

IV. ANALYSE DE PROJETS DE LOGEMENTS A HCMV

TABLE DES MATIERES

1. Les Prérequis à l'analyse des projets.....	3
1.1 Méthodologie d'analyse suivant les principes de la durabilité	3
1.1.1 Introduction.....	3
1.1.2 Méthode d'analyse	3
1.2 La zone de l'étude, le canal Tan Hoa – Lo Gom	7
1.3 Les études urbaines	8
1.3.1 Les Plans Particuliers d'Aménagement des districts	8
1.3.2 L'exercice de planification par stratégie du district 6.....	9
1.3.3 L'Etude de Faisabilité du canal Tan Hoa – Lo Gom.....	11
1.3.4 Analyse comparative des différentes études	13
1.4 Les projets en cours	15
1.5 Le projet PMU 415	15
1.5.1 Les composantes	15
1.5.2 Les procédures.....	17
1.5.3 Les sites d'implantation des projets	17
1.5.4 Le profil des bénéficiaires.....	18
1.5.5 Les aspirations avant relogement	19
1.5.6 Le choix des sites de relogement.....	20
1.5.7 Les compensations	21
1.5.8 Les foyers du Quartier 11 relogés par eux-mêmes.....	22
2. Analyse des projets.....	23
2.1 Les projets de réhabilitation de quartiers précaires.....	23
2.1.1 Les priorités des initiatives locales.....	23
2.1.2 Les projets supportés par les ONG.....	23
2.1.3 Les projets initiés par les autorités locales.....	24
2.1.4 Le projet du PMU 415 dans le quartier 11	24
<i>Description</i>	<i>24</i>
<i>Evaluation urbaine et architecturale</i>	<i>27</i>
<i>Evaluation socio-économique.....</i>	<i>28</i>
<i>Analyse environnementale et indice de développement durable</i>	<i>28</i>
<i>Les leçons à tirer</i>	<i>29</i>
2.1.5 Le projet de la banque Mondiale – VUUP	29
2.1.6 Analyse comparative	30
<i>La contribution de la population.....</i>	<i>30</i>
<i>Le montant des investissements et les standards de construction</i>	<i>31</i>
2.2 Les projets de logement collectifs	32
2.2.1 Les projets financés par les autorités locales	32
2.2.2 Le projet de logement du PMU 415 dans le quartier 11	36
<i>Description</i>	<i>36</i>
<i>Evaluation urbaine et architecturale</i>	<i>40</i>
<i>Analyse socio-économique.....</i>	<i>41</i>
<i>Analyse environnementale et indice de développement durable</i>	<i>44</i>
<i>Les leçons à tirer</i>	<i>46</i>
2.2.3 Analyse comparative	47
2.3 Les projets de terrains viabilisés	48
2.3.1 Les Projets de VeT dans le district 2.....	48
2.3.2 Le projet du PMU 415 dans le quartier de Binh Hung Hoa.....	50
<i>Description</i>	<i>50</i>
<i>Evaluation urbaine et architecturale</i>	<i>52</i>
<i>Analyse socio-économique.....</i>	<i>53</i>
<i>Analyse environnementale et indice de développement durable</i>	<i>54</i>
<i>Les leçons à tirer</i>	<i>55</i>
2.3.3 Analyse comparative	55

3. Analyse croisée des alternatives de logement	57
3.1 La dimension économique	57
3.1.1 L'accessibilité financière.....	57
3.1.2 La revente	60
3.1.3 Les sources de revenus des foyers	60
3.1.4 Les divers supports socio-économiques	61
3.2 La dimension spatiale.....	62
3.3 L'impact environnemental.....	64
3.4 Participation et esprit communautaire	64
3.5 Comparaison des divers indices de durabilité	66
4. En Conclusion.....	71
4.1 Evaluation des options de logement	71
4.1.1 La réhabilitation de quartiers précaires	71
4.1.2 Les appartements.....	72
4.1.3 Les parcelles viabilisées.....	72
4.1.4 L'auto relogement.....	73
4.2 La démarche du PMU 415.....	73
4.3 Pistes de réflexion	75

1. LES PREREQUIS A L'ANALYSE DES PROJETS

1.1 Méthodologie d'analyse suivant les principes de la durabilité

1.1.1 Introduction

Cette partie du travail s'articule autour de trois chapitres: le premier présente les préambules nécessaires à la compréhension des projets de logements de HCMV sélectionnés et leur analyse; y inclus une brève description du bassin du canal Tan Hoa – Lo Gom dans lequel la plupart s'inscrivent, la présentation des études urbaines et des projets présents sur la zone et l'exposé des différentes activités du PMU 415 de la Coopération Belge qui sous-tendent cette étude. Le deuxième aborde l'analyse des trois types de projets de logement; la réhabilitation de quartiers précaires et le relogement de leurs occupants en appartements ou sur terrains viabilisés. La présentation des projets antérieurs à ceux du PMU 415 servira d'introduction à leur description et analyse. Enfin, une analyse transversale des interventions mènera aux conclusions.

Le but de l'exercice est d'extraire de l'analyse des projets les éléments nous permettant de comprendre, si et comment, ils répondent aux cinq principes du développement durable définis par le Bureau Fédéral du Plan exposés dans la deuxième partie du travail. Rappelons-les: i) la conscience planétaire ou la responsabilité commune mais différenciée; ii) la vision à long terme ou l'équité intra- et intergénérationnelle; iii) l'intégration des composantes; iv) le principe de précaution devant la reconnaissance des incertitudes scientifiques; v) l'approche participative et responsable au travers de l'accès à l'information et à la prise des décisions. Pour rencontrer de tels critères, une analyse de projets nécessite la collecte et l'interprétation d'une masse d'informations détaillées, exercice difficile au Vietnam, le culte du secret y étant encore de mise alors que l'échange de données reste perçu comme source de revenus illicites. Devant un tel constat, au-delà des objectifs tirés de l'Agenda 21, un des attraits du PMU 415 est bien la mise à disposition d'informations pertinentes, telles des études socio-économiques. Il offre aussi l'opportunité rare de pouvoir comparer les résultats de projets de réhabilitation et de relogement affectant une même population dans une même unité de temps. Constatons enfin que, si un de ses buts était d'explorer de nouvelles voies et de les documenter, aucune étude post-projet digne de ce nom n'a été conduite jusqu'à présent faute de crédits. Une des motivations de la présente étude serait de combler cette lacune.

Les informations nécessaires à cet exercice ont été récoltées, d'abord durant la mission de l'auteur en qualité d'assistant technique au sein du PMU 415 de 1998 à 2001, ensuite en temps que chercheur dans le cadre du projet VUUP courant 2001-2, enfin lors du suivi et de l'évaluation des résultats de l'Etude de Faisabilité du canal THLG, sans oublier les nombreuses visites privées effectuées jusqu'en mars 2007. Les données sociologiques des projets pilotes sont issues d'enquêtes réalisées entre 1998 et 2005 auprès d'échantillons représentatifs de la population via des questionnaires¹ ou des interviews approfondies menés par des consultants locaux suivant une méthodologie rigoureuse². Notre participation à la conception des projets et, partiellement, à leur mise en oeuvre, fut contrebalancée par la prise de distance par rapport à eux après avoir quitté le PMU, ce qui devrait être suffisant pour garantir un minimum d'indépendance intellectuelle.

1.1.2 Méthode d'analyse

Comment permettre qu'une société globalisée intègre les principes du développement durable? Une étape importante pour y répondre est selon Juliette Koning³ de mettre en place une méthodologie d'analyse permettant d'évaluer le niveau de durabilité atteint et de corriger l'action en fonction des résultats. Tel sera donc un des exercices de cette étude.

¹ Les enquêtes sont basées sur des questionnaires auprès d'un échantillon minimum de 10% de la population sans jamais couvrir moins de trente foyers et d'interviews approfondies auprès de personnalités représentatives de la communauté. Les données furent ensuite traitées via le logiciel SPSS. Une première enquête sur les familles situées dans une bande de 20 mètres le long du canal fut effectuée auprès de quatre cents foyers. Voir: THAI, T., N., D., "Results of 400 sample socio economic survey in THLG basin", 1998 L'enquête réalisée avant le relogement du quartier 11 porta sur l'ensemble des foyers touchés. Voir: THAI, T., N., D., "Socio-economic characteristics for resettlement options of Households to be relocated in W. 11, D. 6", 2000; PMU 415, "The survey on low cost housing areas in D 6, HCMC", 2001; PMU 415, "Monitoring of resettlement and urban impact – baseline survey", 2001

² L'enquête d'évaluation des trois projets pilotes, commanditée par le PMU 415 auprès d'un consultant local indépendant, s'étala sur toute l'année 2005; elle s'effectua au travers d'interviews approfondies, et de questionnaires systématiques auprès de plus de 80% des bénéficiaires. Voir NGUYEN, T., N., D., "Final monitoring report on resettlement impact", 2006

³ KONING, J., "Social sustainability in a globalizing world; context, theory and methodology explored", 2001, p. 63

Définir comment et à quel degré des projets parviennent ou non à apporter les solutions appropriées au profit des plus pauvres tout en respectant les préceptes du développement durable et en s'intégrant dans une vision spatiale de la ville nécessite une approche holistique. Aussi, chaque projet sera analysé suivant ses dimensions architecturales, urbaines, socio-économiques et environnementales. Dès lors, les aspects suivants seront couverts soit au cours de l'évaluation individuelle des projets soit durant l'analyse transversale:

- | | |
|---|---|
| 1. Description | <ul style="list-style-type: none"> • les objectifs du projet et sa programmation • Le site, la situation avant projet • le processus d'élaboration et l'implication des divers acteurs • l'organisation spatiale, les composantes et le parti du projet |
| 2. Evaluation spatiale | <ul style="list-style-type: none"> • la typologie, l'esthétique et la morphologie de l'intervention et son intégration • sa contribution à la cohésion et la structure spatiale de la ville • la valeur foncière, la densité, l'intégration sociale et le transport • l'analyse suivant quatre ratios: <ul style="list-style-type: none"> o le nombre de foyers par hectare⁴ o l'indexe d'usage du sol⁵ o le rapport entre la longueur du réseau routier et la surface desservie⁶ o la longueur du réseau par rapport au nombre de foyers⁷ |
| 3. les aspects socio-économiques | <ul style="list-style-type: none"> • le rapport à la culture et aux modes de vie • le degré de satisfaction de la population • les coûts de construction et de vente par rapport aux revenus de la population |
| 4. l'analyse environnementale | <ul style="list-style-type: none"> • l'empreinte écologique • la prise en compte des caractéristiques climatiques |
| 5. La durabilité | Les cinq principes et l'Indice de Développement Durable (IDD) |

L'analyse urbaine et architecturale sera classique; elle ne nécessite donc pas d'explication particulière. Il peut cependant être utile d'explicitier la nécessité et le choix des ratios retenus pour l'analyse urbaine. Compte tenu de la spéculation immobilière et de la difficulté pour les autorités de mettre à disposition des terrains pour les plus pauvres, le nombre de foyers par hectare est une donnée importante à mettre en avant. Un autre élément sera de définir si un équilibre aura pu être trouvé entre souci de rentabilité et mise à disposition d'infrastructures ou d'équipements publics. Les proportions entre voiries, équipement public et espaces résidentiels en sont de bons indicateurs de même que les ratios relatifs à l'usage du sol et au degré d'efficacité des réseaux. Toutes ces données serviront de base à l'analyse comparée.

L'étude se proposera ensuite d'étudier de front les différents projets sur base des principes du développement durable. Par souci d'objectivité, la synthèse d'une étude se rapportant à des typologies différentes devrait passer par le filtre d'une comparaison normée de certains paramètres. Cette nécessité a débouché sur l'expérimentation de trois grilles de pondération, le but étant de définir quelle approche serait la plus prometteuse. Toutes sont basées sur l'interprétation de divers indicateurs, ceux-ci étant, comme l'a rappelé J. Koning⁸, des moyens pour réduire en des quantités préhensibles simples et quantifiables une grande quantité de données ou un phénomène complexe. De tels indicateurs sont par nature quantitatifs mais peuvent aussi être qualitatifs, ce qui peut être préférable dans le cas où *"le sujet d'investigation n'est pas quantifiable de manière inhérente"*⁹ comme ce sera le cas ici.

La première analyse sera basée sur les quinze critères au travers desquels la Conférence de Habitat II a défini le concept d'établissement humain 'adéquat'. Une pondération simple des projets suivant qu'ils rencontrent ou non le critère évoqué sera proposée sans attribuer un poids plus important à l'un ou l'autre indicateur.

⁴ Le ratio foyer/ha est un bon indicateur de densité sans référant à la hauteur du bâti.

⁵ Les ratios de répartition de références sont: 55% du sol réservé au résidentiel et aux activités de production, 15% réservé aux facilités publiques et 30% au transport; voir: CAMINOS H., GOETHERT R., "Urbanisation primer", Massachusetts Institute of Technology, USA, 1978 et: MINISTRY OF HOUSING AND SETTLEMENT OF THE REPUBLIC OF SOUTH AFRICA, "Guidelines for Human Settlement Planning and Design, South Africa". Les normes vietnamiennes attribuent seulement 75% aux premières contre 15% pour les dernières.

⁶ Au plus cette valeur est basse au plus le réseau est efficace. Il est reconnu qu'un ratio optimum tournera autour de 150 à 230m²/ha.

⁷ Une valeur acceptable tourne autour de 5 à 10m²/logement.

⁸ KONING, J., "Social sustainability in a globalizing world", 2001, p. 72

⁹ ROTMANS, "Indicators for sustainable development", 1997, p. 190

Une deuxième analyse sera basée sur les cinq principes du développement que le Bureau Fédéral du Plan a élaboré. Elle sera synthétisée sous forme d'une grille définissant leur indice de développement durable. Si ces principes peuvent difficilement être repris tels quels dans une grille d'analyse de projets, leur interprétation dans les sphères de l'architecture et de l'urbanisme explicitée dans la deuxième partie du travail servira de référent à la présente analyse. Elle s'inspirera d'une méthodologie développée par le centre de recherche Telos¹⁰ pour évaluer le degré de durabilité atteint dans une province néerlandaise. Cette méthode conçoit le développement durable comme un processus intégral, normatif et dynamique qui s'appuie sur le triptyque de l'écologie, de l'économie et du social. Le centre a établi une série d'indicateurs pour évaluer ces trois domaines schématisés sous forme d'un triangle représentant le niveau atteint dans les trois champs évalué en pourcentages par rapport à la situation optimum où les 100% sont atteints dans les trois directions. Par ce biais il est possible de vérifier si un état d'équilibre est établi entre les composantes du développement. Il s'agira dans le cadre de ce travail de reprendre le même principe en substituant aux trois champs initiaux les cinq principes du développement durable, à nos yeux, plus appropriés. Le tableau ci-joint reprend les indicateurs considérés et leur pondération attribuée de manière empirique afin de quantifier une évaluation dont la synthèse serait illustrée par un pentagone. L'approche de Telos fut de faire évaluer l'objet d'analyse via la grille de pondération par une série d'experts indépendants et d'en faire la synthèse. Cette approche permet de limiter le caractère subjectif de la méthode. Un tel procédé n'a pu hélas être mise en place dans le cadre de cette étude, faute de temps.

Tableau 4.1: Pondération des indicateurs des cinq principes du développement durable

	Responsabilité		Equité		Intégration		Précaution		Participation	
Approche globale	Action conjointe des différents acteurs	30	Respect intérêts des générations futures	18	Sphère sociale	16	Information sur les risques	15	Information	15
	Action locale s'intègre dans vision globale	25	Partage équitable entre les classes	15	Sphère environnementale	21	Décisions mesurées selon les risques	16	Débat public	20
	Changement des modes de vie et consommation	25	Vision à long terme	15	Sphère économique	21	Prévention	15	Participation des acteurs dans décisions	20
			Réduction pollution, économie ressources	16	Sphère politique	14	Limitation consommation	18	Monitoring	15
Le projet	Responsabilité du projet face aux bénéficiaires, à la ville, au monde	20	Durabilité du projet, adaptabilité, recyclage	18	Projet intégré	16	Emploi matériaux seins et naturels	18	Projet favorise les échanges sociaux	15
			Economie des énergies	18	Polyvalence espaces. mixité	12	Respect de la logique du site	18	Accessibilité, mixité sociale	15

Figure 4.1: La grille originelle du SBSE

Projet Dégénératif		-100	-75	-50	-25	0	25	50	75	100	Régénérateur
Site	pollue l'air										purifie l'air
	pollue l'eau										purifie l'eau
	gaspille l'eau de pluie										emmagasine l'eau de pluie
	ne produit pas de nourriture										produit de la nourriture
	rejette les rebuts non utilisés										recycle les rebuts non utilisés
	détruit les habitats naturels										produit un habitat naturel
	favorise les espaces minéraux										favorise les espaces verts
	favorise le ruissellement										favorise l'absorption de l'eau dans le sol
	nécessite de l'énergie										produit de l'énergie
	nécessite transport motorisé										favorise le transport pédestre
Projet	exacerbe le microclimat										améliore le microclimat
	exclut l'éclairage naturel										favorise l'éclairage naturel
	utilise le chauffage mécanique										utilise le chauffage passif
	utilise le refroidissement mécanique										utilise la climatisation passive
	nécessite entretien et réparation										s'entretient lui-même
	entraîne l'inconfort										procure le confort
	encourage circulation mécanique										encourage circulation pédestre
	pollue l'air intérieur										purifie l'air intérieur
	est construit de matériaux neufs										est construit de matériaux recyclés
	ne peut être recyclé										peut être recyclé
symbolise le paradigme dégénératif											symbolise le paradigme régénérateur
est un mauvais voisin											est un bon voisin
mauvaise esthétique											bonne esthétique
minimum -2200											maximum 2200

La troisième méthode s'est inspirée de l'un des différents outils d'aide à la décision et l'évaluation de projets durables présentés dans la partie théorique de ce travail. La grille de diagnostic écologique qualitatif de la 'Society of Building Science Educators' (SBSE) nous est apparue comme un outil à la fois

¹⁰ TELOS, "Sustainable development in Brabant", 2001

simple et souple permettant de pondérer diverses caractéristiques du projet sans devoir passer par des calculs fastidieux. Cette grille, conçue en 1969 par le professeur Malcolm Wells et complétée par la suite par un groupe d'experts afin de mieux rencontrer certains enjeux, dont le transport et la gestion des déchets, ne tient compte que des aspects purement environnementaux du projet. Liberté a donc été prise de rajouter des critères relatifs à d'autres champs afin de cerner l'ensemble des notions du développement durable. S'y ajoutent donc des paramètres relatifs aux dimensions spatiales, sociales, politiques et économiques, certains spécifiques au contexte vietnamien, tels que l'intégration des illégaux. Ainsi, alors que l'indice originel variait entre +/-2.200 points, le nouveau, lui, oscillera autour de +/-4.000 points. Bien sûr, ces trois méthodes mériteraient d'être affinées. Il s'agit d'une première tentative, dont la finalisation nécessiterait un travail approfondi qui dépasse le champ d'investigation de cette étude.

Figure 4.2: La grille adaptée

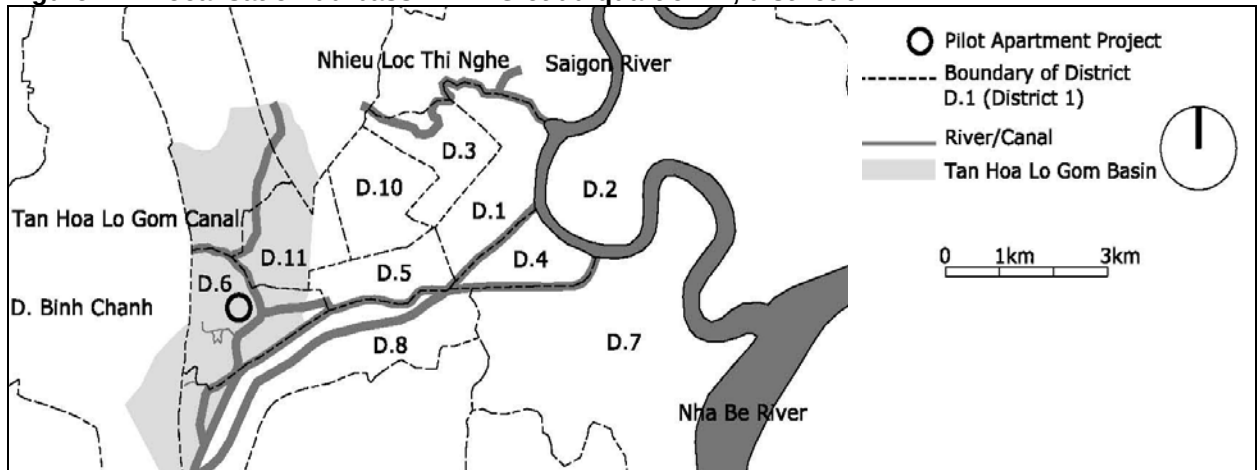
Projet Dégénératif		-100	-75	-50	-25	0	25	50	75	100	Régénérateur
Site	pollue l'air										purifie l'air
	pollue l'eau										purifie l'eau
	gaspille l'eau de pluie										emmagasine l'eau de pluie
	ne produit pas de nourriture										ne produit pas de nourriture
	rejette les rebuts non utilisés										recycle les rebuts non utilisés
	détruit les habitats naturels										produit un habitat naturel
	favorise les espaces minéraux										favorise les espaces verts
	favorise le ruissellement										favorise l'absorption de l'eau dans le sol
	nécessite de l'énergie										produit de l'énergie
	limite l'accessibilité										favorise l'accessibilité
	nécessite transport motorisé										favorise transport pédestre
	exacerbe le microclimat										améliore le microclimat
Projet	exclut l'éclairage naturel										favorise l'éclairage naturel
	utilise le refroidissement mécanique										utilise la climatisation passive
	pas isolé										bien isolé
	nécessite entretien et réparation										s'entretient lui-même
	entraîne l'inconfort										procure le confort
	encourage circulation mécanique										encourage circulation pédestre
	néglige la sécurité des utilisateurs										veille à la sécurité des utilisateurs
	maximalise les évictions										minimise les évictions
	encourage la ségrégation sociale										facilite l'intégration sociale
	exclut les illégaux										intègre les illégaux
	limite la mixité des classes										encourage la mixité des classes sociales
	néglige le secteur informel et subsistance										considère le secteur informel et de subsistance
	encourage la monofonctionnalité										encourage la multi fonctionnalité
	limite l'extension des surfaces										permet l'extension des surfaces
	pollue l'air intérieur										purifie l'air intérieur
	est construit de matériaux neufs										est construit de matériaux recyclés
	ne peut être recyclé										peut être recyclé
	symbolise le paradigme dégénératif										symbolise le paradigme régénérateur
Processus	pas d'intégration culturelle										intégration culturelle
	pas d'intégration typologique avec le voisinage										intégration typologique avec le voisinage
	ne contribue pas à la structuration de la ville										contribue à la structuration de la ville
	espaces publics de mauvaise qualité										espace publics de qualité
	mauvaise esthétique										bonne esthétique
	pas d'information										bonne information
	n'intègre pas toutes les parties										intègre toutes les parties dans les décisions
	pas inscrit dans une vision à long terme										inscrit dans une vision à long terme
	n'intègre pas les trois champs du DD										intègre les trois champs du développement D
	compensations inadaptées										compensations adaptées
minimum -4000											maximum 4000

1.2 La zone de l'étude, le canal Tan Hoa – Lo Gom

Le bassin versant du canal Tan Hoa – Lo Gom (THLG) est une zone particulièrement intéressante à observer car elle illustre à elle seule les grands problèmes de la ville: forte densité du tissu au centre, croissance incontrôlée en périphérie. Il est situé à l'ouest de Cholon, et couvre approximativement 19 km² sur les districts 6, 11 et Tan Phu¹¹, où vivent 685.000 habitants. Le canal Lo Gom s'écoule du nord au sud et se déverse dans le canal Tau Hu. Il est connecté à deux autres sections; l'ensemble d'une longueur de 7,6km comprend cinq affluents. Résultat du creusement de la rivière Lan Guoc, le canal est soumis au régime des marées sur près de trois kilomètres. Sa largeur moyenne varie entre sept mètres en amont et quarante-cinq mètres en aval. Il a longtemps marqué la limite naturelle de la ville de Cholon, sa rive ouest demeurant essentiellement agricole. Au 19^{ème} siècle cette zone était toujours composée d'étangs, de marécages, de rizières et de quelques villages. Sans pour autant disposer d'infrastructures, elle se densifia petit à petit, avec l'installation progressive de petites entreprises, dont des fabriques de briques et de poteries qui durent fermer au début des années quarante, l'accès à l'argile étant entravé par l'urbanisation.

La section 'Ong Buong' draine le cœur du district 6, alors que la section nord 'Tan Hoa' traverse le district Tan Phu, extension humaine de l'époque coloniale. Sa fonction première était le drainage mais le but ultime des Français était de l'élargir pour étendre le transport fluvial du canal Lo Gom jusqu'à la rivière Can Guoc située plus au nord. Depuis la création de la ville, le Lo Gom fait partie intégrante de son réseau de navigation, d'abord comme point d'ancrage, puis comme accès vers le marché de Binh Tay, cœur économique de Cholon. Mais le projet de ceinture fluviale ne fut jamais réalisé, suite au déclin de la navigation causé par l'urbanisation et de son corollaire, le développement du transport routier. L'activité portuaire est pourtant aujourd'hui toujours présente sur le tronçon sud du canal, une quarantaine de bateaux d'une capacité allant jusqu'à quarante tonnes sont stationnés en permanence à son embouchure, la sédimentation ayant rendu l'accès inaccessible aux plus gros tonnages alors que l'édification souvent illégale de ponts obstrue la progression au-delà du premier kilomètre et demi; divers produits agricoles en provenance du delta, fruits, riz, bambous et charbon de bois y sont transportés pour être revendus à la pièce ou en gros.

Figure 4.1: Localisation du bassin THLG et du quartier 11, district 6



Alors que l'économie liée au transport fluvial continuait de décroître, les espaces abandonnés de la trame urbaine furent dès la fin des années septante accaparés par les réfugiés. Une seconde vague de migrants s'amorça en 1986 pour s'accélérer avec l'industrialisation du district 6¹². C'est à cette époque que les habitations insalubres installées le long du canal finirent par mordre sur ses rives. Plus de quatre mille cinq cents taudis étaient comptabilisés le long du canal et ses affluents en 2001, en dépit du nettoyage d'un tronçon de la rive est du Lo Gom en 1997.

¹¹ Ce district est la résultante de la scission récente du district Tan Binh.

¹² Alors que plus de 33% de quartiers précaires du district 6 datent d'avant 75, ils étaient encore anecdotiques à cette époque dans les district 11 et Tanh Binh. Plus de 50% de ce type de logements sont apparus dans le nord du bassin dans la période 1985-92. Ceci démontrerait la progression du sud vers le nord de l'urbanisation en périphérie de la ville.

La zone, marécageuse à l'origine, présente un sol alluvial peu compact et donc impropre à la construction, une caractéristique qui favorise une typologie du bâti de faible hauteur, soit de deux à trois étages, avec pour alternative des bâtiments très hauts, seuls capables d'amortir le coût financier de la consolidation des sols. La densité moyenne du bassin atteint trois cent cinquante personnes par hectare, ce qui est significativement plus important que celle de la ville, qui est pour rappel de 247 pers/ha. Selon les statistiques officielles environ quarante deux mille personnes vivent ici en dessous du seuil de pauvreté officiel; elles sont installées pour l'essentiel dans les quartiers déshérités en bordure du canal ou à l'intérieur des îlots. Le DTL, à travers son enquête de 2001, y a identifié septante-deux zones non menacées d'expropriation.

L'altitude moyenne du district 6 est inférieure au mètre. Aussi plus de 22% du bassin est fréquemment inondé, quand fortes pluies et marées hautes conjuguent leurs effets¹³. Le niveau de la pollution du canal s'est accru depuis le début des années nonante par le déversement de déchets, tant domestiques qu'industriels, à tel point qu'il est considéré comme l'un des plus pollués de la ville. Parmi les 4.824 entreprises répertoriées sur le bassin, 98% déchargent leurs effluents sans aucune forme de traitement. Mais le DSTE n'en a identifié que trente-deux grandes et septante-huit petites particulièrement polluantes. Seules les premières entrent dans le cadre du programme gouvernemental de délocalisation vers des nouveaux zonings industriels en périphérie. Ce transfert ne résoudra pas les problèmes de pollution engendrée par les autres centres de production et dont la valeur cumulée va bien au-delà de celle générée par les quelques gros pollueurs identifiés. Il est en effet de notoriété que les conditions de production de toutes les entreprises sont déplorables et concourent à la pollution du canal.

1.3 Les études urbaines

1.3.1 Les Plans Particuliers d'Aménagement des districts

Les schémas directeurs des districts furent établis pour la plupart à la fin des années nonante dans la foulée de celui de la Ville. Ils prévoient par exemple, une croissance de 0,27% de la population sur l'ensemble du bassin d'ici l'année 2020. Il est difficile de reconnaître le réalisme d'une telle projection et encore moins le pronostic d'une réduction de 15,8% de la densité du bâti alors que le taux annuel de natalité de 1,677% se conjugue à un taux officiel de migration de 1,35% sur les trois districts concernés et que tous les intérieurs d'îlots de la partie ouest du canal ne sont pas encore comblés. On arguera que la spéculation foncière favorise le déplacement des populations vers la périphérie, comme l'a démontré l'étude de Gubry¹⁴. Cela, ajouté au déplacement de certaines activités à faible valeur ajoutée du centre vers la frange de la ville, fait qu'on peut s'attendre au mieux à un tassement de la croissance de la population à défaut d'une réelle réduction au sein de la première couronne.

Le 'master plan' du district 6, même s'il n'est pas très précis, fait apparaître d'autres éléments: il conforte la fonction essentiellement résidentielle du district en le qualifiant de zone d'habitat pour classe moyenne au détriment des derniers marais existants et d'une bonne part des quartiers précaires appelés à être requalifiés. Remarquons aussi que la voie rapide est-ouest financée par les Japonais qui longe la partie sud du district ne figure pas dans le plan, démonstration que cet ouvrage ne résulte pas d'une demande des autorités locales.

Les schémas directeurs des autres districts sont de la même veine. On pointera celui de Binh Tan, situé à l'ouest de Tan Phu où il est envisagé de préserver de grandes zones vertes, développer des pôles industriels ainsi qu'exproprier un très grand cimetière pour en faire un quartier résidentiel. A la limite entre Tan Phu et le district 11, le parc récréatif Dam Sen devrait être élargi alors que toute la section du canal devrait être couverte pour laisser la place à une voie rapide.

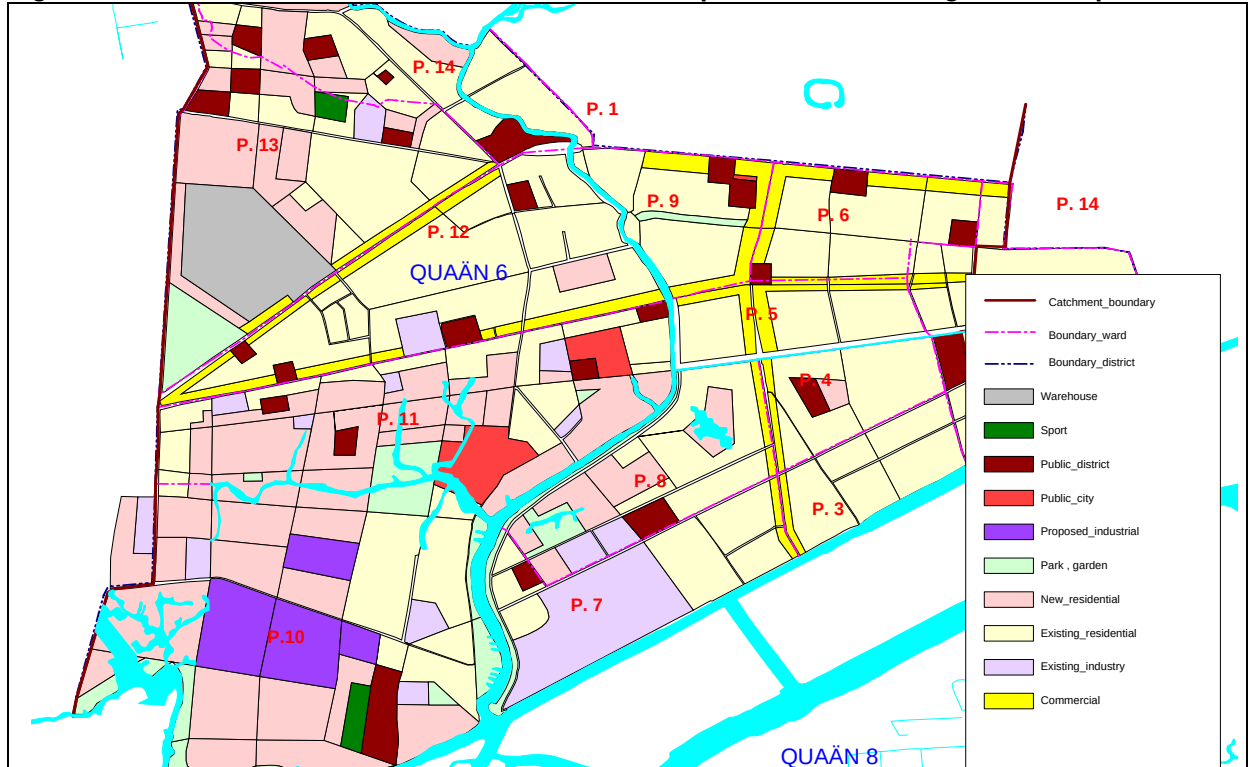
Les plans des quartiers sont encore plus précis dans leurs intentions. On voit par exemple dans celui du quartier 11 présenté plus haut que les quartiers précaires longeant le canal devraient être remplacés par de l'habitat pavillonnaire pour classes supérieures. Il confirme le nettoyage envisagé dans le plan général de la Ville des quatre mille cinq cents taudis des berges du canal THLG et de ses affluents. La section moyenne du canal devrait être portée à vingt-quatre mètres tandis qu'une bande technique et une voie de sept mètres de large devraient border chaque rive, à l'image du projet NLTN. S'il envisage un parc linéaire le long du canal, le plan directeur du Département des travaux publics prévoit que les berges soient empierrées en pente douce, technique économique qui ne nécessite pas de fondations

¹³ Onze zones couvrant 578 ha sont sujettes à des inondations régulières. Voir BLACK & VEATCH Ltd., "Feasibility Study on sanitation and urban upgrading of Tan Hoa – Lo Gom Canal basin", 2003

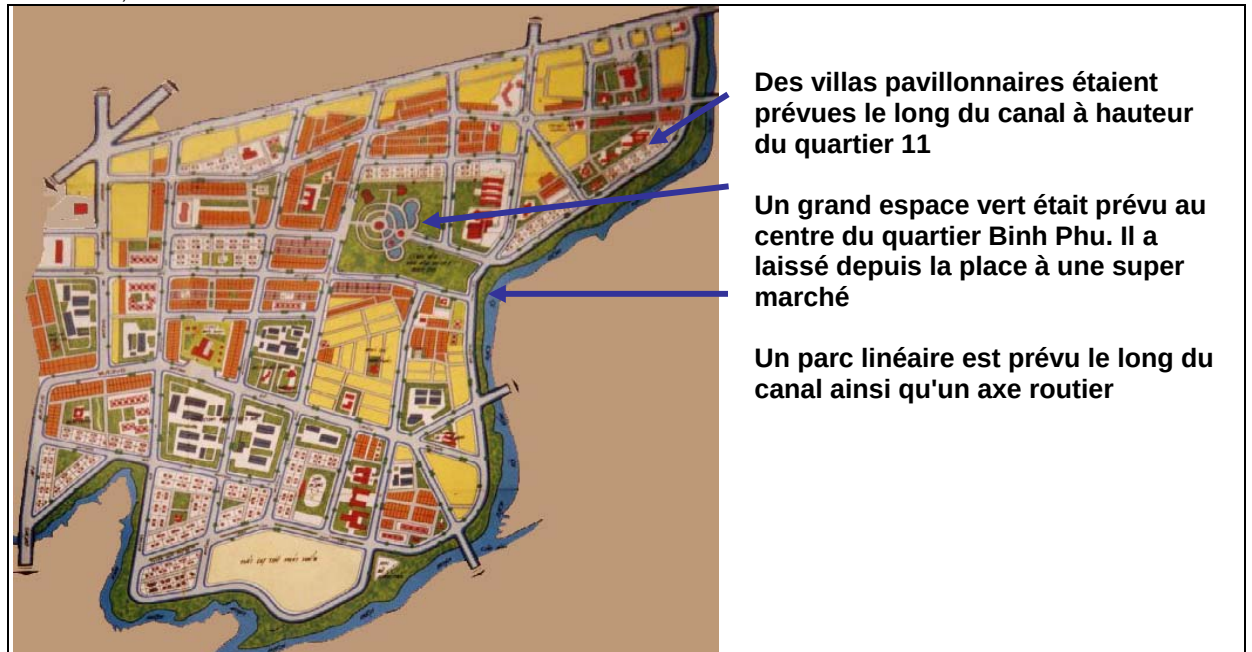
¹⁴ GUBRY, P., Le, T., H., "Les mobilités intra urbaines à Ho Chi Minh Ville et Hanoi", 2005, p. 87

profondes. Compte tenu du prix prohibitif du terrain et du coût tant social qu'économique du relogement, on est en droit de se demander si l'emploi de berges verticales ne serait pas une meilleure solution.

Figure 4.2: Le schéma directeur du district 6 et le Plan particulier d'aménagement du quartier 11



Source: UPI, 1999



Source: District 6, 1999

1.3.2 L'exercice de planification par stratégie du district 6

Début 2001 le PMU 415, en collaboration avec la KUL et la Province de Flandre Orientale, organisa des séminaires axés sur la planification urbaine en prenant le district 6 comme étude de cas. Un groupe de fonctionnaires de la Ville et du District fut constitué pour réfléchir sur une vision à long terme de ce morceau de la ville, le but étant de mettre en exergue les différences entre une planification par stratégie et l'approche plus dirigiste et centralisée encore pratiquée au Vietnam¹⁵. Il s'agissait là d'une première démarche, beaucoup restant à faire pour qu'une telle approche réellement participative puisse

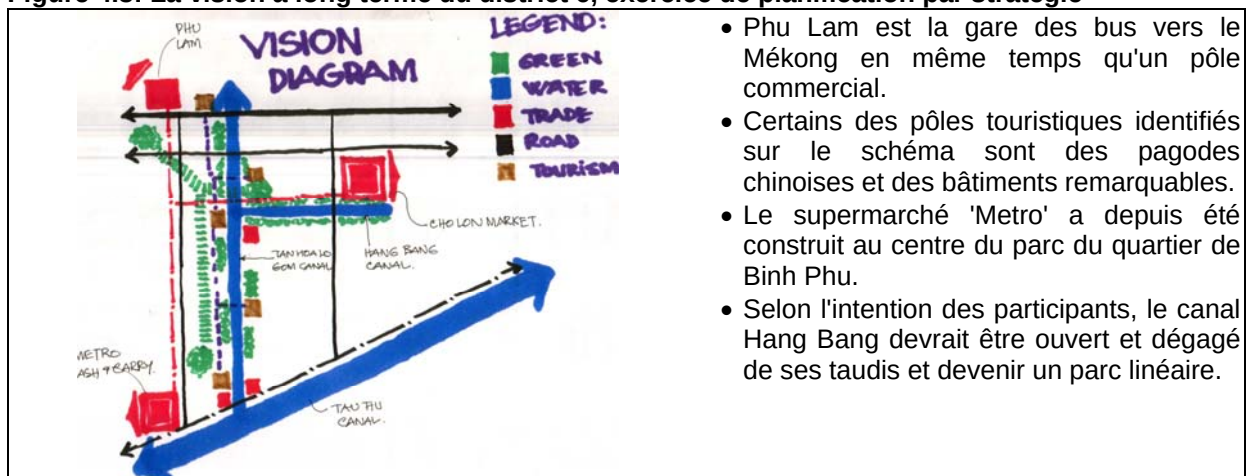
¹⁵ VAN DEN BROECK, J., "Planning policy for district 6", 2002

être mise en place, à commencer par des consultations avec d'autres acteurs: secteur privé, entreprises de construction d'État, communautés ou monde académique, complétées par la nécessaire mise en place de mécanismes d'articulation avec la planification de la Ville. Cet exercice eut au moins le mérite d'assurer une vision multisectorielle sur un contexte connu par les membres du groupe en définissant les problèmes primordiaux, pour proposer ensuite des objectifs à court, moyen et long terme, propres à les rencontrer. Il s'agissait également d'organiser un réseau d'acteurs influents et de définir le rôle et les responsabilités de chacun pour atteindre les objectifs définis. Les autorités devaient par la suite accepter le principe d'ouvrir le débat à la société civile. Ce stade ne fut hélas jamais atteint. Le point de départ de l'exercice consista donc à lister les problèmes majeurs du district par ordre de priorité, pour s'en servir ensuite comme catalyseurs dans la conception d'un plan stratégique. Ils furent identifiés par les participants en ces termes:

1. La réorganisation de la collecte des déchets était prioritaire. Pour y parvenir, furent évoqués l'installation de stations de transfert, la résolution de problèmes spécifiques tels les marchés informels, gros producteurs de déchets, ainsi que le rejet illégal de détritiques dans le canal.
2. Les inondations constituaient un problème majeur devant être résolu rapidement.
3. L'adduction d'eau toujours insuffisante, surtout dans les quartiers les plus défavorisés, requérait des actions concrètes et rapides.
4. Les espaces récréatifs et verts manquaient cruellement dans le district comme dans la ville. L'aménagement des berges du canal pouvait offrir l'opportunité d'opérer une percée verte dans la densité du réseau urbain dense, et l'embellir.
5. Les taudis établis le long du canal devaient être éliminés alors que certains quartiers pauvres non inscrits par un projet de la Ville pouvaient être réhabilités.
6. Le transport vers le delta par la route, pour les personnes, et par les canaux, pour les produits agricoles, devait être repensé pour faire sauter les goulots d'étranglement.
7. La forte densité de population couplée à un taux de chômage important étaient perçus comme sources des problèmes sociaux. Ils pouvaient être limités par l'offre de compensations plus raisonnables en cas d'expropriation, même si la création d'emplois naîtrait plus de la réorganisation des petites entreprises, l'ouverture de petits marchés et l'aide aux investissements.

