

Les « nouvelles zones urbaines » de Hanoi (Vietnam) : dynamiques spatiales et enjeux territoriaux

par : [Danielle Labbé](#) et [Clément Musil](#)

Mots-clés : [dynamiques spatiales](#), [foncier](#), [urbanisation](#), [Vietnam](#)

Confrontées à des phénomènes d'étalement urbain de plus en plus marqués, les villes asiatiques en développement contrôlent difficilement leur urbanisation. Alors que Hanoi, la capitale du Vietnam, connaît également des difficultés pour juguler une urbanisation rapide, les pouvoirs publics ont engagé, depuis les années 1990, des politiques encadrant l'expansion des territoires urbains en s'appuyant sur la planification et la réalisation de « nouvelles zones urbaines » (*khu do thi moi*). Cet article apporte une analyse cartographique du développement de ces zones à l'échelle de la ville-province et examine les enjeux territoriaux liés à leur expansion.

"New Urban Zones" in Hanoi (Vietnam): spatial dynamics and territorial issues

Faced with increasingly rapid urban sprawl, developing Asian cities struggle to control their urbanization. While Hanoi, the capital of Vietnam, is also struggling to curb its own rapid urbanization, in the 1990s, the government adopted a new policy to orient and shape urban expansion. This policy is based on the planning and construction of "new urban areas" (*khu do thi moi*). This article provides a cartographic analysis of the implementation of these areas across the city-province's territory and examines issues related to their territorial expansion.

Keywords: Spatial dynamics, Land, Urbanisation, Vietnam

Las nuevas áreas urbanas de Hanói (Vietnam): dinámicas espaciales y retos territoriales

Las ciudades asiáticas en desarrollo tienen dificultades para controlar su expansión urbana. En el caso de Hanói, la capital de Vietnam, también tiene problemas para frenar su crecimiento. Desde la década de 1990 el gobierno nacional impulsa políticas de control planificando y creando "nuevas áreas urbanas" (*khu do thi me*). Este artículo presenta un análisis cartográfico de esa expansión metropolitana-provincial, y evalúa sus retos territoriales.

Palabras clave: Dinámica espacial, propiedad, urbanización, Vietnam

À la fin des années 1980, après l'adoption des réformes du *doi moi* (signifiant littéralement *renouveau* en vietnamien) qui ont conduit le Parti communiste Vietnamien à abandonner les principes de l'économie administrée pour adopter une économie de marché à « orientation socialiste », les villes sont sorties de la léthargie dans laquelle la conception non marchande de la ville socialiste les avait plongées¹. Depuis, les centres urbains du pays connaissent une période de transition. Cette transition est caractérisée par le passage d'une société à dominante rurale vers une société à dominante urbaine et se décline tant d'un point de vue démographique qu'économique (Quertamp, 2010).

Désormais confrontée à un véritable phénomène de « rattrapage urbain » (Fanchette *et al.*, 2011), la capitale

du pays, Hanoi, connaît une urbanisation rapide, entraînée depuis plus de quinze ans par une croissance économique à deux chiffres (Banque Mondiale, 2015). Bien que Hanoi soit la capitale politique, administrative et culturelle du Vietnam, son poids démographique et économique demeure inférieur à celui de la métropole du Sud, Ho Chi Minh-Ville. En 2014, Hanoi comptait 7,3 millions d'habitants contre 8,1 pour Ho Chi Minh-Ville, et le PIB de la capitale ne représentait que 13% du PIB national contre 22% pour la métropole du Sud (Huynh et Gomez-Ibanez, 2017).

Dans le contexte de transition et de décollage économique que connaît Hanoi depuis la fin des années 1990, de vastes ensembles multifonctionnels appelés « nouvelles zones urbaines » (ou *khu do thi moi*, ci-après *KDTM*) sont apparus sur les franges de la métropole (Fanchette, 2015). Repoussant toujours plus loin le front urbain, la multiplication de ces morceaux de ville répond principalement à deux besoins. D'abord, la capitale du pays connaît un rythme d'accroissement urbain soutenu, de l'ordre de 4% par an, qui pourrait se maintenir, puisque le pays continue d'opérer sa transition urbaine et que son taux d'urbanisation ne dépassant pas encore 40% (Banque Mondiale, 2015) – les besoins en logement dans les villes sont alors prégnants. D'autre part, l'expansion de ces zones est intimement liée au développement économique du pays et à l'émergence d'une classe moyenne urbaine. Dans ce contexte, le secteur de la construction, ainsi que les activités de promotion immobilière et foncière, sont au cœur d'un phénomène d'accumulation du capital au profit des franges les plus aisées de la population.

À l'échelle de l'Asie du Sud-Est, la construction de « nouvelles zones urbaines » n'est pas un phénomène nouveau. Il renvoie à des ensembles urbains érigés aux marges des grandes agglomérations de la région dès les années 1960. Souvent dénommés « new towns » [*villes nouvelles*], ou encore « satellite cities » [*villes satellites*], ces développements de grande échelle sont principalement localisés sur les franges des métropoles (Philips et Yeh, 1987). Par ailleurs, si ce concept de production urbaine est fréquemment utilisé par les urbanistes intervenant pour le compte des autorités des grandes métropoles de la région, l'insertion de ces « nouvelles zones urbaines » sur ces territoires entraîne une forte consommation foncière (Labbé, 2015b) et contribue, de fait, à l'étalement urbain.

Au Vietnam, ce phénomène est toutefois relativement récent. La construction de « nouvelles zones urbaines » ne débute qu'au cours des années 1990. L'adoption de ce modèle fait suite à l'effondrement, au milieu des années 1980, d'un système de production étatique du logement mis en place à Hanoi trente ans plus tôt, dans la foulée de l'adoption d'une économie socialiste administrée. Jusque dans les années 1980, l'État vietnamien produit et administre des zones d'habitations dites « collectives » (*khu tap the*) principalement destinées aux fonctionnaires (Pandolfi, 2001). Ce modèle sera toutefois abandonné face à la grave crise économique que traverse le pays au sortir de la guerre contre le sud Vietnam et ses alliés américains. Incapable de répondre seul à une demande en logement urbain toujours croissante, l'État se tourne alors vers d'autres acteurs afin de pallier la crise du logement qui sévit à Hanoi (*ibid.*).

Une politique de transition, connue sous le vocable « l'État et le Peuple construisent ensemble » est lancée vers le milieu des années 1980. Reposant sur l'autoconstruction, cette politique encourage les particuliers à produire leurs logements eux-mêmes. Mais les premiers effets négatifs de cette politique apparaissent rapidement : développement urbain anarchique, densification des zones d'habitat existantes et surtout accroissement de la pression sur les équipements (écoles, hôpitaux, etc.) et réseaux publics (adduction d'eau, assainissement) (Boudreau et Labbé, 2011). Alors qu'une urbanisation alimentée par l'autoconstruction persistait², le Ministère de la Construction du Vietnam et la municipalité de Hanoi ont adopté un nouveau modèle de production du logement urbain, inspiré sur le plan de la forme urbaine du modèle des « new towns » et facilitant, sur le plan institutionnel, une reprise en main de l'État sur le processus d'urbanisation.

Apparu pour la première fois en 1992 dans le Schéma directeur de Hanoi pour 2010, le modèle des *KDTM* connaît ses premières réalisations concrètes à la fin des années 1990. Ce phénomène a pris de l'ampleur et s'impose aujourd'hui comme le modèle dominant de production planifiée de l'espace urbain à Hanoi et, par

extension, dans le reste du pays. Le phénomène reste toutefois difficile à cerner. Au-delà des recherches sur la production du logement à Hanoi dans la période *post-doi moi* (entre autres : Schenk et Trinh, 2000 ; Boothroyd et Xuan, 2000 ; Geertman, 2007 ; Cerise, 2009) et de celles traitant de l'émergence des *KDTM* à partir d'études de cas délimitées (Boudreau et Labbé, 2011 ; Tran, 2014 ; Calabrese *et al.*, 2015 ; Labbé et Boudreau, 2015 ; Tran, 2015), un manque subsiste dans la recherche quant aux caractéristiques spatiales de ce modèle et de sa diffusion à l'échelle métropolitaine. À partir de la production d'une série cartographique, cet article a pour objectif d'analyser les dynamiques spatiales des *KDTM* de Hanoi et d'examiner les enjeux liés à leur expansion.

