

Sommaire

1. Editorial
2. Laos : Luang Prabang, patrimoine mondial
3. Le «miracle économique asiatique» est-il un miracle urbain ?
4. Villes et aménagement du territoire au Cambodge
6. Le Vietnam face au défi urbain
 - Publications
7. Conférences - formations
8. Nouvelles de la coopération



Singapour - Banlieue Ouest, 1995

Villes en développement

Asie du Sud Est

L'Asie du Sud-Est, en particulier le Laos, le Cambodge et le Vietnam, pays de la «zone de solidarité prioritaire» de l'aide publique française au développement, est un concentré des problématiques urbaines. Elle est aussi un terrain d'exception pour le renouvellement de nos approches de coopération, pour le développement durable des villes, au patrimoine parfois si riche et à la population souvent si pauvre.

Bien que le Laos, le Cambodge et le Vietnam abritent des sociétés encore rurales, à près de 80%, le poids des villes y est déjà considérable : 400.000 habitants à Vientiane, 1.400.000 à Phnom Penh, 4 millions à Hanoi, 8 millions à Ho Chi Minh Ville. Chaque jour, une à une, les villes s'étendent, en largeur et en pauvreté à la périphérie, en densité et en destruction du patrimoine dans les centres, en dégradation du cadre de vie presque partout.

L'ampleur croissante des enjeux exige le renforcement des partenariats et des solidarités.

Avec les responsables nationaux, d'abord, pour arrêter des stratégies publiques capables d'orienter les dynamiques urbaines, qu'entre-tiennent trop souvent les intérêts particuliers immédiats. Avec les bailleurs de fonds ensuite, pour mettre en commun les ressources financières et intellectuelles, comme l'AfD le fait déjà, ou le fera bientôt, avec la Banque asiatique à Vientiane, l'Union européenne à Luang Prabang, l'UNESCO à Angkor ou la Banque mondiale et la Coopération belge à Ho Chi Minh Ville. Avec les autres outils français, aussi, de la coopération

d'Etat ou de la coopération décentralisée, pour renforcer l'efficacité de l'aide française, comme c'est, par exemple, le cas au Cambodge avec la Ville de Paris ou au Laos avec la Région Centre. Avec l'ensemble des opérateurs urbains enfin, en particulier les opérateurs français dont le savoir-faire est reconnu, et qu'il convient de saluer, dans leur variété et leur richesse -universitaires, administrateurs, consultants ou assistants techniques- comme ici les auteurs de ce «Villes en développement».

C'est avec tous que l'AfD souhaite approfondir les approches adaptées aux nouveaux enjeux. Pour instaurer, dans chaque ville, des synergies positives entre action publique et initiative privée, mais aussi, dans chaque pays, entre développement urbain et aménagement du territoire.

Des synergies qui touchent au développement économique et social du plus grand nombre. Qui comprennent aussi la sauvegarde et la mise en valeur de l'environnement et du patrimoine, c'est-à-dire la diversité sociale et culturelle qui fait et fera de chaque agglomération, ville, quartier ou village, en Asie comme ailleurs, ce bien essentiel qui réunira les générations passées, présentes et futures. ■

Jean-Michel Severino
Directeur Général
de l'Agence française de Développement

Laos : Luang Prabang, patrimoine mondial

Hugues Leroux, Groupe Huit

Le Plan directeur de la capitale Vientiane en 1989, aujourd'hui l'appui à la Maison du Patrimoine de Luang Prabang : à treize ans d'intervalle, deux missions contrastées ont été confiées au Groupe Huit.

Au cœur d'un pays démunie, la petite ville de Luang Prabang occupe aujourd'hui une place à part. Ancienne capitale où résidaient les rois du Laos, centre religieux important avec ses trente-deux monastères bouddhiques (elle en aurait connu plus de soixante), Luang Prabang bénéficie d'un site exceptionnel le long du Mékong. Son charme réside dans la triple rencontre de monuments historiques et religieux, d'habitations traditionnelles ou coloniales et d'un environnement paysager remarquable. Cela explique sa renommée hors des frontières du Laos et s'est traduit, en décembre 1995, par son inscription au patrimoine mondial avec l'Unesco. Toutefois avant d'aborder le projet de Luang Prabang, une brève présentation de ce pays très attachant s'impose.

Le Laos

Couvrant 235.000 km² (à peine la moitié de la France), avec des zones montagneuses dépassant les 2000 mètres, particulièrement au nord encore très enclavé¹, le Laos compte 5,7 millions d'habitants, avec un taux de croissance annuel de 2,6 % et une faible densité² (22 habitants/km²).

Avec un revenu annuel par tête de 280 US \$ en 1999, le Laos est un des pays les plus pauvres³ et les moins développés de la région. Son économie est principalement agricole et rurale. Les bailleurs de fonds apportent leurs concours sur les points cruciaux, susceptibles d'effets de levier : agriculture, infrastructures, villes.

Le taux d'urbanisation est bas (23%), en relation avec le très

faible niveau de développement. Les villes sont de taille modeste avec une croissance faible. La capitale Vientiane en bordure du fleuve Mékong n'aurait pas atteint 200.000 habitants. Les quatre principales villes secondaires sont relativement dispersées dans le territoire : Savannaketh (66.000 hts) et Thakhek (35.000 hab) au centre, Luang Prabang (29.000 hab) au nord, et Paksé (53.000 hab) au sud.

Au plan institutionnel, le poids du système centralisé prédomine depuis près de trente ans. Cependant le pays s'ouvre de plus en plus vers l'extérieur (on peut citer la création de l'Autorité Nationale du Tourisme en 1992). Dans ce contexte, la ville de Luang Prabang constitue un pôle d'attraction certain, amplifié depuis son inscription au patrimoine mondial.

