



CNRS/Université Bordeaux Montaigne

« Document produit avec l'appui du projet mobilisateur « Appui à l'élaboration des politiques foncières » financé par l'Agence française de développement et piloté par le Comité technique « Foncier et développement ».

Son contenu n'engage que ses auteurs et ne reflète pas la position de l'administration française et du Comité technique « Foncier et développement ».

# Typologies des conflits fonciers ruraux au Vietnam

**Vilsalmon Quentin**



**Mars 2013**

Les mutations économiques et sociales connues par le Vietnam au cours des trente dernières années ont profondément modifié la représentation et les connaissances accumulées sur ce pays et sa société. Le secteur foncier n'a pas échappé à ces recompositions, s'ouvrant notamment aux règles du marché et aux investisseurs étrangers. Ces évolutions n'ont pas été sans conséquences : pression foncière, corruption, spéculation, privatisations, récupérations massives de foncier par l'Etat... Tous ces facteurs ont contribué à une augmentation récente et importante du nombre de conflits fonciers. Selon le journaliste Le Dien Duc, spécialisé dans les cas de corruption, entre 2004 et 2011, « *1,57 millions de personnes se sont rendues dans les organismes de l'Etat pour déposer 670.000 plaintes, dont 70 % concernent les questions foncières.* »<sup>1</sup>

Cette augmentation de la conflictualité a abouti à une diversification des types de conflits portant sur la terre, mais aussi à une complexification de leur compréhension et de leur interprétation. Les dynamiques telles que l'urbanisation ou l'industrialisation, née du développement économique du pays, ont ainsi conduit à une accélération de la radicalisation de ces conflits, notamment pour des questions de récupérations foncières menées par l'Etat. Les plaintes concernent souvent les montants des sommes proposées pour compenser la perte de la terre et des biens qui s'y trouvaient. Afin de mieux cerner les points et les différences qui existent entre ces conflits, nous avons fait le choix de proposer une nouvelle typologie. Elle nous permet également d'expliquer certains mécanismes, logiques et amples de conflits fonciers ruraux.

Jusqu'à présent, peu d'auteurs ont tenté de dresser une typologie des conflits fonciers ruraux au Vietnam. Les principaux travaux sur les conflits au Vietnam dressent une théorie générale de l'origine de la résistance en milieu rural (Scott, 1979 ; Kerkvliet, 1995 ; Nguyen Van Suu, 2007). La littérature sur les conflits fonciers s'intéresse quant à elle à une thématique conflictuelle spécifique : les forêts (Sikor, 2004 ; Mellac, 2009) ; l'urbanisation dans le delta du fleuve rouge (Nguyen Van Suu, 2007, 2009 ; Labbé, 2011) ; les minorités et le café (Fortunel, 2005, 2008) sans dresser un panorama de ces évènements dans une dimension plus globalisante. Seul Phan Viet Ha (2010) a dressé une typologie des conflits fonciers dans la province de Dak Lak, dont nous nous sommes servis pour dresser notre propre grille. Dresser une telle typologie n'est en effet pas chose aisée, particulièrement dans un pays où il existe peu de données faciles d'accès sur les conflits, et où les autorités n'hésitent pas à bloquer les enquêtes sur des sujets dits sensibles<sup>2</sup>. Notre fiche présente trois typologies différentes, chacune possédant des avantages et des inconvénients pour la compréhension des conflits fonciers. Nous montrons les intérêts de chacune ainsi que leur complémentarité pour une analyse globale du phénomène des conflits sociaux.

## 1. Les conflits fonciers reconnus par la loi foncière

La première typologie est la grille officielle tirée de la loi foncière. Afin de recenser les différents cas de conflits fonciers concernant, nous nous sommes d'abord appuyés sur la typologie des conflits dressés par la loi foncière de 2003. « L'expression « *litige foncier* » (*Tranh Chấp đất đai*) s'entend du litige relatif aux droits et obligations de l'usager des sols, né entre deux ou plusieurs parties participant à un rapport de droit foncier (Article 4.26, loi foncière 2003). La loi de 2003, orientée vers la résolution pratique des « litiges », reconnaît deux types de conflits : les conflits nécessitant l'identification des utilisateurs des droits d'usages légaux ; et les conflits dont l'utilisateur légal est déjà identifié, portant sur les processus d'utilisation de la terre et sur les obligations liées à cette

<sup>1</sup> Le Dien Duc, Vết nhớ Tiên Lãng, RFA/ blog, 08/04/2013.

