

Depuis la politique du *Doi Moi* (Renouveau) amorcée en 1986, le Viêt-nam connaît de profondes transformations avec la transition vers une *économie de marché à orientation socialiste*. Transition économique, mais aussi transition sociale et urbaine à travers les dynamiques urbaines impulsées par les acteurs vietnamiens, publics et privés, et par les acteurs extérieurs : organisations internationales et de solidarité internationales, experts et consultants, organismes d'aide bilatérale.

Cet ouvrage présente pour la première fois les résultats de recherches spécifiques, inédites, associant des équipes françaises, canadienne et vietnamiennes, du nord et du sud du pays, sur le thème général de la ville vietnamienne en transition. Les unes portent sur les dynamiques urbaines, d'autres sur les enjeux que révèlent ces dynamiques, d'autres enfin sur les logiques d'acteurs emblématiques de la transition urbaine au Viêt-nam : la société civile, les bailleurs de fonds dans le cadre d'aides publiques au développement, les consultants et bureaux d'études internationaux. Elles ont été menées entre 2001 et 2004 dans le cadre du Programme de recherche urbaine pour le développement (PRUD), et portent essentiellement sur Hanoi et Hô Chi Minh Ville, ou sur ces deux villes à la fois sous forme d'analyse comparative.

Peut-on parler d'un « modèle vietnamien » de ville asiatique ? À la différence de ce que l'on observe en Chine, il semblerait que la « transition urbaine » au Viêt-nam s'opère de façon moins radicale ou brutale. La capacité d'assimiler des modèles exogènes, la recherche d'une troisième voie entre dirigisme et libéralisme, la prise en compte du patrimoine architectural dans la planification urbaine sont autant de raisons de cette spécificité. Cet ouvrage, par le contenu de ses différents chapitres, et par les propositions de recherche formulées par ses auteurs, devrait être l'un des catalyseurs de la recherche urbaine sur le Viêt-nam.

Franck Castiglioni, socio-urbaniste, responsable de programmes à l'association Villes en Transition, assure le suivi et la mise en œuvre de projets de développement social urbain dans plusieurs pays en transition et particulièrement au Viêt-nam depuis 1998 ; il a parallèlement, dans ce cadre, contribué à différents projets de recherche et d'études.

Jean-Michel Cusset, directeur de recherche émérite au CNRS, Laboratoire d'économie des transports, est un spécialiste des transports urbains dans les pays en développement. Il a initié et a participé à plusieurs recherches sur ce thème à Hanoi et à Hô Chi Minh Ville.

Patrick Gubry, démographe, chargé de recherche à l'IRD, UR « Migration, mobilités et peuplement », est un spécialiste des migrations, de l'urbanisation et des relations population-environnement. Il travaille sur le Viêt-nam depuis une douzaine d'années.

Nguyễn Thị Thiêng, directrice-adjointe de l'Institut d'études sur la population et la société (IPSS), Université nationale d'économie à Hanoi, a assuré de nombreuses tâches de formation dans le domaine de la population et animé des recherches sur la santé de la reproduction et les mobilités.

Pham Thuy Huong, directrice-adjointe du Centre de développement des ressources humaines, Université nationale d'économie à Hanoi, travaille sur la gestion des ressources humaines, la migration et les relations population-environnement.

Collection dirigée par Jean Copans

Publié avec le soutien de :
Ambassade de France en République Socialiste du Viêt-nam



ISBN : 2-84586-751-4

hommes et sociétés

SOUS LA DIRECTION DE

Franck Castiglioni, Jean-Michel Cusset, Patrick Gubry
Nguyễn Thị Thiêng, Pham Thuy Huong

La ville vietnamienne en transition

 **île de France**
IMV

 **Rhône-Alpes**
PADDI



KARTHALA

IMV
Institut des métiers
de la ville
Hanoi

KARTHALA

PADDI
Centre de prospective
et d'études urbaines
Hô Chi Minh Ville



Table des matières

Les auteurs	5
Liste des sigles	7
Remerciements.....	9
Avant-propos	
<i>par Laurent Pandolfi et Ludovic Dewaele</i>	11
Introduction	
La recherche urbaine en action : contexte, objets, orientations	
<i>par Charles Goldblum.....</i>	13
1. Processus et acteurs de la transition urbaine vietnamienne	
<i>par Christian Pédelahore de Loddis</i>	19
Aux racines de la ville en mutation (19) Les villes vietnamiennes au présent (20)	
L'urbanisation : une affaire de société (21) Une approche croisée de la ville (22)	
L'accès à la ville par ses acteurs (24) La ville en perspective : une typologie	
culturelle de la transition urbaine (33) Chemins prospectifs d'une urbanité	
renouvelée (40) Références (42)	
2. Voirie et recompositions urbaines à Hanoi	
<i>par Emmanuel Cerise et René de Maximy</i>	45
Ville et projets : tendances (45) Transformations de la voie Dê La Thanh (63)	
Conclusion (70) Références (72)	
3. Les mobilités intra-urbaines à Hô Chi Minh Ville et Hanoi	
<i>par Patrick Gubry, Lê Thi Huong, Trần Thị Thanh Thuy, Nguyễn Thị Thiêng,</i>	
<i>Pham Thuy Huong et Vu Hoang Ngân.....</i>	73
Les déplacements intra-urbains (74) Une recherche spécifique basée sur une	
enquête auprès des ménages (74) Les enseignements du recensement de 1999 :	
le glissement de la population vers la périphérie (76) Caractéristiques de la	
population et des ménages enquêtés (81) Les migrations résidentielles : motifs,	
modalités et conséquences (86) Les déplacements temporaires (91) Opinions	
sur les conditions des déplacements actuels (97) Projets futurs de mobilité	
résidentielle (102) Conclusion (108) Références (109)	

4. Les enjeux du relogement des zones d'habitat précaire à Hô Chi Minh Ville : entre grands programmes et micro-projets	
<i>par Franck Castiglioni, Ludovic Dewaele et Nguyễn Quang Vinh</i>	111
Présentation de la recherche (111) Éléments de contexte et données macro-économiques (113) Des besoins massifs en logements (116) Le droit résidentiel et foncier dans le cadre du relogement (117) Synthèse des principaux résultats (121) Incidences du relogement entre Nhiều Loc-Thị Nghe et Bình Trung Dong (123) Effets négatifs induits constatés dans les deux cas étudiés (127) Reproduction des zones d'habitat précaire (129) Orientations (132) Au-delà des recommandations (135) Références (138)	
5. Évolution de la gestion publique de l'eau. Transition, compromis et innovation	
<i>par Claude de Miras et Fanny Quertamp Nguyễn</i>	141
Les données structurelles : urbanisation, besoins et ressources en eau (144) Évolution de la stratégie d'approvisionnement en eau en milieu urbain (148) Les stratégies partenariales et les formes de partenariat public-privé (154) Les principales facettes du modèle vietnamien de gestion de l'eau potable (160) Réflexions conclusives (165) Références (169)	
6. Le rôle de la société civile dans la gestion environnementale urbaine	
<i>par René Parenteau et Nguyễn Quốc Thông</i>	173
La société civile et la gestion environnementale urbaine (175) La société civile vietnamienne et la gestion environnementale urbaine (178) La participation d'acteurs de la société civile dans des projets urbains (182) Le rôle de la société civile dans les programmes de développement local (193) Triều Khúc : une organisation communautaire villageoise (203) Conclusion (206) Considérations générales (210) Références (211)	
7. L'évaluation des projets d'aide publique au développement à la lumière des formes de partenariats : de Hô Chi Minh Ville à Hanoi	
<i>par Laurence Nguyễn, Nguyễn Duc Nhuân et Nguyễn Trong Nam Trân</i>	213
Le poids des APD dans le développement urbain vietnamien (215) Les projets étudiés (218) Limites et difficultés dans l'utilisation des capitaux des APD (220) Quelles délégations de pouvoir et quels transferts ? (222) Les coûts sociaux des projets APD (232) Propositions issues de la confrontation entre les acteurs des APD (234) Conclusion (236) Références (237)	
8. Les consultants internationaux et leurs rapports à l'ingénierie locale dans les infrastructures urbaines	
<i>par Éric Baye et Jean-Michel Cusset, en collaboration avec Nguyễn Thiên Phú</i>	241
L'expertise étrangère au Viêt-nam (243) Les bureaux d'études vietnamiens (250) Le cas des transports urbains (255) Conclusion (268) Références (270)	

Conclusion

Les recherches sur l'urbain : diversité des approches

*par Jean-Michel Cusset, Franck Castiglioni, Patrick Gubry,
Nguyễn Thị Thiêng et Pham Thuy Huong* 273
Recherches réalisées et aspects transversaux (274) Orientations de recherche (276)

Bibliographie générale 281

Généralités, Asie du Sud-Est, villes socialistes, transition vers le marché,
implications urbaines (281) Généralités sur le Viêt-nam (282)
Les villes au Viêt-nam avant la Révolution (285) Villes, politique urbaine
au Viêt-nam socialiste avant le *Doi Moi* (285) Villes, politique urbaine
au Viêt-nam après le *Doi Moi* (286) Hanoi (290) Hô Chi Minh Ville (296)

Liste des tableaux 303

Liste des figures 305

Liste des photos couleur 309

Avant-propos

Le présent ouvrage a été réalisé dans le cadre des activités de deux programmes de coopération entre collectivités territoriales françaises et vietnamiennes : celui de la Région Île-de-France avec le Comité populaire de Hanoi et celui de la Région Rhône-Alpes avec le Comité populaire de Hô Chi Minh Ville. Sa publication a également bénéficié du soutien financier du Service de Coopération et d'Action Culturelle de l'ambassade de France au Viêt-nam. Il rassemble les principaux résultats de l'ensemble des équipes de recherche franco-vietnamiennes qui ont participé au Programme de Recherche Urbaine pour le Développement (PRUD) financé par le ministère français des Affaires étrangères. À ce titre, il est le fruit d'une concertation et l'illustration d'une cohérence entre différents programmes de coopération française au Viêt-nam.

La lecture de ces travaux permet de mieux cerner les enjeux du développement urbain au Viêt-nam sous une double impulsion – économique et démographique – induite par le passage d'une économie centralisée planifiée à une économie de marché mondialisée d'une part et par une forte croissance de la population urbaine d'autre part. Intégration internationale et métropolisation rapide, développement économique accéléré, déconcentration/décentralisation des pouvoirs de gestion urbaine, modernisation des formes bâties mais aussi urbanisation périurbaine mal maîtrisée, mutations dans la gestion des services urbains, etc., sont autant de processus qui nécessitent un renforcement des compétences de la maîtrise d'ouvrage urbaine des autorités locales.

C'est dans ce but que furent créés en 2001 l'Institut des Métiers de la Ville (IMV) par le Comité populaire de Hanoi et la Région Île-de-France et en 2004, le PADDI-Centre de prospective et d'études urbaines, par le Comité populaire de Hô Chi Minh Ville et le Conseil régional de Rhône-Alpes. Ces deux structures, co-dirigées *in situ* par des représentants de chaque collectivité, développent des programmes de formation continue des cadres territoriaux en gestion urbaine, de conseil et d'expertise technique, d'investissement dans des opérations et des équipements pilotes, d'assistance aux bureaux d'études et entreprises de BTP et de valorisation de la recherche vietnamienne et française dans le domaine de l'urbanisme. *La ville vietnamienne en transition* est le premier exemple d'une valorisation conjointe de travaux scientifiques entre nos deux institutions.

Laurent PANDOLFI
Co-directeur de l'IMV
Hanoi

Ludovic DEWAELE
Co-directeur du PADDI
Hô Chi Minh Ville

Introduction

Charles GOLDBLUM

Longtemps absent ou faiblement représenté dans les approches du développement relatives aux pays du Sud – tant pour cause de difficultés d'accès au terrain qu'en raison de contraintes géopolitiques, voire de considérations doctrinales –, le Viêt-nam fait à présent un retour remarqué dans ce domaine sous la rubrique de « pays émergent » de l'Asie du Sud-Est.

Cette observation générale vaut aussi pour le champ des études urbaines où, jusqu'aux années 1990, la production scientifique francophone sur l'urbanisation vietnamienne contemporaine se limitait à quelques travaux pionniers. Citons pour mémoire quelques-uns de leurs auteurs : Lilian Halls-French, Nguyễn Duc Nhuân, Langlet-Quach Thanh Tâm, Christian Pédelahore (**voir « Bibliographie générale » en fin d'ouvrage [à condition de rajouter Halls-French Lilian, « Organisation sociale des quartiers et de l'habitat à Hanoi : une ville en transition », *Asie du Sud-Est et Monde Insulindien*, vol. VIII, n°2 (« Espace social et analyse des sociétés en Asie du Sud-Est »), 1977, pp. 163-175 dans la rubrique « Villes, politique urbaine au Viêt-nam socialiste avant *Doi-Moi*]**). En revanche, depuis les années 1990 (consécutivement à l'ouverture résultant de la réforme économique, le *Doi Moi*), un effort appréciable de rattrapage a été entrepris auquel ont largement contribué les formations doctorales des universités et les grands corps de la recherche, en particulier les laboratoires spécialisés du CNRS et de l'IRD (Institut de Recherche pour le Développement, ex-ORSTOM), mais aussi, à leur manière, les écoles d'architecture – en particulier dans le cadre du réseau de la recherche architecturale.

C'est le mérite du présent ouvrage – publié à l'initiative de l'Institut des Métiers de la Ville (IMV) et **du** Centre de prospective et d'études urbaines (PADDI), sous la coordination scientifique d'une équipe animée par Patrick Gubry

avec Franck Castiglioni, Jean-Michel Cusset, Nguyễn Thi Thiêng et Pham Thuy Huong –, que de rendre compte de cet effort à partir du résultat des recherches élaborées entre 2001 et 2004 dans le cadre du Programme de Recherche Urbaine pour le Développement (PRUD). **Cette** action concertée **incitative, engagée au titre du** Fonds de solidarité prioritaire du Ministère français des Affaires étrangères **et coordonnée** conjointement par l'ISTED (Institut des Sciences et Techniques de l'Équipement et de l'Environnement pour le Développement) et par le GEMDEV (Groupement d'intérêt scientifique pour l'Étude de la Mondialisation et du Développement), **nous permet aujourd'hui** de présenter une contribution originale aux recherches urbaines sur le Viêt-nam.

En effet, s'inscrivant dans le cadre de la « zone de solidarité prioritaire » – périmètre complexe élargissant l'espace des pays bénéficiaires de la politique française d'aide au développement au-delà des anciens « pays du champ » de la coopération, notamment en direction des trois anciens pays de l'Indochine française : Cambodge, Laos, Viêt-nam – ce programme a favorisé, à divers titres, la réintégration du Viêt-nam dans le domaine des études urbaines associées à la thématique du développement.

Sur le plan de la production scientifique, cette réintégration concerne d'abord le fait d'avoir, dans son principe, permis de rassembler des travaux jusqu'alors épars, menés dans des conditions parfois difficiles par des chercheurs francophones (français, mais aussi suisses, belges et canadiens) et de stimuler, à partir de la constitution d'équipes mixtes (associant systématiquement des chercheurs vietnamiens), des recherches autour de thématiques communes. Observons à cet égard, que pour une première, il s'agit d'une arrivée en force dont rend compte le présent ouvrage, puisque sur un total d'une trentaine d'équipes retenues après sélection dans le cadre de l'appel d'offres du PRUD, huit concernaient les villes vietnamiennes. Leur correspondent les huit contributions composant cet ouvrage, parmi lesquelles on retrouve certains des auteurs pionniers mentionnés plus haut, tels Christian Pédelahore, commissaire d'une remarquable exposition sur « Hanoi : le cycle des métamorphoses », et Nguyễn Duc Nhuân, auxquels sont venus s'adjoindre d'autres « pionniers » de la recherche francophone sur les villes vietnamiennes contemporaines, en particulier René Parenteau dont on rappellera les initiatives précoces et fructueuses sur les thèmes du patrimoine urbain et de l'habitat, menées dans le cadre de la coopération canadienne. Méritent également d'être mentionnés en raison de leur caractère inaugural les travaux de Laurence Nguyễn, en particulier sa thèse sur *Esquisse d'une politique de modernisation et de développement urbain à Hanoi et à Hồ Chí Minh Ville (1986-1996)*, première thèse sur le Viêt-nam soutenue en 1999 à l'Institut français d'urbanisme (Université de Paris 8) ; c'est également, à notre connaissance, la première thèse prenant les actions et les acteurs de l'aménagement urbain dans les deux métropoles vietnamiennes comme objet d'étude.

En outre, la thématique du PRUD étant délibérément orientée vers l'analyse des interventions urbaines dans les villes du Sud, ainsi que des logiques et stratégies d'acteurs qui les sous-tendent ou qu'elles suscitent, la réintégration en question – en

phase avec l'intégration régionale à l'œuvre au sein de l'ASEAN (Association des Nations de l'Asie du Sud-Est) – concerne également l'ouverture et la mise en perspective comparatives des recherches relatives au Viêt-nam. **Certes, les articles du présent ouvrage ne laissent transparaître qu'en filigrane les comparaisons développées, dans les recherches dont ils sont issus, d'abord relativement au contexte « indochinois » : Cambodge, Laos (chapitres 2 et 8), mais aussi relativement à un pays du Sud méditerranéen, le Maroc en l'occurrence (chapitre 5). En revanche, cette volonté d'associer la recherche de tendances communes aux villes du monde en développement et l'identification des spécificités du contexte urbain vietnamien s'exprime clairement dans la thématique des articles confrontant les contextes de Hanoï et de Hô Chi Minh-Ville, ainsi de « L'évaluation des projets d'aide publique au développement à la lumière des formes de partenariats » (chapitre 7) et de l'approche des « Mobilités intra-urbaines » (chapitre 3) – le programme de recherche sur ce thème a ainsi permis à l'équipe animée par Patrick Gubry de développer sur un mode comparatif des recherches démographiques engagées antérieurement sur Hô Chi Minh Ville, mettant en évidence certaines caractéristiques de la métropolisation bipolaire du Viêt-nam, sans que ce soit là, pour autant, leur objet principal.**

De façon plus large, la thématique de la transition traverse l'ensemble des recherches ici présentées, et plus précisément les liens qui articulent ces deux figures de la transition que sont la transition économique et la transition urbaine, dans l'approche des dynamiques urbaines vietnamiennes comme dans celles d'autres pays du Sud. Le mérite revient à l'équipe de Claude de Miras d'avoir fait de ce thème un objet d'élaboration spécifique (son **programme de recherche** intégrant en outre une entrée **comparative** sur cette même thématique). Cette prise en compte des diverses facettes de la transition conduit non seulement à admettre des singularités, ainsi qu'elles s'expriment notamment dans « **Processus et acteurs de la transition urbaine vietnamienne** » (**chapitre 1**), mais aussi à formuler des rapprochements – les premiers comme les seconds conduisant à affiner, voire à renouveler lesdites approches. Il en va ainsi des questions de métropolisation, d'internationalisation de la production et des fonctions urbaines, et de leurs liens dans un contexte où se confrontent, notamment autour des questions du foncier et de l'habitat, logiques de croissance et persistance de la pénurie, ainsi qu'en rendent compte, sur des registres distincts, les contributions sur « Les enjeux du relogement des zones d'habitat précaire à Hô Chi Minh **Ville** » (**chapitre 4**) et celle sur « Le rôle de la société civile dans la gestion environnementale urbaine » (**chapitre 6**). Est ainsi mis en évidence le caractère aléatoire du contexte de transition (économique et urbaine) dans lequel les politiques urbaines vietnamiennes opèrent, tentant d'élaborer des principes d'action qui placent les acteurs institutionnels, mais aussi les anciennes organisations de base dans des positions et des logiques nouvelles. Ces approches novatrices illustrent également combien est délicate l'utilisation de notions telles que celles de **développement durable** ou de **société civile**, notions elles-mêmes internationalisées, dans des contextes où la transition va de pair avec la déstabilisation (en témoignent les mutations foncières accélérées) et,

pour beaucoup, devient synonyme de précarisation, nonobstant le processus général – mais non généralisé pour autant – de croissance économique. La notion même de transition – en particulier sous l’aspect des logiques d’acteurs dans un contexte de transition, objet des échanges entre chercheurs dans le cadre du séminaire interne tenu à l’IMV de Hanoi en novembre 2002 – se révèle ici dans sa complexité.

Face à l’idée reçue d’uniformisation affectant aussi bien les morphologies urbaines que les logiques d’intervention publiques et privées, face aussi au stéréotype de la résistance au changement, l’appréhension de la transition urbaine impose une lecture des traces tant physiques ou institutionnelles que mentales, non seulement pour comprendre ce dont les sociétés tendent à se défaire (ou cherchent à s’affranchir) mais aussi pour comprendre quels sont les matériaux de base à partir desquels la transformation urbaine œuvre. Sur le plan physique, on ne sera donc pas surpris de l’importance prise, dans ces travaux, par les questions relatives à l’eau et aux infrastructures de transport, secteurs régaliens auxquels **sont dévolus**, si l’on en croit les auteurs, à la fois le rôle de vecteurs de la transition urbaine et, à travers les formes de la délégation, celui d’éléments de base de l’internationalisation de la production urbaine.

En optant pour une entrée associant, dans une première contribution, les *processus* d’urbanisation inscrits dans la durée et les conceptions urbaines portées par les *acteurs*, l’ouvrage manifeste clairement le caractère novateur des recherches impulsées par le PRUD. C’est, en fait, autour de ces deux dimensions que l’ouvrage ensuite s’organise. Une première série de contributions nous porte vers les *dynamiques urbaines* rapportées à deux plans distincts, celui des recompositions morphologiques impulsées par l’aménagement du réseau viaire et celui des mobilités intra-urbaines comme révélateur des mutations urbaines. Une seconde série d’articles concerne les *enjeux* que révèlent ces dynamiques sur leur versant stratégique : enjeux du relogement lors des opérations de requalification urbaine des zones d’habitat précaire ; enjeux relatifs au choix en matière de gestion d’un service urbain particulier, celui de l’eau. Enfin, ce sont les logiques d’acteurs dont rendent compte les trois derniers articles - acteurs emblématiques de la nouvelle donne urbaine de par les positions contrastées qu’ils occupent et les intérêts ou rationalités contrastées qu’ils représentent, puisqu’il s’agit, d’une part de l’embryon de société civile urbaine telle qu’elle émerge des organisations de base, d’autre part des acteurs internationaux déclinés sous deux aspects fréquemment associés : l’aspect financier à travers les bailleurs de fonds dans le cadre des projets d’aide publique au développement, l’aspect de l’expertise technique à travers l’action des consultants et bureaux d’études internationaux. On ne saurait mieux rendre compte des deux extrêmes du système d’acteurs urbains en gestation. Ces contributions mettent toutefois en évidence les points de fixation et de tension communs que figurent les infrastructures urbaines et les questions environnementales y afférentes.

En dépit de leur diversité d’objet (des actions sectorielles à la planification d’ensemble) et d’échelle d’observation (de l’échelle urbaine aux politiques

d'envergure nationale), les travaux dont le présent ouvrage rend compte n'ont évidemment pas la prétention de couvrir la totalité du champ – multiple par nature – de la recherche urbaine sur le Viêt-nam post-*Doi Moi*. En revanche, les recherches menées dans le cadre du PRUD ont clairement bénéficié du fruit des recherches menées antérieurement ou parallèlement dans d'autres cadres. Outre les indispensables ouvrages de référence, tel l'*Atlas du Viêt-nam* de Vu Tu Lap et Christian Taillard et les importants travaux d'histoire urbaine permettant de resituer les évolutions urbaines récentes dans la longue durée (signalons, à cet égard, l'apport **remarquable** des travaux de Philippe Papin), il convient de **citer les** travaux de géographie urbaine sur la croissance périphérique de Hanoi, menés sous la direction du professeur Georges Rossi (dans le cadre de l'*Atlas infographique de Hanoi* et des thèses soutenues à l'Université de Bordeaux III, qui le dotent de **prolongements** originaux). Sont, de même, à mentionner les recherches de sociologie urbaine sur la métropolisation et les questions d'environnement à Hô Chi Minh Ville, menées au titre de la coopération helvétique, sous la direction du professeur Michel Bassand ; objet de publications, ces recherches trouvent également leur prolongement dans des thèses soutenues à l'École polytechnique fédérale de Lausanne. La présence active, dans les équipes du PRUD, des auteurs de thèses soutenues dans chacun des contextes mentionnés – en l'occurrence Fanny Quertamp pour Bordeaux III et Sébastien Wust pour l'EPFL – témoigne de cette circulation des connaissances relatives aux villes vietnamiennes et du caractère scientifiquement bénéfique de ses effets cumulatifs.

