

# NOTE RAPIDE

DE L'INSTITUT D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME - ÎLE-DE-FRANCE N° 717



Laurent Perrin/IAU ÎdF

INTERNATIONAL

Mai 2016 • www.iau-idf.fr

## HANOI EN TRANSITION : ÉMERGENCE D'UNE RÉGION MÉTROPOLITAINE

### SURFACE

24 000 KM<sup>2</sup>

### POPULATION (2012)

17,5 MILLIONS D'HABITANTS  
(20,3 À 21,5 MILLIONS EN 2030  
ET 21,5 À 24,5 MILLIONS EN 2050)

### PIB (\$ 2012)

1 800 \$/HABITANT (1 400 \$/HABITANT  
POUR L'ENSEMBLE DU VIËTNAM)

HANOI EST LONGTEMPS RESTÉE UNE « BELLE ENDORMIE ». AUJOURD'HUI, POUR AFFIRMER LE RAYONNEMENT DE SA CAPITALE, LE GOUVERNEMENT VIËTNAMIEN ÉLARGIT SON PÉRIMÈTRE RÉGIONAL ET VIENT D'APPROUVER LA RÉVISION DE SON SCHÉMA DIRECTEUR LE 6 MAI 2016. L'IAU ÎDF A APPORTÉ SON APPUI POUR TRANSPOSER LA VISION D'UNE MÉTROPOLITAINES POLYCENTRIQUE ET INTÉGRÉE EN UN SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT COHÉRENT.

Pour des raisons historiques, Hanoi est longtemps restée à l'écart de la frénésie immobilière qui s'est emparée des mégapoles asiatiques. Son réveil est certes impressionnant à de nombreux égards, pour qui l'a connue peu après le *Đổi mới* (le « renouveau », Lexique p.6), avec son charme suranné, mais il reste timide comparé à celui de ses grandes voisines. Capitale politique du Viêt Nam, c'est aussi le centre de la région-capitale d'Hanoi (Hanoi Capital Region, ou HCR en anglais), un territoire de planification urbaine dont le gouvernement viêt namien veut conforter la position en Asie du Sud-Est.

Avec ses dix provinces, HCR est deux fois plus grande que l'Île-de-France, et sa population dépasse 17,5 millions d'habitants, dont près de 40 % vivent dans la province d'Hanoi. Sa densité de 730 habitants/km<sup>2</sup> est certes globalement inférieure à celle de l'Île-de-France. Cependant, elle double dans les districts ruraux d'Hanoi et atteint 40 000 habitants/km<sup>2</sup> dans ses districts urbains, soit deux fois plus que la moyenne de Paris *intra-muros*. La richesse de ses habitants est supérieure de 30 % à la moyenne nationale, mais reste inférieure à celle de la région d'Hô Chi Minh-Ville, principal aimant des flux migratoires interprovinciaux, et véritable capitale économique du Viêt Nam<sup>1</sup>.

### UN ARCHIPEL URBAIN EN VOIE D'INDUSTRIALISATION ACCÉLÉRÉE

HCR s'étend en grande partie sur le delta du Fleuve rouge, une vaste rizière irriguée par les nombreux bras et affluents de ce fleuve himalayen. C'est le berceau des Kinh, l'ethnie viêt namienne dominante, ce peuple qui considère que sa patrie est l'eau et la terre<sup>2</sup>. La caractéristique la plus singulière d'HCR est d'être à la fois une ville diffuse et une campagne urbaine, parsemée de villages très denses dans une mer de rizières, une sorte d'archipel urbain ou de « desakota », dont les îles seraient reliées par des digues-routes. Outre l'agriculture rizicole et maraîchère, ces « villages de métiers » sont souvent spécialisés dans la fabrication d'un produit élaboré que l'on retrouve dans le quartier « des 36 rues » d'Hanoi : laque, vannerie, soierie, boiserie, dinanderie, etc. Mais depuis le début

1. Le pôle d'échanges bus de Long Biên, financé par la coopération de la région Île-de-France.
2. Encombrement dans le centre d'Hanoi.
3. La campagne d'Hanoi est ponctuée de panneaux annonçant sa prochaine urbanisation.
4. La nouvelle cité fermée de Ciputra a remplacé les jardins maraîchers et les cocoteraies qui marquaient le paysage à l'ouest du grand lac Ho Tay à Hanoi.



du XXI<sup>e</sup> siècle, la campagne d'HCR est entrée dans la mondialisation et s'est couverte de grands parcs d'activités aménagés aux entrées des principales villes pour accueillir les usines étrangères et vietnamiennes, dont les produits constituent l'une des principales recettes d'exportation du pays<sup>3</sup>. Après avoir été un grenier à riz et un atelier manufacturier, HCR se projette aujourd'hui en « dragon industriel high-tech ».

