

L'extension de Hà Nội et les défis pour les périphéries urbaines

Sylvie FANCHETTE, ĐAO THÉ ANH, Paule MOUSTIER, Fanny QUERTAMP,
Juliette SEGARD

Résumé : La ville de Hà Nội est administrativement associée à la province du même nom, composée de districts urbains et de districts ruraux, véritables réserves foncières pour l'extension de la capitale et zones d'approvisionnement en produits frais pour sa population. Ville administrée pendant l'époque collectiviste, Hà Nội est restée pendant quatre décennies confinée dans un espace limité. Depuis les années 1990, on assiste à un processus de « rattrapage urbain » pour qu'elle obtienne à la fois le statut de métropole internationale attractive, de capitale d'un pays de plus de 80 millions d'habitants, mais aussi pour qu'elle contrôle un territoire à la hauteur de ses ambitions urbanistiques. Son extension s'accélère sur les marges rurales depuis les années 2000, le développement urbain devient dorénavant le principal moteur de l'économie. Dans cet espace densément peuplé, la mixité de l'usage des sols, aux règles foncières dictées par l'État, a pendant longtemps rendu difficile l'extension de Hà Nội. Maintenant que celui-ci a relâché sa mainmise sur le contrôle foncier, les investisseurs s'emparent à bas prix des rizières qui seront le lieu de l'érection de nouvelles villes, d'autoroutes et de zones industrielles ou de divertissement. Dans un contexte d'envolée des prix de la terre, on s'interrogera sur la capacité des populations vivant dans des villages densément peuplés à accéder au foncier et à développer leurs activités productives agricoles et non agricoles, garantes de leur maintien sur place, et à éviter l'exode vers le centre ville. Les expropriations des terres agricoles dans les villages où des grands projets d'aménagement vont être mis en œuvre, risquent à court terme, si les populations ne sont pas reconverties et ne bénéficient pas d'une partie de la rente foncière, de créer de grandes différenciations sociales et spatiales dans ce nouveau patchwork que sera cette ville éclatée en plusieurs pôles.

Mots-clés : rattrapage urbain, métropolisation, conflits fonciers, villages de métier, expropriations foncières

Abstract: The city of Hà Nội is administratively linked to the province of the same name, made up of urban and rural districts, essential reserves of land for the extension of the capital and areas supplying fresh produce for its inhabitants. A state-run city during the collectivist era, for four decades Hà Nội remained confined within a limited space. Since the 1990s, a process of 'urban catch-up' has occurred so that the city both attains the status of attractive international metropolis, capital of a country with a population of over 80 million, but also controls a territory in keeping with its urbanizing ambitions. The absorption of its rural fringes has accelerated since the turn of the century, urban development having now become the primary motor of the economy. Within this densely populated space, the mixed nature of land use, with land laws imposed by the state, has long made Hà Nội's expansion problematic. Now that the state has relaxed its hold over land control, investors buy up paddy fields at bargain prices that will become locations for new towns, motorways and industrial or leisure parks. Against a background of soaring land prices, we will consider the ability of inhabitants of densely populated villages to gain access to land and develop their productive farming and non-farming activities, necessary conditions to inducing them to stay put, avoiding an exodus towards the city centre. In the short term, compulsory purchases of agricultural land in the villages where major development projects are being planned run the risk, if inhabitants are not redeployed and do not receive part of

the income generated by the land, of creating great social and spatial disparities in this new patchwork of a city scattered into several focal points of urban development.

Key words: *urban catch-up, metropolization, conflicts over land, craft villages, compulsory purchase*

Introduction

La ville de Hà Nội est administrativement associée à la province du même nom, ou Thanh Phô, composée de districts urbains et de districts ruraux, véritables réserves foncières pour l'extension de la capitale et zones d'approvisionnement en produits frais pour sa population. Cette organisation de l'espace, héritée de l'ancien colonisateur chinois, repose sur le désir de l'État de « planifier » la ville au sein de limites qu'il contrôle et de mettre en œuvre ses projets « visionnaires » d'urbanisation. Ville administrée pendant l'époque collectiviste (1954 à 1986), Hà Nội est restée pendant quatre décennies confinée dans un espace limité. Jusqu'au début des années 1990, sous l'effet d'une politique étatique dirigiste, de l'absence d'investissements étrangers dans le pays, du faible niveau de vie et d'une croissance démographique modérée, la ville *stricto sensu* a été contenue dans les quatre arrondissements centraux qui se sont densifiés, alors que les marges rurales de la ville restaient inchangées. Depuis, on assiste à un processus de « rattrapage urbain » (Quertamp, 2003) pour qu'elle obtienne à la fois le statut de métropole internationale attractive, de capitale d'un pays de plus de 80 millions d'habitants, mais aussi pour qu'elle contrôle un territoire à la hauteur de ses ambitions urbanistiques. Son extension s'accélère sur les marges rurales depuis les années 2000. Le développement urbain devient dorénavant le principal moteur de l'économie.

Après de nombreux projets pour décider de l'orientation de l'extension de la capitale qui ont fait l'objet de plusieurs Master Plans

depuis les années 1990, l'État a décidé d'orienter le développement urbain vers l'ouest, projet moins risqué sur le plan hydraulique que celui de traverser le fleuve Rouge au nord, comme prévu initialement. Décision éminemment politique, par ailleurs, car la province absorbée de Hà Tây avait un développement industriel et résidentiel et ceci aux portes de la capitale.

En 2005, un tiers de la population vivait dans le centre-ville et un peu plus du tiers dans les arrondissements urbains et sub-urbains. La ville-province ne comprenait qu'un quart de sa population dans les districts ruraux sur un territoire représentant les deux tiers de la province. Cette réserve foncière, localisée principalement au nord et à l'est de l'autre côté du fleuve Rouge, ne permettait pas à Hà Nội d'avoir un projet urbain ambitieux à la hauteur de son désir de s'élever au rang des grandes mégapoles. Ainsi, en août 2008, l'intégralité de la province de Hà Tây à l'ouest et un petit nombre de communes des provinces limitrophes ont été intégrés à la capitale afin de tripler sa superficie et de doubler sa population, attestant du changement d'échelle de la capitale vietnamienne. Mais comment qualifier la ville-province de Hà Nội si elle comprend dorénavant plus de 60 % de population rurale vivant dans des communes mal équipées et gérées par des collectivités locales ayant peu de prérogatives en matière d'aménagement ? Le choix de l'État de faire financer son projet urbain ambitieux par des promoteurs privés, dont le

Master Plan 2010 est en train de définir les grandes orientations, ne risque-t-il pas de limiter son contrôle sur l'aménagement de la ville et sur l'édification d'ouvrages de protection contre les inondations dans cette plaine vulnérable, notamment le long de la rivière Đáy qui traverse du nord au sud l'ancienne province de Hà Tây (le Vietnam occupe la 5^e place des pays qui seront le plus affectés par le changement climatique et l'élévation du niveau de la mer ; Banque Mondiale, 2007) ?