<sup>2</sup> Des typologies sur les conflits fonciers en Afrique de l'ouest ont été consultées pour tenter de s'inspirer d'une approche déjà confirmée. Toutefois leur grille d'analyse ne s'est pas révélé pertinent pour rendre compte du contexte vietnamien. Les récupérations de fonciers par l'Etat au Vietnam se différencient nettement des appropriations massives de fonciers dans les pays africains, souvent destinés à l'agrobusiness.



utilisation. Ces deux groupes principaux sont eux-mêmes divisés respectivement en sept et trois sous-catégories.

### **Les conflits fonciers reconnus par la loi (Article 4 :26, loi foncière 2003)**

2 groupes de conflits principaux :

- Les conflits nécessitant l'identification des détenteurs des DUT légaux
  - o Conflits sur les limites administratives des DUT
  - o Conflits sur les limites de terrain contigus
  - o Conflits sur demandes de retour de terres ou de biens associés par des propriétaires antérieurs
  - o Conflits concernant appropriation foncière (Divorce etc.)
  - o Conflits successoraux
  - o Conflits sur l'envahissement de territoires appartenant à des autochtones par des migrants
  - o Conflits entre l'état et ses institutions et les populations locales (Envahissement de terres publiques non-utilisées, mal-gérées)
- Les conflits portant sur le processus d'utilisation de la terre et sur les obligations de la détention d'un DUT
  - o Conflits sur les contrats
  - o Conflits sur les usages
  - o Conflits sur une récupération par l'état

Ce choix de typologie de la part de l'Etat vise à l'identification rapide des conflits d'après la légalité ou non des droits sur la terre des différentes parties prenantes du litige. Cette catégorisation vise à une résolution pratique des conflits fonciers par le recours à la conciliation comme prévu par l'article 135 de la loi foncière de 2003. En cas de difficultés quant à l'identification du plaignant dans son droit, la résolution fait appel à la solution administrative, sous la seule responsabilité des présidents de district, de province ou du ministre des ressources naturelles. En dernier recours, le recours à une procédure pénale est utilisé pour faire valoir le droit du détenteur du droit d'usage de la terre légal. Toutefois, elle ne met aucunement en relief les causes et les impacts potentiels de ces conflits fonciers. Elle se limite à une vision technique et juridique de ces conflits et de leur résolution.

## **2. Une typologie selon la nature des objets de conflit.**

Pour la seconde typologie, nous nous sommes inspirés des travaux de Phan Viet Ha (2010) qui a dressé une typologie des conflits fonciers observés par ses soins dans la province de Dak Lak. Il définit les conflits fonciers comme des « *Conflits relatifs aux droits et aux obligations nés de l'utilisation foncière, nés entre deux ou plusieurs partie participant à un rapport foncier* » (Phan Viet Ha, 2010). Lors d'enquêtes menées en 2010, il s'est appliqué à recenser de la manière la plus exhaustive possible les différents conflits fonciers afin de livrer un panorama complet des différents types de tensions qui existaient sur le foncier au sein de la province. Afin de classer ces conflits, il a organisé sa typologie autour de quatre catégories d'objets conflictuels : les limites d'une parcelle ; La « propriété » d'une parcelle ; les droits d'usage et d'usufruit d'une parcelle commune ; enfin les devoirs dus à la détention d'un droit d'usage. Ces quatre catégories regroupent elles-mêmes vingt types de conflits fonciers.