Démarche méthodologique

Les réalisations cartographiques présentées dans les sections suivantes ont été élaborées en s'appuyant sur une base de données dont la constitution a nécessité certaines précautions. D'abord, la principale source d'information alimentant cette base est un fichier produit en 2009 par l'Institut de planification urbaine de Hanoi (HUPI) (*Liste des projets de planification et d'investissement dans le secteur de la construction à Hanoi*). Cette source est considérée comme fiable, car produite par une agence publique. Ensuite, les données présentées incluent les projets de *KDTM* construits ou approuvés antérieurement à la fusion administrative de Hanoi et de la province voisine de Ha Tay³. Cette fusion a poussé le Ministère de la Construction du Vietnam, en collaboration avec le HUPI, à réviser l'ensemble des projets de construction en cours et achevés offrant ainsi une vue générale des activités de promotion immobilière sur le territoire nouvellement élargi de Hanoi.

Compte tenu du caractère incomplet de ce fichier, de certaines contradictions avec les développements immobiliers en cours ou achevés, de la dynamique du marché et des effets d'annonce faite par les promoteurs immobiliers, l'ensemble des données de base a fait l'objet de recoupements et de vérifications. Ces recoupements et vérifications ont principalement porté sur : la publication de décisions officielles (un choix de planification entériné par les autorités de Hanoi, de Ha Tay ou le ministère de la Construction approuvant la création d'un *KDTM*) ; l'identification de travaux ou d'une délimitation d'un périmètre de projet immobilier sur le terrain grâce à des images satellite (Google Earth) et des visites de terrains (réalisées sur des périodes d'environ deux semaines en 2013, 2014 et 2015) ; la vérification en ligne des sites des promoteurs immobiliers et des sites d'annonces de vente/achat de biens immobiliers. Les projets dont l'existence paraît douteuse (par exemple, ceux de très grande taille s'apparentant davantage à des exercices de planification de district⁴) et ceux pour lesquels aucun acte d'approbation administratif n'a été émis et qui n'étaient pas visibles sur le terrain ont été exclus de l'analyse.

Le développement des *KDTM* par « seuils »

Si la volonté des pouvoirs publics de créer des *KDTM* apparaît dès 1992, ce n'est qu'en 1994 qu'est approuvé le premier projet, celui de Linh Dam, situé à 8 km au sud du centre historique de Hanoi. Depuis, 252 projets de *KDTM* ont été officiellement entérinés. Certains sont aujourd'hui achevés, alors que d'autres sont encore au stade de la conception. Depuis le lancement de ces projets, le développement des *KDTM* à Hanoi répond à une logique de « seuils » relatifs à la distribution spatiale des *KDTM*, à leur période d'approbation et à leur taille. Avant de détailler ces aspects singuliers, une précision s'impose concernant les caractéristiques initiales des *KDTM*.

La première définition de ces zones fut énoncée dans un décret (n°52/1999/ND-CP) promulgué en 1999. D'autres réglementations adoptées en 2001 (décision n°123/2001/QD-UB de la ville de Hanoi) et en 2006 (décret n°02/2006/ND-CP) apportent des précisions. De ces textes, on retiendra que les *KDTM* sont des zones nouvelles construites en périphérie et souvent aménagées sur des terrains initialement agricoles. Ces zones constituent des projets d'investissement dont le développement des infrastructures et des logements se fait

de manière synchrone et leurs limites et fonctions doivent, en théorie du moins, être conformes à la planification étatique.

Les programmes de développement des *KDTM* visent en priorité à produire des logements (tours d'habitation, villas, maisons compartiments), mais sont tenus d'inclure la construction d'infrastructures (voirie, assainissement, etc.), de services et d'équipements nécessaires à leur fonctionnement (commerces, écoles, hôpitaux, etc.). Ces zones ne sont pas obligatoirement closes, mais il demeure que l'accès aux logements est souvent sécurisé. C'est par ce type de production que les autorités envisagent dès les années 1990 de contrôler l'urbanisation aux franges de la capitale. Depuis l'engagement des premiers projets, une logique de « seuils » relative au développement de ce phénomène est apparue.

« Seuil » de la distribution spatiale

Un premier « seuil » relatif au développement des *KDTM* tient à la concentration et à la distribution spatiale de ces zones sur le territoire de la capitale. La majorité de ces zones se situent dans un rayon de 20 km autour du centre historique et seuls 84 projets de *KDTM* se situent au-delà de cette limite (**figure 1**). En outre, un tiers des zones (83/252) sont localisées dans des districts administratifs dits urbains, alors que les deux autres tiers (169/252) sont localisés dans des districts ruraux. De ce point de vue, le développement des *KDTM* constitue à Hanoi un phénomène consubstantiel à la structuration du front urbain.