**UNE TRANSFORMATION RADICALE ET MULTIFORME...**

Le Viêt Nam et sa région-capitale doivent faire face aujourd'hui à de multiples transitions :

- **Urbaine**, avec le passage d'une société rurale et agricole à une société plus citadine, basée sur une économie industrielle et de services. Si le taux d'urbanisation reste comparativement faible au Viêt Nam, sa croissance sera d'autant plus forte et ses conséquences d'autant plus sensibles et difficiles à gérer dans les deux ou trois prochaines décennies<sup>4</sup>.
- **Automobile**, avec la suppression progressive des taxes sur les voitures fabriquées au sein de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (Asean) d'ici à 2018, qui dope les ventes de voitures particulières. Mais elles auront les plus grandes difficultés à s'insérer dans les centres urbains où se concentre la classe moyenne émergente, en raison de la densité des tissus urbains, de l'étroitesse et de l'insuffisance du maillage de la voirie et, surtout, de l'importance du trafic cyclomobile.

**La région-capitale d'Hanoi comparée à la région Île-de-France**



Au centre de la région, la ville-province d'Hanoi, largement étendue à l'ouest depuis 2008. En vert, le delta du Fleuve rouge, puissante artère fluviale dont la largeur avoisine 1,2 km, au droit du nouveau pont Nhat Tan.

- **Économique**, avec le passage d'une économie planifiée et centralisée, à une économie de marché plus décentralisée et moins administrée. De fait, ce processus est très progressif et rencontre encore de nombreux obstacles.
- **Financière**, car le Viêt Nam, ayant atteint en 2009 le stade de « pays à revenu moyen inférieur », doit aujourd'hui moins recourir à l'aide publique au développement qu'à ses propres moyens pour financer son essor. Or les infrastructures dont il a besoin sont extrêmement coûteuses et son taux d'endettement public atteint presque 60 % de son PIB : un niveau inquiétant compte tenu de ses capacités effectives de remboursement.
- **Climatique**, avec l'augmentation probable de la fréquence et de la force des typhons, et la montée du niveau de la mer. Dans les deux grands deltas, du Mékong au sud et du Fleuve rouge au nord, les impacts se traduiraient par de plus fréquentes inondations pluviales dans les villes, des submersions marines sur le littoral et, dans les provinces intérieures, par une salinisation accrue des cours d'eau et nappes phréatiques avec, pour corollaire, une baisse des rendements agricoles.



Laurent Perrin/IAU îdF

### ... QUI NÉCESSITE UN CHANGEMENT DE PARADIGME EN MATIÈRE DE PLANIFICATION

Ce sont là autant de réalités nouvelles que les autorités vietnamiennes doivent gérer. Leur pratique actuelle de la planification « scientifique », verticale et sectorielle, ne peut plus, en effet, répondre à ces fortes mutations<sup>5</sup>. D'autre part, la gouvernance vietnamienne évolue dans un contexte de culture administrative complexe, mélange de confucianisme, de technocratie, de pragmatisme et de libéralisme. D'un côté, on trouve une inflation de lois, décrets et plans régissant à peu près tout et à toutes les échelles et, de l'autre, une application sur le terrain très partielle et circonstanciée. À l'inverse, en Chine, les plans sont exécutés avec beaucoup plus de zèle et de précision, qu'elles qu'en soient les conséquences sociales et environnementales.

Alain Bertaud, observateur averti des questions urbaines dans les deux pays, constate que malgré une idéologie similaire, la manière dont le pouvoir des autorités urbaines s'exerce, de part et d'autre de la frontière, produit sur le terrain des résultats étonnamment différents. Benoît de Tréglodé, directeur de l'Institut de recherche sur l'Asie du Sud-Est contemporaine (Irasec), note que la logique bureaucratique est en permanence assouplie par une culture de conciliation et qu'« en pratique, la société vietnamienne fonctionne sous le régime de la concertation bien plus que la contrainte » [Hérodote, 2015]. Dès lors, comment acculturer l'État vietnamien en général, et ses ministères techniques en particulier, à une planification plus stratégique, intégrée, délibérative, sensible aux lieux et à leurs habitants et, par-dessus tout, plus effective ? L'exercice de la révision du schéma directeur de la région-capitale d'Hanoi, en partenariat avec le Vietnam Institute of Urban and Rural Planning (Viup, encadré p. 5), a fourni à l'IAU îdF une première approche de cette question.