Sur base de ce constat, l'exercice a porté sur la définition d'une vision à long terme de la zone en s'appuyant d'abord sur ses atouts, quitte à tenter ensuite d'utiliser ses points faibles pour guider de façon dynamique les prises de décisions¹⁶. L'exercice déboucha sur une formule où l'évolution projetée était qualifiée en ces termes: *"Le district 6 est la porte d'entrée de la ville en provenance du Mékong. Il deviendra un centre de commerce et de services, incluant à la fois des marchés traditionnels, des supermarchés ainsi que des petites et moyennes entreprises non polluantes. Cet objectif sera atteint notamment par une amélioration de l'environnement ainsi que des moyens de communication par routes et par voies navigables. Des zones vertes seront mises en valeur le long du canal THLG afin d'attirer les touristes et les investisseurs étrangers. Ce canal est l'axe structurant du district qui reliera tous les espaces publics de façon attractive."*

Figure 4.3: La vision à long terme du district 6, exercice de planification par stratégie



Source: Van Den Broeck, J., 2002

¹⁶ Pour ce faire la technique d'analyse SWOT – 'identification of Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats' – a été utilisée pour alimenter les recherches graphiques. Ces études sont des moyens d'explorer les possibilités qualitatives et quantitatives des espaces sur base de leurs caractéristiques morphologiques.

Cette vision induit implicitement l'assainissement et l'élargissement du canal, mais propose le long de ses berges des espaces verts qui relieront divers équipements publics, ainsi que la mise en valeur du marché Binh Tay comme pôle économique et culturel du district. Ce dernier devrait être relié au canal THLG par un parc linéaire longeant le canal Hang Bang dégagé de ses taudis. Etaient également prévus l'amélioration des moyens de transport entre le cœur du district et le centre-ville, le développement d'un système de transport public fluvial à partir de l'embouchure du THLG. On reconnaît en filigrane dans ces propositions l'intention du Master Plan de moderniser le district, notamment par le nettoyage des taudis et l'assainissement du canal, dans l'espoir évident d'attirer les investisseurs et stimuler l'économie locale.

1.3.3 L'Etude de Faisabilité du canal Tan Hoa – Lo Gom

L'Etude de Faisabilité (EF) financée par la Belgique dans le cadre du projet PMU 415 et réalisée par un bureau d'ingénierie anglo-saxon¹⁷ fut axée sur l'analyse de la problématique du bassin du canal THLG et l'élaboration d'un plan destiné à la résoudre, à savoir: l'élimination des inondations, la collecte et le traitement des eaux usées se déversant dans le canal, la réhabilitation de l'habitat précaire, le relogement des foyers affectés par les expropriations, le tout complété par l'analyse institutionnelle, environnementale, financière et économique des objectifs précités. On le voit, cette étude corrobore les buts assignés par la Ville pour la réhabilitation des canaux ainsi qu'une partie des points listés par l'exercice de planification du district 6. L'ensemble de ce travail déboucha sur une série de propositions concrètes dont les aspects les plus importants sont:

- l'élargissement des quatre premiers kilomètres du canal – les trois premiers étant aménagés pour le transport fluvial – et la mise sous conduit du tronçon supérieur, le canal Tan Hoa;
- l'aménagement de berges verticales là où la résistance du sol le permet et l'empierrement en pente douce partout ailleurs; le niveau des berges serait élevé d'un mètre pour limiter les risques d'inondation en augmentant la capacité de décharge du canal;
- l'extension du réseau d'égouttage et la pose d'un gros collecteur tout le long du canal destiné au convoiement des eaux usées vers une station de traitement par boues activées¹⁸;
- la réhabilitation de douze¹⁹ des vingt et un quartiers précaires identifiés sur la zone;
- la construction d'un axe routier le long des berges du Lo Gom en alternance avec un parc linéaire localisé sur sa rive ouest; la section nord du canal sous drains serait couverte par un axe routier et des zones récréatives;
- l'approbation par les autorités de huit sites de relogement et l'identification de cinq autres;
- la proposition d'aménagement de quatre 'Comprehensive Urban Renewal Areas' (CURA); soit des zones à la fois industrielles et résidentielles à requalifier.

La forme d'aménagement des berges choisie par cette étude est plus élaborée que celle des autorités. Ici, selon les besoins de chaque quartier traversé, parc linéaire et axe routier sont en alternance, de même que le traitement des berges. Le tout permet de limiter sensiblement le nombre d'expropriations dans le voisinage immédiat du canal, passant de 2.126 foyers, suivant le principe imaginé par la Ville, à seulement 1.166.

Afin d'objectiver le choix du type de traitement, L'EF fit une étude comparative entre la technique de boues activées et le lagunage. Il apparut que si la première solution requerrait 119 ha pour un budget total de 126 millions de dollars, y inclus les frais opérationnels sur dix ans, la deuxième nécessiterait, elle, un terrain de 380 ha pour un investissement global de 96 millions. Le choix entre les deux options ayant été fait avant la mise en fonction de la lagune, les autorités se montrèrent réticentes par rapport à cette technologie jugée 'rétrograde', et la rejetèrent. On voit ici toute la difficulté de proposer des technologies appropriées, car elles présentent rarement les apparences de modernité recherchées par les autorités. Gageons que l'expérience pilote de BHH décrite dans la première partie de notre travail et les résultats très encourageants depuis sa mise en service finiront par convaincre de l'intérêt d'une telle technologie²⁰.

¹⁷ BLACK & VEATCH, "Feasibility Study on sanitation and urban upgrading of the Tan Hoa – Lo Gom canal basin", 2003

¹⁸ Le calcul de dimensionnement du réseau est basé sur le principe d'une crue possible tous les cinq ans pour le canal, d'inondations tous les trois ans pour les drains secondaires et tous les deux ans pour le système tertiaire.

¹⁹ Les quartiers sélectionnés couvrent une surface de 42 ha.

²⁰ La lagune pilote de BHH nous montre qu'un tel procédé dans ce contexte climatique favorable nécessite des zones tampons plus étroites que celles communément établies, car générant peu de nuisances olfactives; Suivant l'exemple de BHH ce no man's land peut non seulement être rétréci mais aussi utilisé comme espace récréatif. L'espace estimé à 50ha par l'EF pourrait donc être réduit, accentuant de ce fait encore l'avantage financier de cette technologie sur le traitement classique.

Le concept de l'étude de quartiers à requalifier, les CURA est intéressante. Il s'agit de zones liant des industries de faible rentabilité, tels certains hangars du port du THBN, à des îlots résidentiels en mauvais état. La proposition voudrait régénérer ces ensembles par la reconstruction ou la réhabilitation, en y liant diverses activités dont le logement, le commerce et la production à forte valeur ajoutée; ce qui favoriserait la mixité des fonctions et le renouvellement du parc immobilier. Quatre zones ont été identifiées le long du canal²¹ mais aucune d'elle ne fut retenue comme site de relogement pour la population évincée de ses rives. Une telle proposition aurait pourtant permis d'ajouter à la variété des activités, la mixité sociale, augmentant du même coût les chances pour les familles relogées de trouver facilement un travail. Quant aux huit zones de relogement approuvées, elles permettraient l'édification de 4.290 appartements et la mise à disposition de 540 parcelles viabilisées, mais ces sites sont hélas situés à grande distance du canal alors que quatre des cinq sites non retenus par la Ville étaient eux situés à proximité. On voit ici, à nouveau, combien le prix du foncier dicte sa loi, et cela au détriment de tout autre critère.

L'approche de la EF s'est voulue pragmatique; elle parvint tout à la fois à rester dans le cadre du schéma directeur qu'elle était censée suivre mais à s'en écarter suffisamment sur certains points importants, tels l'aménagement des berges, et répondre ainsi à certaines exigences dictées par le bailleur, comme la limitation des évictions. La grande originalité par rapport aux plans initiaux de la Ville était la défense du principe de réhabilitation de certains quartiers pauvres et l'introduction du concept de CURA. Une étude approfondie de l'un d'eux, le CURA 1 Tau Hu – Lo Gom, situé à l'est de l'embouchure du canal THLG, suscite quelques remarques. L'îlot est formé par la rue Lo Gom à l'ouest, le boulevard Van Kieu – la future voie rapide 'Est-ouest' – au sud, la rue Binh Tien à l'est et la rue Pham Van Chi au nord. Plus de la moitié de l'intérieur du quartier est occupé par une entreprise de production d'alcool inscrite sur la liste noire du DSTE et donc appelée à être délocalisée. Un petit quartier précaire de bonne facture réhabilité courant 2006 par le projet VUUP est situé à l'angle nord-ouest et, de l'autre côté de l'usine, un vaste quartier résidentiel dévolu aux revenus moyens dispose d'allées d'une largeur variant entre quatre et sept mètres. Le concept initial de l'EF était de raser l'ensemble de l'îlot, excepté le quartier précaire, et de construire en lieu et place un ensemble organisé autour d'un quartier commercial ouvert sur le boulevard Van Kieu cerné d'un quartier résidentiel alors que le nord du quartier était réservé à une école secondaire et à une clinique. Il fut finalement décidé de concentrer l'intervention uniquement sur l'usine, le quartier nord-est étant de trop bonne facture que pour être démoli. Sa surface est suffisamment grande pour assurer la viabilité d'un projet axé sur la mixité des fonctions. Il serait cependant judicieux de réhabiliter les quelques maisons coloniales pavillonnaires qui longent la rue Pham Van Chi, plutôt que de les détruire. Dernières traces de l'histoire coloniale du quartier, ce type de typologie est recherché, soit comme bureaux de représentation de sociétés, soit comme logement de standing. Il serait ensuite intéressant de dégager des espaces tant pour le logement social que pour le transport public. On le voit à la lumière de cet exemple, si le concept de CURA est judicieux dans le principe, les plans d'aménagement proposés devraient être revus.

L'autre bémol est que l'étude soit partie du principe que les entreprises les plus polluantes seraient délocalisées, vœu pieux de la Ville, resté jusqu'à présent lettre morte. Plus réaliste eût été, mais sans doute diplomatiquement difficile, d'accepter leur présence comme un fait, et d'envisager de traiter leur effluves, soit en amont par le pré-traitement à l'usine, soit en aval par l'outil d'une station adaptée; ou encore insister sur la rationalisation des systèmes de production qui permettrait de limiter la pollution, mais avec les implications budgétaires que l'on imagine!

De l'ensemble des propositions de l'EF, estimé à 388 millions de dollars, l'étude défendit le principe d'un financement partiel par l'augmentation sensible du tarif de l'eau. Une participation dans la charge de son traitement avait déjà été introduite dans la facture des Saïgonnais en 2001, représentant 12% d'un tarif encore largement subsidié. L'étude envisagea pour sa part une augmentation du prix de l'eau jusqu'à 700% d'ici 2010 pour couvrir à la fois le coût de la production de l'eau, les frais d'opération et de maintenance du réseau et une part du traitement des eaux usées. Augmentation politiquement peu défendable mais qui reflète bien les implications de la libéralisation du marché.

Le projet VUUP de la BM est à ce jour l'unique source de financement consolidée de l'étude, prenant à sa charge la mise à niveau des réseaux secondaires et tertiaires et la réhabilitation des quartiers pauvres. L'AFD avait pensé financer l'aménagement des berges, mais le projet n'a pu aboutir, faute d'accord sur le taux d'intérêt de la dette. En effet, tous ces projets sont financés par l'emprunt d'État, donnée importante qui devrait conduire les autorités tant locales que nationales à veiller au coût des options choisies, critère qui ne semble pas toujours s'imposer, comme l'illustre le cas de la station de traitement.

²¹ Les sites sont: zone Tau Hu, Q. 7, D. 6; zone Ba Lai, Q.11, D. 6; zone Dam Sen, Q. 3, D. 11; zone Au Co, Q. 19, D. Tan Binh.

Figure 4.4: L'usine, les villas coloniales et le quartier populaire du CURA 1

1.3.4 Analyse comparative des différentes études

Les différentes propositions de développement du bassin THLG doivent intégrer des paramètres parfois contradictoires, mais, dans l'ensemble, toutes s'accordent pour assainir en priorité le canal, s'inscrivant ainsi dans la stratégie de la Ville décrite précédemment. Mais reconnaissons à l'étude financée par la Belgique le mérite de vouloir limiter les évictions autant que possible, souci qui n'est toujours pas partagé par les autorités en dépit du coût qu'elles impliquent.

Les travaux sur le canal renvoient à la relation parfois ambiguë qu'entretiennent les Vietnamiens vis-à-vis de l'eau et de l'espace public. Canaux et zones humides sont perçus comme des éléments fondamentaux du paysage et de la culture locale, recherchés pour leur beauté, leur fraîcheur et leur symbolique; mais ils sont aussi considérés comme le réceptacle de tous les déchets et une réserve foncière aisément appropriable. Tels certains espaces publics, les zones naturelles non exploitées sont comprises comme l'extension naturelle des activités privées: les berges en sont ainsi utilisées comme espace d'habitat, dernier recours pour beaucoup de pauvres, sans que les autres habitants ou les autorités n'aient à y redire, peu soucieux sans doute de préserver un espace qui ne leur appartient pas. Aujourd'hui, chacun trouve naturel que ces espaces soient réappropriés par la communauté mais n'est pas prêt à assumer financièrement le laxisme passé. Les 'vrais' habitants de la ville, entendus les officiels, toutes couches sociales confondues, seraient aussi globalement en faveur de ces évictions: ils considèrent les taudis comme de véritables plaies, incompatibles avec l'image de modernité qu'ils veulent donner à leur ville.

Alors que l'exercice de planification par stratégie du district 6 et l'EF abordent comme premier défi la préservation de l'environnement et l'amélioration de la qualité de vie, les plans particuliers d'aménagement veulent, eux, apporter d'abord une réponse aux problèmes d'hyperdensité et de carence en axes de circulation. Les deux premiers paraissent plus en phase avec les soucis quotidiens d'une population habituée à la congestion des routes mais qui ne tolère plus de vivre dans un environnement détérioré. 'L'Agenda brun', défini dans la deuxième partie de cette étude, est donc bien au cœur des préoccupations de la population. Et si toutes les études passées ont proposé des solutions relativement classiques, dont le renforcement du réseau d'égouttage et son traitement, seul l'exercice de planification du district 6 évoqua l'ensemble de la question environnementale en incluant la question du ramassage des déchets solides.

Mais si la congestion de la ville reste un problème à traiter, aucun de ces plans n'aborde la question du transport public. Les aspects relatifs à la gestion du foncier et la spéculation immobilière ainsi que la ségrégation sociale en cours et les dangers de la séparation des fonctions ne sont également pas suffisamment considérés. Ils sont perçus comme des données de base nullement remises en cause. L'EF propose des terrains pour le relogement des familles expropriées mais n'étudie pas son corollaire: la relation entre lieu de résidence et accessibilité à l'emploi. Ainsi aucune réflexion de fond n'a été menée quant à la nécessaire liaison entre offre de logement et éradication de la pauvreté. Alors que des sites à proximité des berges ont été identifiés, ils sont délaissés au profit d'autres plus éloignés, sans qu'aucune réflexion sur l'impact socio-économique de ces choix auprès des populations ne soit conduite. Alors que le secteur informel et l'économie de subsistance jouent un rôle essentiel pour les familles concernées par les évictions, ils ne font également l'objet d'aucune analyse. Remarquons aussi, dans le cas du district 6, le florilège d'idées de développement touristique tel un phantasme récurrent dans le chef des autorités! Utopiques, au moins dans les faits, car la zone ne dispose pas d'atouts particuliers outre le marché de Binh Tay, l'une ou l'autre pagode et autres vestiges de l'époque coloniale, dont la réhabilitation n'a hélas pas été considérée par les CURA. Il apparaît également que l'articulation des espaces publics, leur hiérarchie et la qualité spatiale, outre le désir d'embellir la ville en

se rapprochant les berges des canaux, ne furent considérées par aucune des études, encore moins l'idée de développer de nouveaux espaces de rencontre et d'en soigner le mobilier urbain, à l'image de ce qui fut entrepris à Bogota ou Barcelone.

L'assainissement des canaux tel que prévu par ces études ne s'attaque pas aux sources de la pollution, mais à ses effets. Ainsi, s'il est bien nécessaire de collecter les eaux usées, encore faudrait-il dissuader les entreprises de les polluer! Dans les cas où il s'agit de déchets solides, les plans évoquent l'amélioration de leur collecte, non pas la réduction de leur quantité ni leur recyclage. Ce dernier n'existe d'ailleurs que par le biais d'une filière informelle qui, si elle n'est pas combattue, n'est ni étudiée ni a fortiori encouragée.

Les trois études font aussi peu de cas de la typologie de l'habitat traditionnel de la zone: basse, sinueuse, compacte et dense – toutes caractéristiques qui répondent pourtant aux nécessités du lieu, telles portance du sol, carence en espaces constructibles, contraintes climatiques – et qui sont le produit d'une culture basée sur un triple rapport à la terre, l'eau et la rue. La surpopulation est mal comprise, faute d'études appropriées, et dès lors combattue. Cette caractéristique majeure de HCMV méritait une analyse approfondie; en effet comme la deuxième partie de la thèse semblait le démontrer, au-delà de ses nombreux inconvénients, une forte densité a des avantages. Du reste, en dépit du discours des études existantes, l'observation révèle que les quelques espaces libres prévus, comme le parc Binh Phu²², et les quelques grandes étendues agricoles de la périphérie, sont laissés en pâture à la spéculation organisée ou anarchique. L'EF a au moins le mérite de proposer des parcs linéaires en quelques endroits le long du canal et dans les interstices laissés entre ce dernier et le réseau routier, mais sans réellement se soucier de la qualité écologique que ces espaces pourraient offrir.

On remarquera aussi dans le chef des trois études le faible cas porté au patrimoine. L'aire coloniale et l'influence chinoise ont en effet développé des typologies typiques que nul ne songe à réhabiliter. Cette approche offre pourtant le triple avantage de requalifier des bâtiments de caractère recherchés par une certaine classe sociale, préserver certains vestiges de l'histoire et accroître l'intérêt touristique de la zone. Du reste, alors que la EF fit l'effort de limiter les évictions le long du canal, on est étonné de sa politique initiale de tabula rasa dans le chef des CURA, idée au demeurant louable. Le principe du recyclage, défendu par le développement durable, n'occupe donc pas encore les esprits.

Nous l'avons dit, le transport public est un autre grand absent des trois études. Seule l'exercice de planification envisage de développer le transport de passagers par voies fluviales, un moyen peu polluant qui ne risque pas d'être confronté aux embouteillages et qui de ce fait se révèle rapide, à l'exemple de Bangkok. Et si on y défendra, dans les trois cas, l'élargissement des axes de circulation, ce sera uniquement dans le souci du véhicule individuel sans saisir l'opportunité d'aménager un réseau de transport public cohérent. Et pourtant, que de possibilités sur des berges réaménagées de développer des sites propres à l'usage des bus, voire de trams, à mailler avec le transport fluvial proposé. Ces programmes d'aménagement de berges sont donc des occasions uniques jusqu'ici manquées de trouver dans la ville les espaces nécessaires à des équipements indispensables qui font défaut.

On concèdera cependant que l'exercice de planification du district 6 et l'EF s'efforcent au moins de dépasser le simple traitement sanitaire de ce coin de la ville. Plus que la pose d'égouts, on y tente une réflexion à propos de l'amélioration du cadre de vie des habitants; même si les solutions proposées restent trop classiques face à des problèmes complexes qui mériteraient des solutions innovantes. Tous deux aussi bousculent le processus de planification dirigiste habituel au Vietnam, introduisant une certaine forme de débat entre des représentants de diverses agences dans le premier cas, via des consultations avec certaines communautés dans le deuxième. Mais ces tentatives restent timides et il s'agit que de sondages d'opinion et non d'inclusion au processus décisionnel. Les autres représentants de la société civile, tant le monde académique que celui des investisseurs privés, grands et petits, furent eux tenus à l'écart du processus, sans parler des ONG. Si dès lors l'exercice de planification par stratégies était un premier pas dans le sens d'une institutionnalisation de la planification participative, on ne pourra que regretter l'absence des acteurs qui auraient pu enrichir le débat en l'éclairant sous un nouvel angle. Ils auraient ainsi permis à cette initiative de sortir un peu plus des directives normatives du schéma directeur et mieux épouser les vrais intérêts des habitants et des bâtisseurs de la ville. On regrettera enfin que la question de la structure spatiale de la ville ne fût pas incluse dans le débat.

²² Ce projet d'urbanisation de certains quartiers du district 6 s'articulait autour d'un espace vert, d'une ancienne zone humide où fut par la suite implanté un Citymart, une grande surface commerciale.

1.4 Les projets en cours

Différents projets majeurs ont été réalisés dans cette partie de la ville. Les plus importants sont le 'Vietnam Urban Upgrading Project' (VUUP) de la Banque Mondiale, 'l'East-West highway' et le programme d'assainissement 'Tau Hu - Ben Nghe Drainage & Sanitation Project', tous deux de la Coopération japonaise, le 'HCMC Environmental Improvement Planning Project' de la BAD et enfin le projet de la Coopération belge, le 'Tan Hoa Lo Gom canal Sanitation and Urban upgrading' géré par l'équipe du PMU²³ 415. Mais si les projets financés par les donateurs sont importants, les autorités ne sont pas en reste; même si beaucoup n'ont pas dépassé le stade de la conception. Pensons d'abord aux projets d'élargissement d'axes routiers et aux nouveaux ponts au-dessus du canal. Le pont Pham Van Chi et l'Urban Redevelopment project', visant à combler le canal Hang Bang, en sont des exemples. Evoquons ensuite le projet résidentiel de Binh Phu, presque terminé celui-là, qui couvre les quartiers 10 et 11: il proposait aux classes moyenne et supérieure de grandes parcelles viabilisées articulées autour d'un grand parc situé au sud-ouest du canal. Enfin, rappelons que le Bureau des Voies Navigables a programmé l'aménagement de la partie inférieure du canal sur 2,8km pour faciliter le transport fluvial.

Beaucoup de ces projets se jouxtent, parfois se superposent, mais ils ne furent l'objet d'aucune coordination en dehors d'un simple échange d'informations et de données au sein de l'ODAP, mais pour les projets internationaux seulement. La faible synergie de ces interventions est regrettable même si elle n'a pas encore entraîné de dommages irrémediables. Une approche plus intégrée au travers d'une aide budgétaire au sein de laquelle les fonds des différents donateurs seraient placés dans un pot commun géré par un groupe sectoriel reprenant toutes les parties mériterait d'être mise en place, permettant de conduire à une planification optimale des interventions tout en intégrant de façon plus cohérente les initiatives locales. Encore faut-il que des instruments garantissant l'utilisation transparente de ces fonds soient mis en place.

Dans ce cadre général, différentes alternatives de relogement ont été expérimentées, tantôt financées par la Ville, tantôt par les donateurs. Trois catégories d'interventions sont à signaler: les logements sociaux, les terrains viabilisés et la réhabilitation de quartiers pauvres. Sur la zone du THLG, la Ville est l'instigatrice de grands ensembles réalisés tantôt dans le cadre du programme NLTN tantôt dans celui des projets des Japonais. Vient ensuite le projet pilote du PMU 415. Certains immeubles à appartements, nés de ces divers programmes, disposent de peu d'étages mais offrent une certaine densité en proposant de petits appartements; d'autres sont de grandes tours profilées suivant les standards de construction officiels de la Ville. Rares sont ceux qui sont dotés d'équipements ou accompagnés de programmes économiques et sociaux. Les projets de terrains viabilisés, quand ils sont initiés par les autorités ou de grands investisseurs privés, visent un public aisé en offrant de grandes parcelles. Les initiatives de donateurs internationaux et de petits investisseurs, ces derniers agissant dans un cadre illégal, mettent à disposition des parcelles plus petites visant les plus déshérités. Ils mériteraient donc notre attention, même s'ils n'ont pas été réalisés dans le bassin du THLG. En ce qui concerne les projets de réhabilitation de quartiers précaires, la Ville et les communautés n'ont pas attendu les donateurs pour les mettre en œuvre. Le projet PMU 415 fut cependant le premier à réaliser l'intégration de l'ensemble de ses composantes.

1.5 Le projet PMU 415

1.5.1 Les composantes

Le projet du PMU 415, fruit de la coopération bilatérale entre le Comité Populaire de la ville de HCM et la Belgique, a débuté en 1998 et s'est achevé en juin 2006. Il tenta de répondre aux défis sociaux et environnementaux du canal THLG avec pour objectifs généraux l'amélioration des conditions de vie et l'assainissement de l'environnement le long de ce canal, d'une part, le renforcement de la capacité des communautés et des autorités à gérer ces problèmes, d'autre part. Son objectif spécifique était la mise en œuvre, grâce à une approche intégrée et participative, de projets pilotes expérimentaux accompagnés d'activités socio-économiques et de formation dont l'impact devait aider la Ville à résoudre les problèmes abordés, à savoir: la gestion des déchets solides, l'aménagement des berges du canal, le traitement des eaux usées et le relogement.

Comme pour beaucoup de projets antérieurs à la Déclaration de Paris de 2000 visant à une plus grande intégration de l'action des donateurs au sein de la structure administrative des pays bénéficiaires, l'unité

²³ PMU: 'Project Management Unit' 415, est l'unité, ou équipe, de pilotage du projet de la Coopération Belge à HCMV.

de pilotage du programme, n'était pas inscrite directement au sein d'un département. Un tel dispositif est un frein à l'appropriation des projets par l'autorité locale. Dans le cas présent, il permet de coordonner des activités trans-sectorielles dans un cadre administratif fortement divisé et vertical.

L'intention non explicitée du projet était de rechercher des alternatives aux solutions proposées par le projet NLTN concernant l'aménagement des berges et le relogement. Les principes de l'Agenda 21 furent eux pris en compte par la volonté d'adopter une approche intégrant l'ensemble de la problématique urbaine et environnementale ainsi que les différents acteurs impliqués. La durée initiale de l'intervention était de trois ans, période trop courte pour un projet aussi complexe, inscrit dans un contexte physique et administratif particulier. Durée d'ailleurs définie sans prévoir une phase de recherche ni tenir compte des procédures administratives d'approbation. Une seconde phase fut dès lors décidée en 2001 impliquant le doublement de la contribution de la Belgique – initialement de 5,5 millions EUR – ainsi que l'augmentation sensible de la contrepartie vietnamienne afin d'intégrer le coût d'acquisition des terrains. Ses activités couvrirent les volets suivants:

- la construction d'une station de transfert de déchets sur le site de Bai Lai dans le district 6;
- la réorganisation du système de collecte des quartiers jouxtant la station de transfert;
- l'élargissement et le dragage du canal à hauteur du quartier 11 du district 6;
- la réhabilitation d'un îlot d'habitations précaires dans ce même quartier;
- la construction d'immeubles à appartements et d'un marché (quartier 11);
- l'aménagement d'une lagune aérée de 33,2ha traitant les eaux usées du canal Den, dans le quartier Bing Hung Hoa (BHH), district de Binh Tan;
- l'aménagement de terrains viabilisés, incluant la construction d'une école primaire;
- la mise en place d'un programme d'épargne-crédit au profit des familles des quartiers 11 et BHH;
- des campagnes de sensibilisation à l'environnement par des affiches et des spots publicitaires;
- une étude de faisabilité pour l'assainissement du bassin de THLG;
- le renforcement institutionnel relatif aux différentes thématiques évoquées.

La ligne de conduite du projet fut de choisir des activités intégrées les unes aux autres, de reloger la population affectée par l'élargissement du canal au plus près du lieu d'éviction et d'intégrer autant que possible ses souhaits et la vision des autorités. Le projet s'attela d'entrée de jeu à sélectionner un site qui permettait le déclenchement simultané de plusieurs activités en ce compris le relogement in situ.

Le second objectif était d'offrir des choix au relogement à la population, en privilégiant ceux qui répondaient au mieux à leur mode de vie et à leurs capacités financières. Entre autres décida-t-on de favoriser le relogement des foyers expropriés soit dans des appartements situés dans des immeubles de faible hauteur dans ledit quartier, soit sur des terrains viabilisés en périphérie de ville, tout en laissant la possibilité aux gens de disposer du montant des compensations pour trouver eux-mêmes leur solution de relogement. Une équipe de travailleurs sociaux eut pour tâche d'accompagner tout au long de la durée du projet la population concernée pour l'informer, collecter ses desiderata, l'assister administrativement et l'aider à développer diverses activités visant l'amélioration des revenus.

Tableau 4.2: Les projets pilotes du PMU 415, durées, coûts en euro, impacts

Coût en €	Durée	budget BE	budget VN	terrains € ²⁴	Surf.	€/m ²	# pers.	€/hab
Total	98/06	9.789.000		12.064.636				
Etude Faisabilité	01/03	2.000.000			19km ²	1,05€/m ²	700.000	2,8
Déchets	99/03	438.000					132.500	3,3
Lagune aérée	01/06	2.500.000		5.000.000	33,2ha	15,1€/m ²	200.000	27,5
Q. précaire	99/01	45.000					913	49,3
Appartements	99/06		510.000 ²⁵	2.800.000	3,3ha	84,8€/m ²	1.375 ²⁶	2.407
Terrains viabilisés	99/05	670.000 ²⁷		210.000	1,5ha	14€/m ²	654	1.345
Berges	99/06		935.000		340m'	2,750€/m'		
Support économique	99/06	134.000					2.000	67

²⁴ 1EUR = 13.630VND à la signature de la deuxième phase du projet. Le taux de 1USD = 14.500 VND est utilisé ailleurs dans le texte

²⁵ Marché, infrastructures et espaces publics inclus.

²⁶ 340.000EUR réservés aux appartements, 170.000 EUR à la construction du marché.

²⁷ La construction d'une école de 121.000EUR incluse.

1.5.2 Les procédures

Si la délivrance d'un permis de bâtir ne suit pas stricto sensu une législation précise, étant plutôt la résultante d'une négociation avec le BAC, les procédures vietnamiennes restent complexes. Le nombre, l'échelon administratifs à visiter, la filière à parcourir, varient suivant la taille de l'investissement, la surface concernée, l'origine des fonds et le type de projets. Une certaine expérience est donc requise pour définir le parcours adéquat, d'autant que chaque approbation est prétexte à des rétributions illégales; du doigté est donc indispensable dans la négociation. L'expérience du PMU illustre ce constat.

L'équipe du projet a pu s'appuyer sur les CP de la Ville et du quartier pour présenter ses idées. Mais ni l'un ni l'autre n'ont pu beaucoup influencer le cours des choses aux niveaux intermédiaires, Districts et agences techniques, pour accélérer le processus et faire accepter certains concepts. Inscrits dans le cadre de la coopération bilatérale, tous ces projets pilotes ont dû suivre, individuellement, une procédure lourde et compliquée: étude de faisabilité, approbation du concept, permis de bâtir, révision des calculs de stabilité, approbation des investissements et des procédures d'appels d'offres... et ce, par une kyrielle de départements: DPI, BAC, IPU, DdC, CPHCMV... la plupart d'ailleurs hermétiques au principe d'innovation qui voulait étayer l'ensemble. La pléthore d'interlocuteurs à convaincre limita d'autant les possibilités d'innover, au risque même de rendre le principe de projet pilote bancal! Selon les cas, la durée de la procédure varia entre douze et quarante-trois mois; le nombre d'étapes à franchir variant entre sept et onze. On reste sceptique devant une telle complexité qui ne supporte pas la comparaison avec d'autres projets, notamment d'ONG, mais soutenues, elles, par les autorités du district, et où la durée d'approbation n'excédait pas neuf mois, à l'exemple du projet VeT dans le district 2 dont il sera question plus bas; ou ceux présentés à des autorités et des communautés locales aux procédures plus courtes encore. Sans parler des investissements privés, réalisés en toute illégalité au vu et au su des autorités sur des parcelles parfois bien plus grandes. La longueur des procédures du PMU 415 furent pénalisantes non seulement pour le projet mais aussi pour la population concernée.

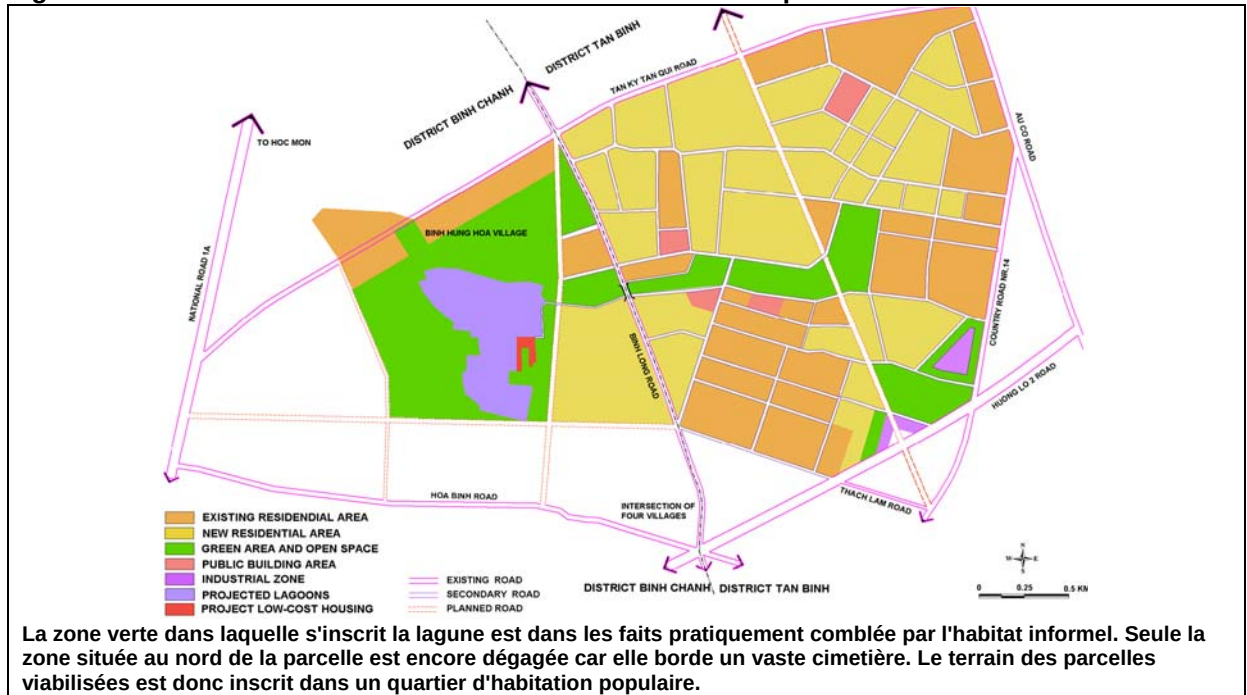
La coopération belge ne fut pas la seule à se plaindre de la lenteur des procédures locales. Les cinq plus gros donateurs – BM, BAD, JBIC, AFD, KfW qui représentent 67% des 1,2 milliards de dollars de fonds ODA alloués à la ville – firent le constat en mars 2007 du faible avancement des projets en cours, seuls 2,5% des engagements ayant été déboursés à cette date par rapport à la moyenne nationale de 15%, ce qui les obligea à geler les accords en préparation. Ils invitèrent le Comité Populaire à s'inspirer de l'exemple de la Ville de Danang qui a mis en place un comité des directeurs des départements chargé de coordonner l'ensemble des projets et de faciliter leur approbation, structure administrative qui permet à la ville portuaire du centre du pays de réaliser le taux de déboursement le plus élevé du pays²⁸.

1.5.3 Les sites d'implantation des projets

Le choix du site s'arrêta sur le premier grand goulot d'étranglement du canal à hauteur du quartier 11 du district 6 qui a servi d'exemple à l'analyse morphologique de la première partie du travail. Situé sur la rive ouest du canal face à des taudis et une usine agricole, derrière laquelle s'étendait une large zone non bâtie, humide et valorisée par la culture d'épinards d'eau, le site était borné au nord par le tracé de la future route de 'Cholon' censée raccorder un axe majeur du projet de Binh Phu au marché de Binh Tay. Un tel lieu justifiait l'élargissement du canal, la requalification de l'habitat précaire et le relogement. Ce dernier pouvait se faire in situ sur le site de l'usine, économiquement peu viable, et sur une partie de la zone encore horticole. En cours de projet il fut décidé de proposer à la population menacée d'expropriation le choix d'un relogement sur des parcelles viabilisées, en bordure de la future station de traitement, dans le quartier BHH.

L'îlot dans lequel le quartier réhabilité et le projet des appartements prirent place est une bonne illustration de l'organisation de l'espace urbain saïgonnais. Le deuxième site d'implantation est lui la parfaite incarnation du développement chaotique de la périphérie. Il est situé à huit kilomètres au nord-ouest du quartier 11, en bordure de la lagune aérée dans le district Binh Tan, qui était encore englobé lors de l'identification du projet dans le district rural de Binh Chanh. S'y entremêlent des terrains agricoles qui laissent la place de façon anarchique à de nouveaux quartiers résidentiels ou des usines. S'exprime ici, et sans entrave, la capacité d'entreprendre de la population. Malheureusement les autorités n'anticipent pas cette urbanisation, ils la subissent. Aussi, très peu d'équipements publics et de trop rares infrastructures viennent desservir et encadrer ces nouveaux quartiers. Démonstration est ainsi faite qu'en dépit des Plans Particuliers d'Aménagement qui les dessinent, aucun terrain n'est à l'abri de la rapacité des investisseurs au détriment d'infrastructures publiques ou d'espaces verts.

²⁸ Vietnam News, March 21, 2007

Figure 4.5: Localisation du site dans le schéma directeur du quartier BHH

Source: UPI 2000

Une grande zone humide encore préservée de toute construction, inscrite dans le plan directeur du quartier comme zone verte fut identifiée début 2000 sur le parcours du canal Den, un petit arroyo qui s'écoule d'est en ouest et qui subit la pollution de l'urbanisation rapide du bassin qu'il draine. Ce terrain était colonisé par la culture du lotus sur une surface de près de 37 hectares. Bordé au nord par un vaste cimetière ce site était, sur tous les autres côtés lentement mais inéluctablement rongé par la ville. D'abord remblayés par fractions, ces terrains ont été vendus illégalement, tantôt sous forme de parcelles individuelles non équipées, tantôt par lots. Une opération immobilière tout aussi illégale définissait ensuite le parcellaire, l'équipait puis le revendait à des privés. On peut se demander comment des investisseurs privés obtenaient les raccordements électriques pour des projets dont les autorités n'avaient officiellement pas connaissance. Se dévoile ici le rôle ambigu d'une administration tantôt tatillonne, exigeant des projets officiels qu'ils respectent les standards de construction, tantôt laxiste, fermant les yeux sur des projets illégaux couvrant parfois plusieurs hectares.

1.5.4 Le profil des bénéficiaires

Les trois projets pilotes centrés sur le logement embrassent donc une population issue d'un même quartier aux caractéristiques communes. Une première enquête réalisée en 1998²⁹ en avait esquissé le profil dont les conclusions ont été rapportées dans la première partie du travail. Les résultats furent affinés par l'enquête de 2001³⁰. Il y apparaît que sur la zone concernée 58% de la population était en possession du statut KT1 ou 2, 30% de KT 3, le solde étant des KT4. On voit donc que proportionnellement, ce quartier abritait une population au statut de résidence moins avantageux que celle habitant tout au long du canal. 94% des logements étaient habités par un seul foyer, indice tendant à prouver que, au sein d'une communauté pauvre, chaque foyer tentait quand même d'acquérir son logement dès qu'il en avait les moyens. Si le maximum de personnes enregistrées sous un même toit pouvait atteindre les quatorze, dans 57% des cas, on en comptait moins de cinq. L'impression ressentie d'être en présence d'un cas de surpopulation était donc due essentiellement au manque d'espace plutôt qu'à la taille des foyers. Par contre, un des indicateurs de pauvreté soigneusement noté fut l'état de délabrement des logements où 56% des familles vivaient dans des conditions déplorables (Catégorie I³¹), et 27% dans une structure de catégorie II, de facture à peine meilleure. Si la précarité d'un niveau de confort n'était pas perçue comme problématique par les habitants, ceux-ci passant l'essentiel de leur temps à l'extérieur, ils montraient du doigt les conditions d'hygiène déplorables du quartier.

²⁹ L'enquête par questionnaire portait sur un échantillon de quatre cents foyers représentatifs des quelque deux mille cinq cents établis sur toute la longueur du canal. Voir THAI THI NGOC DU, "Results of 400 sample socio economic survey in THLG basin", 1998

³⁰ PMU 415, "Monitoring of resettlement and urban impact – baseline survey", 2001

³¹ Cette catégorisation de la qualité du bâti a été expliquée dans la première partie du travail.

Alors que 47,5% de la population avait terminé le cycle d'éducation primaire, 33,9% le niveau secondaire inférieur et 7,8% le secondaire supérieur³², l'essentiel des revenus étaient issus du secteur informel. Des petites entreprises de production essaïaient un peu partout: traitement de la peau des cochons, épluchage des gousses d'ail, production d'encens, recyclage de déchets, charpentiers, ateliers de petite production (brosse à dents, panier pour vélos...) étant parmi les plus fréquentes. Mais on y rencontrait également des réparateurs de motos, conducteurs de cyclo-pousse ou de mototaxis, vendeurs de soupe, de billets de loterie ou de cigarettes... La femme restait généralement au foyer pour s'occuper à la fois des enfants et d'un quelconque petit commerce, caractéristique de bon nombre de pays en développement³³.