La population rurale de la nouvelle province de Hà Nội vit dans des espaces densément peuplés (1 200 hab/km² en moyenne), en voie d'urbanisation et aux activités productives diversifiées que l'on pourrait comparer aux *desakota* asiatiques, tels qu'étudiés par Mac Gee (1991). Plus de 500 villages pratiquent des activités artisanales et semi-industrielles depuis plusieurs siècles pour certains. Ces activités très variées, grandes consommatrices de main-d'œuvre, s'opèrent dans un milieu résidentiel déjà très sollicité par l'habitat. Développé depuis la création de la capitale il y a maintenant 1 000 ans, en relation avec le quartier ancien « des 36 rues », l'artisanat a maintenu sur place une population parmi les plus denses au monde et participe à la faible taille de cette ville, centre historique du pouvoir et du commerce. De plus, une ceinture verte spécialisée dans le maraîchage approvisionne la capitale et occupe une population nombreuse.

Dans cet espace densément peuplé, la mixité de l'usage des sols, aux règles foncières dictées par l'État, a pendant longtemps rendu difficile l'extension de Hà Nội. Maintenant que celui-ci a relâché sa mainmise sur le contrôle foncier, les investisseurs s'emparent à bas prix des rizières qui seront le lieu de l'érection de nouvelles villes, d'autoroutes et de zones industrielles ou de divertissement. Dans un contexte d'envolée des prix de la terre, on s'interrogera sur la capacité des populations vivant dans des villages densément peuplés à accéder au foncier et à développer leurs activités productives agricoles et non

agricoles, garantes de leur maintien sur place, et d'éviter l'exode vers le centre ville.

1. Rupture dans l'évolution de la ville de Hà Nội : du confinement-densification à l'extension démesurée

1.1 Une ville de taille réduite et compacte entourée de campagnes très peuplées : le contrôle de l'urbanisation par l'Etat

La ville à l'époque impériale était le lieu du pouvoir politique et administratif et secondairement celui du marché. Les activités industrielles et artisanales, structurellement une des bases du développement urbain en Occident, ont été reléguées dans des villages spécialisés. La stabilité de ce système de production s'explique par la forte interdépendance entre la ville et la campagne. Hà Nội, et tout particulièrement le quartier des « 36 rues et corporations », a joué un rôle primordial dans l'organisation de la production et de la commercialisation des produits artisanaux. Le système d'échange a permis l'élaboration d'un processus d'urbanisation des campagnes densément peuplées encerclant une capitale démographiquement peu importante et aux fonctions économiques limitées au commerce.

Pendant la période collectiviste, le modèle de ville compacte était dominant à Hà Nội, à l'instar des pays de l'Est. Les formes de périurbanisation étaient extrêmement limitées et les grands ensembles d'habitat collectif implantés aux marges urbaines formaient de véritables fronts urbains jusque dans les années 1990. L'arrière pays, considéré par les autorités publiques comme des « *non-centres* » n'a pas fait l'objet d'aménagements et d'investissement. Globalement, entre 1954 et 1986 le paysage urbain a peu évolué alors que les efforts portent sur le développement des campagnes.

En 1989, la dynamique urbaine se traduit essentiellement par la densification du périmètre urbain et les extensions le long des

axes. Les espaces contenus dans les limites urbaines de 1974 se sont beaucoup densifiés et transformés au détriment des rizières et des lacs. Les villages sont intégrés au tissu urbain. La limite des arrondissements urbains correspondait à un polder isolé et protégé par les digues ceinturant la ville. Au-delà, l'espace était inondable et ne pouvait se densifier davantage car menacé par les eaux. La construction du barrage de Hoà Bình, achevé en 1990, et plus globalement les efforts réalisés pour maîtriser les eaux ont permis de réduire la vulnérabilité de la ville face aux inondations. L'affaiblissement de cette menace est sans doute une des raisons de l'extension urbaine à partir de 1995. Cependant, le risque demeure et est d'autant plus élevé que l'urbanisation s'accroît.

On assiste donc à une limitation du processus de périurbanisation. Les campagnes, pendant la période de la guerre et de la collectivisation, se sont repliées sur l'intensification agricole et les industries urbaines ont été dispersées dans les campagnes pour éviter les risques de bombardement. Les migrations vers la ville ont été interdites et les villages de métier, dont les activités ont été réorganisées en coopératives, ont participé à l'effort de guerre et à l'approvisionnement du pays, alors mis au ban par les nations capitalistes.

1.2. Le Doi Moi, les investissements internationaux et la promotion de l'habitat populaire : le rattrapage urbain

La protection des droits d'usage des sols a été le pivot des transformations urbaines. La pénurie de logements et l'impossibilité pour l'État de continuer à construire pour les couches populaires ont activé l'auto-construction. L'apparition des investisseurs internationaux et la création d'un marché foncier se sont soldées par un boom de la construction, tant dans le centre que dans les villages périurbains.

1.2.1. La ville moteur de l'économie dynamisée par la promotion privée

Dans les années 1980, l'ouverture du pays s'est accompagnée de l'afflux des capitaux

étrangers, principal moteur de la métropolisation. Depuis la loi de 1987, sur les Investissements Directs Étrangers (IDE), principalement asiatiques, se sont progressivement implantés dans la province de Hà Nội contribuant largement aux transformations morphologiques et fonctionnelles de la ville, lui donnant une nouvelle image, plus moderne, plus internationale.

Au début des années 1990, la croissance urbaine s'est avérée insoutenable dans le cadre urbain spatial existant, où les densités atteignaient déjà des extrêmes. La pénurie de logements, la dégradation des infrastructures et celle des conditions de vie illustrent alors les difficultés d'un État à subvenir aux besoins élémentaires de la population croissante. La loi foncière de 1993 garantit les droits d'usage du sol attribués aux particuliers et sera le principal instrument du droit foncier pendant les années de transition, désormais nourri par les constructions individuelles privées. Aux côtés de la ville officielle explose une ville « informelle ». Le jeu du marché entre une offre réduite et une demande croissante, renforcé par l'apparition des investisseurs internationaux, s'est ainsi opéré de manière criante conduisant au boom de la construction privée et à la flambée des prix des terrains urbains et des terres agricoles. Le renouveau urbain de Hà Nội prend forme tant dans le centre que dans les villages périurbains et accompagne le changement d'échelle de la capitale.

À la fin des années 1990, de grands projets d'habitat collectif pour les classes moyennes sont implantés dans le sud de la ville et s'affirment comme de nouveaux modèles urbains.

En parallèle, des projets industriels et technologiques sont mis en œuvre dans les périphéries urbaines. Ils répondent à la nouvelle politique de développement du gouvernement : à la fois profiter d'une main-d'œuvre nombreuse et peu chère pour attirer les investisseurs étrangers dans des parcs industriels, et former une main d'œuvre spécialisée, de haut niveau, pour pallier les importations

notamment dans le domaine technologique.

