Seuls les villages situés dans la zone des « faubourgs » susceptibles d'être rapidement intégrés à la ville sont concernés par la planification urbaine. Cependant, ce déni du rôle des villages dans la ville par les autorités

françaises valut pour ceux situés aux abords de la ville historique une plus grande autonomie de gestion (par les autorités locales, Hà Nội étant gérée par l'administration coloniale) et, par là même, une plus grande liberté d'usage des terres (pour la plupart collectives) (Papin Ph, 1997). Ces villages péri-urbains devinrent le lieu d'installation des migrants attirés par la ville et grossirent rapidement, leurs activités artisanales et commerciales dynamisant l'économie. « L'intervention française a un effet paradoxal : elle efface les regroupements villageois dans la ville (selon l'acceptation coloniale du terme), mais en même temps elle contribue à préserver les structures villageoises situées à l'extérieur de son cadre administratif. Ce faisant, elle repousse les villages à l'extérieur de la ville... Exclue du contrôle urbain, ces villages deviendront rapidement le lieu du contre-pouvoir colonial et de la résistance vietnamienne » (Cerise E., 2010 : 123).

Puis, à l'époque collectiviste, inspiré du modèle de la ville soviétique, le ministère de la Construction, tant pour la planification urbaine que pour la production de logements, ignore les caractéristiques locales, en particulier de la relation de la société vietnamienne à son organisation villageoise (Cerise E., 2010 : 127). Les quartiers de logements collectifs, ou *khó tap the*, créés dans l'urgence sont construits dans la première couronne d'urbanisation de Hà Nội sur les anciennes terres agricoles des villages, sans jamais toucher à la structure villageoise. Les lacs, autrefois utilisés par les habitants des villages, sont aménagés en espaces publics au centre ou à la périphérie de ces nouveaux quartiers. Les villages perdent leurs terres agricoles et sont convertis en quartiers urbains. Toutefois, ces villages ne sont jamais mentionnés sur les plans d'aménagement de la ville socialiste. En revanche, ceux situés dans la zone d'extension de la ville projetée sont dessinés (Cerise E., 2010).

### **3) L'extension rapide de Hà Nội sur ses périphéries : un processus mal régulé par l'administration dans le contexte de priorité donnée aux forces du marché**

a. La période post-collectiviste et le développement de l'auto-construction populaire : étalement urbain et densification des villages péri-urbains

À la fin des années 1980, une part importante du patrimoine foncier constructible des entreprises publiques a été privatisée suite à la mise en place de la politique de « collaboration entre l'État et le peuple ». Face à l'incapacité de l'État d'assurer le droit au logement subventionné pour ses fonctionnaires, ceux-ci se mirent à construire massivement et de façon incontrôlée : un marché noir des terrains à bâtir émergea dans le cadre d'une gestion non marchande des usages du sol. L'État décida de mettre à la disposition des employés des organismes et entreprises publiques des terrains à un prix très bas, à charge pour eux d'en financer la construction.

La population s'engagea massivement dans les brèches déjà existantes du système foncier administré pour acquérir des terrains libres, inutilisés, et ce jusque dans les villages périurbains : des terrains vierges, des jardins paysans ou encore des lacs de la capitale se résorbèrent progressivement sous l'effet des constructions individuelles (Pandolfi L, 2001).

L'importance de l'épargne des foyers urbains et ruraux, cachée pendant l'époque collectiviste, se dévoila par l'importance des transactions foncières et des constructions au fur et à mesure que le marché se libérait. Le foncier devenant le lieu le plus sûr pour investir son bien, dans un contexte bancaire plus qu'incertain, la construction légale ou illégale s'est rapidement développée avec les réformes de 1993 (Pandolfi L, 2001).

b. La reprise en main apparente de l'État : un nouveau projet pour la ville élargie sur la province de Hà Tây et un Schéma Directeur ambitieux

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 et un certain nombre de communes limitrophes. La capitale englobe dorénavant une population de 6,5 millions habitants

à 60% rurale sur un territoire trois fois plus grand. Cette extension s'explique par une volonté politique de l'État de contrôler la croissance de la capitale dans un contexte de transition urbaine qui place les grandes villes au cœur de la croissance économique et de la hisser à un niveau de développement et de modernité comparable à celui des autres métropoles de la région. Le projet a été introduit comme un pas vers une ville plus efficace, c'est-à-dire une ville dotée de meilleurs services et infrastructures urbaines et de nouveaux espaces pouvant répondre aux besoins de la population urbaine en logements mais aussi en espaces récréatifs, cimetières, sites d'enfouissement, etc. Les autorités ont également présenté cette décision comme étant favorable au développement harmonieux de Hà Nội parce que facilitant sa défense militaire et améliorant sa situation géomantique (Labbé D. et Musil C., 2011).

Les projets d'urbanisation de la nouvelle province élargie ont surtout une vocation résidentielle et routière, la construction des zones industrielle et commerciale reste limitée par l'incapacité des parcs industriels à attirer durablement les capitaux étrangers. Ce choix hautement politique, remet en cause la 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 administrativement dans la capitale.