Tableau 4.3: Revenus moyens de la population du quartier 11, district 6

Revenus par foyer/mois	Pourcentage	Pourcentage accumulé
< 1 million	22,2%	22,2%
1 – 1.5 millions	6,3%	28,6%
1.5 – 2 millions	19%	47,6%
2 – 3 millions	28,6%	76,2%
3 – 5 millions	15,9%	92,1%
> 5 millions	7,9%	100%

On connaît le caractère relatif des chiffres des revenus par familles rapportés dans le tableau ci-joint, ils sont donc à manipuler avec précaution. Ces chiffres semblent en tous les cas indiquer qu'un peu moins de la moitié de la population répondait aux critères de l'extrême pauvreté; le solde étant ventilé entre population à bas revenus et classe moyenne. Ils rendaient donc compte d'une relative mixité sociale du quartier, à l'exception de la catégorie la plus aisée, non représentée. La faiblesse des revenus était d'ailleurs confirmée par un inventaire des possessions familiales située loin derrière la moyenne de la ville qui a été rapporté dans la première partie du travail³⁴.

1.5.5 Les aspirations avant relogement

Il apparaît, au regard du résultat des enquêtes d'opinion réalisées avant le relogement, que tous les foyers aspiraient à se loger dans un compartiment chinois; celui-ci largement ouvert sur la rue avec laquelle ils ne voulaient pas perdre le contact, permet aussi de ranger motos et autres engins mobiles pour la nuit. Moins de 50% revendiquaient un petit espace tampon en face du logement, cour ou espace vert, pour se relaxer et y développer des activités économiques. Un autre espace ouvert était réclamé à l'arrière de la pièce de vie pour le développement de petites activités de subsistance, telle l'élevage de volailles, et l'optimisation de la ventilation intérieure. Pour la population, la solution idéale visait donc le développement d'un projet du type parcelles viabilisées in situ. L'habitat collectif en appartements n'obtenait pas les faveurs, à moins d'être édifié sur le site d'origine.

Les foyers aspiraient à trouver à proximité de leur logement un marché pour l'achat de produits frais, des emplois, mais aussi une école. Quant aux infrastructures, si l'éclairage public et des allées pavées étaient unanimement réclamés, l'étroitesse des dernières n'était pas perçue comme un problème. La mise à disposition d'ateliers n'était pas ressentie comme un besoin, 11% de la population comptant installer les activités de production dans le foyer, alors que 64% des familles aspiraient à y développer ou perpétuer un commerce. Un même nombre espérait louer un espace de vente dans un éventuel marché à construire à proximité de leur lieu de relogement. La mise à disposition d'un château d'eau était perçue par la majorité comme un équipement nécessaire pour pallier les coupures fréquentes du réseau. Un espace communautaire était considéré, lui, comme un luxe.

L'ensemble des foyers revendiquait la mise à disposition de leur propre pièce d'eau, rejetant le principe de commodités partagées, rappel trop évident de l'ère communiste. La location n'était pas non plus perçue comme une option sérieuse, car synonyme d'insécurité. La grande majorité exprima le souhait que les logements construits respectent les principes de la géomancie, notamment au niveau d'une orientation correcte de la façade principale, certains préférant l'est, d'autres l'ouest. Enfin, le meilleur moyen pour réduire les coûts de construction, identifié par la population, était la réduction des surfaces, même si le principe de l'auto construction – entendu par ce terme la construction du logement par ses habitants – fût considéré par 59% comme une bonne idée.

³² 9,1% de la population seulement fut définie comme illettrée.

³³ HASAN, A., "Local Agenda 21 in the Asian context", 2002

³⁴ 64% des foyers disposaient de la télévision, 54% d'un DVD, 8% d'un frigo, 48% d'au moins une moto, 84% d'au moins un vélo, 13% d'un cyclo-pousse.

1.5.6 Le choix des sites de relogement

Un des objectifs du projet était d'offrir différentes alternatives de relogement à la population, démarche tout à fait originale au Vietnam que de la laisser maîtresse de son destin. Les opinions reproduites ici sont tirées de plusieurs enquêtes réalisées entre juin 2000³⁵ et courant 2005³⁶. Le premier sondage porta sur les 324 foyers appelés alors à être relogés. Par la suite le projet dut réduire ses ambitions en termes de longueur de berges à aménager, passant de 520 à 306 mètres, ce qui ramena du même coût le nombre de familles affectées à 214, dont 34 n'étaient que partiellement touchées. Trois options furent offertes: être relogés dans des appartements sur le site du quartier 11, construire une maison sur les parcelles viabilisées de BHH ou se reloger par soi-même en disposant du montant des compensations. Si au stade initial, seul 22% de la population ne voyaient pas d'inconvénient à changer de lieu d'habitat, malgré tout, 30,2% choisirent l'option de BHH tandis que 51,2% des foyers optèrent pour un appartement; le reste préférant se débrouiller seul.

Tableau 4.4: Comparaison entre sélection initiale et finale des sites par la population

	Q. 11		Q. BHH		Auto relogement		Autre site		Total
	Foyers	%	Foyers	%	Foyers	%	Foyers	%	
Choix initial	166	51,3	98	30,2	60	18,5			324
Choix final	79	44,4	48	26,9	51	28,6	2	1.1	180
Nombre final	72	40	55	30,5	53	29,5			180

Des questions spécifiques au projet de parcelles furent adressées ensuite aux familles qui confirmèrent ce choix après avoir visité le terrain de BHH au cours d'une deuxième enquête réalisée en 2001³⁷. A ce stade, seules soixante-trois familles marquèrent à nouveau leur préférence pour cette solution, ramenant ainsi le ratio à 19,4% des personnes initialement interrogées. Plus d'un tiers préféraient revenir à l'option 'appartements' au motif que les terrains étaient trop éloignés de leur site originel: 24% estimaient que ce déplacement leur ferait perdre leur travail, 8% jugeaient qu'ils n'auraient pas l'argent nécessaire, le restant préférant aller ailleurs. 38% des foyers avaient donc confirmé leur choix pour BHH estimant que cette solution convenait mieux à leur mode de vie; 33% pensaient qu'elle serait moins chère et 16% estimaient qu'elle offrait de meilleures opportunités pour le commerce. 76% des foyers reconnaissaient que le fait d'être propriétaire d'un terrain et d'une maison disposant d'un accès direct à la rue était un avantage par rapport à l'option des appartements.

Que ce soit dans le cadre de BHH ou du quartier 11, les familles relogées allaient devenir officiellement propriétaires d'un bien et donc bénéficier du statut de citoyens, ce qui apportait un avantage certain par rapport à l'alternative de 'l'auto relogement'. Entre les sondages de 2000-1 et le relogement effectif, la réflexion sur le choix du site trouva le temps de mûrir. Le tableau ci-dessus établit une comparaison entre le choix initial de 2000, l'option corrigée juste avant les déménagements et le nombre final de foyers pour chaque option. Ces chiffres doivent être comparés en termes de pourcentage, puisque seul 55% des foyers initialement appelés à être expropriés l'ont été in fine. Des 180 foyers devant être relogés, 79 familles choisirent finalement l'option des appartements qui ne pouvait hélas plus en accueillir que 72. En effet, comme nous le verrons par la suite, la Ville décida en cours de projet de supprimer une deuxième phase de 178 appartements supplémentaires. Il est à noter que dix familles choisirent de déménager ensemble vers les appartements afin de ne pas rompre leurs liens sociaux. Cette anecdote illustre l'importance de ces liens et donc celle de leur préservation dans des projets de relogement. Cinq familles dont le choix initial était le quartier 11, acceptèrent d'être relogées dans le quartier BHH, les deux restantes, refusèrent d'abord cette option, préférant des appartements construits pour le projet de la Coopération Japonaise, pour finir par revenir à l'option de BHH, faute d'accord avec les autorités. Sept familles se sont donc retrouvées à BHH par défaut.

A noter l'évolution des choix arrêtés par la population, la proportion de foyers relogés par eux-mêmes ayant progressé de 11% au détriment des deux autres options. Mais pas de manière proportionnelle, un tassement équivalent étant observé pour les appartements alors que le ratio est resté stable pour les parcelles. Ce décalage entre le choix des familles et le nombre effectivement relogé par site s'explique essentiellement par l'impossibilité de répondre à toutes les demandes faute d'appartements disponibles.

Le tableau ci-joint indique que la répartition des foyers par site de relogement du PMU 415 en fonction de leur statut de résidence est proche, démonstration que ce dernier ne rentre pas en ligne de compte dans la sélection des options de relogement. Il est cependant à noter qu'aucun foyer illégal n'a choisi l'auto relogement, option qui ne permettait pas la légalisation. Il révèle aussi que la proportion de foyers

³⁵ THAI, T., N., D., "Socio-economic characteristics for resettlement options of Households to be relocated in W. 11, D. 6", 2000

³⁶ NGUYEN, T., N., D., "Final monitoring report on resettlement impact", 2006

³⁷ METZER, R., "Slow-cost housing in Vietnam", 2002

légaux affectées par le projet fut plus importante que celle identifiée dans l'enquête de 2001, phénomène qui s'explique par la diminution des foyers expropriés le long des canaux, lieu de vie de la majorité des illégaux. Ces familles furent par la suite expropriées par la Ville. Mais contrairement au projet du PMU 415, elles n'eurent pas accès aux options de relogement, suivant la politique en cours.

Tableau 4.5: Répartition des foyers entre les trois options suivant le statut de résidence

Statut	Q. 11	Q. BHH	Auto relogement
KT1	68,6%	68,5%	81%
KT2	4,8%	3,9%	9%
KT3	12%	13,8%	0%
KT4	14,6%	13,8%	0%

1.5.7 Les compensations

L'originalité du programme de compensations du PMU 415 fut de faire prévaloir l'idée que les familles recevraient un minimum de 25 millions VND, soit 1.724 USD, quels que soient leur statut et les conditions de leur habitat; un mécanisme qui permit à vingt-cinq familles illégales d'éviter de sombrer dans une trop grande précarité. La moyenne des compensations par famille fut de 8.848 USD, chiffre qui peut paraître élevé. Malheureusement sa distribution fut inégale, une poignée en ayant obtenu plus de 17.241 USD. Une analyse plus fine indique aussi que sa répartition selon les sites fut variable. En effet 54% des foyers relogés dans les appartements reçurent moins de cent millions de dôngs, contre 52% à BHH et seulement 32% des relogés par eux-mêmes. On voit ici un fléchissement dans la répartition de la population ayant reçu les plus faibles compensations suivant les options, les appartements étant occupés en majorité par des foyers disposant de compensations relativement basses, à l'opposé des foyers relogés par eux-mêmes³⁸. L'explication est en partie à chercher du côté des travailleurs sociaux, ceux-ci ayant tenté de dissuader les familles bénéficiaires de moins de cinquante millions de dôngs à prendre une option jugée trop risquée. Le graphique ci-dessous compare la répartition des foyers suivant le montant des compensations par site. Il indique un premier pic pour les quartiers 11 et BHH dans la tranche inférieure à 50 millions de dôngs. Un deuxième pic se situe dans la tranche des 150 à 200 millions sur les trois sites mais cette fois l'auto relogement arrive en tête. De ces montants, des compensations supplémentaires furent allouées pour financer les perturbations socio-économiques engendrées par le relogement, alors qu'un bonus de cinq millions était alloué aux foyers quittant le site dans les temps.

L'enquête socio-économique qui suivit le projet a mis en avant la satisfaction des plus pauvres par rapport aux compensations dans la mesure où ils reçurent plus que ce qu'ils pouvaient attendre dans le cadre d'un projet de la Ville. Le fait d'avoir su éviter une phase de relogement provisoire fut également apprécié. Les bénéficiaires de revenus plus élevés exprimèrent une certaine désapprobation en constatant une faible différence dans les montants répartis entre les familles suivant leurs conditions et leur statut, ce qui dans les faits n'est pas vérifiable. Ils regrettèrent aussi que le prix du terrain de 2,8 millions par mètre carré, soit 193US/m², ne soit pas celui du marché et n'étaient pas d'accord non plus avec le principe que le prix alloué pour des terrains comblés sur un étang ou en bordure du canal fût inférieur à celui d'un terrain normal, estimant que ce comblement leur avait coûté temps et argent³⁹. Ce dernier point illustre la question de la mise en valeur de terrains initialement impropres et aménagés par les illégaux abordée dans la deuxième partie du travail; à qui le bénéfice doit-il revenir? La question ne se pose pas lorsque la parcelle est située en bordure de canal, ce comblement ayant été nocif à la collectivité par l'entrave à l'écoulement des eaux qu'il a procuré. Par contre lorsqu'il s'agit de zones humides, la plus value est réelle. Des critiques se firent également entendre suite à des comparaisons avec d'autres projets, réputés plus généreux, soit pour les fonds de compensation couvrant la période de transition de six mois, soit lorsque la famille décidait de se reloger par elle-même⁴⁰. Ce point démontre combien toute disparité entre projets est critiquable, car logiquement comparée.

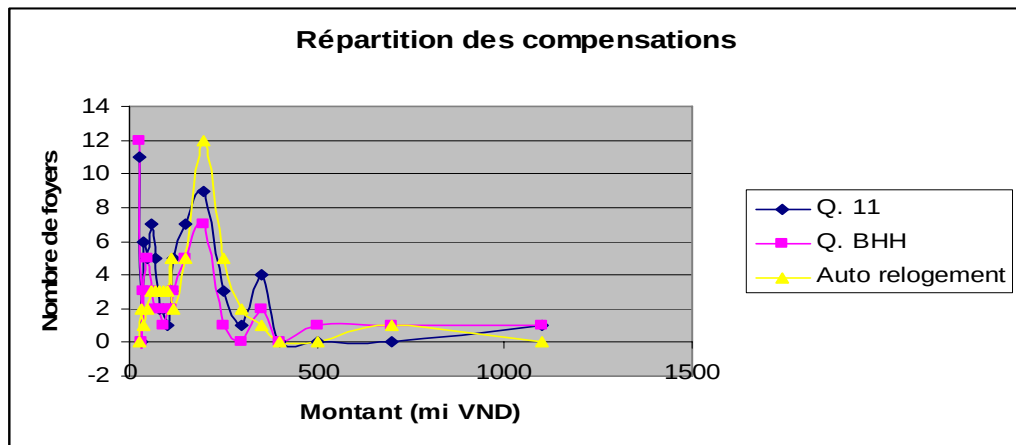
Dans son ensemble, la population se montra très satisfaite des efforts des travailleurs sociaux, épaulés par un avocat, pour leur expliquer leurs droits et les assister dans leurs démarches destinées à l'obtention éventuelle d'un meilleur statut de résidence ou à la légalisation de leurs biens. Ce travail de proximité, absent de tout autre projet jusqu'ici, contribua à réduire le nombre de réfractaires au moment de l'expropriation. Au total, seules deux familles marquèrent leur complète désapprobation au moment de signer l'accord d'expropriation et il fallut toute la capacité de persuasion des travailleurs sociaux pour qu'ils s'y plient, évitant aux autorités de recourir à la force. Cette expérience démontre aussi la

³⁸ La moyenne des compensations par option est de 8.184 USD pour les familles du quartier 11, 8.899 USD pour celles de BHH et de 9.461 USD pour celles relogées par elles-mêmes.

³⁹ Les surfaces sur pilotis prises sur le canal n'entre pas dans le calcul.

⁴⁰ Les projets de JBIC donnent un supplément de 20% du montant des compensations aux familles se relogant par elles-mêmes.

progression du Vietnam vers un État de droit, des arguments légaux ayant pu être utilisés par les habitants pour justifier un relèvement de leurs compensations.



1.5.8 Les foyers du Quartier 11 relogés par eux-mêmes

Avant d'entrer dans la description et l'analyse des projets de relogement, il paraît utile de retracer brièvement le parcours des foyers qui avaient accepté les compensations en liquide pour se reloger par eux-mêmes. Vingt-neuf d'entre eux se sont installés en limite de la deuxième couronne de la ville dans des zones encore partiellement agricoles. Douze familles louèrent un logement à proximité de leur ancien quartier; dix autres s'installèrent chez des membres de leur famille établis un peu partout dans la ville. Si deux tiers des familles ont pu acheter un bien grâce aux compensations, les autres devinrent locataires. La plupart des biens achetés ou loués furent produits par le secteur privé informel, le seul apte à fournir des logements à bas coûts. Il s'agit dans certains cas de petits ensembles collectifs de un à deux niveaux en dur, aux finitions sommaires et offrant une pièce unique d'une quinzaine de mètres carrés⁴¹ avec toilette et point d'eau individuels. Dans d'autres cas il s'est agi de logements précaires plus classiques, similaires à ceux rencontrés dans le quartier 11. Mais pour l'essentiel, mis à part les foyers les plus aisés, les nouvelles conditions de logement sont restées précaires.

L'enquête sociologique réalisée par un consultant indépendant⁴² montre qu'il s'agirait des personnes les plus insatisfaites de leur sort et, en même temps des plus vulnérables⁴³. Plus de la moitié de ces foyers souhaitent re-déménager à terme. Le choix de certains avait été dicté par une vision à court terme – seize familles trouvèrent ainsi dans les compensations le moyen de rembourser des dettes – le manque d'information ou la lassitude devant la longueur du projet guidèrent celui des autres⁴⁴. D'autres encore effrayées par le principe d'un remboursement à long terme, craignaient les changements dans les règles en cours de remboursement – indice du peu de confiance dans la parole des autorités et des institutions bancaires. Quelques-uns enfin refusèrent les options proposées, les jugeant trop onéreuses eu égard aux compensations perçues. On remarquera enfin que l'immense majorité des familles relogées par elles-mêmes n'étaient pas impliquées dans le programme d'épargne-crédit initié par le projet. Cela démontrerait que cette activité fut un excellent canal d'information qui servit de tremplin à cette dissuasion. Il n'empêche que ces avatars suggèrent clairement que cette option ne devrait pas être encouragée, car trop dommageable. Les interviews approfondies réalisées après deux ans indiquent pourtant un fléchissement d'opinion, les familles étant conscientes des difficultés de surendettement subies par certains foyers, notamment ceux établis dans le quartier de BHH.

⁴¹ Le prix de construction de ce type d'immeubles est de l'ordre de 600.000VND/m², soit 41US/m². Leur densité est de l'ordre de 143 foyers par hectare. Voir: LES CAHIERS DE LA COOPERATION FRANCAISE AU VIETNAM, "Le logement social à Ho Chi Minh Ville", 2003, p. 30

⁴² NGUYEN, T., N., D., "Final monitoring report on resettlement impact", 2006

⁴³ Leurs revenus moyens sont de 1,15 millions de VND par famille, les plus bas par rapport aux populations installées dans les appartements et sur les parcelles.

⁴⁴ Entre la première annonce de relogement et le déménagement effectif six années se sont écoulées.

2. ANALYSE DES PROJETS

2.1 Les projets de réhabilitation de quartiers précaires

2.1.1 Les priorités des initiatives locales

Avant le lancement d'un projet de réhabilitation quel qu'il fût, il convient de définir avec les intéressés les priorités. Celles annoncées durant des interviews réalisées en 2001⁴⁵ auprès des autorités locales du bassin du THLG en termes d'infrastructures sur leur zone administrative variaient d'un district à l'autre. Le district 5, par exemple, mettait l'accent sur la construction de nouvelles écoles et la formation de ses agents pour mieux traiter avec les communautés. Le district 6 aspirait à la mise en place de collecteurs le long du THLG, l'élargissement du canal et la réhabilitation de huit quartiers précaires. L'amélioration du réseau de distribution des eaux était la priorité affichée du district 8, ainsi que l'assainissement du canal Kenh Doi et le pavement de quelques quatre cents allées. Le district 11 réclamait l'élargissement et le percement de nouvelles voies de communication. En tant que district récemment urbanisé, Binh Phu appelait de ses vœux de nombreux investissements dans les infrastructures, notamment des routes, et la réhabilitation de nombreux bidonvilles, dont certains situés le long du canal THLG.

Les résultats d'un sondage d'opinion fait à la même période⁴⁶ auprès des populations sont plus centrés sur l'amélioration des quartiers et les services sociaux. Tous exprimaient d'abord le souhait de ne pas être délocalisés et de voir leur quartier réhabilité. La population demandait par ordre de priorité: i) le rehaussement des allées pour prévenir les inondations et le bétonnage d'autres; ii) l'extension ou la réhabilitation, suivant les cas, du réseau de distribution d'eau; iii) l'amélioration de l'égouttage, surtout dans les zones inondables; iv) le renforcement du réseau électrique et le raccordement généralisé, v) la réduction des problèmes sociaux liés à la drogue, la prostitution ou l'insécurité, vi) la couverture élargie des soins de santé; vii) l'extension du système d'éducation aux enfants des familles d'illégaux. Dans certains cas, fut évoquée la collecte des déchets, surtout là où les décharges illégales étaient fréquentes. Quant à la réhabilitation des maisons individuelles, la priorité allait à l'étanchéité des toitures, la construction de toilettes privées ou la remontée des niveaux de rez-de-chaussée pour se prévenir des inondations.

2.1.2 Les projets supportés par les ONG

Les premiers projets de réhabilitation de quartiers précaires à HCMV datent de 1992. A cette époque le DTL reçut le support du ACHR⁴⁷ pour le lancement d'un projet communautaire, le premier au Vietnam. Il était modeste, ne concernant que quatre cents personnes environ pour un budget de cinq mille dollars à utiliser pour le pavement d'allées et l'installation de bornes fontaines communes, activités conduites avec la participation concrète des bénéficiaires. Fort de cette expérience, le département organisa ensuite un premier forum sur le sujet, incluant les différents départements concernés, les organisations de masse et des représentants des quartiers pauvres. Il remporta un vif succès: la réhabilitation des bidonvilles étant alors perçue par tous comme prioritaire. Sept autres projets furent réalisés entre 1992 et 1994, date à laquelle le gouvernement définit une nouvelle politique axée sur l'éradication des taudis le long des canaux. Ce basculement d'orientation se marqua dans le district 4 par une expérience malheureuse vécue par la communauté de Hiep Thanh, un quartier pauvre réhabilité par une ONG puis démoli par les autorités quelques mois plus tard.

La construction d'immeubles collectifs devenant la norme, la coopération entre le DLT et les ONG prit fin brutalement. Certaines d'entre elles se tournèrent alors vers les organisations de masse et les Comités Populaires des quartiers pour recevoir l'appui à une action qui devait rester modeste par souci de discrétion. La faible taille de ces interventions, si elle permit de détourner l'intérêt des autorités municipales, d'assouplir les procédures et de contourner certaines règles, n'offrait pas la visibilité nécessaire pour susciter un effet d'émulation profitable à l'ensemble de la ville sur base de ces expériences. Les associations devaient travailler dans un cadre juridique flou où la population illégale ne pouvait jouir des réseaux réhabilités ou étendus, à défaut d'un statut de résidence approprié. Se concentrant sur l'habitat destiné aux plus démunis, elles négligèrent les couches légèrement plus favorisées qu'elles côtoyaient. Malgré tout, agissant en tant qu'intermédiaires, ces associations acquièrent une grande expertise dans l'art de négocier tant avec les autorités locales qu'avec les communautés.

⁴⁵ LEGRAND B., "Review of experience of urban upgrading and strengthening local capacity for community...", 2001, p. 44

⁴⁶ Idem, p. 35

⁴⁷ ACHR: Asian Coalition for Housing Rights

Les leçons à tirer de ces expériences peuvent être résumées en trois points: les autorités des districts et des quartiers jouaient un rôle prépondérant dans le succès des projets; face à la spéculation foncière, aucun district n'était enclin à préserver formellement des espaces pour les plus pauvres; dès lors jamais aucun engagement ne serait pris pour préserver des quartiers réhabilités du danger d'éventuelles expropriations. Mais de tels travaux offraient alors à la population l'opportunité d'être mieux relogée, grâce à la valorisation des biens immobiliers qu'ils impliquaient.

2.1.3 Les projets initiés par les autorités locales

Les services techniques, les districts et la Ville ont consenti des investissements importants ces dix dernières années dans la modernisation de HCMV. Le budget global alloué aux infrastructures était de 156 millions de dollars en 2000, avec depuis une augmentation moyenne de 10% par an. A ce jour, la campagne de réhabilitation de quartiers la plus importante fut celle réalisée par le district 5, qui, dans le courant des années nonante a procédé au pavement de l'essentiel de ses allées, supprimant dans la foulée 20% des balcons qui obstruaient le passage et élargissant ces accès dans 10% des cas. Annuellement, chaque district initie de son propre chef, suivant la demande de la population, des travaux de réhabilitation de quartiers. Les fonds proviennent à hauteur de 42% de la Ville, de 48% du budget du district et de 10% des habitants eux-mêmes. Cette dernière contribution devrait, à terme, être portée à 30% selon le souhait des autorités. Mais l'ampleur des interventions reste faible au regard du total alloué, soit une moyenne de soixante six milles dollars pour le district 6, dont 43% attribués à la réhabilitation des ruelles⁴⁸. Si quelques réhabilitations ont entièrement été financées par les communautés, il ne peut s'agir que de cas exceptionnels où une population riche, impatiente de voir son projet se réaliser, décide de prendre les choses en mains.

En 2001 une vingtaine d'enquêtes approfondies indicatives furent réalisées dans les quartiers situés à proximité du canal THLG après leur réhabilitation par les autorités locales⁴⁹. On constate que dans 55% des cas aucun élargissement de ruelles ne fut effectué, alors que 25% des allées furent élargies de un à trois mètres sans pour autant que la population affectée ne reçoive la moindre compensation. Là où ces élargissements eurent lieu, 60% de la population interrogée les considéraient inutiles; quand bien même 70% des familles fournirent-elles une contribution, seulement 30% en approuvèrent l'idée. Le refus de la population de cofinancer le projet mena à l'abandon du tronçon incriminé dans 35% des cas. Mais plus que de débattre d'une contribution financière ou non, la population interrogée était surtout demandeuse d'une participation à la prise de décision.

2.1.4 Le projet du PMU 415 dans le quartier 11

Tableau 4.6: Fiche du projet de réhabilitation du Q 11, D 6 – PMU 415			Foyer/ha	152
Surface	0,9 ha	Période	1999 - 2001	
Location	Cell. 2, 3, 4, 5, 11, Q. 11, D 6	Budget total	45,868 USD	
Bénéficiaires	169 foyers, 870 habitants	Coût/ha	50,964 USD	
Revenu moyen	900.000 VND par foyer par mois	Coût/foyer	271,4 USD	
Descriptif	Surélévation des allées bétonnées, drainage et égouttage, connexions aux réseaux d'eau et d'électricité, éclairage public Accès à l'emprunt pour la réhabilitation des logements, programme d'épargne-crédit	Allées/ha	376m'/ha	
		Allées/foyers	2,47m'/F	
		Usage du sol	Résidentiel:87% Equip. public:0% Circulation:13%	
		IDD⁵⁰	675	

Description

Ce projet pilote intègre des activités sociales à un projet d'amélioration des infrastructures. Si ce type d'opérations avait déjà été mené par le passé, l'originalité de cette démarche fut de la réaliser de manière aussi cohérente et participative que possible en y intégrant de façon coordonnée un maximum d'interventions. Il s'agissait d'éveiller l'intérêt des autorités sur ce type d'approche en mettant en avant ses avantages par rapport à l'éviction, tout en espérant que les familles concernées assureraient la réhabilitation de leur logement après avoir reçu les garanties qu'elles ne seraient plus menacées d'expropriation. Après avoir dressé un état des lieux du quartier 11 et de ses logements, l'équipe du 415 organisa diverses séances d'information auprès de la population afin de définir ses priorités et ses

⁴⁸ LEGRAND B., "Review of experience of urban upgrading and strengthening local capacity for community...", 2001, p. 44

⁴⁹ L'enquête couvrit le quartier 14 du district 6, le quartier 15 du district 8, le quartier 17 du district Tan Binh et le quartier de Binh Hung Hoa du district Binh Chanh. Idem, p. 47

⁵⁰ IDD:Indice de Développement Durable

éventuels engagements. Ceux-là établis, les plans techniques furent réalisés par les bureaux d'études habilités.

Le projet prit du temps pour délimiter une zone dans laquelle les autorités garantiraient qu'aucune éviction ne serait programmée par la suite alors que le Plan Particulier d'Aménagement du projet Binh Phu attribuait l'ensemble du quartier à la classe moyenne. La zone finalement arrêtée, comptait une densité de 970 personnes/ha pour une population à 60% en situation légale dont les revenus tournaient autour de 410.000 VND par personne en âge de travailler. Les conditions de l'habitat avant réhabilitation étaient particulièrement précaires: 48% des foyers disposaient d'une connexion électrique sommaire, la majorité ayant accès à l'eau via les vendeurs de rue ou des raccordements illégaux. Quant aux sanitaires, il s'agissait dans l'immense majorité des cas de petites constructions suspendues au-dessus du canal ou d'une petite mare à l'arrière du quartier. La collecte des déchets solides était quasi inexistante, ainsi 90% étaient jetés dans le canal. Le quartier était soumis à de fréquentes inondations avec comme corollaires le dépôt de boues nauséabondes, la prolifération des rats, moustiques et serpents. Plus de 40% des logements étaient faits de matériaux temporaires, essentiellement le long du canal. Avec des conditions sanitaires aussi déplorables, les maladies telles la dysenterie et la dengue étaient fréquentes.

Figure 4.6: Localisation du projet de réhabilitation du PMU 415 dans le Q. 11, D. 6



Les composantes et le processus de mise en œuvre du projet

L'approbation des divers plans d'extension des infrastructures auprès des services concernés prit près de quinze mois, alors que le site faisait moins de un hectare. Les travaux commencèrent début 2000 et prirent cinq autres mois. Les services techniques d'abord refusèrent la plupart des adaptations proposées à leur design malgré les moindres coûts. Un compromis entre les propositions initiales et les normes de construction vietnamiennes fut finalement trouvé dans certains cas, même si les coûts en demeuraient trop élevés par rapport aux caractéristiques de la zone concernée. Une coordination entre agences fut impossible à établir alors que la longue procédure d'approbation des raccordements individuels ne permit pas leur réalisation avant le bétonnage des allées.

La compagnie d'électricité fut la plus pragmatique, acceptant certaines adaptations nécessaires aux réalités du terrain. Son premier plan nécessitait l'éviction de vingt-deux familles, les allées étant trop étroites pour introduire dans leur réseau sinueux des poteaux de béton de huit mètres. Il finit par accepter des poteaux faits de deux éléments pour en faciliter l'accès. En incluant d'autres aménagements, le montant des travaux put être réduit par trois. Quant à l'éclairage public, la

Compagnie des Services Urbains du district imposait des lampes au sodium, à l'image de ce qu'on trouve le long des routes. Il fallut toute la force de persuasion du CPHCMV pour que l'emploi de néons soit accepté, réalisant du coup une économie de près de cinq mille dollars.

L'essentiel des allées avait été bétonné après que leur niveau eut été remonté de cinquante centimètres en 1998, à l'exception d'un tronçon de 360m² où les familles concernées n'avaient pu alors fournir la contribution obligatoire de deux cent mille dongs par foyer. Le projet compléta dès lors ce travail, étendant du même coup l'égouttage. Les anciens drainages qui se déversaient directement dans un petit marigot à l'ouest du site furent déviés en direction du canal en attendant que les collecteurs y soient installés. Mais il ne fut pas possible d'adapter les diamètres des sections aux besoins réels ni de réduire la dimension des chambres de visite, pour cause de respect des abaqués officiels. Lors de la phase de consultation le projet avait proposé d'exproprier partiellement onze familles pour faire sauter les goulots d'étranglement les plus importants, soit, là où la largeur des allées était inférieure à 1,5m. Une part de la population marqua son accord à l'exception des familles concernées et de leur proche voisinage. Dans un souci d'éviter toute polémique, la communauté finalement décida d'abandonner cette solution pourtant pragmatique.

Au vu de la faible capacité du réseau de distribution d'eau existant, il fut d'abord proposé de réaliser un réseau indépendant connecté à un forage profond et à un nouveau château d'eau; proposition rejetée par les autorités qui optèrent pour l'extension du réseau existant. La Compagnie des Eaux n'accepta aucune modification à son plan, refusant même d'adapter son calendrier pour le coordonner avec celui des autres agences.

Figure 4.7: Le quartier 11 du district 6 réhabilité



Les activités communautaires et les supports socio-économiques

A l'origine, les familles se montrèrent très sceptiques quant aux intentions du projet, pensant que sa seule issue serait l'éviction. Seul le travail de proximité des travailleurs sociaux permit qu'une relation de confiance s'établisse via la mise en place d'activités d'épargne-crédit⁵¹ et la création d'un comité de suivi

⁵¹ Vingt et un groupes furent formés incluant 226 personnes, permettant une épargne annuelle moyenne de 17 dollars par

des travaux. Les premières étaient inspirées du programme initié par la 'Grameen Bank' au Bangladesh qui visait, comme dans le cas présent, essentiellement des groupes de solidarité féminine.

Il fut décidé de ne pas demander de contribution financière aux familles pour la réalisation des travaux; au contraire, le projet accorda une assistance de deux cent mille dôngs par foyer pour l'achat des compteurs d'électricité et d'eau, d'un coût total inférieur à deux millions de dôngs. Il offrit de surcroît un emprunt à taux réduit de 0,6% par mois aux vingt-six familles les plus pauvres pour financer cet investissement. Un fonds fut également créé pour soutenir la réhabilitation des maisons⁵². L'absence d'une contribution obligatoire explique peut-être le manque d'intérêt de la communauté observé aujourd'hui quant à la maintenance des équipements. Cette dernière n'a même pas pu s'organiser pour collecter les fonds nécessaires ne fût-ce que pour le remplacement des néons. Ce qui démontre assez le faible niveau d'appropriation du projet.

Tout au long de la procédure de raccordement, les travailleurs sociaux assistèrent les familles dans leurs démarches, aidant même celles qui le pouvaient à être légalisées. Au départ, la Compagnie d'Electricité de Binh Phu et la Compagnie des Eaux de Cholon n'acceptèrent les demandes que de soixante-quatre familles alors que l'enquête du PMU démontrait que dix autres étaient éligibles. Aussi fallût-il encore un an et la force de persuasion, tant des assistants sociaux que du CPHCMV, pour que tous les foyers obtiennent une adresse officielle, signe de la reconnaissance implicite des autorités, et donc du droit aux raccordements.

Evaluation urbaine et architecturale

Point n'est besoin d'une étude urbaine du projet puisqu'il s'agit uniquement d'une extension d'infrastructures d'un quartier dont l'îlot servit de base à une étude morphologique présentée dans la première partie du travail. On notera que beaucoup de maisons ont été rénovées depuis 2003, principalement grâce à l'aide à la réhabilitation offerte. Un peu plus de soixante foyers contractaient encore un emprunt début 2006 dans ce but. Le projet pilote a ainsi contribué à améliorer la qualité de vie dans un habitat parfaitement adapté aux conditions climatiques, au mode de vie, à la culture et aux capacités financières de la population. Il a également pu en préserver 'l'esthétique'; voire même à l'améliorer, même si les travaux consentis par les familles touchent plus l'aménagement intérieur que l'embellissement des maisons. Une dynamique de régénérescence de quartier fut ainsi déclenchée sans pour autant provoquer le départ des plus pauvres soumis à une éventuelle pression des plus nantis convoitant leurs biens. Un tel phénomène a en effet été observé dans d'autres pays, comme à Surabaya⁵³, exemple d'une réhabilitation massive de quartiers pauvres à proximité d'un centre-ville et dont les maisons devinrent rapidement la proie d'une classe moyenne en quête de logements abordables. Si on est loin d'un tel phénomène dans le quartier 11, on ne peut en ignorer le danger, d'autant que le marché et les nouveaux appartements construits à proximité risquent à terme d'attirer de nouveaux investisseurs.

On regrettera que les goulots d'étranglements n'aient pu être dégagés, même si un tel aménagement aurait rendu le quartier encore plus attractif pour les classes moyennes. Cela aurait par contre facilité le trafic local, notamment des tricycles, sans pour autant nécessiter des évictions massives. Il aurait été à cet effet judicieux d'établir un plan de circulation définissant les allées du quartier à dégager de tout obstacle, à défaut d'être élargies à quatre mètres, et convaincre la communauté de cette nécessaire requalification. On voit là les limites de l'approche participative où un projet n'est pas parvenu à imposer à quelques-uns les sacrifices utiles à la collectivité. On regrettera donc que rien ne fût fait pour la réorganisation spatiale du site, l'amélioration de la qualité de ses espaces publics et son intégration physique au voisinage. Le caractère labyrinthe du quartier spontané conduit à sa 'ségrégation', suivant la formule de B. Hillier⁵⁴. En d'autres termes, sa faible liaison physique et donc sociale au restant de la ville, limite, voire exclut, la circulation trans-quartiers à cause d'une faible connexion du réseau d'allées à la trame urbaine, ce qui coupe ses habitants du monde extérieur. Aucune solution n'a du reste été envisagée pour gérer les risques d'incendie: si la grande majorité du quartier est incluse dans un rayon de moins de cent mètres, portée maximale des lances d'incendie, dans la zone non accessible, on n'y dispose pas des bornes fontaines; à l'image de ce qui fut réalisé à Orangi au Pakistan.

personne. L'épargne constituée servait à alimenter un fonds pour le crédit individuel dont la garantie était collective.

⁵² Vingt familles contractèrent un emprunt pour construire une toilette avec fosse septique, une dizaine d'autres l'utilisa pour élever le sol de leur rez-de-chaussée afin de limiter les problèmes d'inondation. Le montant de départ était de deux millions de VND, pour passer ensuite à six millions, au vu du succès de la demande et du sérieux observé dans les remboursements.

⁵³ La genèse de ce projet est autochtone, l'idée étant partie d'une association entre le monde académique et une ONG locale. Projet au départ presque anecdotique par sa taille, il pris ensuite une toute autre ampleur suite à un financement important de la BM.

⁵⁴ HILLIER, B., "Space is the machine, a configurational theory of architecture", 1996

Evaluation socio-économique

L'enquête réalisée au cours de l'année 2005 révèle le très haut degré de satisfaction de la population qui apprécie surtout les raccordements à l'eau et à l'électricité. 56% des familles nouvellement raccordées ont vu leur consommation augmenter, alors que les dépenses dans ce secteur diminuaient dans 76% des cas, permettant une économie de l'ordre de cinquante mille dongs en moyenne et par mois pour chaque poste. Ceci s'explique par la différence entre les tarifs officiels et ceux pratiqués par le secteur informel. Face à de tels avantages, la population non encore raccordée un an après la mise en service des réseaux se montra particulièrement frustrée devant la lenteur et la complexité des procédures administratives. Les familles concernées furent donc très heureuses du soutien fourni par le projet à ce niveau. L'éclairage public était aussi apprécié car réputé limiter la petite criminalité et les 'démons sociaux', tels que la drogue et la prostitution. Les bénéficiaires prirent également conscience de la plus-value acquise par leurs biens grâce à tous ces travaux⁵⁵, alors que l'attribution de numéros aux maisons leur conférait un statut presque légal. Les conséquences socio-économiques du projet sont donc excellentes. Les familles disposent d'un meilleur statut de résidence, ce qui facilite indirectement l'accès à la santé et à l'éducation, alors que leurs revenus ont été améliorés grâce au programme d'épargne-crédit.

Analyse environnementale et indice de développement durable

L'enquête d'opinion révéla que 7% des familles – contre 31% à l'origine – subissaient encore des inondations épisodiques. Le bétonnage de toutes les allées a définitivement supprimé les inconvénients causés par la poussière et la boue, alors que les odeurs dues aux déversements illicites de déchets ont disparu. Pourtant, environ vingt foyers pratiquaient encore comme activité principale le traitement de la peau de porcs – aux incidences écologiques importantes. La plupart des autres activités de production du quartier continuaient à générer des déchets liquides ou solides toujours difficiles à évacuer et dont certains étaient utilisés pour remblayer un marais proche, avec la bénédiction de son propriétaire qui aspirait à le combler pour le vendre ensuite comme terrain à bâtir. Les autres déchets solides étaient dorénavant ramassés par des collecteurs privés, grâce à une action de sensibilisation menée auprès des foyers pour qu'ils signent un contrat de collecte. Mais si les toilettes avec fosses étaient appréciées⁵⁶, ne dégageant plus d'odeurs durant la saison des pluies, elles ne constituent pas encore la panacée, ne traitant que partiellement les excréments et étant noyées durant une partie de la saison des pluies. Ainsi les conditions environnementales générales, et donc la qualité de vie des habitants, se sont largement améliorées grâce à la mise en œuvre d'un projet cohérent, même si le réseau d'égouttage se déverse toujours dans le canal, faute de collecteur.

Les travaux ont largement contribué à l'assainissement du quartier et, par ricochet, au canal lui-même. Il faudra cependant attendre la pose de gros collecteurs et la mise en fonction d'une station de traitement pour que la pollution soit pleinement résorbée. L'extension des réseaux d'eau et d'électricité améliore le confort des ménages mais accroît leur consommation et de ce fait leur empreinte écologique. Projet classique dans sa conception, il ne fait appel à aucune technique particulière visant à diminuer sur le long terme l'impact écologique du quartier grâce à une production complémentaire d'eau ou d'énergie ou plus simplement, via la réduction de consommation des ménages. Son point positif reste qu'à terme les puits individuels disparaîtront, limitant de ce fait les risques de contamination de la nappe phréatique et sa surexploitation. Constatons aussi qu'aucune campagne de sensibilisation ne fut menée en faveur de l'emploi de matériaux respectueux de la santé et de l'environnement tant dans la mise en œuvre des infrastructures que dans la réhabilitation des maisons. Quant au relèvement du niveau des allées, on ne tint compte que de l'état actuel des inondations et non des projections basées sur la remontée du niveau de la mer, conséquence du réchauffement de la planète, dont l'impact pourrait affecter les terres basses de la ville. Le projet n'a pas voulu intégrer ce surcoût, négligeant ainsi ce principe de précaution.