À l'écoute des recherches menées par ailleurs dans son champ, le Programme de recherche urbaine pour le développement a eu également pour principe de s'ouvrir au domaine de l'expertise et des ONG (la présence de chercheurs issus de « Villes en Transition » dans les équipes du PRUD en témoigne), dans la perspective de rapprochements entre la recherche et la sphère concernée par les interventions urbaines (tant les décideurs et acteurs opérationnels que les citoyens et usagers des services urbains). C'est notamment dans cet esprit qu'ont été organisés des séminaires régionaux à mi-parcours consacrés, pour partie, aux échanges internes entre chercheurs et responsables du programme et, pour partie, à ces échanges externes. Premier d'une série de quatre, le séminaire tenu à Hanoi, sous le titre de « Regards croisés sur Hanoi : transition, spécificité urbaine et choix de développement » en novembre 2002, a de ce point de vue revêtu un éclat particulier grâce à une action conjointe entre le PRUD (coordonnateur scientifique), l'Institut des métiers de la ville et le Comité populaire de la ville de Hanoi, menée dans le cadre d'un projet de coopération décentralisée de la région Ile-de-France, et au soutien de l'Ambassade de France. Le rôle de l'IMV et de ses deux directeurs successifs – notamment Laurent Pandolfi, auteur d'une remarquable thèse soutenue à l'Institut français d'urbanisme en 2001, intitulée *Une terre sans prix. Réforme foncière et urbanisation au Viêt-nam. Hanoi 1986-2000*, et chercheur dans le cadre d'une équipe du PRUD –, mérite d'être salué à cet égard.

Ainsi, à travers la valorisation des recherches sur le développement urbain au Viêt-nam élaborées dans le cadre du PRUD, la présente publication vient, dans le prolongement de ce programme, consacrer les efforts menés au sein des pays

francophones, par l'intermédiaire des coopérations nationales ou décentralisées, pour produire des connaissances nouvelles sur le développement urbain vietnamien dans le cadre de partenariats scientifiques et contribuer ainsi à éclairer l'action publique en matière de développement urbain et de coopération internationale dans ce domaine.

1

Les consultants internationaux et leurs rapports à l'ingénierie locale dans les infrastructures urbaines¹

Éric BAYE

Jean-Michel CUSSET

en collaboration avec NGUYỄN Thiên Phu

Peu de recherches ont été menées sur les bureaux d'études ou sur les consultants dans les infrastructures et services techniques urbains en Asie, à l'exception notable des contributions de Rimmer et Dick sur les transports urbains de l'Asie du Sud-Est, et des travaux que nous avons conduits nous-mêmes sur la question (Baye & Cusset, 1990 ; Baye & Lorrain, 1997). Désormais, depuis une dizaine d'années, le contexte d'intervention des consultants est devenu de plus en plus complexe avec : une diversification des options technologiques, financières (montage en concession, BOT ou « Bâtir Œuvrer Transférer », etc.), institutionnelles (renforcement de la maîtrise d'ouvrage, création d'entreprises municipales autonomes...) liées à un projet (prise en compte plus fine d'impacts environnementaux) ; la nécessité de savoir travailler avec les représentants des résidents/usagers (méthodes participatives et de consultation, pédagogie du prix des services publics...). En interdépendance avec cette nouvelle donne, le développement de l'outil informatique au sens large a ouvert des possibilités de

¹ Ce chapitre reprend les résultats d'une recherche réalisée par Éric Baye (Économie et Humanisme), coordonnateur, Jean-Michel Cusset (Laboratoire d'Économie des transports), Ton Nu Quynh Trân (CEFURD, Hô Chi Minh Ville), Nguyễn Thiên Phu (doctorant à l'Université Lyon 2) et Laurent Pandolfi avec le concours actif de Nguyễn Ngoc Hien (Institut des Métiers de la Ville, Hanoi).

modélisation/simulation/représentation des phénomènes (rôle des images satellitaires, bases de données), en mettant à la portée de petites structures d'ingénierie professionnelle des outils jadis très coûteux ou inexistantes.

Même si la complexification des méthodes n'a pas toujours eu pour contrepartie leur efficacité, la pratique professionnelle du consultant s'est modifiée en quelques décennies dans un sens qui le conduit à tenir une place digne d'intérêt dans les processus de décision et d'innovation.

Deux idées majeures circulent, ou ont circulé, pour décrire le rôle des consultants dans les processus de développement. La première est d'en faire les préparateurs de terrain à l'exportation d'équipement ; la seconde, plus subtile, est de voir en eux les leviers de développement de « modèles »² dans les pays bénéficiant de l'aide internationale. Notre option de recherche, plutôt que de reprendre le chemin de ces deux idées, a été de voir, à partir des cas de Hanoi, Hô Chi Minh Ville et Phnom Penh, quels bureaux d'études étrangers intervenaient sur les projets d'infrastructures urbaines et suivant quelles logiques, comment ils coopéraient avec l'ingénierie locale et quels étaient leurs rapports à la maîtrise d'ouvrage, notamment en termes d'influence sur les choix. En ligne de mire, le but était simple : revisiter la problématique du rôle des consultants dans les processus de développement urbain. En réalité, la recherche ne s'est pas limitée aux deux grandes métropoles du Viêt-nam.

Quoiqu'ils ne représentent évidemment pas l'ensemble de l'expertise internationale, les bureaux d'études ou les sociétés d'ingénierie sont restés les objets quasi-exclusifs des investigations. Les domaines couverts se sont limités à la planification, aux études spécifiques et à la mise en œuvre des équipements relatifs aux domaines suivants : transports et voirie, régulation du trafic, cycle urbain de l'eau, cycle de la gestion des déchets solides, principalement ménagers. Cela étant, nous avons aussi saisi les opportunités d'avoir un aperçu sur d'autres secteurs, infrastructures portuaires ou aéroportuaires par exemple, qui contribuent aussi aux évolutions des formes urbaines.

Ce chapitre doit être lu davantage comme une synthèse des principaux résultats obtenus que comme leur problématisation. Il rendra compte d'abord de la présence des bureaux d'études étrangers et vietnamiens dans le champ urbain, puis il mettra en évidence les éléments principaux du regard croisé entre l'ensemble des acteurs autochtones et les consultants internationaux. Le champ de cet ouvrage ne couvrant pas le Cambodge, la situation spécifique de Phnom Penh sera rapidement évoquée à titre de comparaison. Enfin on proposera quelques orientations de recherche ultérieure.

² Par exemple pour simplifier : développement de l'incinération plutôt que des décharges, priorité aux transports urbains aériens ou souterrains en site propre plutôt qu'aux transports en commun de surface, systèmes centralisés de stations d'épuration préférés aux petites unités de traitement décentralisées, etc.).

La méthode a emprunté quatre voies principales :

- une revue bibliographique de la littérature académique sur le sujet couvert ;
- des entretiens généraux auprès d'une trentaine de responsables d'organismes de coopération, bailleurs de fonds et administrations principalement, conduits en France, au Viêt-nam et au Cambodge, ainsi qu'à Manille (Banque Asiatique de Développement) ;
- des entretiens approfondis - une trentaine auprès de consultants internationaux et vietnamiens à Hanoi, Hô Chi Minh Ville et Phnom Penh, visant à mieux connaître les structures engagées sur le terrain et les leçons à tirer de ces expériences ; 27 auprès de seniors de l'administration centrale et des comités populaires au Viêt-nam, visant à consigner les expériences retenues par la « maîtrise d'ouvrage » ;
- des recherches permanentes sur internet, afin de mieux cerner les projets dans lesquels sont intervenus les bureaux d'études, et le profil général de ces derniers.

Nous avons finalement établi un embryon de base de données sur les interventions des consultants internationaux dans les projets, permettant d'étoffer nos analyses par des informations relativement précises et, manifestement, jamais rassemblées à ce jour à notre connaissance.

L'expertise étrangère au Viêt-nam

Les bureaux d'études étrangers n'interviennent guère au Viêt-nam que depuis le début des années 1990. Leurs interventions ont très largement été aménagées par les initiatives d'aides multilatérales et bilatérales qui prévoient classiquement la rémunération de consultants étrangers et, en théorie du moins, des transferts de savoir-faire.

Nationalités d'origine

Au total, on a recensé 93 bureaux d'études dont la répartition par nationalité est représentée ci-après (figure 1). Celle-ci correspond assez bien à l'intensité des aides bilatérales apportées au Viêt-nam, en tous cas pour la France, la Finlande et le Danemark, l'Australie, et bien entendu le Japon.



Figure 1. Répartition des consultants étrangers intervenus au Viêt-nam par nationalité

L'offre occidentale est largement dominée par de grandes structures (groupes de plus de mille personnes), soit directement (Systra, Jaakko Pöyry, Louis Berger, GHD, Maunsell, etc.), soit par le biais de leurs filiales, souvent déjà de tailles respectables (MVA, Soil and Water, Elektrowatt, etc.). En émergence, le marché vietnamien est probablement l'objet de manœuvres progressives de la part des majors de l'ingénierie internationale – au rythme des initiatives des bailleurs de fonds – qui ne s'intéressent pas uniquement aux villes, mais à l'ensemble des projets d'infrastructures et du secteur de l'énergie dans le pays. Pour ces sociétés, le cœur (économique) du métier demeure, bien plus que la planification, les études détaillées et la supervision des travaux (ou ingénierie de réalisation). Soit ces groupes, soit leurs filiales, disposent à travers leurs bureaux locaux de postes d'observation en mesure de suivre l'évolution des grands projets urbains et d'interpréter les signaux du marché.

Les petits bureaux d'études occidentaux (moins de cinquante salariés), sont nombreux, mais interviennent souvent de manière ponctuelle, ou en appui aux structures suffisamment solides et référencées pour travailler dans le cadre des projets internationaux.

L'offre japonaise, la plus puissante, bénéficie quant à elle d'un marché « sanctuarisé » par le système de coopération de la JICA (Japan International Cooperation Agency) et, dans une moindre mesure de la JBIC³.

³ Respectivement Agence de coopération technique (Japan International Cooperation Agency), et Banque pour l'investissement et la coopération (Japan Bank for International Cooperation).

Généralement multisectorielles, les sociétés d'ingénierie nippones les plus présentes dans le domaine des infrastructures urbaines (Nippon Koei, Pacific Consultants International, NJS Consultants Co Ltd, Almec) sont en moyenne généralement inférieures en taille à leurs grandes concurrentes occidentales (en général entre 500 et 1 500 personnes), mais on voit peu de « petits » bureaux d'études japonais.

En définitive, l'observation du marché des consultants permet de distinguer quatre catégories de sociétés d'ingénierie :

- Celles qui affichent une référence vietnamienne sans lendemain, acquise grâce à une opportunité non renouvelée, par exemple l'accès à un fonds bilatéral.
- Les sociétés peu enracinées sur le marché spécifique des services urbains mais qui ont engagé par ailleurs une stratégie poly-sectorielle de pénétration du marché vietnamien dans son ensemble.
- Celles qui sont solidement positionnées sur un ou plusieurs segments du marché urbain et qui semblent y être durablement installées, souvent par ailleurs très présentes sur d'autres secteurs. Les Japonais sont très présents dans cette catégorie.
- Celles, plus spécialisées et de taille moyenne qui, à un moment donné, se font véritablement un nom au Viêt-nam en intervenant sur la préparation de projets et sur la planification. Parmi d'autres, on mentionnera ici Soil and Water, Burgeap, Safège ou encore le groupe international MVA.

Sites et secteurs d'interventions

Les interventions étrangères en ingénierie urbaine ont suivi l'accroissement des projets d'infrastructures et de l'aide internationale qui leur est liée. Au total, 206 missions, en cours ou terminées, ont été recensées sur le Viêt-nam, dont 96 pour Hanoi et Hô Chi Minh Ville, 80 pour les autres villes et 24 pour des interventions à portée nationale incluant des dimensions urbaines. Parmi les villes de province (hors Hô Chi Minh Ville), Haiphong vient nettement en tête avec 15 projets, avant Hue (8) et Danang (6).

L'examen du nombre des interventions par nationalité renforce le poids des pays dont les bureaux d'études sont les plus nombreux. Les Français, par exemple, ont réalisé sur près de dix ans 31 % de l'ensemble des interventions, et les Japonais 26 % (figure 2). Les Australiens ne représentent que 7 %, et les Anglo-Saxons dans leur ensemble 22 %. Cela étant, l'analyse des interventions depuis 2000 montre une situation relative nettement moins favorable à l'ingénierie professionnelle française, notamment dans un domaine traditionnel d'excellence, l'eau et l'assainissement, en partie du fait

du dynamisme des programmes de FINIDA, DANIDA et AUSaid⁴. La quasi-absence des pays asiatiques s'explique essentiellement par la faiblesse de leur aide bilatérale au Viêt-nam, et par l'insuffisance de références appropriées permettant à leurs bureaux d'études d'être sélectionnés par les institutions multilatérales. Certains d'entre eux interviennent toutefois dans les opérations d'aménagement (Coréens à Hanoi, notamment).

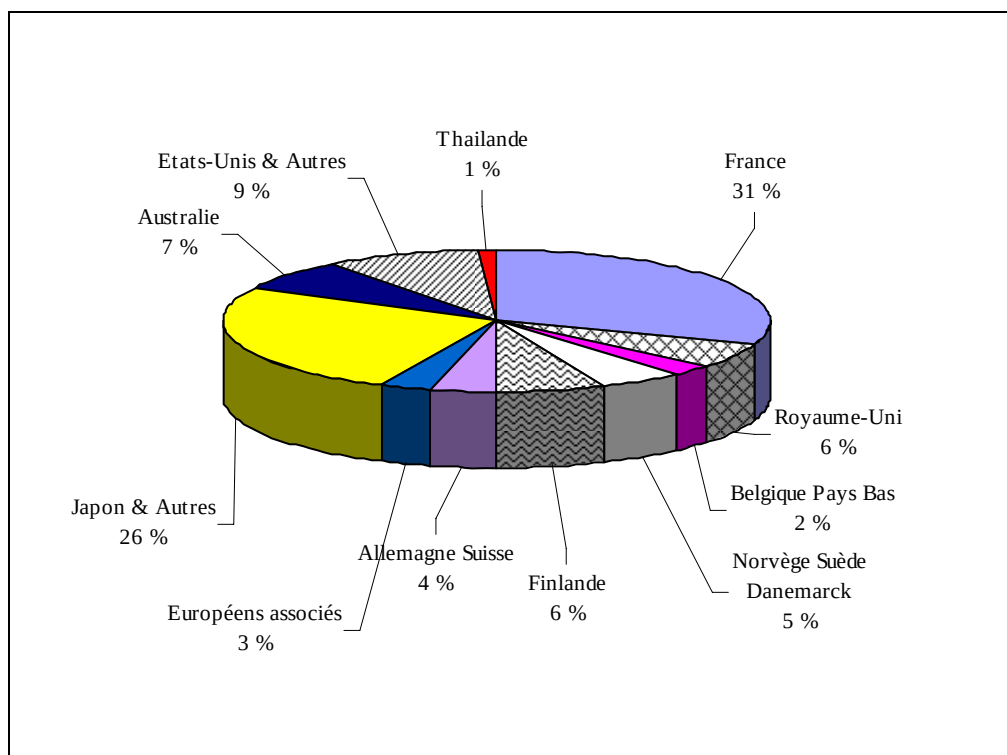


Figure 2. Répartition des interventions au Viêt-nam selon les pays d'origine des bureaux d'études

La répartition par secteur d'intervention reflète largement les priorités définies par les autorités du Viêt-nam, en relation avec les principaux bailleurs de fonds (figure 3).

Les missions concernant le cycle urbain de l'eau dominant largement (plus de 43 % du total des interventions étrangères), en raison surtout du développement des projets conduits dans les villes de province (Nam Dinh, Hue, Haiphong, Dong Nai, etc.), avec une forte propension à combiner eau, assainissement et parfois déchets dans un même projet. À Hanoi et Hô Chi Minh Ville, bien que les interventions étrangères soient nettement plus nombreuses dans la seconde, où les Japonais interviennent de manière privilégiée, elles offrent une physionomie assez comparable à la répartition par secteur dans l'ensemble du pays pour les transports, les déchets,

⁴ Agences de coopération finlandaise, danoise et australienne.

l'assainissement, et l'environnement. À ce stade de l'investigation, il est impossible de savoir si c'est là le fruit du hasard ou le résultat, indirect, de la volonté des autorités vietnamiennes de développer des projets à un rythme comparable dans les deux métropoles. L'eau fait exception à cette observation : les missions des consultants étrangers à Hanoi (21,4 %) représentent presque le double de celles identifiées à Hô Chi Minh Ville (11,1 %), peut être du fait de l'état plus critique du réseau et des équipements dans la capitale.

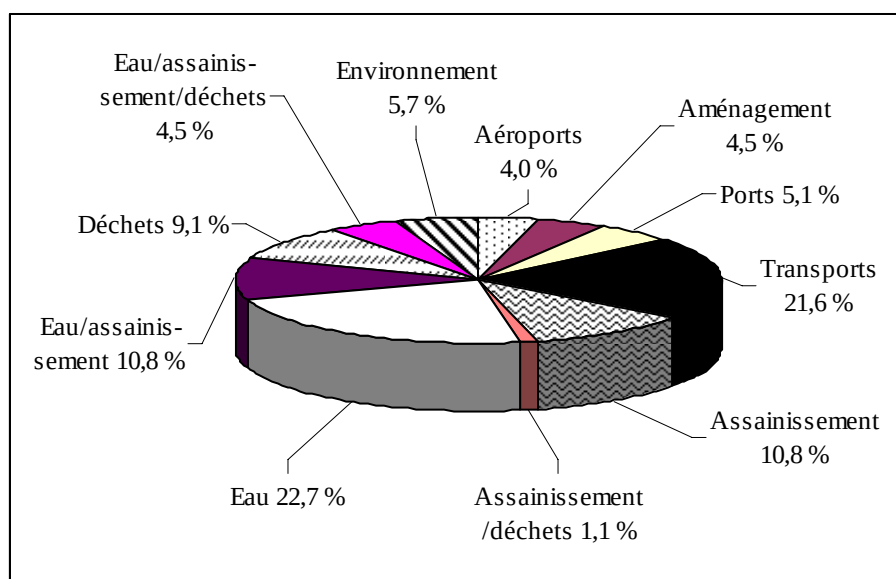


**Figure 3. Répartition des interventions par secteur.
Ensemble du Viêt-nam**

La répartition géographique des interventions par secteur montre une différence sensible entre Hanoi et Hô Chi Minh Ville d'une part, l'ensemble des autres villes d'autre part. En effet, pour ces dernières, l'eau et l'assainissement comptent pour plus de 50 % du total des projets, alors que les transports occupent une très faible place (2,5 %). En revanche, les transports urbains sont le premier secteur d'intervention à Hanoi (40,5 %) et à Hô Chi Minh Ville (35,2 %) (figures 4 et 5).

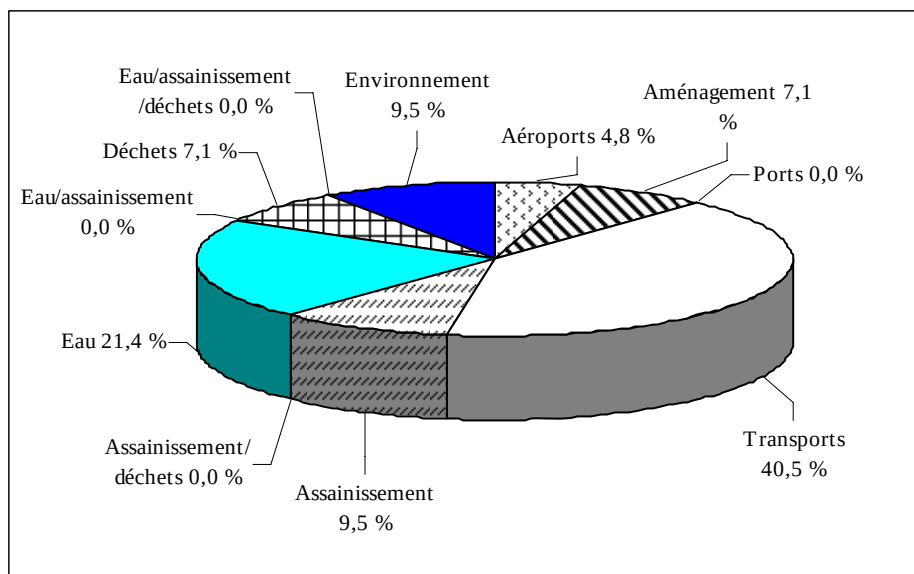


Figure 4. Répartition des interventions par secteur à Hanoi

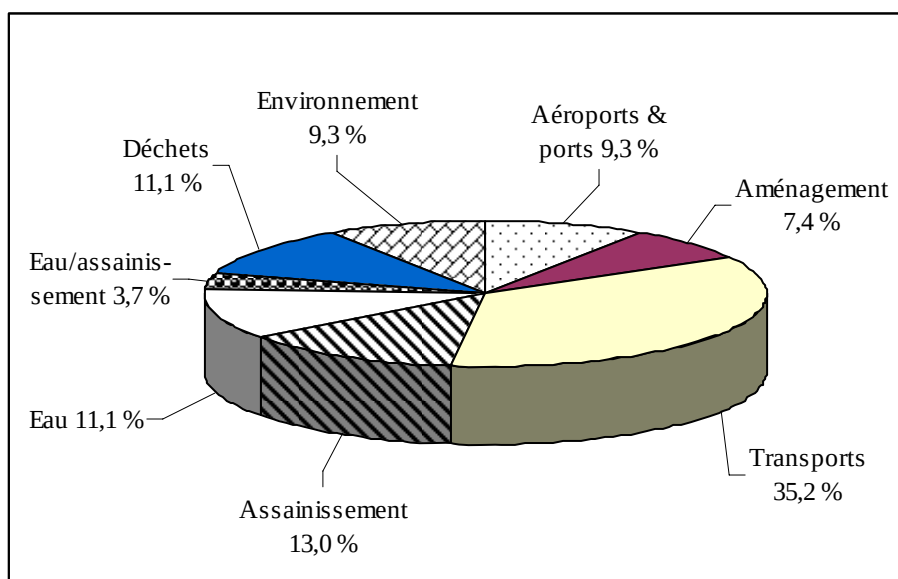


Figure 5. Répartition des interventions par secteur à Hô Chi Minh Ville

La perception du marché vietnamien par l'expertise étrangère

D'une manière générale, le Viêt-nam est aujourd'hui l'objet d'un moindre engouement qu'il ne l'a été dans le passé, en raison des problèmes rencontrés par les investisseurs et les professionnels étrangers, dont les consultants. D'une part le problème qu'affrontent les organismes d'aide au développement en matière de décaissements des fonds prévus pour les projets

a par nature une incidence sur les évolutions des opportunités de missions offertes aux consultants étrangers. D'autre part, certains pays voisins, comme la Chine et la Thaïlande, apparaissent comparativement plus attractifs pour plusieurs sociétés d'ingénierie.

Naturellement, les bureaux d'études étrangers ne voient pas que des désavantages à l'expérience qu'ils vivent au Viêt-nam.

Tout d'abord, au delà de la phase de dépit vécue par de nombreux acteurs économiques étrangers, suite à un enthousiasme peut-être excessif, chacun s'accorde en général à penser que les perspectives de développement du pays sont fortes, en particulier dans le domaine urbain. Par ailleurs, l'aptitude des Vietnamiens à acquérir les compétences qui leur manquent aujourd'hui fait peu de doutes. Il s'agit donc, en bref, d'un pays « d'avenir ».

De plus, de nombreux problèmes rencontrés ne sont pas propres à ce pays, et sont parfois pires ailleurs, notamment lorsque l'administration est complètement déficiente.

La maîtrise d'ouvrage publique accorde dans l'ensemble une grande attention aux travaux réalisés, même s'il est tout sauf évident que les recommandations seront effectivement suivies. Les consultants savent bien que le pays vit actuellement un décalage culturel entre les pratiques héritées de l'économie planifiée et celles liées à la domination de l'économie marchande. Nonobstant ce décalage, la maîtrise d'ouvrage vietnamienne est présente par nature ; pragmatique par culture, elle sait souvent ce qu'elle veut ou ne veut pas. Moyennant le comblement progressif du décalage, il s'agit là d'une condition importante à une pratique rentable de l'ingénierie.