L'actuelle Constitution ne prévoit que trois niveaux de découpages territoriaux : la Province, le District, le Village. Cependant, les derniers projets financés par la Banque Asiatique de Développement ont engagé un processus orienté vers la décentralisation avec la création d'entités administratives pour la gestion des villes : Urban Development Administrative Authority ou UDAA⁴. Une modification de la Constitution est en cours en vue de créer ce niveau de découpage territorial et administratif. Vientiane UDAA est déjà engagée vers une autonomie financière de fonctionnement.

Luang Prabang, patrimoine mondial

En matière patrimoniale, le Groupe Huit intervient depuis longtemps sur les quartiers an-

ciens des villes de pays en développement (Maroc, Tunisie, Mali). Au Laos il s'agit d'appuyer l'organisation d'un important projet financé par la France (AfD) pour la ville de Luang Prabang.

Le site est superbe : une péninsule dominant le large fleuve Mékong, au confluent avec la rivière Nam Khan. Cette petite ville est une merveille sur le plan architecture et environnement, enfouie au sein d'une végétation tropicale luxuriante, jalonnée des nombreux monastères avec leurs «vats» (temples) aux toits emboîtés. Une autre originalité du site patrimonial est l'existence d'une vaste zone moins urbanisée, jalonnée de ruisseaux, mares et étangs piscicoles.

L'appui très fort et continu apporté par la ville de Chinon depuis la préparation du dossier Unesco jusqu'à ce jour est à souligner. Il a été déterminant pour le lancement des actions et la mise en place d'une entité chargée de gérer ces actions : la Maison du Patrimoine (MDP). Avec des moyens financiers très modestes au départ (env. 6 MF sur 5 ans), renforcés par un premier apport de l'AfD (1,8 M euros) une douzaine d'actions pilotes ont été réalisées. Elles couvrent l'aménagement de venelles, le drainage, la création de sanitaires dans trois écoles, l'assainissement et l'illumination de quatre sites remarquables, ainsi que quatre opérations de restauration de bâtiments (chantiers écoles). Parallèlement a eu lieu l'élaboration d'un Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur (PSMV) du Secteur Sauvegardé de Luang Prabang. Pour être opposable aux

tiers, ce plan doit être approuvé au niveau national (Premier ministre puis Assemblée nationale).

Un nouveau financement de l'AfD (5,5 M Euros) couvre l'important Projet d'Aménagement du Secteur Sauvegardé de Luang Prabang (ou PASS-LP). Il vise de nouvelles actions physiques et le renforcement institutionnel de la MDP. Il intègre trois dimensions clés de la dynamique urbaine : *économique*, en conciliant réhabilitation et développement des activités «la mémoire est vivante» ; *sociale*, en plaçant le quartier et la communauté de quartier au centre du projet «le village est au cœur de la ville» ; *technique* en assurant la cohérence des réseaux d'infrastructures «la ville est une toile».

Un autre projet intitulé «Asia-Urbs», avec l'Union Européenne, Chinon et Hoffheim (Allemagne) vient de démarrer (579.000 Euros). Il concerne la «Gestion de l'espace public à Luang Prabang pour le développement socio-économique de la population locale». Un troisième projet est en préparation «Appui au maintien et à la préparation de la biodiversité en milieu urbain tropical». Il serait financé par l'Union Européenne avec l'appui du Fonds Français pour l'Environnement Mondial, l'AfD étant agence d'exécution.

Un rôle délicat confié à la Maison du Patrimoine est d'accompagner les nouvelles constructions. Un soutien technique et financier est prévu pour les projets individuels respectueux du PSMV. Mais la MDP doit aussi porter un avis sur les demandes de permis de construire. Les projets de constructions non conformes au PSMV doivent être refusés. Deux difficultés actuelles sont l'absence d'approbation définitive du PSMV et la situation juridique de la

MDP, non encore complètement arrêtée. Ceci empêche des actes juridiques d'autorité (poursuites judiciaires, démolition de constructions illicites). Celles-ci auront tendance à se multiplier si aucune sanction n'est rapidement apportée. Le risque est alors de voir l'Unesco remettre en cause l'inscription de 1995. La *Maison du Patrimoine (MDP)* regroupe aujourd'hui une douzaine de cadres lao, (dont deux ingénieurs et une demi-douzaine d'architectes). Elle reçoit l'appui d'une assistance technique : trois français (un architecte Bâtiments de France, un ingénieur environnement et un économiste) ainsi qu'un architecte japonais, tous capables de communiquer en lao au niveau professionnel. En effet, rares sont les cadres lao maîtrisant une langue étrangère. Une possibilité de formation au français est ouverte à ceux qui le veulent. L'apprentissage de l'anglais, plus utilisé au niveau régional, est également envisagé. La pérennisation de la Maison du Patrimoine est un objectif fort, visé à travers l'actuel projet AfD. Une fois les principaux projets réalisés, la difficulté sera de créer des ressources renouvelables et durables.

Avec l'inscription de la ville de Luang Prabang au Patrimoine mondial, l'Etat Lao s'est engagé au niveau international⁵. C'est un enjeu majeur : politique, économique et social. Les retombées attendues concernent le développement de la ville de Luang Prabang. La mobilisation de financements internationaux en est le premier jalon. Elle a déjà permis de mener à bien plusieurs chantiers de réhabilitation sur les volets culturel, religieux et environnemental. L'attraction du site patrimonial en est fortement augmentée. Ce qui entraîne la croissance des flux touristiques, attachés à ces trois volets⁶. Cela concerne la ville mais aussi la province, qui souhaite prolonger le séjour des visiteurs avec d'autres sites remarquables à proximité. Un aspect sensible sur lequel les autorités devront rester vigilantes est la maîtrise des retombées d'un tourisme qui pourrait devenir envahissant avec certaines conséquences négatives. L'inscription au patrimoine mondial représente pour les habitants de Luang Prabang une chance unique d'améliorer leurs conditions de vie à travers des retombées économiques fortes, directes et indirectes.