Le fait de maintenir en service ce type de quartier évite la consommation de nouveaux matériaux pour la construction de logements tandis que ceux-ci continuent à faire appel au recyclage. Mais ces quartiers présentent d'autres avantages: en abritant une économie de subsistance, et donc une relative autonomie alimentaire de la population; en limitant aussi la circulation motorisée tant par l'étroitesse des ruelles que par les activités qui les encombre et l'accès à un travail de proximité, moyennant quoi la population éprouve moins le besoin de circuler pour se rendre à son travail – ce qui expliquerait pour une part une moyenne de motos par foyer plus basse que dans le restant de la ville. Le fait que les fonctions de production, de commerce et d'habitat puissent avoir lieu dans des espaces partagés et restreints fait montre d'une efficacité en terme de gestion de l'occupation de l'espace, même si cette polyvalence ne permet pas d'équiper les zones de travail de manière optimale tant pour le confort des ouvriers que pour limiter leur impact sur le voisinage. Ainsi, si la forte densité du quartier circonscrit

⁵⁵ Certains estiment cette plus-value à six fois le prix des biens avant travaux.

⁵⁶ 95% des maisons en disposaient à la fin du projet alors qu'il n'y en avait que 20% à l'origine.

l'impact de la population sur son écosystème en termes de surface, elle n'en réduit pas l'ampleur car la multiplicité des fonctions sur un même lieu ne permet pas de disposer des équipements permettant d'en réduire la pollution. D'autre part, la maximalisation de l'usage du sol tue l'écosystème local: chaque mètre carré étant utilisé, il n'y a pratiquement aucun espace vert et l'imperméabilisation du sol qui en résulte empêche la nappe phréatique de se régénérer.

L'amélioration des conditions de vie des habitants se fait dans le respect de la culture locale et de la typologie du cadre bâti alors qu'elle est couplée aux supports socio-économiques. Il s'agit donc bien ici d'une approche intégrée et, qui plus est, s'inscrit dans la stratégie globale d'assainissement du bassin développée lors de l'étude de faisabilité.

La participation communautaire ainsi que l'implication des autorités du quartier et du PCHCMV, tous conscients des enjeux, sont deux autres éléments positifs. On regrettera cependant que les départements techniques n'aient pas à assumer l'impact de leurs décisions, notamment la conséquence financière de leur degré d'exigences, disproportionnées par rapport aux objectifs du projet. Remarque qui plaide en faveur d'une réforme administrative devant conduire au développement de mécanismes de contrôle et à un certain droit de regard des administrés sur les performances atteintes, deux volets d'une bonne gouvernance locale. Enfin, cette approche endogène contribue à l'amélioration des conditions environnementales et socio-économiques du quartier ainsi qu'à la réduction de la pauvreté par la valorisation des biens immobiliers. Son indice de développement durable sera donc évalué à 675 suivant la grille du SBSE révisée. Ces résultats ainsi que ceux des deux autres projets étudiés seront présentés dans le chapitre de synthèse.

Les leçons à tirer

Ce type de projet est un succès tant pour la population que pour les autorités, car il résout des problèmes locaux qui concourent à l'amélioration globale de la ville. Il permet de préserver et d'améliorer un habitat bien adapté aux conditions de vie de la population pour un investissement limité de 271US par foyer. On reconnaîtra le rôle crucial joué par les travailleurs sociaux tout au long du processus ainsi que l'implication des autorités de quartier; il s'agit bien de deux acteurs essentiels ayant largement contribué à la réussite du projet. L'impact des emprunts à la réhabilitation et l'influence des activités socio-économiques sont également à épinglez, les premiers contribuant à l'amélioration du cadre de vie, les secondes assurant, outre l'augmentation des revenus, l'émergence d'un certain esprit communautaire.

Les résultats de l'approche participative sont plus mitigés. Bien sûr, l'implication de la population dans le processus de décision et dans le suivi des chantiers est à retenir, mais on regrettera qu'aucune forme de contribution ne lui fût demandée et que le processus n'ait pu aboutir à un consensus sur la difficile question de l'élargissement des allées. Le manque d'implication de la population témoigné dans la maintenance des infrastructures démontre le faible niveau d'appropriation du projet. Notons enfin que la dimension spatiale fut largement laissée de côté. Rien ne fut fait ni pour améliorer l'accessibilité du quartier, ni pour réorganiser l'espace public et mieux intégrer le quartier informel dans la ville. Une telle démarche mériterait d'être considérée car garante d'une meilleure qualité de vie par les échanges sociaux tant au sein du quartier qu'en dehors de celui-ci en veillant, d'une part, à limiter les évictions et, d'autre part, les pressions foncières que ces travaux pourraient entraîner.

2.1.5 Le projet de la banque Mondiale – VUUP

Compte tenu de son ampleur, on ne peut faire l'impasse sur le 'Vietnam Urban Upgrading Project' (VUUP), lancé en 2001 et toujours en cours. Initié par la Banque Mondiale, il vise la réhabilitation de quartiers précaires des villes de Haiphong, Nam Dinh, Can Tho et HCMV. Il concerne, à la fois, la réhabilitation des quartiers et la mise à niveau des infrastructures secondaires et tertiaires qui doivent les desservir. Son objectif est donc la réduction de la pauvreté et l'amélioration des conditions environnementales dans les quartiers concernés. En plus des travaux de génie civil, il a aussi pour vocation de faciliter l'accès au crédit au logement⁵⁷, d'accroître leur disponibilité pour les plus pauvres et de renforcer les compétences des services en charge de la gestion urbaine. Son budget s'élève à 417 millions de dollars, dont 298 millions uniquement pour HCMV⁵⁸. Parmi ses ambitions, citons celle d'élargir les allées principales jusqu'à 4,5m et de porter les allées secondaires à deux mètres; celle d'étendre et de réhabiliter les infrastructures secondaires et tertiaires, telles l'égouttage, l'adduction d'eau.... Cofinancés par ses habitants, les travaux nécessiteront des évictions. Ainsi plus de 6.692 familles seraient partiellement ou totalement affectées, dont 2.899 uniquement pour le THLG. Au total,

⁵⁷ Un budget de 10 millions de dollars est prévu à cette fin, soit pour la réhabilitation de maisons soit pour leur construction.

⁵⁸ TRAN, V., V., "Program of canals improvement and urban upgrading in HCMC", 2006

on estime qu'elles seront 4.500 à devoir être relogées⁵⁹. La construction de 531 parcelles viabilisées et de 4.671 appartements est prévue à cet effet. Ces chiffres sont relativement importants pour un projet dont la vocation est la réhabilitation de quartiers. Une série de difficultés est signalée au niveau de sa mise en œuvre. Il apparaît d'abord que la politique des compensations n'a pas anticipé certains problèmes qui engendrent des délais. L'acquisition des terrains se fait via le fonds de contrepartie du remboursement de la dette; d'où lenteur et insuffisance dans le règlement des indemnités, suite à la forte croissance du foncier. Le projet souffre d'un manque de ressources humaines compétentes pour traiter avec les communautés et les mobiliser. Enfin, il subit des retards par le manque de coordination entre les différentes autorités.

A la différence du PMU 415, ce projet étudia la circulation de chaque quartier et renforça leur accessibilité par leur élargissement. Son deuxième avantage fut d'avoir pu faire passer l'idée d'une contribution locale, qui n'excéda pas 10%, dont la répartition de la charge entre les membres de la communauté fut gérée dans certains cas par celle-ci. Une tâche qui ne fut, hélas, pas suffisamment encadrée par des travailleurs sociaux, conduisant à une certaine opacité du processus, mais qui a, au moins, démontré la faisabilité de l'approche.

2.1.6 Analyse comparative

L'approche suivie lors du projet pilote du PMU 415 n'est donc pas novatrice à HCMV. Sa seule originalité fut d'avoir, la première, abordé de façon intégrée l'ensemble des activités techniques et socio-économiques. Tirant les leçons des expériences réalisées par les autorités locales et les ONG, le projet rassemble les réalisations les plus positives et ignore les plus problématiques, telles l'élargissement des allées. Il a su profiter de l'influence du PCHMV pour valoriser ce type de réalisations, à telle enseigne que le projet VUUP s'en est largement inspiré, illustrant aussi la bonne coopération entre la BM et la CTB. Le projet de la première prolonge celui de la deuxième mais à plus grande échelle et avec quelques différences majeures, au niveau du type de financement, un emprunt dans le premier cas, un don dans le deuxième; de l'étendue et du type des consultations; du concours des différents échelons administratifs; du respect intégral des normes vietnamiennes; de l'élargissement imposé des ruelles; et de la disponibilité et de l'importance du rôle des travailleurs sociaux.

Enfin mettons en exergue le nombre des expropriations constatées dans le projet VUUP au point de dénaturer le concept même de réhabilitation; on peut y voir une manifestation des excès vers lesquels peut conduire une application trop stricte d'une norme administrative, en l'occurrence l'élargissement des allées. Mais une analyse comparée des diverses formes d'interventions nous paraît plus utile, ainsi entre celles initiées par les autorités locales, les communautés, les ONG ou les donateurs: mesurons-les à l'aune de la participation des communautés, du montant d'investissements requis par hectare et des normes de construction; ces deux aspects étant d'ailleurs liés.

La contribution de la population

Il est évident que le gouvernement n'a pas les moyens de faire face à tous les problèmes de la ville. Une contribution de la population, même symbolique paraît donc logique. Si l'appui sous forme de main-d'œuvre a pu être expérimenté au début des années nonante, à l'instar de ce qui se fait encore aujourd'hui au Pakistan, contribution par ailleurs utile pour diminuer les coûts et impliquer la population, il n'est plus applicable dans un contexte bureaucratique vietnamien, lourd et peu flexible, où le respect des normes de construction a pris le pas sur les préceptes, pourtant communistes, du travail communautaire. Quand bien même une telle approche accroîtrait le taux d'appropriation par les communautés et, par la suite, la prise en charge de tout ou partie de la maintenance.

Reste donc la seule contribution financière. Elle varie suivant les projets entre 2 et 18% du coût total des travaux, soit entre 5,5US et 69US par famille: un même montant étant demandé à chaque foyer, quels que soient les revenus. Le tableau suivant définit les différentes contributions annuelles ou ponctuelles, imposées suivant les quartiers, sous formes de taxes locales⁶⁰. Les variations sont importantes et plus ou moins proportionnelles à la richesse des habitants.

Un autre paradoxe du système vietnamien et que si une contribution est exigée pour la réhabilitation de ruelles, aucune taxe n'est levée auprès des familles riveraines d'axes de circulation de plus de douze mètres en cas de travaux similaires. Sentiment d'injustice et incompréhension légitimes se généralisent alors au sein d'une population généralement plus pauvre; à qui il faudrait expliquer qu'elles ne jouissent

⁵⁹ La première phase du projet se concentre sur le canal THLG où, rien que pour les années 2004 et 2005, 2.857 familles ont été partiellement expropriées et 310 relogées.

⁶⁰ Les taxes les plus importantes sont relatives à la défense nationale et à la mise à niveau des infrastructures de la ville.

d'aucune reconnaissance officielle dans le chef des autorités, à la différence des plus riches. Si donc le principe d'une contribution n'est pas contesté, il importe qu'elle soit généralisée et proportionnelle aux moyens financiers des foyers vivant dans un même quartier. Plus égalitaire, elle rencontrerait alors mieux la politique du gouvernement résumée par le slogan *"l'État et le peuple travaillent ensemble"*. Mais l'intention affichée par les autorités d'obtenir une contribution de 30% serait tout aussi funeste car disproportionnée, compte tenu des expériences étudiées ici et des moyens de cette population où une contribution de quatorze dollars fut déjà ressentie par les plus pauvres comme un grand sacrifice. Une contribution modulée en fonction des revenus serait en cela plus juste.

Tableau 4.7: Contribution moyenne des foyers dans divers quartiers

(USD)	Q. Ben Nghe, D. 1	Q. 17, Binh Phu D.	Q. Binh Hung Hoa, D. BC	Q. 3, D. 11	Q. 11, D. 6
Localisation	centre	Périph. nord	Périph. N-O	Centre	centre ouest
Niveau de richesse	Riche	Moyen	Pauvre	Pauvre	Pauvre
Contribution annuelle ⁶¹	68,4	16	10,5	14,8	17,1
Contribution ponctuelle	70 à 140	24,1 à 100	6,8	13,8	13,8

Source: Legrand, B., 2001

Le montant des investissements et les standards de construction

Une comparaison chiffrée entre différents projets n'est pas chose aisée dans la mesure où chacun réalise des activités diverses dans des quartiers où les besoins diffèrent. Dans les interventions étudiées, les initiatives locales couvraient généralement les besoins en pavement des allées, en drainage, parfois en raccordements à l'électricité et à l'eau mais sans nécessairement appliquer les mêmes principes constructifs. L'action des ONG incluait différentes composantes dont certaines à caractère social. Le tableau ci-joint en brosse la synthèse.

Tableau 4.8: Caractéristiques et coûts par type d'intervention

Projets	Financement	Caractéristiques			Electricité		Eau		Allées & drains	
		Foy	Surf	p/ha	\$/ha	\$/F	US/ha	\$/F	\$/ha	\$/F
Ben Nghe 1	Local	157	1,1ha	926	8.133	56,9	11.251	78,8	33.118	232
Ben Nghe 2	Autorités	70	0,6ha	653			21.666	220	28.333	242
Binh Trung Tay	ONG	60	1ha	336	8.500	141	12.000	200	18.099	301
Quartier 11, D6	Donateur	169	0,9ha	970	12.021	64	26.872	143	12.069	64,2
Prix moyen qualité inférieure	Total			32.000	8.500	55	11.500	75	12.000	75
Prix moyen qualité supérieure	Total			70.000	12.000	75	25.000	155	33.000	205

On perçoit mieux, par comparaison, combien les standards initiaux imposés au PMU 415 étaient élevés. Cela souligne combien aussi les autorités peuvent se montrer plus strictes dans le cadre de projets financés par des donateurs. Quant au réseau d'eau, les grands écarts de coûts constatés s'expliquent en partie par le fait que, pour Ben Nghe 2 et le quartier 11, il ait fallu aller chercher la connexion existante relativement loin du site. On y notera aussi que lorsqu'une communauté ou une autorité dispose de moyens, elle choisira des standards élevés, tels le tarmac plutôt que le béton pour paver les allées des quartiers Ben Nghe qui jouxtent le centre-ville.

Le coût moyen de la réhabilitation des quartiers précaires à HCMV varie donc entre trente-deux et septante mille dollars par hectare, en fonction des options techniques choisies. Le coût de 50.964US/ha du PMU 415 s'inscrit donc dans la moyenne. De tels montants sont relativement élevés en comparaison avec d'autres pays; référons-nous aux expériences de Orangi ou de Surabaya où, par exemple, le prix par hectare dans cette dernière ville variait entre 13.550USD et 22.900USD⁶². Cette différence importante peut s'expliquer par les normes de construction exigées au Vietnam. Ceci n'est pas sans conséquence à l'échelle d'une ville comme HCMV où, considérant ses 451,9ha de quartiers précaires identifiés, la différence entre la moyenne basse de Surabaya et la moyenne haute de HCMV, induit un surcoût de quelques vingt-cinq millions de dollars. En se référant à des normes plus simples, il serait théoriquement possible de se passer d'un emprunt auprès de la Banque Mondiale, un budget approximatif de six millions de dollars pouvant être aisément dégagé par une telle ville. Mais de telles expériences ne sont pas aussi aisément comparables, les spécificités locales devant être prises en compte. L'exercice, en tous les cas, invite à une analyse plus fine des normes de construction à appliquer.

⁶¹ Sur base d'un foyer de deux personnes en âge de travailler.

⁶² Prix recueillis lors d'un voyage d'étude organisé à Surabaya par le PMU 415 en 2001.

L'atout majeur de HCMV est de disposer de petites poches de pauvreté au sein même d'un habitat dense et de meilleure facture. Cette implantation limite la naissance de ghettos et permet à la population pauvre de demeurer à proximité des différents services publics et des opportunités de travail, tout en assurant à l'ensemble une certaine mixité sociale. Il importe donc de privilégier la réhabilitation de ces poches en assurant une plus grande intégration morphologique tout en veillant à ne pas les rendre trop attractives pour les plus riches. Cette mise en garde plaide en faveur d'une réhabilitation progressive et adaptée en s'inspirant des quelques propositions exposées plus bas.

Une approche plus pragmatique indiquerait de fixer la largeur des allées principales à trois mètres – distance qui permet à deux motos de se croiser ou, encore, le libre passage des tricycles en charge de la collecte des ordures, voire d'une ambulance. L'accès des services de pompiers devrait être un objectif à plus long terme, à condition que des bornes d'incendie aient été placées de façon régulière. Les allées secondaires, elles, pourraient être limitées à deux mètres, comme l'a proposé le VUUP à condition que des espaces de respiration permettent de façon régulière la mise en place d'activités sociales et productrices. Sans compter que de telles révisions des 'normes' limiteraient sensiblement les évictions.

Le système d'égouttage actuel comprend le drainage et la collecte des eaux usées. Dans une zone telle que le THLG où presque aucun égout n'existe, on pourrait envisager l'installation d'un système tertiaire séparé, afin de limiter le volume des eaux à traiter. Il ne pourrait se concevoir qu'en bordure du canal, ce dernier servant alors de réceptacle au système de drainage, afin d'éviter de devoir dédoubler ailleurs les réseaux secondaires, option trop onéreuse à l'heure actuelle. Comme la collecte des eaux pluviales se fait actuellement via des avaloirs hélas souvent obstrués, la pose de drains ouverts, tels que rencontrés dans des villes de seconde importance, pourrait réduire le coût de ce deuxième réseau, tout en optimisant la récupération des eaux. Mais un tel système n'est envisageable que dans des allées suffisamment larges, créant ailleurs un obstacle de plus à la circulation. Dans tous les cas, le calcul des diamètres devrait accepter le principe d'une inondation tous les deux ans, comme suggéré par l'EF. Cette suggestion va à l'encontre du principe de précaution mais est dicté par les nécessités économiques. Du reste, l'inconvénient qui en résulterait serait parfaitement tolérable pour une population habituée à être inondée au moins cinq fois par an. Quant à la pose de fosses septiques individuelles, elle n'aurait de sens que si les compagnies chargées de les purger disposaient des équipements requis pour exécuter le travail dans des allées aussi étroites; ce qui n'est toujours pas le cas.

Dans les allées de moins de 3,5m, des poteaux métalliques pourraient très bien servir de support à l'éclairage public et aux câbles d'alimentation au lieu de ceux en béton, peu adaptés à cet environnement sinueux et étroit. Le réseau électrique devrait être conçu pour une consommation en phase avec le niveau de vie des quartiers et non en fonction d'abaques applicables à toute la ville⁶³. Le dimensionnement de la distribution d'eau devrait être basé sur une même logique⁶⁴. Ainsi l'approche progressive des normes de construction devrait permettre de réduire sensiblement les investissements tout en offrant une qualité de services acceptable aux utilisateurs. Selon nos calculs, le coût par hectare pourrait ainsi être ramené à 37.400US, en tenant compte des propositions esquissées plus haut. Avec de telles normes, le coût de la réhabilitation de l'ensemble des quartiers pauvres de l'ex-Saigon serait ramenée à environ 16,9 millions de dollars, soit une économie de près de quinze millions par rapport au coût induit par les normes actuelles. Mais pour être effectives, de telles réhabilitations nécessitent une mise à niveau des infrastructures primaires et secondaires bien plus onéreuses qui ne sont pas reprises dans le présent calcul et qui doivent impérativement être inscrites dans le projet sous peine d'inconsistance à l'échelle de la ville comme le montre l'exemple pakistanais.

2.2 Les projets de logement collectifs

2.2.1 Les projets financés par les autorités locales

Les logements sociaux ont toujours fait partie du paysage local même si leur nombre fut faible. La revue photographique ci-jointe les classifie par époque. Elle est une bonne illustration de la course vers la verticalité toujours en vogue. Les logements construits à l'époque coloniale faisaient deux, voire trois niveaux, passant entre trois et cinq étages entre l'indépendance et le début des années nonante. On remarquera l'absence de réelle différence typologique entre la période américaine et l'aire communiste;

⁶³ Un calcul basé sur une consommation de 250kwh par foyer pourrait être largement suffisant compte tenu de la consommation moyenne de 162 kWh par foyer.

⁶⁴ En prenant pour référence la consommation actuelle moyenne de la ville, 90 litres d'eau/jour/pers, un niveau de référence de 120 l/jour/pers devrait être suffisant.

des coursives distribuant de petits appartements traversants restaient le modèle le plus répandu. C'est depuis la campagne d'assainissement des canaux, celui du NLTN d'abord, du THBN ensuite, que l'on distingue une plus grande diversité typologique et une propension à la hauteur, phénomène qui atteint aujourd'hui son paroxysme. Il fut d'abord question de sept, puis neuf, voire douze étages, il s'agit maintenant de quinze, voire dix-neuf niveaux.

Figure 4.8: L'évolution des projets de relogement à HCMV



Le vaste programme gouvernemental d'évictions du canal NLTN tenta d'abord de reloger les familles affectées dans des ensembles collectifs subventionnés situés dans les districts du centre et de la première couronne. 10.716 foyers ont ainsi été évacués depuis le lancement du programme. Mais la majeure partie des familles alla gonfler les effectifs des bidonvilles avoisinants. Selon l'étude menée par S. Wust⁶⁵ seulement un tiers de la population expropriée des canaux du NLTN fut réellement intégrée dans le programme de relogement. Ceci pour trois raisons majeures: d'abord parce que la majorité d'entre elles étaient faites d'illégaux, et donc inéligibles, ensuite par manque de moyens financiers pour compléter les compensations offertes à l'acquisition de l'appartement proposé et, enfin, parce que les habitants jugeaient l'agencement des appartements inapproprié à leur mode de vie. L'autre problème du programme fut la phase de relogement temporaire – de six mois à un an – imposée à la plupart des familles en attendant que leur appartement soit terminé. Cette phase transitoire fut difficilement vécue d'un point de vue socio-économique; la population, le plus souvent déplacée loin à la fois de son lieu d'origine et de sa destination finale, ne pouvait donc plus exercer son ancienne activité professionnelle ni en commencer une nouvelle. Elle se sentait socialement déracinée de son lieu d'origine sans disposer du temps nécessaire pour établir des liens dans son nouvel environnement. Des conclusions similaires peuvent être dressées pour le programme du THBN en phase d'exécution, avec deux désavantages supplémentaires: d'abord les logements sont le plus souvent loin du site d'origine, ensuite, il est fait plus systématiquement usage de tours depuis 2005.

Des projets appartenant à ces deux programmes ont été visités dans le cadre de cette étude. Certains étaient situés dans des quartiers en complète restructuration, en bordure d'un terrain vague ou d'un quartier précaire tout juste rasé. Ces nouvelles 'cités' s'établissent sans lien morphologique avec les quartiers environnants, littéralement parachutées dans un tissu urbain qu'elles ignorent. Si les ruelles des quartiers précaires offraient un paysage intimiste, là, dans des espaces nouveaux, les voies larges et rectilignes, sans dialogue avec le voisinage, soulignent davantage le caractère anecdotique de ce dernier en lui opposant l'orthogonalité des masses imposantes nouvellement bâties. Parfois répartis autour d'une cour centrale, les logements sont alors desservis par des coursives tracées côté cour ou

⁶⁵ WUST, S., "Métropolisation, habitat précaire et relogement forcé...", 2001

côté rue; parfois, s'agira-t-il de barres parallèles ou de hautes tours isolées où la circulation verticale est assurée par des ascenseurs. Mais reconnaissons néanmoins aux projets du NLTN d'être situés en première couronne de la ville, à la différence des projets de relogement plus récents.

Les personnes interrogées s'y plaignaient, ici, de la perte d'une activité agricole dont elles tiraient certain revenu avant relogement; là, de la faible rentabilité d'un petit commerce réfugié dans les étages; et partout, on déplorait la rupture des liens sociaux. L'activité des ruelles s'est diffusée dans la verticalité ou dans l'horizontalité, à même les coursives. Ce morcellement de cet espace semi-public a fait perdre à ses riverains leur dynamisme et leur spontanéité. Certes, ces divers témoignages n'ont pas valeur d'enquête sociologique, mais ils illustrent l'impact non seulement économique mais aussi social de la perte du rapport à la ruelle. Souvent constaté, plutôt que dénoncé, le médiocre fonctionnement des espaces publics aménagés au pied des immeubles, soit à cause d'un morcellement excessif, soit par manque d'intégration avec le tissu urbain environnant, est flagrant. La rupture avec le quartier d'origine, milieu essentiel pour l'accès à un emploi informel, l'augmentation sensible de la longueur des déplacements et, plus accessoirement, l'absence dans certains cas de garage pour entreposer les cycles et le matériel ambulant des vendeurs de rue sont autant de sujets de plainte recueillis çà et là.

On peut se pencher sur deux cas concrets, l'un situé au 76, rue Tan Hoa Dong, l'autre au 718, rue Hung Vuong, tous deux dans le quartier 11 du district 6. Il s'agit de deux groupes d'immeubles construits en 1999 dont une partie des appartements restèrent longtemps vides pour être finalement occupés courant 2004 par des familles évacuées des rives du THBN dans le cadre des projets financés par le Japon. Tous deux sont inscrits dans un tissu dense fait de ruelles et de maisons étroites de deux à trois niveaux, une disposition qui assure une relation forte avec un voisinage quelque peu écrasé par ces blocs imposants.

Figure 4.9: Le projet de Tan Hoa Dong



Le premier ensemble est composé de deux immeubles de cinq niveaux, l'un à front de rue, dispose de quarante appartements agencés par groupes de quatre autour d'une cage d'escaliers, l'autre, en fond de parcelle, est constitué de deux blocs tout en longueur de soixante appartements desservis par un jeu de coursives que cernent un étroit patio. Le deuxième projet est formé de trois immeubles de six étages – de quarante-huit, nonante-six et de deux cent seize appartements – organisés par groupes de quatre autour d'une cage d'escalier. L'esthétique de ces ensembles relativement denses est sommaire et rationnelle, faite de blocs austères couverts de granito beige.

Les interviews approfondies réalisées en mars 2007 auprès de quelques habitants des deux sites indiquent que plus de septante pour cent de la population originelle avait revendu son bien à une population plus aisée. Celle-ci admet avoir acheté un appartement principalement pour sa localisation au cœur du nouveau quartier de Binh Phu. La population vivant dans l'immeuble à coursive de la rue Tan Hoa Dong paraissait être la plus satisfaite, trouvant ce type d'agencement plus convivial que tout autre disposition. Les coursives permettent d'entretenir des relations sociales avec le voisinage tout en restant chez soi, qualité que n'offre pas les immeubles organisés autour de cages d'escaliers peu éclairées et ventilées; dès lors dégradées rapidement. Un inconvénient souvent exprimé est l'anonymat des ensembles; si le granito ne nécessite pas d'entretien, il ne permet pas aux propriétaires de différencier leur logement, induisant une certaine perte d'identité. Les personnes interrogées préféreraient des immeubles plus petits car moins anonymes et bruyants. Le manque de flexibilité dans

l'agencement des appartements et la difficulté d'y développer une activité économique étaient également reconnus.

Quant à l'organisation spatiale des deux projets, notons qu'ils offrent des espaces de circulation plus large que les allées du voisinage – les ruelles qui les bordent faisant entre sept et neuf mètres de large – mais que, en dehors d'une petite place triangulaire devant un des deux immeubles du projet de Tan Hoa Dong, aucun espace public digne de ce nom n'est offert en compensation de la densification de la parcelle. De plus, aucun des deux projets ne contribue de manière significative à accroître l'accessibilité de leur îlot. Ils se contentent donc de répondre à leur programmation sans tenter de résoudre les manquements de leur quartier. Ils ne furent pas utilisés comme occasion de réorganisation le cadre bâti existant dans lequel ils s'insèrent ou de lui donner de nouveaux équipements sociaux. On parlera donc de projets 'had hoc' plutôt que de projet stratégique s'inscrivant dans un grand dessein.

Figure 4.10: Le projet de Hung Vuong



Le prix des logements du programme NLTN variait à l'origine entre cinq et neuf mille dollars, la Ville offrant des prêts sans intérêts sur dix ans à hauteur de 70% de la valeur du prix de vente⁶⁶. La part du coût du logement dans les revenus familiaux était ainsi passée d'une moyenne de 4% à 22% suivant les calculs de Wust, alors que les illégaux, donc les plus pauvres n'étaient absents du programme. Comme nous le verrons par la suite, les prix des appartements vendus entre 2001 et 2003 dans le cadre du programme de THBN variaient eux entre six mille six cents et plus quinze mille dollars, moyenne en forte progression donc. Après installation dans leur nouveau logement, l'impact socio-économique des projets se ressentit pendant de nombreuses années. Une étude financée par la Banque Mondiale montre que les couches les plus pauvres avaient atteint un taux d'endettement particulièrement élevé, soit de vingt-huit à deux cent quarante millions de dongs (entre 1.850 et 15.790 dollars). Elles n'étaient dès lors plus capables d'épargner et n'avaient plus aucune réserve pour faire face au moindre déboire.

Les standards de construction pratiqués produisent des logements de trop haute qualité pour la population cible. Tout y est plus cher qu'avant relogement; le coût de location ou de remboursement de l'appartement sans compter les charges telles qu'ascenseurs, éclairage des communs, parking des motos,... Les habitants sont, en plus frappés par une baisse de leurs revenus; délocalisés qu'ils sont du centre-ville, privés d'accès direct à la rue et, dès lors, des activités économiques informelles qui s'y déroulent. Ainsi plus de 35% des foyers déclarèrent avoir vu leurs revenus chuter après l'éviction, dont 46% parmi les plus pauvres, alors même que le coût du financement et des charges inhérentes au nouveau logement grevaient les budgets. Contraints d'acquiescer des appartements trop onéreux qui ne répondaient que partiellement à leurs besoins, un phénomène de revente se fit jour puis s'emballa: 17,5% des foyers avaient déjà cédé leur bien après deux ans – une acte interdit durant les trois premières années – le nombre passait à 30% après quatre ans, parfois même à 70 et même 100%, selon les sites⁶⁷. Le prix de revente était en moyenne de 30% inférieur au cours du marché, mais

⁶⁶ CASTIGLIONI, F., DEWAELE, L., NGUYEN, Q., V., "Les enjeux du relogement des zones d'habitat précaire...", 2005, p. 122

⁶⁷ WUST S., "Métropolisation, habitat précaire et relogement forcé...", 2001

l'opération restait attractive pour les familles car elle leur permettait de se libérer de coûts de remboursement et de charges trop élevés tout en donnant accès à un certain capital. En effet, ce logement, fortement subventionné, autorisait des prix de revente supérieurs à celui de l'achat permettant à la famille de bénéficier de la plus-value. Finalement, ces constructions très coûteuses à l'État ne bénéficièrent in fine qu'à très peu de pauvres.

Mais les leçons à tirer de ces projets de relogement ne s'arrêtent pas là. On y subodore d'une part, la difficulté rencontrée par une population de retrouver un travail quand elle était déplacée trop loin de son lieu originel, d'autre part, l'inadéquation des appartements avec le mode de vie des habitants, notamment par leur manque de flexibilité et d'extension, bref, leur incapacité à intégrer les activités de production et de vente propres à l'habitat traditionnel. Enfin, les diverses enquêtes d'opinion font état de la rupture tant sociale qu'économique provoquée par la perte de la relation directe à la rue.

Par ces expériences, les autorités se sont rendues compte de l'incidence que les projets de relogement avaient sur les foyers pauvres sans pour autant reconnaître qu'ils débouchaient sur la paupérisation d'une bonne partie d'entre eux. Alors que le fait que les plus démunis, à savoir les illégaux, ne fussent pas intégrés dans les programmes de relogement n'était pas perçu comme une injustice mais bien comme moyen de lutte contre l'exode rural. Ce modèle de blocs à appartements reste donc la panacée, en dépit de son coût, d'autant que l'idée d'immeubles de neuf étages est défendue dans une étude de la BAD⁶⁸ qui arguait de ce que l'emprise au sol réduite des tours limitait le coût exorbitant du terrain dans le calcul du prix de revient des appartements. L'étude de la banque reconnaissait cependant certains inconvénients à cette typologie, notamment dans les coûts d'installation et d'entretien des ascenseurs⁶⁹ que compensent les gains de surface au sol. Vision purement économique du problème et par trop réductrice, où il n'est du reste pas tenu compte ni du coût des fondations supplémentaires requises pour de hauts immeubles, ni de l'incongruité de ces objets posés dans un tissu urbain de deux à trois niveaux, en moyenne. Sans compter que le modèle n'est pas adapté à la société vietnamienne qui vit dans, et en rapport à la rue et exècre l'habitat collectif. A contrario, l'étude menée par la coopération allemande plaide elle en faveur de la construction d'immeubles bas et dense⁷⁰.

2.2.2 Le projet de logement du PMU 415 dans le quartier 11

Tableau 4.9: Fiche du projet de relogement du Q 11, D 6 – PMU 415 Phase 1			
		Foyer/ha	83
Surface	3,3ha	Période	1999 - 2006
Location	Cellules, Quartier 11, D 6	Budget total	1.655.727 USD ⁷¹
Bénéficiaires	72 foyers, 250 prévus initialement et alentours	Coût/ha	1.839.696 USD
Revenu/F/mois	1,45 m VND	Coût/foyer	25.551 USD ⁷²
Descriptif	Projet initial: 250 appartements, 72 construits en phase 1 ⁷³ incluant 1 marché, 1 maison communautaire, 1 espace public Aménagement des berges avec port fluvial	Allées/ha	191m ² /ha
		Allées/foyers	6,4m ² /F
		Usage du sol	Résidentiel: 41% Equip. public: 31% Circulation: 28% ⁷⁴
		IDD	1.275

Description

Ce projet de relogement est la conséquence des évictions engendrées par l'élargissement du canal, couplé au tracé d'une nouvelle voie carrossable et de la volonté d'un relogement in situ. L'emprise au sol de l'intervention sur la rive ouest du canal est de trente-huit mètres de large sur une longueur de 306m, nécessitant l'éviction de deux cent quatorze foyers. Il était prévu à l'origine de construire deux cent cinquante logements dans des immeubles de quatre à cinq niveaux, mais durant la construction de la phase 1, la Ville décida de remplacer les immeubles bas prévus dans la phase 2 par des tours de douze étages. Les indexes présentés dans le tableau ci-dessus ne tiennent compte que de la seule phase 1, la seule construite à ce jour, sur 0,89ha. La densité de 83 unités par hectare fléchirait ainsi de

⁶⁸ ADB, "Low Income Housing and secondary town urban development needs assessment, Low income housing ...", 2001, p. 4-26

⁶⁹ Le coût de l'emploi des ascenseurs mensuel par famille est de 20.000VND alors qu'un visiteur devra payer 500VND.

⁷⁰ WAIBEL, M., ECKERT, R., BOSE, M., MARTIN, V., "Housing for low-income groups in HCMC...", 2007, p. 15

⁷¹ Ce montant inclut: la construction des 72 appartements et les infrastructures de 442.000USD, le marché et l'aménagement public d'un total de 221.000USD et l'acquisition des 3.3ha, soit 3.640.000USD.

⁷² Il est très difficile de calculer le coût exact par habitant compte tenu du fait que la Phase 1 inclut le marché et l'ensemble des infrastructures du site. En ne considérant que les infrastructures relatives à la phase 1 le prix par foyer est estimé à 19.926USD.

⁷³ Au lieu des 178 appartements prévus pour la phase 2 suivant le plan initial, la ville envisagerait d'en construire plus de 400.

⁷⁴ Les ratio du projet complet sont: 35.3% pour la circulation, 9.1% pour le public (marché compris) et 55.6% pour le résidentiel.

deux points⁷⁵ dans la phase finale. La version qui devrait finalement être construite porterait cette densité à 143 foyers par hectare.

Le choix du site résultait de la conjugaison de plusieurs facteurs. Il s'agissait du premier goulot important sur le cours du canal, limitant à la fois l'écoulement de l'eau et la circulation fluviale. Le site offrait ensuite la possibilité de dégager des espaces pour le relogement sans entraîner trop d'expropriations en profitant du site d'une usine agro-alimentaire en sommeil, séparée elle-même d'un petit pôle de maisons perdu dans un îlot dévolu à la culture, faute d'accès carrossable. L'idée fut donc de valoriser cet ensemble en le désenclavant. L'accord conclu avec le district reposait sur l'attribution d'une partie de la zone dégagée à la construction de bureaux et de logements pour classe moyenne, ceci afin de garantir la diversité des classes et des fonctions au sein du futur ensemble. En outre, le niveau du sol devait y être relevé de près d'un mètre pour éviter les inondations; ce qui ne fut pas sans incidence sur le voisinage.

Figure 4.11: Localisation du site et plan du rez-de-chaussée du projet du quartier 11, district 6



Les composantes et le processus de mise en oeuvre

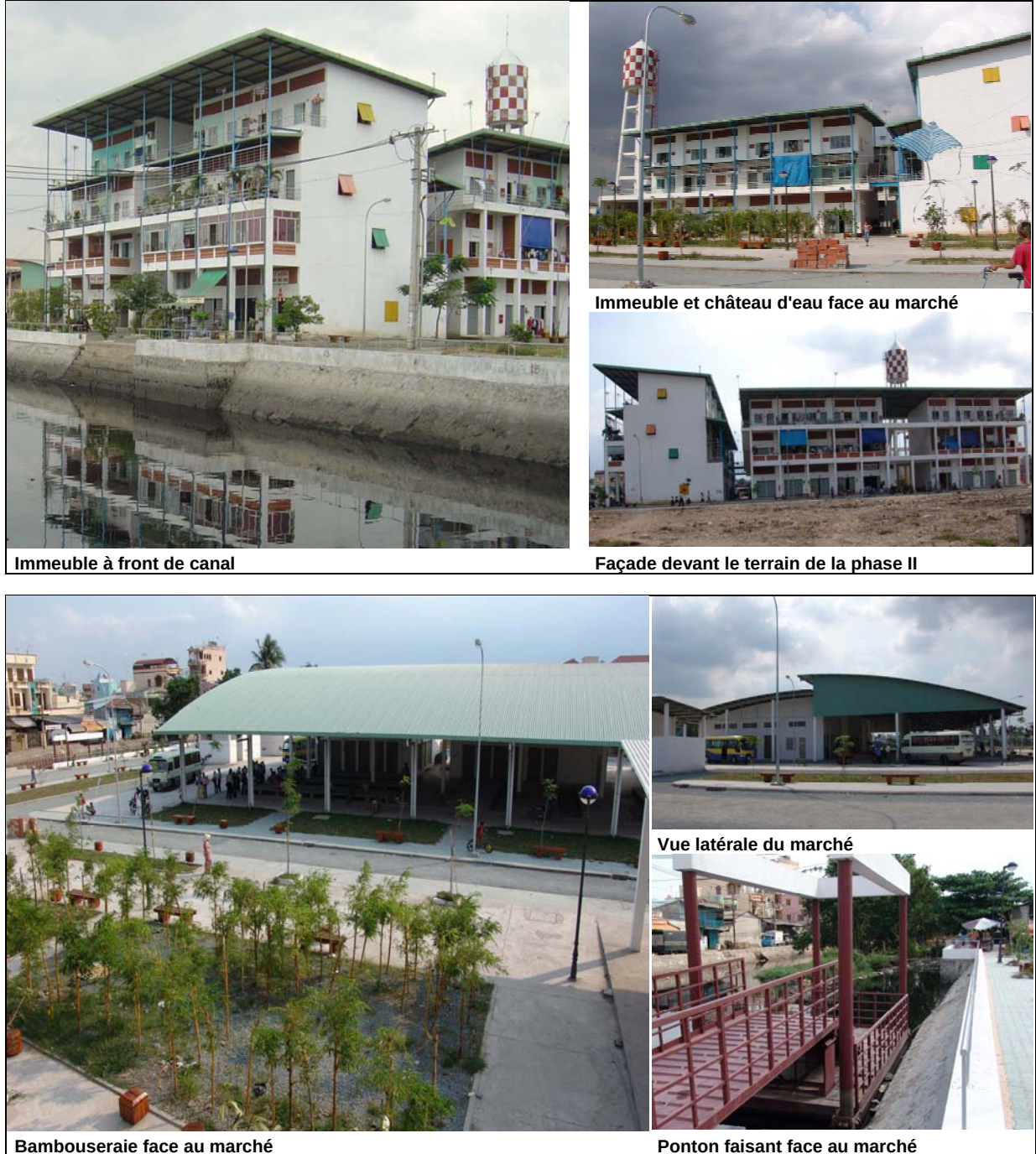
Dès sa conception le projet fut guidé par la volonté de limiter les évictions. On tenta dès lors de réduire autant que possible la bande technique en bordure du canal; des solutions moins mangeuses d'espace pouvaient être mises en œuvre dans l'aménagement des berges alors qu'une simple desserte locale suffisait à la circulation le long du canal, étant donné l'existence de larges artères de circulation nord-sud à proximité du site. Hélas, ces arguments ne furent pas entendus par les autorités; il fallut donc se résoudre à définir une largeur conforme aux critères du Schéma Directeur. Le projet s'inscrivait aussi dans un souci de prendre en considération les capacités financières des plus pauvres, leur mode de vie et leurs aspirations. Parmi celles-ci, la première était d'accéder à la propriété, la deuxième de vivre au plus près de la rue, la troisième de jouir d'espaces dont la modestie serait compensée par une certaine polyvalence des fonctions et la possibilité d'extension. Venait enfin le désir d'intégrer l'ensemble le mieux possible dans son environnement – de typologie dense et de faible hauteur – et d'offrir des équipements publics qui puissent servir non seulement aux familles concernées mais également à l'ensemble de la population. La conception générale du projet ainsi définie, les plans de détail furent confiés à un consortium incluant un bureau d'ingénierie local et l'ONG VeT, cette dernière étant chargée également de l'animation du débat avec les communautés.