Pour organiser l'aménagement de ce nouveau territoire, un Schéma Directeur a été ratifié en octobre 2011. Sans être opérationnel, il donne les grandes orientations de l'organisation spatiale de cette future métropole qui, à l'horizon 2030, devrait contenir 10 millions d'habitants.

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 (voir carte 1) :

- La zone urbaine densément peuplée qui concentrera sur 32% de la superficie de la ville plus de 7 millions d'habitants en 2030, soit les 65% de la population. Elle sera composée de la ville centrale existante, de ses extensions complètement urbanisées où devront vivre environ 1,6 millions d'habitants et de villes satellites.
- Un « corridor vert » devrait être maintenu entre les rivières Dáy et Tich, sujettes à des risques élevés d'inondation, notamment la première, exutoire de la crue du fleuve Rouge. Deux millions de ruraux vivront dans les villages d'agriculteurs ou d'artisans.

### c. Décentralisation et accélération du processus d'urbanisation avec des risques de survalorisation du rôle des investisseurs

Depuis 2003, les réformes foncières ont assoupli les modalités des transferts des droits d'usage des sols agricoles. Jusqu'alors dévolue à l'État, la gestion du changement de statut des terres, la fixation du prix des compensations pour perte d'usage du sol versées aux villageois et les expropriations sont dorénavant déléguées aux Provinces pour une meilleure adaptation à l'ouverture économique et une mise en place plus rapide des projets. Puis, en 2006, les autorités provinciales se voient octroyées les outils de maîtrise foncière et d'aménagement par l'établissement d'un plan de développement.

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

On peut suggérer que les choix d'aménagement résidentiels et industriels des autorités provinciales sont en partie déterminés par les rapports qu'elles entretiennent avec le secteur privé, notamment les entreprises de la construction anciennement publiques qui ont été privatisées. Suite à la reconnaissance de l'échec de sa politique urbaine des années Doi Moi, l'État a facilité la constitution de grands groupes immobiliers privés à partir des décombres des entreprises de constructions d'origine étatique (Pandolfi, L. 2001). Ces entreprises qui maîtrisent l'accès au foncier se lient avec des promoteurs et investisseurs privés étrangers dans le cadre de joint-venture pour financer les grands projets urbains de la capitale. La priorité que le pouvoir politique accorde aujourd'hui aux investissements étrangers et à l'industrialisation est directement visible dans la loi foncière de 2003 qui réglemente mais assouplit les conditions d'accès à la terre des entreprises mixtes ou étrangères (Mellac M. et alii, 2010).

## **II/ L'urbanisation par la bas rencontre l'urbanisation par le haut : les étapes de l'intégration dans la ville**

L'intégration à la ville s'effectue en plusieurs étapes, administrative, spatiale, démographique, et économique et varie selon les époques et la position des villages par rapport au centre-ville et aux axes routiers. En étudiant les villages de différentes couronnes, on mesure dans le temps et l'espace les modalités de cette intégration et la capacité endogène des communautés villageoises à s'urbaniser de façon spontanée, à savoir promouvoir la densification de la population et de l'habitat, les différenciations sociales et des moyens de production suffisants pour employer une population de plus en plus nombreuse. La politique de zonage de la ville sur un substrat de villages pluri-actifs risque de remettre en cause leurs activités dans un contexte où les politiques en oeuvre ne prennent pas en compte leurs spécificités et leurs besoins en matière foncière, de formation, de reconversion et d'appui technique.

Les différences de modalités d'intégration des villages de la première couronne par rapport à la seconde à urbaniser sont nombreuses, mais éclairent les problèmes futurs que les nouveaux quartiers urbains auront à affronter :

- la taille des espaces à urbaniser : la première couronne correspond à l'espace péri-urbain localisé en dehors du périmètre urbain de l'époque coloniale. Le semi des villages y est plus dense et la taille des villages plus élevée. Ainsi, les espaces agricoles qui ont été urbanisés sont plus modestes que ceux des villages de la seconde couronne correspondant à la partie qui devra être complètement urbanisée, selon le Schéma Directeur 2011, et les ruptures spatiales et sociales entre les villages intégrés et les projets y sont moins contrastées.
- Le contexte foncier a changé : au laisser-faire de l'époque de la politique « l'État et le Peuple construisent ensemble » a succédé une période de resserrement du contrôle de l'auto-construction et des constructions illégales. La corruption des collectivités locales s'exerce dorénavant au profit des grands investisseurs et des anciennes compagnies publiques de construction qui offrent des « enveloppes » plus conséquentes que les simples villageois.
- L'ère des grands projets a sonné avec les politiques pour attirer les capitaux étrangers et la simplification du code des investissements sur des emprises foncières beaucoup plus larges que la période précédente.
- Les villages de métier de la seconde couronne à urbaniser sont très nombreux et ont élargi leur emprise spatiale avec la mécanisation. Leur intégration dans le tissu urbain reste problématique dans le sens où leurs réserves foncières sont inexistantes et les conditions

environnementales de leur production sont difficilement maintenables dans le voisinage de grands projets résidentiels.