La construction, l'amélioration des infrastructures urbaines et rurales sont l'un des principaux facteurs d'emprise spatiale qui transforment la physionomie et l'organisation sociale des périphéries. Si elles ont facilité les échanges ville-campagne, amplifiant les flux commerciaux (organisation des filières de commercialisation de produits frais) et les migrations pendulaires, elles ont par ailleurs nécessité de nombreuses expropriations sur des terres rurales, réquisitionnées par l'État et rachetées aux communes et aux paysans. La rénovation des infrastructures en milieu urbain a obligé l'État à trouver des zones nouvelles pour reloger les riverains et, en milieu rural, à attribuer des terres agricoles de qualité équivalente, tout en dédommageant financièrement les paysans. Depuis les années 2000, la nature immobilière et spéculative des IDE, largement orientée vers l'implantation de zones industrielles et surtout de nouvelles zones urbaines, a un effet majeur sur l'emprise foncière et les stratégies spéculatives.

1.2.2. Les dynamiques spatiales et économiques dans les marges très peuplées de la ville

L'ouverture économique dans les années 1980 et la garantie de l'usage des sols et de l'allocation de longue durée de la terre agricole se sont traduites par l'accélération de l'urbanisation *in situ* dans les campagnes très peuplées. Elle est le produit de la promotion de l'habitat privé non contrôlé et du développement de micro-entreprises privées de services ou de commerce. Les terres agricoles pendant si longtemps protégées pour l'autosuffisance alimentaire rizicole ont commencé à être grignotées par la construction de résidences et d'ateliers, processus accompagné par des politiques foncières « d'élargissement de la population ». Celles-ci ont été mises en œuvre par les collectivités locales dans les villages pour attribuer des terres résidentielles aux jeunes couples vivant sous le toit de familles où plus de trois générations cohabitaient.

Par ailleurs, on a réaménagé les villages pour donner plus de place aux activités productives non-agricoles (mini-zones artisanales...). Légales ou illégales, depuis les années 1990, de nouvelles constructions foisonnent de toute part et donnent à l'urbanisation « invisible » (Di Gregorio, 2001) des campagnes un visage multiforme et difficile à appréhender. Cette urbanisation témoigne des stratégies des populations du delta du fleuve Rouge pour s'ancrer à leurs villages en profondes mutations et ne pas partir en ville.

La construction populaire a été un des moyens les plus utilisés par les foyers pour épargner dans un contexte financier peu sécurisant où l'État n'avait pas les moyens d'investir. De même, il montre la vitalité du secteur de la construction informelle et la capacité des villages de métier spécialisés dans la construction à répondre rapidement à la demande croissante en matériaux de moyenne catégorie. Cependant cette urbanisation multiforme et désordonnée, entreprise localement à bas prix par les habitants, rencontre de nombreuses réticences de la part de l'État, car elle est gourmande en terre et entre en contradiction avec les grands projets urbains projetés dans les périphéries de la capitale par les investisseurs qui veulent en faire une métropole de rang international.

1.2.3. Des périphéries multiactives en re-composition : les villages de métier et la ceinture verte

Dans les années 1990, on compte environ 500 villages de métier dans les environs de la capitale, certains aux activités millénaires auraient participé au développement de la ville-marché de Thang-Long/Hà Nội et surtout à son rayonnement dans la sous-région sud-est et est asiatique (figure 1). Ces villages produisent des articles destinés à la vie quotidienne des villageois (agro-alimentaires, 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 trois fois supérieurs à ceux des villages « agricoles » et

ont pu ainsi investir dans le bâti et améliorer leurs conditions de vie. Le rapide développement des activités artisanales et surtout industrielles a généré une rapide croissance

de la production et de son emprise spatiale, et l'embauche de nombreux villageois sous-employés par les activités agricoles et travaillant en sous-traitance.

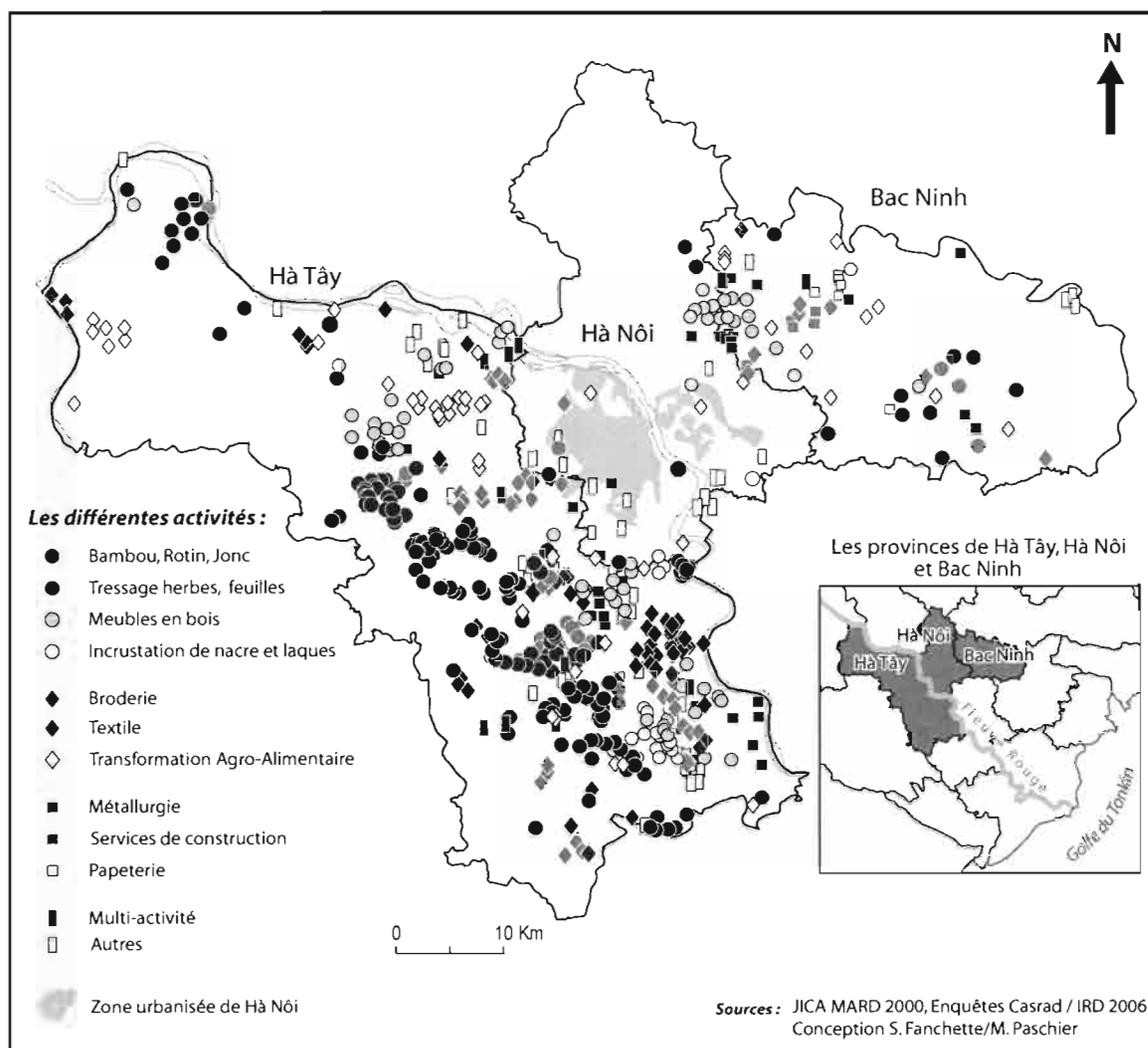


Figure 1. Les villages de métier dans les provinces de Hà Tây, Hà Nội et Bac Ninh en 2006