## Les types de conflits, d'après Phan Viet Ha, 2010.

### Conflits sur les limites d'une parcelle

- Cadastres manquants, avec limites imprécises
- Limites administratives imprécises, superposées
- Déplacements volontaires d'une limite parcellaire

### Conflits sur la « propriété » d'une parcelle

- Demande de retour d'une terre « ancestrale » ou bien confisquée antérieurement
- Droit de succession, droit de divorce
- Location abusive et/ou Envahissement
- Documents de propriété à jour manquant
- Allocations illégales et/ou imprécises de terres par les autorités de l'Etat
- Allocation multiples de parcelle
- Rupture de bail

- Appropriation de terres publiques/communales à des fins privés
- Ventes et/ou hypothèques multiples de la terre
- Réquisition de la terre par l'état et prix de compensation

### Conflits sur les droits d'usage et d'usufruit d'une parcelle commune

- Concurrence sur des espaces hydrologiques
- Ramassage de bois à brûler ou pour construire
- Accès limité aux espaces publics

### Conflits sur l'exercice et la gestion du DUS

- Modification catégorie de la terre suite à nouvelle planification
- Transformations illégales, frais de transformation de la catégorie foncière
- Taxes foncières, fraudes
- Métayage et contrat « oraux »

Les enquêtes de Phan Viet Ha (2010) au sein de l'administration provinciale ont abouti à un recensement exhaustif des conflits fonciers de la province. En les classant d'après la nature de l'objet conflictuel, elle permet une description plus fine des cas de conflit ainsi que de leur ampleur dans la province (notamment grâce à l'introduction de l'intensité et la fréquence de ces conflits). Toutefois, cette typologie ne permet pas de prendre réellement en compte les dynamiques générales causant des conflits fonciers. La thèse visait à rendre compte de la transition agraire et des tensions qu'elle entraîne au sein de la province de Dak Lak. La typologie reste cependant « déconnectée » de ce contexte, car elle se limite à la description de cas et non à leur explication par ce contexte transitionnel. Toutefois, nous sommes inspirés de cette grille pour présenter notre typologie. En effet, le recensement des conflits réalisé par l'auteur nous a permis de d'imaginer une grille reprenant l'idée de l'intensité des conflits ainsi que leur fréquence et leur ampleur dans nos catégories.

### 3. Une typologie d'après les impacts des conflits fonciers.

La troisième typologie est complémentaire des deux précédentes. Tout d'abord, nous avons choisi de bâtir cette grille de lecture des conflits autour d'une méthodologie empruntée à A.Torre (et al. 2010) et son équipe de chercheurs en utilisant le recouplement de source telles que la presse, la bibliographie scientifique et les entretiens. Cette grille nous a permis de repérer quelques caractéristiques communes à ces conflits mais aussi des oppositions très tranchées. A partit des articles de presse analysés, nous avons dégagé trois caractères principaux permettant une catégorisation efficace des conflits fonciers : ils permettent en effet de différencier de façon net les impacts et les manifestations de ces conflits dans l'espace social.

- l'échelle du conflit ;
- l'intensité du conflit ;



- la nature du conflit.

### **Précis méthodique.**

Cette typologie a été bâtie à partir de l'analyse d'un échantillon de 85 articles, traitant spécifiquement des conflits fonciers. La littérature scientifique a également été prise en compte afin de construire les catégories, la prépondérance des conflits « de masse » dans la presse ne garantissant pas une large revue de ces phénomènes. A ce titre, le recensement et la description des conflits réalisés par Phan Viet Ha a été largement utilisé.

### L'échelle

L'échelle du conflit désigne le nombre d'acteurs engagés, ainsi que son ampleur au sein de la société. Nous avons choisi de distinguer deux sous-catégories au sein de ce facteur.

1- **Les conflits entre particuliers.** Il s'agit de litiges de petite ampleur mettant aux prises deux individus, deux ménages, deux groupes familiaux, un particulier et l'administration... La faible dimension démographique de ce genre de conflit le limite à des cas issus du quotidien (déplacement de limites parcellaires ; rupture de bail ; transformation illégale de la catégorie foncière etc.).