Les prestations assurées s'accompagnent de la nécessité de faire face à une forte demande en formations de jeunes ingénieurs. Le Viêt-nam dispose à cet égard d'un vivier de qualité, en mesure à terme d'assurer la relève des cadres supérieurs actuels. Certains bureaux d'études, comme Binnie Black and Veatch par exemple, se sont engagés résolument sur la voie de partenariats avec les organismes de formation, en l'occurrence l'université polytechnique de Hô Chi Minh Ville⁵.

Les interventions des consultants étrangers sont très souvent réalisées dans des conditions d'interactions fortes avec des équipes d'experts vietnamiens. Par exemple, Almec et Sogreah travaillent avec une trentaine d'ingénieurs vietnamiens (pour, respectivement, le plan directeur des transports à Hô Chi Minh Ville HÔ et la conduite du projet d'eau et d'assainissement de la BAD, toujours à Hô Chi Minh Ville). L'équipe du consultant américain Camp Dresser & MacKee a dû collaborer, dans cette même ville, avec 50 ou 60 consultants locaux de Viwase pour le *design* détaillé de deux projets d'assainissement. Ces collaborations n'offrent pas

⁵ Financement de doctorats aux États-Unis, sous-traitance de travaux.

que des avantages, mais permettent aux experts de l'ingénierie étrangers de suggérer des pratiques professionnelles qui leur sont propres et participent de leur enracinement au Viêt-nam. Les consultants étrangers ne se gênent d'ailleurs guère pour recruter les meilleurs éléments détachés auprès d'eux par l'ingénierie vietnamienne, soit pour les utiliser au Viêt-nam même, soit pour les envoyer sur d'autres terrains (Moyen-Orient par exemple), pour un coût raisonnable.

Enfin, au risque de paraître sortir du sujet, il faut mentionner l'attachement que suscite ce pays parmi de nombreux expatriés (assez souvent mariés avec des Vietnamiennes), et pas uniquement au sein des milieux *Viet Kieu*. Nier cette donne, dont les Vietnamiens eux-mêmes ont clairement conscience, et sur laquelle ils jouent subtilement, serait passer à côté d'un élément d'explication essentiel de la pugnacité de certains consultants à continuer à travailler au Viêt-nam.

Cela dit, les consultants étrangers ont-ils l'impression de jouer un rôle immédiat dans l'innovation, méthodologique ou conceptuelle, touchant aux approches des projets urbains ? La réponse est globalement négative lorsqu'ils sont interrogés sur leur propre expérience. L'avis général est plutôt celui d'une difficulté à faire « passer des messages », avec le sentiment que les autorités agissent, au bout du compte, à leur guise sur la base de rationalités partiellement techniques. Certes des conceptions peuvent s'affronter qui opposeront des experts étrangers : par exemple à propos du choix entre le lagunage, solution préconisée par les consultants mandatés par la coopération belge, et les techniques des boues activées, défendues par les Japonais, pour l'assainissement du canal Lo Gom à Hô Chi Minh Ville. Ces débats servent indubitablement aux autorités à définir leurs propres positions. Mais au delà ? Même les Japonais, qui disposent avec les dispositifs prévus par la JICA (méthodes d'élaboration des *masterplans*, logiciel de prévision de la demande de transport SCADA, système de séjours de formation au Japon pour les consultants vietnamiens, etc.) d'une riche boîte à outils, mesurent apparemment très difficilement l'incidence de leurs interventions sur les manières de penser et de travailler des décideurs et de leurs exécutants. Quant à la notion de « modèle » transféré par eux dans le cadre de leurs missions, elle laisse les autres consultants étrangers complètement dubitatifs sur l'existence d'un tel transfert...

Cela étant, il est symptomatique de constater que les bureaux d'études ont une vision très floue de l'ensemble de l'activité de l'ingénierie étrangère au Viêt-nam. Pas plus que leurs partenaires vietnamiens, ils ne sont outillés pour avoir une vue globale et dynamique des processus d'échanges et de transferts de savoir-faire sur longue période. D'ailleurs, ils se parlent peu entre eux ; les processus de concertation à l'œuvre depuis peu, touchent essentiellement les agences de coopération. Les appels d'offres relatifs aux prestations d'ingénierie n'exigent pas de comprendre préalablement les conditions d'intervention ; seuls font foi et importent – en dehors du prix –

les références du bureau d'études soumissionnaire et les curriculum vitae individuels. Ils exigent encore moins de s'intéresser au devenir des préconisations formulées : la Semaly par exemple, sait-elle que son étude réalisée à Hô Chi Minh Ville en 1997-1998 continue à inspirer les décideurs en matière d'aménagement de lignes de transports en commun ? Souvent les bonnes études laissent des traces plus profondes que les consultants ne le pensent. Leurs temporalités et celles des décideurs vietnamiens ne sont pas identiques. Sans être des spécialistes du système de décision vietnamien, risquons-nous à dire que les décideurs ne peuvent sans doute pas faire autrement que de « stocker » les recommandations et de les traiter progressivement, par un processus de « distillation » prudent, exigé par la complexité des choix et des rapports de force entre personnes et entre administrations, sans parler des contraintes objectives (coûts financiers et sociaux notamment) qui assortissent des options.

Les bureaux d'études vietnamiens

On compte aujourd'hui plus de 620 bureaux d'études vietnamiens (tous secteurs économiques confondus). L'ingénierie, qui représente au total plus de 20 000 ingénieurs, experts et techniciens, est progressivement devenue une force numériquement importante accompagnant la multiplication des projets d'investissement et de construction.

On observe actuellement une multiplication tous azimuts des structures d'ingénierie et de conseil vietnamiennes. Celles-ci peuvent être regroupées en quatre catégories : l'ingénierie publique, les structures d'émanation universitaire et les instituts de recherche, les consultants privés et, conséquence de la pénétration étrangère, les sociétés en *joint-venture* (co-entreprise à capitaux mixtes).

L'ingénierie publique

Les sociétés d'ingénierie publique dominent le marché. Émanations des ministères techniques ou d'entreprises publiques, principalement le ministère de la Construction et le ministère des Transports et communications, leur statut est généralement celui d'entreprise d'État. Elles bénéficient de marchés largement captifs : dans les projets internationaux, leur participation est souvent imposée par la maîtrise d'ouvrage publique, ce que les consultants étrangers vivent plus ou moins bien. D'aucuns estiment que ces positions avantageuses sont des obstacles à l'amélioration de leurs capacités

professionnelles. Les compétences de l'ingénierie publique sont pour le moins très inégales, souvent marquées par une trop forte empreinte de l'ingénierie civile et une culture mono-sectorielle. Les sociétés d'ingénierie publiques accèdent encore lentement à l'amélioration des savoir-faire en matière de schémas directeurs et de méthodes relatives aux études (modélisation, utilisation de la cartographie numérique, méthodes d'enquêtes...). Traditionnellement, la bipolarisation de fait du pays entre les deux grandes métropoles s'est traduite par un relatif partage des marchés, certaines sociétés intervenant plutôt au sud (Wase, Nagecco, *Transport Development and Strategy Institute South*), d'autres plutôt au nord (Viwase, CDC, *Transport Development and Strategy Institute* de Hanoi...), y compris, bien entendu, en termes sectoriels (énergie, transports, eau...).

La période actuelle est transitoire, marquée par une tendance à l'affranchissement progressif de modes de fonctionnement très administratifs. Les bailleurs de fonds internationaux font par ailleurs pression sur les autorités pour que l'ingénierie publique ne bénéficie plus de positions quasi incontestables sur les marchés publics. Naturellement, les freins à cette tendance existent, notamment celui lié à la menace sur l'emploi d'une « corporatisation » progressive de l'ingénierie publique. Plusieurs structures emploient, en effet, des effectifs excessifs par rapport à la valeur ajoutée produite.

Les bureaux d'études d'origine universitaire et les instituts de recherche

Les bureaux d'études d'origine universitaire émanent de laboratoires de recherche qui se « positionnent » sur l'expertise professionnelle, en général les phases d'ingénierie amont (études, conseil), pour s'assurer un meilleur fonctionnement et, pour les universités « privées » du moins, améliorer les traitements de leurs experts. Ils sont nombreux, mais leurs moyens humains limités. Dans certains secteurs cependant, on en voit certains acquérir une réelle notoriété (déchets, environnement). Les instituts de recherche (Instituts d'urbanisme de Hanoi et Hô Chi Minh Ville, Institut de recherche économique de Hô Chi Minh Ville et Institut économique de Hanoi, etc.) ou à caractère « associatif privé » (Institute for Urban Studies par exemple pour la planification urbaine globale) se placent aussi sur le marché de l'expertise.

Les structures « privées »

Il existe encore peu d'entreprises de consultance (*consulting*) véritablement privées dans les domaines couverts par cette recherche, la

distinction juridique entre « public » et « privé » restant d'ailleurs malaisée. Peu de consultants indépendants qualifiés travaillent à plein-temps et parviennent à gagner leur vie sur cette base. La plupart des experts engagés en *free lance* par les programmes de développement et les projets internationaux sont en fait des consultants à temps partiel qui occupent déjà un poste, soit dans un institut de recherche, soit dans une université ou un organisme d'État. D'autres, nombreux eux aussi, sont d'anciens fonctionnaires de l'administration, dont les règles de départ à la retraite (55 ans pour les femmes, 60 ans pour les hommes) facilitent la poursuite d'une activité indépendante.

Les structures privées sont généralement créées à l'initiative d'individus, ou plus fréquemment de réseaux d'individus. Elles se positionnent librement sur le marché des projets privés, mais les plus réputées d'entre elles sont souvent sollicitées en sous-traitance par l'ingénierie publique pour des tâches spécialisées. Certains bureaux d'études de ce type commencent à s'internationaliser (Van Xuân, Hadecon...), mais dans des proportions encore limitées (Laos surtout). Ils sont en général dirigés par des experts de bon niveau technique, et surtout riches d'un solide carnet d'adresses (notamment au sein de l'administration). Leur valeur ajoutée n'est donc pas seulement technique, mais aussi culturelle : ils doivent pouvoir prévenir ou aplanir les différents entre les consultants étrangers et la maîtrise d'ouvrage.

Les sociétés en joint-venture

La création de joint-ventures avec une société d'État a représenté à un moment donné une nécessité juridique pour les entreprises étrangères désireuses de s'installer durablement au Viêt-nam. Aujourd'hui, s'il n'est pas négligeable par ailleurs, le nombre de joint-ventures reste limité dans le domaine de l'ingénierie urbaine des réseaux⁶. Tout d'abord, peu de consultants étrangers ont atteint un volume d'affaires suffisant dans un même secteur pour envisager un partenariat étroit avec une société locale aux activités souvent mono-sectorielles. Avec l'assouplissement de la réglementation, elles ont souvent souhaité garder leurs marges de manœuvre en préférant des contrats de sous-traitance ou co-traitance. De leur côté, les bureaux d'études vietnamiens hésitent à se lier à un confrère étranger, craignant de voir leurs meilleurs éléments débauchés via la joint-venture. En outre, l'expérience globale des joint-ventures montre plutôt qu'une répartition des rôles s'est souvent établie entre une filiale cantonnée à des prestations classiques d'ingénierie civile, son actionnaire étranger continuant à se charger des prestations exigeant un savoir-faire plus élaboré. La joint-

⁶ Citons Apeco (PCI, Japon), Vietconsult (Nippon Koei, Japon), Hyder Consulting Vietnam (Hyder Group, Royaume-Uni).

venture n'a manifestement pas représenté une solution réellement innovante ; elle apparaît même plutôt comme un legs du passé : sa création n'a conduit ni à l'éclipse du partenaire allogène, ni à un véritable mélange des cultures d'entreprise.

L'ingénierie technique vietnamienne demeure fragmentée, voire éclatée. On observe peu de rapprochements, au-delà de collaborations résultant de la nécessité commerciale ou technique ; l'individualisme domine. L'un des enjeux majeurs aujourd'hui est probablement la capacité des structures publiques à prendre la distance qui convient par rapport à la maîtrise d'ouvrage dans les projets. La plupart des dirigeants de bureaux d'études vietnamiens, hommes d'influence et de réseaux, ont des profils mal adaptés aux exigences de l'ingénierie moderne. Restent les jeunes ingénieurs : ils sont souvent des pièces discrètes, mais maîtresses de la réussite dans la conduite des projets internationaux.

Le regard vietnamien sur les activités d'ingénierie étrangère

Les consultants étrangers sont très largement considérés par les représentants de la maîtrise d'ouvrage vietnamienne comme compétents et professionnels, et ce indépendamment des problèmes rencontrés sur le terrain et de leur origine nationale. Du point de vue vietnamien, il y a parfaite convergence concernant les vertus attendues d'un consultant étranger de haut niveau :

- capacité à comprendre la demande ;
- capacité à émettre des avis tranchés, des recommandations claires ;
- connaissance des pratiques et procédures des organismes internationaux ;
- expériences accumulées dans d'autres pays ;
- spécialisation, capacité de traiter chaque problème en profondeur ;
- élaboration d'outils d'analyse (modèles) et rigueur des approches, construction de bases de données et méthodologies d'enquêtes ;
- connaissance des technologies nouvelles ;
- travail rapide et efficace, suivi rigoureux des termes de référence, excellente capacité de communication, très bonne présentation des documents.

La barre est donc « placée haut » mais l'ingénierie internationale est ainsi parfois critiquée de manière cinglante. Certains interlocuteurs vietnamiens, tout en reconnaissant clairement sa supériorité professionnelle globale, rendent compte de collaborations difficiles, voire de conflits. Il n'est pas demandé à l'expert d'apporter la solution à un problème (le choix reste

de toutes façons l'affaire de la maîtrise d'ouvrage) mais d'exprimer un avis sans ambiguïté. Les analyses nuancées sont du coup mal perçues, et interprétées comme de l'incompétence. À l'autre extrême, on signale et déplore les attitudes arrogantes, voire méprisantes des consultants étrangers, qui traduisent pour les Vietnamiens un manque de considération grave à leur égard et une méconnaissance du contexte local. La culture et la communication sont à cet égard un aspect essentiel de la relation entre les consultants étrangers et leurs interlocuteurs locaux.

Cela étant, de nombreux hauts responsables de l'administration ont par ailleurs bien conscience que tous les problèmes rencontrés sur le terrain ne viennent pas de l'ingénierie étrangère : insuffisances de la disponibilité des fonctionnaires, carences de nombreux bureaux d'études vietnamiens, aptitudes et responsabilités lacunaires des PMU (Unités de gestion de projets)⁷ supposés superviser les consultants (compréhension claire des termes de référence des études par exemple), manque d'autonomie des services techniques par rapport au « politique ».

Un autre problème fondamental est celui de la connaissance même des bureaux d'études qui interviennent au Viêt-nam et de leurs compétences. Au-delà des indications données par les institutions internationales à la maîtrise d'ouvrage, des expériences conduites avec tel ou tel consultant, le milieu de l'ingénierie conseil et ses pratiques de fonctionnement sont mal connus : des efforts sont souhaités par le ministère de la Construction pour pallier ces carences.

Dans un contexte d'augmentation rapide de la complexité des enjeux urbains, le Viêt-nam attend beaucoup des bureaux d'études étrangers en matière de transferts de savoir-faire. Il s'agit notamment d'accompagner l'ingénierie vietnamienne dans sa démarche d'appropriation des pratiques professionnelles internationales : *design* et supervision de grands systèmes techniques (grosses unités d'épuration, décharges à grande capacité, métro et tramways...), planification, anticipation de la gestion et de la maintenance, contrôle de la qualité... Ces transferts doivent se faire à travers une collaboration quotidienne. D'un point de vue vietnamien « critique », ils se heurtent parfois à deux problèmes : le peu d'empressement des bureaux d'études étrangers à accompagner le développement de concurrents locaux d'une part, les termes de prestations tels qu'ils sont définis dans le contrat d'assistance d'autre part. Ainsi, les Vietnamiens expriment-ils parfois un doute très fort quant à la volonté réelle de l'ingénierie étrangère à partager son savoir-faire.

La relation au temps est différente entre les partenaires : à l'évidence, les temporalités ne sont pas les mêmes entre Vietnamiens et consultants

⁷ Les *Project Management Units* (PMU) sont chargées de représenter la maîtrise d'ouvrage lors des projets internationaux. Ils sont les interlocuteurs directs des consultants étrangers mobilisés sur ces projets.

étrangers, source inépuisable de conflit. L'action des institutions financières, figées dans des exigences chronologiques parfois irréalistes par rapport au rythme de décision des administrations autochtones, met parfois le bureau d'études étranger dans une position intenable.

La juste rémunération des prestations intellectuelles et la conscience de leur valeur ajoutée ne font pas encore partie de la culture dominante de l'administration vietnamienne. D'une part, l'incompréhension est souvent totale sur le niveau des honoraires perçus par les consultants étrangers (jusqu'à vingt fois celui de leurs homologues vietnamiens) ; d'autre part, les anciennes générations de décideurs ne sont pas toujours convaincues de l'intérêt de l'accumulation d'études, d'autant qu'objectivement, se succèdent aussi des expertises étrangères dont l'objectif implicite est de vendre en aval une technologie ou un projet (métro, station d'épuration, etc.). D'un point de vue occidental, un des paradoxes de la situation vietnamienne, et non des moindres, est que les études sont visiblement lues avec intérêt par les milieux technocratiques, et probablement utilisées dans les rivalités entre les administrations elles-mêmes.

Si chacun considère les désaccords comme normaux, les attitudes adoptées de part et d'autre conduisent à l'impasse. À cet égard, les affinités de la maîtrise d'ouvrage semblent aller vers les experts asiatiques, plus proches culturellement, ou en tout cas vers des nationalités réputées plus enclines à la souplesse d'esprit (réputation des Scandinaves).

Les désaccords sur les recommandations concernent souvent deux domaines. Les aspects technologiques ou techniques d'abord, les options proposées pouvant se heurter à la réglementation et aux procédures administratives existantes (eau potable par exemple), ou se voir opposer des arguments de type culturel (transports publics, aménagement de la voirie,...), ou même politique. Les options générales en matière de planification ensuite, les experts étrangers se montrant plus volontiers sensibles à la préservation du cadre urbain ancien, aux économies d'espace et à la minimisation des expropriations alors que les Vietnamiens visent à répondre d'abord à un besoin très clairement défini (par exemple fluidifier le trafic en agrandissant le gabarit des voies). Il est parfois reproché au consultant étranger de vouloir à tout prix « imposer » une solution technologique avancée (traitement des déchets, distribution d'eau), au bénéfice des industriels de son pays d'origine, conforme à ses propres expériences dans des pays tiers, mais inadaptée au contexte local.

Le cas des transports urbains

Deux types d'interventions sont menés par les consultants internationaux dans le domaine des transports au Viêt-nam : les études « ponctuelles » et les études « stratégiques ». Les premières portent sur une infrastructure particulière (réseau routier urbain, aéroport, pont, réseau ferroviaire interurbain à réhabiliter, etc.). Ces études sont essentiellement technico-économiques. L'articulation entre les parties « infrastructure » et « transport urbain » est très faible. Même si les études prennent en compte l'ensemble du système de transport, elles n'ont pas une vue d'ensemble sur ce que devrait être ce système à l'horizon qu'elles considèrent (date de mise en service de l'infrastructure) et des mesures qu'il faudrait prendre pour parvenir à tel ou tel système.

Le deuxième type d'interventions concerne les études essentiellement « stratégiques » qui prennent en compte l'ensemble du système de transport urbain et son devenir avec la préconisation des mesures pour atteindre tel ou tel objectif.

Il conviendrait ici de faire le point sur les recommandations avancées par les consultants et voir comment celles-ci ont été finalement acceptées par les décideurs politiques. Nous y reviendrons plus loin.

Les interventions

La physionomie offerte par les interventions concernant les transports urbains (donc hors infrastructures portuaires et aéroportuaires) est assez révélatrice.

Tout d'abord, Hanoi et Hô Chi Minh Ville concentrent l'écrasante majorité des initiatives recensées (38) alors que les villes moyennes n'en ont accueilli que 3 (en fait 5 : il faudrait y ajouter deux autres, non prises en compte dans la base actuelle)⁸. En fait, les priorités de l'aide dans le domaine des transports urbains ont jusqu'ici concerné les deux plus grandes métropoles, tandis que les efforts en province ont essentiellement visé le réseau routier ou « autoroutier », et les grandes infrastructures (tunnels, ponts), afin d'améliorer les communications avec et entre les villes moyennes

⁸ Interventions de Finnroad (Finlande) à Haiphong : étude de faisabilité pour la construction du pont RAO II (depuis 2000, financement du MAE finlandais), *design* détaillé et supervision des travaux pour la construction du pont de Binh (financement JBIC, mission réalisée de 2000 à 2004 avec le Japonais Chodai Co. Ltd et le Finlandais Kortes).

(voir notamment les projets relatifs au corridor Hanoi–Haiphong et au corridor Haiphong-Kunming).

Ensuite, on peut décomposer les interventions selon leur nature dans les deux villes principales (tableau 1).

**Tableau 1. Interventions des bureaux d'études transports.
Hanoi et Hô Chi Minh Ville**

Nature de l'intervention	Hanoi	HCMV	Total
Transports publics	11	6	17
Études spécifiques (pollution, etc.)	4	9	13
Plans directeurs et assimilés	2	3	5
Études/projets infrastructures	0	1	1
Autres	0	1	1
Total	17	20	37

Le dynamisme des projets d'infrastructures à Hô Chi Minh l'emporte, et l'on y retrouve d'ailleurs la grande ingénierie de réalisation anglo-saxonne traditionnelle, présente à travers Arup, Maunsell, et Louis Berger International. Les transports publics, en revanche, suscitent davantage d'études à Hanoi, même si les « projets de projets » redonnent à Hô Chi Minh Ville une nouvelle vigueur (on parle aussi de l'intervention de consultants russes).

Hanoi et Hô Chi Minh Ville totalisent autant d'interventions de consultants étrangers l'une que l'autre, soit 17 chacune (tableau 2). Les missions françaises et japonaises sont les plus nombreuses (21 sur un total de 34), mais le premier chiffre est grossi par la présence de deux organismes qui ne sont pas des bureaux d'études, Transdev et RATP International (respectivement deux interventions), sans parler des expertises CETE/CERTU mobilisées en 2003 à Hanoi. Par ailleurs, un projet français touche davantage l'éclairage que les transports. Ces éléments réduisent considérablement l'importance réelle de l'ingénierie française de transports : celle-ci se limite aux deux interventions de Systra et de la Semaly (transports publics), auxquelles il faut ajouter la mission du petit bureau d'études parisien Explicit⁹, confiée par l'Ademe et une intervention conjointe en ingénierie de Thales et, Coyne et Bellier pour la réhabilitation du pont Long Biên à Hanoi.

Une étude conduite par le BCEOM sur les transports dans le Centre Viêt-nam, quoique non spécifiquement urbaine, pourrait compenser

⁹ Appuyé par le laboratoire d'Économie des transports.

partiellement cette faible présence française, mais comme dans le cas de l'eau et des déchets, le bilan à l'actif de l'ingénierie française reste maigre.

À l'opposé, les interventions japonaises se caractérisent par un équilibre entre les prestations de planification générale, les études de faisabilité, le *design* détaillé, et la supervision de travaux. Elles démontrent, une fois de plus, l'intérêt de Tokyo pour le secteur des transports urbains en Asie de l'Est (Baye & Cusset, 1990).

Tableau 2. Interventions en ingénierie des transports selon le pays d'origine des consultants, 2000-2004

Pays	Hanoi	HCMV	Total
Japon	5	6	11
France	5	5	10
États-Unis	1	2	3
Royaume-Uni	1	2	3
Suède	3	0	3
Allemagne	2	0	2
Australie	0	2	2
Total	17	17	34

Le Japon est à l'origine de trois plans directeurs sur les cinq grandes études de planification générale identifiées sur la période dans les deux villes :

- *masterplan* de transport de Hô Chi Minh Ville pour 2010 (2002-2004) – Almec Corporation ;
- amélioration des transports à (1999-2002) – Arup Group (Hongkong) ;
- *masterplan* de Hanoi (1997) – Yachiyo Engineering Co. et Katahira & Engineers International ;
- étude de développement des transports à Hô Chi Minh Ville, horizon 2020 (1996-1998) – MVA Consultancy, Maunsell et Transport Research Laboratory ;
- étude générale de transport à Hanoi sur la base du *masterplan* de 1997 (1998) – Pacific Consultants International.

Les budgets en jeu, les implications sociales (prix des transports publics, relogement des populations, etc.) et économiques sont tels que les autorités vietnamiennes procèdent avec précaution en matière de transports. D'aucuns, parmi les consultants étrangers, estiment que l'accumulation d'études que l'on observe souvent dans ce domaine reflète aussi le souhait des organismes compétents de mieux comparer les options.