Le parti architectural fut de maximiser, grâce à l'implantation du bâti, les vues et les accès vers le canal en disposant des blocs perpendiculairement à ce dernier, leur donnant donc une orientation nord-ouest/sud-est, peut-être peu favorable à l'ensoleillement mais ouverte à la pénétration des vents dominants dans le quartier. Des espaces semi-publics devaient y alterner avec des axes de circulation carrossables à l'intérieur du bâti. La conception des immeubles est basée sur une typologie traditionnelle d'immeubles à appartements sans ascenseurs où les coursives internes alternent d'une façade à l'autre avec des terrasses afin d'optimiser le contrôle social et d'éviter un effet avant/arrière.

⁷⁵ La longueur de route par hectare s'élève alors à 242m' mais elle tombe à 3.2m' par foyer.

La taille des blocs est volontairement réduite, trente appartements en moyenne, afin d'éviter un effet de masse et la perte d'identité qu'il induit.

Figure 4.12: Les appartements et fonction collectives du PMU 415 du quartier 11, district 6



Tous les appartements du rez-de-chaussée, particulièrement convoités pour leur rapport direct à la rue, devaient être plus grands et disposer d'une fonction commerciale, à la différence de ceux situés dans les étages, moins attractifs. On tenta ensuite de recréer l'atmosphère tant appréciée des ruelles en démultipliant et en élargissant les coursives des étages afin qu'elles puissent accueillir des activités socio-économiques. Le travail de H. Hertzberger fut en cela une source d'inspiration, principalement quant à l'organisation spatiale et l'aménagement des espaces résiduels. L'architecte néerlandais est connu pour propager le volet socioculturel de l'architecture au travers du développement de formes favorisant l'inter-pénétrabilité des espaces privés et publics. Dans beaucoup de ses immeubles il créa des zones de transition et d'espaces vacants où diverses activités informelles pourraient prendre place offrant ainsi des espaces déterminés physiquement mais à la fonction indéterminée, ce que l'on retrouve dans le réseau de passerelles du projet du 415⁷⁶.

⁷⁶ LEGRAND, B., SHANNON, K., "Housing the poor in Vietnam: the case of the THLG upgrading project in HCMC", 2008, p.9

La conception finale des unités de logement est la résultante des discussions avec la population et les autorités. La première invita à maximaliser la polyvalence des espaces, à rejeter la pièce d'eau à l'opposé de l'entrée et à favoriser le rapport entre intérieur et extérieur. C'est à sa demande qu'il fut décidé d'offrir des coursives généreuses, leur débordement permettant en outre de protéger les façades. Celles du premier étage raccordent par un jeu d'obliques l'ensemble des immeubles. Les secondes établirent les standards de construction auxquels le projet était tenu. Un compromis put être heureusement trouvé sur les surfaces des appartements, variant entre 32 m² et 53,6 m², la norme des 40 m² minimum étant ainsi contournée. L'intention du PMU était bien de se soustraire à d'autres règles afin de réduire encore les coûts⁷⁷ – notamment en proposant d'autres matériaux que ceux habituellement utilisés, de permettre aux familles de réaliser les finitions intérieures et de choisir entre trois types de porte d'entrée aux largeurs et systèmes d'ouverture différents – propositions toutes rejetées par le BAC au motif qu'elles allaient altérer l'esthétique de l'ensemble, alors que selon les concepteurs elles contribuaient plutôt à sa richesse.

Les débats avec la population ont conduit à la conception d'unités très simples, soit une seule pièce traversante, agencement qui favorise la ventilation naturelle, dont la subdivision était laissée au soin des futurs propriétaires. Suivant l'usage, la pièce d'eau fut systématiquement rejetée au fond de l'espace de vie. Malgré une grande rationalité dans l'ébauche de la structure, les immeubles offrent une variété de taille, d'organisation et de formes d'appartements et, donc de prix de vente⁷⁸. Une telle diversité dans l'offre est inhabituelle sur le marché local. Tous les appartements, ceux des derniers étages exceptés, disposent d'une plus grande hauteur sous plafond⁷⁹ permettant la construction d'une mezzanine par les habitants, suggestion de la communauté et construites majoritairement le jour même de l'installation des familles pour un coût moyen de cinq millions de dongs.

L'une ou l'autre grandes trouées sont percées dans la succession des appartements. Elles servent, au rez-de-chaussée de porches d'accès et de départs d'escaliers vers les étages – on y trouve également un parking fermé pour les motos – aux étages, des espaces de respiration réservés aux activités sociales et de bouches de circulation d'air de part en part de l'immeuble. Une toiture métallique, matériau le plus économique, d'un seul versant couvre les blocs qu'un faux plafond ventilé isole des appartements. Les fenêtres ne disposent pas de carreaux mais d'une grille et d'un simple volet pour se prémunir de la pluie. Un grand château d'eau dédié aux seuls appartements domine l'ensemble⁸⁰.

Le marché couvert est simple dans sa conception. Il s'agit d'un large auvent protégeant de petites échoppes de 2 m². Le dispositif fut complété par des petits ateliers disposés à l'arrière de la zone de vente destinés aux entreprises familiales affectées par la délocalisation et ne pouvant trouver place aux étages⁸¹. Deux pontons flottants lui font face. Ils sont destinés à accueillir les bateaux de trente tonnes qui s'amarraient jusqu'alors en aval du site. Quant à la maison communautaire, elle devait initialement faire face à l'escalier monumental qui, glissant sous le château d'eau, mène aux coursives du premier étage. Suite à la révision du plan général imposé par la Ville, elle fut implantée entre le marché et les appartements. Il s'agit d'un simple espace couvert destiné aux réunions aussi bien publiques que privées.

L'exécution par phases

Imaginée pour éviter le relogement temporaire, l'exécution par phases débuta avec une première tranche de travaux, la seule sortie de terre à ce jour, sur le terrain de l'ancienne usine. Elle inclut le marché, la maison communautaire, un espace public⁸² et un bloc de septante-deux appartements. Cet ensemble pouvait être construit sans évictions préalables. La deuxième phase devait alors accueillir deux autres blocs similaires au premier, l'un situé à l'arrière du marché, l'autre entre le premier bloc et le quartier réhabilité, deux zones à dégager au préalable de leurs taudis. Mais la densité relativement faible de l'ensemble poussa la Ville à changer unilatéralement de concept, alors que la première phase était en cours de réalisation. A la place des deux blocs destinés à compléter l'ensemble on érigea bientôt quatre immeubles de douze étages⁸³. Décision qui met évidemment à mal l'intégrité et la

⁷⁷ Le coût de la construction fut de 118,7US/m².

⁷⁸ L'immeuble offre vingt et un appartements au rez avec espace commercial.

⁷⁹ La hauteur totale d'un appartement avec mezzanine a put être ramenée de 5,4m, suivant les normes, à 4,2m.

⁸⁰ Il collecte l'eau du réseau municipal la nuit et sert de tampon aux coupures journalières.

⁸¹ Les petites unités de traitement de peaux de porcs ne peuvent s'y installer, étant jugées trop polluantes par les autorités. Elles continuent donc leur activité illégale dans les quartiers précaires, réhabilités ou non. Démonstration qu'interdire une activité ne résout pas le problème, il le déplace vers l'illégalité.

⁸² L'espace public inclut une esplanade en face du marché pouvant accueillir des lieux de vente temporaire et des espaces verts dont une bambouseraie. L'ensemble des équipements publics occuperait une surface de 0,4ha.

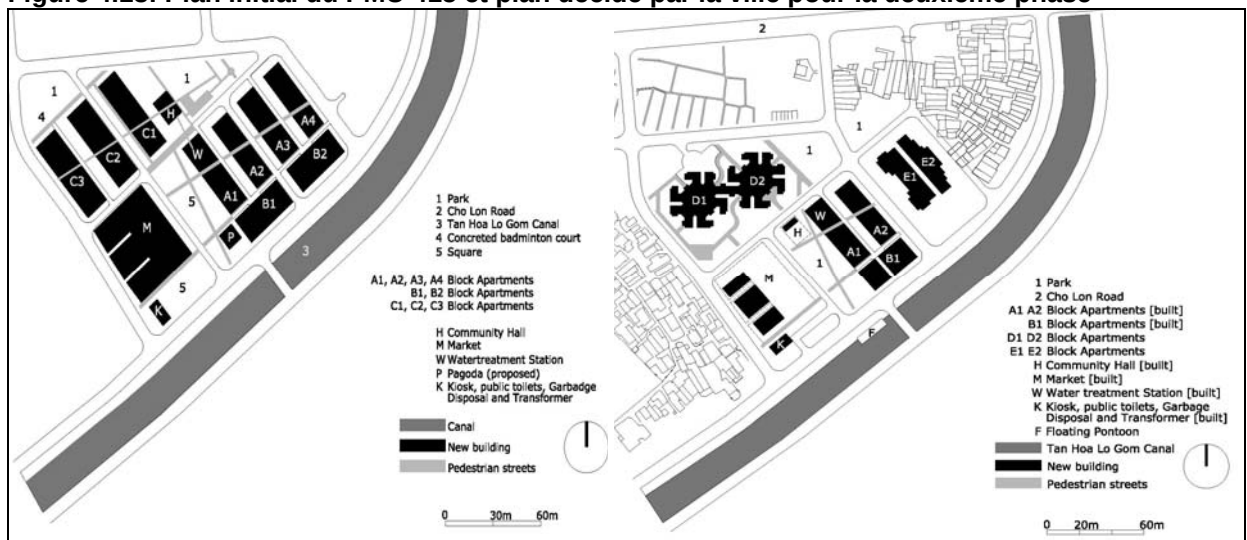
⁸³ Leur conception n'est pas spécifique au site. Il s'agit de plans standard du DLT déjà mis en oeuvre sur d'autres terrains.

cohérence du projet. A force de vouloir privilégier les intérêts socio-économiques de la population, le PMU aurait négligé l'impérieuse nécessité pour la Ville d'amortir le coût d'acquisition des terrains.

L'ensemble de trois à quatre niveaux sera donc à terme, cerné par des tours dans un contexte urbain où les deux niveaux sont rarement dépassés. Le souci originel d'intégration avec les quartiers environnants sera dès lors réduit à néant. Mais la différence entre les deux conceptions ne se limite pas au nombre d'étages, elle s'attaque aussi au traitement de l'espace non bâti. Ainsi l'intention de départ était d'offrir des espaces publics de qualité dont la forme n'était pas la simple résultante du profil des bâtiments les entourant: ils étaient pensés en fonction d'une qualité spatiale propre exploitable par la population. Si ces surfaces sont toujours présentes dans la nouvelle mouture, il ne s'agit plus que d'espaces résiduels sans caractère intrinsèque.

Les 178 appartements complémentaires de la version originelle devaient assurer une plus grande mixité sociale que ceux de la Phase 1, en présentant des appartements dans une gamme de 32 à 65m². Ce principe n'est que partiellement préservé dans le concept de la Ville où les deux tours à construire à l'arrière du marché offriront uniquement des appartements de 95m² tandis que celles dressées à front de canal proposeront des appartements de 40 à 65m².

Figure 4.13: Plan initial du PMU 415 et plan décidé par la ville pour la deuxième phase



Evaluation urbaine et architecturale

Le relatif effort d'intégration au voisinage de la Phase 1, même s'il est condamné à terme, reste louable, dans la mesure où il respecte le caractère horizontal du bâti existant en dépit du fait qu'il en augmente singulièrement la hauteur: cette dernière restant acceptable compte tenu de l'espace dégagé par un canal élargi. Les immeubles proposent une relecture contemporaine des coursives, à défaut de reproduire la typologie de l'habitat précaire. Les blocs à appartements, par les jeux de terrasses et de coursives présentent une variété et un dynamisme dans les façades en évitant tant l'austérité des logements collectifs classiques que les artifices du pastiche post-moderne. Si les toitures à un seul versant confèrent une certaine élégance aux pignons, elles exposent une des façades au soleil et à la pluie, imposant dès lors le rajout d'une toiture plate au-dessus de la dernière coursive. Ceci n'altère en rien l'esthétique de l'ensemble mais ne protège pas la partie supérieure de la façade. Quelques autres gestes architecturaux restent cependant empreints de formalisme telles ces trouées aux étages qui diminuent inutilement une densité déjà trop faible.

Les espaces publics fournis par la Phase 1 ne doivent pas servir aux seuls habitants du bloc mais à tout le quartier: les activités du marché devant s'étendre sur l'esplanade qui lui fait face. On notera qu'il s'agit donc d'un espace public et non semi-privatif tel que la cour intérieure d'un immeuble. Ainsi l'ensemble devrait servir de point focal à une population plus importante. Si l'implantation systématique de barres perpendiculairement au canal ne s'inscrit en rien dans la morphologie de l'habitat spontané, elle recrée au moins dans les cours intérieures le même esprit que rencontré dans les ruelles. Elle est aussi l'expression d'un certain rationalisme non dépourvu de qualité qui contraste avec le caractère labyrinthique d'un habitat précaire qu'il ne cherche pas à recopier. Si la ségrégation de ce dernier préserve et isole les habitants du bruit et de la circulation de la ville formelle, peut-être aurait-il fallu mieux dialoguer avec elle. Une solution moins radicale aurait pu se fonder sur une articulation moins tranchée entre les quartiers existants et la nouvelle typologie en disposant quelques voies secondaires

plus étroites, moins rectilignes et quelques recoins disposés au sein du nouveau réseau permettant aux activités informelles et sociales tant appréciées d'y prendre place. Un tel système aurait pu assurer une meilleure transition entre des axes dédiés à la circulation trans-districts et des dessertes locales mieux reliées au réseau d'allées avoisinant, concourant à une meilleure insertion du projet dans son environnement par la reconnaissance et le dialogue avec le réseau de ruelles existant, quitte à élargir certaines à l'intérieur des quartiers en place. Par contre, convenons que le projet assure le désenclavement du vaste terrain de culture d'épinards situé au cœur de l'îlot tout en reliant l'arrière du quartier sud à la rive du THLG. Cet effort donne accès à un vaste terrain constructible, dont les autorités ne manqueront pas de tirer parti tout en améliorant sensiblement l'accessibilité d'une bonne part de l'îlot.

La décision unilatérale de la Ville de changer le concept de la Phase 2 est un geste fort qui mérite que l'on s'y attarde. Par l'implantation de tours, les autorités font la démonstration de leur attachement à l'image du développement urbain de Singapour, cela, en dépit des arguments présentés par l'équipe du PMU. Au-delà de la forme, ses concepteurs ne sont pas parvenus à lier leur intention d'offrir de larges espaces publics, de répondre à l'aspiration de la population à vivre au plus près de la rue et de satisfaire aux exigences de densification dans le chef des autorités. Cette incapacité à combiner ces diverses requêtes débouche en partie sur l'absence d'un dialogue formalisé entre les parties, seul capable d'élaborer un compromis acceptable pour tous. Et d'ailleurs ces aspirations étaient-elles vraiment antagonistes? Pour ne citer que deux exemples Charles Correa⁸⁴, Riken Yamamoto⁸⁵ ont fait la démonstration, l'un à New Delhi, l'autre à Kumamoto au Japon, que des immeubles bas pouvaient être denses tout en offrant des espaces publics de qualité. Le premier projet propose un ratio de cent vingt-cinq foyers par hectare, le deuxième de nonante-huit alors qu'aucun immeuble ne fait plus de cinq étages. On comprend ainsi pourquoi la coopération allemande cherche dans son projet du district 12 à produire une typologie de 187 unités par hectare, notamment par l'introduction d'immeubles de dix étages réservés aux classes supérieures.

Le projet 415, à force de vouloir offrir un environnement idéal à ses habitants, a manqué, lui, un objectif essentiel: démontrer que les tours n'étaient pas la seule réponse possible à la recherche de rentabilisation des terrains promue par les autorités. Mais la décision de la Ville est aussi révélatrice de la difficulté à mettre en œuvre des projets innovants et participatifs dans un contexte rigide voire fermé aux idées de l'extérieur, souvent perçues comme relents d'une ingérence coloniale. Selon la directrice du projet, Madame, Le Dieu Anh, l'intégration d'immeubles à cinq niveaux aurait pu être tolérée par la Ville. Une telle proposition était envisageable, malgré la grande hauteur des appartements, l'ensemble n'aurait pas dépassé les vingt-quatre mètres de haut, limite au-delà de laquelle les normes vietnamiennes exigent l'emploi d'ascenseurs.

Il faudra dès lors se satisfaire de ce projet hybride où les futures tours arrière seront destinées à la classe moyenne qui devrait plus facilement se satisfaire d'une vie en hauteur dans des appartements cloisonnés, plus apte aussi qu'elle est à assumer les coûts qu'une telle typologie entraîne. Mais on est en droit de se demander si le concept des deux autres tours, destinées, semble-t-il, à une population moins riche, au vu de la taille plus réduite des appartements, est lui bien cohérent. Il y a fort à parier que la population pauvre ne les occupera pas, au vu des charges et coût d'investissement impliqués. Ces quatre tours devraient donc, à terme, introduire une population plus aisée dans le quartier, ce qui favorisera la mixité sociale, mais qui risque aussi d'accentuer la pression immobilière sur les quartiers environnants en incitant les promoteurs privés à tirer parti des nouvelles infrastructures.

On remarquera enfin, que le projet s'inscrit grosso modo dans la perspective de l'EF. Seule l'aménagement des berges est en contradiction sensible avec ses propositions. L'aménagement d'une voie carrossable tout le long du canal, tel que réalisé ici est le reflet des desiderata des autorités mais non celui de l'étude qui préconisait un parc linéaire, beaucoup plus séduisant et sans doute mieux approprié. La priorité dans cette zone n'est-elle pas de donner plus d'espaces aux activités récréatives et au petit commerce informel plutôt qu'à la circulation au vu des équipements existants aux alentours?

Analyse socio-économique

L'approche participative

Une critique souvent entendue au sujet de l'approche participative est qu'elle allonge considérablement la genèse d'un projet. Dans le cas présent, des consultations furent organisées par VeT, à différents stades du processus, afin d'obtenir un consensus sur les désirs de la communauté et d'expliquer, maquettes à l'appui, les différentes alternatives offertes. Par exemple, du type, de la forme et de la taille

⁸⁴ Charles Correa; Projet 'Appartements Tara', 160 unités construites sur quatre à cinq niveaux entre 1975 et 1978 à New Delhi.

⁸⁵ Riken Yamamoto et Field Shop; 'Projet Hotakubo Housing', 110 unités construites sur cinq niveaux en 1999, Kumamoto, Japon.

des portes d'entrée des logements, qui furent longtemps débattus, de la possibilité d'aménager des mezzanines et de la largeur des coursives. Ces consultations s'étalèrent sur une période de huit mois; délai relativement court au regard des procédures d'approbation qui prirent près de quarante-deux mois⁸⁶. Durée certes dommageable pour une population en attente d'être relogée mais aussi pour les finances de la Ville, dès lors que la spéculation avait fait entre-temps s'envoler les prix du terrain.

Pas question ici de laisser à la population le soin de concevoir le projet mais de lui donner simplement l'occasion de débattre avec les architectes des idées émises par les uns et les autres en lui donnant les moyens d'appréhender des concepts abstraits d'organisation spatiale. Il s'est donc plus agi ici de la mise en place d'un processus de coproduction que de participation pure. Les auteurs sont en effet restés maîtres de la cohérence du projet tout en veillant au mieux à tenir compte de l'avis des futurs habitants.

Durant la phase de mise en œuvre un comité de suivi du chantier fut mis sur pied. Il permit d'améliorer sensiblement la qualité d'exécution par un compte rendu journalier d'activité aux ingénieurs et favorisa l'appropriation du projet par certains membres de la communauté. Cette participation, au demeurant symbolique, est à considérer comme une percée majeure dans le mur de paternalisme dressé par les autorités autour de ce genre de projets.

Sondage d'opinion post-projet

L'enquête d'opinion réalisée courant 2005 met en avant la satisfaction globale des familles. Elles étaient heureuses d'avoir été relogées sur place, de voir leurs conditions sanitaires et de confort améliorées. Elles exprimèrent aussi leur satisfaction devant la convivialité développée dans le nouvel ensemble grâce notamment aux divers espaces de rencontre et d'échange. La largeur des corridors était épinglée comme élément positif, favorisant le débordement d'activités économiques privées sans pour autant obstruer le passage. Ce dispositif permet d'une part de donner à voir la ville à ses habitants par les perspectives qu'il offre, mais aussi à mettre en scène la vie de ces derniers au profit des passants. Notons enfin, que la population était également satisfaite du système d'adduction d'eau et de son tarif⁸⁷.

Certains éléments d'insatisfaction furent également identifiés. Dans les étages notamment, certains foyers se plaignaient de la forme d'un toit qui ne protégeait, ni des intempéries ni du soleil, le faîte de la façade et la dernière coursive. Cette critique contraignit le PMU 415 à ajouter une plate-forme, comme mentionné plus haut. Les foyers d'origine chinoise désapprouvaient l'agencement des appartements en alternance, où pièce d'eau et toilette de l'étage supérieur étaient placées juste au-dessus de la pièce de vie de l'appartement inférieur, et donc de l'hôtel des ancêtres; distorsion importante aux règles de géomancie. Certains foyers se plaignirent également de l'importante consommation des chasses d'eau⁸⁸ et de l'éclairage des corridors, jugé peu économique. Ces deux derniers indicateurs soulignent cette obsession de réduire tous les coûts de fonctionnement d'autant que l'absence d'un règlement fixant les modalités de la future maintenance des bâtiments augmentait encore la crainte de voir grimper les charges. Un autre manquement concernait le foisonnement des antennes de télévision provoqué par l'absence du câble trop cher pour être considéré⁸⁹ et l'absence d'alternative collective dans la conception du projet. Dernier constat enfin, 20% des foyers disposaient d'un espace plus petit qu'originellement prévu; essentiellement ceux situés au rez-de-chaussée, provoquant, dans quelques cas, l'éclatement du foyer. On le voit ici, le manque de flexibilité engendrée par cette typologie peut être dommageable à la cohérence familiale, du moins celle des foyers les plus nantis. Plus globalement, on regrettera que certains enseignements tirés des enquêtes préliminaires ne furent pas pris en considération; ainsi de l'inutilité de la maison communautaire, confirmée à l'usage.

Coût des logements

Le prix de vente moyen d'un appartement fut de 7.945US pour les blocs A1 et A2 et 9.475US pour le bloc B, situé en front de canal, alors que le coût de construction, hors terrain et infrastructures était de 7.250US; des montants élevés s'ils venaient à servir de référence dans une stratégie globale de relogement de la Ville. Un mécanisme de subsides croisés permit de diminuer le prix de vente des appartements les plus petits situés au dernier étage grâce à une majoration du prix des plus grands du rez-de-chaussée. Ainsi les unités du dernier étage du bâtiment B furent vendues pour 4.746USD, soit 128,9US par mètre carré, à bas prix par rapport au marché. Ces prix furent calculés par le Département des Finances (DdF) en fonction de l'estimation d'un coût global de 31 milliards de dongs, hors

⁸⁶ Les plans furent approuvés en août 2002 par le BAC, mais l'acquisition des terrains prit seulement fin début 2005.

⁸⁷ Le prix est de 4.000VND/m³, l'électricité pour la pompe incluse.

⁸⁸ Les premières esquisses du projet prévoyaient de récupérer les eaux pluviales pour cet usage. Mais les réservoirs en sous-sol et le dédoublement du système d'adduction impliqués incitèrent les concepteurs à en faire l'économie.

⁸⁹ La connexion est de 500.000VND par foyer contre 100.000 VND pour une antenne classique.

compensations, et inférieurs de 20% au cours du marché, ratio également considéré dans le cadre d'autres projets de relogement.

Tableau 4.10: Répartition des prix par étage

Etage (VND)	Block B			Block A1				Block A2	
	Surf (m ²)	Nbre	Prix/m ²	Surf.	Nbre	Prix/m ²	Surf.	Nbre	Prix/m ²
1	53,6	6	4.950.000	36	6	4.400.000	32	9	4.400.000
2	44,6	7	3.000.000	36	6	3.000.000	32	9	3.300.000
3	44,6	7	2.420.000	36	6	2.200.000	32	9	2.200.000
4	36,8	7	1.870.000						
Moy.	44,9		3.060.000	36		3.200.000	32		3.300.000

Pour compléter le montant des compensations perçues, cinquante-huit des septante-deux familles contractèrent un emprunt à un taux de 0,55% remboursable en 10 ans. Une des grosses critiques de la population par rapport à cet emprunt fut que son remboursement variât suivant le cours de l'or. Hélas, la valeur de celui-ci n'a cessé de croître au cours des deux dernières années, entraînant celle des mensualités.

Les supports socio-économiques

Comme nous l'avons vu, le relogement est dommageable aux activités professionnelles issues du secteur informel. Proximité avec la rue et flexibilité des espaces ayant disparu, il devient difficile de développer une activité économique dans le nouveau logement. De plus, les coûts entraînés par l'achat du bien et les charges auxquelles les familles sont soumises, grèvent leurs revenus. Il était donc essentiel de mettre en place un dispositif visant à augmenter ces derniers. Une première avancée dans ce sens fut d'intégrer les KT 3 et 4 dans le processus de relogement et d'assurer leur légalisation. Ce mécanisme leur donna en effet accès à tous les avantages sociaux du statut de résident. Moyennant quoi un programme d'épargne-crédit similaire à celui du quartier réhabilité fut développé dès le début. Il permit aux familles d'accroître leur épargne et diversifia leurs sources de revenus avant relogement. Il favorisa aussi la solidarité communautaire tout en traçant un excellent canal de communication entre la population et l'équipe du projet. Pour favoriser le développement d'une activité économique à proximité du site et stabiliser les rentrées financières des foyers, en réponse aussi aux demandes formulées par la population lors des enquêtes préliminaires, il fut décidé d'implanter un marché, équipement qui correspondait aux besoins du quartier. Mais ces divers appuis n'ont pu éradiquer tous les dommages collatéraux du relogement, tels la perte du travail, l'augmentation significative des niveaux d'endettement et l'accroissement des dépenses familiales⁹⁰.

Le marché nouvellement nommé 'Phu Hoa' – nom d'un petit temple taoïste détruit dans le cadre du projet – n'entra en fonction qu'en février 2007, soit près de deux ans après le relogement. La rédaction par les autorités du district d'un règlement le concernant et la définition du montant des taxes y afférentes fut lente et fastidieuse; sans compter avec d'autres retards dus à des aménagements exigés par les autorités⁹¹, notamment la transformation des ateliers de production et kiosques de vente. Toutes les familles expropriées ont bénéficié d'un accès à une échoppe, à l'exception de celles relogées dans un rez-de-chaussée, celles qui avaient reçu des compensations trop élevées et celles qui, depuis avaient revendu leur bien⁹². Il était prématuré d'évaluer le succès du marché un mois après son ouverture, époque de la dernière enquête de terrain de l'auteur. Quelques constats pouvaient cependant déjà être dressés.

Si toutes les familles éligibles avaient signé leur contrat de location⁹³ un peu moins de la moitié des étals étaient ouverts, l'autre moitié attendant que le marché fonctionne mieux pour investir, attitude qui irritait

⁹⁰ Chaque famille doit contribuer chaque mois à hauteur de 50.000VND aux frais de fonctionnement du bâtiment (collection de ordures, frais de fonctionnement de la pompe à eau, l'éclairage public...).

⁹¹ Il s'agissait de revoir le système de protection d'incendie, de raccorder à l'électricité les échoppes 'sèches' et de prévoir un compteur par groupes de cinq échoppes nécessitant un point d'eau. Il fut également décidé de remonter le niveau de certaines échoppes afin qu'elles puissent disposer d'un espace de stockage et d'aménager les ateliers de production en petits espaces de vente. Ces travaux coûtèrent plus de 7.000USD aux autorités du District.

⁹² Des 136 échoppes disponibles, 49 étaient réservées aux familles vivant dans les appartements, 44 à celles issues de BHH et 43 aux familles relogées par elles-mêmes ; 45 familles pour les diverses raisons exposées ci-dessus n'y eurent pas accès.

⁹³ Le contrat de location offre pour cinq ans le droit de vente pour un type spécifique de produit. La location des étals était de cinq millions de dong pour cinq ans pour les produits frais et de huit millions pour les cosmétiques, vêtements et les épiceries. Les kiosques aménagés dans les espaces initialement prévus pour les ateliers de production étaient proposés en location aux personnes extérieures au projet. Seules trois kiosques sur quarante-huit étaient ouverts en mars 2007 alors que dix autres avaient trouvés acquéreurs. Leur prix de location sur cinq ans était de huit à dix-huit millions de dong. Le contrat offrait une période de grâce de un an et fixait le montant des mensualités auxquels il fallait encore ajouter le ramassage des ordures et des taxes sur les revenus.

les premiers craignant, à raison, que le marché attire moins de clients suite au nombre d'échoppes restées fermées. Cette anecdote illustre bien toute la difficulté de lancer une nouvelle activité économique. La question la plus épineuse était soulevée par les foyers de BHH qui, s'ils appréciaient l'acquisition d'un droit d'accès à une échoppe, hésitaient légitimement à investir, n'étant pas sûrs que les faibles bénéfices générés suffiraient à couvrir les coûts de transport. Ils pointaient aussi du doigt la difficulté logistique engendrée par la distance entre le lieu de vente et celui de vie – donc la question du stockage. Dès lors, beaucoup envisageaient de louer informellement leur espace – au prix estimé de six cent mille dôngs par mois – à un membre de la famille élargie demeuré dans le quartier 11.

Les personnes interrogées se plaignaient de ne plus disposer des fonds nécessaires pour investir dans ce commerce ou de travailler à perte. Elles pointaient également du doigt le retard pris par le déplacement des activités portuaires vers les pontons en face du marché expressément conçus à cet effet, empêchant l'effet de synergie recherché et l'accroissement du passage. Ce déménagement fut régulièrement postposé depuis la fin des travaux suite à une mésentente entre les différents échelons de l'administration, chaque niveau refusant de prendre l'initiative d'officialiser par le déménagement une activité encore informelle, redoutant les éventuelles réactions des autres échelons. Face à cet ensemble de circonstances beaucoup de vendeurs interrogés reconnaissaient travailler à perte, tout en concédant qu'il fallait du temps pour attirer les clients.

Quant aux ateliers prévus pour la production, les autorités finirent par en refuser l'ouverture au nom des mêmes craintes de régularisation d'activités informelles. Ils furent donc aménagés en 48 espaces de vente de toutes tailles. On voit ici à nouveau combien le secteur informel, s'il est toléré dans la sphère privée, n'est pas reconnu et encore moins soutenu par l'administration dans la sphère publique.

Figure 4.14: Les étals du marché



Kiosque

Etal de produits frais

Analyse environnementale et indice de développement durable

Le principe constructif des immeubles est classique: ossature de béton, remplissage de briques couvertes d'un cimentage peint, claustras de terre cuite, carreaux de ciment au sol, tôles ondulées en toiture. En dépit du concept novateur du projet, aucune originalité n'est donc proposée; étant établi en postulat, dès l'origine, qu'un mode de construction connu de tous, serait aussi le plus économique. Ne pouvant se permettre des techniques complexes parce que coûteuses, l'opportunité créée de rechercher du côté des technologies appropriées fut manquée.

Figure 4.15: Signes d'appropriation des appartements



Façade repeinte et recarrelée par unité de logement

Rez commerciaux réaménagés

Suivant la logique de L. Kroll, une première piste eût été de garder la structure de béton et de confier aux futurs occupants la charge de son remplissage. Pour ce faire, la terre crue ou le bambou auraient été des matériaux intéressants à utiliser. Sans doute risquaient-ils d'être jugés trop rétrogrades par la population par leur connotation 'rurale'. A la rigueur, l'emploi de certains matériaux recyclés aurait pu être exploré, à condition que leur emploi soit strictement contrôlé. Mais il y a fort à parier que l'éclectisme qui en eût résulté, l'apparence d'un bidonville vertical, aurait heurté les canons de modernité des nantis. Un deuxième axe de recherche plus réaliste aurait été l'amélioration des performances de certains matériaux, telle la brique, dont les techniques de production pourraient être revues afin d'éviter le cimentage et la peinture. La couverture des toitures était un autre champ d'exploration, la tôle ondulée n'étant pas la panacée au vu de la surchauffe qu'elle induit. L'absence d'exploration dans ce domaine fut une occasion manquée pour un projet qui se voulait pilote. Mais, le conservatisme administratif et culturel ambiant a sans nul doute dissuadé les concepteurs de porter sur la table des discussions un nouveau sujet de controverse.

L'observation des bâtiments après deux ans révèle deux faits contradictoires: le premier est que la peinture se dégrade rapidement alors qu'aucun budget ne serait disponible pour une remise à neuf. Les bâtiments construits par la Ville démontraient eux une meilleure résistance au temps, le granito vieillissant bien. Le deuxième fait est que contrairement aux autres immeubles étudiés, une forte appropriation physique était remarquée dans le projet du PMU 415, certains foyers ayant repeint la façade de leur appartement, d'autres l'ayant carrelée, initiatives que la rugosité du granito ne permet pas. Cette différenciation est positive puisqu'elle souligne l'appropriation du lieu. Pour Schoonbrodt, sociologue belge qui s'est beaucoup penché sur la question du logement social, cette dernière permet à l'utilisateur d'adapter son logement à son besoin et le faire sien. Tout processus de transformation est donc socialement intéressant à observer car, selon l'auteur, la satisfaction par rapport au logement repose sur la possibilité offerte par ce dernier d'être approprié selon les modèles culturels de ses habitants⁹⁴. En ce sens les modifications observées dans les appartements du quartier 11 sont encourageantes. Pour les promouvoir tout en assurant la durabilité de l'immeuble, une solution aurait été de couvrir d'une simple peinture les façades accessibles des appartements, afin de permettre ces aménagements, et d'utiliser un parement plus durable comme le granito ou la brique apparente sur toutes les autres surfaces, notamment celles des communs.

L'organisation des espaces concourt au rafraîchissement des appartements: leur agencement traversant, la maximalisation de la ventilation naturelle par des jeux d'ouvertures en terre cuite; les fenêtres sans carreaux protégées par des volets de bois, les faux plafonds ventilés au dernier étage y contribuent, alors que volets, terrasses et coursives font office de brise-soleil. Ces agencements auraient pu être renforcés par des mécanismes de rafraîchissement par ventilation naturelle expérimentés dans d'autres pays, à commencer par le principe du puits 'canadien' ou 'provençal'⁹⁵ ou de cheminées de ventilation de certains pays africains. A défaut de ces techniques, le souci d'esthétisme a parfois pris le pas sur le confort thermique; le problème de la toiture a déjà été évoqué, l'absence de protection solaire d'espaces extérieurs destinés à accueillir des activités socio-économiques est une autre fausse note. L'approche écologique a aussi dû être mise entre parenthèses face aux contraintes économiques. L'abandon de la collecte des eaux pluviales pour l'alimentation des sanitaires en est un exemple; l'absence de source de production énergétique en est un autre. Il aurait en effet été possible de poser des panneaux solaires pour alimenter en électricité les communs ou pour chauffer l'eau des sanitaires, des équipements largement utilisés aujourd'hui en Inde ou en Chine, et donc relativement abordables. Malgré tout, de tels dispositifs, peut-être été trop onéreux pour des logements sociaux, auraient entraînés des problèmes de maintenance, mais au moins auraient-ils été introduits au Vietnam. L'emploi d'éoliennes aurait pu être un autre axe de recherche au vu des forts courants qui ventilent la ville. On voit là l'importance et l'urgence de recherches scientifiques visant à abaisser le coût des énergies renouvelables et leur expérimentation dans une région disposant de tous les atouts pour les rentabiliser.

Par contre la gestion des déchets solides a été bien organisée. Des zones de stockage mises à disposition des foyers à intervalles réguliers sont destinées à une collecte journalière. Pour ce qui est du marché et des activités portuaires, grands producteurs de détritiques, la collecte de ceux-ci devrait pouvoir être gérée via un dépôt situé à équidistance entre les deux équipements. Quant aux eaux usées, en attendant qu'un collecteur soit installé, les fosses septiques sont directement raccordées au canal. Aucune amélioration sensible n'est donc à espérer de ce côté-là avant quelques années.

⁹⁴ SCHOONBRODT, R., "Sociologie de l'habitat social", 1979, p. 69

⁹⁵ Il s'agit de faire passer une tuyau de ventilation à une profondeur de 2m sur une longueur de 40 mètres; l'air naturellement rafraîchi par la température constante de 15 à 18°C du sol à cette profondeur est envoyé vers les pièces par une ventilation mécanique.

Par la mise en place d'un même type d'infrastructures et d'une même approche participative, beaucoup des points positifs du projet de réhabilitation du quartier 11 restent applicables dans le cas présent. Mais, comme nous l'avons vu, l'approche reste classique, sans expérimentation particulière visant la production autonome d'énergie ou l'introduction de matériaux et de technologies plus respectueux tant de santé que d'environnement. En effet, pour répondre au respect de l'environnement, le projet s'est focalisé sur l'assainissement en oubliant transport, filière durable de production de matériaux de construction, y compris le bois, technologie alternative... Au moins, contrairement au premier projet pilote, les berges furent traitées, l'élargissement du canal concourant à son assainissement, à la réduction des inondations et à l'extension du transport fluvial, trois éléments positifs d'un point de vue du développement durable. Et si les aspects positifs de la réhabilitation méritent pas d'être loués ici, certains concepts bioclimatiques furent cependant intégrés dans la conception des nouveaux logements qui permettent d'espérer que les familles pourront se passer à l'avenir de conditionnement d'air même lorsqu'elles en auront les moyens. La faible densité et la sous-utilisation des terrains que le projet entraîne restent critiquables pas uniquement d'un point de vue économique mais aussi en termes d'écologie. On aurait pourtant pu atteindre ce but sans nécessairement accroître de beaucoup l'emprise au sol. Mais les espaces dégagés laissent la place à des espaces publics minéraux ou verts bien conçus, un atout du projet qu'il convient de préserver. De même, la faible hauteur des bâtiments évite l'emploi d'ascenseurs et favorise les échanges sociaux par le déploiement de coursives généreuses.

Ici, aussi, l'intérêt de l'approche intégrée est démontré: chaque activité contribue au renforcement des effets des autres: toutes concourant à l'amélioration des conditions du cadre de vie. Il ne faut pas oublier dans notre bilan l'importance des supports socio-économiques qui devraient permettre à ces populations d'assumer financièrement le saut qualitatif offert, même si les autorités ont quelque peu brisé l'élan du projet dans sa recherche de réduction des coûts. Si le principe de précaution fut négligé, on saluera toutefois l'approche participative assimilable à de la coproduction qui a contribué à la responsabilisation des divers acteurs, même si elle restât encore partielle. Cette approche est donc perfectible, le discours auprès de la Ville n'ayant pas trouvé suffisamment d'écho pour faire de la population un partenaire à part entière. Malgré certains manquements, ces diverses avancées, pas toutes couronnées de succès, respectent les principes du développement durable et justifient un indice évalué à 1.275 selon la grille du SBSE révisée.

Les leçons à tirer

En dehors des points précédemment cités, notons qu'un dialogue avec la communauté a pu être instauré par l'intermédiaire de travailleurs sociaux dont le rôle fut utile non seulement pour défendre les droits des plus démunis et diversifier leurs sources de revenus, mais également pour servir certains intérêts de l'Autorité. C'est en effet grâce à une communication optimisée par leurs soins, mais aussi par des compensations décentes, encore qu'insuffisantes, et des alternatives de relogement acceptables qu'aucune éviction forcée n'a été nécessaire, contrairement à la plupart des projets publics de relogement. Consultation et participation populaires permettent donc d'atteindre de meilleurs résultats.

Même si l'incidence néfaste d'un projet de relogement sur les revenus de ses habitants n'a pu être qu'atténuée par l'effet des supports socio-économiques, un aboutissement d'importance est bien l'intégration des illégaux dans le processus par le biais de leur légalisation, avantage substantiel qui contrebalance en partie les inconvénients engendrés. Même si cette légalisation accompagnée d'un droit de propriété, renforcent la distorsion entre les prix à l'achat et valeur de marché et augmentent le risque de revente. Ainsi, trois transactions étaient déjà enregistrées début 2006 malgré les efforts des travailleurs sociaux pour les prévenir. C'est donc que les modalités administratives prévues durant les trois premières années sont inefficaces pour les interdire. Le système de la copropriété pourrait renforcer par un montage légal l'effet dissuasif souhaité. Notons toutefois qu'un an plus tard, aucune nouvelle transaction était enregistrée.

La participation plus grande de la communauté tout au long du processus n'a pas oblitéré son statut de bénéficiaire sans pour autant lui conférer toutes les prérogatives d'un acteur à part entière. Remis dans la perspective de l'échelle de 'participation communautaire' de Arnstein⁹⁶, exposée dans la deuxième partie du travail, le niveau du 'pouvoir donné au citoyen' n'a pas été atteint. Compte tenu de la structure politique actuelle, l'extension de son rôle dans le processus décisionnel reste hors de portée. Mais plutôt que de défendre une approche néo-populiste, le projet a mis en place une approche pragmatique de coproduction au sein de laquelle la cohérence spatiale et esthétique du projet était assurée par des auteurs ouverts au dialogue avec les futurs usagers. Si les avantages qu'une telle approche procure par une meilleure cohérence entre offre et demande ont été démontrés, à force de vouloir se faire l'avocat

⁹⁶ ARMSTEIN, S., R., "A Ladder of Citizen Participation," 1969, pp. 216-224

de la population le projet a délaissé le point de vue des autorités, à savoir la volonté d'une plus grande densité. Exigence peut être en contradiction avec les principes de dé-densification du schéma directeur, mais logique eu égard à la valeur du foncier et à la politique de préservation des terres. Ainsi en menant à terme certaines de leurs idées les responsables du projet firent preuve de ténacité, parfois au point de se montrer eux-mêmes trop rigides, manquant alors l'opportunité de démontrer que le logement collectif bas peut aussi offrir une haute densité de population, sans pour autant être dépourvu de qualité architecturale.