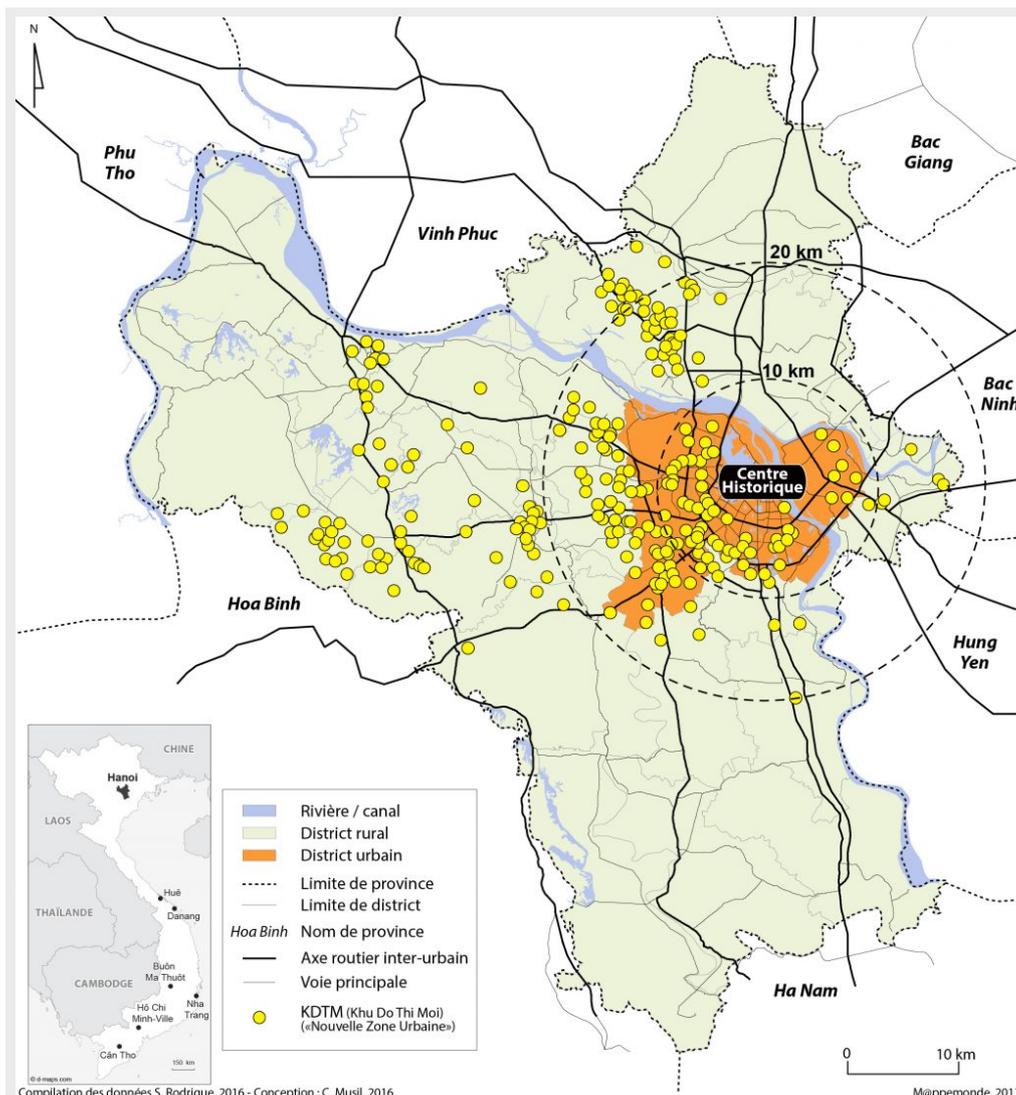


Figure 1. Répartition spatiale des KDTM approuvés depuis le milieu des années 1990.

Le fait que les *KDTM* participent à l'avancée du front urbain est à relier au développement des infrastructures de transport (principalement voies routières et ponts). En effet, la plupart des *KDTM* se concentre le long des grands axes de communication et leur développement est le plus souvent concomitant à la construction des voies qui en assurent l'accessibilité. La majorité des *KDTM* se concentre à l'ouest du fleuve Rouge. Cette tendance s'explique, notamment, par le nombre limité de ponts qui, jusqu'aux années 2000, reliaient le centre historique de la métropole à la rive est du fleuve. Cependant, d'autres raisons, discutées plus bas, expliquent la concentration des *KDTM* à l'ouest du fleuve.

« Seuil » des périodes d'approbation⁵

Les renseignements collectés sur chaque *KDTM*, en particulier leurs années d'approbation, ont permis d'identifier des « seuils » temporels relatifs à leur production (**figure 2** et **tableau 1**). Tout d'abord, une première phase, celle du démarrage de cette production, s'étend de 1994 à 2003, c'est-à-dire entre la première approbation de projet et la promulgation de la loi foncière de 2003. Ce texte précise notamment les règles de fonctionnement du marché immobilier et accroit les pouvoirs des provinces qui ont dès lors compétence pour récupérer jusqu'à 200 hectares de terrains, par le biais de procédures d'expropriation motivées par un intérêt considéré comme « public », afin d'urbaniser ces espaces (Labbé et Musil, 2014). Au cours de cette phase, 32 projets ont été approuvés.

La seconde phase présente une nette intensification du phénomène. De 2004 à 2008, 167 projets ont été approuvés. Cette période est singulière, puisqu'en complément des nouvelles compétences des provinces acquises grâce à la loi foncière de 2003, une course effrénée à l'accaparement du foncier s'engage à l'ouest de Hanoi, dans la province de Ha Tay. En raison de l'intention du gouvernement central de fusionner ce territoire à celui de la capitale (Labbé et Musil, 2011), cette province a accordé de nombreuses licences d'investissement pour la réalisation de *KDTM*. Par conséquent, dans les nouvelles limites de la province de Hanoi, pour cette période, 75% des projets approuvés le furent par l'ancienne province de Ha Tay, c'est-à-dire dans des zones encore considérées par les plans d'usage des sols comme « rurales », mais polarisées par le centre de la métropole.

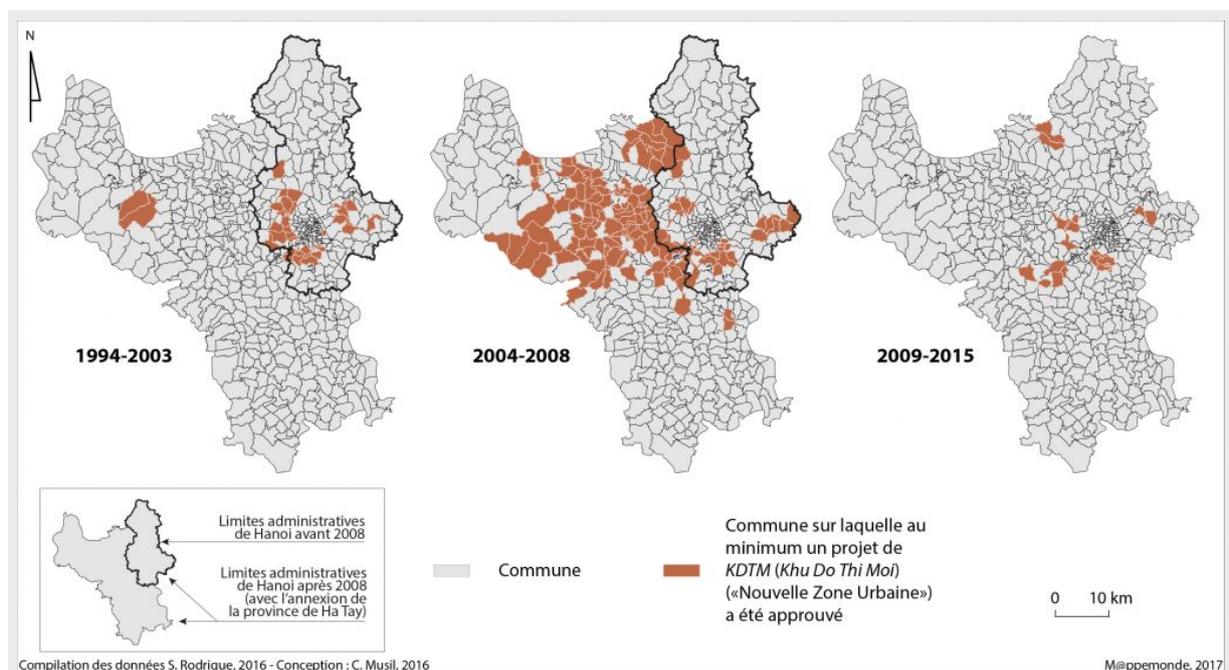


Figure 2. Principales périodes d'approbation administrative des projets de KDTM.

La troisième phase de développement, de 2009 à 2015, c'est-à-dire de l'année suivant l'annexion de la province de Ha Tay par Hanoi jusqu'à l'engagement de ce travail de recensement des *KDTM*, présente un ralentissement marqué du phénomène. Sur cette période, 12 projets seulement, répartis sur 19 communes, ont été approuvés. Ce ralentissement tient d'une part au gel du marché immobilier qu'a connu le pays à partir de 2009 et qui s'est prolongé jusqu'en 2013 (Musil et Labbé, 2014), et d'autre part du fait que le ministère de la Construction ait lancé un audit pour vérifier les licences d'investissements des projets de *KDTM* ralentissant alors fortement le travail de l'administration dans l'approbation de nouveaux projets.

« Seuil » de la taille des KDTM

La taille des *KDTM* approuvés sur le territoire de Hanoi varie de 2 à plus de 1000 hectares. Bien qu'un décret de 2006 (n°2/2006/ND-CP, art. 4) stipule que la surface d'un projet de *KDTM* ne peut être inférieure à 20 hectares, une certaine confusion règne et de nombreux projets dont la surface est inférieure à ce seuil portent la dénomination « nouvelle zone urbaine » et ont été officiellement approuvés.