La plupart de ces villages sont organisés en *clusters* qui regroupent des artisans travaillant dans le même secteur et au sein desquels un processus de division du travail s'est opéré. Le travail est socialement divisé dans le cadre d'accords de coopération partenariale informels entre des entreprises de petites tailles aux activités complémentaires, qui effectuent un segment du processus productif, et entre entreprises de tailles variables liées par des relations de sous-traitance. Autres activités intensives, le maraîchage et les cultures spécialisées se sont développés

depuis la création de Hà Noi, destinés à son approvisionnement, à celui de la cour à l'époque impériale, puis des colons (Chabert, 2004). À l'heure actuelle, il existe plusieurs couronnes de cultures autour de la ville (Quertamp, 2003) :

- La zone des villages absorbés par la ville où l'on n'observe plus que quelques poches d'agriculture situées entre les espaces bâtis.

- Une zone proche du centre urbain où l'agriculture est en voie de désintensification

(destruction des réseaux hydrauliques et impact négatif des zones industrielles) et devient le support de stratégies foncières (attente de nouvelles utilisations).

- Une zone d'agriculture à haute valeur ajoutée (maraîchage, pisciculture).

Cette agriculture est destinée à la fois à l'autoconsommation et à la vente et représente plus de la moitié des revenus dans certaines communes très spécialisées. Elle joue un rôle important dans l'alimentation de la population hanoïenne : 44 % pour l'ensemble des aliments, 56 % pour les céréales, 53 % pour les légumes, 48 % pour le porc, 45 % pour les volailles (Phuong Anh et al., 2004). À Hà Nội, la majeure partie des légumes consommés est produite dans un rayon de 30 km (Moustier et al., 2004).

La proximité des zones urbaines facilite l'approvisionnement en petites quantités de produits frais, les relations de confiance et d'échange d'informations entre producteurs, vendeurs et consommateurs, en particulier pour contrôler la qualité sanitaire des produits. Ainsi, tous les supermarchés et magasins de légumes de Hà Nội labellisés comme sains sont approvisionnés par des coopératives situées dans la province avec lesquelles ils entretiennent des relations régulières.

1.3. La métropolisation des années 2000 : la privatisation de l'aménagement urbain et la construction d'une ville multipolaire et éclatée dans le périurbain

Le gouvernement vietnamien a opté, depuis le milieu des années 1990, pour une stratégie de développement économique fondée sur une urbanisation accélérée, amorçant ainsi la transition urbaine qui se traduit par une croissance du taux d'urbanisation passant de 19,2 % en 1979 à 29,5 % en 2009.

Cette stratégie prévoit le triplement de la population urbaine dans les trois principaux centres urbains (Hà Nội, Hồ Chí Minh-ville et Hải Phòng) passant de 6 millions à 21 mil-

lions d'ici 2020 (Ministère de la Construction, 1994). La croissance urbaine à l'échelle nationale devrait s'effectuer selon quatre modalités : la densification des centres villes, l'extension urbaine sur les communes périurbaines qui s'accompagne de redécoupages administratifs, l'urbanisation des campagnes et la création de villes nouvelles (Douglass and al, 2002).

En 2009, Hà Nội est hissé au rang des métropoles mondiales avec plus de 6,5 millions d'habitants, soit un doublement de la population depuis 1999, attestant du changement d'échelle de la capitale vietnamienne. L'intégration de la province rurale de Hà Tây en août 2008 a permis d'étendre les limites administratives et ainsi d'englober une population, qui reste pourtant à dominante rurale (figure 2). Cette extension s'explique par plusieurs facteurs d'ordre politique et économique dans un contexte de transition urbaine au plan national qui place l'urbain au cœur du processus de développement.

1.3.1 Extension de la ville et projets tous azimuts

Avec l'intégration de la province de Hà Tây, la capitale est passée de 3,5 millions d'habitants à 6,5 millions d'habitants. La croissance annuelle de la population entre les deux recensements de la population de 1999 et 2009 a été de 2 % pour la nouvelle capitale, contre 1,2 % pour l'ensemble du pays. La croissance démographique s'est surtout opérée dans l'ancienne province de Hà Nội (2,31 % par an entre 1999 et 2007), l'ancienne province de Hà Tây enregistrant un taux annuel de 0,77 %, suggérant l'importance des flux migratoires vers la ville.

L'élargissement de la province de Hà Nội vise à donner à la capitale du Nord une population de 10 millions d'habitants d'ici 2030, dont 65 % sera urbaine. On compte sur une croissance naturelle et un passage du rural à l'urbain d'une population élevée pour atteindre cet objectif. De nombreux projets