L'aménagement paysager d'une venelle - Laos

Groupe Huit

« *A la conquête des cœurs* », récit stupéfiant d'Auguste Pavie, écrit dans une prosodie superbe, préfacé avec enthousiasme par Clémenceau, est à découvrir. Explorateur aux pieds nus, Pavie a consacré une très grande part de sa vie au Laos et à Luang Prabang. Son action humaniste, conduite au péril fréquent de sa propre existence, permet le rapprochement pacifique du Laos et de la France en 1893, en dépit des intrigues du Siam et des violences répétées des Pavillons noirs chinois. ■

¹ Non accessibilité permanente de 49% des populations

² A l'est, avec 80 millions d'hab, le Vietnam a une densité de 230 hab/km² !

³ incidence de la pauvreté : 39 % des populations, dont 90% en milieu rural

⁴ à accompagner par le transfert de certaines compétences depuis les directions régionales de l'équipement

⁵ Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel

⁶ le développement de services au tourisme (guest houses, boutiques, restaurants) va entraîner une spéculation foncière

Le " miracle économique asiatique " est-il un mirage urbain ?*

Charles Goldblum

Caractérisées, de longue date, par leur situation de primauté urbaine au sein de territoires très majoritairement ruraux – à l'exception de la cité-État de Singapour –, les grandes villes et capitales de l'Asie du Sud-Est contemporaine manifestent, surtout depuis la deuxième moitié des années quatre-vingt, une véritable mutation constitutive de grandes régions métropolitaines.

Cette mutation territoriale, observable à Bangkok comme à Jakarta, et déjà engagée à Hô Chi Minh-Ville et à Hanoï, concerne tant les structures démographiques et la stratification

socio-économique que les agencements spatiaux et les formes résidentielles. Activée par la croissance économique des années quatre-vingt et de la première moitié des années quatre-vingt-dix, cette recomposition

des systèmes territoriaux et sociaux s'accompagne d'un basculement des représentations relatives à la grande ville contemporaine. Celle-ci était, en effet, jusqu'alors souvent considérée, sur le versant négatif

de la «pseudo-urbanisation», comme un épiphénomène non maîtrisé et prédateur, tributaire des rapports de domination à l'échelle planétaire – voire comme un corps étranger à abolir, à annihiler physiquement, selon l'idéologie meurtrière des Khmers rouges.

La mise en œuvre de grands programmes d'aménagement plus étroitement associés au dynamisme économique (ainsi des projets couplant villes nouvelles, zones industrielles et

aménagement tertiaires), l'entrée en jeu de nouveaux acteurs urbains nationaux et internationaux (et la reconfiguration d'organes préexistants selon les nouvelles logiques d'internationalisation et de privatisation de la production et de la gestion urbaines), enfin le changement d'échelle des opérations, consécutif à ces processus, ouvrent sur une vision nouvelle de la grande ville comme «catalyseur de la croissance» associée à la montée en puissance économique du pôle Asie-Pacifique (nonobstant les problèmes urbains non résolus).

Or la crise financière et boursière de 1997, affectant directement les conditions de l'articulation entre croissance économique et métropolisation, a marqué un point d'inflexion quant aux processus ainsi engagés.

D'une part, elle a mis en lumière l'interdépendance économique des grandes agglomérations (au-delà du schéma volontariste des «polygones de croissance») et la dépendance de leurs formes de croissance à l'égard des fluctuations économiques mondiales.

D'autre part, elle a joué comme un processus sélectif dont les effets s'enregistrent distinctement sur le plan urbain : – de façon directe, à la source des mécanismes de financement des grands projets, dans les

pays les plus fortement impliqués dans le processus de mondialisation-métropolisation et qui se sont trouvés placés au cœur même de la crise (Thaïlande, Indonésie) ; – de façon indirecte, dans les pays plus récemment ouverts à l'économie de marché et tributaires, tel le Vietnam, des investissements étrangers – asiatiques notamment – pour le financement de leurs projets.

Enfin, elle a mis en évidence les risques inhérents aux liens spéculatifs entre le marché immobilier et le marché financier. Révélant le caractère aléatoire (voire fictif) d'une production urbaine déconnectée de «l'économie réelle», elle semble conférer un intérêt nouveau à la notion de «pseudo-urbanisation», telle une irruption du spectre du tiers-monde dans les pays émergents ; elle porte ainsi à s'interroger sur la pérennité du mode de croissance urbain par «méga-projets» comme du «modèle» de croissance économique sur lequel il repose.

La «crise asiatique» a certes eu des conséquences perceptibles sur le rythme de l'urbanisation, tant sur le plan physique (arrêt ou ralentissement de certains grands projets immobiliers et d'infrastructures) que sur le plan socio-économique (le chômage urbain consécutif à la récession économique a entraîné le retour

massif des populations «flottantes» de Jakarta et de Bangkok vers les villages ruraux et périurbains, ainsi que le départ d'une partie de la main-d'œuvre immigrée, asiatique notamment, vers les pays d'origine). Est-ce à dire, pour autant, que cette crise est de nature à mettre en cause les logiques et les formes qui caractérisent les processus actuels de métropolisation en Asie du Sud-Est ?

Ces interrogations conduisent à reconsidérer, rétrospectivement et en tendance, les caractéristiques de la dynamique urbaine sud-est asiatique.

Dans cette perspective d'une approche des figures urbaines de l'après-crise, deux dimensions complémentaires méritent une attention particulière.

- **L'une concerne** les conditions et modalités du passage de la *logique du grand nombre* (assimilation des villes sud-est asiatiques aux caractéristiques communes des villes du tiers-monde – années 1960-1970) à la *logique de la grande dimension* (essor des grandes aires métropolisées – années 1980-1990), selon les particularités de chacune des principales agglomérations de l'Asie du Sud-Est.