### 1) Les villages de la première couronne intégrés dans les districts urbains depuis le Doi Moi (renouveau économique des années 1980)

La densification du semis de villages péri-urbains à l'époque coloniale a limité les superficies agricoles susceptibles d'être aménagées par les grands projets urbains. Les habitants des villages intégrés dans le tissu et l'économie urbaine ont gardé leurs jardins et leurs étangs, relevant de la propriété personnelle, où ils pratiquaient des cultures maraîchères et piscicoles. Ils ont bénéficié de la proximité de la ville, en pleine expansion économique, pour se reconvertir dans l'offre de services (location de chambres, transports, restauration et commerces). Leur intégration à la ville s'est opérée par des changements d'ordre spatiaux et architecturaux, institutionnels et économiques. On observe généralement une amélioration globale des revenus des anciens villages d'agriculteurs, avec cependant une accélération des différenciations sociales, l'accès à de nouveaux revenus étant souvent dicté par la possibilité de vente d'une part des terres constructibles. Cette intégration dans le périmètre urbain s'est opérée en plusieurs étapes.

#### a. Le changement de statut institutionnel des villages au détriment du pouvoir villageois.

Dans un premier temps, les terres rizicoles sont expropriées pour mettre en place les projets résidentiels et autoroutiers proposés par les investisseurs. Dans de nombreux cas, on remarque que les autorités provinciales attendent que toutes les terres soient expropriées pour passer les communes rurales au statut urbain (voir article Labbé D. et Segard J. Pêrisud). Les compensations foncières à verser aux paysans sont ainsi deux à trois fois inférieures. Ce processus est en cours dans la seconde couronne à urbaniser.

En passant à l'urbain, un village perd son représentant, le chef de village, et est géré par les services du *phuong* ou quartier urbain dépendant de l'arrondissement. Le nombre des professionnels dans les instances du quartier augmente, notamment dans le domaine de la sécurité et de l'aménagement. Selon les cas, les rapports de pouvoir entre les notabilités locales perdant leur statut et celles de la ville sont difficiles. Un bras de fer peut s'opérer entre les chefs de lignages et le Comité Populaire du quartier, dont le président provient pour la plupart de l'extérieur (Labbé D., 2011) sauf dans le cas de villages où le pouvoir villageois reste fort comme c'est le cas à Đông Ky, dans le péri-urbain de la province de Bac Ninh. Les villages urbains sont dorénavant gérés par la municipalité de Hà Nội qui impose sa loi.

#### b. une diversification des activités source de différenciation et de déstructuration sociale

Les activités de reconversion des villageois expropriés sont diverses, mais dans les communes étudiées par (Nguyễn Van Suu 2009, Trần Nhật Kiên, 2010 et Labbé D., 2011) les anciens villageois ont investi une part importante de leurs compensations foncières et des revenus de la vente d'une part de leurs terres résidentielles dans des *nha tro*, ou logements construits sommairement pour répondre à la demande croissante des migrants pauvres et des étudiants. Cet afflux de migrants a complètement changé la structure sociale de ces nouveaux quartiers périphériques, les villageois d'origine étant devenus minoritaires. A Hoa Muc, le nombre des habitants est ainsi passé de 1955 à 1997, d'environ 2.200 habitants à 14.000 (Labbé D., 2011). Si selon Nguyễn Van Suu (2009), dans le village qu'il a étudié les conditions de vie des anciens villageois se sont globalement améliorées sur le plan économique grâce à la vente d'une part de leurs terres résidentielles et la location des chambres, l'organisation sociale et l'avenir des jeunes aux reconversions difficiles ont réellement déstabilisé la structure sociale. Un cinquième des villageois n'auraient pas bénéficié de ces revenus et font partie de la couche appauvrie de la localité. Les relations avec les jeunes migrants sont parfois difficiles

et le développement d'activités illicites (jeux, prostitution ou trafics en tous genres) sont à l'origine d'un malaise social dans cette communauté de plus en plus stratifiée où le chômage plane. Les nouvelles activités tels les cafés internet, les karaoké et les marchés destinées aux migrants et aux habitants des nouveaux quartiers résidentiels apportent toutefois des revenus conséquents et favorisent l'intégration sociale dans ces quartiers (Trần Nhật Kiên, 2010).

Dans les villages de métier intégrés à la ville, certains ont perdu leur activité en raison du changement des modes de vie et de consommation (les activités de papeterie et textile ont disparu aux abords du Lac de l'Ouest), tandis que d'autres perdurent mais éprouvent de grandes difficultés à étendre leur emprise foncière et à se mécaniser dans un contexte de concurrence sur les terres qui s'effectue au profit des grands investisseurs, quand ce n'est pas l'armée (Xuân Dinh). Les anciens villages spécialisés dans l'horticulture au nord du Lac de l'Ouest ont bénéficié d'une large rente foncière. En effet, leurs terres de verger faisant partie de leur espace résidentiel ont été reconverties presque intégralement en terres résidentielles où ils ont construit des villas pour les expatriés à partir des années 1995, en pleine bulle foncière. Valorisant ainsi, le site paysager des abords du lac, ces riches rentiers reçoivent des revenus conséquents en devises sans pour autant réinvestir leurs bénéfices dans des activités productives.