### LES DÉFIS AUXQUELS LA RÉGION D'HANOI DOIT FAIRE FACE

Située à la charnière entre les deux grands corridors métropolitains asiatiques<sup>6</sup>, HCR occupe une position de trait d'union potentiellement favorable sur



Emmanuel Lèrse

un plan économique. Mais les mégalo-poles voisines lui font de l'ombre car elles ont investi bien avant elle dans des infrastructures portuaires, ferroviaires et aéroportuaires modernes, qui captent aujourd'hui l'essentiel des flux de marchandises et de voyageurs, créant la richesse de cette partie de l'Asie. Dans ce contexte très concurrentiel, quelles cartes HCR peut-elle jouer ?

### Tirer parti de la proximité de la Chine sans tomber dans sa dépendance<sup>7</sup>

Sur le plan géopolitique, c'est une gageure car le Vietnam dépend beaucoup d'elle pour ses biens de consommation courants. Alors que son hégémonie historique en mer Orientale, comme dans la péninsule indochinoise, est source de tensions quasi permanentes avec ses voisins, la Chine ne demande qu'à investir au Vietnam. Aujourd'hui, une autoroute relie Hanoi à la ville-frontière de Lào Cai et, au-delà, à Kunming, la capitale du Yunnan enclavé. Demain, ce sera le cas de Lang Son et Nanning au nord-est d'HCR. Les échanges qui dépendaient beaucoup de la vieille voie ferrée française vont donc être démultipliés et seront prolongés à court terme vers le port de Hai Phong, qui pourrait ainsi offrir un débouché maritime avec son nouveau terminal de containers de Lach Huyen.

Un axe logistique et industriel majeur est donc en train de se structurer au profit d'HCR, où les salaires sont nettement plus faibles qu'en Chine. Mais le risque est grand que le Nord-Vietnam ne devienne alors un sous-traitant de la Chine et qu'une dépendance économique trop forte n'entraîne des remous politiques, dans une région dont l'identité et l'histoire se sont forgées à la fois sous l'influence de et en opposition à elle.

### Préserver une agriculture efficace dans une région densément peuplée

Avec trois récoltes par an, les habitants du delta du Fleuve rouge sont les maîtres de la riziculture irriguée, qu'ils complètent par la pisciculture, le petit élevage et le maraîchage. Peu mécanisées et familiales, ces activités emploient encore une importante main-d'œuvre, mais sont très menacées