Mais l'étude de la superficie de ces zones apporte un autre éclairage, en particulier sur le rôle de premier plan que joue l'administration locale dans l'approbation des projets. Comme l'indique le **tableau 1**, peu de projets de *KDTM* affichant une surface supérieure à 200 hectares ont été approuvés. Au-delà de ce seuil, ce n'est plus l'administration locale, mais l'État central, à travers ses ministères (de la Construction, du Plan et de l'Investissement), qui est chargé de superviser le développement de ces zones. Le nombre important de projets dont la surface est comprise entre 100 et 200 hectares laisse à penser qu'un morcellement des projets est engagé par les promoteurs immobiliers avec l'aval de l'administration locale pour tenir à distance l'État central, souvent synonyme de complication et de retard dans les procédures d'investissement en raison d'un échelon supplémentaire d'instruction.

	Période 1994 - 2003		Période 2004 - 2008		Période 2009 - 2015	
	District rural	District urbain	District rural	District urbain	District rural	District urbain
Nombre de projets <i>KDTM</i> approuvés	4	28	128	39	3	9
Nombre de projets <i>KDTM</i> approuvés dont la surface est supérieure à 200 hectares	—	3	17	3	—	2

Tableau 1. Projets de *KDTM* présentant des surfaces supérieures à 200 hectares.

L'entrée choisie par les « seuils » montre que la plupart des projets de *KDTM* sont situés à moins de 20 km du centre de Hanoi, mais dans des districts ruraux, et qu'ils ont été majoritairement approuvés sur une période courte de quatre années, avant que la province de Ha Tay ne soit fusionnée à celle de Hanoi. Ces projets sont avant tout encadrés par l'administration provinciale, bien que le contrôle de l'État central sur cette production urbaine demeure fort. Malgré l'importance du phénomène des *KDTM* et de sa diffusion sur le territoire métropolitain de Hanoi, l'état d'avancement de l'aménagement de ces zones pose question, cela en raison de l'achèvement partiel de nombreuses zones.

L'écart entre la ville « rêvée » et la ville « réalisée »

Élaborés dans des contextes économiques et politiques forts différents, les cinq Schémas directeurs de Hanoi produits entre 1958 et 2011 – que ce soient les deux premiers plans conçus durant la période *pré-doi moi* en coopération avec l'aide soviétique ou les trois derniers préparés depuis le début des années 1990 avec l'appui de consultants internationaux (Cerise, 2009) – ont tous en commun de présenter une image rêvée et sublimée du développement futur de la capitale. Chaque plan est l'expression d'une ambition de développement supplémentaire.

Alors que le Vietnam est désormais résolument tourné vers l'économie de marché, le dernier Schéma directeur de Hanoi, approuvé en 2011, vise à faire de la capitale une métropole administrative, économique, culturelle, au développement durable, attractive pour le monde des affaires et ayant un rayonnement tant régional qu'international⁶. Au cœur de cette ambition, les *KDTM* constituent à la fois un élément clé pour assurer ce rayonnement attendu, mais aussi un outil stratégique de développement économique. Ainsi, depuis 1992, la production des *KDTM* constitue, en vertu de la planification étatique, un passage obligé pour atteindre les objectifs de développement économique et urbain nationaux et locaux. Or un écart important sépare l'ambition des plans de la production réelle.

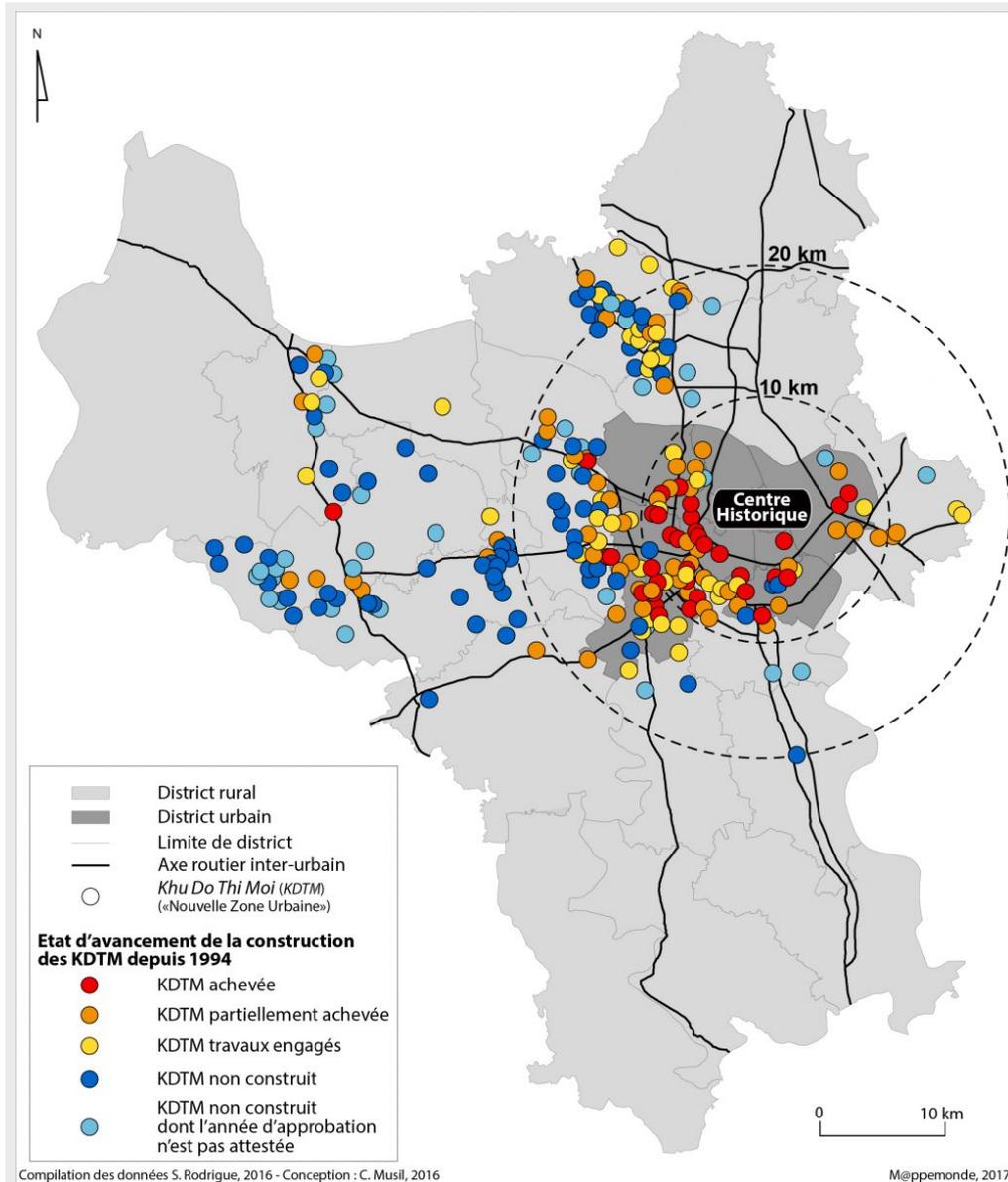


Figure 3. État d'avancement de l'aménagement des KDTM depuis le milieu des années 1990.

La **figure 3** présente une vision synthétique de l'ambition affichée, c'est-à-dire du développement des *KDTM* symbole de modernité et de réussite du modèle socio-économique promu par l'Etat-Parti vietnamien versus ce qui a été réalisé jusqu'à présent. En 2015, moins de 15% des *KDTM* recensés (34/252) sont considérés comme « achevés » (voir **tableau 2**). Leur répartition spatiale est singulière : ces projets sont pour la plupart situés dans un rayon de 10 km du centre historique de la capitale.

Les projets « partiellement achevés » (soit 57 zones) participent néanmoins à renforcer l'image d'une ville où l'urbanisation est en mouvement. En effet une majorité de ces projets en cours de réalisation ont une surface supérieure à 20 hectares ; les promoteurs les développent par phases, stratégiquement, en fonction des opportunités qu'offre le marché et de leurs liquidités. Ces projets se concentrent dans un secteur compris entre 10 et 20 km du centre historique.