### c. Une densification du bâti et une perte de la valeur patrimoniale culturelle et paysagère

Les occupations de terrain à bâtir, que ce soient les terres de maraichage ou les plans d'eau, voire les terres publiques gérées par les sociétés d'État, se sont faites de façon progressive, sans violence mais avec la complicité plus ou moins ouverte des autorités de quartier. C'est ce qui les oppose aux nouveaux projets mis en œuvre depuis quelques années (Pandolfi L. 2001). Jusqu'aux années 2000, les plans d'eau, sont progressivement comblés et construits et constituent des réserves foncières pour les villages et les quartiers urbains. En dix ans, de 1990 à 2000, le nombre des lacs de Hà Nội est ainsi passé d'une quarantaine à une vingtaine et leur surface totale est passée de 800 à 600 hectares avec des conséquences environnementales graves : « À Triêu Khúc, ces huit dernières années (1998-2006), 91 % de la surface hydraulique a disparu, cela provoque des inondations dans le village lors des fortes pluies et contribue à la pollution environnementale » (Trần Nhật Kiên, 2010).

La construction de nouvelles zones d'habitat en hauteur et la densification du cœur villageois ne prennent pas en compte leurs caractéristiques paysagères, géomantiques, de communication et patrimoniales et créent une rupture morphologique dans la ville. Ces villages péri-urbains ont un patrimoine architectural, religieux et culturel (maisons communales, temples, pagodes, mausolées, pagodons) qui a structuré l'espace et est le fondement de la société nord-vietnamienne d'origine villageoise. Les villages urbanisés (on en compte 148 dans les actuels districts urbains) (Trần Nhật Kiên, 2010) sont dorénavant encastrés au sein de grands projets résidentiels dont 60% des constructions doivent dépasser 10 étages et n'ont pas été prises en compte sur le plan urbanistique. Cette perte de la valeur patrimoniale de ces villages, berceaux de la culture du Nord Vietnam, témoigne de la dilution du pouvoir villageois avec le passage dans le *phuong* et est à l'origine de la déstructuration sociale, dans une société où les rituels villageois sont nombreux (festivals, fêtes, cérémonies autour du génie tutélaire) et réactivent la solidarité communautaire.

## 2) les villages péri-urbains : lieu de l'urbanisation *in situ* et du développement artisanal et maraîcher à l'avenir remis en cause

La seconde couronne à urbaniser selon les Schéma Directeur de 2011 est composée de villages périurbains qui se sont densifiés, urbanisés *in-situ* et étendus avec le développement économique

et la libéralisation de l'usage des terres. Certains pourraient être comparés à des bourgs du fait de leurs activités productives (dans le cas des villages de métier ou spécialisés dans le maraîchage) et à leurs densités résidentielles élevées, si ce n'était la faiblesse de leurs équipements sociaux et des infrastructures (routes, égouts adduction d'eau) et l'inefficacité de la gestion locale en matière d'aménagement. A l'emplacement des maisons villageoises, des cours et des jardins de nombreuses construction de maison de type urbain (les maisons tubes) surélevées se sont érigées, notamment pour répondre à la décohabitation des jeunes générations et aux besoins en ateliers et magasins des villageois.

a. des villages aux compétences variées (voir carte 2)

Les densités de population des communes rurales des alentours de Hà Nội en 1999 s'élevaient en moyenne à 1500 habitants au km<sup>2</sup>, et nombreuses étaient celles dépassant les 2000 habitants au km<sup>2</sup>, notamment là où l'on trouve des villages de métier ou le long des axes les plus commerçants. Les enquêtes qualitatives effectuées dans une quarantaine de villages de métier de la périphérie de Hà Nội 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...). A l'est, dans la province de Bac Ninh, trois grands clusters de villages dominant : le plus dynamique, Dong Ky (meubles d'art), emploi 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 (Fanchette S., 2011).

A 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 commandes importantes.

