

Laurence Nguyen

LES ARCHITECTES EN CHEF DE HANOI ET DE HÔ CHI MINH-VILLE ENTRE AUTORITÉ ET MARCHÉ

« Le premier point c'est de résoudre la question de la maîtrise des projets d'investissements étrangers : il s'agit de les contrôler pour protéger le paysage urbain et tenir compte du patrimoine urbain. »¹

Les architectes en chef² de Hanoi et de Hô Chi Minh-Ville ont été instaurés en 1992, sous l'autorité du Premier ministre vietnamien. Ils ont pour mission officielle de contrôler le développement urbain des deux capitales vietnamiennes que les Instituts d'urbanisme créés dans les années cinquante à Hanoi et soixante-dix à Hô Chi Minh-Ville sont chargés d'étudier. Les membres du bureau de l'architecte en chef de Hô Chi Minh-Ville insistent sur la fonction de régulation de la croissance urbaine qui leur a été attribuée. « Le bureau de l'architecte en chef associé avec l'Institut d'urbanisme permet de travailler sur la planification urbaine, la gestion des permis de construire, la conception des plans d'aménagement et la réglementation de l'urbanisme ». Si entre 1975 et 1990, le développement économique et le développement urbain n'étaient pas significatifs, ces deux mouvements se sont accélérés à partir de 1990, notamment à Hô Chi Minh-Ville. Le gouvernement aurait réalisé qu'il était urgent non seulement de contrôler l'urbanisation et l'occupation des sols, mais aussi de faire un usage dynamique du plan pour améliorer le développement urbain. Il s'agit de mettre en œuvre une politique urbaine plus adaptée. Ainsi la délivrance des autorisations de construire est devenue une tâche quotidienne du bureau de l'architecte en chef³. Comment l'architecte en chef a-t-il transformé la fonction de régulation de l'urbanisme, qui doit en principe permettre le respect des plans et notamment du schéma directeur⁴, en fonction d'animation du développement urbain ?

Faire respecter le plan

Le collaborateur privilégié du bureau de l'architecte en chef est l'Institut d'urbanisme, qui réalise les études et les représentations cartographiques du schéma directeur et du plan d'occupation du sol. Ces documents de planification urbaine permettent au bureau de l'architecte en chef de travailler sur des plans détaillés qui fixent les conditions d'octroi du permis de construire. Le bureau de l'architecte en chef délivre des certificats d'urbanisme, qui permettent ensuite au maître d'œuvre des réalisations dans les conditions fixées par le certificat.



Le complexe Daewoo à Hanoi (août 1996).

Le maître d'ouvrage doit soumettre au bureau de l'architecte en chef les études sur la programmation, les fonctions et les dimensions du projet. Le bureau de l'architecte en chef étudie alors la conformité des plans de l'immeuble ou de l'ensemble projeté par rapport au plan d'urbanisme. Pour chaque projet, le bureau de l'architecte en chef étudie la dimension de la construction et notamment sa hauteur. Si le projet est conforme au plan d'urbanisme de la zone, le certificat d'urbanisme du projet est accordé⁵. Les relations entre le projet et la zone environnante sont étudiées. La hauteur principale du projet est fixée ainsi que la densité. D'autres normes

1. Entretien avec l'adjoint de l'architecte en chef de Hô Chi Minh-Ville en octobre 1996.

2. L'architecte en chef dirige une équipe d'une soixantaine de personnes, ce collectif est nommé « Bureau de l'architecte en chef ».

3. Jusqu'à novembre 1992, l'Institut d'urbanisme délivrait les autorisations de construire, en coordination avec le service de la construction. Depuis, le bureau de l'architecte en chef, représentant direct du comité populaire dans le domaine de l'aménagement et de l'architecture, est responsable de cette précieuse autorisation.

4. Nous définissons les plans par l'ensemble des documents d'urbanisme : schémas directeurs, de détails etc..

5. Dans le cas du projet Hôtel Opéra, la hauteur principale du projet ne doit pas dépasser celle du théâtre municipal. Dans le dossier actuel, la demande du permis de construire, conforme au certificat, est approuvée. Cette autorisation a donné lieu à de nombreuses négociations.