Enfin, on constate que dans plus de 60% des projets recensés (161/252) les travaux de gros œuvre sont à

peine engagés, ou alors on ne constate aucune action visible sur le terrain. Cette situation ne semble pas résulter du fait que ces projets, concentrés pour la plus grande partie à l'ouest et au nord du centre historique de la métropole, soient plus récents. Comme indiqué précédemment, les projets de ces zones ont pour la plupart été approuvés entre 2004 et 2008, soit il y a de 8 à 12 ans déjà!

Les raisons de cette impression d'inachèvement général des *KDTM* sont multiples. D'abord, ces projets sont ambitieux. Pour donner un ordre de grandeur, sur les 252 *KDTM* recensés, 66 zones présentent une superficie dépassant 100 hectares. Quel que soit le contexte urbain, qu'il s'agisse d'une métropole d'un pays dit développé ou émergent, l'aménagement et la commercialisation de zones urbaines aussi vastes s'opèrent dans la durée. Mais cette démesure masque d'autres raisons affectant le développement de ces zones, en l'occurrence les modalités d'investissement et le manque d'équipement de transport.

	KDTM non construits dont l'année d'approbation n'est pas attestée	KDTM non construits	KDTM travaux engagés	KDTM partiellement achevés					KDTM achevés	
			Nivellement	Voirie	95%	75%	50%	25%	10%	
Nombre de KDTM	37	78	18	28	11	8	11	13	14	34
Promoteurs/ investisseurs immobiliers étrangers intervenant dans le cadre de Joint-Venture	4	4	3	4	—	1	1	2	2	—

Tableau 2. Détail de l'état d'avancement des projets de *KDTM* et implication de promoteurs/investisseurs immobiliers d'origine étrangère.⁷

Au début des années 1990, alors que le Vietnam s'ouvrait à l'économie mondiale, les autorités espéraient que le lancement de projets immobiliers de *KDTM* attirerait des investisseurs étrangers à l'image des investissements directs étrangers qui affluaient vers le secteur manufacturier (Pandolfi, 2001). Mais en raison de la crise financière asiatique de 1997 et des contraintes d'accès à la propriété foncière propre au régime foncier socialiste vietnamien, les investisseurs potentiels se sont gardés d'investir dans ces opérations. En effet, les promoteurs et investisseurs étrangers ne pouvaient investir que sous forme de *joint-venture*, c'est-à-dire de coentreprise, impliquant le partenariat avec une société locale participant au capital de la coentreprise principalement en apportant les terrains nécessaires au projet. Les concessions foncières ainsi accordées à ces entités étaient de 50 ans. Depuis la promulgation de nouvelles lois foncières (2003, puis 2013), les investisseurs étrangers peuvent investir seuls, sans nécessairement recourir au montage d'une *joint-venture*, et bénéficier de concessions foncières de 70 ans. Toutefois, si la réglementation rend possible ce type d'investissement, dans la pratique peu d'investisseurs étrangers s'impliquent dans des projets de *KDTM*. Au final, les investisseurs sont donc majoritairement locaux (**tableau 2**), et ce malgré le désir de l'État central d'attirer les capitaux de l'étranger.

Dans les années 1990, plusieurs investisseurs étrangers, d'origine singapourienne et hongkongaise ont investi dans l'immobilier tertiaire et l'hôtellerie de luxe au centre de Hanoi. Un seul projet de *KDTM*, le *KDTM Nam Thang Long*, d'une surface de 400 hectares, a été engagé par un investisseur indonésien (Ciputra). Ce projet constitue désormais une référence en matière de projet immobilier impliquant un promoteur étranger. Depuis

Le début des années 2000, d'autres projets de *KDTM* ont associé, sous forme de *joint-venture*, des investisseurs étrangers, ceux-ci sont d'origine sud-coréenne (Posco, Boonyoung), malaisienne (Gamuda, Berjaya), ou encore singapourienne (Capitaland).

Cependant, comme les projets de *KDTM* impliquent souvent le développement de larges surfaces foncières, la quasi-majorité des *KDTM* recensés sur le territoire de Hanoi ont été initiés par des groupes de construction vietnamiens tels que HUD, Vinaconex, Handico, Song Da et Licogi, pour ne citer qu'eux. Ces derniers sont soit des groupes de construction étatiques, soit des groupes étatiques *actionnarisés*, c'est-à-dire partiellement privatisés. Ils ont non seulement des accès facilités à l'obtention de terrains, grâce à leurs liens avec leurs administrations de tutelles, mais également des circuits plus directs pour accéder aux banques étatiques (BIDV, VietinBank, Vietcombank) et obtenir des crédits.

Alors que dans les années 2000 le système économique vietnamien poursuivait sa mue et que les pouvoirs publics disposaient de ressources financières limitées, les groupes étatiques *actionnarisés* ont été encouragés par l'État à investir dans ces projets de construction. Des arrangements subtils ont été élaborés pour lotir ces zones et en assurer l'accessibilité. Par le biais, par exemple, d'échanges de type « terre contre infrastructure » (Labbé et Musil, 2011 ; 2014), certains investisseurs ont construit de nouvelles routes en l'échange de concessions foncières destinées à ériger des *KDTM* dont l'emprise était entérinée par les plans d'aménagement.

Dans un contexte de fièvre foncière, d'emballement du marché immobilier et de spéculation effrénée, ces opérations se sont avérées très rentables et, vers le milieu des années 2000, une myriade d'investisseurs et de promoteurs locaux ont sécurisé des accès au foncier et fait approuver des projets de *KDTM* par l'autorité planificatrice, sans pour autant développer ces zones (tels qu'en témoignent les 161 projets de *KDTM* à peine ou non-amorcés discutés plus haut).

Aujourd'hui, la multiplication de ces zones et l'aspect d'inachèvement de certaines d'entre-elles offrent une image contrastée du territoire métropolitain de Hanoi. En décalage avec la ville « rêvée » par les décideurs politiques, le recours intensif à ce modèle de production urbaine qu'est le *KDTM* s'accompagne en outre d'effets pernicieux à même de peser sur le développement futur de la capitale.

Le développement des *KDTM* et ses enjeux

Si le modèle des *KDTM* à Hanoi est considéré par les autorités comme une solution à la fois urbanistique, car participant à la production des fonctions urbaines, et économiques, puisqu'il compense indirectement un déficit d'investissements publics, sa diffusion préfigure toutefois deux conséquences fâcheuses. D'abord, la production de *KDTM* s'accompagne d'une forte consommation en ressources foncières. En moins de deux décennies, 27 000 hectares ont été accaparés pour la réalisation de ces projets, soit plus de deux fois la surface de Paris intra-muros. Ensuite, la diffusion des *KDTM* laisse apparaître de nouveaux problèmes de gestion des espaces urbains, en particulier de pression sur des équipements et services urbains insuffisants au vu du nombre d'habitants censés occuper ces zones.

Le développement des *KDTM* a donné lieu à une véritable surenchère en matière de consommation foncière. La **figure 4**, qui rend compte du volume des surfaces accordées par l'administration pour l'implantation des projets, montre une gradation du phénomène : plus on s'éloigne du centre, vers les districts ruraux, plus le nombre de *KDTM* présentant une surface importante (plus de 300 hectares) s'accroît. Cela s'explique en partie par la disponibilité des terres, notamment de terres agricoles auparavant abondantes à l'ouest de Hanoi, et également de leur coût, moins élevé que pour le foncier proche du centre. Ainsi le district rural de Quôc Oai semble le plus fortement affecté : l'approbation de 25 projets a immobilisé plus de 5 000 hectares de terre, soit 1/3 de la surface de ce district.