Le logement collectif est-il finalement une solution adaptée au logement des démunis? Le projet a bien tenté de jouer sur les compensations et les subsides d'une part, sur le coût de construction d'autre part, pour en faciliter l'accès à la population précarisée, mais le fossé entre compensations reçues et coût des biens demeure important et conduit à l'endettement des foyers. Si le projet n'est pas parvenu à réduire suffisamment ses coûts, le refus de certaines propositions introduites par le PMU n'y est pas étranger, du moins en partie. N'ayant pu aller au bout de la logique de son expérimentation, la faisabilité de certaines recommandations n'a pu être démontrées.

Même si un effort a été consenti pour apporter un maximum de flexibilité dans l'utilisation des espaces tant intérieurs qu'extérieurs, les appartements restent peu adaptés à la plupart des activités professionnelles. Aussi bien la production que la vente réclament une liaison à la rue. La verticalité entraîne inévitablement une spécialisation des espaces. Il est significatif que le projet ait pensé à offrir des espaces de rangements au rez-de-chaussée ou à élargir les coursives pour permettre le développement de certaines activités, mais sans pour autant parvenir à la même flexibilité que l'habitat traditionnel. Si toutes ces adaptations sont louables, elles ne répondent finalement que partiellement au mode de vie de la population cible.

2.2.3 Analyse comparative

En quoi le projet de relogement 415 diffère-t-il le plus des initiatives de la Ville? On retiendra en premier une meilleure attention à la population et à ses conditions de vie. La sensibilité architecturale et urbaine, révélée dans les espaces tant privés que publics, offre aux utilisateurs plus de polyvalence, une meilleure appropriation et l'émergence de plus de convivialité alors que le projet tente par son organisation spatiale à répondre à des manquements du quartier dans lequel il s'insère et à aller au-delà de sa programmation: il améliore tant l'accessibilité du quartier et apporte une série d'équipements collectifs indispensables à tout le voisinage. Par une meilleure écoute d'une population, il y a eu encore rurale, on lui assure des espaces qui répondent mieux à ses us et coutumes. De plus, alors qu'un peu plus de la moitié seulement de la population était inscrite dans le processus de relogement de NLTN, le PMU 415, à travers ces deux options de relogement en inclura 70%.

Tableau 4.11: Prix de vente/m² officiels de divers projets de relogements en dongs (X1.000)

Etage	Quartier 11 PMU 415, D. 6 2004				Bui Minh JBIC, D. 8 2003		Binh Dang JBIC, D. 8 2003		TN Duat JBIC, D. 1 2001		Hung Vung JBIC, D. 6 2001		Tan Hoa JBIC, D. 6 2001		Ngo Tat To NLTN D.BT 2001	
	Surf	Bc B	Surf	Bc A	Surf	Prix	Surf	Prix	Surf	Prix	Surf	Prix	Surf	Prix	Sur	Prix
1	53,6	4.950	36	4.400	66	5.000	70	6.000	68	6.000	70,5	4.000	70	5.000	75	3.869
2	44,6	3.000	36	3.000	66	3.750	70	4.500	68	4.550	71,5	3.000	56	2.600	75	2.149
3	44,6	2.420	36	2.200	66	3.250	70	3.900	68	3.900	71,5	2.600	56	2.300	75	2.149
4	36,8	1.870			66	2.750	70	3.300	68	3.350	71,5	2.200	56	2.000	75	2.042
5					66	2.250	70	2.700	68	3.150	71,5	1.800	56	1.600	75	1.956
6									68	3.050	71,5	1.700			75	1.870
7									68	2.850					75	1.784
8									68	2.700					75	1.719
9									68	2.550					75	1.655
15															75	1.289
Moy.	44.9	3.060	36	3.200	66	2.750	70	4.080	68	3.566	71	2.550	58.8	2.700	75	2.048
Rang	4		3		5		1		2		7		6		8	
Prix VN	137.394		115.200		181.500		285.600		242.488		177.500		158.760		153.600	
US	9.475		7.945		12.517		19.696		16.723		12.241		10.949		10.593	
Rang	7		8		3		1		2		4		5		6	

Quant aux prix de vente par mètre carré, le tableau ci-dessus dresse le comparatif des divers projets classés suivant les années d'approbation du prix de vente par le DdF. Il est riche de leçons; on voit ainsi que le prix de vente par mètre carré officiel des années 2003-2004 est en moyenne 16,9% plus cher que celui de 2001, une augmentation qui couvre uniquement l'inflation. Ce point démontre qu'en dépit des dires du Département selon lesquels ces prix étaient inférieurs de 20% au cours du marché, ils ne suivaient pas dans les faits l'évolution de l'immobilier. Ils furent donc définis suivant des contingences administratives soucieuses d'équité sociale et non par la loi du marché. A titre de comparaison, suivant

une enquête réalisée par l'auteur en 2004, le prix par mètre carré d'une maison de 52 m² en moyenne, légalisée et située dans une allée du quartier 11 de quatre mètres de large variait entre 7,8 à 8,5 millions VND/m², un prix entre 36% et 41,7% plus élevé que celui d'un appartement du rez-de-chaussée du bloc B.

Ce tableau confirme ensuite la diversité et la petitesse des appartements du quartier 11 par rapport aux autres projets. Ainsi, s'il n'est pas particulièrement avantageux en valeur absolue par mètre carré, le prix de vente des appartements fut bien inférieur aux autres; soit avec une différence de 31,2% à 42,4% entre le prix moyen d'un appartement proposé par la Ville, soit de 199.908.000 d'ongs, et ceux du projet 415 suivant les blocs. Si le projet du PMU n'est donc pas parvenu à abaisser les prix au mètre carré, les surfaces réduites ont permis de réduire sensiblement les prix de vente. Si les populations sont toujours obligées d'emprunter, l'analyse économique comparative des différents projets du PMU devrait nous dire s'ils sont parvenus à éviter leur paupérisation.

Notons enfin que si les projets de la Ville étudiés dans le cadre de cette analyse offraient une plus grande densité à l'hectare que dans le projet 415, ils péchaient par l'absence d'espaces publics offerts et le manque de volonté d'accroître l'accessibilité des quartiers, deux objectifs pourtant inscrits dans le schéma directeur de la Ville, que le projet 415 s'est lui efforcé de considérer. Bien que ce dernier ne s'inscrivit dans un grand dessein à l'échelle de la ville, ou ne fût-ce que du District, concédons qu'il tenta au moins d'aller au-delà de sa programmation et d'inclure dans sa réflexion la problématique de son quartier, attitude qui le rapproche de la définition du projet stratégique.

2.3 Les projets de terrains viabilisés

2.3.1 Les Projets de VeT dans le district 2

Le concept de parcelles viabilisées n'est pas neuf à HCMV. Ce type de projet s'est diversement développé depuis le début des années nonante par l'action tant du secteur privé que public mais la taille des parcelles les prédestinait essentiellement aux classes moyennes et supérieures. VeT fut la première à assigner ce mode de logement à la couche défavorisée. L'ONG française a réalisé, en collaboration avec le District 2, deux projets distincts de parcelles viabilisées, l'un dans le quartier de Binh Trung Tay (BTT), l'autre dans le quartier de Binh Trung Dong (BTD). Dans les deux cas la population fut impliquée dans la définition des priorités et des modalités de remboursement des emprunts. Le premier site proposait un projet classique de parcelles, conjugué à la mise à niveau d'un quartier existant. L'initiative vint du District lui-même qui voulait trouver une solution pour trente-cinq familles expropriées suite à l'élargissement d'une route. La réorganisation du site incluait le relogement in situ, les autorités voulant profiter de cette intervention pour améliorer les conditions du quartier sans porter préjudice aux familles. Les terrains ont été achetés par le District au prix de 21US/m² puis revendus comme parcelles à bâtir au prix de 103,5US/m². Aucune compensation directe ne fut demandée, les familles recevant gratis une partie de la parcelle viabilisée dont la surface moyenne de 70m² était au moins 10% plus petite que l'ancienne.

L'intervention de BTD réalisée entre 1999 et 2001 fut plus importante, cinquante-cinq foyers étant concernés. L'objectif des associations impliquées était d'aider les autorités du District, initiatrices du projet, à réorganiser un vaste terrain de 11ha occupé partiellement par des familles illégales afin d'y aménager un lotissement pour familles aisées. La population visée tirait son revenu soit du secteur informel, soit de l'agriculture, avec une moyenne par famille de 1,1 millions de d'ongs/mois. Après de longues négociations avec la population, l'option de parcelles viabilisées fut choisie en réorganisant le terrain afin d'y accueillir à la fois les anciens habitants et de nouveaux résidents, en réglant le partage du terrain à l'image de ce qui se fait en Thaïlande. Les familles purent soit acheter, soit louer la nouvelle parcelle pour dix ans tout en bénéficiant d'une assistance technique pour la construction de leur logement et d'un accès à un crédit préférentiel.

Les infrastructures furent réalisées en 2000 et les maisons l'année suivante⁹⁷. Le prix d'achat du terrain était similaire à celui du projet précédent. Les autorités équipèrent le site et l'ONG mit à disposition des familles le crédit au logement, l'assistance technique ainsi qu'une maison communautaire, faite d'un simple auvent permettant la célébration d'événements familiaux. L'absence de réseau d'adduction d'eau fut compensée par un forage profond lié à un petit château d'eau alimentant un réseau de distribution. Les maisons furent connectées au réseau électrique de la ville, chacune disposant d'une fosse septique reliée au nouvel égouttage.

⁹⁷ Le coût moyen du projet est de 79.000USD/ha ou 1.490US/ foyer.

Le crédit était de maximum mille septante dollars par famille, soit un plafond de 40% de la valeur de la maison à construire, à un taux d'intérêt de 0,7% par mois, remboursable en huit ans. Ce projet fut la première expérience réussie à HCMV de terrains viabilisés à destination des plus pauvres, ainsi que la première à offrir des crédits immobiliers à la population. Son principal atout résidait dans le fait que l'initiative avait été prise par les autorités locales qui, pour le coup, se montrèrent particulièrement proactives, permettant ainsi un assouplissement significatif des procédures administratives. Le District ne demanda d'ailleurs aucune autorisation à l'échelon supérieur pour un projet qui ne correspondait pas aux objectifs du Plan Particulier d'Aménagement de Thu Thiem, où aucune zone d'habitat n'avait été prévue pour les plus pauvres. L'initiative permit de réduire sensiblement les standards des infrastructures et donc leur coût. L'accord de l'agence en charge de la distribution d'eau dans le quartier put aussi être obtenu pour l'installation d'un réseau indépendant. Les fonds étant en partie libérés par le District qui acceptait en outre le principe de l'aménagement de routes de gravier de 3,5m de largeur.

Figure 4.16: Auto construction de maison du projet de parcelles de Binh Trung Dong de VeT



Source: VeT, 2000

Un rôle de médiation entre Autorité et population fut aussi dévolu à l'ONG et assuré par le biais d'animateurs lors de séances de débats et d'information. Grâce à sa morphologie et l'organisation d'un relogement groupé, le tissu social préexistant a pu être maintenu dans le nouveau quartier. Une part des activités antérieures a aussi pu être préservée, notamment le maraîchage et la culture florale. On a également pu observer l'ouverture de petits commerces et d'ateliers qui desservent, à la fois, clientèle de quartier et de passage, le site restant étroitement lié au réseau urbain. Le point négatif majeur est lié au cadre légal incertain dans lequel les acteurs du projet baignèrent depuis le début et qui ne garantit pas encore aujourd'hui à la population de rester sur place, n'étant ni légalisée ni officiellement propriétaire. Le site risque aussi, à moyen terme, d'être balayé par le projet Thu Thiem sans que la population ne reçoive des compensations proportionnelles aux biens perdus.

Ce projet a démontré qu'il était possible de réduire les coûts de construction jusqu'à 30US/m² grâce à la construction directe par les propriétaires. Le coût minimum est ainsi réduit à une moyenne de 2.140USD par maison. Mais le prix du terrain à BTD pouvant atteindre jusqu'à 800USD/m² en 2004, rendait l'opération impossible sans appliquer le principe de la location. Cette hausse de prix s'explique par l'effet d'annonce du projet du district 2 et la pression foncière induite – on voit là toute l'importance de choisir les sites de logements sociaux en dehors des zones à fort pouvoir attractif. Mais une période de location de dix ans est sans doute trop courte pour offrir suffisamment de sécurité aux familles qui semblent pourtant s'en accommoder, habituées qu'elles sont à vivre dans l'incertitude du lendemain.

Malgré différents mécanismes de soutien aux familles, on a constaté l'émergence de deux types d'emprunt: un premier, formel dans le cadre du projet, l'autre, informel auprès d'usuriers privés; tout ceci répondait à l'exigence d'un apport personnel de 40% du montant alloué. In fine, le coût du relogement atteint pour certaines familles 50% des revenus, ratio évidemment excessif. Un tel effort financier ne peut s'accommoder de périodes de revenus réduits, pourtant fréquentes dans le secteur informel. Confrontées à un tel étranglement financier, les familles les plus endettées n'ont d'autre ressource que la revente. Selon les enquêtes d'opinion celle-ci se décide à contrecœur et non dans un esprit de spéculation⁹⁸. Elle se fait au rabais – de l'ordre de 30 à 40% inférieure au cours du marché – parce qu'interdite durant une période de trois ans, et inscrite dans l'urgence. Le statut de terrain loué ne constitue pas un obstacle, car la transaction porte sur le bail et le permis de construire, l'acheteur spéculant, lui, sur la probabilité de légalisation ultérieure du foncier. La revente atteignait déjà 9% au bout de deux ans et 50% après quatre ans, pour un prix oscillant entre 4.100US et 8.800USD, avec une

⁹⁸ CASTIGLIONI, F., DEWAELE, L., NGUYEN, Q., V., "Les enjeux du relogement des zones d'habitat précaire...", 2005, p. 127

marge bénéficiaire pouvant atteindre 3.350USD. Ce montant laisse évidemment au vendeur les moyens de retrouver un logement décent après avoir épongé ses dettes. On le retrouvera donc dans de l'habitat précaire en bordure du site mais sur des terrains sans facilités achetées illégalement. Cette délocalisation de proximité ne les isole pas socialement et leur permet de préserver leurs activités originelles.

2.3.2 Le projet du PMU 415 dans le quartier de Binh Hung Hoa

Tableau 4.12: Fiche du projet de relogement du Q 11, D 6 – PMU 415 Phase 1				Foyer/ha	99
Surface	1,5 ha	Période		2001-05	
Location	Q. Binh Hung Hoa, D. Binh Tan ⁹⁹	Budget total		1.059.369USD	
Bénéficiaires	119 foyers	Coût/ha		706.246USD	
Revenu/F/mois	1,35 mi. VND	Coût/foyer		8.902USD	
Descriptif	1 école primaire de dix classes sur 0.5ha 119 parcelles viabilisées, dont 55 foyers du Q. 11 et 10 issus de la lagune, faisant face à une lagune aérée entourée d'un parc linéaire faisant office de zone tampon	Allées/ha		692m ² /ha	
		Allées/foyers		6,09m ² /F ¹⁰⁰	
		Usage du sol		Résidentiel: 53,2% Equip. public: 34% Circulation: 12,8%	
		IDD		1.125	

Description

Le premier objectif du projet de Binh Hung Hoa (BHH) était d'offrir une alternative de relogement acceptable tant financièrement que qualitativement à la population affectée par l'aménagement du quartier 11 du district 6. Le deuxième était de donner une nouvelle dynamique de développement à un quartier périurbain via l'édification de nouveaux équipements propres à le structurer. Ce deuxième site de relogement du projet PMU 415 est situé à huit kilomètres au nord-ouest du quartier 11, dans le district Binh Tan, district à l'époque encore rural en voie d'urbanisation rapide où il fut proposé d'utiliser un rare espace encore vierge pour le développement d'une lagune aérée destinée au traitement des eaux du canal Den. Le but était, d'une part, de répondre à un gros problème environnemental du district par un projet innovant et adapté au climat local, et, d'autre part, de soustraire une zone aux appétits des investisseurs. Ce projet s'inscrivait ainsi dans le schéma directeur de la Ville qui prévoyait, en cet endroit, l'aménagement d'un vaste parc (voir figure 4.7); rêve pieux au regard de la fièvre immobilière qui gangrenait la zone. En corollaire, le PMU 415 émit l'idée d'assurer la liaison entre ce projet d'ingénierie et le quartier résidentiel qui le cernait, par le truchement d'un parc linéaire et d'un nouveau front bâti sur un des côtés; un tel tronçon devait servir d'amorce à un développement futur à générer par l'initiative privée. Ainsi l'ensemble des activités du PMU 415 sur la zone comprenait: une lagune aérée de trente-trois hectares cernée d'un parc linéaire; cent dix-neuf parcelles viabilisées disposées sur un terrain de 1,5ha, y inclus une école primaire, et la réhabilitation des quartiers limitrophes.

L'intention initiale était de reloger là la population la plus pauvre du quartier 11; le prix du terrain au moment de l'identification du projet était en effet relativement bas, soit 180.000VND/m² ou 12,4USD. Le prix d'acquisition fut finalement aligné sur la valeur de terrains agricoles, soit 19,6USD/ m² en 2004. Le site environnant offrait l'avantage d'être suffisamment urbanisé que pour pouvoir offrir des possibilités d'emploi à la population délocalisée, comme le confirmait l'enquête des travailleurs sociaux. Cette stratégie de regroupement des projets pilotes permettait aussi de renforcer mutuellement leur impact et de faciliter les procédures d'acquisition des terrains. Sans doute d'autres auraient-ils été disponibles plus près du district 6 mais leur prix aurait été plus important encore. Les autorités du district Binh Tan se sont montrées très réticentes à l'idée d'accepter une nouvelle population; selon leur raisonnement, il revenait au District d'origine, de trouver en son sein, les terrains pour reloger sa population. Il fallut toute la force de persuasion du CPHCMV pour qu'elles acceptent cette délocalisation. La proposition du projet d'y inclure la construction d'une école emporta la décision, le quartier étant en demande d'équipements¹⁰¹.

L'organisation spatiale et le processus de mise en oeuvre

Le terrain disposé à l'est de la lagune se présente sous forme d'un 'U' inversé, la base la plus longue longeant la lagune, la barre nord étant réservée à l'école et la dernière venant se glisser au sein du tissu

⁹⁹ Le district de Binh Chanh qui incluait le quartier Binh Hung Hoa, a été divisé en deux dans le sens nord/sud, la partie est, appelée Binh Tan devenant district urbain, la partie ouest, a gardé l'appellation de Binh Chanh et reste rural.

¹⁰⁰ Les réseaux routier ne desservent pas uniquement les 119 nouvelles parcelles mais également environ 120 foyers préexistants. Tous les foyers sont pris en considération dans ce calcul, soit un total de 239.

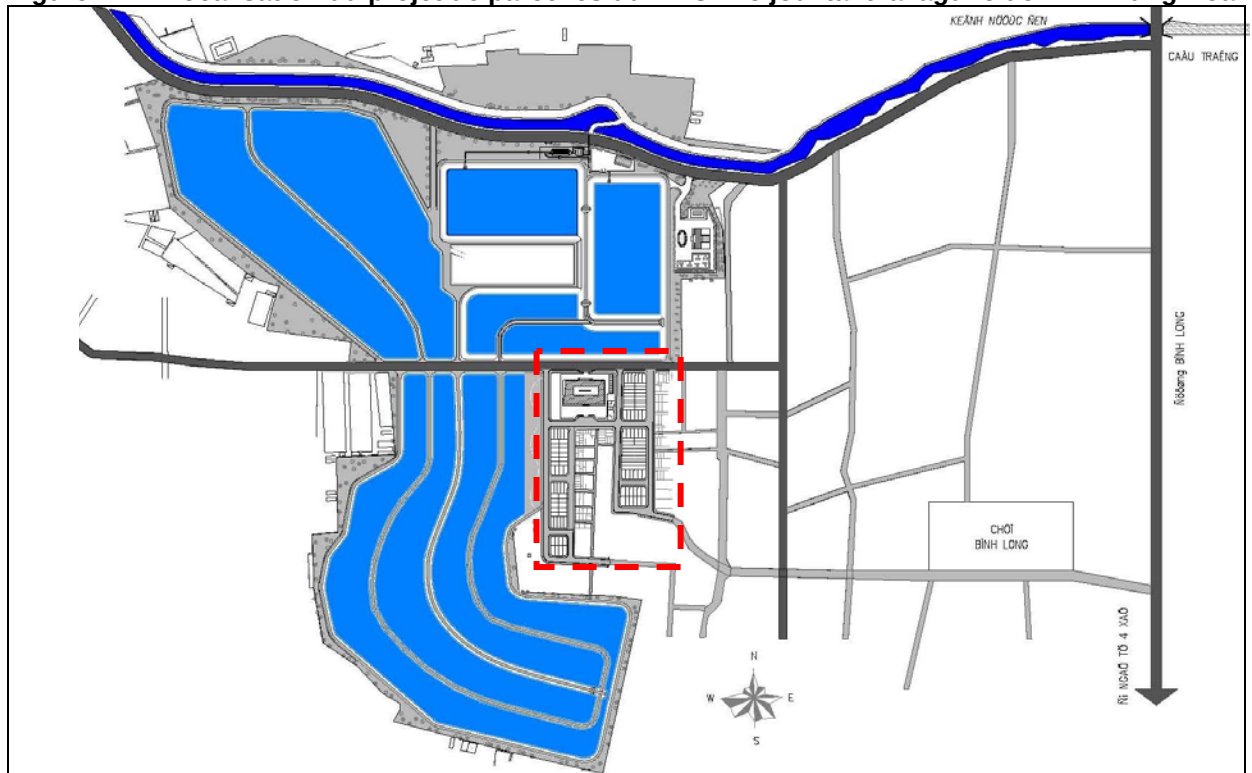
¹⁰¹ Le projet initial était de construire un marché, 64% de la population hôte le réclamant. Il s'agissait dans l'esprit du PMU de régulariser un marché informel qui a lieu quotidiennement au nord de la lagune à un kilomètre et demi du site de relogement. Il fut décidé par la suite que le projet corrigerait le manquement du CPD de financer une école primaire.

urbain existant. Ce dernier, composé de maisons en dur construites au début des années nonante, de manière illégale mais plus ou moins ordonnée. Des allées étroites de terre de deux mètres de large y alternent avec des routes dont peu étaient empierrées, le tout étant sujet aux inondations régulières du canal Den. La construction de la lagune a dès lors exigé de remonter au préalable le niveau du sol de plus de un mètre, ce qui n'était pas sans difficultés pour le raccorder au bâti existant. Un nouveau tronçon de route, inscrit dans le projet, traverse la lagune d'est en ouest à hauteur de l'école; il devrait rejoindre à terme, en longeant le canal Den, la route Binh Long, voie macadamisée la plus proche.

La volonté du projet était de rendre les parcelles les plus abordables possible. Il fallut donc trouver un point d'équilibre entre les exigences des autorités de disposer des meilleures infrastructures et la limitation du coût des investissements. On préconisa notamment la réduction de la largeur des voies d'accès secondaires à couvrir d'un matériau bon marché; une idée refusée par le BAC. Il fallut donc revenir au principe de cinq mètres de voie carrossable bordée de part et d'autre de trottoirs de deux mètres. Heureusement, les autorités finirent par accepter l'idée de paver uniformément toute la surface de certaines et de placer des casse-vitesse afin de limiter la circulation. Outre l'aménagement des voies d'accès, on remblaya, puis on équipa les terrains: raccordement électrique, égouttage et éclairage public. Le réseau d'adduction d'eau ne couvrait pas cette zone, il fut initialement prévu que chaque famille disposerait d'un puits profond individuel¹⁰². Les négociations avec l'autorité compétente permirent ensuite d'étendre le réseau jusqu'au site. Restait début 2007 encore à batailler pour que la population hôte puisse également profiter de ce nouveau service.

L'idée était de minimiser la taille des parcelles, mais le BAC refusa de considérer des plots de moins de 40m². Le PMU parvint cependant à faire accepter l'idée de parcelles de taille différente. Quant à la construction des maisons, elle devait être assurée par les foyers eux-mêmes. L'équipe technique du projet étudia cependant quatre types d'aménagement directement inspirés de la typologie du compartiment chinois qu'il proposa à la population sur base des principes suivants: les maisons devaient être bon marché et fonctionnelles, tout en permettant des possibilités d'extension verticales futures; elles devaient offrir un maximum de flexibilité dans l'aménagement des espaces; la typologie choisie devrait être inspirée de l'habitat traditionnel afin de répondre au mode de vie, à la culture et aux nécessités des activités socio-économiques traditionnelles; alors que les conditions minimums de confort, de qualité de construction, d'hygiène devaient être rencontrées.

Figure 4.17: Localisation du projet de parcelles du PMU 415 jouxtant la lagune de Binh Hung Hoa



¹⁰² L'investissement est de l'ordre de cent dollars par famille.

Evaluation urbaine et architecturale

La forme en U du terrain permet d'intégrer le nouveau bâti à l'ancien et de faire profiter ce dernier d'une partie des nouvelles infrastructures. Malheureusement, il ne fut pas prévu lors de la conception de remonter le niveau des allées intérieures existantes et de mettre à niveau leur système de drainage. Plus de cent cinquante maisons subirent alors des inondations, suite à la remontée des terrains du site en construction, générant un sentiment d'hostilité à l'égard du projet, poussant même une vingtaine de foyers à rehausser le niveau de leur maison à leurs propres frais. Finalement le PMU 415 décida en 2005 de remonter les allées incriminées, moyennant une contribution de 440.000 de dôngs par foyer et de donner accès à cent douze familles à un emprunt de maximum dix millions, remboursables en trois ans pour la rénovation de leur logement. Un autre motif d'insatisfaction du voisinage fut son exclusion dans le processus de consultation, se trouvant ainsi mis dans une situation de fait accompli face à des décisions auxquelles il n'avait pas pris part. Ainsi ne s'est-il jamais considéré comme partenaire à part entière, d'où cette hostilité latente. Une fois le problème d'inondation résolu, la situation se décrispa et débuta alors une phase d'intégration sociale des nouveaux arrivants. Selon les travailleurs sociaux, l'interpénétration physique du nouveau quartier dans l'ancien y contribua, forçant les populations à se côtoyer.

Figure 4.18: Plan des parcelles et maisons en front de lagune



Force est de constater que le nouveau parcellaire est plus grand que celui des quartiers limitrophes nés d'une urbanisation spontanée. Les parcelles originelles varient en effet entre 15 et 30m². L'idée du projet, même si encore trop généreuse, de mettre à disposition des parcelles de 32m² était donc en phase avec les pratiques usuelles d'une population laissée à elle-même. Constat d'ailleurs confirmé par l'enquête sociologique conduite après exécution où il apparaît que 21% des foyers se seraient satisfaits de parcelles plus petites, car plus abordables. On voit à nouveau combien il est difficile de faire coïncider les aspirations des autorités avec les moyens financiers des populations. Si toutes escomptent évidemment vivre dans un logement décent, seule une fraction peut y prétendre; évidence pourtant difficilement admise par des autorités soucieuses de ne pas fractionner le parcellaire pour un double motif; le premier étant de limiter la densité du quartier, le deuxième de garantir son évolution sur le long terme, des terrains trop petits n'étant pas propices aux opérations immobilières.

La majorité des familles n'avaient pas d'expérience dans le bâtiment. Toutes redoutaient donc les tâches administratives et la responsabilité de la supervision de travaux qui leur incomberaient, sans

parler de l'idée de l'auto construction. Ceci explique peut-être le faible engouement pour cette méthode, soit 18% seulement, alors que 29% des foyers s'étaient déclarés prêts à construire leur maison par eux-mêmes avant relogement. La majorité préféra le concours d'hommes de métier, voire d'entreprises de construction¹⁰³. Les familles ayant fait appel à ces dernières furent mécontentes du travail fourni, à la différence de celles qui ayant fait appel à des travailleurs semi-professionnels ou ayant construit elles-mêmes leur logement; une illustration de la qualité médiocre des entreprises générales. Dans ces deux derniers cas, l'assistance technique offerte par le projet fut particulièrement appréciée.

In fine, douze maisons disposent de deux étages, deux sont sur trois niveaux, le solde étant de plain-pied. Leur esthétique est sans caractère particulier, mais correspond au goût local. Rien ne la différencie de celle des quartiers spontanés, si ce n'est un meilleur agencement et de plus grands axes de circulation; quant à la comparer à celle des projets similaires initiés par le privé ou le public, retenons-en le meilleur aménagement des voiries secondaires et ses parcelles plus petites. Ainsi, le projet n'est pas parvenu à développer une architecture et un tissu d'espaces publics alternatif de qualité basé sur une étude de la typologie traditionnelle, à l'image du projet de logements d'Aranya à Indore de B.V. Doshi.

Analyse socio-économique

Coûts et valeur des biens

Des cent dix-neuf parcelles proposées, cinquante-cinq furent acquises par des familles du quartier 11 et dix autres par des foyers de BHH affectées par le projet de la lagune. Les cinquante-quatre restantes restent à disposition de la Ville pour un relogement futur de familles expropriées¹⁰⁴. Contrairement au projet des appartements du quartier 11, le prix du terrain et des infrastructures est à charge des foyers, auxquels vient s'ajouter la valeur de la maison. Les familles doivent contribuer pour un minimum de 7.723 dollars pour acquérir un terrain de 40m² et y construire une simple maison, loin donc du montant minimum de 5.500USD calculé par la BAD en 2001 pour ce type de projet. Dix foyers parvinrent à ce montant plancher, par la réduction du coût du bâtiment à son minimum, soit une fourchette oscillant entre 1.333USD et 2.206USD. C'est donc bien le prix du terrain qu'il faut incriminer, la parcelle étant en moyenne de 6.664USD, soit 155,9US/m². Pour couvrir ces coûts, les familles eurent accès à deux emprunts distincts, l'un pour le terrain, l'autre pour la construction de la maison. Vingt-huit foyers ont contracté le premier, trente-quatre l'autre, certains cumulant les deux emprunts.

Tableau 4.13: Prix de vente des parcelles suivant leur taille et leur localisation

Parcelles	Nombre	Surface (m ²)	Prix (VND)/m ²	Prix vente VND	Prix vente USD
E	12	40	2.800.000	112.000.000	7.724
	16	44	2.500.000	110.000.000	7.586
B - F	51	40 à 47	2.300.000	92.000.000 à 108.100.000	6.344 à 7.455
C - G	32	40 à 50	2.100.000	84.000.000 à 105.000.000	5.793 à 7.241
D	8	40 à 41	2.000.000	80.000.000 à 82.000.000	5.517 à 5.655
Moyenne		42,75	2.340.000	96.628.000	6.664

Les prix présentés dans le tableau ci-dessus doivent être mis en perspective avec l'évolution du foncier dans le quartier. En 1999, alors que le district de Binh Chan était toujours considéré comme rural, le quartier entourant la lagune commençait à s'urbaniser. Une parcelle de 15m² pouvait être acquise illégalement au prix de 1,2 million VND/m². Le vendeur se chargeait de fournir un raccordement électrique à chaque parcelle, toute autre infrastructure étant à la charge de l'acheteur et de son voisinage. En 2003, date de l'élaboration du prix de vente des parcelles du 415, l'investissement par mètre carré pour un terrain équipé et légal dans le quartier oscillait entre 3 et 3,5 millions de dôngs. Deux ans plus tard, le prix des parcelles illégales autour du site du projet du PMU 415 variait entre 4 et 4,5 millions de VND/m². Début 2007 la parcelle de 1999 équipée, bâtie et mise à niveau grâce au projet 415, valait près de 250 millions de dôngs, soit près de quatorze fois plus! Comme l'on rapportés les chefs de cellule du quartiers interrogés¹⁰⁵, en dépit d'une stagnation du foncier perçue par certains observateurs depuis 2003, ce dernier n'a cessé de croître dans un district devenu officiellement urbain. Cette hausse se justifie par la conjonction de trois facteurs: la mise à niveau des parcelles grâce au projet du 415, le changement de statut du district et la spéculation foncière toujours présente en périphérie. Les résidents confirmèrent l'observation faite dans la première partie du travail selon laquelle le prix de vente dépendait non seulement de la largeur de la voie de circulation qui la desservait mais

¹⁰³ Vingt familles confièrent la construction de leur logement à la même compagnie de construction.

¹⁰⁴ Les parcelles restantes seront attribuées aux familles affectées par d'autres projets de la Ville. Ainsi douze familles expropriées suite à l'aménagement du canal Den, le solde étant affecté aux foyers du site de Tham Luong – Ben Cat, situé non loin de BHH.

¹⁰⁵ Ces prix sont la résultante d'enquêtes approfondies réalisées en mars 2007 auprès des chefs de cellules et de six agents immobiliers du quartier.

aussi de son accessibilité. Ils se plaignaient donc que le projet ait si peu fait pour désenclaver un quartier accessible uniquement au travers d'un dédale d'allées parfois non bétonnées. Malgré tout, la valeur des maisons construites dans le cadre du projet était estimée à 380 millions de dôngs début 2007 pour les blocs B, C, D et entre 400 et 450 millions pour les blocs E, F, G, soit deux à trois fois la valeur du bien à l'origine, confirmation d'une spéculation toujours à l'oeuvre.

Enquête sociologique

Il peut être utile de rappeler certains résultats des enquêtes précédant le relogement. On y apprend qu'à l'origine, 41% des 334 familles appelées à l'époque à être relogées considéraient le site de BHH trop éloigné du quartier 11, ce qui entraînerait soit la perte de leur emploi selon 30% des personnes interrogées, soit des liens sociaux pour 21% d'entre elles. La deuxième enquête de 2001, centrée sur les soixante-trois foyers ayant confirmé leur intérêt pour ce site, révèle que 54% s'engageaient avant tout sur ce projet pour exaucer leur rêve de devenir propriétaire d'un lopin de terre. 33% trouvaient intéressante l'idée d'acquérir un terrain avec un minimum de facilités, tel un bloc sanitaire et des murs de fondations, à l'image du projet de Doshi. Quant aux supports souhaités, 95% des familles réclamaient l'accès à un crédit à taux préférentiel et 54% aspiraient à une assistance technique gratuite.

L'enquête sociologique postérieure au relogement confirme les craintes de la population. Les plus grandes critiques portées à l'endroit du projet ont trait à la distance par rapport au quartier 11¹⁰⁶ et sa difficulté d'accès. Ainsi au lieu des vingt minutes en moyenne réservées au trajet journalier entre le domicile et le lieu de travail à l'échelle de la ville, les habitants de BHH mettent au minimum trente minutes pour joindre le quartier 11¹⁰⁷, ce qu'ils trouvent excessif. Ils rapportent également la difficulté rencontrée pour trouver un emploi à proximité du nouvel habitat, en opposition aux résultats des enquêtes réalisées avant relogement. On est en effet frappé par l'absence d'activités économiques dans les ruelles et la présence de nombreuses personnes flânant ou conversant au devant de leur porte. Ce constat illustre selon nous la difficulté des familles à rebondir après une délocalisation et à relancer une activité économique adaptée à leur nouveau site.

La qualité des infrastructures offertes est appréciée. Le type de revêtement des rues secondaires et la pose de casse-vitesse sont unanimement approuvés; là où les routes n'en sont pas équipées, ils sont regrettés car ils permettent de bien exprimer la nature différente de l'espace public: les ruelles qui ont des pavés sont perçues plus comme lieux d'échange social que comme voies de circulation. Une réelle convivialité s'y est installée, semblable à celle du quartier d'origine, alors que la circulation de transit y est quasi bannie.

80% des familles relogées concèdent vivre dans un environnement de bien meilleure facture qu'à l'origine. L'enquête confirme aussi que des parcelles de 40m² ne seraient pas adaptées aux revenus de 25% au moins de la population: plus grandes que les terrains du quartier d'origine, elles confèrent de plus grands espaces de vie à 75% des foyers dont cinq ont ainsi divisé leur maison en deux soit pour assurer une plus grande autonomie aux différentes cellules familiales qui les habitent soit pour réduire le montant des remboursements en revendant une partie de la maison. Ce surplus d'espace engendrerait une sous-location que l'on ne trouve pas dans le projet d'appartements.

Analyse environnementale et indice de développement durable

Outre les différentes activités agricoles qu'elle abritait¹⁰⁸, la zone humide transformée en station d'épuration servait aussi de réceptacle naturel aux eaux usées et pluviales du quartier. A défaut de collecteur, un grand caniveau entoure maintenant les plans d'eau pour recueillir toutes ces eaux alors que le niveau général des berges a été relevé. Ces lagunes, dont deux sont équipées d'aérateurs afin d'accélérer le processus de digestion des boues, permettent de traiter un grand volume d'eau dont celui des parcelles viabilisées, de geler la construction illégale et de mettre à disposition de la population une grande étendue dégagée, cernée d'un parc linéaire équipé d'activités récréatives. On voit ici tout l'intérêt d'avoir groupé ces deux projets qui concourent à la structuration du quartier de BHH. Ensemble, ils tentent d'apporter des réponses au manque d'infrastructures d'une périphérie caractérisée par une urbanisation rapide et incontrôlée. La zone résidentielle qui borde les nouvelles parcelles viabilisées ne disposait à l'origine que d'infrastructures médiocres. Elle peut aujourd'hui bénéficier des nouveaux équipements, même si elle a dû subir certains effets collatéraux, toujours sources de frustration, par défaut d'anticipation, avant et en cours d'exécution du projet. Ces manquements sont signe d'une prise en considération insuffisante du principe de précaution. Les infrastructures mises en place ont donc

¹⁰⁶ Cette distance fut durement ressentie par les familles durant la phase de suivi journalier des chantiers. La difficulté d'accès au site et l'état des infrastructures encore en construction ont eu une incidence certaine sur le coût de transport des matériaux.

¹⁰⁷ Les dépenses consacrées à l'essence sont estimées à 10.000 dôngs pour les deux trajets journaliers.

¹⁰⁸ Les étangs adjacents au site étaient une source de revenus substantielle pour certains foyers grâce à la pisciculture, la culture du lotus et l'élevage de canards. C'est donc une part importante de l'activité agricole du quartier qui a été affectée par la lagune.

sensiblement amélioré la qualité de vie et l'environnement des uns et des autres; on regrettera cependant, à nouveau, le manque d'innovation autre que socio-économique. La collecte d'eau de pluie dans un contexte où l'accès au réseau faisait défaut était une voie possible, de même qu'un égouttage séparé suivant la logique décrite dans le chapitre relatif à la réhabilitation des quartiers précaires. On regrettera, et cela malgré la requête de la population avant relogement, l'absence de cours intérieures favorisant la ventilation des pièces, idée relayée par le projet via les quatre plans types; hélas, on lui préféra finalement la sacro-sainte densité des parcelles. Selon la directrice du projet ce type d'aménagement aurait dû être imposé. Le point positif reste que toutes les familles aient installé des toilettes avec fosse septique.

Quant à l'évaluation de l'indice de durabilité, retenons-en la grande avancée du projet par rapport aux deux précédents, la collecte des eaux usées est couplée ici à un équipement de traitement approprié au contexte. La technologie du lagunage permet en effet de tirer parti du climat local pour traiter naturellement l'eau tout en préservant l'espace ainsi dégagé. L'approche intégrée est donc une nouvelle fois payante. Son deuxième atout est l'intérêt présenté par les parcelles par rapport à d'éventuels immeubles dès lors qu'elles permettent au nouvel habitat de s'intégrer parfaitement dans le bâti existant en reproduisant la même typologie. Malgré la faible hauteur, il offre cependant une densité satisfaisante tandis que des espaces verts agrémentent le quartier. L'économie de moyens développée dans la construction des maisons est à épingle, même si aucune innovation ne vient en réduire l'empreinte écologique.

Les points noirs resteront l'accroissement de transport motorisé que le choix du site induit la distance jusqu'au quartier 11 ne pouvant être compensée par un quelconque transport public; l'accessibilité médiocre du site qui ne fut pas traitée; sans parler d'une structure spatiale sans valeur ajoutée. Encore une fois, le principe de précaution ne fut pas suffisamment considéré, quand on négligea de mesurer l'incidence du projet sur son voisinage. Quant à l'approche participative si elle reste globalement positive, elle a cependant omis de prendre en compte la population hôte. Toutes raisons justifiant l'indice du développement durable évalué à 1.125 suivant la grille du SBSE adaptée.

Les leçons à tirer

L'analyse du contexte de BHH illustre le chaos dans lequel se développe la périphérie de la ville en absence d'infrastructures adéquates et démontre à quel point le Schéma Directeur reste utopiste, quant il ne tient pas compte de la réalité de bâtiments construits illégalement ni des forces du secteur privé, véritable acteur du développement de la ville. Il reste dès lors de peu d'utilité pour les autorités locales dans l'encadrement du développement, d'autant plus que celles-ci participent, ne fût-ce que tacitement, à cette anarchie en fermant les yeux sur les opérations immobilières illégales.

Les deux projets du PMU 415 tentent d'apporter une réponse cohérente à une partie des problèmes environnementaux et à celui de l'habitat individuel via le relogement des plus pauvres. Mais cette approche intégrée a un prix mesuré par la distance excessive entre sites de relogement et d'origine: la population doit parcourir près du double du trajet moyen d'un citoyen de HCMV¹⁰⁹; handicap majeur pour une population au point que, majoritairement, elle ait renoncé à son activité professionnelle dans le quartier 11. La rupture avec le site d'origine est ainsi consommée, avec l'impact socio-économique que l'on sait. Une telle délocalisation est excessive principalement pour les plus pauvres ou les plus âgés, qui éprouvent bien des difficultés à se recycler, coupés qu'ils sont de leur réseau social, d'autant que l'enclavement du site ne favorise pas le développement d'autres activités, faute d'une réflexion sur l'organisation des espaces publics à l'échelle du quartier.