6. Par exemple, pour chaque projet d'hôtel ou d'immeubles de service, un parking intérieur doit être réalisé. Cette réglementation est mise en place depuis la fin de 1994. Dans certains secteurs, par exemple autour du lac Tâ, une partie des infrastructures doit être réalisée en fonction du prix de location du terrain. La réalisation d'une infrastructure peut faire diminuer le prix de location.

conditionnent également l'octroi du permis de construire⁶. Il faut en principe que le maître d'ouvrage respecte les normes d'urbanisme pour que son plan soit accepté.

Le bureau de l'architecte en chef ne contrôle pas seulement les projets des investisseurs étrangers, mais toutes les constructions qui se développent à l'échelle locale ou nationale, aussi bien que le développement des maisons individuelles. En cas de litige, il peut théoriquement y avoir démolition des constructions. C'est le cas, par exemple, de constructions réalisées trop près de la rivière de Saigon. Parfois, les constructions risquent d'être arrêtées. Mais en pratique, les habitants qui construisent eux-mêmes leurs maisons ne sont pas inquiétés. C'est là toute l'ambiguïté du rôle de l'architecte en chef : officiellement son rôle est de réguler et de contrôler l'ensemble, mais en pratique, ce rôle n'est pas toujours rempli. A Hanoi, le cas de l'aménagement du lac Tây et du scandale de la digue en sont une bonne illustration.

Utiliser le plan comme support de promotion

L'exemple de l'aménagement du site du lac Tây est significatif de la stratégie d'utilisation des plans en général (schémas directeurs, plans de détails) par l'architecte en chef, comme support de communication à des fins de promotion urbaine. Un schéma directeur et un schéma de détail du lac ont été programmés prévoyant de faire du site le futur centre de la ville avec des bureaux et des hôtels de classe internationale. Les plans ont par ailleurs prévu des espaces protégés pour conserver les qualités paysagères du lac. Les investisseurs ont donc été vivement sollicités et ont répondu positivement, à la grande satisfaction des autorités locales. Mais le schéma de détail n'a pas été respecté : les qualités paysagères prévues font défaut, les constructions ont été dispersées et ont entraîné un mitage. Dans cette opération, la carte des réalisations montre une implantation de bureaux et d'hôtels au gré des opportunités foncières et non conformément au projet urbain dont le dessin est passé au second plan. La démarche n'est donc pas d'attendre l'hypothétique réalisation du schéma directeur, mais de favoriser les constructions immobilières ponctuelles, qui s'inscrivent de manière pragmatique dans la perspective ouverte par les objectifs du plan.

Au début des années 1990, le schéma directeur présenté aux investisseurs étrangers dans le bureau de l'architecte en chef est en effet essentiellement un support d'anticipation des nouvelles constructions. L'objectif des schémas de détails n'est pas simplement de délivrer des prescriptions mais de vendre des morceaux de ville aux futurs investisseurs en présentant une image attractive de la ville. Ainsi le bureau de l'architecte en chef com-



Le projet Doan Ket International, situé près de l'opéra de Hanoi (août 1996).

mande des plans pour promouvoir et non pour réguler. Dans cette démarche de valorisation de la ville il demande aux Instituts d'urbanisme de chaque ville de travailler par projet mais il s'adresse aussi à des bureaux d'études privés.

Le bureau de l'architecte en chef détermine le travail de l'Institut d'urbanisme en matière de planification urbaine. L'Institut d'urbanisme et le bureau de l'architecte définissent conjointement l'échelle et le but des projets. Le bureau de l'architecte en chef impose les fonctions des zones (bureau, espace vert, résidence). L'Institut d'urbanisme apporte une aide à la décision. Il doit choisir la meilleure localisation et justifier son choix, préparer la promotion de certains. L'Institut d'urbanisme propose plusieurs options au bureau de l'architecte en chef. Pour réaliser ce type d'études, l'Institut d'urbanisme travaille avec différents documents d'urbanisme ; il est également en relation avec différents départements du comité populaire⁷, chargé de la gestion municipale et politique de la ville. Quand le plan est achevé, il est proposé aux investisseurs.