Les études réalisées sur les systèmes de transport

De 1990 à 2002 on compte au moins une quinzaine d'études sur le transport urbain pour les deux grandes villes du Viêt-nam dont six principales¹⁰. En dehors de l'étude réalisée dans le cadre du projet "*Vietnam Urban Transport Improvement*"¹¹, les autres études n'ont abouti à aucune réalisation concrète immédiatement après leur accomplissement, faute de moyens financiers. Cependant, certaines propositions essentielles ont finalement été reprises d'une manière ou d'une autre par les autorités dans la politique de transport urbain mise en œuvre dans les deux métropoles de Hanoi et Hô Chi Minh Ville. C'est un long processus d'imprégnation des mentalités vietnamiennes qui est réalisé à travers toutes ces études.

La plupart des options stratégiques ou mesures de politique proposées par les consultants étrangers ne sont pas nouvelles en elles-mêmes. Elles consistent souvent en une amélioration des options précédentes, parfois renforcée par des analyses techniques, une collecte de données mises à jour, etc. Le vrai problème semble-t-il était l'incapacité à mettre en œuvre des politiques de transports urbains efficaces sur le plan technique ou simplement un manque de moyens financiers.

Les transferts de savoir-faire et les actions de formation

Les interventions des consultants étrangers dans le secteur des transports donnent lieu de plus en plus à des transferts de savoir-faire sur différents plans à l'occasion, soit de la réalisation d'études approfondies, soit d'une action prolongée par la présence d'une équipe permanente. On mentionnera quelques exemples significatifs.

En 1977 MVA, en association avec Maunsel, a réalisé la première étude approfondie sur le système de transports d'Hô Chi Minh Ville tout en menant des activités de formation et de transferts de technologie. Au cours de l'étude, l'équipe vietnamienne composée de personnes venant de différents départements (Transports et travaux publics, Police de la route de Hô Chi Minh Ville, *Transport Development Strategy Institute* du ministère des Transports) a travaillé aux côtés des équipes de consultants étrangers. De plus, une série de voyages d'études dans plusieurs villes d'Asie ont été

¹⁰ "*The Ho Chi Minh City Transport Study*" par MVA, « Étude de faisabilité d'une ligne de transport en commun en site propre de Ben Thanh à Binh Tay » par SEMALY, "*The Master Plan of Urban Transport for Hanoi City in Vietnam*", "*Hanoi Urban Railway Feasibility Study*" par Dorsch Consult et l'étude la plus récente, "*HCM Urban Transport Master Plan and Feasibility Study* (HOUTRANS)".

¹¹ Avec ARUP Hongkong comme consultant et la Banque mondiale comme financeur.

organisées. Elle a pu constater la façon dont d'autres villes asiatiques affrontent les problèmes de transports, et anticiper les conséquences des décisions à prendre à Hô Chi Minh Ville.

Les experts de MVA dépêchés par la maison mère ont organisé des séminaires en lien avec l'équipe vietnamienne. Certains cadres sélectionnés par le TPWS ont aussi été formés par MVA et le TRL (*Transport Research Laboratory*) au Royaume-Uni. Ainsi, deux techniciens du TPWS ont suivi un cours formel à l'Université de Southampton. Enfin, le personnel du TDSI et TPWS a été formé à l'utilisation du modèle de planification de transport. Il serait d'ailleurs primordial que le personnel du TPWS continue à se perfectionner et à utiliser ces outils de manière permanente. Cependant, les insuffisances organisationnelles et financières de l'administration de HÔ CHI MINH VILLE ont conduit à un usage inefficace du logiciel et du matériel technique fourni par MVA¹². On a observé le même problème dans le cas de logiciels installés par des experts étrangers pour la gestion des réseaux de transport collectifs reposant sur la collecte de données en temps réel.

Plus récemment, l'équipe HOUTRANS¹³ à Hô Chi Minh Ville, réunissant des experts étrangers de diverses nationalités, et coordonnée par le consultant japonais ALMEC, conduit à des actions de formation et de transfert de savoir-faire.

Le consultant britannique ARUP (bureau de Hongkong)

ARUP a joué un rôle majeur dans l'amélioration actuelle de la circulation à Hô Chi Minh Ville et à Hanoi dans le cadre du projet « *Vietnam Urban Transport Improvement* » (2000-2004). Il a mis en place des mesures assez efficaces sans pour autant nécessiter une dépense importante : ainsi la canalisation des rues dans les districts centraux avec la transformation de plusieurs rues à double sens en rues à sens unique. Cette mesure a amélioré la circulation, en particulier au carrefour Bay Hiên, l'un des plus importants de la ville. Les succès rencontrés ont incité le Service des Transports et des Travaux Publics à étendre la mise en sens unique à d'autres rues de la capitale : *Nguyễn Kiêm, Xo Viêt Nghe Tinh* (sur une partie)¹⁴.

Avant l'intervention d'ARUP, Hô Chi Minh Ville avait seulement quelques rues à sens unique. Au départ, le consultant a rencontré de

¹² Entretien avec Vu Kiên Thiêt et Lê Qua.

¹³ *HCM Urban Transport Master Plan and Feasibility Study* (HOUTRANS). L'équipe d'études, animée par des experts de la JICA, est basée au sein du TDSI South (*Transport Development Strategy Institute in the South*). C'est le consultant japonais ALMEC, qui intervient depuis de nombreuses années en Asie, qui a la responsabilité de l'ensemble.

¹⁴ Entretien avec Vu Kiên Thiêt.

nombreuses oppositions de la part des commerçants riverains des rues concernées et des usagers des transports individuels toujours à la recherche du plus court chemin. Finalement, après un certain temps, les habitants ont accepté les sens uniques, comprenant qu'il est moins important d'allonger son parcours que de bénéficier ainsi d'une plus grande fluidité de la circulation et d'une sécurité routière améliorée.

La restructuration et la dynamisation des réseaux de bus à Hanoi et Hô Chi Minh Ville

Depuis le milieu des années 1990, plusieurs études et propositions ont été faites par les consultants internationaux pour revitaliser le système de transports collectifs à Hanoi et Hô Chi Minh Ville, système qui continuait à périlcliter dans les années postérieures au *Doi Moi*.

À Hanoi, les principales mesures prises concernent la création de lignes pilotes, celle de voies réservées aux bus, la mise en place de tarifs mieux étudiés avec des abonnements attractifs, l'amélioration de la qualité de service. À Hô Chi Minh Ville, une politique comparable a été adoptée un peu plus tard avec des résultats aussi encourageants.

SEMALY (France) et ALMEC (Japon)

SEMALY est le premier consultant étranger à avoir préconisé des couloirs réservés au Viêt-nam : un couloir pour le bus, puis pour le tramway sur l'avenue *Trân Hung Dao*. Les responsables des transports urbains à Hô Chi Minh Ville étaient d'accord pour cette proposition mais le montant des investissements nécessaires dépassant la capacité de financement de la ville à l'époque, le Comité populaire n'a pas donné suite à cette préconisation. Plus récemment, cette idée a été reprise par ALMEC dans le cadre de son projet de mise à l'essai de mesures (*Policy Test Project*) d'août 2003 à octobre 2003 lequel fait partie intégrante du plan directeur des transports pour Hô Chi Minh Ville (HOUTRANS) en 2004 et sera poursuivie par les autorités vietnamiennes. Les objectifs de HOUTRANS sont multiples. En premier lieu, définir une stratégie à long terme pour une meilleure mobilité des habitants de cette région urbaine avec l'élaboration d'un *master plan* aux horizons 2010 et 2020 ; ensuite définir un plan d'action pour 2005 sur la base du plan directeur et réaliser des études de faisabilité pour les projets prioritaires.



Figure 6. Voie de bus à Hô Chi Minh Ville et à Hanoi

Sources : Newsletter n° 3 HOUTRANS, et *Việt-nam News*

Pendant la période d'essai, un certain nombre de mesures de gestion du trafic ont été mises en place par les autorités vietnamiennes sur l'avenue Trần Hưng Đạo pour une meilleure performance du service de la ligne 1. Il s'agit de l'interdiction de stationnement sur la chaussée, de l'obligation pour les cyclistes de tourner à gauche en deux étapes, du marquage du point central (*center point marking*) et de l'aménagement d'une voie prioritaire pour le bus¹⁵. L'enquête d'ALMEC auprès des riverains de l'avenue après la mise à l'essai de ces mesures a montré un niveau élevé d'acceptation publique. En parallèle aux mesures de gestion du trafic, de nouveaux bus à grande capacité (80 places) avec climatisation sont utilisés pour remplacer les bus en usage. Les autres indicateurs de performance sont également améliorés, notamment avec une amplitude horaire de fonctionnement des bus plus longue, de 4 h 30 à 21 h 30. Les usagers du bus observent des améliorations dans l'offre et la qualité de service des transports par bus. Ainsi, plus de 70 % des passagers enquêtés apprécient la période de service, la ponctualité, le confort à bord et la sécurité. Depuis la mise en œuvre du projet, la fréquentation journalière moyenne a sensiblement augmenté, de 8 300 passagers en juillet 2003 (avant la mise en œuvre du projet) à 15 700 passagers en octobre 2003¹⁶.

Dans la ligne de la préconisation de Dorsch Consult, on mentionnera ici le « *Hanoi Urban Transport Development Project* » initié par le Comité populaire de Hanoi. Un des volets importants de ce projet de 125 millions de dollars, financé en majeure partie par la Banque mondiale, est la mise en place de lignes de bus en site propre¹⁷. Les autorités de Hanoi ont ainsi récemment ouvert une voie réservée au bus longue de 4,2 km allant de (Nga Tu So à Ha Dong), et empruntée par 10 lignes de bus en totalité ou en partie.

¹⁵ Interview de Shizuo Iwata, directeur d'ALMEC, à la télévision de Hô Chi Minh Ville, le 12/09/2003.

¹⁶ Newsletter n° 3 de HOUTRANS.

¹⁷ *Hanoi Urban Transport Project. Concept note for proposed GEF operation*, 25 p., www.gefweb.org.

La restriction de l'usage des transports privés motorisés

Plusieurs consultants, dans leur diagnostic sur le système de transport, estiment que la motorisation croissante des citadins ne peut être poursuivie à ce rythme et qu'elle entraîne des coûts sociaux et privés de plus en plus élevés tout en rendant de plus en plus difficile le report vers des transports collectifs encore peu performants.

Yachiyo Engineering, consultant japonais, chargé en 1995-1997 d'élaborer un plan directeur pour le transport urbain à Hanoi, et de réaliser des études de faisabilité pour les projets prioritaires recommandait la restriction de l'usage des voitures particulières bien que l'on n'en dénombrait que 6 pour 1 000 habitants en 1995. Un dispositif de type *Area Licensing System* (péage urbain de type singapourien) a été proposé dans l'Ancien quartier et le Quartier français. Selon ce consultant, la construction des parcs de stationnement devrait également être limitée si les autorités ne veulent pas connaître des problèmes de congestion dans les districts centraux.

En 1996, MVA est le premier consultant étranger à Hô Chi Minh Ville à aborder la question de la restriction de l'usage des deux-roues à moteur dans certaines zones centrales de la ville. Bien que les propositions n'aient pas été prises en considération par le Comité populaire à ce moment-là, ce dernier a commencé à restreindre la circulation des deux-roues à moteur en octobre 2002.

De fait, ces mesures n'ont pas été appliquées immédiatement après l'achèvement des études. Les recommandations des consultants passent par un processus de « percolation » parfois long. Il n'est pas facile d'introduire une mesure pour des citadins qui exigent le droit de se déplacer plus facilement pour gagner leur vie. Malgré la congestion croissante et la progression des accidents de la circulation, on n'atteint pas encore un degré d'inacceptabilité assez élevé pour que les mesures restrictives ne rencontrent pas des oppositions dans la population. La propriété d'une motocyclette, jusqu'alors symbole de statut ou de richesse, est désormais un moyen de déplacement commode pour gagner sa vie. Au départ, les autorités n'ont pas osé prendre des mesures impopulaires. Mais après la progression spectaculaire du parc de véhicules motorisés, notamment des motocyclettes en 2002, le ministère des Transports puis, les départements « Transport et travaux publics » des deux métropoles ont annoncé par voie de presse des mesures restrictives qui sont entrées réellement en application en 2003.

Quels systèmes de transport collectif de masse ?

Tous les consultants n'ont pas la même approche dans ce domaine. Dorsch Consult (Allemagne, groupe Egis), sollicité pour l'élaboration d'une stratégie de développement du transport ferroviaire urbain à Hanoi, a fortement recommandé le développement du BRT (*Bus Rapid Transit*), ou transport collectif par bus en site propre, alors que les Vietnamiens, des pouvoirs publics aux habitants, n'envisagent le plus souvent que le métro lourd dans l'avenir pour Hanoi et Hô Chi Minh Ville. Selon ce consultant, au lieu d'investir dans une ligne de rail lourd qui transporte 108 500 passagers par jour mais qui coûte environ 298 millions de dollars américains, on peut investir le même montant dans le développement de 7 ou 8 lignes de bus en site propre réparties dans toute la ville.

Après avoir encouragé la population à utiliser de plus en plus le bus et observé une fréquentation croissante du réseau, il devrait être beaucoup plus facile d'assurer la viabilité d'un système de transport de masse basé sur le rail avec un niveau élevé de certitude indispensable (dicté par l'investissement intensif en capital exigé pour un tel système).

L'introduction, sans étape intermédiaire, d'un système de transport ferroviaire urbain de masse risque de ne pas atteindre un niveau de fréquentation suffisant et d'être un fardeau financier élevé pour les autorités vietnamiennes et les investisseurs potentiels, avec une dette financière importante résultant de coûts d'exploitation et d'entretien intensif de systèmes ferroviaires insuffisamment couverts par les recettes tarifaires. Yachiyo, mentionné plus haut, recommande la construction d'un métro lourd mais à condition que le projet soit économiquement et financièrement viable. Il rejoint ainsi Dorsch Consult qui a fait une étude sur le rail urbain pour Hanoi. Pour Systra également, chargé depuis fin 2004 d'une étude de faisabilité d'un tramway à Hanoi, le métro lourd est une option à considérer à long terme alors que le métro léger constitue sans doute une première étape dans la mise en place de transport urbain guidé sur rail.

On observe cependant que les programmes de développement du transport de masse ne suffisent pas à changer la préférence des habitants pour le transport individuel d'autant que celui-ci a un coût extrêmement faible vu que les usagers de la voirie ne paient pas le vrai coût social généré par leur mobilité.

Un consultant indépendant allemand à Hanoi

Un expert allemand, détaché depuis 1999 et pour plusieurs années au sein d'une division opérationnelle¹⁸ du TPWS (département des Transports et des Travaux Publics) chargée des transports collectifs notamment, a eu un rôle capital et décisif dans le renouveau du réseau de transports collectifs de Hanoi.

Dès son arrivée, il a proposé à trois compagnies de relancer les transports collectifs. Seule la Compagnie du tramway, dont le directeur est jeune, a relevé le défi : une opération pilote a été menée sur la ligne 32 dont on a notamment augmenté l'amplitude horaire. Les autres compagnies de transport ont estimé que c'était un grand gaspillage de prolonger le temps de service jusqu'à 21 heures, que le bus transporterait le vent au lieu de personnes et qu'elles ne pouvaient pas en assumer les conséquences financières.

« Je pense qu'il ne sert pas à rien d'entreprendre une réforme radicale. Il vaut mieux commencer par faire bon usage du matériel roulant disponible. Au lieu de faire de nouveaux investissements, il faut augmenter la fréquence du bus » a préconisé cet expert. Il a donc pris des initiatives « spectaculaires » en mettant à l'essai la ligne 32 avec 12 bus anciens seulement mais qui assurent une fréquence de passage toutes les 10 minutes et un horaire de service de 5 heures à 21 heures avec une tarification attractive. Sur cette ligne-pilote, un arrêt secondaire a été remplacé par un arrêt devant une université. Les étudiants ont bien apprécié ce changement en achetant 60 % des tickets mensuels. On a vendu 4 000 tickets mensuels par rapport à 500 tickets avant le changement.

La première ligne de pilote de bus lancée avec succès à l'initiative de ce consultant a bénéficié d'un large soutien du Comité populaire de Hanoi, de la collaboration du directeur de la Compagnie du tramway, et de plusieurs de ses collègues. Après ce premier succès de la ligne-pilote, le consultant a ensuite été sollicité pour améliorer la qualité de service de la ligne 22 exploitée par la Compagnie de Bus 10/10. Actuellement il poursuit son activité d'assistance et de conseil auprès du MOCPT de Hanoi.

De l'entretien accordé par un responsable du MOCPT dans le cadre de notre recherche, on peut extraire ce passage significatif : *« ...Il nous a transmis le désir de relancer le transport public. C'est lui qui a mis le transport public par autobus sur la bonne piste. Il a tout seul mobilisé l'appui des ONG et du gouvernement allemand à l'organisation d'une série de colloques sur le transport public afin de sensibiliser les spécialistes du transport et les gestionnaires de la ville à la nécessité de relancer les*

¹⁸ Il s'agit de MOCPT Hanoi (Management and Operation Center for Public Transport).

transports collectifs par bus. Il a aussi joué un rôle très important dans l'obtention du financement d'un million d'euro (de 08/2002 à 08/2004) par l'Union européenne pour le projet 'Improving Urban Public Transport in Hanoi through 3 Model Bus Lines'. C'est sa contribution tangible que l'on peut chiffrer, mais sa matière grise, son expertise, et l'enthousiasme qu'il a apporté à Hanoi sont inestimables. Nous décidons de l'inviter à continuer son travail en tant que consultant pour Hanoi jusqu'à la fin de ce projet »¹⁹.

La prise en compte des recommandations des experts étrangers dans des politiques de transports urbains

Au vu des entretiens et rencontres avec les responsables vietnamiens du transport urbain, il ne semble pas y avoir un lien direct entre les mesures de politique de transport prises dans les deux métropoles du Viêt-nam et les préconisations exprimées dans leurs rapports d'expertise. Cependant on peut affirmer que l'expertise étrangère est prise en compte dans les politiques de transport urbain de façon indirecte ou implicite à écouter les discours et à lire dans la presse les interviews des autorités en charge des transports. Bien plus, le redressement des réseaux de transport de bus à Hanoi et Hô Chi Minh Ville, les actions visant à contrôler les deux roues depuis le début des années 2000 illustrent de façon frappante les changements d'attitude des autorités vietnamiennes au niveau tant national que local dans la définition de politiques de transport largement impulsées par les interventions successives des consultants depuis plusieurs années.

Le cas du transport en commun en site propre à Hô Chi Minh Ville est une bonne illustration. Au début, les décideurs n'ont pas pu faire autrement que de « stocker » les recommandations pour des raisons financières. Puis avec le financement JICA, ils ont approuvé la mise en œuvre de l'idée du consultant.

Bien que les décideurs politiques n'aient sans doute pas assez de temps pour lire les rapports d'expertise, les responsables au sein du département des Transports et travaux publics (TPWS) des deux villes, qui sont leurs conseillers dans l'élaboration des politiques, sont très attentifs à ce que disent les consultants. C'est le cas du directeur actuel du TPWS de Hô Chi Minh Ville. Pendant les mois d'août à novembre 2004, par exemple, il s'est montré très ferme à propos de l'application des mesures restrictives. Pour convaincre le Conseil populaire sur les mesures les plus révolutionnaires comme le péage urbain, il a cité les conclusions des experts japonais : « *on n'aura plus d'espace à Hô Chi Minh Ville pour y circuler si le parc des motocyclettes dépasse 2,5 millions et le nombre d'automobiles ne cesse pas de*

¹⁹ Cité par *Tuoi Trê* (Jeunesse) du dimanche 08/12/2002.

s'accroître »²⁰. Cependant, afin de limiter l'impopularité des mesures à prendre, il préconise un sondage d'opinion auprès de 10 000 personnes comme un préalable indispensable.

En fait, non seulement le ministère des Transports et les bureaux d'études sous sa tutelle comme TDSI North et TDSI South, mais aussi la plupart des responsables des services techniques au sein des deux municipalités expriment dans la presse leur accord sur la restriction des motocyclettes et de la voiture particulière. Ils partagent tous l'idée qu'il n'est pas juste de restreindre seulement le deux-roues à moteur et de laisser la voiture particulière continuer à circuler. Pourtant, les Conseils populaires des deux municipalités, notamment celui de Hô Chi Minh Ville²¹, n'acceptent pas ces mesures restrictives envers les motocyclettes. Selon ces derniers, la motocyclette est un mode de déplacement indispensable à la majorité de la population pour gagner sa vie. Concernant la restriction de l'automobile, les Conseils doivent suivre les directives du gouvernement. Mais quel est le point de vue du gouvernement sur la question ?

Le vice-premier ministre, lors du discours d'ouverture d'une usine de construction automobile en 2003, considérait comme inacceptable le fait qu'un pays de près de 100 millions d'habitants n'ait pas une industrie automobile : « *Le développement de cette industrie permettra de développer l'industrie mécanique* »²². Ce qui est paradoxal, c'est que lui-même s'était prononcé vers la fin 2002 pour un certain nombre de mesures, dont la restriction des deux-roues à moteur, pour faire face à la croissance rapide des encombrements et des accidents de la route.

Pour conclure, il est clair que l'expertise étrangère a été prise en compte, au moins en partie, dans les politiques de transport urbain. Mais il est dommage qu'il n'y ait pas de convergence des attitudes sur ce que doit être le système de transport urbain dans les deux grandes villes.

Les experts internationaux et vietnamiens ont toujours parlé des mesures à prendre pour décourager l'usage excessif des modes individuels, y compris les mesures fiscales. Face à des situations critiques de transport urbain dans les grandes villes vietnamiennes, les décideurs vietnamiens ont réagi. Pourtant, leur réaction ne se traduit pas encore en une transformation favorable du système. La plupart des responsables du transport urbain sont convaincus de la nécessité de la restriction d'usage des modes individuels. Les vrais décideurs n'osent pourtant pas prendre des mesures impopulaires.

²⁰ Quotidien *Tuoi Trê* (Jeunesse) : « Quand restreindre les deux roues à moteur ? », 05/08/2004.

²¹ Dans la 11^e séance du Conseil populaire du 21/06/2004, le Conseil a rejeté une proposition du service des Transports et travaux publics selon laquelle Hô Chi Minh Ville doit limiter le parc de motocyclettes à 2,6 millions et 145 000 voitures particulières en 2005.

²² Selon *Vietnam Economic Times*, du 20/06/2003.

D'ailleurs, ces derniers se trouvent tiraillés entre le développement du transport collectif et celui de l'industrie de la motocyclette et de l'industrie automobile. Une politique de transport éclairée et volontariste sera donc indispensable pour entraîner un changement d'attitude des habitants, au moins en faveur des modes de transports publics.

La perspective d'un système de transport urbain *durable* à Hô Chi Minh Ville, Hanoi et dans les autres grandes villes vietnamiennes dépend d'orientations claires et d'engagements fermes à la fois du gouvernement et des autorités municipales.

Conclusion

Une chose est claire : au Viêt-nam, la thèse du transfert de « modèles » par les consultants internationaux n'est pas pertinente.

En dépit de toutes les vertus qu'on lui prête localement, le rôle du consultant étranger y reste limité. D'une part sa présence est largement conditionnée par les règles du jeu imposées par les bailleurs de fonds ; elle est donc peut-être parfois davantage « tolérée » plutôt que fondamentalement désirée par ses interlocuteurs locaux. D'autre part, du point de vue vietnamien, son rôle est moins d'apporter la bonne solution que de proposer des options « claires » et très argumentées : compte tenu des difficultés à obtenir des données et de la différence de temporalités entre expertises et systèmes de décision publics, les risques de frustrations des consultants étrangers sont réels, surtout si ceux-ci imaginent initialement susciter la mise en œuvre d'un projet particulier.

Les attentes des Vietnamiens et des consultants étrangers les uns par rapport aux autres ne coïncident pas toujours, loin de là. Du coup, il faut de solides assises pour se maintenir sur un marché dynamique mais exigeant en compétences, en temps et en patience. Si, manifestement, la connaissance préalable du Viêt-nam par les consultants internationaux est trop lacunaire pour leur éviter déceptions et fausses manœuvres, il est non moins clair que font défaut, côté vietnamien, la compréhension des rationalités du secteur de l'ingénierie, et une véritable capitalisation partagée des résultats des multiples missions réalisées sur place.

Considérant les enjeux énormes de l'urbanisation au Viêt-nam, les besoins d'expertise et les atouts de ce pays, la question de l'ingénierie – et les interrogations culturelles profondes qu'elle suscite – devraient être l'objet d'initiatives plus hardies des acteurs publics de la coopération en matière de

formation, d'aide à la capitalisation d'expériences, et de soutien institutionnel à la maîtrise d'ouvrage.