2.3.3 Analyse comparative

De l'analyse de ces deux projets similaires que sont celui de BTB et de BHH, découlent plusieurs constats. D'abord le choix du site est crucial dans le cas d'une population pauvre. Il ne peut être choisi dans une zone où la spéculation est trop forte, comme dans le premier cas. Mais, dans le même temps il ne doit être trop éloigné du lieu d'origine, à l'image du deuxième cas, afin de préserver les liens socio-économiques. Ainsi la distance entre les deux sites ne devrait pas dépasser 5km, distance moyenne à HCMV entre logement et lieu de travail. Il faut aussi que son accessibilité et son intégration au réseau routier soient bonnes afin de favoriser le développement d'activités économiques. Les difficultés d'intégration de BHH nous interpellent sur le temps nécessaire au tissage de nouveaux liens sociaux et sur la difficulté pour une population peu qualifiée de trouver un travail dans un nouvel environnement.

¹⁰⁹ GUBRY, P., Le, T., H., "Les mobilités intra urbaines à Ho Chi Minh Ville et Hanoi", 2005, p. 89

Il importe ensuite d'offrir des terrains à un prix abordable. Deux paramètres entrent en lice, la taille des parcelles et la qualité des infrastructures offertes. Celles de BTM trop grandes permettent, certes, la perpétuation du maraîchage; mais pour combien de temps compte tenu de l'urbanisation et à quel prix? Même à BHH, où les parcelles sont plus réduites, 21% de la population aurait préféré disposer de surfaces plus petites, à l'image de celles offertes par l'habitat spontané. Cette demande est logique, le coût du terrain constituant l'essentiel de l'investissement. En ce sens l'idée d'un bail emphytéotique, mis en œuvre dans le district 2, était excellente puisqu'on y réduisait la charge financière imposée aux familles sans pour autant éliminer le syndrome de la revente. Quant à la qualité des équipements à pourvoir, on voit comment l'implication de l'Autorité du district 2 tant au plan financier que politique a permis d'imposer une vision pragmatique tout en réduisant la durée de la procédure d'approbation. Faute du même appui, un projet réellement adapté aux plus pauvres n'a pu être mis en place à BHH.

On peut raisonnablement se demander pourquoi l'auto construction fut plus répandue à BTM qu'à BHH. Peut-être était-ce dû à un niveau de revenus inférieur ou, plus probablement au fait que la population vivait sur place. En tout cas, le coût de construction minimum reste similaire sur les deux sites, ainsi d'ailleurs que le niveau d'approbation de l'appui technique. In fine, la qualité des espaces et du bâti offerts est semblable à d'autres présentés ailleurs dans la ville suivant le même principe d'intervention. Si aucun des deux projets n'est parvenu à impulser une nouvelle dynamique dans la qualité architecturale et urbaine, on retiendra dans la colonne des profits celui de la légalisation des familles et de l'acquis de leur sécurité obtenues dans le cadre du projet PMU 415.

3. ANALYSE CROISEE DES ALTERNATIVES DE LOGEMENT

3.1 La dimension économique

3.1.1 L'accessibilité financière

Une analyse comparative entre coûts des logements, prix de vente et revenus devrait permettre de définir les options les plus adaptées à la capacité de remboursement des foyers.

Tableau 4.14: les coûts des projets du PMU 415

Montants en USD	Réhabilitation	Appartement Q. 11	Parcelles BHH
Revenus moyens des foyers	62	100	93
Coût total du projet	45.868	1.655.727	1.144.000
Coût par ha	50.964	1.839.696	706.246
Coût total par foyer	271,4	19.926	8.902
Prix minimum d'un logement		4.746	7.723
terrain			5.517
construction	+/- 700		2.206

La comparaison tirée du tableau ci-dessus confirme le faible coût de la réhabilitation par rapport à toute autre solution. Le prix d'une parcelle viabilisée revient à un peu moins de la moitié d'un appartement mais les familles en supportent l'essentiel, le coût du terrain étant à leur charge. Le prix de vente des appartements les plus petits bénéficient, eux, de subsides importants: la charge du terrain et des infrastructures ne leur sont pas imputées alors que le coût de leur construction est absorbé, en partie, dans celui des plus grands. Leur prix de vente est ainsi 39% moins cher¹¹⁰ qu'un terrain et sa maison alors qu'il coûte à la collectivité 2,1 fois plus. Une parcelle, de ce fait, est placée hors d'atteinte d'une famille pauvre, suite à la surcharge du foncier et, dans une moindre mesure, du coût des infrastructures. Si le terrain intervenait déjà pour 53% dans le prix d'un logement en 1997, il passe ainsi à 71% dans ce calcul, confirmant les conclusions d'autres études qui situaient entre 60 et 70% la part du foncier en 2003¹¹¹. Quoi qu'il en soit, les familles estiment que le prix d'achat des appartements du quartier 11 et des maisons de BHH reste trois fois inférieur à la valeur du marché. Les familles deviennent alors conscientes d'être virtuellement plus riches en termes de patrimoine qu'avant leur relogement et ne sont de ce fait plus classées comme pauvres par les autorités, en dépit des dettes qui les écrasent.

Considérer la part des revenus consacrée au logement pourrait constituer un premier élément de réponse à la question de savoir si les projets sont facteurs ou non d'appauvrissement. Pour rappel, les études des grands bailleurs estiment que cette part doit se situer entre 10 et 15%, sachant que 5% à 10% supplémentaires sont déjà réservés aux charges. Le tableau ci-joint reprend par catégorie les montants maxima qui peuvent être empruntés sur dix ou quinze ans au taux minimum de 0,8% par mois, pratiqué au Vietnam ou à celui de 0,55% consenti par le PMU 415.

Tableau 4.15: montants maximums des emprunts possibles suivant les catégories de revenus

Revenus (VND)	15% pour logement USD	Intérêt à 0,55%		Intérêt à 0,8%		Emprunt 15 ans
		Charge intérêt	Emprunt 10 ans	Emprunt 15 ans	Charge intérêt	Emprunt 10 ans
750.000	7,75	0,39	883,2	1.324,8	0,62	855,5
1.000.000	10,34	0,52	1.178,4	1.767,6	0,83	1.141,2
1.250.000	12,93	0,65	1.473,6	2.210,4	1,03	1.428
1.750.000	18,10	0,90	2.064	3.096	1,45	1.998
2.100.000	21,72	1,09	2.413,2	3.619,8	1,74	2.397,6
2.500.000	25,86	1,29	2.948,4	4.422,6	2,07	2.854,8
3.500.000	36,21	1,81	4.128	6.192	2,89	3.998,4

On voit d'emblée l'impact que le rabais sur l'intérêt accordé par le PMU 415 peut avoir sur le montant maximum de l'emprunt autorisé. Ce taux se rapproche d'ailleurs de celui proposé par la BAD¹¹². Face à ces taux, l'offre d'emprunt sans intérêt par la Ville dans le cadre du programme du NLTN paraît louable mais n'est économiquement pas viable. Ainsi, suivant ce mode de calcul, le montant maximal

¹¹⁰ Pour rappel, le coût le plus élevé d'un appartement est de 18.297US et celui d'une parcelle 7.724US.

¹¹¹ LES CAHIERS DE LA COOPERATION FRANCAISE AU VIETNAM, "Le logement social à Ho Chi Minh Ville", 2003, p. 42

¹¹² ADB, "Low Income Housing and secondary town urban development needs assessment", 2001, p. 4-26

acceptable pour des foyers relogés dans les appartements du quartier 11, dont le revenu moyen est de 1,45 million de dongs par mois, serait de 1.710 dollars. Pour un revenu moyen de 1,35 million de dongs, il devrait être de 1.584 USD à BHH. Le tableau suivant classe les familles emprunteuses suivant l'importance du prêt.

Tableau 4.16: Montant des emprunts par famille et par site

VND	USD	Quartier 11		Quartier BHH/ terrain		Quartier BHH/ maison	
		# familles	%	# familles	%	# familles	%
5 millions	344,8	/	/	1	3,6	/	
10	689,6	/	/	2	7,2	/	
20	1.379,3	9	15,6	3	10,7	5	14,7
30	2.068,9	13	22,4	3	10,7	10	29,4
40	2.758,6	19	32,8	5	17,8	8	23,5
50	3.448,3	10	17,3	8	28,6	8	23,5
60	4.137,9	4	6,8	6	21,4	/	
70	4.827,5	3	5,1	/	/	3	8,9
Total		58		28		34	
% des foyers		80%		50%		61%	
moyenne	39,31 millions / 2.711\$			40,53 millions / 2.795\$		39,18 millions / 2.702\$	

73% des foyers du quartier 11 sont donc censés assumer un emprunt supérieur au montant pivot calculé plus haut. A BHH ce dernier est dépassé par 90% des foyers, uniquement pour l'acquisition du terrain. En effet un grand nombre a contracté un deuxième emprunt pour la construction du logement. Le montant cumulé moyen de l'emprunt atteint dès lors les 5.497USD et porte la charge mensuelle à 21% du revenu moyen pour le quartier 11, à 25% pour BHH, uniquement pour les terrains auquel s'ajoutent pour un grand nombre les 24% dévolus à la construction de la maison. Certaines familles mobilisent donc près de 49% de leurs revenus pour rembourser leurs dettes. Ainsi, le pourcentage de la charge des mensualités sur le revenu des familles vivant dans les appartements se rapproche de celui rencontré dans le programme de NLTN qui était de 22%, alors que celui de BHH est comparable à celui de LTD. Un constat à nuancer par deux remarques. Premièrement, les illégaux, donc les plus pauvres, n'étaient pas inclus dans le programme du NLTN, à la différence du quartier 11. On ne parle donc pas des mêmes catégories de revenus, ceux du quartier 11 étant globalement plus bas que ceux de la population relogée par la Ville. Deuxièmement, la population de BHH sera propriétaire à la fin du remboursement, contrairement à celle de LTD.

Porter le remboursement à quinze ans permettrait de réduire ces ratios respectivement à 9,5% pour le quartier 11 et 32% pour BHH. L'extension de la durée de remboursement serait donc une mesure suffisante pour le premier mais pas pour le deuxième. Là, l'option de bail emphytéotique développée dans le district 2 pourrait compléter le dispositif utilement, à condition que sa durée et que le montant de la mensualité soient attractifs. Ces recommandations méritent au moins deux mises en garde. La première est de rappeler le constat fait dans la première partie du travail que l'emprunt auprès d'une institution bancaire n'est pas inscrit dans les mœurs de cette tranche de la population. Ce fait trouva son expression dans l'enquête sociologique de 2005 qui rapporta le stress engendré par la charge de l'emprunt auprès des familles. Son extension ne ferait donc qu'accentuer ce malaise, la population n'étant pas habituée à une telle projection dans l'avenir. La deuxième porte sur le manque de confiance de la population en la parole de l'Autorité. Il lui sera donc difficile d'accepter l'idée que les modalités du bail emphytéotique ne seront pas modifiées par la suite, même si l'expérience de LTD est positive. Mais les enquêtes qui lui sont relatives n'ont pu définir dans quelle mesure son principe a contribué ou non au phénomène de revente. Dans tous les cas, ces remarques appellent à la prudence et la mise en place de campagnes d'information accompagnant d'éventuelles mises en application.

On voit dans le tableau ci-dessous que pour chacun des sites, la tranche de la population disposant de revenus supérieurs à la moyenne est marginale. Par contre 39,6% des foyers de BHH et 51,2% du quartier 11 disposent de revenus inférieurs. La charge de la dette est donc encore plus importante pour eux.

Suivant une autre méthode de calcul établie dans la première partie du travail, il était établi que les foyers de la Catégorie I – ceux qui disposent d'un revenu inférieur à 1,25 million de dongs – pouvaient s'offrir un logement dont le prix d'achat serait situé entre trois mille et cinq mille dollars. Seuls les appartements fortement subsidiés du quartier 11 rentrent de justesse dans cette fourchette. Or la proportion de ces derniers, soit 10%, reste inférieure au ratio de 30% de la population qui ne peut se permettre ce type de logement.

Tableau 4.17: Répartition des catégories sociales par site en pourcentage

Revenus par mois en VND	En USD	Q. 11	Q. BHH	Autres site
> 10 millions	> 689	2,1%	/	
> 3 millions	> 206	7,2%	2%	/
2 – 3 millions	137-206	6,1%	8%	2,6%
1 – 2 millions	70-137	33%	33%	20,8%
< 1 million	< 70	24%	26,1%	37,6%
< 0.5 million	< 35	27,2%	13,5%	39%
Moyenne des revenus		1,45 mi	1,35 mi	1,15 mi
Augmentation de revenu après relogement		1,39%	21,5%	3,6%
Diminution de revenu après relogement		23,6%	40%	41%
Allongement de distance entre logement et travail		0	40%	31%
Population au chômage depuis le relogement		3%	3%	5%

Quelle que soit la méthode d'investigation, il apparaît donc que les deux solutions de relogement proposées, mais plus particulièrement les parcelles, restent hors d'atteinte des plus démunis. L'enquête sociologique post-relogement confirme ce constat. Les familles établies dans les appartements disent mieux supporter la charge de la dette que ceux de BHH. On y apprend également que la majorité des emprunteurs du quartier 11 vivent aux étages, soit dans les appartements les moins chers destinés a priori aux plus pauvres. Le remboursement est pour ces derniers plus difficile depuis 2006, son montant étant lié au cours de l'or, en pleine croissance depuis. Cette variation fragilise les plus bas revenus et accroît leur sentiment d'insécurité. Il s'agit là d'un mécanisme financier à abroger, les populations ayant besoin de stabilité. Fort heureusement les mensualités sont en principe dégressives, la situation devrait donc s'améliorer avec le temps. Dans tous les cas, vingt familles de BHH exprimaient des difficultés récurrentes à régler leurs mensualités contre trente dans le quartier 11, mais pour celles-ci uniquement de façon ponctuelle. Une solution pour les familles de BHH d'améliorer leurs revenus est la sous-location partielle. Sept maisons abritaient déjà plus d'une famille début 2006, dont cinq avaient physiquement divisé leur bien. Cette solution est plus difficile dans des appartements déjà petits en soi pour lesquels il faut alors recourir à la location complète, option choisie par trois familles¹¹³, les propriétaires disposant d'un autre bien à proximité et le partageant avec d'autres membres de leur famille. Ce sondage révèle également que pour faire face à des problèmes de santé ou d'affaires, cinquante familles¹¹⁴ installées sur les deux sites ont contracté des dettes auprès de créanciers privés au taux de 20% mensuels pour un montant global de un à septante millions de dôngs, soit entre 69 et 4.827USD. L'addition de ces emprunts indique assez qu'une tranche importante de la population relogée est confrontée au surendettement, situation économique fragile où tout peut basculer.

Ce dernier tableau met en avant d'autres éléments. Il y apparaît d'abord que la solution du quartier 11 a attiré à la fois les plus gros revenus – leurs bénéficiaires en occupent les appartements les plus chers au rez-de-chaussée, là où une activité commerciale est possible – tandis qu'au dernier étage on trouvera une partie des plus pauvres; les autres ayant préféré se reloger par eux-mêmes¹¹⁵. Une certaine diversité sociale se développe donc dans les appartements, tandis que les parcelles restent plus homogènes de ce point de vue. On peut en conclure que les projets pilotes du PMU 415 n'ont pu répondre que partiellement aux aspirations financières des plus pauvres. Il s'agit d'un résultat en demi-teinte qui démontre que des efforts doivent encore être faits pour rendre ces solutions plus accessibles aux déshérités.

La deuxième information à mettre en exergue est que près du quart de la population du quartier 11 et un peu moins de la moitié de celle de BHH ou auto relogée ont subi une diminution de leurs revenus suite au relogement. Les plus pauvres sont donc doublement pénalisés par l'éviction. D'une part, ils ne peuvent ou ne veulent accéder aux solutions de relogement proposées car elles les contraignent au surendettement, d'autre part, leur délocalisation engendre une perte de revenus supérieure à ceux qui sont restés sur place, démonstration de l'intérêt à accorder au relogement in situ.

¹¹³ La location varie entre 700 et 800.000 VND/mois soit entre 48 et 55USD.

¹¹⁴ Vingt-deux familles du quartier 11, douze de BHH et 15 relogées par elles-mêmes.

¹¹⁵ 76.6% des foyers relogés par eux-mêmes disposent d'un revenu inférieur à la moyenne du quartier 11.

3.1.2 La revente

Devant les difficultés financières de la population on peut s'attendre à ce que le phénomène de revente s'observe sur les deux sites du PMU 415 même s'il est encore trop tôt pour en dresser le constat. Rappelons qu'elles ont atteint un taux de 70% pour le programme de NLTN et de 50% à BTM, après quatre ans accomplis. Remarquons qu'après un an à peine, deux maisons étaient vendues à BHH. Les raisons évoquées allaient de la perte de revenus, la distance du site par rapport au quartier 11 ou le surendettement. A l'issue d'un même laps de temps deux appartements étaient vendus (un au rez, l'autre au deuxième étage) alors que deux autres familles avouaient être tentées par l'opération. Après deux ans, si la vente des appartements restait stable, celui des parcelles était en progression, trois maisons supplémentaires ayant été vendues en 2006 et cinq autres dans les six premiers mois de 2007, d'après les données enregistrées par les chefs de cellules, alors que les familles jouissaient encore de la période de grâce de non remboursement de la dette relative à la parcelle¹¹⁶. Onze maisons étaient ainsi vendues après deux ans, soit 20%, ratio double de celui enregistré à BTM à la même période. On peut donc s'attendre à ce que le taux de vente du quartier de BHH soit équivalent, voire supérieur à ce dernier après quatre ans.

Selon les observations des chefs de cellules, les foyers après la revente ont jusqu'ici opté pour deux options de relogement; soit ils acquièrent une maison plus petite au sud de la lagune – 25 m² pour 250 millions de dôngs – soit une plus grande mais située à plus grande distance du centre-ville – un terrain de 60m² pouvant être acquis pour deux cents millions à cinq kilomètres à l'ouest du site. Ainsi l'opération permettait aux familles d'éponger leurs dettes, de financer le nouveau logement tout en leur offrant encore un petit capital pour investir dans une nouvelle activité économique.

Les projets antérieurs à ceux du PMU 415 révèlent que l'interdiction officielle de revente durant les trois premières années reste inefficace. Pour être combattue, des moyens complémentaires de dissuasion devraient être mis en place. Le principe de copropriété expérimenté par les projets de CODI en Thaïlande peut être une piste à explorer, tant la revente était minime là-bas. Mais selon les habitants des projets du PMU 415, des parcelles et des appartements plus petits seraient la réponse adéquate car la classe moyenne, seule capable de les racheter, est à la recherche de plus grands espaces.

La cause du phénomène n'est pas spéculative. Tant dans le cadre du NLTN que de BTM, le fruit de la vente était essentiellement destiné à éponger des dettes devenues trop importantes, souvent en réaction à la pression d'usuriers. Après signature de l'acte la population du NLTN a réintégré un habitat précaire plus en périphérie de la ville¹¹⁷. Non seulement ce programme ne serait donc pas parvenu à reloger décemment la population la plus pauvre mais il l'aurait déplacée plus en périphérie. Le constat serait plus nuancé à BTM où des gains plus conséquents ont permis à la population de racheter, même illégalement, un terrain à proximité du site du projet. Les familles du PMU 415, conscientes qu'un recours à la revente ne pourrait leur donner un même cadre de vie que celui offert, affirmaient à 90% des personnes interrogées début 2006, vouloir rester dans leur logement en dépit des pressions financières subies, préférant leur stabilité après la longue période trouble qu'elles avaient traversée. Les éléments qui étayaient leur réflexion étaient la hantise de replonger dans l'illégalité, de ne plus disposer d'un environnement de qualité et de perdre les liens sociaux avec les quelques familles du quartier 11 installées avec eux à BHH. Elles regrettaient ne plus s'appuyer sur les travailleurs sociaux pour les guider dans leurs décisions. Ce dernier commentaire, s'il illustre la confiance mise dans ces derniers, démontre aussi l'état de dépendance dans lequel elles avaient fini par se trouver par rapport à eux. Ce ne serait que piégées dans une situation inextricable qu'elles se résigneraient à la revente; aussi le moyen le plus efficace pour limiter ce choix serait d'éviter le surendettement en contenant le prix d'achat mais sans créer de grands écarts avec les prix du marché. On en revient donc à la nécessité de réduire le coût de production des biens, soit en limitant les standards de construction et les surfaces, soit en proposant le bail emphytéotique de longue durée dans le cadre de parcelles viabilisées.

3.1.3 Les sources de revenus des foyers

Le relogement grève donc durablement le revenu des foyers. Malgré le fait qu'un projet d'appartements jouxte le site d'origine, limitant de ce fait les perturbations socio-économiques, certaines activités telles que celles des petits restaurants, coiffeurs ou salons de beauté,... même réimplantées perdent beaucoup de leurs clients. Certains artisans doivent se recycler, d'autres ne retrouvent un bon chiffre d'affaires qu'après plusieurs mois, une fois les infrastructures et aménagements extérieurs terminés. La concurrence dans ces secteurs est en effet forte, les commerçants pâtissent donc directement de toute

¹¹⁶ La période de grâce prévue dans le contrat devait être d'une année, elle fut prolongée d'un an par les autorités du district.

¹¹⁷ Dans les années nonante, quatre cents foyers s'étaient ainsi établis sur le canal NTLG dans le district de Binh Tan, là où il fait moins de dix mètres ; pour être à nouveau chassés, en 2001, sans recevoir de compensation cette fois.

entrave à l'exercice de leur activité. Ainsi, une translation de quelques centaines de mètres d'un commerce ne sera pas nécessairement accompagnée par les chalands, surtout dans un environnement aussi peu propice que celui d'un chantier.

La longue période de fermeture du marché n'a pas permis aux commerces qui lui font face de profiter de son pouvoir d'attraction. Sa lancée encore timide au début 2007, ne permettait pas encore de savoir si l'opération serait à terme un succès. In fine, sur chacun des deux sites, 20% seulement des foyers début 2006, utilisaient leur logement pour une activité professionnelle, faible proportion quand on la compare aux aspirations de base¹¹⁸. Parfois certaines anciennes activités ne cadrent plus avec les nouveaux espaces, telles le traitement des peaux de porc ou le nettoyage des gousses d'ail qui, à ce jour, n'ont pas encore trouvé l'espace adéquat. La première trop polluante est interdite par les autorités, la seconde ne souffre pas d'être exposée aux vents, comme dans les coursives des immeubles à appartements; tandis qu'à BHH, les foyers qui espéraient reprendre leurs activités n'ont pas été suivis par leurs fournisseurs qui jugeaient le site trop excentré. Sur celui-ci, la réaction de la population fut de tenter de repartir sur une nouvelle base, mais rares furent ceux qui lancèrent une nouvelle activité. La durée des travaux d'aménagement des deux projets pilotes constitua notamment un obstacle à son développement. Du reste, que certaines des parcelles ne soient pas encore occupées ne favorise pas non plus le commerce de proximité. De plus, les nouveaux arrivés sont souvent en concurrence avec la population hôte, chacun développant le même type d'activités. Quant à ceux qui ont pu garder leur ancien lieu d'emploi, dont les plus âgés, faute de pouvoir se reconvertir, ils sont réduits à de fastidieuses navettes entre habitat et travail. Bref, au total, il aura fallu plus d'un an pour que les nouvelles activités économiques sur le site des appartements retrouvent un chiffre d'affaires acceptable, alors qu'à BHH l'issue restait incertaine. D'où le constat que les compensations de réinsertion économique calculées sur six mois sont insuffisantes.

3.1.4 Les divers supports socio-économiques

Le premier progrès marqué par les projets du PMU 415 fut de faire accepter l'idée que l'ensemble de la population concernée, quel que soit son statut de résidence, puisse accéder au programme de relogement. Le deuxième atout fut de garantir qu'aucun relogement transitoire ne serait toléré, ces périodes d'attente étant dommageables à l'équilibre socio-économique des foyers. Le troisième élément favorable fut d'assurer un plancher minimum de compensations quel que soit le statut familial, soit 1.724USD. L'accès au crédit hypothécaire à l'ensemble de la population relogée à un taux préférentiel, constitue la quatrième innovation positive, permettant l'accès à la propriété au plus grand nombre. Le projet avait été précédé en cela par le programme de VeT à BTD mais le seuil des 40% du montant total en fonds propres était là trop élevée. Il suffirait maintenant d'étendre la durée de remboursement et de définir des mensualités stables pour espérer ramener la part des revenus consacrée au logement dans des limites acceptables. Le cinquième élément positif fut la mise en place d'activités d'épargne-crédit. Non seulement elles ont permis aux familles de constituer un petit capital, voire de diversifier les activités économiques avant relogement, mais elles ont aussi servi de canal de communication entre les bénéficiaires et l'équipe du projet. Il est cependant regrettable que d'autres moyens de communication n'aient pas été mis en place pour les foyers restés en dehors du programme. Le programme a heureusement perduré après relogement, phase particulièrement difficile pour la population¹¹⁹. Mais aussi nécessaires que soient ces appuis, ils sont insuffisants. Par la régularité des mensualités qu'elles imposent, les options de relogement sont par définition incompatibles avec des activités économiques issues du secteur informel, à moins qu'elles ne garantissent des revenus stables et réguliers; un fait rare!

Il est à espérer qu'à terme, le marché contribuera à l'essor du petit commerce dans les immeubles du quartier 11 et à l'accroissement des sources de revenus des foyers disposant d'un étal. Les familles y placent en tout cas beaucoup d'espoir, surtout les femmes qui, dans leur immense majorité, n'ont pas retrouvé de travail après relogement. Il sera intéressant dans les mois qui viennent d'en observer le fonctionnement et surtout de vérifier si les foyers installés à BHH y dégagent suffisamment de bénéfices pour justifier les navettes journalières. Il est à espérer que les activités portuaires finiront par être déplacées en face du marché et que toutes les échoppes ouvriront rapidement sans quoi l'activité de ce dernier ne décollera pas. Au vu de l'inexpérience des nouveaux commerçants qui l'occupent et du manque de diversité des produits vendus, il aurait sans doute été plus judicieux d'associer, dès la conception du projet, le secteur privé afin de profiter de son expertise; le lancement d'une nouvelle activité économique étant toujours délicate. Mais si le marché est in fine un succès, il devrait aussi devenir une nouvelle source de nuisances: bruit, circulation, déchets, odeurs, qui ne seront tolérées que

¹¹⁸ Lors des enquêtes initiales, 64% des foyers espéraient pouvoir développer un commerce et 11% une activité commerciale.

¹¹⁹ Il s'agit d'emprunts de cinq à sept millions de VND contractés pour le lancement de nouvelles activités économiques dont le taux d'intérêt est de 0.5%/mois, contractés par quatorze familles logeant dans les appartements.

s'il génère suffisamment de revenus pour tous. Dans tous les cas, cet équipement unique en son genre est exemplaire par le fait d'avoir été introduit dans un programme de relogement avec, comme unique motivation, l'amélioration et la régularisation des revenus des PAP. En ce sens l'expérience de l'école de BHH est aussi originale, jamais jusqu'ici, un programme de relogement n'avait intégré un tel équipement public, au demeurant particulièrement nécessaire dans le quartier concerné. Il a contribué indirectement à l'insertion sociale des familles relogées, la population hôte étant bien consciente qu'il s'agissait là d'un bénéfice à attribuer au programme de relogement du PMU 415.

En tout cas, l'expérience du 415 démontre combien il est difficile de développer des supports socio-économiques de qualité conduisant à la création effective d'emplois. Le niveau d'éducation des plus pauvres est hélas souvent trop bas pour leurs donner accès à un travail stable dans le cadre du secteur officiel alors que les différentes formations professionnelles développées par le projet ne furent pas suffisamment ciblées pour permettre le développement d'une nouvelle activité économique informelle. Il eût été nécessaire de développer des études plus approfondies sur ce secteur en terme de réseau, de débouchés, d'amélioration des performances productives... afin de mieux définir comment l'appuyer. Le refus des autorités locales de le reconnaître fut aussi problématique, le projet ne pouvant dès lors pas développer les activités existantes. Aussi, paraît-il indispensable d'intégrer à l'avenir les différentes composantes du secteur privé, canaux officiels et informels confondus, dès la conception de ce genre de programme afin qu'il réponde au mieux aux nécessités du marché.

Le dernier point sur lequel il convient d'insister est l'engagement sans faille des travailleurs sociaux inscrit en filigrane derrière toutes ces activités. Tout comme leurs homologues du quartier de BTB, ils ont largement contribué au succès du projet. D'abord rétives face à leur présence, les autorités craignant qu'ils n'introduisent des idées subversives dans la population et qu'ils ne fédèrent l'opposition, attribuant à l'engagement d'ONG les fortes résistances rencontrées dans d'autres pays dans le chef des populations. Elles sont devenues conscientes aujourd'hui que, grâce à leur force de persuasion, aucune éviction forcée n'a dû être conduite. Cela renforce, peut être à tort, le sentiment de la Ville d'attribuer à la participation communautaire un rôle de persuasion pour imposer les décisions depuis le haut de la pyramide vers la base, plutôt que de la hisser dans celui du partage des décisions.

La population s'est-elle rendu compte de ce que les conseils des travailleurs sociaux étaient souvent avisés? Elle leur est au moins redevable de l'acharnement qu'ils ont déployé dans la défense de leurs droits durant la phase des compensations, ensuite dans l'obtention de leur pleins droits de résidence¹²⁰. Car l'officialisation du droit de résidence des KT 3 et KT 4 constitue la dernière avancée sociale du programme du PMU 415 et peut-être la plus importante au regard des avantages sociaux engendrés. Si la régularisation ne sera pleinement consentie aux irréguliers qu'au terme du remboursement de leur emprunt, les familles relogées par elles-mêmes ne bénéficieront pas hélas des avantages légaux, sociaux ou économiques, y afférents.

3.2 La dimension spatiale

Une manière d'appréhender la dimension spatiale serait de reprendre les différents ratios listés dans la description de la méthodologie de l'analyse en rappelant les normes habituellement admises.

Tableau 4.18: ratios et indices pour chaque projets du PMU 415

projets Normes	Foyers /ha	Pop /ha	Allée/ha 150 / 230	Allée/foyer 5 / 10	% résid. 55	% éqt. public 15	% routes 30
Q. 11 réhab.	152	873	692m ² /ha	2,47m ² /F	87	0	13
Q. 11 projet initial	81	453	242m ² /ha	3,2m ² /F	55,6	9.1	35,3
Q. 11 phase 1	83	464	191m ² /ha	6,4m ² /F	41	31	28
Q. 11 projet final	143	808	242m ² /ha	0,95 m ² /F	55,6	9.1	35,3
Q. BHH	99	554	376m ² /ha	6,09m ² /F	53,2	34	12,8

Le quartier réhabilité présente le taux le plus élevé de foyers par hectare. Cela s'explique d'abord par la petitesse des parcelles, ensuite par l'étroitesse des allées, en partie compensée par la longueur du réseau, et enfin par l'absence d'équipements publics. Pour rappel, le logement issu de la promotion privée illégale atteint des ratios similaires de l'ordre de 140 foyers à l'hectare. La deuxième typologie la plus dense se présente dans le projet d'appartements du quartier 11 dans sa configuration finale de

¹²⁰ Un avantage important du quartier 11 fut la relative bienveillance des autorités du District tant à l'égard des travailleurs sociaux qu'à celui de la population relogée. La situation fut plus difficile à BHH, les autorités se montrant plus rétives par rapport à une population imposée. Une nouvelle relation de dépendance doit ici encore se tisser entre l'autorité et ses nouveaux administrés.

tours de douze étages. Vient ensuite le quartier de BHH, qui aurait pu être plus performant si les parcelles avaient été plus petites, comme initialement prévu, et enfin la phase actuelle du quartier 11. On constate d'emblée le manque flagrant de densité de ce dernier, surtout lorsque l'on le compare à l'objectif de la GTZ qui, pour rappel, serait d'atteindre un ratio de 187 foyers par hectare dans le district 12. Ce commentaire mérite cependant d'être relativisé au regard d'une série de chiffres. Il convient d'abord des les comparer avec ceux de la partie théorique où l'on apprenait, par exemple, que le logement social de l'après-guerre en Europe oscillait entre 40 et 115 logements à l'hectare. Il est ensuite utile de rappeler que la densité moyenne de la ville de 246 pers/ha, compte tenu d'un nombre moyen de 4,5 personnes par foyer, équivaut à une densité moyenne de 54 foyers par hectare. Le projet tel qu'envisagé par les autorités dans le quartier 11 atteindrait ainsi des niveaux peu éloignés de la densité observée dans les quartiers spontanés et donc bien supérieurs aux maxima définis dans les plans de secteur. Si donc le ratio obtenu du projet d'appartements du PMU 415 est bas, il reste acceptable, compte tenu du fait qu'il permet dans le même temps de libérer suffisamment d'espaces au sol pour des activités collectives, y compris espaces verts, places, espaces récréatifs, tous faisant défaut. Néanmoins, sans doute aurait-il fallu pousser le ratio plus haut afin d'accroître la valeur démonstrative de l'exercice.

En matière d'importance des voies de circulation dans les divers projets, ce sera dans la phase 1 du quartier 11 qu'elle se rapproche le plus des normes requises¹²¹, atteignant même une cote idéale, selon les abaques des autorités locales, dans sa conception initiale. Le poids des services tant dans le quartier 11, dans sa forme actuelle, que dans celui de BHH paraît excessif, mais c'est oublier que ces commodités couvrent une zone qui va bien au-delà des sites respectifs.

Ces différents facteurs mettent en évidence combien la motivation du PMU 415 dès la conception de ses projets allait au-delà de leur programmation pour rencontrer aussi les besoins des quartiers. Si le projet de BHH n'est pas parvenu à désenclaver l'habitat le long de la lagune, y compris dans les parcelles viabilisées, les voies d'accès du projet du quartier 11 améliorent considérablement la desserte du cœur de l'îlot et contribuent ainsi à structurer ce dernier, aspect que le projet de réhabilitation du PMU 415 a oblitéré.

VUUP s'attacha au moins à élargir les allées mais son approche, sans doute trop rationnelle et systématique, fut le fruit de l'application d'abaques plutôt que d'une analyse morphologique approfondie et des besoins de chaque quartier. Hélas, aucun de ses projets n'a fait l'effort de travailler sur la frange des quartiers précaires afin de leur assurer une meilleure intégration spatiale à la ville formelle. Une approche plus sensible aux dimensions sociale et spatiale aurait pu veiller à la requalification de l'espace urbain tout en limitant le nombre des évictions, à l'image de ce qui se fait à Rio.

Le projet de BHH s'essaya au traitement des eaux usées, saisissant l'occasion d'inscrire un vaste plan d'eau dans un aménagement urbain digne de ce nom. Hélas, le projet ne disposait pas suffisamment d'espace pour créer un véritable parc au sein duquel les lagunes se seraient posées. L'idée de donner une véritable façade urbaine à cette lagune par le projet des parcelles est louable mais ne s'inscrit hélas pas dans un projet de revitalisation de tout le quartier par lequel, à terme, une extension au front bâti aurait pu établir un véritable dialogue entre la lagune et le quartier. L'autre manquement fut de ne pas envisager le flux de circulation à l'échelle du quartier et proposer quelques interventions pour en améliorer l'accessibilité. Si la mise à disposition d'une école de quartier fut louable, on regrettera qu'un espace public digne de ce nom n'ait pas été créé; il aurait pu devenir un point focal autour duquel des activités économiques auraient pu se développer pour autant que son intégration au réseau de circulation fût assuré.

Le projet des appartements est sans conteste celui où la qualité et l'organisation de l'espace public est le plus réfléchi. Hiérarchie d'espaces publics, place, rues, courettes, passerelles piétonnes qui relie les différents immeubles entre eux mais aussi qui les relie au quartier. Sans doute aurait-on pu garder cette qualité en assurant un plus fort taux de densité.

¹²¹ Si le ratio du mètre courant de voirie par foyer est acceptable, le ratio est mauvais par rapport à la surface. Cela s'explique par le fait que deux grandes routes longent la lagune et ne desservent donc qu'une faible surface habitée. Le pourcentage de surface routière aurait cependant pu être réduit en limitant la largeur des allées secondaires à six ou huit mètres.

3.3 L'impact environnemental

Les bénéficiaires des trois projets pilotes constatent une amélioration spectaculaire des conditions environnementales de leur quartier, y incluse l'élimination des problèmes d'inondation. Les trois sites disposent maintenant des mêmes infrastructures d'évacuation des eaux. Dans le quartier 11 réhabilité et les quartiers d'appartements, les eaux usées continuent de se déverser dans le canal, mais après traitement préalable via les fosses septiques. Celles de BHH sont, elles, traitées par la lagune.

Sur les trois sites la conclusion de contrats entre collecteurs de déchets privés et foyers a été stimulée par les travailleurs sociaux. La totalité des appartements est concernée, ainsi que 98% des parcelles viabilisées et 92% des foyers du quartier réhabilité qui profitent maintenant des services des collecteurs au prix mensuel de huit mille dongs dans le quartier 11 et de dix mille dongs à BHH. Malheureusement les poubelles publiques installées sont rarement vidées par le service compétent du district et ne sont pas nettoyées tandis que les foyers des immeubles se plaignent évidemment de devoir se rendre jusqu'aux poubelles communes plutôt que de pouvoir disposer d'une collecte individuelle. Jusqu'à présent, aucune activité de production polluante, n'a lieu sur aucun des deux sites, respectant l'interdiction des autorités.

Tant à BHH que dans le quartier 11, les populations ont été soumises à des campagnes de sensibilisation à l'environnement. Il est difficile d'en mesurer l'impact. Beaucoup disent avoir changé certaines de leurs pratiques, dont le déversement dans le canal ou au hasard des coins du quartier. Il est à remarquer que les allées sont en général plus propres que par le passé; ceci semble dû aux meilleurs conditions des infrastructures, à un service de collecte plus systématique, mais peut-être aussi à de meilleures habitudes. Beaucoup indiquent l'influence de leurs enfants sur leur propre comportement; les premiers véhiculant les mots d'ordre appris en classe durant les sessions de protection de l'environnement alors que peu évoquent comme vecteurs du changement les diverses campagnes de sensibilisation générales initiées tant par les autorités que le projet. Malheureusement, ici où là, de mauvaises attitudes ont la vie dure; telles le rejet de déchets depuis les étages des blocs à appartements. L'esprit civique reste donc peu répandu, personne ne se sentant responsable des lieux publics, si ce n'est de celui directement adjacent à sa porte.

3.4 Participation et esprit communautaire

Les autorités locales n'avaient pas attendu les agences internationales pour développer la participation communautaire. Mais elles n'en ont pas la même compréhension. Il ne s'agissait pas tant d'associer la population aux prises de décision que de l'impliquer dans la mise en œuvre de projets décidés par les autorités. C'est tout naturellement qu'ils ont qualifié leur méthode d'encadrement de 'participative', épithète mise de longue date en avant par les donateurs et récupérée par le pouvoir pour définir un concept aux contours flous, mais pratique pour résumer la politique officielle en un slogan: *"le Gouvernement et le peuple ensemble au travail"*. Ce mot d'ordre, outre qu'il justifiait la levée de taxes ponctuelles pour certains travaux d'aménagement, n'a qu'entrouvert la porte au dialogue avec la population, tout en cautionnant l'approche classique de contrainte du haut vers le bas. On est donc encore loin de l'acception de la définition donnée par les bailleurs, pour qui l'intégration de la population dans le processus décisionnel doit permettre de mieux faire coïncider offre de projets et demande de la population, une logique de prise de décision, cette fois, organisée du bas vers le haut. Malgré tout, un certain degré de consultation a toujours existé dans les projets développés par les autorités. En effet, par tradition et à tout niveau de la société, structures de pouvoir incluses, le consensus, formel ou informel, est de mise, mais il est difficile d'en cerner les mécanismes.

C'est donc, pas à pas, que le concept de participation communautaire, dans l'acception du monde académique, progresse. Les expériences de VeT et du PMU 415 démontrent combien elle peut être bénéfique à la mise en œuvre des projets tout en n'impliquant pas d'extension excessive de leur durée. Dans les deux cas le rôle actif de travailleurs sociaux motivés et compétents, omniprésents sur toute la durée, est à mettre en avant. Malheureusement, comme constaté dans le VUUP, il y a dans tout le pays un manque de ressources humaines qui freine toute généralisation rapide de leur emploi.

La relative homogénéité des communautés, tant au niveau ethnique que social, fut un facteur positif durant la mise en place de cette participation. Sans doute le quartier disposait d'une plus grande proportion de population d'origine chinoise que dans le quartier de BTĐ. Cette présence, si elle n'a pas particulièrement affecté le processus a entraîné des perceptions différentes quant à l'organisation des

espaces, notamment dans les appartements. Dans la plupart des sites de relogement on a pu également remarquer une certaine hétérogénéité sociale, à l'exception de BTD où toute la population visée était illégale et pauvre. Cette diversité est un élément important à préserver. Or, seul le projet du PMU 415 en proposant des appartements destinés tant aux pauvres qu'aux plus riches, y fut sensible, notamment lors de la prise en compte des requêtes de la population. Ailleurs, ce sera la classe sociale la plus pauvre qui sera le plus généralement exclue.

L'implication de la population fut globalement identique durant la mise en oeuvre des trois projets pilotes: information, enquête d'opinion, discussions approfondies, débats publics se sont égrainés tout au long de leur développement. Une bonne part des avis exprimés a été intégrée dès la phase de conception. A défaut d'une implication active en cours de mise en oeuvre ou encore d'une contribution financière, des comités de suivi de chantier ont été constitués sur les trois sites. Ils ont favorisé une amélioration sensible de la qualité mais surtout l'appropriation du projet, alors qu'en fin de parcours de nouveaux sondages et débats ont permis de prendre le pouls de la communauté et d'intervenir en conséquence.