Le bureau de l'architecte en chef fait également appel à des sociétés d'études privées, comme l'Institut pour le développement urbain et technologique (IUTD) couplé avec l'agence SENA corporation. Cet institut réalise des plans de développement pour Hanoi et pour certaines villes⁸. Ces travaux peuvent être réalisés en partenariat avec l'Institut d'urbanisme de Hanoi et l'INPURE (Institut National de Planification Urbaine et Rurale). En effet, l'architecte en chef, la ville et l'État peuvent commander des plans à l'IUTD qui les présente aux investis-

7. L'Institut d'urbanisme travaille avec le plan de détail qui appartient au schéma directeur, il permet de définir l'usage du sol. Il prend également en compte des considérations techniques comme les routes, l'approvisionnement en eau.

8. Il étudie en ce moment le plan de développement pour une communauté urbaine nouvelle. C'est la première à franchir le fleuve dans les environs du marais de Van Tri sur une superficie de 165 hectares et avec une population de 90 000 à 110 000 personnes. Dans cette région le marais joue un rôle régulateur pour l'hydrologie, il constitue un paysage attractif pour une zone de loisirs. La ville est située au nord du pont Than Long.

seurs, par le biais de l'agence SENA. Par exemple, dans le marais de Van Tri à Hanoi, quatre projets avec des investisseurs étrangers sont à l'étude. L'IUTD est chargé d'étudier ces projets et notamment les services à y développer. Ces projets sont étudiés individuellement, mais ils seront intégrés dans le cadre du développement de la ville. En effet, les demandes d'investissements doivent être harmonisées et faire l'objet de plans de détail qui s'intégreront au schéma général. Ces plans sont demandés par le bureau de l'architecte en chef à l'IUTD ou à l'Institut d'urbanisme de Hanoi⁹.

De même, le bureau d'études privé « construction planning and urban development consulting company » a été créé par la ville de Hô Chi Minh-Ville pour réaliser des études à la fois pour des commanditaires privés et publics¹⁰. Il s'agit de passer à l'exécution des plans après la phase d'étude réalisée par l'Institut d'urbanisme. Le directeur de cette société était auparavant sous-directeur de l'Institut d'urbanisme. Cette société est chargée de trouver les investisseurs pour la ville. Elle réalise le plan de promotion et de mise en valeur des endroits



Construction d'un quartier résidentiel (Hô Chi Minh-Ville, août 1996).

intéressants à développer. Si, un investisseur souhaite construire un hôtel, le bureau d'études lui présente une localisation.

Cette politique a permis dans les années quatre-vingt-dix, de répondre de manière globale aux objectifs de modernisation prônés par les schémas directeurs. Lorsqu'on visite les locaux de l'architecte en chef deux types de plans sont affichés : la carte des réalisations et le schéma directeur. Les schémas directeurs représentent les futurs idéaux des deux capitales et les cartes des réalisations la mise en œuvre des plans. Or la carte des réalisations n'est pas forcément conforme au schéma directeur, elle reflète simplement le même idéal de modernité : immeubles internationaux, « central business district », hôtels haut de gamme etc.. Toutes ces réalisations sont activement recherchées pour remplir les objectifs de modernisation des schémas directeurs et ces mêmes réalisations sont anticipées dans leur figuration pour attirer les investisseurs potentiels.

Dans ces conditions, la fonction de l'architecte en chef change de nature. Ce n'est plus simplement l'institution qui délivre les permis de construire, mais celle qui communique sur les opportunités foncières. Les bureaux des architectes en chef deviennent de ce fait les agences de communication des villes de Hanoi et de Hô Chi Minh-Ville. Cette fonction qui n'est inscrite nulle part officiellement est en passe d'être reconnue par l'intermédiaire du travail des experts australiens, qui ont proposé plusieurs solutions pour rationaliser le travail au sein du bureau de l'architecte en chef. Ainsi le plan de structure métropolitain, terme générique pour désigner le schéma directeur, serait conçu comme un instrument de communication à l'usage des investisseurs et des habitants pour présenter les objectifs de développement idéal de la ville. Ce plan serait assorti d'autres mesures destinées à la communication, comme l'usage de slogans, d'expositions et de conférences. Il s'agit ici de lancer une véritable campagne de communication, de façon parfaitement consciente et non plus de détourner le schéma directeur de sa fonction initiale, en créant de toutes pièces un plan destiné à la communication. Ce que l'architecte avait déjà commencé à réaliser de manière pragmatique devient sa fonction principale.