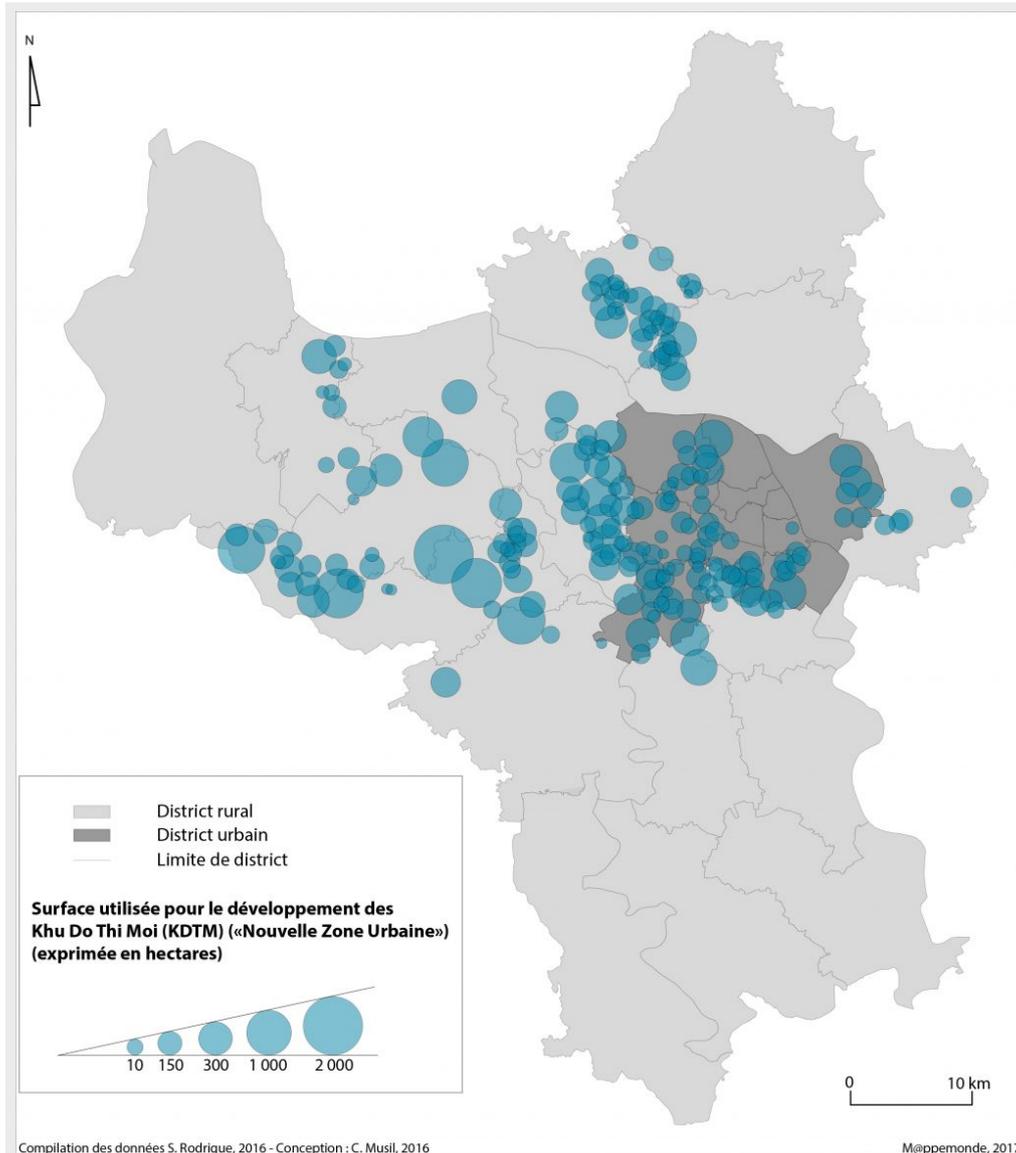


Figure 4. La consommation en ressource foncière liée au développement des KDTM.

Cette consommation foncière est préoccupante à plusieurs titres. D'abord parce qu'elle va s'accroître. Dans un contexte de transition urbaine, Hanoi demeure en effet un pôle attractif pour des millions de personnes résidant encore dans des provinces rurales. Ensuite, des projets de grands équipements (autoroutes, lignes de métro, pôles universitaires, etc.) sont en préparation. Ces derniers sont consommateurs de terrains et induiront inévitablement d'autres projets immobiliers qui souvent, à l'instar des *KDTM*, ignorent l'environnement existant dans lesquels ils s'insèrent, niant en particulier l'existence d'une urbanisation *in situ* composée de villages de métiers (Fanchette *et al.*, 2011) (**Figure 5**). Mais la principale préoccupation réside dans la manière dont les autorités accéderont au foncier. La récupération de terrains par les pouvoirs publics engendre de nombreuses contestations⁸. Même si la population affectée parvient à négocier avec les autorités (Gibert et Segard, 2014), ces récupérations sont contraignantes, autoritaires, voire violentes (Labbé, 2015a), et avivent des tensions sociales.

Comme évoqué plus haut, de nombreuses zones restent inachevées. Toutefois, à l'heure actuelle, la multiplication de ces projets alimente l'avancée d'un front urbain et nourrit l'idée qu'une diffusion de

l'urbanisation s'effectue au nord et à l'ouest du centre historique de Hanoi. En outre, ces zones sont destinées à être habitées et à accueillir une population importante. Pour les districts ruraux, il est prévu que plus de 2 millions d'habitants viennent s'installer dans ces nouvelles zones auxquelles s'ajouteraient 800 000 habitants pour les zones des districts urbains (**figure 6**)⁹. Les besoins de ces populations seront également conséquents aussi bien en matière d'équipements collectifs (écoles, hôpitaux, espaces verts, etc.) que de services urbains (adduction d'eau, assainissement, électricité, etc.).



Figure 5. Projet de KDTM Duong Nôi du promoteur Nam Cuong situé dans le district urbain de Ha Dong et en cours de construction. Ce projet s'insère dans un environnement bâti existant non représenté sur cette esquisse de projet. Source : <http://www.namcuong.com.vn>