Les activités qu'ils ont développées et leur localisation par rapport aux réseaux de communication et aux villes différencient des villages et leur capacité à s'intégrer dans la ville. On peut suggérer que les villages à vocation agricole auront plus de difficultés à se reconverter par rapport aux villages de métier, les politiques mises en place par les institutions provinciales étant inadaptées à la situation économique locale. Cependant, selon le Schéma Directeur de Hà Nội de 2011, de faibles réserves foncières sont attribuées aux villages péri-urbains pour leur expansion, et pour le développement artisanal et industriel, notamment dans la couronne de 186 km<sup>2</sup> qui devra être complètement urbanisée. Dans cette zone, on compte environ une soixantaine de villages de métiers organisés en cluster.

b. la fin de la politique locale d'aménagement résidentiel et industriel

Jusque dans les années 1990, selon la politique « d'élargissement de la population », les communes ont créé des petites zones résidentielles pour y loger à faible prix les jeunes foyers vivant à trois générations sous un même toit ou ayant des revenus limités. Dans les villages pluri-actifs, notamment les villages de métier, de nombreux ateliers y ont été construits. Cependant ces mesures ne pouvaient pas combler le large déficit en terres constructibles dans les villages périurbains, notamment du fait du développement des activités productives non agricoles dynamisées par les politiques d'ouverture. La densification de l'habitat s'est accentuée causant une ultra-parcellisation et un entassement des habitants et de leurs outils de travail (artisanat, commerce.

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

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

Cependant, depuis quelques années, la politique de création des sites artisanaux dans les villages de métier a changé de modalités. La maîtrise d'ouvrage est attribuée à des promoteurs qui se chargent d'exproprier les paysans et de louer à long terme les parcelles au prix du marché libre, au grand dam des villageois les plus dynamiques qui demandent à être maîtres d'œuvre de leurs propres installations industrielles. La terre peut être affectée à des individus extérieurs à la commune si les villageois n'ont pas les moyens de les louer. Les artisans dans les villages de métier ont besoin de terres pour élargir leur envergure de production, se mécaniser, construire des dortoirs et délocaliser les ateliers les plus polluants. Cela a provoqué une course à la terre et le développement des constructions illégales sur les terres agricoles, notamment sur celles destinées au maraîchage.

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

On se trouve ainsi dans une impasse : d'un côté, les services fonciers des provinces arguent de la nécessité de construire des zones résidentielles et industrielles de qualité ayant des standards urbains et de l'autre, des villageois qui n'ont ni les moyens financiers et politiques pour accéder à ces terres. La résolution des autorités est d'autant plus ferme que depuis l'intégration dans Hà Nội, la Municipalité cherche à enrayer l'auto-construction de basse qualité et à installer les infrastructures nécessaires à l'expansion de la ville. Cela pose le problème du droit à la ville de ces villageois urbanisés et pluri-actifs aux revenus insuffisants pour concurrencer les classes moyennes montantes nées avec le Doi Moi.

### **3) La disparition des terres agricoles, les dysfonctionnements des réseaux hydrauliques et de communication et la remise en cause du système de production des clusters.**

Dans les villages de métier, 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.

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 pluri-active, 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 grè 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 permet 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.

Par ailleurs, les grands projets urbains en construction sur les terres agricoles ne prennent pas en compte l'organisation spatiale et sociale des villages. Les relations entre les villages de métier au sein des clusters sont intenses et fondées sur l'embauche de main-d'œuvre ou la sous-traitance de travaux, la vente de matériaux et de produits finis ou semi-finis, les échanges de savoir-faire, l'offre de services techniques, commerciaux ou de transport et la location de terres à construire. Ces relations s'effectuent au sein d'un réseau de communication fait de routes aux gabarits variés, de chemins vicinaux ou de routes-digues non carrossables le long desquels des véhicules de toutes tailles s'affairent. Les autoroutes, les zones résidentielles et les industrielles traversent des finages, isolant des villages, supprimant les axes de communication inter-villageois. Si l'amélioration des communications est nécessaire pour permettre à la capitale de rentrer dans le monde globalisé, tel qu'il est organisé, ce nouveau réseau risque de mettre à mal la dynamique économique au sein de ces systèmes de production localisés où l'échange est fondamental.

Les zones résidentielles et industrielles sont construites sur des remblais élevés à un mètre au-dessus des villages pour se protéger des risques d'inondation. Quand il pleut, les villages en contrebas souffrent alors encore plus des inondations. Normalement, il est stipulé dans les protocoles qui régissent la construction des *kebu do thi moi* et les zones industrielles, que les « développeurs » sont censés aménager un système de drainage autour des villages pour les protéger, mais rares sont ceux qui le font. La seule action engagée pour limiter les dégâts est le pompage temporaire à l'aide de grosses machines. Par ailleurs, les dysfonctionnements du système hydraulique affectent les terres encore cultivées. Certains canaux d'irrigation sont bouchés et l'eau n'arrive plus aux parcelles, notamment celles encastrées entre plusieurs projets. Les paysans sont obligés de les abandonner et ne reçoivent pas les compensations nécessaires car administrativement, elles sont toujours cultivées.

## Conclusion

Après des siècles d'intégration progressive des villages péri-urbains dans la ville et de rapports étroits entre le centre politique et commerciale et ses marges productives qui ont constitué l'originalité et la spécificité de cette capitale plantée sur un milieu lacustre, la future ville de Hà Nội élargie remet en cause ses principes urbains fondateurs. Le Schéma Directeur de Hà Nội de 2011 prône la séparation des fonctions urbaines (zones résidentielles, zones industrielles et commerciales et zones de loisirs), à l'instar du discours des urbanistes modernes occidentaux des années 50, discours fortement remis en cause depuis les années 1980. En effet, de nombreux

spécialistes ont montré la fragilité des faubourgs, devenus zones résidentielles, une fois qu'ils ont perdu leurs activités industrielles et artisanales qui les vivifiaient. Les périphéries de Hà Nội étant caractérisées par la pluri-activité, ce modèle va à l'encontre du multi-usage des terres et risque de remettre en cause le système de production très peuplant mis en place dans le delta du fleuve Rouge.