2- **Les conflits de masse.** Ils réunissent des populations plus importantes, de quelques centaines de personnes à quelques milliers. Le plus important de ces conflits de masse enregistré a mis au prise près de 1.000 agriculteurs contre environ 3.000 policiers dans le district de Van Giang. La mobilisation populaire conséquente traduit des enjeux fonciers importants et souvent reliés aux cas de réquisition de foncier par l'Etat.

### L'intensité

Nous distinguerons trois niveaux de densité sociale dans les conflits fonciers.

1- **Les conflits de faible intensité** sont des confrontations débouchant sur des opérations de concertation, de négociation sans passer par une opposition hostile dans l'espace public aux autorités. Ils ne sont pas porteurs de revendications collectives touchant à la structure même du système foncier ou aux autorités.

2- **Les conflits de moyenne intensité** sont des oppositions débouchant sur des tentatives de pressions, d'intimidation et de désobéissance mais sans opposition physique aux autorités. Ce stade traduit une dégradation de la situation entre les deux parties. Le dialogue n'est pas rompu mais il semble se distendre, les acteurs ne parvenant que difficilement à faire entendre leurs arguments à la partie adverse. Les revendications demandent généralement une réforme d'une partie spécifique de la législation.

3- **Les conflits de forte intensité** sont le dernier stade d'évolution d'un conflit. Le dialogue est rompu, on entre alors dans l'opposition active et physique par l'occupation des espaces publics et médiatiques. La désobéissance évolue jusqu'à l'affrontement avec les forces de l'ordre. Les revendications concernent la réforme en profondeur du système foncier et attaquent jusqu'aux plus hautes autorités. Principalement, situé dans les zones en mutation et en développement rapide, ces abus ou largesses administratives ont pour causes principales les spoliations de terrains, avec appropriation des bénéfices d'une éventuelle revente.

### Nature.

La nature du conflit correspond à la cause et à l'origine du conflit. Bien que les causes d'un conflit foncier soient multiples, nous avons choisi de distinguer ces causes en deux groupes :

1- **Insécurité foncière** - les conflits directement liés à de l'insécurité foncière et provoqué par de la corruption, de la connivence d'intérêts publics et privés, des droits non-reconnus, et des expropriations forcées. La nature sensible des causes de ces conflits en fait les détonateurs et des caisses de résonance parfaite pour l'expression d'un mécontentement populaire sur les transformations du pays dont la population, agricole le plus souvent, a à subir les conséquences ;

2- **Fonctionnements** – il s'agit des conflits de « fonctionnement » du système foncier tel que des dysfonctionnements administratifs, des limites parcellaires non-respectée, les droits de succession, de divorce etc. sont à mettre en relation avec une dimension quotidienne de la gestion foncière. Ce sont souvent des litiges sans gravité, portant sur des revendications de particuliers sans buts politiques et sociaux. Ils ne touchent guère à la nature sensible de la question foncière mais davantage à son efficacité dans le traitement de ses tâches.

		Echelle	
		Particuliers	Masse
Intensité social du conflit	Faible	Fonctionnement	X
	Moyen	Et/ou	Insécurité Foncière
	Fort	Insécurité Foncière	Insécurité Foncière

**Légende**

- Nature des conflits fonciers.
- Conflit de gestion
- Conflit de récupération

A travers le croisement de ces critères comme présenté dans la figure 1, nous voyons se distinguer deux grands types de conflits :

#### A- Les conflits de récupération

Ce sont les conflits fonciers directement liés à la récupération foncière par des services étatiques et notamment sur les procédures de compensation, d'expropriation ou d'appropriation de terres communales pour des intérêts privés.

Les conflits causés par la récupération sont étroitement liés à la nature « sensible » et

politique des conséquences et des revendications des populations concernées par ces procédures. Ils sont porteurs de mouvement collectif de « masse », de moyenne à forte intensité sociale, posant les questions sur la nature de l'appareil foncier et l'idéologie véhiculée par les autorités de l'Etat-Parti. Ils ont donc tendance à dériver sur des affrontements entre les différentes parties. Les manifestants n'hésitent pas à critiqué les autorités, leur corruption et les connivences qui existent entre des intérêts privés et les moyens de l'Etat. Exemple : Le conflit de Tien Lang<sup>3</sup> ; Le conflit de Van Giang<sup>4</sup>.