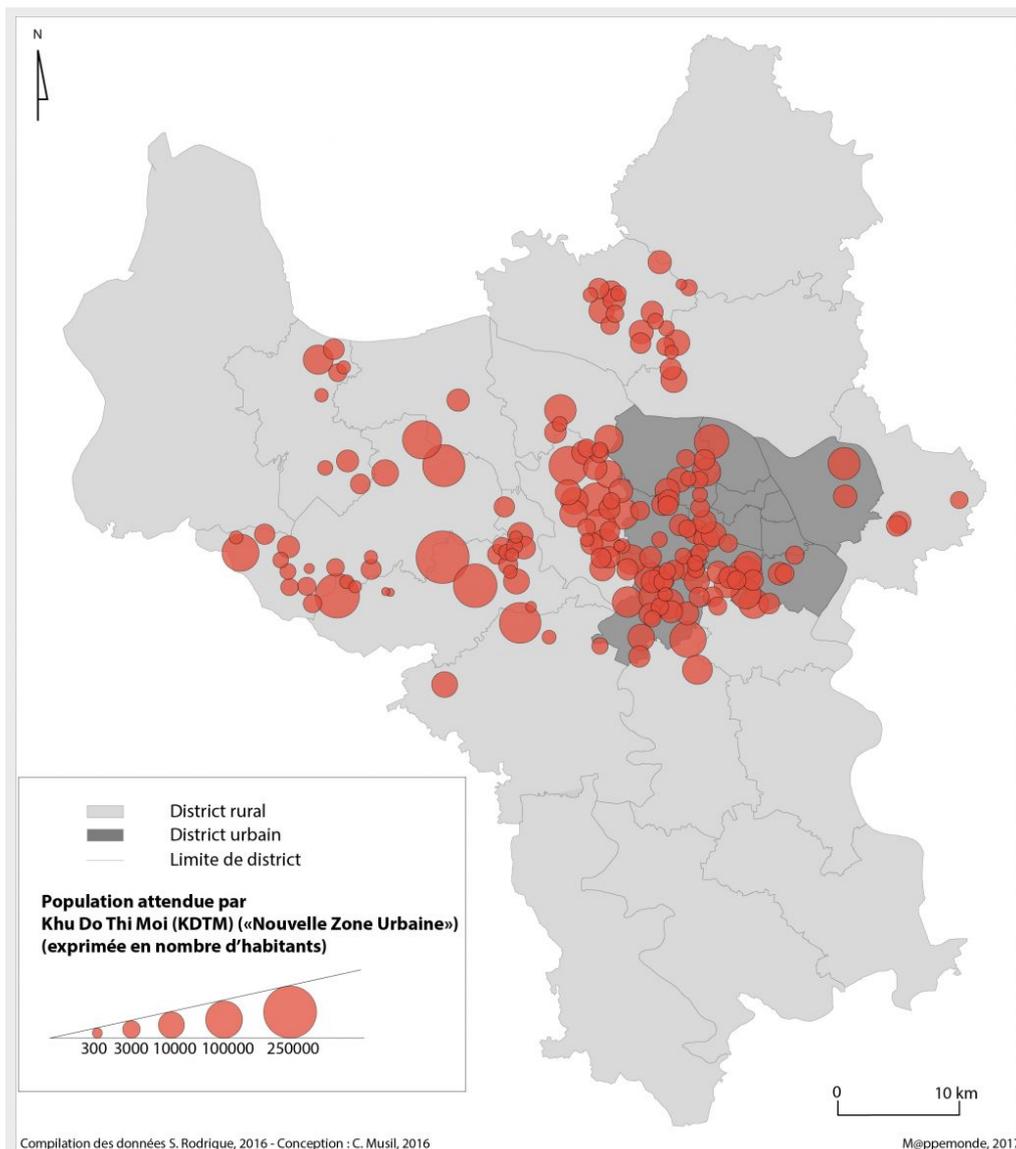


Figure 6. Population projetée par projet de KDTM.

Si de nombreuses zones ne possèdent pas encore d'équipements collectifs parce qu'elles ne sont que partiellement achevées et peuplées (**photo 1**), d'autres sont achevées, mais rencontrent de graves dysfonctionnements. Certaines zones, construites, mais encore inhabitées (**photo 2**), peuvent ainsi faire penser à un phénomène observé en Chine, celui des « Ghost Cities » (Yu, 2014). À la différence que dans le cas de Hanoi, il s'agit seulement de quartiers, et non de villes entières, et que ces nouveaux morceaux de ville connaissent des dysfonctionnements retardant l'arrivée des habitants. Depuis le début des années 2010, la presse se fait l'écho de ces dysfonctionnements qui vont de l'absence d'eau courante et d'électricité (Tien Phong, 10/06/2011 ; Cafef, 31/10/2014), à l'absence de raccordement aux réseaux de télécommunication (The Saigon Times, 22/04/2015), en passant par l'absence de voies d'accès appropriées à ces nouveaux quartiers (VN Express, 10/06/2011).

Alors que ces zones sont destinées à accueillir de nouveaux habitants, ces déficits en matière de services et réseaux urbains laissent à penser que leur installation engendrera des tensions. Ces dernières impliqueront en particulier les promoteurs et les autorités qui se rejettent mutuellement la faute. De leur côté, les habitants auront difficilement la possibilité d'obtenir des recours, la législation étant jusqu'à présent inadaptée à la

gestion des litiges dans le cadre de ces nouveaux quartiers pouvant être vus comme des « copropriétés ».

Dans ces circonstances, la ressource foncière n'est plus seulement un enjeu économique pour le développement de la métropole, mais devient un enjeu social majeur, alors que la population initiale constate que les terres qui étaient exploitées sont gaspillées pour construire des zones urbaines inachevées. En outre, la pression anthropique croissante dans ces espaces périurbains et l'inadaptation des réseaux renvoient à une question à laquelle croyaient avoir répondu les autorités en adoptant le modèle de *KDTM* : si le coût du logement paraît endossé par les nouveaux acheteurs, qui doit payer pour la construction des services et équipements urbains nécessaires au fonctionnement de la ville ?



Photo 1. KDTM Splendora ou Bac An Khanh (district de Hoai Duc). Sa première phase fut achevée en 2014, sans pour autant que les propriétaires ne se pressent pour y résider. Source : C. Musil (avril 2014).



Photo 2. KDTM Van Phu (district de Ha Dong). Zone considérée comme « khu do thi ma », c'est-à-dire une nouvelle zone « fantôme » en raison de son inoccupation. Source : C. Musil (juin 2015).

Les KDTM, un pilier majeur de la croissance économique de HANOI, pour combien de temps ?

A l'aube des années 1990, l'adoption par les pouvoirs publics vietnamiens du modèle de *KDTM* a permis de soutenir la production de logements dont les villes, en particulier Hanoi, avaient drastiquement besoin. Toutefois, au fil des réformes conduites dans le pays (modernisation et libéralisation partielle du droit foncier, (ré)apparition d'un marché immobilier, ouverture aux capitaux étrangers), la terre est apparue comme un levier d'enrichissement rapide et puissant.

La réalisation de *KDTM* s'est trouvée au centre de stratégies de spéculation conduites par différents types d'acteurs, en particulier institutionnels (administration locale) et économiques (investisseur/promoteur immobilier principalement local d'un côté et acheteurs de l'autre). Chacun en a tiré des bénéfices plus ou moins importants. Dans ce contexte, la réalisation des *KDTM*, a constitué un moteur de croissance économique tant pour l'administration (par la perception de taxes foncières) que pour les agents économiques (par l'achat et la revente de projets et de logements).

Si ces mécanismes ont produit de la richesse, *in fine* captée par une frange minime de la population, ils ont cependant sérieusement hypothéqué l'avenir de la métropole. Que ce soit l'accaparement des terres ou les dysfonctionnements sévères des réseaux et services urbains, les effets liés à la diffusion des *KDTM* sur le territoire métropolitain de Hanoi laissent à penser que ce phénomène pourrait s'épuiser dans les années à venir. À terme, on peut penser que la rareté de la terre, comme les besoins en équipements, impliquera des coûts de construction fort difficiles à supporter tant pour les promoteurs privés que pour la puissance publique.

Références

BANQUE MONDIALE (2015). *East Asia's Changing Urban Landscape : Measuring a Decade of Spatial Growth*. World Bank Publications, 184 p. [En ligne](#)

BOOTHROYD P., XU N.P. (2000). *Socioeconomic Renovation in Viet Nam : The Origin, Evolution, and Impact of Doi Moi*. Ottawa : International Development Research Centre, 174 p. ISBN 0889369046.

BOUDREAU J-A., LABBÉ D. (2011). « Les nouvelles zones urbaines à Hanoi : ruptures et continuités avec la ville ». *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 55, n°154, p. 131-149.

CALABRESE L-M., VAN FAASSEN W., QU L. (2015). *Re-Framing Resilient Urbanism. A Smart Alternative to Generic New Towns Development in South-East Asia : The Case of Hanoi (Vietnam)*. Conference proceedings paper of the 8th Conference of the International Forum on Urbanism.

CAFEF (31/10/2014). *Rà soát quy định quản lý cấp nước khu đô thị mới, nhà chung cư* [Examen des règlements régissant l'approvisionnement en eau dans les nouvelles zones urbaines et les immeubles collectifs]. [En ligne](#)

CERISE E. (2009). *Fabrication de la ville de Hanoi entre planification et pratiques habitantes. Conception, production et réception des formes bâties*. Thèse de doctorat, Université Paris 8.