- **L'autre concerne les composantes de la «méga-urbanisation»**, notamment sous trois aspects particuliers :

- La conduite et la réalisation des grands projets urbains dans l'après-crise (Multi-media Super Corridor à Kuala Lumpur, ville nouvelle de Daewoo à Hanoï,...) ;

- la gestion des services urbains face à la croissance urbaine (questions de l'eau et des transports urbains, domaines de cristallisation d'une crise durable, à Phnom Penh comme à Jakarta) ;

- les procédures de décentralisation et les enjeux métropolitains de la dévolution des compétences en matière d'urbanisme (en référence aux réformes institutionnelles entreprises), à Bangkok, Manille et Vientiane notamment.

Cette double approche relative à la «fabrication urbaine» et au gouvernement des villes, paraît en effet nécessaire pour éclairer, dans la durée, les incidences de la «crise asiatique» sur les tendances lourdes de l'urbanisation dans l'aire considérée et, ainsi, y spécifier les contextes et modalités de la coopération internationale dans le champ urbain – y compris sous l'aspect de projets sectoriels. ■

* Cette réflexion prend appui sur une recherche en cours sur la dynamique de l'urbanisation en Asie du Sud-Est, menée par l'auteur dans le cadre de l'ISTED.

Villes et aménagement du territoire au Cambodge —

Eric Huybrechts, directeur du programme (FSP) d'Assistance à la maîtrise d'ouvrage en Gestion et développement des villes au Cambodge

La définition d'une politique d'aménagement du territoire reste à écrire dans un Cambodge en pleine explosion urbaine.

Le Royaume du Cambodge n'a pas formulé de politiques d'aménagement du territoire. Des réalisations ont toutefois été effectuées avec l'aide internationale depuis une décen-

nie selon des approches sectorielles à l'échelle du pays et dans des villes. Mais la coopération sur l'aménagement urbain - compris comme une approche globale - ne concerne que deux

villes, Phnom Penh et Siem Reap, qui sont d'ailleurs les deux seules collectivités locales qui disposent d'une équipe cambodgienne d'études et de prospection. La coopération fran-

çaise y joue un rôle central depuis plusieurs années.

On ne serait guère étonné de voir un intérêt aussi limité pour l'urbain dans un pays où la population urbaine en 2002 atteint seulement 20%. Certains diraient qu'il s'agit là d'un trait culturel antiurbain qui a vu son expression radicalisée lors de la pé-

riode “khmer rouge” (1975-1979) lorsque les villes ont été totalement vidées de leurs habitants, dont Phnom Penh qui en comptait alors plus de deux millions. D’autres y verraient une relation étroite avec les orientations d’une aide internationale principalement orientée vers le monde rural. En réalité, le gouvernement royal a fixé un ratio maximum pour le développement urbain de 1/3 des investissements publics.

Pourtant, les analyses prospectives ont de quoi inquiéter. En effet, les évolutions actuelles montrent à la fois l’incapacité du monde rural à absorber la croissance de la population, et l’attrait évident des villes. L’avenir très proche s’annonce plus difficile encore avec l’arrivée sur le marché du travail de la génération du baby boom de la période post “khmer rouge”. Sans terres disponibles ou bien chassée par la maladie, les catastrophes naturelles ou l’endettement, une part de cette population pauvre se dirige, pour près de la moitié des migrants, vers les villes afin d’y trouver plus d’opportunités d’emplois et des équipements, souvent inexistantes en milieu rural.

Les 36% de la population vivant en dessous du seuil de la pauvreté vivent à 90,5% en milieu rural, 7,3% dans des villes secondaires et 2,3% à Phnom Penh. La population pauvre s’intègre en ville par les interstices, dans des squats de 10m² à 50 m² par famille (maisons flottantes, terrains inondables, logements précaires sur des toits d’immeubles, arrière-cours...) ou chez des marchands de sommeil, et trouve des activités qui rapportent quotidiennement 1\$ à 2\$ (vendeurs à la sauvette, moto-taxis, ouvriers...). Les enfants abandonnés des campagnes et de familles déchirées, les orphelins du SIDA et d’autres maladies se retrouvent aussi (plusieurs milliers) dans les rues de Phnom Penh. Pour faire face à cette situation critique, la Municipalité de Phnom Penh en partenariat avec l’ONU et la coopération britannique a

formulé une stratégie - “Phnom Penh Urban Poor Communities and Municipality Development Project” - dont les objectifs consistent à améliorer les conditions de vie des pauvres en ville, créer des opportunités d’emploi, améliorer le partenariat ainsi que l’efficacité opérationnelle de la Municipalité. Les 172.000 personnes (en 1999) vivant dans des squats sont les premiers concernés par cette politique qui commence à porter ses fruits.

Entre 1993 et 1998, un tiers des 900.000 migrations interrégionales ont abouti à Phnom Penh, tandis qu’un sixième s’installait dans les villes secondaires. Avec l’arrivée de cette population jeune, la croissance naturelle de la population dans les villes est devenue plus rapide que dans les campagnes, mais c’est le solde migratoire qui contribue le plus à la croissance des villes. À ce rythme, la population urbaine devrait dépasser la population rurale dans une trentaine d’années. Le Cambodge connaît une explosion urbaine avec trois décennies de retard sur ses voisins. Phnom Penh en 2002 est une métropole moyenne avec 1.400.000 habitants. Les villes secondaires sont de taille beaucoup plus modeste (en 1998 : Sihanouk Ville 156.000 hab., Bat Dambang 140.000 hab., Siem Reap 120.000 hab.).