Mais au-delà du Viêt-nam, quels enseignements tirer, à portée plus générale, sur l'intérêt de l'approche développée ici pour d'autres pays ?

Dans le cadre du PRUD, notre équipe a également pu mener une recherche, moins approfondie il est vrai, sur le Cambodge. Le Viêt-nam et le Cambodge en sont à des étapes différentes de leur relation à l'ingénierie étrangère associée aux projets urbains. Le premier formule des exigences fortes, et cherche véritablement les voies de transferts de savoir-faire et de renforcement de son ingénierie locale ; le cheminement n'est pas facile, mais la voie est tracée. Le second connaît encore une véritable dépendance, liée presque entièrement au volume et aux modalités de l'aide. Les ONG ont joué un rôle considérable dans l'accompagnement international du relèvement du Cambodge du début des années 1990 ; et aujourd'hui plusieurs se positionnent sur le champ de l'expertise urbaine à travers des projets à priorité sociale. Depuis une dizaine d'années cependant, les bureaux d'études ont progressivement imposé une présence significative. Sur la période 1990-2004, la domination numérique des Japonais et des Français correspond à l'importance de l'aide bilatérale de Tokyo et de Paris, très supérieure à celle des autres pays. L'expertise cambodgienne autochtone sous la forme de cabinets d'études est embryonnaire, et il n'existe pas de secteur d'ingénierie locale, structuré comme au Viêt-nam, en Thaïlande ou aux Philippines, ni aucune association de consultants... Pour répondre à la nécessité de s'associer à un partenaire local, se créent sur des bases très flexibles des groupements mixtes de consultants, allogènes/indigènes. Ces consortiums associent souvent un ou deux experts cambodgiens reconnus pour leurs compétences, et un ou plusieurs juniors chargés par exemple de conduire des enquêtes. Le rôle du partenaire local peut se limiter à faciliter les relations avec les pouvoirs publics, et au *lobbying*.

L'histoire de l'expertise urbaine cambodgienne depuis 1993 entre probablement tout juste dans une deuxième phase, de renaissance, suite à l'omniprésence des consultants étrangers. L'émergence d'une troisième phase, dans cinq ou dix ans, avec un secteur local de l'ingénierie véritablement constitué, restera probablement plus qu'ailleurs marquée par les influences professionnelles étrangères. Nonobstant, les mêmes modalités d'approche de l'ingénierie semblent opérationnelles dans les deux cas, et ouvrent un champ d'observation et d'analyse pour d'autres pays et d'autres secteurs (énergie, infrastructures portuaires et aéroportuaires, aménagement).

Au Cambodge, comme au Laos, des investigations de base au moins aussi complètes que celles réalisées par notre équipe au Viêt-nam pourraient être conduites. Dans une optique régionale, et sur la base des acquis du PRUD, une initiative sur les trois pays pourrait s'appuyer sur le réseau de recherche mis en place grâce au programme et sur la coopération active des

agences d'aide au développement. La Chine se prêterait tout autant à ce type d'exercice, dans les principales métropoles au moins, encore qu'elle en soit à un autre stade de l'évolution de son ingénierie (il conviendrait d'ailleurs de distinguer les situations suivant les provinces). De même d'autres pays, aujourd'hui un peu délaissés par les programmes de recherche français : les Philippines, l'Indonésie, la Thaïlande, et la Malaisie.

Les dynamiques urbaines à l'œuvre dans l'ensemble de la zone Asie Pacifique affichent de fortes similitudes, en particulier lorsqu'il s'agit des projets d'infrastructures et d'environnement (Baye, 1997) : par delà les inévitables particularismes nationaux, une analyse de l'ingénierie utile aux stratégies de coopération, pourra probablement s'appuyer sur une méthode d'approche reproductible sur chaque terrain. Restent les autres régions, y compris les pays d'Asie du Sud, d'Afrique, d'Amérique Latine, du Moyen-Orient et d'Asie Centrale : il convient d'être très prudent quant à l'intérêt des conclusions tirées ici pour des régions culturellement très différentes, où les mécanismes de l'aide à l'œuvre ne sont pas nécessairement comparables. Il est toutefois peu probable que la question de l'ingénierie s'y révèle moins pertinente pour la recherche et la coopération urbaines qu'en Asie du Sud-Est.

Références

Ouvrages et articles sur l'expertise, les consultants, leurs marchés

- BAYE Éric, CUSSET Jean-Michel, 1990, Stratégie et marché des consultants aux Philippines et en Indonésie : le cas des transports urbains. Ministère de l'Équipement et des transports.
- BAYE Éric, CUSSET Jean-Michel, 1992, Les consultants dans le secteur des transports urbains en Asie du Sud-Est : cas des Philippines et de l'Indonésie. *In* Mobilité et transports dans les villes en développement. Transferts de modèles et échanges économiques Nord-Sud. Paris : L'Harmattan.
- BAYE Éric, LORRAIN Dominique, 1997, Le développement des infrastructures dans la zone Asie-Pacifique : mythes et réalités. *2001 plus...*, n° 39 [publication du ministère de l'Équipement et des transports (DRAST/CPVS), juillet 1996].

- BAYE Éric, DEBIZET Gérard, 2001, Des nouvelles problématiques urbaines à l'innovation de l'expertise transport : mise en parallèle et convergence avec trois pays européens : France, Allemagne, Royaume-Uni. Recherche conduite dans le cadre du Predit, Ministère de l'Équipement et des transports.
- DICK Howard W., RIMMER Peter, 1988, Urban public transport in Southeast Asia: a case study of technological imperialism?. *International Journal of Transport Economics*, June, p. 177-196.
- GODARD Xavier, CUSSET Jean-Michel, avec la collaboration de SCHMITT Matthias, 1996, Les termes d'une politique de transport urbain au Viêt-nam dans le contexte de la transition. Colloque AUPELF/UREF sur Développement et transition vers l'économie de marché, Hanoi, 5-6/12/1996.
- MOLT Walter, 2002, The transformation of public transport in Hanoi. In IMV, Regards croisés sur Hanoi. Transition, spécificité urbaine et choix de développement. Actes de séminaire, p. 131-138.
- RIMMER Peter, 1988, The internationalization of engineering consultancies: Problem of breaking into the club. *Environment and Planning, A*, vol. 20, p. 761-788.

Rapports de consultants

- CONTRANS, MARITERM, 1993, Urban transport in Hanoi. Diagnostic Study 1993. Hanoi: SIDA, Hanoi People's Committee, 122 p.
- CONTRANS, 1994, Urban transport in Hanoi. Diagnostic Study 1993. Executive summary.
- CONSTRANS, 1995, Vietnam urban transport assistance project. Hanoi: SIDA.
- Ho Chi Minh City Transport Study, Draft final report. Viêt-nam DFID-MVA, 1998.
- HOUTRANS, ALMEC Corporation, 2004, Study on urban transport master plan and feasibility study in HCM Metropolitan Area, Draft final report.
- JBIC, 1999, Urban public transportation in Vietnam. Improving Regulatory Framework. Research Paper n° 4.
- RATP International, 1999, Le défi du transport collectif de Hô Chi Minh Ville. Le Projet "Saigon Métro", non publié.
- SEMALY, TDSI South, 1998, Étude de faisabilité d'une ligne de TCSP de Ben Thanh à Binh Tay. Rapport économique, non publié.
- SYSTRA, 2004, Étude de faisabilité d'une ligne pilote de tramway à Hanoi.

- Technical University Dresden, 1997, Pre-feasibility study: Construction and reinforcement of the rail transit systems in HCMC by the year 2020, Summary, non publié.
- TEWETT-TDSI South, 2003, Résumé de l'étude de faisabilité pour le projet de 2 lignes de métro prioritaires de Hô Chi Minh Ville, non publié, 10 p.
- Thalès-SARECO, 2004, Étude des transports intégrés et durables à Hanoi. Étude initiée par la coopération entre la Région Ile de France et le Comité Populaire de Hanoi, financement du Fonds français pour l'environnement mondial.
- World Bank, 1998, Ho Chi Minh City urban transport improvement project. Project Appraisal Document. Washington D.C.
- YACHIYO-JICA, 1997, The Master Plan of urban transport for Hanoi City in Vietnam. Tokyo.

Colloques et séminaires (actes de colloque)

- Actes de colloque (en vietnamien) « Les deux-roues à moteur : responsable de la congestion et des accidents routiers - État des lieux et Solutions » organisé à Hô Chi Minh Ville le 14/11/2002 par le Journal *Le Travailleur*.
- Actes du Colloque International « Les transports du XXI^e siècle ». Hô Chi Minh_Ville, 20-21/04/2000.
- Colloque franco-vietnamien « Transports urbains », organisé par UBIFRANCE et la mission économique de l'ambassade de France. Hô Chi Minh Ville, 24 octobre 2003.
- “Conference on Solutions for Public Transportation in Hanoi Capital”, 2000, organisée par Hanoi Foreign Affairs Department, Transport & Urban Public Works Service, et Siemens AG. Hanoi, 13/12/2000.
- « Les expériences du Japon de la création d'un fonds de développement du réseau routier et les mesures de la sécurité routière », TDSI South/JICA, 28/02/2003.
- HCMC Department of Planning and Investment, 2001, Urban public transport in HCMC. Ho Chi Minh City, 14/09/2001.
- “Seminar on mass transit development strategy in Ho Chi Minh City” organisé par TDSI-JTCA. Ho Chi Minh City, 16/10/2000.
- “The Seminar on urban and public transport development in Hanoi City” organised by JTCA. Hanoi, 25/02/2003.
- « Transports et environnement à Hô Chi Minh Ville : du diagnostic à l'action ». TPWS-DOSTE. Hô Chi Minh Ville, 14-15/05/2002.

Summary

A two-year investigation work jointly conducted by French and Vietnamese teams has focused on activities of foreign technical consulting/engineering firms involved in urban infrastructure projects in Hanoi, Ho Chi Minh. Infrastructure sectors encompassed were essentially water and waste water, urban solid wastes, transportation and related infrastructure.

A large number of interviews were conducted with local and foreign experts (including 27 high ranked Vietnamese officials from central and local administrations). A recording process has been organised to register involvement of foreign consultants in urban infrastructure projects – with related financial from international donors – since the early 90's.

As for results, more than 130 foreign consulting companies were identified as involved in more than 250 missions. This has paved the way for a retrospective analysis according to nationalities, sectors and size, characteristics of companies concerned. It has also led to better clarify their motivations, and to highlight hopes and problems related to partnerships with local consultants, made compulsory by international aid procedures. To this respect, investigations have permitted a classification of Vietnamese “urban” engineering sector companies according to their status and origin. Effective mechanisms of transfers of skills and know-how between foreign consultants and their local colleagues have also been considered. The research, and particularly results of interviews with stakeholders, also sharply questions the bridge made by some scholars between international consultants and transfers of urban infrastructure models to developing countries. To this regard, the Vietnamese context reveals rather that consultants limit their role to formulating technical options with a poor influence on local decision processes. Actually, relations between foreign experts and Vietnamese authorities are sometimes much more harsh than initially expected by the parties. This does not mean that foreign recommendations are not followed, but only after a real re-appropriation of reports outcomes by Vietnamese authorities. The ability of consultants to transfer their skills (compliance with international professional standards, analytic methods, use of modelling, etc.) to local experts is strongly expressed by the Vietnamese authorities. Hence, this does not only depend on foreign consultants since clear procedures related to international aid projects are still lacking to make such transfers easier.

One major stake in the next decade being capacities of Vietnam to develop a consulting sector capable to match with urban stakes, foreign aid agencies could usefully co-ordinate their efforts to better analyse the efficiency of all engineering activities in these countries; would they do so,

they will opportunely meet with the growing concerns of Vietnamese authorities about the future of their national knowledge-based intensive sector in urban management.

Le rôle de la société civile dans la gestion environnementale urbaine¹

René PARENTEAU
NGUYỄN Quốc Thông

Toutes les agences de coopération internationale font la promotion de la participation du public et affirment la nécessaire mobilisation de la société civile dans la gestion environnementale urbaine. La Banque mondiale se fait l'un des grands promoteurs de cette approche qu'elle désigne sous le vocable de bonne gouvernance urbaine (World Bank, 1999).

En fait tous adoptent très étroitement les principes mis en avant par l'Agenda 21 (Conférence de Rio en 1992). Ces principes soutiennent la décentralisation des responsabilités en matière de gestion environnementale vers les gouvernements locaux, la nécessité pour ces gouvernements d'associer la population, de travailler en partenariat avec le secteur privé, les secteurs associatifs et communautaires. La majorité des programmes favorisent donc le développement des capacités de ces acteurs, le transfert de pouvoirs réels vers eux. Mais ces principes supposent que la société civile est organisée et qu'elle compte des acteurs indépendants des gouvernements qui peuvent devenir ses partenaires.

L'objectif de notre recherche était d'étudier le rôle de la société civile vietnamienne dans la gestion environnementale urbaine, à l'occasion de dossiers environnementaux concrets, pour évaluer les rapprochements et les

¹ Ce travail est le fruit d'une équipe constituée de René Parenteau, Nguyễn Quốc Thông, Trình Duy Luan, Nguyễn Huu Minh, Pascal Lavoie, Phạm Khanh Toan, Vũ An Khanh, Ngô Anh Dao, Nguyễn Trọng Phương. Les auteurs remercient les uns et les autres pour leurs idées qu'ils se sont efforcés de transcrire ici.

distanciements entre les organisations de base de la société vietnamienne (Comités populaires, associations patriotiques, organisations de masse) et ce que nous appelons couramment les ONG (*est-ce qu'on développe ce sigle ici ?*). Ces dossiers devaient illustrer trois types de mobilisation de la société civile à l'occasion de pratiques de gestion environnementale urbaine : la planification et la gestion environnementales urbaines, la fourniture de services environnementaux urbains et la gestion de conflits environnementaux.

Globalement, c'est sous le parapluie du concept de gouvernance que se fait la construction théorique. La gouvernance désigne un contexte sociopolitique général où s'inscrivent les relations entre les gouvernements et la société civile dans une perspective de renforcement des capacités locales pour une gestion décentralisée. La société civile inclut le secteur privé, mais, dans les stratégies politiques actuelles, principalement les organisations communautaires de base (OCB).

L'étape suivante consiste à reconnaître ces organisations, à développer leurs capacités et à leur donner du pouvoir. Le développement des capacités vise à assurer la construction d'institutions locales nouvelles efficaces et démocratiques pour supporter le développement durable des communautés dans la direction des objectifs nationaux. On attend des OCB un renversement de l'évaluation des besoins pour établir l'offre de services urbains en procédant d'abord par la demande. On attend qu'elles participent à l'éclairage et à la formulation de la demande. On attend qu'elles mobilisent les bénéficiaires et les acteurs intéressés à travers des processus de participation et de consultation publique. On attend qu'elles participent à la gestion des services et infrastructures urbaines selon la capacité de payer des bénéficiaires. Enfin, on attend qu'elles fassent des choix techniques valorisant les savoirs locaux, les ressources locales, les matériaux locaux, les technologies douces adaptées aux contextes locaux et qu'elles créent de la richesse et des emplois.

Dans les pays à régimes socialistes de l'Asie du Sud-Est (Viêt-nam, Laos), la participation du public comme on l'entend en Occident est plus que limitée. En revanche, ces régimes ont mis en place leurs mécanismes propres de mobilisation de la population encadrée dans des institutions formelles (les Comités populaires, le Front de la Patrie, l'Association des femmes, l'Association des jeunes, les syndicats...) Ces mécanismes et institutions constituent une sorte de zone noire dans les connaissances, parce qu'en général nous ne comprenons pas exactement comment ils fonctionnent en pratique et que les interlocuteurs de ces régimes expriment difficilement et avec réserve le rôle et le fonctionnement de ces institutions.

Pour toutes ces raisons, ce qui nous intéressait d'observer et d'analyser, c'étaient les conditions et les lieux d'émergence de composantes de la société civile vietnamienne à l'occasion de pratiques de gestion environnementale

urbaine, au niveau de projets concrets impliquant participation du public et gestion de conflits environnementaux et au niveau de programmes de développement local et communautaire. Pour étudier ces projets et ces programmes, nous avons établi une grille d'analyse détaillée, selon les hypothèses suivantes :

- La participation de la société civile à la gestion environnementale urbaine doit être faite dans des perspectives de durabilité et de bonne gouvernance locale.
- La participation des acteurs de la société civile doit être réelle dans les processus de gestion environnementale.
- Les interventions des acteurs de la société civile doivent être faites de façon autonome et permettre de développer l'autonomie de ces acteurs.
- La participation des intervenants de la société civile ne doit pas être considérée comme gratuite. Elle doit leur permettre de développer leurs capacités pour leur propre développement et pour une plus grande efficacité dans leurs autres interventions.
- Finalement, la participation durable des acteurs de la société civile à la gestion environnementale urbaine n'est garantie que par leurs capacités à acquérir une relative autonomie financière.

Après avoir précisé le concept de société civile, nous analyserons de quelle manière il s'applique au Viêt-nam ; puis nous regarderons comment cette société civile fonctionne, à l'occasion de trois projets de développement urbain et de deux programmes de développement local et communautaire.

La société civile et la gestion environnementale urbaine

Le concept de société civile veut refléter une force particulière au sein des communautés humaines : c'est un rapport naturel entre les personnes dans un environnement qu'elles partagent (White *et al.*, 1996, p. 146) . On pense maintenant que les organisations civiles devraient présenter les qualités suivantes : être autonomes et indépendantes du secteur public ; participer au renforcement du tissu associatif ; contribuer à l'intégration des personnes ; permettre une affiliation inter-segmentaire ; fonctionner selon une structure et des règles démocratiques internes ; rechercher l'affiliation horizontale (Hadenius et Ugglä, 1998, p. 49-50).

Post et Rosenblum (2002, p. 1) indiquent que le concept de société civile n'est pas un élément structurant dans toutes les traditions de pensée, et sa définition occidentale ne correspondrait peut-être pas à des visions orientales de la base de la société. Le concept est aussi questionné par

d'autres comme ne pouvant convenir à des régimes de société particuliers. Néanmoins, les composantes de la société civile sont devenues l'une des cibles et l'un des partenaires des agences de coopération internationale pour le développement. Les États-Unis sont, de loin, le pays qui soutient le plus les organisations de la société civile dans le cadre de ses programmes d'aide (Howell et al. et Pearce, 2001, p. 92).

La société civile urbaine

Les enjeux de la société civile qui nous préoccupent tendent à se rapprocher des questions liées au développement local et à la bonne gouvernance urbaine. Ces questions ont d'abord surtout porté sur l'urbanisation et les enjeux liés au logement et aux infrastructures au cours des années 1960 et 1970. Dans les années 1980, l'accent a été porté sur l'administration et la gestion des villes des pays en développement. Ce n'est que récemment que l'agenda d'investigation est venu à inclure le gouvernement local comme élément fondamental pour la direction du développement (McCarney, 1996, p. 5-6). C'est la volonté de comprendre ce lien entre la société civile et l'État qui distingue les études de gouvernance des autres types d'étude du gouvernement. Les questions de gouvernance ont été élevées au premier rang parmi les questions que soulève le développement des populations humaines. Plus généralement, devant l'incapacité des gouvernements à gérer la ville, les sociétés civiles urbaines ont couvert un champ de plus en plus large d'enjeux et de problèmes.

Les composantes de la société civile

Outre les associations, OCB (*signification ?*), ONG, les composantes de la société civile incluent potentiellement un éventail de groupes et mouvements sociaux basés sur la religion et l'appartenance ethnique, jusqu'à des associations volontaires plus fluides organisées autour d'idéologies, de professions, d'activités sociales, de la poursuite d'intérêts divers. En outre, constatant l'éclatement du concept de société civile, diverses critiques considèrent qu'il est trop diffus empiriquement et qu'il possède alors peu d'utilité théorique (Giddens, 1985, p. 21-22). Selon nous, cette critique doit plutôt nous rappeler l'importance de chercher à mieux le définir.

Société civile et sociétés en transition

La transition vers une économie de marché et des politiques démocratiques n'est pas quelque chose d'évident ~~qui arrive par soi-même~~. La transition est aussi une stratégie mise en œuvre par les agences internationales, les institutions financières occidentales, les programmes d'aide étrangère et humanitaire et d'autres organisations non gouvernementales. Selon Steven Sampson (1996, p. 121), ces forces sont favorisées par des structures préexistantes. Ainsi, les acteurs issus des contextes en transition peuvent défendre des visions idéalistes de la société civile, l'utiliser comme instrument politique ou défendre à travers elle des intérêts purement privés.

Une société civile vietnamienne ?

Comme nous l'avons vu plus tôt, il est relativement admis par les théories occidentales que la société civile constitue un espace excluant la famille et l'État. Toutefois, ce découpage ne trouve pas son équivalent dans la principale philosophie politique orientale : le confucianisme. D'un côté, le confucianisme ne discute pas d'autres types d'organisation sociale que la famille et celle-ci enrachine profondément la personne. D'ailleurs, ce lien prédomine sur celui que la personne doit entretenir avec l'État. De l'autre côté, le confucianisme ne prescrit pas une forme de gouvernement suivant des préceptes démocratiques communs (Nosco, 2002, p. 345). Les conséquences de ce principe s'expriment entre autres dans le fait que les associations volontaires sont conçues comme déstabilisantes pour l'État paternel. Celles-ci occupent des espaces concédés par l'État. En somme, traditionnellement, la société civile et ses organisations n'occupent pas le premier panorama théorique auquel réfère la société vietnamienne.

Par ailleurs, ces commentaires ne doivent pas laisser entendre que la société civile vietnamienne ne présente pas d'organisations comparables à celles que l'on retrouve en Occident. Pour ce qui nous intéresse particulièrement, le découpage du secteur public et de la société civile dans le contexte vietnamien implique certainement des perspectives partenariales spécifiques en matière de gestion environnementale urbaine.

Société civile et gestion environnementale urbaine

Dans cette recherche, nous nous sommes intéressés à diverses organisations répondant à une définition ouverte de « société civile » afin

d'identifier les caractéristiques propres à chacune. La sélection des organisations se fait sur la base de projets de gestion environnementale urbaine réels, et nous présumons que l'ensemble des individus et organisations de nature non gouvernementale participant aux diverses étapes d'un projet de gestion environnementale urbaine peut être assimilé à la société civile. Cette approche nous paraît justifiée et pertinente car elle nous engage explicitement vers des groupes actifs, possédant des capacités réelles, et engagés dans des projets de nature communautaire.

Notre définition et notre approche

Dans le cadre de cette recherche, nous avons travaillé avec la définition suivante de la société civile : un espace public entre l'État et les citoyens où sont entrepris des projets d'intérêt général, dans lesquels des personnes et des groupes exercent des activités autonomes, structurées et collectives. Il faut donc entendre la société civile vietnamienne comme composée : des associations populaires de masses ; des associations locales ; des associations professionnelles ou marchandes ; des organisations non gouvernementales ; des groupes minoritaires, des groupes religieux, des groupes villageois ; des représentants de la population locale par quartiers, rues, ensembles d'habitations ; des citoyens ordinaires intervenant publiquement. La sélection des acteurs et groupes étudiés a été faite sur la base de leur participation aux projets de développement qui ont retenu notre attention.

La société civile vietnamienne et la gestion environnementale urbaine

Périodes médiévale et coloniale

Sous la dynastie Nguyễn (dernière dynastie), la gestion urbaine (comme exemple de la ville d'Hanoi) était confiée à un mandarin responsable de l'ensemble de la province, à des chefs de districts et à des représentants traditionnels de quartiers, à des doyens (*tien chi*) et à des chefs de village (*ly truong*). Le monde urbain n'était pas vraiment différent du monde rural et les structures sociales communautaires du monde urbain étaient empruntées à celles du monde rural. On trouve encore des villages dits « urbains » partout à l'intérieur d'Hanoi.

Les modes de vie ruraux importés en milieu urbain, accompagnés d'une forte croissance urbaine, ont entraîné des problèmes environnementaux majeurs affectant directement la santé individuelle et publique. Ces problèmes étaient liés principalement à l'eau, aux déchets, aux pratiques agricoles urbaines. Chaque village urbain a donc développé très tôt des codes de conduites urbains pour policer les comportements individuels. Ces codes ont été transmis oralement puis transcrits dans un code formel le *Huong Uoc* (le règlement intérieur du village).