Ce Schéma Directeur vise à faire table rase de l'existant et à ne pas prendre en compte la spécificité des villages péri-urbains qui vont être noyés dans la nappe urbaine. Les nouvelles zones résidentielles et les villes satellites vont être construites sur les terres rizicoles à côté des villages. Les panneaux publicitaires de ces projets que l'on trouve le long des routes les représentent entourés de forêts voire de champs agricoles et éludent la présence de ces villages denses et nombreux.

« Il n'y a rien d'étonnant à ce que ce modèle de la ville-diffuse soit aujourd'hui privilégié par la plupart des architectes-urbanistes étant donné qu'il leur donne justement la possibilité de « créer quelque chose de rien ». Il suffit aujourd'hui de regarder avec quel engouement les cabinets d'architecture se tournent vers les pays qui leur proposent de fonder sinon des villes entières, du moins des morceaux de ville. Il apparaît plus aisé aux responsables de la politique de la ville de dénier le passé – et donc de le détruire – que de tenter d'inscrire la ville de demain dans la ville d'hier » (Stébé J.M et Marchal H., 2009).

Et pourtant le tissu industriel et résidentiel dense est un atout pour la ville car déjà constitué. Contrairement aux banlieues des villes d'Occident qui ont été construites sur un substrat villageois peu peuplé et ont nécessité de lourds investissements en équipements, logements et infrastructures de production, pour loger les nombreux migrants le péri-urbain hanoïen bénéficie de nombreux atouts. Des investissements limités, une mise aux normes des constructions et des moyens de production pourraient les intégrer à la ville en leur donnant les moyens de maintenir leurs activités.

« Or, ne pas tenir compte de l'existant, c'est oublier que la ville est produite aussi par des individus ordinaires, et pas seulement par les décideurs, les penseurs et les bâtisseurs. L'homme quelconque, par ses compétences, ses pratiques quotidiennes et ses multiples usages de la ville, fabrique, façonne et crée des manières d'appréhender, de sentir, d'utiliser et de vivre la ville. D'une certaine façon, il existe une complémentarité entre deux registres créatifs relevant plus de l'ontologie que de l'invention sociale : en effet, la création de la ville par le haut et par le bas, semble bien un invariant de la condition urbaine » (Stébé J.M et Marchal H., 2009).

Ainsi, la récente formation d'un marché foncier et son emballement depuis quelques années, dans le cadre de la libéralisation, de plus mal régulée par des institutions sans moyens de coercitions suffisants et rongées par la corruption, risque d'aggraver les inégalités d'accès aux ressources urbaines et de créer de fortes ségrégations socio-spatiales entre les nouveaux projets urbains et les villages urbanisés pluri-actifs au dépend desquels ils s'étendent.

L'intégration dans le territoire de la Province-capitale implique une perte de pouvoir pour les collectivités locales communales. La province décide et impose aux niveaux administratifs inférieurs un modèle urbain et un mode d'utilisation de leur territoire qui peut être incompatible avec leur système de production et leurs besoins fonciers. Les communes n'ont pas de plan d'aménagement particulier et constituent des réserves foncières pour l'aménagement urbain. Toutes les terres rizicoles de la première ceinture agricole de Hà Nội seront urbanisées (189 km<sup>2</sup> pour une population de 1,6 millions d'urbains) d'ici 2030.

Enfin, les villes deltaïques peuvent-elles faire fi de leurs caractéristiques lacustres et des risques élevés d'inondation et construire des plateformes urbaines bétonnées et des réseaux autoroutiers à forte emprise foncière contraignant le drainage naturel, qui s'opérait par le maintien de plans d'eau et d'espaces agricoles, et qui activent la subsidence ? Les inondations en cours à Bangkok ne semblent pas pousser les décideurs à remettre en cause leurs projets urbains, dans un contexte de décentralisation et de libéralisation du marché foncier qui donne la primeur aux promoteurs

cherchant la rentabilité maximale et la plus rapide de leurs investissements. Le fleuve Rouge est beaucoup plus dangereux que la Chao Praya et sont endiguement complet limite les capacités de drainage naturel, le delta étant complètement poldérisé en casiers.

### **Bibliographie :**

Cerise E., 2010 – Le rapport entre ville et villages à Hà Nội à travers les plans historiques, ou le plan comme outil de production de paysages urbains. Cartographies. Les carnets du paysage n°20. Actes sud et l'Ecole Nationale supérieure du Paysage, pp. : 116-133.