Là aussi les transformations sont rapides. Si Phnom Penh absorbe un peu plus de la moitié de la population urbaine, la population des villes secondaires dépassera probablement celle de Phnom Penh dans quinze ans pour atteindre 3 millions d’habitants. Le rééquilibrage du territoire s’opère déjà. Le développement puissant de l’activité touristique à Siem Reap, qui s’appuie sur la présence du plus grand complexe monumental du monde - le site d’Angkor -, le renforcement de l’activité portuaire et industrielle de Sihanouk Ville qui accompagne le développement économique national (croissance du PIB de 2 à 7 % par an), ainsi que l’amélioration du ré-

seau routier national, dont la réalisation du premier pont sur le Mékong à Kompong Cham, participent à ce rééquilibrage. Le Gouvernement royal a pris des mesures sectorielles sur l’eau, l’assainissement, l’énergie, les télécommunications et les systèmes de transport. Des investissements conséquents ont été réalisés dans la plupart des villes, mais c’est à Phnom Penh que les améliorations paraissent les plus significatives.

Il reste cependant énormément à faire pour équiper les villes actuelles et préparer leurs extensions : 50% des ménages y sont reliés au réseau électrique public. Seules Phnom Penh, Sihanouk Ville, Bat Dambang et Siem Reap sont alimentées par un réseau d’eau potable traitée. La Régie des eaux de Phnom Penh alimente un quart de la population municipale, dans les autres villes c’est moins de 15%. Ailleurs, l’eau est fournie sans contrôle de la qualité, à un coût de huit à dix fois plus élevé. Pour l’assainissement, la situation est plus alarmante, et se complique chaque année avec les inondations, le manque d’entretien.

Une des premières contraintes d’un développement équilibré du territoire reste encore l’extrême faiblesse des institutions. La décentralisation en cours s’applique sur une échelle très réduite. Les 1620 conseils communaux et de quartiers élus démocratiquement pour la première fois en février 2002 se retrouvent en effet sans moyens humains, financiers et techniques pour mettre en œuvre le développement. Le contrôle de l’État central empêche, de fait, la réalisation de toute dépense d’investissement directe par les échelons déconcentrés (Municipalités et Provinces). L’aide internationale et les acteurs locaux contournent alors souvent la contrainte budgétaire en effectuant des dépenses (et des recettes) hors budgets publics locaux. Le Ministère de l’Aménagement du territoire de l’Urbanisme et de la Construction (MATUC) a défini un plan de cinq ans (2001-2005) dont

l’objectif est d’introduire un système de planification de l’occupation des sols en vue du développement durable. Des plans devraient être établis à l’échelle nationale, régionale, provinciale et locale. La préparation de schémas directeurs dans les quatre Municipalités et vingt capitales de Provinces est la priorité, pour faire face à la croissance rapide des villes principales, mais l’ensemble de ces intentions n’a jusqu’à présent que peu de réalité. Toutefois, un Conseil national de la politique foncière a été mis en place en 2001. Des commissions interministérielles travaillent sur la loi foncière, l’habitat irrégulier, les systèmes d’information géographique, la planification des sols ou les conflits fonciers... Le ministère de l’Équipement français apporte son expertise pour la rédaction d’un Code de l’Urbanisme et de la Construction.

Phnom Penh fait aussi l’objet d’une attention plus particulière de la France avec la mise en place d’un programme (FSP) d’Assistance à la maîtrise d’ouvrage en gestion et développement des villes au Cambodge. Il doit permettre de définir le schéma directeur métropolitain, de préparer de nouveaux projets de développement urbain et d’aider à la structuration administrative et financière de la Municipalité.

L’aide internationale en matière d’aménagement du territoire se focalise autour du projet “Land management”, financé par la Banque mondiale, la coopération allemande et finlandaise, auprès du MATUC. Si l’accent y est mis sur la réalisation d’un cadastre systématique destiné à sécuriser le droit à la propriété privée, des études de planification urbaine sont prévues pour les villes secondaires. L’approche est fondée sur la formation et la participation citoyenne. Mais ce vaste projet (35 M\$ pour la première tranche de cinq ans) n’inclut pas la mise en place d’une réflexion d’ensemble sur l’aménagement du territoire du Cambodge.

La définition d’une politique d’aménagement du territoire reste donc encore à écrire. ■

Le Vietnam face au défi urbain¹

Serge Snrech

Le Vietnam connaîtra dans les vingt prochaines années un doublement de sa population urbaine. Sur quelles bases historiques et quelle dynamique récente se construit cette mutation ? Quelle sera à terme la structure urbaine du pays ? Le processus sera-il subi ou maîtrisé ?

Une tradition urbaine ancienne, une dynamique d'urbanisation récente

Le Vietnam a une tradition urbaine ancienne² mais qui ne concerne historiquement qu'une modeste proportion de la population. En 1960, la population urbaine du pays était en moyenne de 18% seulement. Elle a progressé lentement, plus rapidement au sud qu'au nord, pour atteindre 23% en moyenne au moment de la réunification. Entre 1975 et 1986, le gouvernement du Vietnam réunifié a mis en œuvre un programme donnant la priorité absolue à l'agriculture. La mobilité des populations a été strictement contrôlée par des permis de résidence et les populations ont été encouragées à s'installer dans les zones agricoles pionnières. La part de la population vivant dans les villes a diminué, particulièrement dans le sud du pays, pour revenir à 20 % en moyenne. Depuis la fin des années 80, le Vietnam

s'est engagé dans une dynamique de croissance urbaine soutenue, qui accompagne la libéralisation économique. En 2000, il a dépassé le pic historique d'urbanisation de 1975.