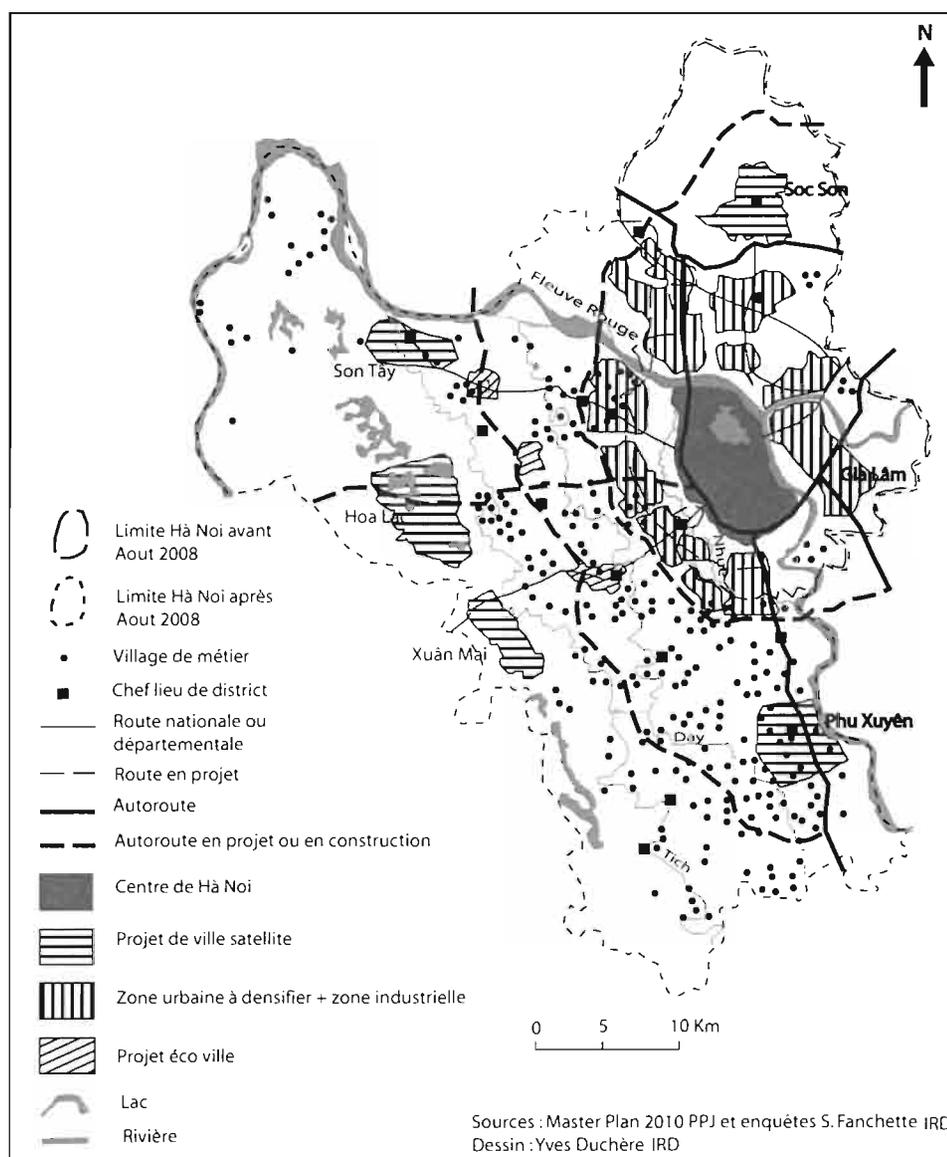


Figure 2. Projet d'aménagement du Grand Hà Nội et périphéries rurales

de villes nouvelles et de zones industrielles sont en cours pour loger ces futurs urbains et créer des emplois. À la fin de 2008, on comptait 772 projets (résidentiels, de loisirs et industriels) pour la nouvelle province de Hà Nội. Le plan urbain de Hà Nội élargi est fondé sur un réseau de villes satellites destinées à désengorger le centre-ville et qui est relié à la capitale par un système autoroutier formé de plusieurs périphériques et par la très large autoroute Láng - Hoà Lạc (152 m et 30 km), aboutissement de la future technopole de Hoà Lạc. D'une superficie de 264 ha, la ville de An Khánh Nord (rebaptisée récemment Splendor!) devrait devenir un pôle de développement, situé à 12 km du centre de Hà

Nội. Ville moderne au paysage hérissé de gratte-ciels et de résidences de luxe, elle accueillerait de nombreuses entreprises de services, une « City » londonienne, dont le vieux centre-ville ne peut plus assurer la fonction, et des industries de pointe. Elle est au centre d'un réseau autoroutier et ferroviaire relié à l'aéroport de Nội Bài.

Autour de cette ville satellite, des zones urbaines à fonction essentiellement résidentielle, regroupant principalement des logements de haute et moyenne gamme, seront construites le long d'axes routiers secondaires.

À 25 km de Hà Nội, un périphérique de 62 km qui ceinturera l'ouest de la province est

en projet et sera relié aux routes qui mènent à la frontière chinoise. Près de 20 000 ha devraient être expropriés pour la construction de cette route, des zones résidentielles et industrielles attenantes. Un Master Plan est en cours d'élaboration et devait être achevé pour le millénaire de Hà Nội en octobre 2010. Ce plan, sans être opérationnel, présente les grandes lignes de l'aménagement de cette future métropole et tente de donner une image d'ensemble de son contexte économique, social et environnemental, notamment la nécessité de maintenir une coulée verte pour l'agriculture et les parcs d'agrément et de préserver les villages de métier.

En parallèle aux projets résidentiels, des zones et des parcs industriels sont projetés pour délocaliser vers la périphérie les activités les plus nuisibles sur le plan environnemental, attirer les investisseurs étrangers à l'aide d'une politique fiscale et foncière favorable, créer autour de la technopole de Hoà Lạc, localisée à l'ouest, un environnement innovant et dynamique pour une industrie moderne et, dans une moindre mesure, créer des petits sites pour étendre l'espace de production des villages artisanaux.

Cependant, dans les districts les plus éloignés de Hà Nội, où la terre est bien moins chère, malgré les conditions très alléchantes offertes aux investisseurs, la plupart des parcs industriels sont à moitié vides, ce qui n'empêche pas les autorités provinciales de continuer à agrandir les parcs déjà existants.

1.3.2. La disparition des terres agricoles et la mise en péril de la pluriactivité dans les périphéries de la capitale

La plupart des villageois dans le delta du fleuve Rouge sont autosuffisants en riz. Leur parcelle, aussi petite soit-elle, leur fournit les céréales nécessaires à l'alimentation de la famille. Les flux commerciaux sont très réduits. Avec les expropriations des rizières pour la mise en œuvre des grands projets immobiliers, les populations devront s'approvisionner sur le marché. Dans les villages de métier, le système de production repose sur un savant mariage de raison entre

l'artisanat, le petit commerce, le jardinage intensif et l'agriculture de subsistance. Les petits patrons des villages artisanaux comptent sur ces apports de revenus pour offrir des salaires plus bas qu'en ville. Selon M. Di-Gregorio (2009), les familles les plus touchées par les expropriations sont les jeunes couples qui ne bénéficient pas de main-d'œuvre familiale suffisante pour multiplier les opportunités de revenus. 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 les artisans de l'agriculture. Afin de garder la main sur leurs terres, ils les louent ou les prêtent à des paysans des villages voisins. Le système de production artisanale, même dans les villages très industrialisés, repose en grande partie sur l'emploi d'une main-d'œuvre pluriactive et temporaire dans les ateliers ou sous-traitée à son domicile. Que celle-ci ne parvienne pas à assurer son autosuffisance en riz, c'est tout le système de production fondé sur la sous-traitance qui s'écroule. Ces terres servent aussi de garantie pour effectuer des emprunts pour investir dans l'artisanat, c'est un capital non négligeable.

- *les villages où l'artisanat constitue un appoint à côté de l'agriculture* : les terres agricoles, si elles n'apportent qu'un complément de revenus aux villageois, participent avec l'artisanat au maintien sur place de populations nombreuses et permettent de limiter leur émigration vers les villes. Que l'agriculture vienne à disparaître, des activités artisanales secondaires comme la vannerie, la broderie ou la transformation des produits agricoles, ne pourront à elles seules faire vivre les villageois.