### VERS UN PREMIER PARC NATUREL RÉGIONAL ?

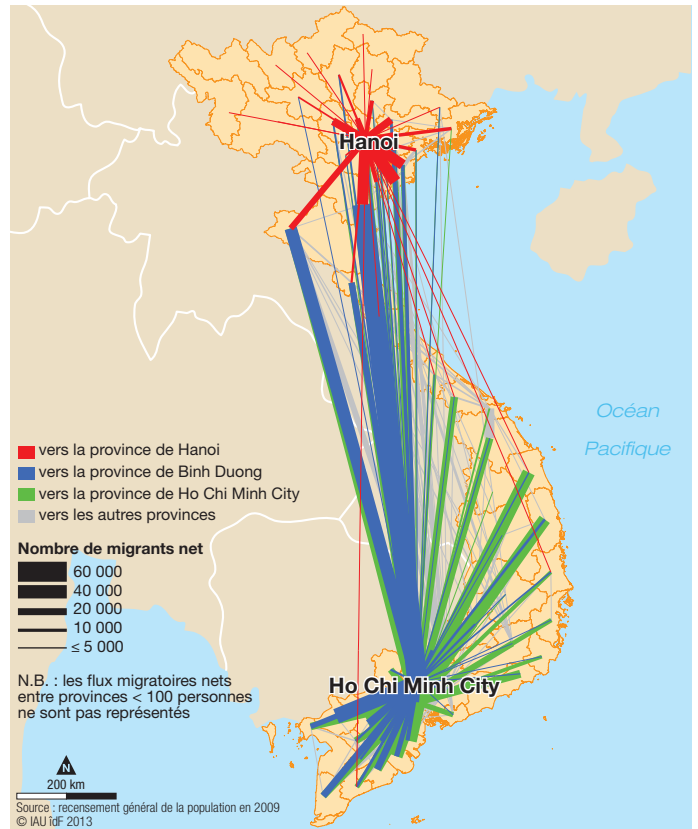
La riche plaine agricole, s'étendant à l'ouest d'Hanoi jusqu'à la montagne de Ba Vi, pourrait faire l'objet d'un classement de type parc naturel régional (PNR). Ce territoire, qui était couvert de projets immobiliers spéculatifs avant que la province d'Hanoi ne l'absorbe en 2008, et n'y mette bon ordre, reste encore très fragile, d'autant plus que l'État développe à l'ouest plusieurs projets de villes satellites, « écocités » et autres grands projets routiers. Il est essentiel de préserver l'intégrité de ce terroir face aux fortes pressions foncières dont il est l'objet, car il constitue un patrimoine culturel vecteur d'identité pour cette région. D'où l'idée d'un projet de mise en valeur agrotouristique intégré, restaurant le patrimoine architectural des villages de métiers, organisant l'accueil de visiteurs, et développant les productions agricoles et artisanales en leur ouvrant des débouchés directs. Un projet sur lequel l'Institut des métiers de la ville d'Hanoi travaille depuis plusieurs années.

## LE POSITIONNEMENT DE LA RÉGION-CAPITALE D'HANOI EN ASIE

Position d'HCR dans les corridors métropolitains est-asiatiques



Flux migratoires nets entre provinces sur la période 2004-2009



Position du hub aéroportuaire d'Hanoi dans son environnement régional



Position du port de Hai Phong dans son environnement régional



## L'IAU ÎDF ET LE VIUP : UN PARTENARIAT TECHNIQUE EN MATIÈRE DE PLANIFICATION MÉTROPOLITAINE

Le Vietnam Institute of Urban et Rural Planning (Viup) est un institut de planification du ministère de la Construction (MoC). Chargé d'élaborer les schémas d'aménagement et d'urbanisme (Sdau), il intervient sur l'ensemble du territoire vietnamien, principalement au nord et au centre. Le Viup est organisé en « centres », comme le Centre d'architecture et de planification d'Hanoi, à qui a été confiée la révision du schéma directeur de la région d'Hanoi. Il est d'usage pour le Viup de faire appel à des bureaux d'études internationaux afin de bénéficier de leur expertise. L'IAU ÎdF a ainsi collaboré avec cet institut dans le cadre d'un contrat de consultance portant sur certains volets du projet : analyses et projections de développement socio-économiques, analyse Swot de la position régionale d'HCR, benchmarks internationaux, visions régionales spatiales, orientations d'aménagement urbain et de préservation des espaces naturels et/ou patrimoniaux, modélisation du trafic routier, plan de transport multimodal, etc.

### Système métropolitain polycentrique



Pour devenir à terme une région plus polycentrique et mieux intégrée, en dépit de l'hégémonie d'Hanoi, HCR doit s'appuyer sur ses capitales provinciales afin de polariser une plus grande part de la croissance urbaine et économique. En vue de renforcer les échanges de biens et de personnes, les villes d'HCR doivent donc être fonctionnellement reliées entre elles grâce à un maillage d'autoroutes (*tracés marron*) et de RER (*tracés rouges*).

### Industrie et logistique



La réussite de l'industrialisation d'HCR dépend d'une chaîne d'infrastructures logistiques, incluant autoroutes, voies ferrées, voies navigables (*tracés bleus*), ports (*carrés et ronds bleus*) et ports secs (*triangles noirs*), pour apporter les pièces détachées et exporter les biens assemblés. Les parcs industriels seront regroupés autour de ces équipements. Des corridors industriels et urbains (*zones hachurées*) se développeront le long des infrastructures de transport régionales.

### Développement urbain et transport public



En plus du réseau autoroutier en cours de construction (*tracés tiretés orange*), il est essentiel de développer à court terme un système de transport en commun de masse à Hanoi (*tracés verts*). À plus long terme, il faudra préparer les conditions pour la réalisation d'un réseau RER (*tracés rouges*) afin de mieux relier la capitale aux principales villes de la région (*pastilles marron*), ainsi qu'un réseau ferré intercités (*tracés violets*).