Ainsi, alors que le Vietnam dispose d'une tradition urbaine forte et ancienne, la dynamique

de 16 à 32 %. Il se retrouve désormais en dernière position des pays de la région. Si ce retard a un coût, il permet aussi aux autorités d'observer ce qui s'est passé dans les pays voisins et d'essayer d'éviter certaines erreurs, dans l'aménagement des villes et du territoire.

muniste vietnamien prévoit 40% d'urbains à l'horizon 2020, ce qui est conforme aux scénarios démographiques. Un horizon réaliste est donc fixé. En revanche, le chemin de la croissance urbaine reste incertain. Lorsqu'on évoque la question avec les décideurs vietnamiens, ceux-ci ne semblent pas vraiment concevoir le moteur de cette mutation massive des structures démographiques et territoriales. Seul le développement de l'emploi salarié est vu comme un moteur acceptable de

Dynamique de l'urbanisation au Vietnam : perspectives à long terme

Part de population urbaine dans la population totale	1960	1975	1986	1988	Proj. 2020
Vietnam du Nord	12%	15%	14%	16%	30%
Vietnam du Sud	25%	30%	27%	30%	48%
Vietnam	18%	23%	20%	23%	40%

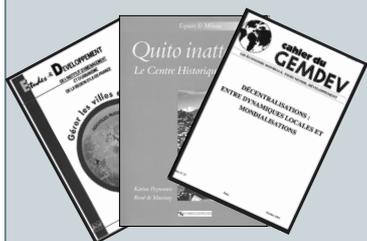
de croissance urbaine y est relativement récente. Au cours des 4 dernières décennies, le pays a stagné en matière urbaine (de 18 à 23% d'urbains), alors que dans le même temps les pays de l'ASEAN passaient collectivement de 18 à 37% de population urbaine et la Chine

Le doublement de la population urbaine est probable mais ses modalités pratiques restent floues

Le discours sur la ville se libéralise peu à peu. Les objectifs à moyen terme validés par le dernier congrès du parti com-

la croissance urbaine. Or, celui-ci ne croît que lentement, hors de proportion avec le nombre attendu des nouveaux urbains. Il y a pourtant urgence, car l'écart de richesse entre villes et campagnes se creuse rapidement, de même que l'écart de productivité entre l'agriculture

Publications



Gérer les villes en développement. Nouvelles pratiques sous la dir. de Gilles Antier.- Paris : IAURIF, 2001.- 104 p., (Coll. Etudes et Développement). Synthèses de contrats réalisés par l'IAURIF à l'étranger entre 1994 et 2000 et présentation de l'action menée à Phnom Penh par l'APUR en 1995-1997. Il montre combien l'approche du développement urbain, plus proche des initiatives locales, a su profondément se renouveler par rapport aux vieux schémas fonctionnalistes d'après-guerre et à leur gestion. De nouveaux outils ont été mis en place : systèmes d'information géographiques, agences de développement urbain ou régional,...

Prix : 19 Euros

→ Contact : <http://www.iaurif.org>

Quito inattendu. Le centre historique en devenir par Karine Peyronnie et René de Maximy . - Paris : CNRS Editions, 2002.- 336 p., fig., tabl., pl., photos, bibliogr. (Coll. Espaces et Milieux). Quito, ville hispano-américaine de haute montagne, possède un patrimoine urbain exceptionnel. Or ce patrimoine est aussi le centre d'une métropole actuelle que sa bourgeoisie a abandonné, laissant la place à une population modeste. Ce centre historique a changé de résidents, d'usagers et de chalands. L'ouvrage en analyse la transformation et tente de déterminer s'il s'agit d'un ensemble de quartiers obsolètes ou s'il constitue un élément significatif de la ville contemporaine.

Prix : 40 Euros

→ Contact : <http://www.cnrseditions.fr>

Décentralisations : entre dynamiques locales et mondialisations sous la dir. de Michèle Leclerc-Olive et Alain Rochegude.- Paris : GEMDEV, 2001.- 270 p., (Cahier du GEMDEV, n° 27). Procédant d'un cycle de séminaires, ce Cahier analyse les formes d'associations et de mobilisations locales qui se sont multipliées et diversifiées ainsi que la décentralisation dans laquelle de nombreux Etats se sont engagés. Ce terme de décentralisation rend compte d'une série de processus qui, selon les lieux, présentent des traits différents : déconcentration, territorialisation, dévolution, communalisation, décentralisation, municipalisation,...

Prix : 10 Euros

→ Contact : <http://www.gemdev.org>

et les activités non agricoles. Alors même que les migrations entre villes et campagnes se développent pour la plus grande satisfaction des deux parties, comme le montrent les travaux récents du CEPED³, le permis de résidence reste toujours la norme. Il semble que cet écart croissant se traduise par un nombre croissant d'urbains non enregistrés, entraînant une nouvelle forme de précarité et le développement corollaire de l'emploi informel, ainsi qu'un développement du phénomène de péri-urbanisation, bien montré par les travaux de l'équipe "Regards" à Hanoi⁴.

L'absence de vision claire sur les mécanismes futurs de fonctionnement de l'économie urbaine et d'emploi des nouveaux urbains risque de déboucher sur une attitude attentiste des pouvoirs publics qui serait probablement la plus mauvaise façon de gérer la question. Il est donc important que le débat sur le fonctionnement des villes et de leur croissance se développe rapidement.

Le développement des villes moyennes est un enjeu important

Le Vietnam compte environ 25 agglomérations de plus de 100.000 habitants réparties en trois réseaux : une dizaine de villes organisées autour de Ha-

noi au nord, une succession de centres urbains au centre du pays, dont le principal est Danang ; une dizaine de villes au sud, organisées autour de Ho Chi Minh Ville (première ville du pays avec 8 millions d'habitants).

Seules 4 villes (Hanoi, HCMV, Danang et Haiphong) ont le rang de villes-provinces et disposent de ce fait d'une relative marge de décision, propre à l'échelon provincial ; l'administration provinciale étant, dans ce cas, confondue avec les services de la ville, celle-ci dispose en outre d'une capacité réelle de conception et de réalisation des projets liés à son développement.