#### B- Les conflits de gestion

Il s'agit des conflits liés à l'attribution, la gestion et l'utilisation des droits d'usages des terres tel que des dysfonctionnements administratifs, des limites parcellaires non-respectée, les droits de succession, de divorce etc. Ces deux catégories se distinguent particulièrement par les impacts sociaux des conflits sur la société.

<sup>3</sup> Le conflit du district de Tien Lang, Province de hai Phong, se déroule en février 2012. Il oppose un agriculteur, Doan Van Vuon, et sa famille aux autorités locales qui souhaitent récupérer sa terre avant l'expiration de son allocation, sans compensation. Devant la résistance de Doan Van Vuon, les autorités déploient la police pour l'exproprier par la force. La manœuvre conduit l'agriculteur à ouvrir le feu sur les policiers en touchant six. Depuis, le Premier Minsitre a jugé la récupération illégale, Doan Van Vuon a été condamné à la prison, ainsi qu'une partie des autorités locales, suspectées de corruption. On peut le classer dans la catégorie récupération (forte intensité, insécurité foncière, particulier).

<sup>4</sup> Le conflit du District de Van Giang (Province de Hung Yen) se déroule entre 2004 et 2012. Il concerne la récupération forcée de terre par l'Etat pour un projet urbain écologique (EcoPark). Devant les compensations trop faibles proposées, les agriculteurs de la région se mobilisèrent et résistèrent de façon collective aux actions de récupérations. Le conflit trouve son pic en avril 2012, lorsque près de 3.000 policiers sont mobilisés pour évacuer un millier d'agriculteurs qui bloquent le projet. Le conflit fut violent, les manifestants n'hésitant pas à riposter face aux policiers anti-émeute. On le classe dans la partie récupération (Forte intensité, insécurité foncière, masse).

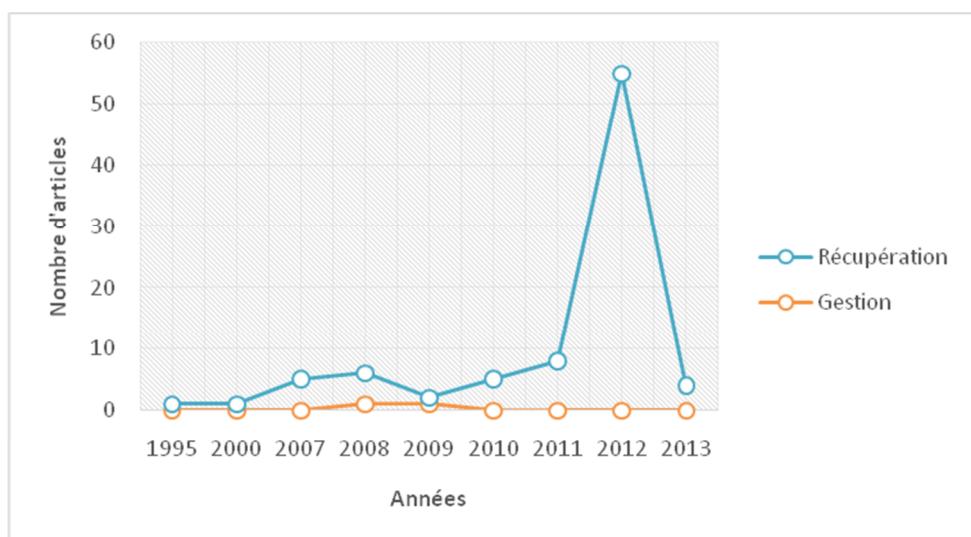
Les conflits portant sur la gestion et l'utilisation des droits d'usages sont reconnaissables par leur dimension touchant au fonctionnement quotidien de la gestion foncière. Il s'agit de « petits » litiges fonciers, faibles par l'échelle réduite de l'ampleur de la mobilisation collective mais aussi par leur intensité sociale. Les parties n'expriment pas de revendications de nature à remettre en cause ni le système foncier dans son ensemble ni les autorités dans leur position. Ils critiquent toutefois, et parfois sévèrement, l'efficacité fonctionnelle de l'administration.