En général, le *Huong Uoc* abordait les questions foncières, agricoles, environnementales, sociales, politiques et les questions relatives au culte et à la culture. Le *Huong Uoc* est un code de vie général ; il vise la sensibilisation des habitants et lie l'ensemble des points qu'il aborde pour composer une sorte de culture environnementale : surélever le bord des chemins et des champs, protéger les puits et puiser l'eau, utiliser correctement les engrais, balayer les rues, planter des arbres... Il utilise une vaste gamme de moyens pour faire respecter les codes de vie commune et pour réaliser les programmes de protection et de mise en valeur de l'environnement comme : les punitions corporelles (le fouet), les amendes (versées dans un fonds commun) et aussi le travail communautaire forcé... En général, toute la population est corvéable pour des actions environnementales. Dans les villages, la protection environnementale est partagée et confiée à certains responsables. Les responsabilités sont partagées entre le chef du village, le notable « *huong li* », le « *khan thu* », élu par l'assemblée villageoise. De tout cela émerge un système de conventions basées sur les mœurs et les coutumes, équitable et démocratique. Ce système de conventions a prédominé jusqu'en 1945.

Entre 1945 et 1975

Entre 1945 et 1975, c'est l'État qui a remplacé progressivement les pratiques villageoises en matière d'environnement. Pendant cette période, le gouvernement vietnamien a pris plusieurs mesures pour prendre le contrôle de la gestion environnementale urbaine. Il y a eu surtout des campagnes massives d'information et de mobilisation. À titre d'exemple, dès 1958 le Président Hô Chi Minh a initié les campagnes nationales de plantation d'arbres. La gestion environnementale était entreprise à l'initiative du gouvernement à tous les niveaux de la ville, et encadrée par les représentants locaux du parti et du gouvernement. De grands travaux de voirie et d'assainissement urbains sont entrepris et partagés entre les autorités locales et les entreprises publiques. Ce sont les comités d'îlots d'habitations, de quartiers et de districts qui deviennent la nouvelle institution intermédiaire de gestion de l'environnement. Les responsables sont nommés par le Comité populaire ils sont accompagnés par des fonctionnaires et se joignent à eux les

représentants des grandes organisations de masse, comme les associations des femmes, de la jeunesse, des personnes âgées... Ces comités fonctionnaient sur une base informelle et sans rémunération additionnelle.

Entre 1975 et 1986

Entre 1975 et 1986, la gestion environnementale urbaine passe d'un système de débrouillardise contrôlée à un programme structuré planifié centralement et totalement subventionné. Les activités d'information, de sensibilisation et de mobilisation des habitants sont plus encadrées ; elles se font sur les lieux de travail dans la fonction publique et dans les entreprises d'État, dans les écoles. Un rôle particulier et mis en évidence est attribué aux organisations de masse. La mobilisation de la population est toujours organisée pour assainir et lutter contre les épidémies, mais de grands travaux sont également engagés : curage des canaux d'évacuation des eaux usées, surélévation des digues, déminage, défrichement. Des efforts importants sont mobilisés pour améliorer les conditions de vie dans les immeubles collectifs d'habitation, dans les écoles et dans les universités.

Après 1986 : les acteurs de la gestion environnementale urbaine

Les réformes entreprises après 1986, sans engager une réelle décentralisation a visé à rationaliser l'ensemble de l'appareil. Un des résultats de cette rationalisation est de définir des responsabilités et des rôles ministériels, notamment dans le domaine de l'environnement. Le débat sur la démocratie locale et sur la participation du public a été à peine amorcé ; cependant les liens plus directs entre les autorités locales et les instances ministérielles ont pu permettre d'ouvrir un espace d'influence au moins aux associations de masse. La gestion environnementale urbaine a pu dans ce contexte se définir comme un secteur propre, encadré maintenant par des lois, règlements, décrets et directives. Des services particuliers des ministères ont été créés et des représentants locaux ont été installés.

Cependant, l'ensemble du système mis en place est passablement sclérosé pour plusieurs raisons : manque de financement, manque de ressources humaines qualifiées, absence de gestion intégrée, manques d'initiatives et d'informations de la base pour éclairer les décisions aux niveaux supérieurs. La gestion urbaine au Viêt-nam est organisée selon trois niveaux : la ville, l'arrondissement et le quartier. Les groupes d'habitants ne constituent pas un organisme reconnu, mais leur rôle est extrêmement important dans la réalisation des programmes et actions de gestion environnementale urbaine.

Le Conseil populaire est une assemblée politique à tous les niveaux (national, provincial, ville, districts, quartiers et villages), composé de représentants élus par la population. Il décide des lois, règlements, des affaires, des investissements publics, des actions sociales et humanitaires. Ce sera la même chose pour les Comités populaires et pour les associations de masse. Le Conseil populaire a des pouvoirs législatifs pour préserver et améliorer les environnements urbains. Le Comité populaire est exécutif. Ses membres sont nommés par le Conseil populaire. C'est lui qui met en pratique et exécute les décisions du Conseil populaire et exécute les programmes de l'État. En pratique, au niveau local, le Comité populaire est très présent et assume ses rôles de façon très dynamique. Le Conseil et le Comité peuvent avoir à chaque niveau des comités spéciaux (comme des comités de l'environnement) pour certains secteurs ou pour certains programmes. Le Conseil, le Comité et les comités spéciaux sont tous dirigés et encadrés par le parti.

Un trait distinctif du système sociopolitique du Viêt-nam est de disposer d'un réseau étendu et serré d'organisations à vocation sociopolitique et à vocation sociale et humanitaire. Les organisations à vocation sociopolitique comprennent : la Confédération générale du travail, le Front de la patrie, l'Association des femmes, l'Association de la jeunesse, l'Association des vétérans, l'Association des paysans. Toutes ces associations sont coiffées par le Front de la patrie et dans le cadre des programmes et actions mis en œuvre par le Comité populaire. Les organisations à vocation sociale et humanitaire comprennent l'Association des personnes âgées, la Croix-Rouge, toute une série d'associations à vocations particulières travaillant souvent sous la direction ou en étroite association avec les grandes associations. Les associations à vocation sociopolitique sont subventionnées par le gouvernement à travers la longue chaîne hiérarchique qui va du national au local pour la même association et à travers les différents niveaux de contrôle des Comités populaires. Les organisations à vocation sociale et humanitaire ne sont pas subventionnées par le gouvernement, sauf dans le cadre de programmes précis. Dans les deux cas, l'adhésion est volontaire ; mais la participation aux bénéfices des actions entreprises par les Comités populaires est destinée aux membres des associations.

Les associations de masse participent aux activités du Conseil et du Comité par l'intermédiaire du représentant du Front de la Patrie. C'est par ce représentant, et à l'occasion par des représentants des associations, que les habitants peuvent proposer des initiatives. Mais le Front et les associations sont considérés par le Comité populaire comme un outil pour soutenir la mise en œuvre des politiques et programmes, participer à la protection de l'environnement, sensibiliser et éduquer le public, et jouer à l'occasion le rôle de police environnementale. Par exemple, les activités de nettoyage : à 6 h 30 tous les samedis, les membres de l'Association de la jeunesse en coordination avec des organisations populaires et des habitants nettoient les rues et les

lieux publics. Mais le rôle des associations n'a pas encore été défini de façon claire et homogène.

Un groupe d'habitants constitue l'unité administrative de base (la plus petite) qui regroupe une trentaine et plus de ménages d'une rue ou partie de rue, d'un îlot d'habitations dans un quartier. Ces groupes d'habitants ont un rôle important dans les quartiers car ce sont eux qui appuient les actions du Comité populaire et qui participent à leur exécution. Ils sont mobilisés principalement pour la propreté des environnements proches.

En pratique, les ONG internationales voulant intervenir au Viêt-nam dans le domaine de la gestion environnementale urbaine sont généralement orientées vers des centres de recherche considérés comme des ONG locales. Il reste les programmes et actions sous la direction du Comité populaire local qui visent surtout la formation des cadres. Mais la participation à ces formations est relativement faible à cause de la charge de travail, du manque d'intérêt pour des formations des participants... Aussi le rôle de l'aide internationale pour développer les capacités de la société civile dans la gestion environnementale urbaine est-il faible. Dans le secteur urbain, la majorité des programmes ont concerné le secteur industriel et très peu le secteur des infrastructures et services urbains.

Si on exclut le Parti, les conseils et Comités populaires (autorités locales), les centres de recherche qui sont des centres professionnels attachés à des organisations gouvernementales, et qui ne représentent donc pas le public, il faut donc ne retenir que les associations et les groupes d'habitants comme participants de la société civile dans la gestion environnementale urbaine. Les associations sont un acteur ambivalent car elles sont fortement encadrées dans une lourde structure hiérarchique et parce qu'elles ont une petite marge de manœuvre au niveau local. Les groupes d'habitants sont des groupes de familles qui jouent un rôle très actif dans la gestion environnementale de proximité. Pour le moment, ces groupes ne sont pas valorisés et n'ont pas encore été rejoints par l'aide internationale à travers les ONG.

La participation d'acteurs de la société civile dans des projets urbains

Nous allons regarder ce qui s'est passé dans trois projets urbains à Hanoi. Ces projets ont été retenus parmi vingt pour leur valeur exemplaire en termes de participation à la planification, à l'exécution et à la gestion de projet (le site d'enfouissement des déchets d'Hanoi à Nam Son), en termes de participation à l'extension de services de distribution d'eau (quartier Phuc

Tan à Hanoi) et en termes de gestion de conflit (reconstruction du carrefour Nga Tu Vong à Hanoi).

Ces trois études de cas ont utilisé la même grille d'analyse organisée autour des groupes de questions suivantes : est-ce que la participation publique et communautaire a été faite de façon équitable ? Est-ce que cette participation a été réelle, couvrant tout le spectre des processus des ONG dans le domaine des projets ? Est-ce que cette participation s'est faite de façon autonome et a favorisé le développement de l'autonomie des acteurs de la société civile ? Est-ce que cette participation a retourné des bénéfices à la population ? Enfin, est-ce que cette participation a permis aux acteurs de la société civile d'acquérir des ressources nouvelles leur permettant d'acquérir une certaine autonomie financière pour développer leurs propres activités et pour obtenir des crédits ?

Les projets

Nam Son était destiné à devenir l'un sinon le principal dépotoir pour les déchets de la grande agglomération d'Hanoi. Il prévoit l'enfouissement en tranchées après un premier traitement des déchets à l'eau. Il prévoyait également des activités encadrées de tri et de récupération des déchets par des acteurs informels. Le site se remplit rapidement et le rythme de décharges des camions, qui se fait jour et nuit, a presque doublé par rapport à la planification de départ, ~~ce qui se fait jour et nuit~~. Les impacts majeurs ont été provoqués par le rejet des eaux de lavage des déchets en milieu naturel : problèmes de santé des résidents des villages rapprochés, problèmes relatifs à la production agricole et horticole (poussières, insectes et vermines) et problèmes liés aux activités de tri et de récupération (figures 1, 2, 3, 4 et 5). *(Que faire de toutes ces figures qui ont l'air d'être des photos ?)*

Fig. 1 Plan du dépotoir pour les déchets de Nam Son Hanoi (Photo. Khanh Toan)

Fig. 2 Coupe bassin de l'enfouissement des déchets (Photo. Khanh Toan)

Fig.3 Site de l'enfouissement des déchets (Photo. Khanh Toan)

Fig.4 Le lavage des déchets en milieu naturel (Photo. Khanh Toan)

Fig 5 Le tri et la récupération des déchets. (Photo. Khanh Toan)

Le projet d'adduction d'eau vise à utiliser la surcapacité de l'usine de traitement des eaux de Gia Lam pour approvisionner le quartier Phuc Tan dont les revenus des ménages sont bas et la qualité de l'eau des puits impropre à la consommation. Toutes les expériences antérieures de bricolage

sur l'ancien réseau ont apporté des problèmes chroniques de santé. Outre les travaux normaux d'extension et de pénétration du réseau dans un quartier densément peuplé, le projet visait le branchement de la totalité des ménages avec installation de compteurs d'eau pour chaque ménage. Le problème principal a été dans la difficulté de certains ménages à payer les coûts de branchement (figures 6 et 7).

Fig.6 La conduite d'eau de Gia Lam au quartier Phuc Tan sous le pont Chuong Duong (Photo Khanh Toan)

Fig. 7 Le compteur d'eau dans le ménage (Photo Khanh Toan)

Reconstruire et élargir le carrefour urbain Nga Tu Vong d'après le plan de développement urbain de la Ville d'Hanoi visait à résoudre des problèmes d'embouteillage et à faciliter la circulation de différents types de moyens de transport. Il comportait entre autres la construction d'un rond-point, des travaux de pavage, de construction de trottoirs, de tunnels techniques, de passages pour piétons et de signalisation. Ce projet, outre les impacts environnementaux reliés à sa construction (le bruit, la poussière et les embouteillages) touche directement 146 ménages du quartier Phuong Liêt qui doivent être relocalisés. La majorité de ces ménages ont un commerce en façade de leur logement. Ils seront transférés en partie ou en totalité dans un nouveau quartier d'habitats dense. L'enjeu majeur a été le prix de compensation pour le terrain (figures 8, 9, 10 et 11).

Fig. 8 Projet de reconstruction du carrefour urbain Nga Tu Vong affiché au public (Photo Khanh Toan)

Fig. 9 Plan de reconstruction du carrefour urbain Nga Tu Vong (Photo Khanh Toan)

Fig. 10 Carrefour Nga Tu Vong après la reconstruction

Fig. 11 Une partie des maisons à démolir pour la construction du carrefour Nga Tu Vong (Photo Khanh Toan)

Les acteurs de la société civile participant à ces projets

Les acteurs de la société civile ayant participé à ces projets sont tous encadrés par le Comité populaire du quartier, du district ou du village. Ils sont en outre tous inscrits dans des organisations politiques regroupées sous le Front de la Patrie et encadrées par le Parti. Seuls deux groupes ont été encadrés par des acteurs de l'extérieur. Les principales associations impliquées ont été : Le Front de la Patrie, l'Association des vétérans, l'Association des femmes et l'Association de la jeunesse.

Dans le cas du réaménagement du carrefour, 17 ménages impliqués comptaient des membres de l'Association des vétérans. Ils ont été réunis de façon particulière pour être informés des actions de délocalisation et de relocalisation. À ces réunions assistaient des représentants du Comité populaire local et des représentants du Parti. Parmi les ménages à relocaliser, 36 comptaient un membre de l'Association des femmes du quartier. Elles ont aussi été informées de la même façon. Les associations locales des femmes apparaissent comme les seules à avoir développé de façon dynamique des relations avec d'autres associations locales (celles des trois villages impliqués dans le projet de Nam Son). La hiérarchie verticale de l'Association des femmes semble également plus organisée et plus personnalisée. Les cellules locales du parti sont aussi omniprésentes dans les trois projets. Les plus actives ont été les cellules au niveau des groupes d'habitations. Les associations des jeunes communistes ont aussi été mobilisées dans les projets, particulièrement dans le cas du projet d'adduction d'eau.

Dans les trois projets, les associations locales n'ont pas eu accès à des services et des échanges avec des groupes et associations de l'extérieur, sauf deux exceptions. À Nam Son, un projet de coopération entre la Hollande et le Viêt-nam a permis à plusieurs résidents des villages de suivre des cours pour l'utilisation écologique des produits chimiques dans les cultures. Les cours eux-mêmes étaient sous la direction du Centre médical de Soc Son, et les enseignants étaient des professeurs d'agences vietnamiennes. Les experts étrangers s'en sont tenus à des recherches et à la publication de fiches techniques. Un autre projet (Waste-Econ, ACDI, Canada) a été réalisé avec l'association locale de la jeunesse et visait à encourager les enfants à abandonner les activités de fouille dans les déchets du dépotoir. On peut certes conclure que les participants vietnamiens ont été laissés livrés à eux-mêmes sans encadrement ou support de l'extérieur, sauf pour deux activités relativement marginales par rapport aux composantes principales du projet.

Les enjeux soulevés par les habitants

Le projet de carrefour a entraîné un conflit majeur avec les habitants. Selon les agences responsables de la libération des terrains, l'expropriation devait coûter 5 millions de dôngs le mètre carré. En fait, elles ont offert jusqu'à 14 millions de dôngs le mètre carré pour essayer de tenir compte de la valeur marchande réelle. Les habitants ont soutenu que la valeur réelle du marché était plutôt de 35 à 40 millions le mètre carré. Le prix moyen du mètre carré des nouveaux logements proposés aux ménages déplacés à Den Lu était de 4 millions de dôngs. La relocalisation à Den Lu est apparue beaucoup moins avantageuse aux habitants déplacés même si la compensation financière qui leur a été proposée, leur permettait de se réinstaller sans occasionner de nouveaux coûts pour eux. Les logements se

situent dans des immeubles collectifs à plusieurs étages. En moyenne, un logement a une surface de 50 m², et le prix réel peut atteindre 7 à 8 millions de dôngs par m². Ce prix est perçu comme très élevé par rapport à l'argent reçu pour la compensation.

Les habitants se considèrent en outre lésés de ne pas avoir accès à des lotissements publics dans le quartier même. Les ménages qui ont été expropriés de tout un bâtiment et non seulement d'un logement se sont sentis lésés parce qu'ils ont été indemnisés au même taux, ce qui ne tient pas compte de la valeur des commerces établis dans le bâtiment. Les habitants n'ont pas apprécié le programme de plantations d'arbres pendant les travaux, qui a été mis en œuvre sans consultation préalable. Les habitants n'ont pas été consultés non plus sur la construction des tunnels piétonniers. Ces tunnels sont pourtant une préoccupation majeure pour eux, puisqu'ils risquent d'être utilisés pour des activités illégales et délinquantes. Ils voulaient entre autres proposer la composition d'une commission neutre pour régler les litiges relatifs aux compensations et indemnités pour expropriation et relocalisation.

La problématique environnementale la plus grave causée par le dépotoir de Nam Son est relative à la pollution de l'air, du sol et des eaux. Les problèmes de santé sont sérieux ; ils ont été documentés et peuvent difficilement être contestés. Les activités de tri et de récupération des travailleurs informels, souvent étrangers à la commune, nuisent à la qualité du cadre de vie du village. L'odeur des déchets imprègne le sol. L'eau provenant du traitement des déchets est déversée dans la rivière et contamine les sources d'eau. Les cultures sont envahies par des mouches et moustiques ; la croissance des plantes et des arbres fruitiers est ralentie dans un rayon de 500 mètres autour du site.

La décharge attire une foule de gens venus trier les déchets et faire de la récupération. Le tri, la récupération, le lavage, le séchage des déchets et le rejet inconsidéré des matières non récupérables polluent l'environnement. La construction du dépotoir et son importance ont forcé l'expropriation de 40 ménages de paysans.

Les habitants sont frustrés d'avoir à subir tous ces impacts sans pouvoir participer d'aucune façon à la gestion du site. Les compensations financières pour impacts n'ont pas encore été toutes versées et elles ne tiennent pas compte des impacts premiers et secondaires sur la santé. Les habitants déplorent aussi le manque d'information en matière d'hygiène et de santé environnementale. Les recycleurs n'ont pas de site propre pour trier et nettoyer les déchets, ils les amènent donc au village avec tous les désagréments que ces activités provoquent. Les ménages déplacés ont obtenu une compensation pour leur logement, mais pas pour les terres agricoles. La vitesse des camions de décharge est peu contrôlée et les accidents impliquant les camions se multiplient. Enfin, les habitants déplorent le fait que le dépotoir n'a pas créé d'emploi pour eux.

Dans le cas du projet d'adduction d'eau de Phuc Tan, les habitants ont été associés d'assez près aux travaux de planification et d'exécution. Les enjeux sont majoritairement positifs pour eux et leurs requêtes sont précises et reliées expressément au projet. Ils demandent que le réseau soit vraiment complété y compris dans les ruelles. Là où les rues ont nouvellement été bétonnées, il y a le risque qu'un seul côté seulement soit branché de façon à ne pas endommager la route ; les habitants réclament que le réseau soit doublé de l'autre côté de la rue. Les travaux de branchements individuels ont connu quelques difficultés par rapport aux prévisions : fourniture de béton insuffisante ; prix des travaux de creusage inégaux, non remboursés ou remboursés partiellement ; ramassage et rangement des matériaux de surplus et des équipements ; substitution des matériaux importés par des matériaux locaux pour des raisons d'économie. Les coûts de certains matériaux et travaux imposés aux habitants sont souvent beaucoup plus élevés que les coûts sur le marché réel. Plusieurs ménages n'ont pas été remboursés de dépenses qui devaient l'être. Plusieurs ménages en difficulté financière ou ayant des revenus insuffisants n'ont pu couvrir les coûts de branchement individuel. Dans ces cas, les subventions semblent avoir été généreuses et suffisantes.

La participation du public

La participation du public se limite principalement au niveau de l'information, de la sensibilisation et de la mobilisation. Dans le projet du carrefour, les ménages touchés par la relocalisation ont été réunis ; on leur a expliqué le plan d'aménagement et on les a informés de la nécessité de la relocalisation. Le processus qui a suivi a été assez autoritaire : les ménages concernés ont dû assister aux travaux d'arpentage et ils ont dû signer les plans établis suite à ces travaux d'arpentage, ce qui les amenait à reconnaître leur statut d'expulsés. Plusieurs ont refusé.

La participation du public est considérée le plus souvent dans les trois projets comme instrumentale pour régler des conflits par la persuasion, et ne vise que les habitants subissant ces conflits. Dans le cas du carrefour, l'Association des vétérans a joué un rôle important visant à faire signer les récalcitrants. L'Association des femmes du quartier a fait à peu près le même travail de propagande auprès des ménages pour leur faire signer les plans. En outre, des membres de l'association ont été chargés de faciliter le travail des arpenteurs sur le terrain et des professionnels chargés d'effectuer les différents relevés. La population n'a pas réussi ici à s'organiser, car sévèrement encadrée par les cellules du parti et des dirigeants. C'est un cas où les intérêts particuliers et les intérêts publics sont en contradiction ; il n'y a pas d'intervenants étrangers ; l'administration locale n'a pas voulu revoir ses plans et n'a pas souhaité non plus de consultation publique.

À Nam Son les autorités locales n'ont été informées du projet que lorsque tout avait été décidé. Les décisions ont été prises par la Ville d'Hanoi et le Conseil populaire du district. Le public contribue par le biais de corvées aux activités de nettoyage, de curage des canaux et de collecte des déchets. Ces activités sont planifiées et organisées sous l'égide du Comité populaire par les associations locales. En principe, la participation à ces corvées est volontaire mais fortement suggérée. Les informations sont transmises à la population par les émissions radio deux fois par jour pendant trente minutes. L'Association des femmes et l'Association de la jeunesse participent avec l'entreprise dans les activités de contrôles des mouches et moustiques, de nettoyage des moustiquaires, etc. Ces activités sont totalement subventionnées par l'entreprise. En outre, l'Association des femmes réalise ses activités normales d'éducation et de sensibilisation à l'hygiène et à l'assainissement. Les jeunes eux sont mobilisés comme ailleurs dans des activités de plantation d'arbres.

Les gestionnaires du site organisent des réunions périodiques dans les trois villages concernés avec les dirigeants de la commune, les représentants des associations, et les agents de police. Le but de ces réunions est de discuter des questions les plus pressantes. Les gestionnaires tentent d'entretenir des relations amicales avec la population en organisant des fêtes... L'entreprise du site de traitement des déchets a répondu positivement à des requêtes locales : elle a relocalisé les abris des recycleurs ; elle a fait appliquer la directive interdisant aux moins de 16 ans de travailler à la récupération sur le site et elle a organisé des réunions publiques concernant le problème des odeurs et celui des moustiques... l'Association de la jeunesse locale a établi un contact avec le niveau national de l'association pour tenter de développer un programme de recherches et de suivis sur le site. Des recycleurs du village ont exprimé le vœu de constituer une coopérative pour réduire leurs coûts, maximiser leurs bénéfices et gérer collectivement leurs activités.

À Nam Son, le public est régulièrement informé ; les associations participent à des activités spécifiques propres au projet ; des initiatives nouvelles sont apparues. On ne peut certainement pas parler d'une participation active du public à un plan de gestion et de suivi du site et des opérations. Les initiatives nouvelles ont été initiées par des agences étrangères (hollandaise et canadienne). L'entreprise travaille essentiellement avec les autorités locales et ne retient que les préoccupations exprimées à ce niveau. On peut dire que l'entreprise négocie son insertion dans le milieu par des actions de « bon citoyen » et de « bon voisin ». Elle reconnaît sur place les acteurs de la société civile et s'en sert sur le modèle traditionnel d'action de ces associations.