Les autres villes n'ont que le rang de district ou de commune urbaine, incluses dans des provinces. Elles n'ont de ce fait que des compétences restreintes et des services techniques très limités. C'est un problème pour nombre de villes moyennes, qui sont en pratique dépendantes à la fois des autorités provinciales et des services techniques du ministère de la construction et ont un réel problème existentiel. Pour une même proportion d'urbains, la population des grandes villes (+ de 200.000 habitants) est passée de 43 à 55% du total de la population urbaine tandis que la part des petits centres urbains (moins de 100.000 habitants) a régressé de 40 à 30% du total. Ces chiffres semblent tra-

duire une rupture, à la base, du développement de nouveaux centres urbains et/ou une tendance au passage direct des campagnes vers les grandes villes : la redynamisation des petites villes rurales est donc, au Vietnam, un enjeu important pour maintenir une liaison vivante et de proximité entre villes et campagnes. La délégation plus nette de pouvoirs, la capacité d'amorcer la mise en place de réels services municipaux, l'identification de moteurs du développement pour ces petites villes, vraisemblablement différents de ceux des métropoles sont autant d'enjeux qui doivent retenir toute l'attention de la part des décideurs publics.

Accompagner la mise en place d'une stratégie de développement urbain

La coopération française est très active au Vietnam dans le secteur urbain. Elle est présente sous diverses formes institutionnelles : institutions universitaires et de recherche, coopération des collectivités locales françaises et des ONG, appuis fournis par les services de l'ambassade, et sur la majorité des sujets, de la sociologie urbaine à l'aménagement du territoire. Cette diversité des acteurs et des thèmes a permis de développer des partenariats nombreux et de qualité. Ce réseau

est encore peu formalisé mais il peut, s'il s'en donne les moyens, contribuer à l'émergence, au Vietnam, d'un débat sur les perspectives de l'urbanisation et les moyens dont dispose l'action publique, locale et nationale, pour accompagner ce processus. ■

1. Les données fournies dans cet article proviennent des travaux de Jean-Marie Cour in "Migrations, Urbanisation et transformation du monde rural" (avril 2001) document de travail préparé pour le forum franco-vietnamien économique et financier.
2. La ville de Hanoi qui fêtera prochainement ses 1000 ans témoigne ainsi d'une intéressante juxtaposition d'héritages historiques, comme l'a montré récemment la splendide exposition "Hanoi, le cycle des métamorphoses"
3. Gubry Patrick, Vu Thi Hông, Lê Van Thanh (Dir.), 2002, Les chemins vers la ville. La migration vers Hô Chi Minh Ville à partir d'une zone du delta du Mékong. Paris : Karthala, CEPED, 343 p. (Hommes et Sociétés).
4. Rossi Georges et Pham Van Cu (Dir.), 2002, Atlas infographique de la province de Hanoi, imprimé par Hamatra, 382 pages.

<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg); font-size: 2em; font-weight: bold;">Conférences Formations</p> <ul style="list-style-type: none"> • Forum urbain mondial • Deuxième sommet de la terre • Ingénierie du développement local 	<p>Forum urbain mondial</p>	<p>Deuxième sommet de la terre</p>	<p>Ingénierie du développement local</p>
	<p>Les thèmes majeurs du Forum urbain mondial qui se tiendra à Nairobi du 29 avril au 3 mai 2002 porteront sur la préparation du Deuxième Sommet de la Terre, le rôle des autorités locales et des autres partenaires de l'Agenda d'Habitat, les villes sans bidonvilles, les campagnes mondiales sur la sécurité foncière et la gouvernance urbaine, et enfin l'évaluation des conditions et des tendances urbaines pour la préparation du Rapport global sur les établissements humains prévu en 2003 et du Rapport sur l'état des villes dans le monde, pour 2004.</p> <p>➔ Contact : UrbanForum@unhcs.org http://www.unhabitat.org</p>	<p>Dix ans après le Sommet de Rio, où l'attention du monde fut pour la première fois attirée sur le «développement durable», et où la communauté internationale adopta l'Agenda 21, plan d'action sans précédent, le Sommet de Johannesburg se déroulera du 2 au 11 septembre 2002. Il présente une excellente opportunité pour les dirigeants d'aujourd'hui de faire le point, d'adopter des mesures concrètes et d'identifier des buts quantifiables pour une meilleure mise en œuvre de l'Agenda 21.</p> <p>➔ Contact : http://www.johannesburgsummit.org</p>	<p>Le CIEDEL (Centre international d'études pour le développement local) propose une formation universitaire et professionnelle pour des acteurs de développement qui souhaitent améliorer leurs capacités à concevoir et conduire des programmes de développement local. Organisée en 12 modules, cette formation s'articule autour de trois thèmes: politiques et stratégies de développement; conception, gestion et évaluation de projets; méthodes et outils de développement local.</p> <p>➔ Contact : CIEDEL Formation, 30 rue Sainte Hélène 69002 Lyon, France, ciedel@univ-catholyon.fr</p>

A l'occasion de la réunion du comité sectoriel de pilotage du pôle ville, le programme des activités a été présenté aux membres de l'ISTED.

Le travail du pôle qui s'articule autour de trois domaines d'action, les études, stratégiques ou sectorielles, les programmes et/ou projets et les actions d'information et de communication à travers le portail de "Villes en Développement", comprend des activités diverses tant du point de vue thématique (patrimoine et services urbains, urbanisation et marchés de l'équipement, systèmes d'information géographique, programme de recherche urbaine, gestion des peuplements .../...) que géographique.