Coordonner le développement

Le détournement progressif de l'usage du schéma directeur et cette nouvelle hiérarchie des priorités en faveur de la modernisation semblent donner à l'architecte en chef un pouvoir illimité. C'est lui qui sollicite les nouvelles constructions et qui les autorise. Les choses se sont légèrement modifiées à la fin des années quatre-vingt-dix, car plusieurs affaires ont défrayé la chronique, et témoignent des conflits opposant d'une part la logique de l'architecte en chef, qui serait l'allié des investisseurs et d'autre part, des instances plus conservatrices telle que l'Union des architectes vietnamiens proche du parti communiste.

Le scandale qui a éclaté à Hanoi en 1995 illustre l'étendue et les limites du pouvoir de l'architecte en chef, qui à l'époque accordait des permis de construire

9. L'IUTD et SENA réalisent également des études de projets préliminaires pour les permis de construire et les licences d'investissements avec des économistes et des juristes. La caractéristique de ces privatisations tient au fait que les bureaux d'études se créent par le détachement d'anciens fonctionnaires des instituts d'urbanisme publics. Ces instituts privés jouent un rôle d'intermédiaire entre les institutions publiques et les investisseurs. Leur création est étroitement liée à la stratégie d'attraction des investisseurs, stratégie poursuivie tant à Hanoi qu'à Hô Chi Minh-Ville. Il y a eu par exemple une évaluation du projet Hôtel Opéra pendant un mois pour l'évaluation technique du projet : compétence de la firme, normes standard, facteurs de sûreté. Ces éléments sont liés à la demande du permis de construire. La même expertise a été faite pour le projet DAEWO.

10. Le travail est divisé en deux parties. La partie consultante travaille sur l'architecture, l'urbanisme, la construction et évalue les projets. La deuxième partie concerne les travaux sur le développement de la ville.

sur la digue protégeant Hanoi des inondations du fleuve rouge. La logique d'urbanisation était poussée à son paroxysme au mépris de certains risques environnementaux, l'État a dû intervenir pour procéder à la démolition des constructions et a remercié l'architecte en chef alors en place. Certains y ont vu une simple affaire de corrup-



Le chantier interrompu du Golden Hôtel.

tion, mais il s'agit aussi d'un excès de zèle de l'architecte en chef, préoccupé avant tout par une nouvelle avancée de la carte des réalisations.

Un an après l'affaire de la digue, le cas du Golden Hôtel, construction contestée en bordure du lac Hoan Kiem, montre que des limites institutionnelles ont été mises à l'action de l'architecte en chef qui doit à présent composer avec les directives gouvernementales, mais aussi avec des associations diverses : union des architectes vietnamiens, union des historiens qui serait en fait gardienne de la ligne conservatrice du parti communiste vietnamien. Dans le cas du Golden Hôtel, les conditions d'octroi du permis de construire sont assez obscures, mais le résultat visible est la suspension de l'opération. Les autorités gouvernementales ont en fait repris en main le contrôle du projet et ont remis en cause les autorités de la ville¹¹. L'opinion publique, conduite par les historiens, a joué un rôle déterminant dans cette affaire. Pour les urbanistes, l'enjeu est surtout de faire respecter les réglementations pour le quartier Hoan Kiem; ainsi cette affaire n'est-elle pas simplement ponctuelle, car elle concerne à terme tout le projet de conservation des quartiers anciens et historiques. Il s'agit, dans cette démonstration de la reprise en main par les pouvoirs publics, de montrer que le contrôle du développement s'effectue malgré une volonté de croissance économique. Après ce scandale d'autres projets ont été interrompus, qui ne correspondaient pas aux normes de constructions prévues dans le centre historique de la capitale.

Ce rappel à l'ordre, par les instances gouvernementales, ne signifie pas pour autant l'imposition du référentiel antérieur de la planification. Il s'agit surtout, à la fin des années quatre-vingt-dix, et d'une intense phase

de promotion et d'urbanisation accélérée, de défaire l'image d'un développement non contrôlé, de rendre visible l'acteur public, de le réhabiliter, d'inscrire clairement le projet économique dans un projet de changement social, et peut-être d'imposer l'image singapourienne d'une économie de marché contrôlée par l'État. Renouer avec la planification peut faire patienter, voire rassurer les acteurs les plus conservateurs et restaurer les fonctions de contrôle. Limiter les incertitudes quant au développement urbain futur et rassurer les investisseurs sont désormais les objectifs des nouveaux schémas directeurs élaborés à la fin des années 1990. Ils doivent remettre en cohérence l'image de la ville planifiée et celle fournie par la carte des réalisations et démontrer ainsi le caractère maîtrisé du développement urbain. Désormais le rôle de l'architecte en chef s'oriente avant tout vers la coordination des actions privées¹², au moyen des schémas directeurs présentés sur CD-rom, et donc évolutifs, qui permettent la mise sur agenda de la politique urbaine.