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

Fanchette S. & Stedman N., 2009 – « A la découverte des villages de métier au Vietnam. Dix itinéraires autour de Hà Nội », Hà Nội, Ed. The Gioi, 324 p. (en trois éditions française, anglaise et vietnamienne).

Labbé D. et Musil C., 2011 – « L'extension des limites administratives de Hà Nội : un exercice de recomposition territoriale sous tension », *Cybergéo: European Journal of Geography*.

Labbé D. 2011 - Urban Destruction and Land Disputes in Periurban Hà Nội During the Late-Socialist Period, *Pacific Affairs*, Vol. 84, No. 3 : 435-454

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

Nguyễn Van Suu, 2009 - Industrialization and Urbanization in Vietnam: How Appropriation of Agricultural Land Use Rights Transformed Farmers' Livelihoods in a Peri-Urban Hà Nội Village? East Asian Development Network (EADN) Working Paper, no 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. Hà Nội, 1986- 2000*. Paris : Institut français d'urbanisme, Université Paris 8, thèse de doctorat en urbanisme et en aménagement, 568 p.

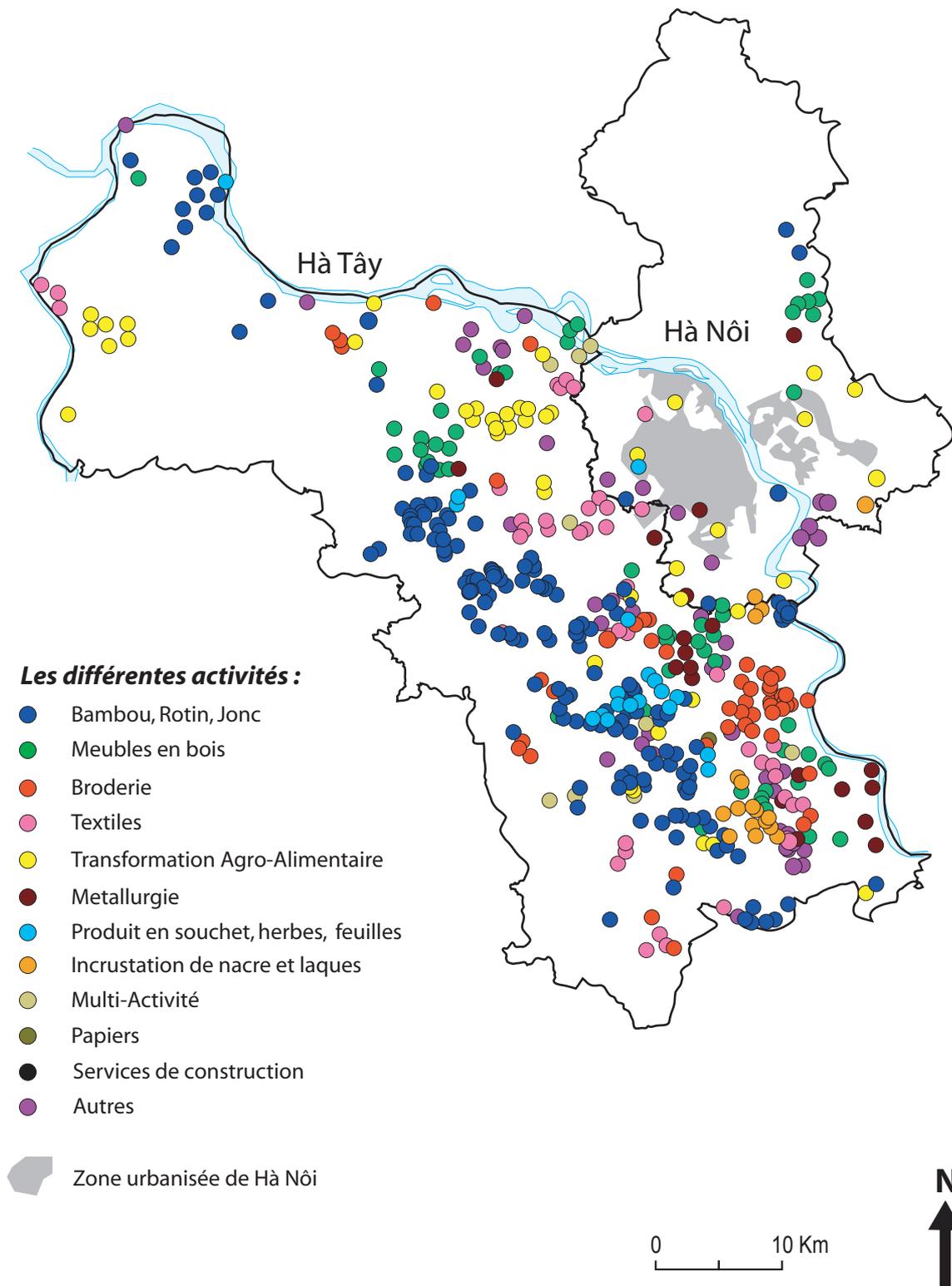
Papin Ph., 1997 - Des « villages dans la ville » aux « villages urbains » - l'espace et les formes du pouvoir à Hà Nội de 1805 à 1940, thèse de doctorat d'histoire, Université Paris 7.