Le bilan effectué a suscité chez les participants des réactions positives quant aux activités à développer. Plusieurs propositions ont été ainsi présentées, parmi lesquelles des actions futures peuvent être envisagées pour :

- Organiser un séminaire sur les contrats de services délégués dans le monde et réunir le groupe de travail sur les services urbains, afin d'en faire un espace de discussion pour le rapprochement des actions de divers acteurs dans le domaine.
- Créer un groupe de travail sur le thème de la gestion des collectivités locales et promouvoir leur coopération décentralisée.
- Saisir l'opportunité que représente l'animation du comité français de suivi de l'initiative de la Banque Mondiale et de l'agence des Nations Unies pour l'Habitat pour des Villes sans Taudis "Cities Alliance".
- Définir une stratégie à long terme sur la base d'études à mener sur la dynamique de l'urbanisation pour des actions futures de coopération.
- Poursuivre les actions documentaires, d'information et de communication ainsi que de partenariats et réseaux, notamment avec la promotion de la base de données ALMWLA (www.almwla.org).

→ Contact : fcroville@isted.com

Prévention et sortie de crises

Mise en oeuvre de deux programmes : gestion du peuplement et gestion de sortie de crise développés en étroite coordination avec le ministère des Affaires étrangères (DGCID) et le Haut commissariat aux réfugiés (HCR), placés sous l'égide du Conseil général des Ponts et chaussées.

→ Contact : lamblin.france@wanadoo.fr

Nouvelles de la coopération

“ La ville face aux grands investissements ”

La Journée d'étude de l'Association des Professionnels Développement Urbain et Coopération (AdP) se tiendra à l'ENPC 28 rue des Saints Pères 75007 – Amphithéâtre Caquot – le vendredi 6 septembre à partir de 9 h.

Alors que les grands investissements ont longtemps joué un rôle essentiel dans la mise en oeuvre des stratégies de développement urbain, les villes sont aujourd'hui confrontées à des projets privés, mais aussi publics, conçus sans préoccupation de l'environnement et de l'insertion urbaine. Comment réconcilier le dynamisme des promoteurs avec des visions à long terme des équilibres qui fondent toute culture urbaine ?

→ contact : francoise.reynaud@i-carre.net

Pauvreté et exclusion urbaine

Les Actes de la Journée d'étude 2001 de l'Association de Professionnels Développement urbain et Coopération (AdP) sont parus. Outre certaines interventions de la Journée, le document propose, à partir d'une synthèse rapide des principales sources bibliographiques, de dresser le bilan des acquis et des questions en débat sur le thème de la pauvreté et de l'exclusion urbaines. Il expose notamment l'émergence du débat sur l'urbain dans les instances internationales, l'initiative «Pays Pauvres Très Endettés», et l'approche française de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion urbaines.

→ contact : francoise.reynaud@i-carre.net

Luang Prabang

Depuis 1995, la Ville de Chinon entretient une coopération décentralisée active avec l'ancienne capitale royale du Laos et notamment pour le projet de protection et de mise en valeur du patrimoine architectural et urbain de Luang Prabang (voir p.2). Ce projet a reçu le Grand Prix de la coopération internationale 2001 délivré par le HCCI.

«tools, nuts and bolts», Forum urbain 2002, Banque mondiale, 2-3 avril 2002, Washington, dc

Centré sur le thème des outils opérationnels, le forum urbain organisé dans les locaux de la Banque mondiale à Washington a réuni début avril cent cinquante spécialistes des villes en développement, appartenant à la Banque ou à des organismes partenaires invités.

Inauguré par des interventions de JF Turner et de Jane Jacobs, ce forum est revenu sur les fondements économiques et spatiaux des interventions de la Banque mondiale dans les villes.

Trois approches récentes sont venues illustrer cette réflexion en terme d'outils de financement:

- l'aide basée sur l'évaluation des services délivrés et les contrats de performance (Output-Based Aid)
- l'aide initiée par la demande des communautés (CDD)
- les prêts intégrés et les opérations multi sectorielles (APL)

Toute la réflexion s'est focalisée sur l'utilisation appropriée de ces outils dans le domaine des projets urbains.

L'ancien maire de Bogota, Enrique Peñalosa, a présenté l'expérience d'une maîtrise déterminée de la circulation automobile basée sur des restrictions de trafic aux heures de pointe, la mise en place de couloir réservés aux transports en commun et sur la création de grands axes piétonniers.

Le développement de l'économie locale (LED), et d'un climat favorable aux investissements, ainsi que différents thèmes de recherche et d'outils d'informations et d'intervention applicables aux villes ont également été présentés.

A noter la tenue d'une session sur l'adressage animée par les experts du Groupe Huit, suivie le lendemain d'un atelier. Un atelier a également été organisé sur le patrimoine culturel urbain centré sur les cas du Maroc et de la Tunisie.

→ contact : Informations sur le site www.worldbank.org/urban

Portail Urbamet

Urbanistes, aménageurs, pour votre vie professionnelle, consultez la rubrique «Vie pratique» du portail Urbamet.

→ Contact : www.urbamet.com

Financé par :

Ministère
de l'Équipement,
des transports
et du logement

Ministère
des Affaires étrangères

Directeur de publication:
Jean Smagghe,
président de l'ISTED

Rédacteur en chef :
Jean-Michel Maurin,
Association de
professionnels
développement urbain
et coopération (AdP)

Comité de rédaction :
Xavier Crépin,
François Croville,
Dominique Ducourtioux,
Nicolas Frelot,
Maryse Gautier,
Francis Godard,
Marie-Alice Lallemand-Flucher,
François Lamoise,
Hugues Leroux,
Claude de Miras,
François Noisette,
Françoise Reynaud.

Secrétaire de rédaction et PAO :
Christiane Graechen-Rebel

Impression : LP Presses
Saint Michel sur Orge

ISSN 1551 - 1672

Abonnement : 4 n° par an
18,29 Euros

ISTED
Centre de documentation
et d'information
«Villes en développement»
Arche de la Défense
Paroi Sud
92055 La Défense Cedex
France
Tél. (33) 1 40 81 15 74
Fax. (33) 1 40 81 15 99
mél. crebel@isted.com
<http://www.isted.com>