La participation du public dans Phuc Tan a été longue et systématique. Le Comité populaire du quartier réunissait d'abord les représentants des groupes d'habitations qui à leur tour transmettaient les informations aux habitants. Les devis et plans d'adduction d'eau ont été présentés aux

habitants. Outre ces moyens de transmission, des informations régulières ont été diffusées par les haut-parleurs du quartier (3 séances par jour, 15 minutes par séance, le matin, le midi et l'après-midi) et des feuillets ont été distribués dans le quartier. Le Comité populaire local a été le principal représentant du public auprès des responsables du projet et des autres échelons de la hiérarchie. C'est le Comité populaire du quartier qui a fondé un comité spécial pour gérer les cas des ménages à revenus insuffisants ~~pour~~ afin d'assurer leurs branchements individuels au réseau.

Bénéfices retirés de la participation de la société civile

Les associations participant à ces trois projets n'ont en général pas reçu de fonds additionnels pour leur participation. Leurs revenus proviennent essentiellement du droit payé par les membres, dont plus de 50 % vont aux niveaux supérieurs du fonctionnement de ces associations et de subventions particulières retournées par l'État ou les niveaux nationaux de ces associations. Les cellules locales de ces associations n'ont pas de budget financier propre.

Dans le cas du projet de carrefour, il est évident que pour les principaux intéressés, les ménages expulsés, les bénéfices sont nuls.

À Nam Son, la collectivité tire un bénéfice net de la récupération. L'entreprise de gestion du site permet à plus de 800 habitants de fouiller dans les déchets. L'entreprise offre chaque mois environ 50 jours de travail à la communauté pour ramasser les déchets éparpillés. En revanche, l'entreprise tolère de moins en moins les installations des recycleurs organisés sur ou à proximité du site. Les maîtres recycleurs se partagent une partie du dépotoir, achètent les déchets ramassés, les trient, les lavent et les emballent pour les vendre plus tard. Sans les maîtres recycleurs, les bénéfices tirés du tri et de la récupération des déchets par des habitants non organisés du village vont certainement chuter. Enfin, on peut estimer à 60 le nombre de résidents locaux travaillant pour l'entreprise de traitement des déchets. Malgré les problèmes nouveaux de santé reliés aux activités du site, les subventions aux services locaux de santé n'ont augmenté qu'à un rythme comparable à celui de n'importe quels autres.

À Phuc Tan, les bénéfices pour la population ont été réels. Une partie des matériaux a été subventionnée par le gouvernement pour un montant supérieur à 42 millions de dôngs. Plus de 140 ménages ont reçu une aide pour réaliser leurs branchements individuels. Les ménages à revenus insuffisants ont été subventionnés à hauteur de 30 % du coût du branchement. Dans les cas extrêmes, 100 % des dépenses des ménages ont été subventionnées.

Développement des capacités

À Nam Son, malgré les préoccupations très grandes relatives aux problèmes de santé et d'hygiène publique liés aux activités du site – exception faite pour le programme d'éducation environnementale de la Hollande –, les populations locales sont peu informées en la matière. Seuls quelques représentants de cellules locales du Parti ont participé à certains cours. Les résidents qui participent aux tours de fouille dans la décharge n'ont reçu aucune formation, ils ne sont pas équipés pour ce travail et n'ont aucune assurance contre les blessures et les maladies. Seule l'Association de la jeunesse organise des consultations médicales pour les enfants travaillant dans la décharge. À Phuc Tan, la population a été sollicitée pour des travaux secondaires n'exigeant pas de qualification. Du coup, les participants n'ont pas pu développer ou acquérir des capacités nouvelles. Le résultat est encore pire dans le projet de réaménagement du carrefour.

Le rôle de la société civile dans les programmes de développement local

Le quartier Thanh Xuân Bac à Hanoi a fait l'objet d'un important programme de développement local financé par la DANIDA (*Danish International Development Agency*). Le programme visait l'amélioration de l'environnement du quartier et a adopté une approche résolument participative.

Le quartier a été construit dans les années 1980 selon un modèle soviétique qu'on appelle *Khu tap thể* (KTT). Il est divisé en 5 grands groupes d'immeubles résidentiels, compte 63 grands immeubles et est organisé autour de 74 îlots. La densité est relativement forte, les rues sont endommagées et non entretenues, les ruelles encombrées par les marchés spontanés. Le quartier compte 4 800 ménages et 23 000 habitants. Chaque ménage se compose en moyenne de 4 personnes dont 2 adultes et 2 enfants ; 10 % des ménages sont composés de célibataires ; 18 % des familles comprennent 3 générations et 14 % des familles 1 génération. On compte 3 453 enfants de moins de 5 ans, 2 486 de 6 à 16 ans, 14 512 personnes de 17 à 60 ans, et 3 046 de 60 ans ou plus. Les habitants du quartier sont généralement des fonctionnaires dont plusieurs à la retraite. Le revenu moyen est de 400 000 VND par personne et par mois.

Les îlots sont composés de 50 à 60 ménages ; chaque îlot est représenté par un des membres du groupe, en général un fonctionnaire à la retraite. Ce représentant est élu par les habitants et la nomination est faite par le Comité

populaire du quartier. Chaque groupe est représenté également par des membres des associations (des personnes âgées, des femmes et des jeunes). Groupes et associations sont en relation hiérarchique avec les niveaux supérieurs.

L'environnement

L'eau potable produite par l'usine de Tu Liêm est stockée à Thanh Xuân Bac dans quatre grands réservoirs, puis elle est pompée vers les réservoirs individuels des ménages. La qualité de l'eau est considérée comme mauvaise par les habitants. Les eaux usées de Thanh Xuân sont versées dans le lac Me Tri par trois égouts. Le système d'égouts a été mal entretenu et il est régulièrement bloqué par les déchets jetés. Le réseau électrique est géré par le secteur d'électricité Đông Da. Ce système comprend 1 station de transfert, 31 stations de basse tension de distribution et 1 poste d'entretien technique. Le réseau n'est pas sécurisé car les câbles et fils sont exposés. La collecte des déchets est assurée par la compagnie de l'environnement urbain (URENCO) qui a fourni des poubelles de piètre qualité et en nombre insuffisant. Les déchets sont éparpillés partout sur les places publiques, les marchés, les rues et ruelles.

Les cours et espaces publics du quartier sont envahis par des extensions des logements au niveau du sol et en étages. De plus, plusieurs logements ont été divisés en deux pour loger deux ménages au lieu d'un. Cela change la forme originelle de certains immeubles et augmente fortement la densité. Le quartier compte un dispensaire et quelques autres établissements : un centre de santé du ministère de la Construction, deux écoles primaires, une école secondaire, deux garderies, et quelques écoles supérieures de l'État. Il y a encore un supermarché, un centre culturel, une piscine, un club athlétique, un court de tennis et plusieurs squares.

Le projet, de nature participative, est considéré comme une première à Hanoi et vise entre autres à produire des résultats répliquables dans d'autres quartiers. Il est composé d'activités variées : nettoyer et réparer les réservoirs d'eau, dégager les égouts, améliorer le système de gestion des déchets (dont la collecte dans les lieux publics et les marchés), planter des arbres, aménager des terrains de jeux et des parcs. Outre le financement de grands travaux de services urbains, le projet a créé une caisse de financement de petits projets.

Le Comité de direction du projet est composé de représentants du ministère de la Construction, du Comité populaire de l'arrondissement de Thanh Xuân, du service du Cadastre d'Hanoi, du service des Transports et des travaux publics d'Hanoi, de l'Association des femmes d'Hanoi, de l'université d'Architecture d'Hanoi. Le Comité organise des réunions périodiques pour évaluer les résultats obtenus et en rendre compte. Le Comité

de gestion du projet comprend des représentants du Comité populaire et du Conseil populaire du quartier, de l'Association des femmes, de l'Association de la jeunesse. Les fonctions et tâches principales de ce Comité consistent à participer à des activités proposées par le directeur du projet, à sélectionner, superviser, et évaluer des projets financés par le programme (DANIDA).

La participation du public

Le Front de la patrie, qui coiffe les différentes associations, a joué un rôle fédérateur dans le projet. Il est composé de représentants des associations et de représentants du Parti. Ses fonctions ont consisté principalement à superviser les activités de l'ensemble du projet et à gérer la petite caisse pour les petits projets. La cellule locale du Front avait un budget annuel de 11 millions de dôngs et ce budget n'a pas été augmenté pour tenir compte de ses nouvelles responsabilités dans le projet.

(Fig. 12, 13, 14)

Fig. 12 Conférence ordinaire du Front de la Patrie du Quartier Thanh Xuân Bac sur le Projet de gestion de l'environnement urbain.

Fig. 13 Une séance de réunion du Front de la Patrie du Quartier avec les experts extérieurs du projet.

Fig. 14 Le Front de la Patrie participe à la plantation d'arbres dans le quartier

L'Association des femmes du quartier de Thanh Xuân Bac compte 1 116 membres. Le Comité exécutif de l'association compte 15 membres dont 1 président, 1 vice-président, et 3 membres permanents pour des mandats de 5 ans. L'Association locale est encadrée par les niveaux hiérarchiques supérieurs (figures 15 et 16). La présidente de l'association locale est rémunérée par la ville d'Hanoi (350 000 dôngs/an), la vice-présidente par le niveau national de l'association à partir des cotisations des membres de tout l'appareil. Les frais de fonctionnement de l'association locale (10 millions de dôngs/an) sont financés par une subvention du district. Pour les frais supplémentaires et les activités spéciales, les femmes comptent sur les cotisations (6 000 dôngs/an par membre) dont il ne leur reste que 30 %, le reste allant aux niveaux supérieurs de l'association. Les femmes ont en outre collecté des contributions spéciales (2 000 dôngs par personne) pour des activités caritatives ; dans ce cas, elles ont pu conserver 50 % des sommes amassées qui sont consacrées à des fins humanitaires. Les femmes du quartier sont en général satisfaites de l'association : les cadres sont compétentes et dévouées ; elles partagent leurs connaissances et leurs expériences ; elles entretiennent de bons contacts avec les autres

associations ; elles minimisent les coûts de fonctionnement de l'association ; les activités qu'elles organisent sont régulières. Les femmes déplorent cependant l'insuffisance de la subvention de fonctionnement. Dans le projet d'amélioration environnementale du quartier, l'association a été un des participants les plus actifs. Ses activités ont touché principalement le domaine de la gestion des déchets : sensibiliser la population, les établissements commerciaux et les vendeurs ambulants pour qu'ils ne jettent pas leurs déchets au hasard ; organiser la distribution de sacs à ordures chez les commerçants et dans les ménages ; initier des programmes expérimentaux de tri et de récupération des déchets ; tenir des séances d'information pour leurs membres sur la gestion des déchets dans le quartier. Elles ont aussi participé ou organisé des événements de sensibilisation à l'hygiène publique, principalement en se chargeant de l'affichage de messages civiques. Enfin, elles ont organisé des corvées de nettoyage des espaces publics dans les immeubles d'habitation (figures 17 et 18).

Fig. 15 Réunion de l'Association des femmes du quartier, 2003

Fig. 16 Séminaire sur le rôle des femmes dans la protection environnementale, 2003

Fig. 17 Interview d'un membre de l'Association des femmes du quartier, novembre 2002

Fig. 18 Activité de plantation organisée par l'Association des femmes du quartier

L'Association de la jeunesse compte 100 membres sur un potentiel de 3 000 jeunes dans le quartier. Il y a 24 sections de l'association dans le quartier : 5 sections dans les écoles (dont une du lycée, 2 de l'école primaire, 2 de l'école maternelle), 1 section du Comité populaire du quartier et 18 sections de la jeunesse dans les groupes d'habitations. Chaque section a son comité exécutif composé en général de 3 personnes dont le secrétaire joue le rôle principal. Le Comité exécutif de l'Association de la jeunesse du quartier comprend 9 membres dont une secrétaire et un vice-secrétaire. Le Comité exécutif organise des réunions toutes les semaines et des activités culturelles deux soirées par semaine. Le comité doit rendre compte tous les mois de ses activités au comité local du Parti. Le secrétaire et le vice-secrétaire de l'association participent à des sessions d'information et de formation organisées par les niveaux supérieurs de l'association. Le rôle de l'association locale est principalement d'éduquer les jeunes (politique et idéologie), de les mobiliser pour la défense nationale et d'encadrer des jeunes en difficulté. La participation des jeunes aux activités de l'association est faible car elle est limitée en dehors des heures de travail et aux jours fériés. La subvention de fonctionnement est jugée insuffisante. Dans le cadre du projet, les activités de l'Association de la jeunesse ont été en général réalisées dans le sillage des initiatives de l'Association des femmes : campagnes

d'hygiène publique ; distribution de sacs pour la collecte des déchets. L'association a mené en propre des activités d'embellissement, d'enlèvement de panneaux publicitaires, de nettoyage de graffitis, de ramassage de seringues dans les lieux publics, de protection des arbres (blanchiment des troncs à la chaux) et d'installations de poubelles publiques (figure 19).

Fig. 19 Activités artistiques présentées par les membres de l'Association de la jeunesse et des femmes du quartier lors du séminaire « Gestion de l'environnement urbain »

L'Association des personnes âgées est une organisation importante qui compte 1 452 membres, organisés en 51 groupes, divisés en 5 sections. On y compte 625 membres du Parti communiste, 198 officiers militaires à la retraite, 2 commissaires centraux du Parti communiste, 2 membres de l'Association municipale des anciens combattants, 200 cadres supérieurs, plus de 300 diplômés de l'université. Actuellement, 27 % des membres travaillent dans les organisations centrales, dans les communes et dans les districts. Le Comité de l'association organise des réunions périodiques mensuelles pour évaluer les actions et diriger les activités des sections. Le Comité exécutif organise des réunions périodiques trimestrielles pour évaluer les activités réalisées et exposer le programme d'activités du trimestre suivant. Les frais de fonctionnement de l'association sont payés par les cotisations des membres (12 000 dôngs/an/personne). Le Comité populaire ajoute une subvention annuelle de 5 à 8 millions de dôngs. Les activités de l'association consistent à aider les personnes âgées en difficulté, valoriser leur rôle dans la communauté, mobiliser les électeurs au moment des élections, participer à la lutte contre les problèmes sociaux, organiser des activités sportives, participer à l'amélioration du cadre de vie, etc. Ces activités sont jugées exemplaires et ont fait l'objet de mentions par les niveaux supérieurs (figures 20 et 21).

Fig. 20 Une réunion de L'Association des personnes âgées du quartier

Fig. 21 Les personnes âgées plantent des arbres dans le quartier

La section locale de la Croix-Rouge compte actuellement environ 300 membres. Ses principales activités se concentrent dans le domaine de la santé publique, dans des actions concertées avec l'Organisation sanitaire du quartier essentiellement dans des actions humanitaires et des soins de santé primaire. La section locale fonctionne avec la cotisation de ses membres (6 000 dôngs/an/personne) dont elle ne peut garder que la moitié. Elle reçoit une subvention de 5 millions de dôngs/an du Comité populaire pour couvrir ses coûts de fonctionnement. L'argent qu'elle recueille sous forme de dons est consacré à des fins humanitaires. La section locale de la Croix-Rouge se trouve dans une situation financière difficile.

L'Association des vétérans compte 302 membres divisés en 24 sections. Ses principales activités sont liées de près ou de loin à la défense et à la sécurité nationale. Sur le plan environnemental, elle joue plus le rôle de police : relever les cas de constructions illégales, de vandalisme, de rejets illégaux de déchets, et en informer les autorités locales.

Les associations participant au projet, particulièrement dans le cas des mini-projets qu'elles ont initiés, jouissent d'une relative autonomie. Elles ont pu faire leurs plans, exécuter et surveiller la réalisation des projets. Elles ont pris l'initiative de tenir des réunions publiques pour informer la population. Elles ont pu convoquer des responsables du projet et des techniciens pour les assister. Les jeunes et les femmes ont participé à des émissions radio et télé sur leurs micro-projets. Les associations ont pu gérer de façon autonome les budgets consacrés par la petite caisse à leurs micro-projets. Elles ont acquis des habiletés pour organiser des réunions et des groupes de travail. Elles ont eu accès à des informations venant de l'étranger sur des projets similaires et elles ont eu accès à une bonne partie de la documentation relative au projet. Leur accès, pourtant prévu, à des sources d'information et à des informateurs d'ONG internationales a été restreint du fait des barrières linguistiques et des capacités d'accès et d'utilisation des technologies de l'information.

Les participants au projet ont acquis des connaissances nouvelles en matière de gestion environnementale : tri des déchets, gestion de la collecte, transformation des déchets organiques, installation de panneaux solaires et utilisation de l'énergie solaire pour chauffer l'eau. La présence dans le quartier des services techniques et des gros équipements pour les grands travaux (eau, assainissement, électricité) leur a permis de connaître les techniques d'intervention sur les réseaux, les nécessités d'entretiens périodiques (nettoyage des égouts, lavage des réservoirs d'eau), la façon de le faire et surtout la façon de déclarer des bris et problèmes de fonctionnement. Les professionnels du projet doivent résumer et vulgariser ces connaissances et publier de petites brochures qui seront remises aux associations. Dans la réalisation des petits projets, les participants ont acquis des compétences pour la gestion complète d'un projet d'intervention environnementale. Ils ont participé à l'exécution des travaux et ils ont appris à faire appel à de la main-d'œuvre spécialisée et à surveiller les travaux. L'équipe de professionnels du projet (Université d'Architecture d'Hanoi) était présente en permanence sur place, dans des bureaux bien situés, ouverts et accessibles.

Les associations participant au projet n'ont pas eu de ressources financières nouvelles en propre. Les budgets alloués pour les petits projets étaient modestes et les dépenses préalablement approuvées. Celles-ci ont pu être revues au cours de la réalisation des projets. Le projet n'a pas créé de nouveaux emplois locaux permanents. La main-d'œuvre spécialisée nécessaire a été importée des services du district, de la ville et des grandes compagnies publiques.

En somme, dans ce projet, ce sont les associations traditionnelles qui ont apporté leur participation. Mais, leurs actions et leurs savoir-faire ont évolué à cette occasion. Le projet les a amenées à sortir du domaine traditionnel de l'encadrement politique et de l'aide humanitaire. Elles se sont confrontées à des problèmes locaux concrets de gestion environnementale. Elles ont été amenées à trouver des solutions et à les mettre en œuvre. Elles ajoutent donc à leur domaine traditionnel d'intervention le domaine de la gestion des infrastructures et services urbains. Dans ce domaine nouveau, elles se sont positionnées comme intermédiaires entre la population, les autorités locales et les services techniques et administratifs spécialisés.

Les acquis de cette expérience sont-ils durables ? On peut en douter pour plusieurs raisons. D'abord, les associations n'ont pas tellement changé ; elles restent solidement encadrées par une hiérarchie serrée et étendue ; elles sont subordonnées au Comité populaire. Leurs membres ayant participé au projet ont cependant acquis des connaissances nouvelles en participant à des sessions de formation ; leurs capacités de gestion ont été renforcées et ils les participants ont été sensibilisés aux questions environnementales. Leur participation à des petits projets sectoriels bien délimités ne leur a cependant pas permis de développer des connaissances et des capacités dans la planification et la gestion environnementale intégrée et stratégique à l'échelle d'un quartier. Ces associations, quand les professionnels du projet seront partis et que les fonds danois seront taris, continueront de manquer de soutiens administratifs, techniques et financiers. La coordination qui avait été nécessaire entre les différentes associations locales pourrait ne pas être poursuivie. Elle avait été encouragée dans le cadre du projet particulièrement entre l'Association des femmes et l'Association de la jeunesse ; mais les résultats ont été mitigés compte tenu des capacités restreintes de leurs responsables. Ces associations appartiennent à des structures verticales, chapeautées par le Front de la Patrie au niveau national et sont sous la tutelle du Parti. Les liens horizontaux ne sont pas encouragés.

Enfin, le développement de ces associations elles-mêmes peut être questionné. Avec le développement économique du pays et l'amélioration du niveau de vie, les ménages ont maintenant les moyens de se donner les services que leur donnaient ces associations. En plus, en évitant de faire appel à leurs services, les ménages se soustraient à l'encadrement des associations.

Il existe donc une possibilité réelle d'un vide dans l'organisation de la société civile car, entre les associations actuelles et les ménages, il n'y a que les groupes d'habitants (« *Tô Dan Phô* »). Ceux-ci sont également solidement encadrés par le Parti et le Comité populaire : leur chef est désigné, il reçoit un salaire du Comité populaire, et son rôle est de servir d'intermédiaire entre le niveau administratif du quartier et le groupe d'habitations. Les groupes d'habitants ont été cependant très actifs dans le projet.

Triêu Khuc : une organisation communautaire villageoise

Triêu Khuc est représentatif d'une communauté rurale dans Hanoi et subit les impacts de l'extension de la structure urbaine. Le village depuis 500 ans produit des textiles et depuis 200 ans fait le commerce et le recyclage des déchets. Triêu Khuc relève de la commune de Tan Triêu (district Thanh Tri) ; il est situé à 12 km au sud-ouest du centre d'Hanoi. Le village compte plus de 8 800 d'habitants dans 1 600 ménages dont 1 050 travaillent dans la production du textile et le recyclage du plastique, du cuivre, des plumes de canard et du carton. 300 ménages pratiquent l'agriculture.

Le village ne bénéficie pas de tous les services environnementaux de la ville. Il n'y a aucun système de traitement des eaux usées. Celles-ci sont versées directement dans les étangs et les canaux du village. Jusqu'à récemment le village ne bénéficiait d'aucun service de collecte des déchets de l'URENCO. Seul un site à ciel ouvert permettait de déposer les déchets solides. Maintenant le Comité populaire du village paie le district de Thanh Tri pour que ses services transportent les déchets jusqu'aux sites d'enfouissement de la ville. Et afin de contrôler les impacts des activités industrielles et de recyclage, le Comité populaire développe une zone industrielle pour y déplacer les entreprises et activités familiales (figures 22 et 23).

Fig. 22 Paysage typique du village : Le dinh et l'étang (Photo Ngo Dao)

Fig. 23 Site à ciel ouvert pour déposer les déchets solides (Photo Ngo Dao)

Le village est administré par le Comité populaire, le Front de la Patrie et la cellule locale du Parti communiste. Cinq associations locales sont couvertes par cet appareil et quatre sont relativement actives : l'Association des femmes, l'Association des paysans, l'Association des jeunes, et l'Association des vétérans. Les comités de direction de ces associations sont élus tous les cinq ans par leurs membres. Ce sont souvent des personnes proposées par le Comité populaire. Un comité de l'environnement regroupant des représentants de ces quatre associations et du Comité populaire est constitué. Le chef du village et les chefs des groupes d'habitants sont salariés. Les présidents et vice-présidents des associations reçoivent également un salaire de leurs associations.

Il est remarquable de noter que, bien que Triêu Khuc soit un village de métiers traditionnels depuis très longtemps, il n'existe aucune association des métiers regroupant les activités familiales de production. Une fois par an, le Comité populaire réunit quelques grands producteurs du village pour les informer des décrets et ordonnances du gouvernement et pour échanger de l'information. Le village compte de nombreux temples anciens bien établis

qui représentent un héritage exceptionnel ; mais aucune association religieuse n'est présente.

L'Association des femmes est la plus active et depuis le plus longtemps dans le village. Les membres des autres associations doivent obligatoirement participer à plusieurs de ses activités. Elle mène des activités particulièrement de micro-crédit facilitant l'accès aux emprunts pour plusieurs de ses membres qui veulent développer leur activité (commerce, production...).

Le Groupe Communautaire de Services Environnementaux (GCSE) a été créé en août 1996 à l'initiative de l'Association des femmes. Ce groupe réunit 11 femmes dans deux villages. Il fonctionne sous la direction du Comité populaire et de l'association. Le but du groupe est de s'occuper de tous les services environnementaux dans la commune, tels la collecte, le transport, le dépôt des déchets et la propreté environnementale. Les déchets sont générés par douze quartiers d'habitations, quatre écoles primaires et secondaires et deux petits marchés. Grand producteur de matières recyclables, le village de Triêu Khuc émet une quantité énorme de déchets (figure 24). La source de financement pour le fonctionnement du groupe vient en partie du Comité populaire local et des frais de collecte auprès des ménages. Ces revenus sont utilisés pour payer les contrats mensuels des personnes employées à la collecte et au transport des déchets vers les sites de transfert du district et pour payer les salaires des membres du comité exécutif de l'association. ~~L'association~~ Cette dernière joue en outre le rôle de police environnementale et a les pouvoirs de pénaliser les comportements nuisibles à l'environnement et d'imposer des amendes. Les argents ainsi recueillis sont versés aux fonds du Comité populaire.