Quertamp F., 2010 - «La périurbanisation de Hà Nội. Dynamiques de la transition urbaine vietnamienne et métropolisation». *Annales de géographie*, no 671-672, p. 93-119.

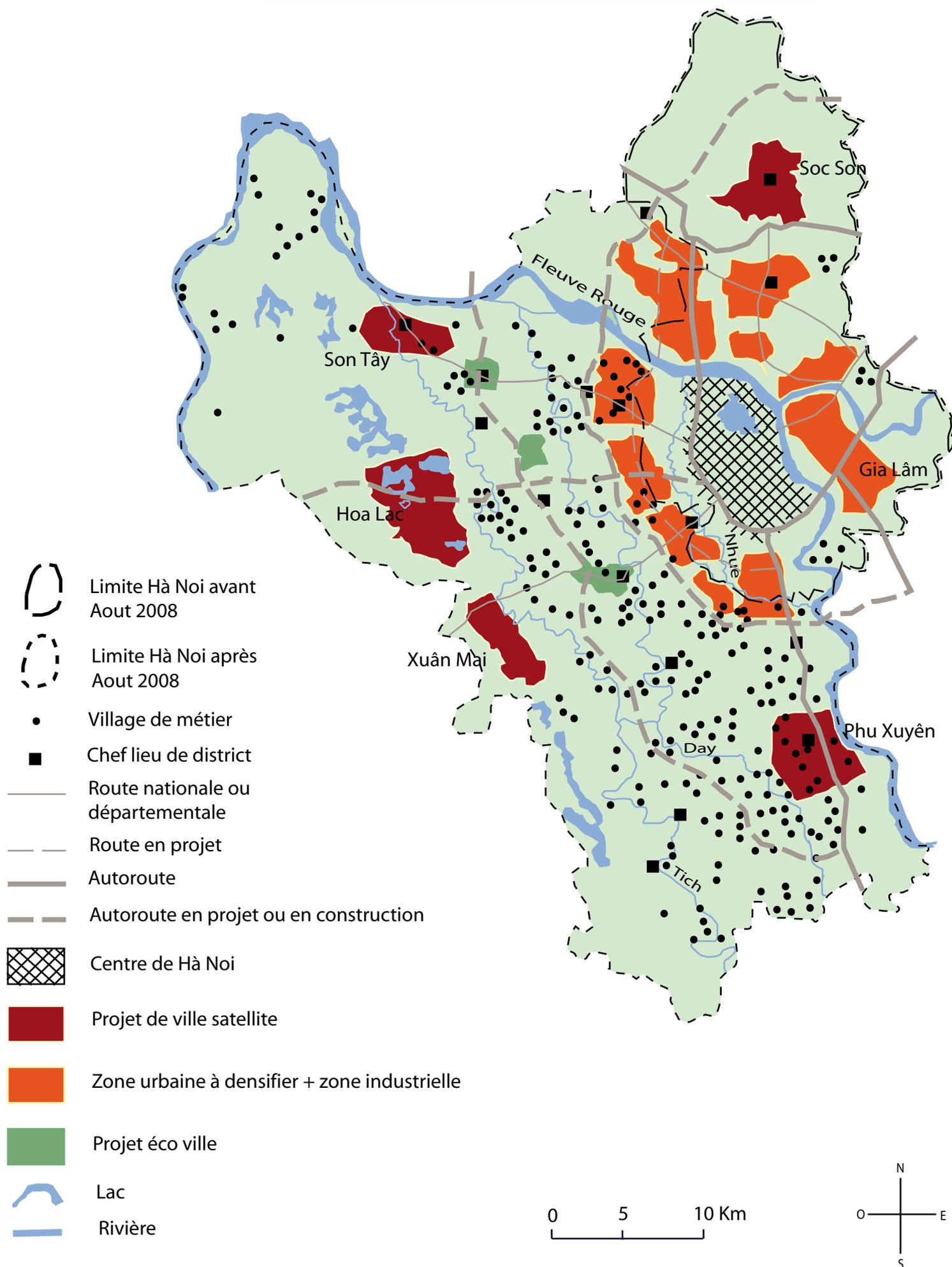
Stébé J.M. et Marchal H.(sous dir.), 2009 - *Traité sur la ville*, Ed. PUF., introduction.

Trần Nhật Kiên, 2010 - *Le patrimoine villageois face à l'urbanisation : le cas des villages périurbains de Triêu Khúc et Nhân Chính-Hà Nội-Vietnam*, thèse de Géographie et Aménagement, université Toulouse 2 Le Mirail.

# Les villages de métier dans les provinces de Hà Tây et Hà Nội en 2006



# PROJETS D'AMENAGEMENT DU GRAND HA NOI ET PÉRIPHÉRIES RURALES



Sources : Master Plan 2010 PPJ et enquêtes S. Fanchette IRD

Dessin : Yves Duchère IRD