Par ailleurs la ceinture verte autour de la capitale est menacée par les grands projets urbains et touristiques. Jusqu'à présent les terres agricoles ont été relativement préservées de l'urbanisation. Ainsi, les surfaces de terres cultivées dans la province de Hà Nội sont passées de 43 789 hectares en 1990 à

34 177 hectares en 2010 (pour les districts correspondant à l'ancienne province) selon le département de l'agriculture et du développement rural de la province de Hà Nội. La localisation de certaines zones agricoles en zones hors-digue, inondables et donc difficilement constructibles, protège dans une certaine mesure l'agriculture. Cependant, les terres agricoles peuvent être récupérées pour d'autres usages que la construction, notamment des projets d'éco-tourisme.

Le rôle de l'agriculture périurbaine dans l'approvisionnement de la ville et les surcoûts que causerait l'approvisionnement par des zones éloignées semblent négligés par les autorités provinciales. Celles-ci mettent plutôt en avant l'impact sur l'emploi et les revenus de l'agriculture, et la nécessité de programmes de formation professionnelle et de reconversion.

2. La diversification des acteurs du changement urbain

Depuis deux décennies, l'aménagement du territoire en général, et des territoires urbains et périurbains en particulier, connaît une importante diversification de ses acteurs et de son mode de gouvernance. À une planification centralisée, orchestrée par le gouvernement et mise en œuvre par les entreprises d'État, s'est progressivement substituée une planification décentralisée au niveau des provinces, impliquant de nouveaux acteurs, strictement privés ou semi-privés.

2.1. L'État : planificateur de la ville à l'époque collectiviste, puis libérateur de la terre

Dès le début des années 1960, la gestion urbaine est centralisée. De 1955 à 1985, la planification urbaine a essentiellement consisté en une grande politique du logement. Afin d'intégrer de nouveaux aménagements, la ville procède, de 1960 à 1982, à des remaniements administratifs, tant au niveau de l'espace provincial que de l'espace urbain proprement dit. Ce découpage administratif marque la volonté de l'État d'élargir la zone périurbaine alors perçue comme une zone

d'approvisionnement pour la ville. Durant les années 1990, pour enrayer les migrations des campagnes très peuplées vers les villes que pouvait provoquer l'ouverture du pays à l'économie de marché, le gouvernement a instauré des politiques pour maintenir sur place la population dans les gros villages et pour diversifier la production, notamment industrielle. Les villages de métier ont été au devant de la scène. Depuis les années 2000, les pouvoirs publics ne sont plus les maîtres d'ouvrage de la majorité des projets urbains ou industriels mais demeurent impliqués dans ces aménagements dans la mesure où ils sont les seuls à pouvoir transformer l'usage des terres, et ainsi faire transformer des terres agricoles en terres résidentielles ou industrielles. En revanche, leur désengagement de la question sensible des expropriations s'est récemment manifesté par leur retrait des procédures d'indemnisations, dans le cadre des projets exclusivement privés.

2.2. Les nouveaux acteurs de l'aménagement urbain : la confusion entre le public et le privé

Les projets privés bénéficiant d'investissements internationaux sont essentiellement orientés vers les classes les plus aisées (qui ne concernent que 5 % de la population selon un rapport de 2007 du bureau de consultants en immobilier CB Richard Ellis) et revêtent en général un aspect grandiose, « visionnaire » si l'on en croit le discours des développeurs. Lorsqu'il ne s'agit pas uniquement de spéculation foncière et d'une volonté de « mettre la main » sur des terres dont la valeur augmente rapidement, ce parti pris des investisseurs nationaux ou étrangers (essentiellement asiatiques) s'explique par une volonté de retours sur investissement rapides, qui trouve son origine notamment dans la limite des baux emphytéotiques à 40 ans.

En revanche, ce désengagement des procédures d'indemnisations n'est pas observé pour les projets publics, d'infrastructures notamment, lorsqu'ils sont financés par le budget d'État ou par des bailleurs de fonds

internationaux. Cependant, ces types d'aménagements révèlent une nouvelle contradiction : les pouvoirs publics n'ont pas la capacité de faire ces expropriations et sont réticents à l'idée de faire appel à la force publique, dans les cas d'opposition « physique » des habitants. La faiblesse des pouvoirs publics contraste avec le rôle de grands visionnaires et de planificateurs, qu'ils s'attribuent de façon à moderniser la capitale et la transformer en métropole mondiale, sans passer par des étapes intermédiaires, s'appuyant sur des exemples internationaux, asiatiques pour l'essentiel (Woodside, 1998).

Enfin, à la faiblesse des moyens d'action s'ajoute la faiblesse financière des pouvoirs publics, qui n'ont concrètement pas les fonds nécessaires au financement des projets d'envergure annoncés (Zone industrielle de Haute Technologie, villes nouvelles satellites, infrastructures autoroutières...). L'État vietnamien tente dorénavant de palier ces déficits en encourageant les projets de type BOT (Built Operation Transfert) et les projets « terres contre infrastructures », où le constructeur privé peut obtenir de la terre plus aisément et à moindre coût en échange de constructions d'infrastructures publiques (écoles, hôpitaux) ou routières. Cela dit, les nombreuses irrégularités qui émaillent ces projets témoignent à nouveau d'une certaine impuissance des pouvoirs publics et d'une absence de contrôle de l'aménagement, puisqu'ils ne parviennent pas à maîtriser les développeurs, même quand il s'agit d'entreprises d'État.

2.3. Les habitants du périurbain : entre stratégies d'occupation spatiale et résignation

Quel que soit le type d'aménagement, les pouvoirs publics restent identifiés, par une large partie de la population, comme responsables des injustices créées par certains de ces projets, étant donné que l'État reste propriétaire de l'ensemble des terres (Constitution de 1992). Une nouvelle forme d'incompréhension entre les ha-

bitants et leurs représentants apparaît, qui s'accompagne d'une crise de légitimité d'un régime qui continue de se revendiquer comme socialiste et qui se donne pour objectifs de développer la nation équitablement et de promouvoir le bien commun.

On assiste actuellement à une complexification des rapports entre l'État et ses citoyens, et à l'émergence de nouveaux contre-pouvoirs, d'oppositions, qui ne sont plus uniquement le fait de professionnels ou de membres du régime, comme ce fut le cas dans les années 1990, mais d'ONG vietnamiennes ou d'habitants.

Par conséquent, outre les confrontations, qui restent proportionnellement marginales, les populations locales, en particulier périurbaines, mettent en place des stratégies de plus grande ampleur pour récupérer et utiliser les terres de façon illégale. En effet, face au refus des pouvoirs publics d'élargir les surfaces résidentielles et industrielles villageoises, au profit de projets privés, les habitants s'octroient de plus en plus le droit de transformer et d'utiliser leurs terres agricoles à d'autres fins. Et ce, jusqu'à l'éventuelle destruction de ces bâtiments, plus ou moins précaires, par les pouvoirs publics, qui interviennent dans certains cas, lorsqu'ils ne se contentent pas de constater la situation et pragmatiquement de la reconnaître, à rebours, en la légalisant.