Exemple : Un Conflit à Vinh, Province de Nghê An<sup>5</sup>

#### 4. Résultats

Le classement de la base de données à partir de cette typologie nous montre une large disproportion de la médiatisation des deux types de conflits. Sur les 85 articles scannés, seul deux articles traitent de conflits de gestion, les 83 autres documents se concentrent sur des conflits de récupération (Figure 2). Cette disproportion peut se justifier par la prépondérance des conflits de Tien Lang et de Van Giang dans les médias, qui se traduit par le pic de conflit en 2012. La presse nationale a en effet abondamment traité ces deux conflits, ceux-ci étant ensuite repris par un nombre important de médias étrangers. Le côté « sensationnel » de cette catégorie de conflit (masse + intensité) contribue à leur forte exposition médiatique.

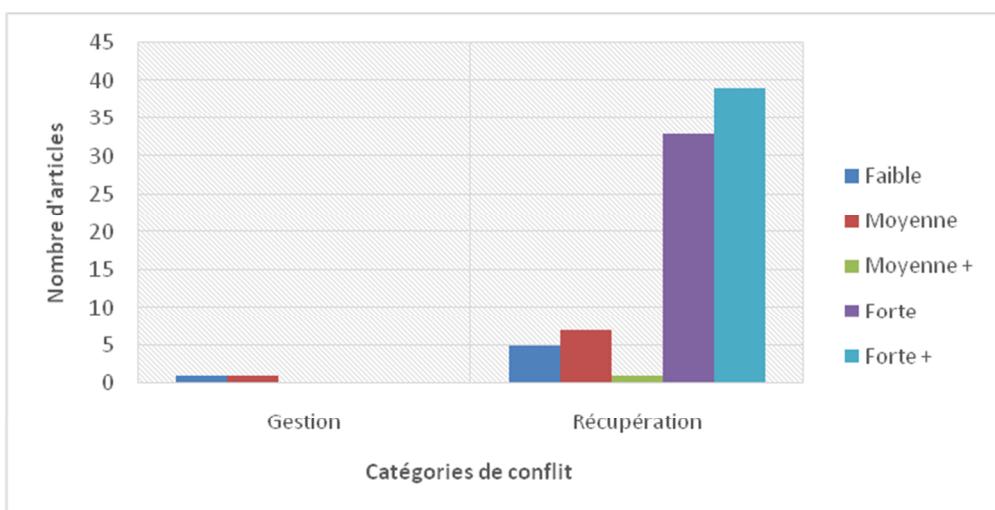
**FIGURE 2 : LE TRAITEMENT MEDIATIQUE DES CATEGORIES DE CONFLIT (SOURCE : AUTEUR).**



Toutefois, cette place importante des conflits de récupération traduit également l'évolution de la représentation des problèmes fonciers que connaît le Vietnam depuis quelques années : les conflits se densifient, s'amplifient et s'intensifient aux contacts des mutations économiques (Figure 3). Les enjeux fonciers, formulés par la population dans ces conflits, témoignent de l'importance des questions posées par les récupérations foncières dans la nouvelle phase de développement du pays.

**FIGURE 3 : LA RADICALISATION DES CONFLITS FONCIERS SOUS L'IMPULSION DES RECUPERATIONS (SOURCE : AUTEUR)**

<sup>5</sup> Un cas de contestation sur l'héritage du droit d'usage d'un terrain appartenant à Nguyen Trung Dung, décédé en 2003. Son épouse et sa mère se dispute l'allocation car mère de Mr. Dung prétend qu'une partie du terrain appartenait à deux de ses filles. Les deux familles s'affrontent six fois devant les tribunaux, sans qu'une solution soit trouvée, les jugements des différentes cours de justice se contredisant. L'affaire traîne donc en longueur jusqu'en 2009. On classe ce conflit dans la catégorie gestion (Faible, Fonctionnement, Particuliers).