### Environnement et patrimoine



HCR bénéficie d'un important patrimoine de sites naturels (*zones tramées et cibles vertes*) et construits (*cibles rouges*), établi sur un territoire de delta où l'eau est omniprésente. La question hydraulique est donc fondamentale. C'est pourquoi il est primordial, pour des raisons écologiques, de préserver de grandes zones tampons naturelles et agricoles (*flèches vertes*), en dépit d'un développement attendu de corridors urbains et industriels.

du fait de la concurrence pour l'espace de l'urbanisation et de l'industrialisation, ainsi que par les infrastructures de transport, qui perturbent le fonctionnement du fragile système hydraulique assurant l'irrigation des rizières. Selon nos prévisions, la main-d'œuvre employée par le secteur primaire va certes baisser, mais pas tant que cela avant 2030 (-10%). C'est après que la transition urbaine et la mécanisation de l'agriculture devraient vraiment produire leurs effets, avec une érosion de moitié de la population paysanne d'ici à 2050. Mais avec près de 20% de la population active, HCR restera encore une grande région agricole au milieu du XXI<sup>e</sup> siècle.

### Aménager un réseau de transports publics de niveau régional

La mobilité domicile-travail s'effectue aujourd'hui principalement en scooter ou en bus. Le premier a l'avantage de la compacité, de la versatilité (il peut transporter sur de petites distances une famille de quatre personnes, comme des charges importantes), et il est accessible à l'ensemble des classes sociales, hormis les plus pauvres. Avec une part modale de l'ordre de 80%, c'est le « couteau suisse » du transport vietnamien ! Hanoi dispose en périphérie de plusieurs grandes gares routières au terminus des liaisons avec les chefs-lieux des provinces environnantes, et en correspondance avec le réseau de bus urbain. La part du bus n'y est que de 10%, ce qui reflète une relative inadéquation par rapport à la demande. Trois lignes de métro sont actuellement en construction sur financements chinois, japonais et français, et devraient être en service d'ici à 2020. Le train, quant à lui, n'a presque pas évolué depuis la colonisation : il assure des liaisons plus lointaines mais lentes, peu fréquentes, et donc peu attractives. Compte tenu de leur coût de réalisation, le gouvernement n'a pas encore les moyens d'investir dans des voies ferrées et du matériel modernes, même si ses schémas d'aménagement regorgent de projets, y compris à grande vitesse. Ses priorités vont à la réalisation d'autoroutes périphériques autour d'Hanoi : la troisième est pratiquement achevée, alors que le tracé de la cinquième vient d'être approuvé.

### SE DÉVELOPPER SANS PERDRE SON ÂME

Dans la course à la croissance qui agite cette région du monde, Hanoi est partie en retard. Ce handicap peut cependant constituer une chance si elle apprend des erreurs commises par les autres. L'Île-de-France s'emploie encore aujourd'hui à réparer les effets des politiques mises en place lors du boom des années 1950 et 1960. Aussi, avons-nous insisté auprès de nos homologues sur les vertus d'un développement équilibré, qui ne sacrifie pas tout à l'automobile ou à l'industrie, d'un urbanisme respectueux de la complexité du paysage culturel du delta et de ses pratiques sociales. Les Vietnamiens ayant une forte capacité d'adaptation, gageons qu'ils sauront mettre en œuvre un modèle de développement métropolitain qui apportera les progrès nécessaires, tout en préservant l'âme de leur région-capitale. ■

Laurent Perrin, urbaniste

département urbanisme, aménagement et territoires

L'IAU idF tient à remercier pour leur confiance l'ensemble des personnels du ministère de la Construction (MoC) et du Viup avec lesquels il a travaillé (en particulier M. Ngo Trung Hai, directeur du Viup, et M. Tran Gia Luong, directeur du Centre d'architecture et de planification d'Hanoi), ainsi que les équipes de l'Institut des métiers de la ville d'Hanoi et d'Arep Viêt Nam, dont le soutien lui a été précieux.