Outre cette stratégie d'empiètement progressif sur les terres villageoises, les habitants utilisent d'autres « méthodes », soit pour contraindre les pouvoirs publics à agir dans leur intérêt, soit pour bloquer les projets, en négociant de plus importantes compensations ou en s'appuyant sur la loi et les discours officiels. Ainsi, la « société civile » vietnamienne, sous représentée dans la gouvernance urbaine, dans les choix politiques et dans les procédures légales, s'octroie progressivement un rôle croissant, non pas en tant que force de propositions (la marge de manœuvre restant limitée), mais en tant que garante, dans une certaine mesure, de la justice spatiale.

2.4. Les collectivités locales : leur difficulté à gérer des espaces périurbains en l'absence de prérogatives spécifiques

Les Comités populaires des communes au Vietnam sont conçus pour gérer des collectivités d'en moyenne 5 000 habitants dont l'activité est à dominante 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 ne disposent pas de prérogatives en matière de gestion de l'eau, de l'électricité, de la collecte des ordures, toutes ces responsabilités incombant aux services spécialisés des districts ou aux anciennes coopératives agricoles. Il n'existe pas de personnel compétent au niveau des communes pour prendre en charge des fonctions techniques (juridiques ou environnementales).

Dans les villages de métier les plus dynamiques, les ateliers villageois sont saturés de matières premières, de machines, d'employés sous-payés et non protégés par les assurances sociales. L'espace public est lui aussi envahi par les matières premières et le meilleur lieu de stockage est, pour certains, la rue adjacente. La pollution porte durement atteinte à la santé publique, notamment dans les villages de la métallurgie où les enfants circulent, à leurs risques et périls, dans un espace multifonctionnel et étroit. Les collectivités locales, quand elles dressent des procès-verbaux, n'ont pas toujours les moyens de faire payer des amendes aux contrevenants. Au pire, elles ferment les yeux et n'ont de toute façon que peu de moyens de coercition. Plusieurs questions se posent face à l'usage anarchique des espaces en voie d'industrialisation :

La législation rurale en matière de gestion de l'espace, notamment de l'environnement, est peu claire et pas souvent adaptée au cas des villages de métier. Quand des lois sont édictées au niveau des Provinces, il faut parfois attendre deux ans pour qu'elles soient connues par des collectivités de base (Monre, 2008), témoignage du manque de relations entre les différents niveaux de la hiérarchie

administrative. Cette opacité des affaires juridiques, liée au manque de moyens, rend difficile la gestion des communes les plus industrialisées et les plus peuplées, notamment dans le contexte de rapide changement que connaissent les périphéries autour de Hà Nội.

Les Comités populaires sont peu préparés aux impératifs de la gestion de communes de plus de 5 000 habitants, 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 sur la législation en matière environnementale (Monre, 2008) et ils ont peu de moyens de coercition pour faire appliquer la législation. L'appartenance des membres des collectivités locales à la commune limite leur capacité à s'imposer face aux habitants auxquels ils sont liés par des relations lignagères et de voisinage.

Dans un contexte où les projets urbains vont s'encaster entre les villages et seront gérés par les investisseurs privés, au voisinage de villages à la gouvernance inadaptée aux changements économiques et spatiaux en cours, on peut s'interroger sur l'avenir de ces espaces résiduels formés par les villages urbanisés des abords de la capitale.

Conclusion

Dans les périphéries densément peuplées autour de Hà Nội, de très rapides changements dans l'utilisation des terres sont en cours face à la récente accélération de l'extension de la capitale. L'intégration de la Province de Hà Tây par la province-capitale, la réalisation d'un Master Plan pour planifier 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 du Vietnam à la Chine et au port de Hải Phòng, témoignent de la volonté de l'État de se donner les moyens d'aligner Hà Nội sur les mégapoles d'Asie et

de renforcer l'urbanisation dans le cadre de la mondialisation.

Toutefois, les systèmes de production en œuvre dans les villages de ces périphéries surpeuplées, tout en étant liés à la capitale, se fondent sur un multiusage des espaces et une pluriactivité associée à la riziculture irriguée, base de l'économie de ce delta. Ces systèmes très peuplés, dans le sens où ils ont la capacité d'embauche d'une main-d'œuvre nombreuse et peu qualifiée, sont à l'origine d'un processus d'urbanisation *in situ* très actif qui se caractérise par une densification et une élévation de l'habitat dans les grosses bourgades rurales. L'amélioration des conditions de vie dans les villages périphériques s'est traduite par un développement tous azimuts de l'auto-construction villageoise, parfois de façon illégale sur les terres agricoles, en l'absence d'autorisation des collectivités locales pour changer le statut des terres.

Deux logiques s'affrontent de façon inégale : les grands projets urbains de l'État mis en place par des promoteurs privés, qui ne prennent pas en compte les conditions démographiques et socio-économiques des périphéries face à la multitude d'initiatives villageoises, non coordonnées, qui répondent à une absence de prise en compte par les autorités provinciales des besoins croissants des populations rurales en espace résidentiel et productif. Non planifiée et privée, cette urbanisation à « bas prix », ou « invisible » est source de nombreux dysfonctionnements. Les problèmes environnementaux causés par la concentration des entreprises artisanales et industrielles ont été évoqués. La régression des surfaces agricoles va causer à la fois des problèmes d'emploi et renchérir les coûts de l'alimentation pour les urbains et les ruraux. Le bétonnage et la disparition des zones vertes vont renforcer les problèmes d'inondation.

Les expropriations des terres agricoles dans les villages où des grands projets d'aménagement vont être réalisés risquent à court terme, si les populations ne sont pas reconverties et ne bénéficient pas d'une partie de la rente foncière, de créer de grandes

différenciations sociales et spatiales dans le nouveau patchwork que sera cette ville éclatée en plusieurs pôles.

Références bibliographiques

- CHABERT O., 2004 : *Les campagnes périurbaines de Hà Nội : espaces et société dans la transition*. Université de Bordeaux 3, Thèse de doctorat en géographie. 522 p.
- DI GREGORIO M., 2009 : « On the Edge: Facing the Urban Transition in Hà Nội's Western Suburbs », Preliminary report on research conducted », in *International symposium for the Hà Nội Capital Construction master Plan to 2030 and Vision to 2050*.
- DOUGLASS M., DIGREGORIO M. et al., 2002: *Urban transition in Vietnam*. Department of Urban and Regional Planning, University of Hawaii at Manoa, Honolulu, Hawaii, USA & United Nations Centre for Human Settlements
- FANCHETTE S., 2007 : « The development process of craft and industrial village (CIV) clusters in Hà Tây and Bắc Ninh province (Vietnam): from village initiatives to public policies », in *Vietnamese Studies*, 3 (165). Éd. Thế Giới, Hà Nội, pp. 5-30.
- FANCHETTE S., 2009 : « Conservation of Traditional Villages - The necessities in Urban Planning Projects in Hà Nội », in *International workshop on Hà Nội: a livable city for all*, July 1-2, Vietnam Urban Planning, Development Association, HealthBridge, and Global Research Center of Hawaii University.
- 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.
- GOUROU P., 1936 : *Les paysans du delta Tonkinois*. Paris, École française d'Extrême-Orient, Éditions d'Art et d'Histoire, 666 p.
- MAI THI PHUONG ANH, MUBARIK A., HOANG LAN A., TO THI THU HA., 2004: Urban and peri-urban agriculture in Hanoi. AVRDC, Technical bulletin n°2.
- MCGEE TERRY G., 2009 : « Interrogation the production of urban space in China and Vietnam under market socialism », in *Asia Pacific Viewpoint*, Vol. 50, N° 2, pp. 228-246.