Laurence Nguyen

11. Le Premier ministre député Nguyen Khanh a déclaré, pour sa part, dans une réunion du gouvernement, que les autorités de Hanoi et le ministère de la Construction devaient être condamnés pour un tel laxisme à propos de ces projets de construction. « Le comité populaire de Hanoi savait, le ministère de la Construction savait et ils ont quand même autorisé à construire », a déclaré Khanh. Monsieur Lan, l'architecte en chef de Hanoi, ne souhaite pas développer le sujet du Golden Hôtel. Le Golden Hôtel est un exemple spécial. Il ne s'agit pour lui que d'un cas isolé et d'après lui, les autorités ne sont pas en cause. La hauteur est illégale et elle est réalisée sans licence de construction. Les responsables essaient actuellement de trouver une solution de type architecturale mais, d'après lui, il faut continuer sur une base qui s'accorde avec le paysage.

12. Cette fonction de coordination est étudiée par les experts australiens qui coopèrent avec le bureau de l'architecte en chef.

BIBLIOGRAPHIE

Bureau de l'architecte en chef de Hanoi, Institut d'urbanisme de Hanoi, *Country report of the participants of the first group training course on the integrated urban policy*, Hanoi, novembre 1994.

Hai Ba Trung, *Local structure plan*, Overseas projects Corporation of Victoria Ltd, février 1996.

Hanoi Development control system, Overseas projects Corporation of Victoria Ltd, juin 1996.

Hanoi potentials and opportunities for investment, Hanoi city people committee, 95 p.

Housing in Hồ Chí Minh-City, Land- Housing Department of Hồ Chí Minh-City, 792 p.

Investment projects in Vietnam to the Year 2000, Hanoi, National political publishing economy and forecast review, 1995.

Ministry of Construction of Việt-nam, *Data book, Hanoi city*, National Institute for Urban and Rural Planning/UNFPA, project VIE/88/P02, Hanoi, 1992, 83 p.

Ministry of Construction of Viêt-nam, *Data book, Hanoi city*, National Institute for Urban and Rural Planning/UNFPA, project VIE/88/P02, Hanoi, 1994, 83 p.

Ministry of Construction of Viêt-nam, *Data book, Hô Chi Minh-City*, National Institute for Urban and Rural Planning/UNFPA, project VIE/88/P02, Hanoi, 1992, 83 p.

Ministry of Construction of Viêt-nam, *Data book, Hô Chi Minh-City*, National Institute for Urban and Rural Planning/UNFPA, project VIE/88/P02, Hanoi, 1994, 83 p.

Ministry of Construction of Viêt-nam, *Data book, National urban*, National Institute for Urban and Rural Planning/UNFPA, project VIE/88/P02, Hanoi, 1992, 83 p.

Nguyen Laurence, « Esquisse de la politique de modernisation et de développement urbain à Hanoi et à Hô Chi Minh-Ville (1986-

1996) », Thèse de doctorat nouveau régime, Université de Paris VIII (Institut Français d'Urbanisme), sous la direction de Charles Goldblum, 563 pages, à paraître chez l'Harmattan (novembre 2000)

Proposals for the planning and development control system for Hanoi, Overseas projects Corporation of Victoria Ltd, avril 1996.

The ancient quarter local structure plan, Overseas projects Corporation of Victoria Ltd, décembre 1995.

Wilson Lawrie, *Urban management issues in the ancient quarter of Hanoi*, Training course on the management and monitoring of historic heritage cities in Asia and the Pacific.

Wilson Lawrie, *Workshop on recommendations for a planning management system for Hanoi*, Overseas projects Corporation of Victoria Ltd, 1996.

Laurence Nguyen est enseignante-chercheur au laboratoire *Théories des mutations urbaines UMR 75.43* et à l'*IHED* (Genève).

<laurence.nguyen@univ-paris8.fr>