FANCHETTE S., DAO T.A., MOUSTIER P., QUERTAMP F., SEGARD J. (2011). « L'extension de Hà Nội et les défis pour les périphéries urbaines ». In CHALEARD J.-L. (dir.), *Les métropoles des Suds vues de leurs périphéries*, Paris : PRODIG, « Grafigéo », p. 93-106. ISBN 978-2901560814

FANCHETTE S (dir.) (2015). *Hà Nội, future métropole : Rupture dans l'intégration urbaine des villages*. Bondy : IRD Éditions. 191 p. ISBN 978-2-7099-2156-5

- GEERTMAN S. (2007). *The self-organizing city in Vietnam. Processes of change and transformation in housing in Hanoi*. Thèse de doctorat, Eindhoven : Technische Universiteit Eindhoven, 358 p. ISBN 978-90-6814-607-3
- GIBERT M., SEGARD J. (2015). « L'aménagement urbain au Vietnam, vecteur d'un autoritarisme négocié ». *Justice Spatiale-Spatial Justice*, n°8. [En ligne](#)
- HUYNH D.T., GOMEZ-IBANEZ J. (2017). « Vietnam ». In POJANI D. et STEAD D. (dir), *The urban transport crisis in emerging economies*, Springer, « The urban book series », p. 267-283. ISBN 978-3-319-43849-8
- LABBÉ D. (2015a). « Media Dissent and Peri-urban Land Struggles in Vietnam : The Case of the Văn Giang Incident ». *Critical Asian Studies*, vol. 47, n°4, p. 495-513.
- LABBÉ D. (2015b). « Once the Land is Gone : Land Redevelopment and Livelihood Adaptations on the Outskirts of Hanoi, Vietnam ». In CABALLERO-ANTHONY M. et BARICHELLO R. (éd.). *Balanced Growth for an Inclusive and Equitable ASEAN Community*, Singapour: S. Rajaratnam School of International Studies (RSIS), Nanyang Technological University, p. 148-180. [En ligne](http://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2015/09/ASEAN-Canada_Balanced-Growth-for-Inclusive-and-Equitable-ASEAN-Community_FINAL2.pdf)
- LABBÉ D., BOUDREAU J.-A. (2015). « Local integration experiments in the new urban areas of Hanoi ». *South East Asia Research*, vol. 23, n°2, p. 245-262.
- LABBÉ D., MUSIL C. (2011). « L'extension des limites administratives de Hanoi : un exercice de recomposition territoriale sous tension ». *Cybergéo : European Journal of Geography*. [En ligne](#)
- LABBÉ D., MUSIL C. (2014). « Periurban Land Redevelopment in Vietnam under Market Socialism ». *Urban Studies*, vol. 51, n°6, p. 1146-1161.
- MURRAY P., SZELÉNYI I. (1988). « L'anti-urbanisme des États socialistes ». *Les Annales de la recherche urbaine*, vol. 38, n°1, p. 23-30.
- PANDOLFI L. (2001). *Une terre sans prix : réforme foncière et urbanisation au Vietnam. Hanoi, 1986-2000*. Thèse de doctorat, Université Paris 8.
- PHILIPS D.R., YEH A.G.-O. (1987). *New Towns in East and South-East Asia: Planning and Development*. Oxford University Press, 257 p. ISBN 9780195840872
- QUERTAMP F. (2010). « La périurbanisation de Hanoi. Dynamiques de la transition urbaine vietnamienne et métropolisation ». *Annales de géographie*, n°671-672, p. 93-119.
- SAIGON TIMES (22/04/2015). *Hà Nội : Khu đô thị hạng sang mà không có... internet/Hanoi : des zones urbaines de luxes, mais sans... internet*. [En ligne](#)
- SCHENK H., TRINH D.L. (2000). *Shelter and living in Hanoi. Volume 1*. Hanoi : Cultural publishing house, 139 p.
- TIEN PHONG (10/06/2011). « Nhiều khu đô thị mới tại Hà Nội : Nhếch nhác và thiếu đủ thứ /Beaucoup de nouvelles zones urbaines de Hanoi : sordides et manquant de tout ». [En ligne](#)
- TRAN H.A. (2015). « Urban Space Production in Transition : The Cases of the New Urban Areas of Hanoi ». *Urban Policy and Research*, vol. 33, n°1, p. 79-97.
- TRAN M.T. (2014). *Fabrication du logement planifié sous forme de « KDTM » (Khu đô thị mới) à Hanoi : la ville de quartier ou/et la ville de projets ?* Thèse de doctorat, Université de Toulouse.

VN EXPRESS (10/06/2011). *Dự án chồng nhau, người dân mất đường vào nhà/Cheuvauchent de projets, les gens ont perdu l'accès de leur maison.* [En ligne](#)

Yu H. (2014). « China's "ghost cities" ». *East Asian Policy*, vol. 6, n°2, p. 33-43.

Notes

1. ↑ À l'instar d'autres pays socialistes, le Vietnam appliquait des politiques « anti-urbaines » qui avaient pour objectif de privilégier le développement rural et de contrôler les mouvements de populations des campagnes vers les villes (Murray et Szelenyi, 1988).
L'auto-construction participe encore à la production de logements urbains, en particulier dans les zones périurbaines de Hanoi. Malheureusement, en raison de l'absence de données officielles et de travaux de recherche ciblés relatifs à la production de logements tant dans les « nouvelles zones urbaines » que dans le tissu urbain existant, il n'est pas possible de préciser le poids en termes d'habitat produit par l'une ou l'autre de ces filières.
2. ↑ En 2008, l'absorption de la province de Ha Tay a eu pour effet de tripler la superficie de la province de Hanoi (de 900 km² à 3 300 km²) et de doubler sa population (de 3 à 6,4 millions d'habitants) (Labbé et Musil, 2011).
3. ↑ Au Vietnam, le système territorial administratif se divise en trois niveaux: provinces, districts (qui peuvent être ruraux ou urbains), et enfin communes (rurales) et quartiers (urbains). Hanoi, qui a un statut de « ville-province », comprend 13 districts urbains et 17 districts ruraux.
4. ↑ Dans ce qui suit, 41 projets de *KDTM* enregistrés dans notre base de données n'ont pas pu être exploités en raison de doutes relatifs à leur année d'approbation. Ces projets ont toutefois été validés par le Ministère de la Construction en 2009 et sont comptabilisés à ce titre dans notre démarche.
5. ↑ Ces objectifs sont déclinés dans une décision émise par le Premier Ministre en 2008 (n°1878/QD-TTg) lançant l'engagement de la réalisation du Master Plan de Hanoi le plus récent.
6. ↑ Il est probable que certains projets associant des investisseurs étrangers aient échappé à notre recensement. En effet, les montages de *joint-venture* étant compliqués, d'autres véhicules d'investissement existent notamment à travers la création de sociétés de projets locales qui lèvent des fonds (pour engager les projets et s'affranchir des contraintes administratives) à travers des sociétés off-shore implantées à Hong Kong, Singapour, aux Îles Vierges, aux Bahamas, etc. Dans ce cas, compte tenu de l'opacité des montages, il est difficile d'attester de la présence d'un investisseur étranger.
7. ↑ Au Vietnam, le terme « expropriation » est inopérant puisque le régime de propriété privée n'existe pas. Motivé par un intérêt public, l'État peut récupérer, contre versement d'indemnités à leurs occupants, les droits d'usage des terrains. Depuis l'instauration de ces droits (loi foncière de 1993), un marché des droits s'est développé. Toutefois, l'État (et ses services déconcentrés) soucieux de contrôler la ressource en fixe lui-même les prix. Selon les contextes, les prix officiels sont de 30 à 70% inférieurs à ceux du marché.
8. ↑ Ces chiffres ne font figure que d'estimation minimale, puisque dans notre recensement les données concernant la « population projetée » manquent pour 24 projets situés dans des districts urbains et 41 dans des districts ruraux.
9. ↑