## Conclusion:

Cette typologie se révèle efficace pour détailler les impacts des conflits fonciers sur la société. En choisissant de prendre en compte l'intensité et l'échelle de ces conflits, cette grille permet une description globale des dynamiques conflictuelles aujourd'hui à l'œuvre dans le pays et l'évolution des problématiques foncières vers la question de la récupération par l'Etat des terres. Le rôle central de l'insécurité foncière est souligné dans l'intensification de ces conflits. Toutefois, elle ne permet pas une description fine des différents cas de conflit comme peut le permettre la typologie proposée par Phan Viet Ha. Le choix de se baser sur la presse pour constituer cette grille génère aussi une limite quant à la représentativité des deux types de conflits analysés. Ce nombre limité de sources peut aboutir à une surreprésentation des conflits « sensationnels » comme peuvent l'être les cas de Tien Lang et Van Giang et « oublier » les cas issus du quotidien tel que les conflits lors des divorces, des successions.

## Bibliographie :

- Culas, C., Nguyen Van Suu, 2010, *Norms & Practice in contemporary rural Vietnam, Social Interaction between Authorities and People*. IRASEC n°15, oct 2010.
- Fortunel, F., 2005, L'amertume du café dans les plateaux du Centre Viêt Nam. In De Koninck, R., Durand, F., Fortunel, F., (éds.), *Agriculture, environnement et sociétés sur les hautes terres du Viêt Nam*, IRASEC-Arkuris, Bangkok-Toulouse, 2005, pp. 161-186.
- Fortunel, F., 2008 Trajectoires foncières de minorités ethniques au Vietnam, In *Etudes rurales*, 2008/1 n° 181, p. 103-114.
- Gibert, M., Déplacements forcés et renouvellement urbain à Hô Chí Minh Ville. In *L'Espace Politique*. En ligne. <http://espacepolitique.revues.org/2905>.
- Kerkvliet, B., 1997, *Land struggles and land regimes in Philippines and Vietnam during XXème*. CASA, Amsterdam.
- Kerkvliet, B., 2006, Agricultural Land in Vietnam Markets Tempered by Family, Community and Socialist Practices. In *Journal of Agrarian Change*, Vol.6 N°3, July 2006, pp. 285-305.
- Labbé, D., 2011, Urban Destruction and Land disputes in Periurban Hanoi during the Late-Socialist Period. In *Pacific Affairs*, Vol.84, No. 3 September 2011.
- Mellac, M., 2009, *La gestion déléguée des terres forestières au Viêt Nam : jeux d'acteurs et d'illusions*. Halshs-00378969, version 1 – 27, April, 2009.



Mellac, M., Fortunel, F., et Tran Dac Dan, 2010, *La réforme foncière au Viet Nam: Analyse des jeux d'acteurs et du processus de transformation des institutions aux échelons central et provincial*. Paris: AFD/MAE, 195 p.

Nguyen Van Suu, 2007, Contending views and conflicts over land In Vietnam's Red River Delta. In *Journal of Southeast Asian Studies*, 38(2), pp 309-334.

Phan Viet Ha, 2010, *Les conflits fonciers dans le contexte de la transition agraire aux hauts plateaux du centre Viêtnam*. Thèse de doctorat, Toulouse 2 - Le Mirail.

Torre, A., et al, 2010, Comment évaluer et mesurer la conflictualité liée aux usages de l'espace ? Eléments de méthode et de repérage. In *VertigO- la revue électronique en sciences de l'environnement*, Volume 10 Numéro 1.

Sikor, T., 2002, *Conflicts and Concepts: the politics of forest devolution in postsocialist Viêt Nam*. Paper submitted to the 9th Biennial Conference of The International Association for the Study of Common Property, Victoria Falls, 17-21 June 2002.