1. Le différentiel de part du PIB national prise par chacune des deux régions est d'environ 15 points en défaveur d'HCR.
2. La patrie en vietnamien se dit « đã't nu'oc », signifiant littéralement « notre eau natale » (François Lelord, *La Petite Marchande de souvenirs*, Paris, Jean-Claude Lattès, 2013).
3. Selon La Banque mondiale, les usines d'assemblage de smartphones coréens ont produit, en 2013, pour 18 Md\$ de produits manufacturés, représentant ainsi la principale recette d'exportation du Vietnam.
4. De 30% en 2012, il devrait doubler vers 2050, alors que la Chine, l'Indonésie et les Philippines ont déjà atteint 50% en 2012. Selon nos projections, fondées sur un scénario de croissance plutôt ambitieux, le taux d'urbanisation d'HCR devrait passer à 42% en 2030 et 61% en 2050. La population de ses villes devrait augmenter de 4 millions d'habitants d'ici à 2030 et de 10 millions d'ici à 2050.
5. Le gouvernement a pleinement conscience du problème. À cet effet, un projet de loi-cadre sur la planification territoriale, élaboré par le ministère du Plan et de l'investissement, est en cours de discussion au Parlement.
6. Le corridor métropolitain sino-coréen au Nord, incluant des mégarégions urbaines telles celles de Séoul, Tokyo, Shanghai et Canton/delta de la rivière des Perles, ainsi que le corridor métropolitain sud-est reliant Hô Chi Minh-Ville à Jakarta, et comprenant Bangkok et Singapour.
7. Cette partie doit beaucoup aux réflexions de Philippe Delalande, économiste spécialiste de l'Asie du Sud-Est, que nous tenons à remercier.

#### DIRECTEUR DE LA PUBLICATION

Fouad Awada

#### RÉDACTION EN CHEF

Isabelle Barazza

#### MAQUETTE

François Pineau, Vay Ollivier

#### CARTOGRAPHIE

Dorothee Palayan

Jean-Eudes Tilloy

#### MÉDIATHÈQUE/PHOTOTHÈQUE

Claire Galopin, Julie Sarris

#### FABRICATION

Sylvie Coulomb

#### RELATIONS PRESSE

Sandrine Kocki,

sandrine.kocki@iau-idf.fr

#### IAU Île-de-France

15, rue Falguière  
75740 Paris Cedex 15  
01 77 49 77 49

ISSN 1967-2144

ISSN ressource en ligne  
2267-4071



www.iau-idf.fr



## RESSOURCES

- La Banque Mondiale, *Vietnam Urbanization Review. Technical Assistance Report*, november 2011.
- Bertaud Alain, « Ideology and Power: impact on the shape of cities in China and Vietnam », in *U Arquitectura e Urbanismo*, n° 225, dezembro 2012. <http://bit.ly/1RbrYSR>
- Bertaud Alain, *Hanoi urban structure: Spatial Development Issues and Potential*, june 2011. <http://alainbertaud.com>
- Centre de prospective et d'études urbaines (Paddi) et Institut des métiers de la ville (IMV), *Faire la ville : lectures croisées des méthodes et outils de l'urbanisme en France et au Viêt Nam*, avril 2014.
- Delalande Philippe, *Viêt Nam, dragon en puissance*, Paris, L'Harmattan, octobre 2007.
- Quertamp Fanny et al., *Trends of urbanization and suburbanization in southeast asia*, Ho Chi Minh City General Publishing House, December 2008.
- Tréglodé de Benoît, « Le parti, l'armée et le peuple : maintenir l'emprise politique à l'heure de l'ouverture, dans « Les enjeux géopolitiques du Viêt Nam », *Hérodote*, n° 157, 2015/2.
- Waibel Michael, *Hanoi, capital city*, Fine Art Publishing House, Hanoi, Vietnam, 2014.

## LEXIQUE

**Dõi mõi :** (ou « nouveau ») désigne le lancement, en 1986, d'une politique de développement fondée sur les principes d'une économie de marché planifiée.

**Desakota :** terme forgé par le géographe américain Terry McGee à partir des mots « desa » et « kota », signifiant respectivement village et ville, en malais.

**HCR :** région-capitale d'Hanoi. C'est un périmètre de planification régionale défini par le ministère de la Construction. Il diffère des régions de planification socio-économique définies, elles, par le ministère du Plan et de l'Investissement.

**IMV :** l'Institut des métiers de la ville est le bureau de la coopération décentralisée de la région l'Île-de-France.

**MoC :** Ministry of Construction (ministère de l'Équipement).

**VIUP :** Vietnam Institute of Urban and Rural Planning.



INSTITUT  
D'AMÉNAGEMENT  
ET D'URBANISME