- Monre (Ministry of Natural Resources and Environment), 2008 : *National State of environment 2008. Vietnam Craft village Environment*, Hà Nội, 98 p.
- MOUSTIER P., VAGNERON, I. BUI THI THAI., 2004 : « Organisation et efficience des marchés de légumes approvisionnant Hanoi (Vietnam) », *Cahiers Agricultures*, vol.3, pp. 142-148.
- Musée d'Ethnographie du Vietnam, 2008 : *Du village à la ville. Reportage photographique des villageois de Lai Xá*, Hà Nội, 114 p.
- QUERTAMP F., 2003 : *Hà Nội: une périurbanisation paradoxale. Transition et métropolisation*. Université Bordeaux 3, thèse de doctorat en géographie, 534 p.
- QUERTAMP F., 2010 : « La périurbanisation de Hanoi. Dynamiques de la transition urbaine vietnamienne et métropolisation », *Annales de Géographie*, n° 671-672, pp. 93-119.
- ROSSI, G., PHAM VAN CU., 2002 : *Atlas infographique de la province de Hà Nội*. Bordeaux, UMR Regards 379 p.
- TO THỊ THU HÀ, 2008 : *Sustainability of peri-urban agriculture of Hà Nội: the case of vegetable production*. Thèse de doctorat. Paris; INA-PG.
- WOODSIDE A., 1998: « Exalting the Latecomer state: intellectuals and the State during the Chinese and Vietnamese reforms », in *The China Journal*, n°40.

Sylvie FANCHETTE *et al.* (Hà Nội)



Hà Nội, dernière récolte.

Villageoise repiquant une dernière fois sa rizière à l'ombre du grand chantier de construction de l'autoroute Lang - Hoa Lac, dans la zone d'extension de Hà Nội.

Hà Nội, étroitesse des ateliers à domicile.

Atelier mécanisé de tricotage installé dans une résidence du village de métier de La Phu: la famille, les ouvriers et les machines se partagent un espace très étroit.

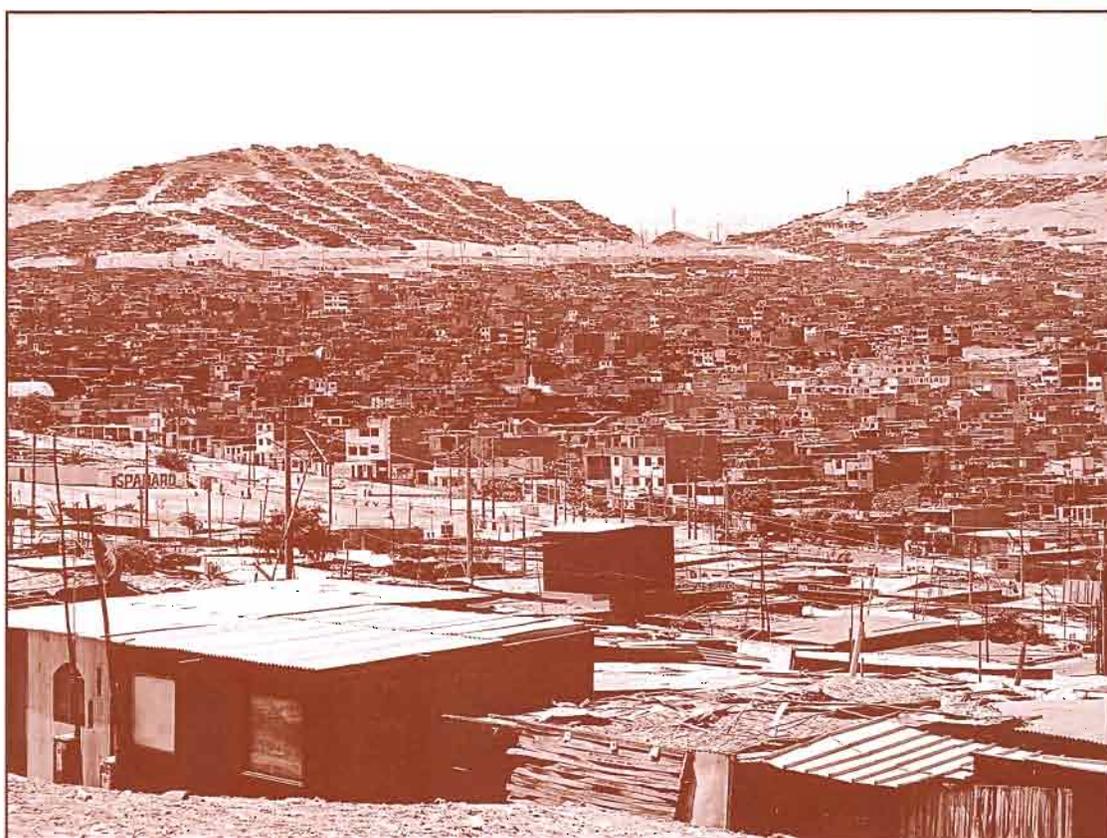


Hà Nội, urbanisation, village périurbain.

Front de résidences dans le village de An Khanh dont l'intégralité des terres agricoles a été expropriée: une urbanisation in situ en parallèle aux nouveaux projets résidentiels.

Les métropoles des Suds vues de leurs périphéries

Sous la direction de Jean-Louis Chaléard



2011-34

Collection mémoires et documents de l'UMR PRODIG

Les métropoles des Suds vues de leurs périphéries

Sous la direction de

Jean-Louis Chaléard



Pôle de Recherche pour l'Organisation
et la Diffusion de l'Information Géographique
UMR 8586. CNRS, Paris I, Paris IV, Paris 7, EPHE, IRD
2, rue Valette. 75005 Paris

DIRECTEUR DE LA PUBLICATION

Thierry Sanjuan

DIRECTEUR FONDATEUR DE LA COLLECTION

Joël Bonnemaïson (1940-1997)

DIRECTEURS DE LA COLLECTION

Olivier Ninot

Yann Richard

COMITÉ ÉDITORIAL

Gérard Beltrando

Frédéric Bessat

Jean-Louis Chaléard

Marie-Françoise Courel

Christian Huetz de Lempis

Roland Pourtier

Photographie de couverture

(Périphérie de Lima) Jean-Louis Chaléard

Maquette et mise en page

Wahiba Menad

Coumba Cissé

Traduction

Linda Gardiner

Traitement photographique

Thierry Husberg

© PRODIG. 2011
ISBN 978 2 901560 81 4
ISSN 1281-6477