La vie commune dans des immeubles collectifs implique des changements comportementaux lents à mettre en place. Elle nécessite une certaine discipline, un plus grand respect de l'autre, une bonne dose de discrétion; toutes attitudes qui n'étaient pas forcément présentes dans le passé. La population après un an de vie en appartement se rend compte de la nécessité de développer un bon esprit de voisinage et de changer certaines habitudes. Mais signe positif, certains ont pris l'initiative, et ce plus à BHH que dans le quartier 11, de planter des arbres et des fleurs sur les espaces publics, signe qu'une certaine appropriation a eu lieu. Quant à la maintenance, si elle risque d'être problématique sur les trois sites dans les années à venir, des mécanismes de cogestion et de copropriété auraient pu être mis en place afin d'y remédier. Des montages administratifs, même si jamais expérimentés au Vietnam, auraient pu, d'après la directrice du PMU 415, être acceptés par les autorités et auraient contribué à limiter la revente.

Le dernier élément à envisager, concerne la sécurité. Selon la population, les atteintes à celle-ci se sont singulièrement réduites sur les trois sites, grâce principalement à l'éclairage public. Dans le quartier 11, la communauté a même mis en place en soirée des équipes de veille autour des immeubles. Mais malgré la prise de conscience de l'utilité de cette organisation, beaucoup de chemin reste à faire pour que les foyers acceptent pleinement de contribuer non seulement aux charges des communs, quand elles existent, mais aussi à leur maintenance. Le même phénomène s'observe dans le quartier réhabilité. Voilà un indice qui va dans le sens de la remarque de S. Boonyabancha, qui voudrait que malgré une approche participative au projet, à la différence de CODI en Thaïlande ou d'Orangi au Pakistan, la population restât dans le cas du PMU 415 cantonnée dans le rôle de bénéficiaire sans acquérir celui de réel partenaire, et où, en réponse à une demande d'avis qui n'était que consultatif, l'équipe du projet fût restée maîtresse du jeu¹²².

Ces caractéristiques classent l'intervention au niveau 4 de l'échelle de Arnstein, celui de la 'consultation', voire au 5^{ème}, celui de 'l'apaisement'¹²³. Une telle évaluation se teinte d'un certain populisme mais la place de la communauté dans le processus est prépondérante dans l'analyse. Si comparaison n'est pas raison, admettons au moins que la qualité de l'organisation spatiale offerte dans le projet d'appartements du quartier 11 est bien supérieure à celle observée dans la plupart des projets de CODI. L'agencement subtil des espaces publics et leur articulation avec les espaces semi-publics ou privés résulte d'une autre forme de participation, celle de la coproduction au sein de laquelle l'auteur de projet a la possibilité de mettre à la disposition de la communauté son expertise en termes d'organisation de l'espace. Cette qualité est aujourd'hui reconnue par les habitants du quartier 11 alors que leur appropriation des espaces est manifeste.

La place et le rôle respectifs de la communauté, de l'autorité et de l'architecte au sein du projet communautaire n'est pas un champ clos. Si l'approche fut innovante pour le Vietnam, beaucoup reste encore à faire pour démocratiser le débat et accroître l'appropriation des projets par les résidents afin d'aboutir à un réel dialogue. Dans la même logique, la position des autorités ne fut pas celle de partenaire à part entière mais plutôt celle d'une instance d'agrément ou de refus suivant les règles habituelles de traitement de concepts décidés par d'autres. Gageons que dans l'avenir il sera possible de mettre en place de véritables coalitions autour de projets fédérateurs et soucieux tant des intérêts de la communauté que de la collectivité, à charge des auteurs de projets d'utiliser leur expertise pour les spatialiser et leur donner une identité propre.

¹²² HASAN, A, BOONYABANCHA, S., VERSCHURE, H., "Evaluation & recommendations for infrastructure...", 2006, p. 33-34

¹²³ ARMSTEIN, S., R., "A Ladder of Citizen Participation," 1969, pp. 220

3.5 Comparaison des divers indices de durabilité

Une première méthode choisie pour objectiver la comparaison entre les projets fut de se référer à la définition d'un établissement humain dit 'adéquat', suivant les critères définis par Habitat II et exposés dans la première partie du travail, quitte à en pondérer l'évaluation. Le tableau ci-joint expose l'évaluation des trois projets suivant la liste des quinze critères en attribuant un point si le projet étudié rencontre l'indicateur évoqué, zéro s'il ne le fait que partiellement et moins un s'il n'y répond pas du tout. Cette évaluation reste grossière, chaque critère ayant le même poids alors que certains paraissent plus importants que d'autres. Malgré tout, il ressort de cet exercice que si le projet des appartements répond au plus grand nombre de critères, il ne peut les rencontrer tous, démonstration que ces indicateurs simples a priori sont difficiles à atteindre de façon simultanée, illustration d'un certain utopisme.

Tableau 4.19: Evaluation des projets du PMU suivant les critères de l'abri 'adéquat' d'Habitat II

établissement adéquat	Réhabilitation Q11	Q11 appartements	Q BHH parcelles
Structure stable/durable	0	1	1
Bon éclairage	0	1	1
Bonne ventilation	0	1	0
Climatisation appropriée	0	1	0
Infrastructure de base	1	1	1
Collecte des déchets	1	1	1
Assez d'espace	-1	0	1
Bonne accessibilité	0	1	-1
Intimité suffisante	-1	1	1
Sécurité	1	1	1
Droit foncier	1	1	1
Environnement sain	0	1	1
Accès au travail	1	0	-1
Accès services de base	1	1	0
Coût abordable	1	0	-1
Total	5	12	6

La deuxième approche de cette comparaison des projets pilotes fut de les classer suivant les cinq principes du développement durable, dont la synthèse et la pondération est présentée dans le tableau ci-dessous. Les scores de cette évaluation oscillent entre 51% et 68%, indication que la démarche qui présida à la mise en œuvre de ces trois projets était indubitablement axée sur le développement durable mais que de gros efforts dans tous les domaines restent encore à fournir. La traduction graphique de cette évaluation est aussi riche en enseignements. Il y apparaît que la démarche la plus harmonieuse est présentée par le projet de parcelles viabilisées, où l'équilibre semble trouvé entre les cinq principes, puisque la représentation graphique est proche d'un pentagone parfait, à la différence des deux autres. Dans le cas du projet de réhabilitation, l'équité et la précaution sont trop éloignées des trois autres principes alors que dans le cas des appartements le principe de précaution reste à la traîne pour un niveau de participation relativement élevé.

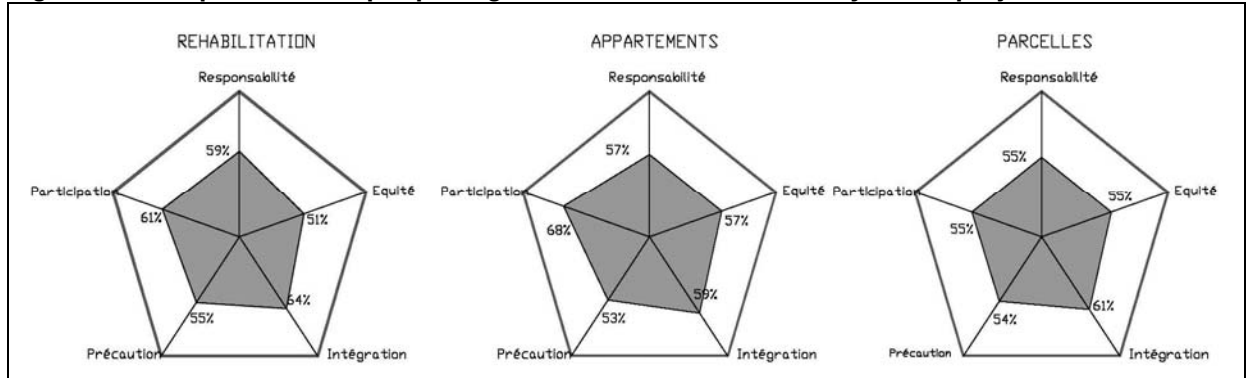
Tableau 4.20 : Evaluation des 3 projets du 415 suivant les indicateurs de durabilité

Responsabilité ¹²⁴	R	A	P	Equité	R	A	P	Intégration	R	A	P	Précaution	R	A	P	Participation	R	A	P					
Action conjointe des acteurs	30	18	18	16	Respect générations futures	18	6	8	9	Sphère socioécon omique	20	14	12	9	Information risques	15	7	7	7	nformation	15	10	10	7
Action intégrée dans une vision globale	25	14	14	14	Partage entre classes	15	12	13	8	Sphère écologique	20	10	11	14	Décisions mesurées	16	8	9	9	Débat public	20	12	13	11
Changement des modes de consommation	25	14	12	12	Vision à long terme	15	6	10	10	Sphère spatiale	20	9	17	12	prévention	15	6	6	7	Participation acteurs décisions	20	7	7	6
					Réduction pollution, économie ressources	16	6	8	9	Sphère politique	12	6	6	6	modes vie adaptés	18	14	9	11	Monitoring	15	14	14	14
Responsabilité du projet face aux usagers, à la ville, au monde		13	13	13	Durabilité adaptabilité recyclage	18	10	9	10	Projet intégré	16	10	11	11	matériaux sains et naturels	18	8	8	8	favorise échanges sociaux	15	11	12	11
					Economie énergies	18	11	9	9	mixité espaces	12	11	7	9	Respect du site	18	12	14	12	Accessibilité mixité sociale	15	7	12	6
TOTAL	100	59	57	55		100	51	57	55		100	60	64	61		100	55	53	54		100	61	68	55

¹²⁴ R: Projet de réhabilitation A: Projet Appartements du quartier 11 P: Projet de parcelles viabilisées du quartier BHH

A titre de synthèse, remarquons que la moyenne générale du projet de réhabilitation suivant cette méthode d'évaluation serait de 57,2%, celle des appartements de 59,8% et celle des parcelles de 56%, une indication selon laquelle, le projet des appartements répondrait mieux de façon globale aux cinq principes mais que de plus grands écarts dans l'atteinte de chacun d'eux seraient observés, à la différence du projet des parcelles, plus homogène.

Figure 4.19: Représentation par pentagones des résultats de l'analyse des projets



Une troisième manière de comparer les projets fut l'utilisation de la grille complétée du SBSE, dont les résultats détaillés sont présentés dans les pages suivantes. Ici la différence entre les deux projets de relogement apparaît plus ténue que dans les deux premières évaluations. L'introduction de nombreux paramètres relatifs aux processus décisionnels et aux supports socio-économiques atténue les différences car ils sont communs aux trois projets. Dans la deuxième méthode le poids de l'approche globale est plus lourd que celui des paramètres relatifs aux projets eux-mêmes, à la différence de la troisième méthode où, le nombre plus important d'indicateurs considérés semble offrir une analyse plus subtile des projets.

Ainsi, si le projet de BHH bénéficie dans les deux dernières méthodes d'évaluation de la proximité de la lagune de traitement et de son environnement vert et dégagé, dans la troisième méthode il est obéré par la distance qui le sépare du quartier 11, favorisant le recours au transport motorisé et par son déficit en requalification de l'espace public. Il obtient ainsi un score de 1.125 points. Le projet de réhabilitation ne dispose pas de l'avantage de la lagune et présente en matière de gestion des espaces publics un score bien inférieur. Mais les indicateurs relatifs au recyclage des espaces et à la préservation d'une typologie mieux adaptée au mode de vie local ont un impact positif certain. Il n'en demeure pas moins que son score soit le plus bas, soit 675, le meilleur étant attribué au projet des appartements avec 1.275 points. Une nouvelle fois, ce dernier se distingue par son approche plus intégrée, malgré les déficiences précédemment évoquées.

Globalement, les indices des trois projets sont positifs suivant les trois méthodes d'analyse sans être exceptionnels, démonstration de la difficulté de réaliser un habitat réellement durable. Ils démontrent au moins le bien-fondé d'une démarche holistique et participative, propre aux trois projets, obérée, certes, d'un manque de mise en perspective des technologies réduisant l'impact écologique.

Ainsi, le projet de relogement in situ sort premier de cette analyse comparée suivant les trois méthodes; indication que celles-ci ne se contredisent pas mais se complètent. On remarquera cependant une inversion des résultats entre les projets de réhabilitation et des parcelles. Ce dernier est deuxième suivant la première et la dernière méthode mais est troisième suivant la méthode inspirée de Telos, bien que celle-ci le distingue comme étant le plus équilibrée.

Il serait présomptueux de considérer la méthode du SBSE comme la plus efficace, même si elle dispose du plus grand nombre de paramètres. Elle serait plutôt à considérer comme un complément d'analyse à la deuxième méthode qui permet de mieux mesurer les rapports entretenus entre les cinq principes, quitte à affiner la pondération de ses indicateurs. L'emploi de ces deux grilles d'analyse complémentaires paraît donc concluant. Elles concourent à objectiver la comparaison et, à ce titre méritent d'être plus élaborées, à la différence de la première qui reste trop grossière.

Tableau 4.21: Analyse des projets du PMU suivant les cinq principes du développement durable

Tableau 4.21: Analyse des projets du PMS suivant les cinq principes du développement durable						
Principes	Réhabilitation Q 11		Appartements		Parcelles	
Responsabilité	PC quartier et PCHMV bien impliqués	• Pas assez implication population dans la maintenance • Services techniques pas pragmatiques	• PCD, PCHCMV bien impliqués • Petits appartements financés par les plus grands	• Pas mise en place d'une copropriété pour gestion commune et maintenance • Services techniques pas pragmatiques • Pas implication secteur privé • Pas de plateforme d'échange entre les parties	PCHCMV bien impliqué	• PCD réfractaire au projet • Services techniques pas pragmatiques • Pas implication secteur privé
Vision à long terme et équité	• Vision moyen terme pour qualité bâti • Recyclage et régénérescence des espaces • Bien adaptés pour les plus pauvres, évite éviction • Bon supports socio-économiques • Permet vie commune intergénérationnelle		• Vision long terme pour qualité bâti • Bons supports socio-économiques	• Peu de maintenance bâtiment • Trop subventionné pour être répliqué • Pas assez adaptés pour les plus pauvres	• Vision long terme pour qualité bâti • Bons supports socio-économiques • Permet vie commune intergénérationnelle	• Parcelles trop grandes pour les pauvres • Poids du foncier trop important suite à spéculation immobilière
Intégration des composantes	• Bonne intégration socio-économique, culturelle & environnementale • Polyvalence des espaces intérieurs et extérieurs • Vie sociale dans les ruelles • Permet croissance secteur informel et subsistance	• Standard des infrastructures trop haut conduit à des surcoûts inutiles • pas de requalification des espaces publics	• Construction d'un marché, parc, commerce, aménagement des berges • Bonne intégration socio-économique à l'architecture • Polyvalence par non subdivision appartement • Mixité sociale • Vie sociale sur coursives • Accroissement de l'accessibilité de l'îlot et provision d'espace publics de qualité	• L'économique et le formel au premier plan • Pas assez de prise en compte de l'écologie dans la production du bâti • Conduit à l'éclatement de certains foyers • Canal pas exploité pour transport de passagers	• Bonne intégration avec lagune et parc linéaire • Construction d'une école • Bonne intégration des composantes • Polyvalence des espaces intérieurs • Vie sociale des rues secondaires	• Pas assez de prise en compte de l'écologie dans la production du bâti • Pas de progrès qualitatif dans le traitement architectural et spatial • Pas d'amélioration de l'accessibilité du site de la structuration des espaces publics du quartier • Pas de traitement de la filière de production des matériaux
Précaution	• Bon monitoring socio-économique • Généralisation fosses septiques en attendant pose collecteur	• Pas d'entreprise capable de vider les fosses faute de machines étroites pour passer dans ruelles • Pas de bornes incendie	Bon monitoring socio-économique	• Pas d'études de matériaux alternatifs plus sains • Pas d'équipement pour réduction des consommations	Bon monitoring socio-économique	• Pas considération risque inondation sur voisinage • Pas d'études de matériaux alternatifs plus sains • Pas d'équipement pour réduction des consommations
Approche participative	Niveau ¹²⁵ (5): l'apaisement	Elargissement allées: pas de consensus sur l'intérêt commun	Niveau (4): consultation Réelle coproduction dans la conception des logements	Pas de considération de la nécessité de densification voulue par les autorités	Niveau (4): consultation	Pas de prise en compte de la population hôte

¹²⁵ Gradation suivant la grille de Arnestein

Tableau 4.22: Grille comparée des trois projets du PMU 415 sur base de la grille du SBSE

		Réhabilitation										Appartements										Parcelles										
Projet Dégénératif		-100	-75	-50	-25	0	25	50	75	100	-100	-75	-50	-25	0	25	50	75	100	-100	-75	-50	-25	0	25	50	75	100	Régénérateur			
Site	pollue l'air																												purifie l'air			
	pollue l'eau																												purifie l'eau			
	gaspille l'eau de pluie																												emmagasine l'eau de pluie			
	ne produit pas de nourriture																												ne produit pas de nourriture			
	rejette les rebuts non utilisés																												recycle les rebuts non utilisés			
	détruit les habitats naturels																												produit un habitat naturel			
	favorise les espaces minéraux																												favorise les espaces verts			
	favorise le ruissellement																												favorise absorption eau dans sol			
	nécessite de l'énergie																												produit de l'énergie			
	limite l'accessibilité																													favorise l'accessibilité		
Projet	nécessite transport motorisé																													favorise transport pédestre		
	exacerbe le microclimat																													améliore le microclimat		
	exclut l'éclairage naturel																													favorise l'éclairage naturel		
	utilise refroidissement mécanique																													utilise la climatisation passive		
	pas isolé																													bien isolé		
	nécessite entretien et réparation																													s'entretient lui-même		
	entraîne l'inconfort																													procure le confort		
	encourage circulation mécanique																													encourage circulation pédestre		
	néglige la sécurité des usagers																													veille à la sécurité des utilisateurs		
	maximalise les évictions																														minimise les évictions	
Processus	encourage la ségrégation sociale																													facilite l'intégration sociale		
	exclut les illégaux																													intègre les illégaux		
	limite la mixité des classes																													encourage mixité des classes sociales		
	néglige le secteur informel																													considère secteur informel		
	encourage la monofonctionnalité																													encourage la multi fonctionnalité		
	limite l'extension des surfaces																													permet l'extension des surfaces		
	pollue l'air intérieur																													purifie l'air intérieur		
	est construit de matériaux neufs																													est construit de matériaux recyclés		
	ne peut être recyclé																													peut être recyclé		
	symbolise paradigme dégénératif																													symbolise le paradigme régénérateur		
pas d'intégration culturelle																														intégration culturelle		
typologie pas intégrée																														intégration typologique avec voisinage		
contribue pas à structurer ville																														Contribue à structuration de la ville		
Esp. publics de mauvaise qualité																														Espace publics de qualité		
mauvaise esthétique																														bonne esthétique		
pas d'information																																

4. EN CONCLUSION

4.1 Evaluation des options de logement

Les trois formes d'interventions étudiées et l'auto relogement présentent de divers avantages et inconvénients qu'il convient de rappeler et dont le tableau ci-joint fait la synthèse.

Tableau 4.22: Evaluation des options de relogement

	Réhabilitation Q.11	Appartements Q. 11	Q. BHH	Auto relogement
Avis	95% satisfait	80% satisfait	70% satisfait	10% satisfait
	4% sans avis	15% sans avis	20% sans avis	10% sans avis
	1% insatisfait	5% insatisfait	10% insatisfait	80% insatisfait
Score	Habitat adéquat: 5	Habitat adéquat: 12	Habitat adéquat: 6	Habitat adéquat: ?
	Analyse Telos: 57.2%	Analyse Telos: 59.6%	Analyse Telos: 56%	Analyse Telos: ?
	Analyse SBSE: 675	Analyse SBSE: 1.275	Analyse SBSE: 1.125	Analyse SBSE: ?
site	- Densité: 152 - Accessibilité moyenne	- Densité: 83 - Proche du site originel - Attraction pour le futur marché - Bonne accessibilité	- Densité: 99 - Besoin de plus d'espace pour les grandes familles - Contact direct avec rue - Préférence pour parcelle - Trop éloigné du Q. 11 - Faible accessibilité	- Projets trop longs - Besoin de liquidités face aux dettes 2 autres sites trop chers
Avantages	- Coût d'investissement par foyer faible - Aucune éviction - Mise en valeur des biens immobiliers sans phénomène de revente - Légalisation des foyers - Procédures courtes - Population mixte	- Relogement in situ - Grande variation d'une l'offre +/- adaptée à la demande - Perpétuation de certaines activités économiques - Bon support socio-économique, y inclus le marché - Possibilité d'extension par mezzanine - Intégration typologique - Espaces publics de qualité - Population mixte	- Coût par foyer acceptable - Investissements pris en charge par population - Bon support socio-économique - Jouit des avantages environnementaux de la lagune et de son parc - Structure la périphérie - Bonne intégration au site	- Investissement nul - Prise en charge totale de la population par elle-même
Inconvénients	- Standards des infrastructures élevés - Pas d'amélioration sensible de la circulation intérieure ni de l'intégration avec la ville - Pas de prise en compte des risques d'incendie - Manque de coordination des agences	- Coût par foyer trop élevé - Pas suffisamment dense - Surendettement modéré - Fortement subsidié - normes de construction élevées - Charges importantes - Longues procédures	- Population plutôt aisée - Loin du quartier 11 - Prix du terrain élevé - Fort surendettement - Faibles activités économiques - Parcelles trop grandes - Standards des infra. élevés - Longues procédures - Accessibilité site pas résolue	- Population essentiellement endettée - Loin du quartier 11 - Pas de soutien socio-économique - Pas de légalisation - Habitat essentiellement précaire

4.1.1 La réhabilitation de quartiers précaires

Que la population préfère la réhabilitation à toute autre option est une évidence. Ce type de projet n'altère ni le cadre, ni le mode de vie, il les améliore. Les plus pauvres y trouvent un logement plus approprié à leurs revenus, à leur mode de vie et aux activités économiques qui s'y déroulent. Même faits de bric et de broc, ils sont inorganisés mais flexibles, conviviaux, abordables et peu attractifs pour les plus riches. Ces quartiers sont aussi le réceptacle d'une certaine diversité sociale et de fonctions, garante de la cohésion sociale et ils offrent une plus grande proximité entre logement et travail.

Le fait que les goulots d'étranglement de moins de deux mètres de large subsistent est préjudiciable au transport par tricycle, notamment des déchets. Des bornes d'incendie devraient pallier l'impossibilité pour les pompiers de s'y introduire. Mais un élargissement systématique jusqu'à quatre mètres est tout aussi injustifié; non seulement il implique un plus grand nombre d'évictions mais il rend aussi les quartiers plus attractifs aux plus riches. Il paraît plus judicieux de dresser un plan de circulation du quartier, d'élargir les allées principales, de dégager les nœuds stratégiques, de veiller à l'intégration avec les quartiers limitrophes, bref de repenser la structuration et l'organisation des espaces publics de façon globale mais sélective.

Si le coût de ce type d'intervention reste modeste, il pourrait encore être diminué en modulant les standards des infrastructures en fonction des spécificités du quartier et de ses habitants. Une certaine forme de contribution communautaire reste souhaitable car elle favorise l'appropriation du projet et

conscientise la population à la maintenance; mais il conviendrait de la moduler en fonction des revenus et la généraliser au niveau de la ville. Ses préalables sont l'introduction d'un processus participatif dans la prise de décision, la mise en œuvre de supports socio-économiques et la légalisation des populations et des biens. La première permettrait à tous d'accéder aux services offerts, la deuxième généraliserait, grâce au système de taxation, l'accès à des compensations équitables en cas d'éviction.

4.1.2 Les appartements

Si la réhabilitation emporte le suffrage de la population, les autorités désireuses de moderniser, régénérer et embellir leur ville, ne veulent pas la systématiser. Il y a encore des endroits où l'éviction est indispensable. Lorsque celle-ci est nécessaire, la première leçon tirée des projets du PMU 415 est l'importance des alternatives de relogement en tant que réponse à la variété des besoins.

Si le logement collectif n'offre pas culturellement la panacée, il serait plus facilement accepté lorsque situé à proximité du quartier d'origine; localisation qui préserve le tissu social et une bonne partie des activités économiques de la population expropriée. Les charges supplémentaires impliquées constituent le plus grand sujet d'insatisfaction des résidents. Elles créent une situation de dépendance vis-à-vis de la gestion commune et induisent auprès de la population la crainte que les bâtiments ne soient pas correctement maintenus dans l'avenir. La copropriété pourrait présenter une solution dans la mesure où elle impliquerait les habitants dans la gestion du bien commun, favoriserait la cohésion sociale et peut-être limiterait le phénomène de revente. Grâce à des subsides importants, les appartements des étages moins attractifs peuvent abriter une bonne partie des démunis, à condition que la révision des standards de construction et des surfaces limitent leur coût et que la flexibilité des espaces soit assurée. Les appartements du rez-de-chaussée devraient pouvoir accueillir des activités économiques à condition que leur environnement s'y prête, ce qui pourrait convaincre les plus nantis de s'y établir. Une telle variété de l'offre garantit de surcroît la mixité sociale. Rien de bien neuf ici par rapport à l'approche des précédents projets.

Un premier élément innovant est la nécessité d'un meilleur appui socio-économique durant la phase post-relogement, indispensable aux familles qui tirent l'essentiel de leurs revenus du secteur informel pour se recycler. Afin de limiter le phénomène de revente, différentes mesures doivent être prises. Il s'agit d'abord de ne pas favoriser un saut qualitatif trop important entre le logement d'origine et le nouveau; donc de veiller à offrir des petites surfaces et à en limiter le coût de construction. Les mensualités de remboursement devraient rester contenues dans les limites de la capacité de chaque foyer via des produits financiers adaptés. Enfin, les subsides ne devraient pas être trop généreux afin de ne pas créer des distorsions trop importantes entre prix d'achat du bien et sa valeur marchande. Vu le coût du terrain à HCMV, la densification est impérative, sachant qu'elle n'est pas synonyme de verticalité car celle-ci n'est adaptée ni aux coutumes ni à l'utilisation d'un habitat également lieu de production ou de commerce, sans oublier qu'elle fait grimper les coûts de fonctionnement de l'immeuble. Une typologie basse et dense offrant des espaces extérieurs de qualité est, par contre, un modèle possible qui s'intégrera mieux dans un tissu urbain essentiellement bas. Le projet du quartier 11 n'a hélas pas fait la démonstration de la faisabilité de cette équation, manquement regrettable dans un contexte politique obnubilé par la hauteur.

De tels projets devraient être autant d'occasions de redonner cohérence à leur quartier en fournissant axes de circulation et espaces publics, mais aussi zones vertes et équipements collectifs. Ils deviendraient ainsi des opportunités pour régénérer la ville, restructurer ses espaces publics et offrir les facilités qui lui font défaut.

L'effort d'économie recherché peut également s'accommoder d'une empreinte écologique réduite. Pour être effective, cette contrainte supplémentaire doit être inscrite dès les premières esquisses dans le cahier des charges du projet afin d'en imprégner le parti architectural qui aura à la traduire dans le choix des orientations, la maximalisation de la ventilation naturelle, la protection solaire, la récolte des eaux de pluie, la perméabilité du sol, le recyclage et la durabilité des matériaux, sans parler de manière plus globale de la promotion du transport public ou de la refonte des modes de production des matériaux. Quant à la production d'énergie, elle demeure hélas encore trop onéreuse pour être considérée.

4.1.3 Les parcelles viabilisées

Deux des plus grands griefs que la population relogée à BHH concerne la trop grande distance des sites sélectionnés par rapport au lieu d'origine et à leur désenclavement. Proximité et intégration au réseau sont en effet essentiels pour trouver un travail dans le secteur informel basé en premier sur la famille et le relationnel ou pour développer de nouvelles activités. Fort heureusement, avec le temps, de

nouveaux liens se tissent au sein de la population hôte, après que le projet eût répondu aux attentes légitimes de cette dernière. D'où l'importance d'intégrer la population du site choisi et ses problèmes dès la phase de conception. La distance trop grande entre les sites de tels chantiers et le centre-ville paraît irréductible hélas, au vu du coût des terrains, on tâchera cependant de la limiter entre le site d'origine et d'arrivée à cinq kilomètres, soit la moyenne parcourue quotidiennement entre lieu de résidence et de travail, distance au-delà de laquelle les coûts de transport deviennent difficilement tolérables en mobylette. Dans tous les cas, ce fossé devrait être comblé par des supports socio-économiques adaptés à chaque contexte et la mise en service d'un réseau de transport public efficace.

Standards des infrastructures et surfaces des parcelles devraient être tenus aussi bas que possible pour mieux répondre aux capacités financières de la population cible, quitte à les améliorer par la suite, quand les moyens tant de la ville que des usagers le permettront. La forte spéculation rend le prix de parcelles prohibitif – à la différence des appartements cet achat n'est pas subsidié – la part des revenus dédiée au logement tend alors vers les 50% et le surendettement, dès lors inévitable, a pour corollaire un accroissement du risque de revente. Un ensemble de mesures destinées à éviter un tel étranglement financier devrait donc être mis en place comprenant l'allongement de la période de remboursement de l'emprunt, la réduction du total des investissements comme celle de la surface des parcelles, le soutien technique à l'auto construction, voire la conclusion d'un bail emphytéotique de longue durée. On regrettera enfin que les deux projets analysés n'aient pu créer des espaces privés et publics mieux articulés, plus attractifs et variés, en lieu et place de la médiocrité habituellement rencontrée partout ailleurs. Il eût été possible de créer des espaces de meilleure qualité architecturale et urbaine basée sur une étude typologique approfondie de l'habitat traditionnel sans nécessairement grever les budgets; un peu à l'image de ce qui a pu être réalisé en Inde.

4.1.4 L'auto relogement

Une grande majorité des familles ayant trouvé par elles-mêmes un nouveau logis admettent avoir vécu une détérioration de leurs conditions sanitaires et économiques après relogement. Leur nouvel habitat, au moins aussi précaire que l'ancien, est surtout plus excentré. Certains se sont établis dans de nouveaux bidonvilles, d'autres ont acquis ou loué un bien produit par le secteur privé illégal. Il s'agit alors de très petits logements, souvent d'une seule pièce, faits de matériaux bruts. Cette population majoritairement pauvre, n'a pu accéder aux solutions de relogement proposées soit qu'elle fut mal informée, soit par crainte du surendettement ou bien déjà confrontée qu'elle était à une situation de précarité. A cela peut s'ajouter la lassitude née d'échéances de relogement sans cesse reportées. Démonstration que les programmes d'expropriation peuvent signifier pour la population la plus pauvre, un exode vers la périphérie mais aussi un appauvrissement: les défavorisés ne retirent in fine aucun bénéfice du projet mais subissant tous ses désavantages. Une telle option devient dès lors indéfendable en dépit d'un coût de revient beaucoup moins élevé pour la Ville.

4.2 La démarche du PMU 415

Alors que l'approche avait déjà été expérimentée à HCMV, le PMU 415 a eu le mérite de remettre au premier plan, et de manière officielle, la réhabilitation des quartiers précaires en démontrant l'intérêt de la démarche tant pour leurs habitants que pour la ville. Elle n'a hélas pas pu porter le concept plus loin en liant à la mise à niveau des infrastructures la restructuration spatiale afin d'améliorer l'accessibilité du quartier et d'assurer son intégration avec la ville formelle.

Là, où l'éviction était nécessaire à la requalification de la ville, le programme a tenté de répondre à la difficile question du relogement. L'idéal conçu par la population de parcelles viabilisées disposées in situ et financièrement accessibles à tous était utopique. Le PMU 415 s'est dès lors efforcé de trouver des alternatives plus réalistes et chaque famille a pu au mieux de ses intérêts faire un choix entre des options acceptables tant pour les bénéficiaires que la collectivité. Les solutions proposées tentent en effet à la fois d'apporter des réponses appropriées à la population expropriée et de restructurer le quartier dans lequel ils s'insèrent tout en fournissant une part des équipements qui faisaient défaut. La première propose des appartements construits à proximité du site d'origine; la deuxième des parcelles viabilisées dont la distance pour rapport au quartier 11 devait justifier un prix du foncier plus abordable. Ici, nous touchons du doigt la contrainte essentielle dans la problématique du relogement des plus pauvres, à savoir la spéculation effrénée qui frappe HCMV et les relègue de plus en plus loin des activités économiques qui les font vivre. Cette quasi-rupture avec le cœur dynamique de la ville pourrait être contrée par un réseau de transport public performant qui fait hélas toujours cruellement défaut.

Les bénéficiaires des interventions du PMU 415 reconnaissent et apprécient, tous projets confondus, l'amélioration de leur environnement et de leur cadre de vie, seules dix familles disant regretter leur ancien habitat. Mais on voit sur les deux sites de relogement que le saut qualitatif a entraîné charges supplémentaires et perturbations sur les activités économiques des familles. Elles font en effet état de relations sociales et d'activités professionnelles bouleversées, ajoutant à cela un état de stress né de l'endettement et, pour beaucoup, une diminution des revenus. L'option la moins dommageable est le relogement in situ, à l'opposé du relogement autonome dont les effets sont plus dramatiques. Force est donc de constater que pour une bonne partie de la population le relogement conduit à l'appauvrissement, alors que les autorités, au vu de la valeur vénale, mais théorique, des nouveaux biens, ne considèrent plus les bénéficiaires comme pauvres.

Les projets du PMU 415 ont pu limiter les dégâts socio-économiques en abaissant le prix d'achat des nouvelles habitations, via notamment la réduction des surfaces, permettant au plus grand nombre d'y avoir accès. Mais, faute de l'accord des autorités, les solutions mises en oeuvre ne sont pas suffisamment radicales pour atteindre tous les résultats espérés. Le relogement demeure hors de portée d'une tranche importante de la population: l'investissement qu'il nécessite d'entrée de jeu et la régularité des remboursements qu'il impose ne sont pas compatibles avec l'instabilité de revenus tirés du secteur informel. Dès lors, pour les foyers dont le revenu est inférieur à quatre-vingt-cinq dollars par mois, la solution la plus probable restera le quartier précaire, soit directement lorsqu'ils se relogent par eux-mêmes, soit de manière différée après revente. Cette dernière solution annule les efforts consentis par le pouvoir public puisque, in fine, il n'atteint pas la population ciblée. A une nuance près cependant: la revente procure une ressource supplémentaire aux familles par rapport à celles qui se sont directement logées par elles-mêmes. S'agit-il là d'abus ou de compensation indirecte? Il ne nous appartient pas d'en juger. Mais de rappeler que, pour aider les familles à surmonter le surendettement et donc éviter ces reventes, les supports socio-économiques après relogement sur une période suffisamment longue sont d'une importance capitale. Mais pour que ceux-ci soient efficaces une coopération étroite avec le secteur privé et la reconnaissance des activités informelles sont indispensables. Considérons aussi que le recours au bail emphytéotique de longue durée, voire la copropriété, sont des pistes à explorer pour tenter de réduire la charge du foncier sur le prix du logement.

L'autre leçon du PMU 415 concerne l'importance de la participation communautaire comme moyen d'adaptation de l'offre à la demande et comme définition de solutions satisfaisantes pour le plus grand nombre. Le rôle joué par les travailleurs sociaux dans ce processus est à mettre en exergue. Ils furent à la fois, porte-parole, intermédiaires et initiateurs, voire même appuis tant dans les démarches administratives qu'économiques. Leur implication a largement contribué au succès des projets. Mais ils ne sont aujourd'hui qu'une poignée à HCMV, il serait donc urgent de susciter de nouvelles vocations et d'en assurer la formation. Dans un autre domaine, les opérations du district 2 démontrent à l'envi l'importance des autorités du District, lorsqu'elles sont parties prenantes du projet dès son origine, au point de braver l'autorité supérieure en prenant certaines décisions à contre-courant de la ligne officielle. Une partie du succès enregistré tient donc de l'unité de vue entre autorités, population et auteurs du projet. A contrario, la collaboration de ces trois acteurs ne fut pas toujours préservée dans le cas du PMU 415. Mais le projet des appartements démontra au moins que la coproduction est une méthode de travail efficace pour impliquer les usagers dans la conception tout en permettant à son auteur d'assurer la cohérence esthétique et spatiale du produit fini. Par ce vecteur, le projet offre une architecture dotée d'une identité forte, des espaces publics de qualités et l'amélioration sensible de l'accessibilité du quartier. Il n'est hélas pas mieux parvenu à faire la démonstration que si les logements bas étaient adaptés au mode de vie pratiqué dans un habitat populaire, ils étaient compatibles avec une forte densité et laisseraient suffisamment d'espace vacant au sol pour les équipements collectifs indispensables à la communauté.

L'approche intégrée de l'ensemble du projet a largement contribué à sa réussite. La cohérence entre les différents projets pilotes s'assimile en ce sens au concept de 'projet de projets' développé par l'urbaniste espagnol Busquets¹²⁶, décrit dans la deuxième partie de ce travail.

Même si ces projets pilotes ne furent pas complètement coordonnés les uns avec les autres, deux groupes au moins se complètent mutuellement, l'un autour du quartier 11 – avec les appartements, la réhabilitation du quartier précaire et la gestion des déchets solides – l'autre situé dans le quartier BHH, avec les parcelles viabilisées en articulation avec la lagune. Ces deux ensembles d'activités complétés par les appuis socio-économiques ont permis de répondre pour une bonne part aux problèmes environnementaux, sociaux et urbains de ces deux quartiers. En prenant soin de répondre à leur

¹²⁶ BUSQUETS, J., "Urbanism at the turn of the century", 2000, pp. 3–20

programmation et pour partie aux manquements de leur zone tant en termes d'équipements que de structuration spatiale, ils répondent aux caractéristiques du projet stratégique.

En matière de développement durable, l'analyse montre que, quelle que soit l'option, de nombreuses lacunes subsistent. Sans doute des solutions aussi radicales que la production autonome d'énergie ou l'expérimentation de nouveaux matériaux n'étaient pas compatibles avec la minimisation des coûts mais d'autres interventions moins onéreuses celles-là, auraient pu être mises en oeuvre. En dépit de ses lacunes, l'analyse comparée a en tous les cas mis en avant le projet des appartements du quartier 11 comme répondant le mieux aux préceptes du développement durable des projets pilotes du PMU 415.

Mais l'essentiel est ailleurs. L'approche, à la fois intégrée et participative, adoptée dans le PMU 415 constitue un grand pas vers une perception plus holistique du logement pour les plus pauvres. C'est du moins ce qu'ont pu démontrer deux des trois méthodes d'analyse comparée des projets. La méthode inspirée par le bureau Telos axée sur les cinq principes du développement durable et celle basée sur le tableau du SBSE semblent prometteuses et complémentaires. Reste à affiner l'approche pour en faire un outil d'analyse efficace qui devrait pouvoir guider un auteur de projet désireux d'intégrer les préceptes de la durabilité dans sa démarche.

4.3 Pistes de réflexion

Bon nombre des projets présentés dans cette partie du travail sont finalement plus intéressants pour les questions urbaines qu'ils posent que pour les réponses architecturales qu'ils donnent. Dans le tissu urbain dense de HCMV, le PMU 415 s'est fait l'avocat de la réhabilitation des quartiers précaires, de la limitation du nombre des évictions et du relogement in situ. La requalification de quartiers entourant des friches industrielles ou des intérieurs d'îlots inexploités serait une voie complémentaire à explorer pour dégager les espaces nécessaires au relogement social. Le choix du site du quartier 11 fut en cela un prélude au concept de CURA développé par l'EF et pourrait être une nouvelle piste à explorer. Sur de tels terrains, des immeubles à appartements, de profil bas mais à plus forte densité, pourraient s'inscrire dans des projets multifonctionnels afin d'éviter le phénomène de ghetto tout en offrant de nouveaux emplois de proximité. De tels ensembles pourraient se déployer autour d'espaces publics, verts ou minéraux, tantôt réservés à la détente tantôt au commerce, préservant la densité tout en offrant une meilleure qualité de vie aux habitants. L'emploi de tels espaces industriels devenus obsolètes devrait être théoriquement facilité par leur appartenance, dans leur grande majorité, aux entreprises d'État. Une gestion cohérente du patrimoine immobilier public, à l'image de ce qui est pratiqué à Bangkok, pourrait être à cet égard un outil efficace lutte contre les effets pervers de la spéculation immobilière.

La comparaison entre les divers projets pilotes démontre que, sur le long terme, si le concept de terrain viabilisé était a priori l'option choisie par les habitants, les logements collectifs in situ sont préférés car socio-économiquement plus viables. Un autre argument en faveur du relogement au sein de la ville est que la recherche des terrains bon marché en périphérie n'est pas forcément un bon calcul même pour les autorités. Ce serait en effet oublier dans l'équation les coûts liés aux infrastructures ainsi que l'impact sur le transport. Pour autant, favoriser la périphérie n'est pas à exclure à condition que cette action s'inscrive dans un plan de développement polynucléaire, option qui permet de favoriser un développement compact autour d'activités économiques et de services en limitant les pressions sur le centre-ville. Dès lors, des projets intégrés, similaires à ceux déployés par le PMU 415, seront nécessaires en périphérie, pour structurer, équiper et guider une urbanisation devenue chaotique. Il est en effet urgent d'articuler aux confins de la deuxième couronne en phase finale d'urbanisation, une troisième en pleine croissance, via une série de projets stratégiques. Certains devront répondre aux défis environnementaux qui surgissent, pourquoi pas en réservant certaines zones humides au stockage et à l'absorption du trop-plein d'eau pluviale tout en offrant de grands espaces récréatifs.

D'autres actions devraient inclure les équipements et les espaces publics indispensables, ainsi que les réserves foncières destinées à anticiper l'arrivée de nouveaux résidents et à contrecarrer l'effet spéculatif. Une morphologie variée et souple pourrait recréer la richesse des rapports sociaux dont témoignent, aujourd'hui, les quartiers spontanés.

Enfin, certaines interventions devraient tisser entre périphérie et centre ainsi qu'autour de la mégapole un réseau dense de communications, basé pour partie sur le transport privé, mais aussi et surtout sur les transports en commun afin d'assurer la fluidité des échanges au sein d'une mégapole dont la croissance n'est pas près de prendre fin. Telles sont les pistes à explorer dans la dernière partie de cette étude.