Fig. 24 Le Groupe Communautaire de Services Environnementaux du village (Photo Ngo Dao)

L'association joue aussi un rôle de conseil politique en matière de gestion environnementale : elle propose au Comité populaire la composition des règlements sur la protection de l'environnement. S'ils sont approuvés par le Parti et le Comité populaire, celui-ci les envoie au département de la Justice du district pour les faire promulguer. Au retour, ces documents légaux sont imprimés et distribués aux habitants du village. En outre, l'association crée ses propres groupes pour encadrer ses activités : groupe de planification familiale, groupe de développement économique familial... En général, ces groupes sont créés lorsqu'un programme national ou provincial existe dans le même domaine.

Toutes les associations locales doivent faire un rapport périodiquement sur leur plan d'action et sur leur bilan de gestion financière au Comité populaire et au Parti communiste. Elles n'ont pas le droit de publier et de diffuser de l'information sans la permission du Comité populaire. Elles sont en outre encadrées par les supérieurs de leurs associations (municipal,

provincial et national). Elles ne sont pas en contact avec les autres associations voisines, des ONG ou d'autres sortes d'agences étrangères.

Le cas de Triêu Khuc nous montre que la participation des associations locales est incontournable dans la gestion de l'environnement et la résolution des problèmes locaux. Ces associations sont en fait non seulement des courroies de transmission de l'information et des directives pour les gouvernements, mais aussi des agents de changement par leurs activités de sensibilisation. Cependant, les capacités de ces associations sont loin d'être utilisées au maximum pour plusieurs raisons : elles dépendent largement des autorités locales ; elles n'ont pas de vue d'ensemble et de plans stratégiques en matière de gestion environnementale. La participation est dépendante des bénéfices tangibles qui en sont retirés et seulement sur la durée de ces bénéfices. Ces associations sont encadrées solidement et isolées des associations voisines, des ONG et agences internationales.

La question de donner un statut légal indépendant à ces associations est soulevée et discutée, de façon à leur permettre une plus grande autonomie financière et surtout de façon à leur permettre d'entrer en partenariat direct avec des ONG étrangères. Cette question n'est pas si simple. Il serait plus important d'entreprendre un véritable processus de décentralisation et de gestion en partenariat avec les acteurs de la société civile. Il vaudrait mieux aussi dans un premier temps donner un accès réel, libre et autogéré à des ressources administratives, techniques et financières, en facilitant entre autres l'aide internationale directe venant des ONG et des agences d'aide au développement. Certains chercheurs locaux se demandent même s'il ne serait pas plus simple de valoriser le rôle des acteurs de la société civile dans la gestion environnementale urbaine en privatisant les principaux réseaux et services d'infrastructures environnementales urbaines. Le cas de la gestion des déchets à Triêu Khuc par les femmes ne fonctionne-t-il pas finalement sur un modèle privatisé ?

Conclusion

Au départ, la société civile est définie comme « *un espace public entre l'État et les citoyens où sont entrepris des projets d'intérêt général, dans lesquels des personnes et des groupes exercent des activités autonomes, structurées et collectives* ».

Au terme de notre recherche, nous pouvons d'abord conclure que, selon cette définition, il existe bien au Viêt-nam un espace public entre l'État et les citoyens dans la gestion environnementale urbaine. Cet espace public est rempli essentiellement par les associations et les groupes d'habitants au

niveau local. On sait peu de chose des groupes d'habitants, mais ils ressemblent passablement aux groupes villageois traditionnels. Ils peuvent être encadrés par les représentants du Parti, mais la participation à ces groupes est fondée sur les unités familiales, un peu comme dans les groupements traditionnels de villageois. Les associations et les groupes d'habitants peuvent exercer des activités relativement autonomes ; celles-ci sont programmées et structurées (par les niveaux supérieurs des associations et par les Comités populaires) et elles sont collectives. Associations et groupes participent à des programmes et projets de l'État et de ses appareils, et ils sont considérés par ces derniers comme représentants de la population ; ils peuvent faire office de structures de représentation ; ils sont considérés comme une forme légitime d'encadrement de la population, y compris par des organisations étrangères.

Nous avons postulé que la participation de la société civile à la gestion environnementale urbaine, dans des perspectives de durabilité et de bonne gouvernance locale, impliquait d'abord que cette participation assure une représentation équitable des populations. Les associations et les groupes ne représentent pas l'ensemble de la population. L'adhésion aux associations se fait sur une base volontaire et les membres de chaque association représentent souvent moins de 20 % de la population concernée. L'association de la jeunesse est particulièrement peu représentative ; celles des femmes et des personnes âgées le sont beaucoup plus. Les groupes d'habitants sont composés en principe de la totalité de la population. En outre, la participation des membres aux associations et groupes se fait en bonne partie sur la base d'intérêts et de bénéfices à retirer de programmes et projets de l'État. Il est assez évident aussi que les membres des associations et les participants actifs aux groupes sont recrutés prioritairement chez les membres du parti. Les personnes élues à la direction des groupes et associations sont naturellement très proches du parti et leur élection peut être sanctionnée par le Comité populaire.

Une partie importante de la société civile reste non organisée. Nous retrouvons là les petits commerçants, producteurs et artisans privés. Par exemple, à Thiêu Khuc, malgré la place prédominante des artisans et petits producteurs dans l'activité économique du village, ils n'ont aucune forme de représentation collective ; le Comité populaire s'intéresse uniquement aux gros producteurs pour les encadrer. Cependant la situation évolue rapidement : on voit apparaître ailleurs des regroupements spontanés, souples et ouverts de petits commerçants ; on voit apparaître aussi des regroupements religieux basés sur la fréquentation de la même pagode. Ces nouveaux regroupements sont considérés comme des forces montantes.

Groupes et associations ont une vie sociale assez active. Ils visent la totalité de la population dans leurs actions : information, sensibilisation, mobilisation. Ils tiennent des assemblées publiques, mobilisant en pratique leurs seuls membres. Ils ont des moyens pour produire de l'information et de

la diffuser, moyennant accord du Comité populaire à leur niveau. Ils sont cependant étroitement confinés à des domaines précis d'interventions et à des territoires délimités. Les associations ont peu de contacts entre elles, sauf dans certains projets comme l'Association des femmes qui encadre souvent l'Association de la jeunesse. Une association ou un groupe ne peuvent donc pas couvrir un éventail large d'enjeux sociaux, donc les populations sensibles et marginales. À Thanh Xuân, dans le domaine environnemental, les associations ont pu étendre leur champ d'intervention à l'occasion de petits projets bien encadrés. Mais nous doutons de la durabilité et de la répliquabilité de cette expérience.

La participation des acteurs de la société civile au niveau local dans la planification et la gestion environnementales ne peut être considérée ni organisée, ni systématique. Il faut dire d'abord que dans le cas de la majorité des grands projets, les autorités locales elles-mêmes ne sont informées et mobilisées qu'au moment de l'exécution des projets ; il est donc difficile pour les acteurs de la société civile d'intervenir avant que les autorités locales n'aient été informées des projets. Dans tous les cas observés, les acteurs de la société civile ont été mis à contribution pour faciliter l'exécution des projets : ils sont informés, consultés de façon minimale et mobilisés pour agir comme courroie de transmission des directives émanant des autorités centrales. À Thanh Xuân, par le biais des petits projets, il y a eu un réel exercice de participation complète (planification, décision, exécution, suivi) des associations qui ont été mobilisées. Mais cela était considéré comme expérimental ; les petits projets étaient relativement marginaux par rapport aux interventions au cœur du projet de réaménagement environnemental du quartier. À Phuc Tan (projet d'adduction d'eau), la participation a été plus réelle : information et participation à l'ensemble du projet, influence sur les décisions relatives aux réseaux secondaires, participation en nature, matérielle et financière, suivi.

Nous n'avons pas vu les acteurs locaux de la société civile participer aux évaluations environnementales ; nous ne les avons pas vus (sauf à Thanh Xuân) sur des comités de travail relatifs à la planification, au *design*, à l'exécution, aux opérations et à la maintenance. Les habitants de Nam Son avaient pourtant réclamé la composition et leur participation à un comité de ce type. Nous n'avons pas rencontré de mécanismes établis de gestion des conflits (médiation, arbitrage) ; les assemblées publiques à Nam Son s'adressent principalement aux autorités locales. Tous ces projets et toutes ces expériences de développement local n'ont laissé aucune trace en termes d'institutions nouvelles (institutions intermédiaires) capables de durer et de reproduire les expériences vécues, à l'exception peut-être du comité spécial mis en place à Phuc Tan pour répartir l'aide aux ménages ayant des ressources insuffisantes pour se raccorder au réseau. Des activités post-projet permettent cependant de croire que le développement des capacités à Thanh Xuân pourrait soutenir des initiatives nouvelles : les participants viennent

d'organiser des sessions d'information sur l'Agenda 21 et ils ont levé des fonds pour l'entretien des parcs et jardins.

L'autonomie des acteurs de la société civile est toute relative. Leurs actions dans leurs domaines traditionnels sont d'abord encadrées par les niveaux hiérarchiques supérieurs. Leurs actions au niveau local sont contrôlées par les autorités locales (Comités populaires). À l'occasion des grands programmes nationaux, ils sont mis à contribution de façon précise et délimitée. Les projets et programmes que nous avons étudiés n'ont pas vraiment permis aux acteurs impliqués de développer leur autonomie (avec modération dans le cas de Thanh Xuân). On ne peut pas dire qu'ils ont eu accès à toute l'information sur les projets ou programmes de façon systématique et continue. Leur accès à des experts et informateurs neutres a été restreint – les deux expériences étrangères à Nam Son sont marginales et ont été récupérées ou abandonnées ; les contacts avec des ONG étrangères à Thanh Xuan ont été limités à cause de problèmes de langue et par des limites à l'accès et à l'utilisation des technologies de la communication. On ne peut pas dire non plus que les acteurs ont pu produire de l'information nouvelle, sauf par rapport à ce qu'ils produisaient habituellement. Enfin, ils n'ont pas eu accès à des ressources financières nouvelles pour leur participation à ces projets et programmes. À Thanh Xuân, les ressources nouvelles qui ont été dégagées pour les micro-projets, proviennent de l'extérieur et s'arrêteront à la fin du programme ; elles ne sont pas durables.

On ne peut pas affirmer que ces projets et programmes aient permis de développer et d'implanter des manières nouvelles de faire. Les autorités n'ont pas tenté de le faire, au contraire ; les acteurs ont essayé de s'adapter à des situations nouvelles avec leurs façons de faire traditionnelles ; les intervenants étrangers ont joué un rôle marginal et se sont retirés sans s'assurer que les pratiques innovantes, timidement insérées, seraient assorties d'un certain degré de durabilité.

À l'occasion des projets et programmes étudiés, les bénéfices retirés par les acteurs participants de la société civile sont soit inexistantes, soit minimes. Au niveau des savoirs techniques, des capacités d'expertise, organisationnelles et administratives, les acquisitions sont faibles. Dans aucun cas, il n'y a eu de formations techniques – sauf à Nam Son (projet hollandais) – mais dans ce cas, les formations ont été réservées aux cadres. Dans les autres cas, les acteurs comme tous les autres habitants ont pu voir à l'œuvre des équipements lourds, des équipes professionnelles et des manœuvres spécialisés mais sans avoir de réels contacts, sauf à Thanh Xuân, où les associations participant à des micro-projets ont pu elles-mêmes recruter et engager de la main-d'œuvre spécialisée. Dans tous les cas, les acteurs ont dû entrer en contact avec des représentants des autorités locales, des agences et des sociétés publiques réalisant les projets. Elles ont pu acquérir une certaine capacité à entrer en contact avec ces acteurs de façon moins autoritaire et moins traditionnelle, spécialement à Thanh Xuân et à

Phuc Tan. Aucun de ces acteurs n'a pu développer des capacités organisationnelles et administratives nouvelles sauf peut-être l'Association des femmes à Thanh Xuân qui a pris le leadership dans l'organisation et la réalisation des micro-projets. Également, les acteurs n'ont pas pu à l'occasion de leurs participations élargir l'éventail de leurs partenaires et nouer des liens durables avec des organisations étrangères. Ils sont restés confinés à leurs territoires traditionnels et n'ont pas pu établir de nouvelles alliances. Les associations de femmes, en jouant un rôle de leadership ont pu renforcer leurs positions dans les quartiers en fédérant les participations des autres associations. Les acteurs n'ont pas développé de liens nouveaux avec les administrations en dehors des canaux traditionnels. Enfin, il ne reste aucune trace de procédés administratifs nouveaux, aucun protocole, et naturellement aucun règlement ou aucune loi nouvelle qui auraient pu découler de ces expériences.

Les acteurs de la société civile n'ont retiré aucun bénéfice propre de leurs participations en termes de ressources financières. Les ressources qu'ils ont eues ont été celles qu'ils avaient normalement sous forme de subventions en provenance des niveaux hiérarchiques supérieurs. Aucun financement externe additionnel, qu'ils auraient pu gérer de façon autonome, n'a été débloqué. Thanh Xuân fait ici encore exception, mais il faut se rappeler que les fonds attribués aux micro-projets étaient précisément alloués et leur utilisation contrôlée. Les fonds qu'ils ont pu mobiliser à cette occasion ont été répartis comme normalement entre les différents niveaux hiérarchiques et partagés avec le Comité populaire. Peu d'emplois temporaires nouveaux ont été créés au niveau local et aucun des projets ne permet aux acteurs de générer des revenus nouveaux et durables. Ils n'ont donc pas de ressources nouvelles à consacrer à leurs propres activités et naturellement sans ressources supplémentaires, pas de possibilité d'obtenir des crédits nouveaux garantis sur des ressources nouvelles auto-générées.

Considérations générales

Le filet d'encadrement de la société civile vietnamienne est tissé serré. Les organisations sont encadrées d'une façon ou d'une autre par le Parti à travers les Comités populaires. Les dirigeants des associations et groupes sont à toutes fins pratiques des fonctionnaires issus soit des autorités locales soit du gouvernement et du parti. Les pans de la société les plus encadrés et les plus actifs sont les femmes, les personnes âgées et les vétérans. Échappent à ce filet des pans entiers de la société dont les petits commerçants, les artisans, et toute la population sans enregistrement permanent.

Les organisations de la société civile, outre leurs actions humanitaires et le support qu'elles apportent à la mise en œuvre des politiques et programmes du gouvernement, sont reléguées à des tâches relativement confinées à des territoires désignés. Il est difficile dans la situation actuelle de voir apparaître des organisations capables d'agir sur plusieurs secteurs de la gestion urbaine à l'échelle de l'agglomération. Tout cela supporte un système hiérarchiquement organisé vers le haut.

Il réside cependant de très grandes capacités dans ces organisations de la société civile qui peuvent être mobilisées rapidement et efficacement. Les interventions de l'étranger élargissent naturellement leur horizon. Les intervenants étrangers profitent des structures de la société civile mais ils sont aussi confinés à des partenariats avec les organisations reconnues. L'intervention des ONG étrangères est sous contrôle et reléguée à des activités parallèles relativement éloignées des vrais enjeux soulevés par le cœur des projets principaux. Dans le cas de Thanh Xuân, les intervenants étrangers ont finalement réussi à créer un groupe de micro-projets relativement indépendants. La durabilité des résultats obtenus est plus que douteuse.

Finalement, les intervenants de la société civile sont peu nombreux sur le terrain. Tout se résume à 2, 3 ou 4 grandes associations. La dynamique en termes de nombre, de représentativité et de capacités d'initiative est donc relativement faible. L'encadrement de la société se fait par les associations et par les ménages. Il semble y avoir là une force inexploitée pourtant dotée de fortes capacités. Toute une partie de la société échappe à ce système d'encadrement et c'est celle-ci que veulent socialiser les grandes organisations ; ce sont les acteurs de l'informel, l'ensemble du petit commerce privé non enregistré. Ainsi, des pans entiers de la société civile ne sont pas encore organisés et donc pas mis à profit.

Références

- BIEKART Kees, 1999, *The Politics of Civil Society Building: European private Aid Agencies and Democratic Transition in Central America*. Amsterdam: Utrecht International Books, Transnational Institute.
- BUCHOWSKI Micheal, 1996, *The Shifting Meanings of Civil and Civic Society in Poland*. In HANN Chris, DUNN Elizabeth (eds), *Civil Society: Challenging Western Models*. London, New-York : Routledge, p. 79-98.
- GIDDENS Anthony, 1985, *The Nation-State and Violence*. Cambridge : Polity Press.

- HADENIUS Axel, UGGLA Frederik, 1998, *Modeler la société civile*. In AMANDA Bernard, HELMICH Henny, PERCY B. Lehning (eds), *La société civile et le développement international*. Paris : Centre Nord-Sud, OCDE, p. 47-61.
- HANN Chris, 1996, *Introduction: Political Society and Civil Anthropology*. In HANN Chris, DUNN Elizabeth (eds), *Civil Society: Challenging Western Models*. London, New-York : Routledge, p. 1-26.
- HANN Chris, DUNN Elizabeth, 1996, *Civil society: Challenging Western Models*. London, New-York : Routledge.
- HOWELL Jude, PEARCE Jenny, 2001, *Civil Society and Development: A critical Exploration*. Colorado : Lynne Rienner Publishers.
- MCCARNEY Patricia, 1996, *Reviving Local Government: The Neglected Tier in Development*. In MCCARNEY Patricia (ed.), *The Changing Nature of Local Government in Developing Countries*. Toronto : University of Toronto Press, p. 5-30.
- NOSCO Peter, 2002, *Confucian Perspectives on Civil Society and Government*. In ROSENBLUM Nancy L., POST Robert C. (eds), *Civil Society and Government*. Princeton, Oxford : Princeton University Press, p. 334-359.
- POST Robert C., ROSENBLUM Nancy L., 2002, *Introduction*. In ROSENBLUM Nancy L., POST Robert C. (eds), *Civil Society and Government*. Princeton, Oxford : Princeton University Press, p. 1-25.
- ROSEMONT Henry Jr, 2002, *Commentary and Addenda on Nosco's 'Confucian Perspectives on Civil Society and Government'*. In ROSENBLUM Nancy L., POST Robert C. (eds), *Civil Society and Government*. Princeton, Oxford : Princeton University Press, p. 360-369.
- SAMPSON Steven, 1996, *The Social Life of Projects: Importing Civil Society to Albania*. In HANN Chris, DUNN Elizabeth (eds), *Civil Society: Challenging Western Models*. London, New-York : Routledge, p. 121-142.
- VAN ROOY Alison, 1998, *Civil Society and the Aid Industry*. London : Earthscan.
- VERBA Sidney, NIE Norman, KIM Jae-On, 1978, *Participation and Political Equality*. Cambridge : Cambridge University Press.
- WHITE Jenny B., 1996, *Civic Culture and Islam in Urban Turkey*. In HANN Chris, DUNN Elizabeth (eds), *Civil Society: Challenging Western Models*. London, New-York : Routledge, p. 144-154.
- WHITE Gordon, HOWELL Jude, SHANG Xiaoyuan, 1996, *In Search of Civil Society: Market Reform and Social Change in Contemporary China*. Oxford : Clarendon Press.
- World Bank, 1999, *Strategic View of Urban and Local Government Issues: Implications for the Bank*. Washington (D.C.) : The World Bank.

Les mobilités intra-urbaines à Hô Chi Minh Ville et Hanoi¹

Patrick GUBRY

Lê Thi Huong

TRÂN Thi Thanh Thuy

NGUYỄN Thi Thiêng

PHAM Thuy Huong

VU Hoang Ngân

Hô Chi Minh Ville et Hanoi sont les deux plus grandes agglomérations urbaines du Viêt-nam en matière de population et de potentiel économique. Dans les années récentes, la croissance démographique a été un facteur important du développement économique de ces agglomérations. Cependant, à Hô Chi Minh Ville, comme à Hanoi, l'accroissement de la population pose des problèmes cruciaux dans le processus de développement de la ville. La croissance urbaine s'accompagne notamment d'une augmentation des déplacements urbains.

¹ Cette recherche est le fruit d'une coopération entre l'Institut de Recherche pour le Développement, Paris (IRD), l'Institut de Recherche Économique de Hô Chi Minh Ville (IER) et le Centre de population de l'Université nationale d'économie, Hanoi. Nous remercions les chercheurs dont les noms suivent pour leurs contributions à ce projet de recherche, lesquelles ont permis l'élaboration et la rédaction de ce chapitre : Du Phuoc Tân, Gilles Grenèche, Patrick Gubry, Lê Thi Huong, Lê Van Thanh, Nguyễn Quốc Huy, Nguyễn Thê Chinh, Nguyễn Thi Thiêng, Nguyễn Thi Tuong Vân, Pham Thi Thanh Hiên, Pham Thuy Huong, Pham Van Khiết, Trần Thi Thanh Thuy, Vu Hoang Ngân.

Les déplacements intra-urbains

Les déplacements de population se sont singulièrement accrus au Viêt-nam depuis la mise en place d'une politique de libéralisation économique (le *Doi Moi* ou Renouveau), décidée en 1986. Si les migrations ont déjà fait l'objet de nombreuses recherches, les mobilités à l'intérieur des grandes agglomérations et notamment des deux plus grandes d'entre elles, Hô Chi Minh Ville (5 millions d'habitants dont 3,7 millions d'urbains en 1999²) et Hanoi (2,7 millions d'habitants dont 1,5 millions d'urbains), sont encore mal connues. Un solde migratoire positif du centre vers la périphérie des villes a été observé à travers les résultats des deux derniers recensements, celui de 1989 et celui de 1999. Les mobilités intra-urbaines s'accroissent de manière importante dans le cadre d'une urbanisation rapide et sont devenues un des éléments-clés de la planification urbaine. Cette évolution et les politiques mises en œuvre modifient l'espace de vie des habitants en terme d'environnement (dans le sens d'une amélioration) et tendent à augmenter les distances à parcourir dans la vie quotidienne (ce qui représente une détérioration).

Ces mobilités intra-urbaines (celles se produisant à l'intérieur de l'unité administrative des deux villes) comprennent d'une part des migrations intra-urbaines ou mobilités résidentielles (changement de résidence à l'intérieur de l'unité administrative), d'autre part des mobilités temporaires, dont les mouvements pendulaires³. Elles tendent à accentuer l'insuffisance des infrastructures urbaines et des transports dans la mesure où elles densifient les zones périphériques, qui sont déjà les moins bien loties. En effet, les infrastructures urbaines de Hô Chi Minh Ville et de Hanoi sont non seulement largement obsolètes, aspect maintes fois souligné, mais aussi inégalement réparties sur le plan géographique et par la force des choses souvent inexistantes dans la zone périphérique récemment urbanisée.

Les modalités de ces mobilités internes, l'évolution des besoins quotidiens des populations en fonction de la modification de leur espace de vie, dans un contexte prévisible de forte croissance urbaine et de métropolisation accrue, sont donc des problèmes importants à étudier et à prendre en compte dans la planification urbaine.

Une recherche spécifique basée sur une enquête auprès des ménages

Le projet de recherche en coopération sur « les mobilités intra-urbaines à Hô Chi Minh Ville et Hanoi », réalisé dans le cadre du Programme de Recherche

² La population urbaine selon les définitions administratives du recensement est de 4,2 millions d'habitants.

³ Déplacements quotidiens répétitifs.

Urbaine pour le Développement (PRUD), a associé l'Institut de recherche économique de Hô Chi Minh Ville, le Centre de population de l'Université nationale d'économie de Hanoi et l'Institut de recherche pour le développement à Paris, dans un travail collectif à visée comparative (Gubry & al., 2002 et 2004 ; IRD, IER, CP, 2004).

Une méthodologie originale, avec une enquête par sondage auprès des ménages dans les deux métropoles vietnamiennes, a permis de réduire significativement l'effet de grappe dont il n'a guère été tenu compte dans le passé⁴. En effet, un plan de sondage à deux degrés, avec un échantillon aléatoire à tirage systématique, a pour la première fois tiré parti de « l'îlotage », très serré en milieu urbain. Au 1^{er} degré du sondage, on a ainsi directement pris en compte les îlots (*tô dân phố*), qui ont une taille beaucoup plus réduite que les *phuong* ou les *xa* (unités immédiatement inférieures à l'arrondissement, respectivement urbaines et rurales), qui avaient été généralement retenus jusqu'à présent. La liste des ménages a ensuite été établie sur le terrain dans les îlots sélectionnés⁵. L'enquête a porté sur 2 000 ménages (8 623 personnes) à Hô Chi Minh Ville et 1 500 ménages (5 971 personnes) à Hanoi, qui ont été tirés au 2^e degré. Elle a été réalisée en mars-avril 2003.

L'enquête ménage a porté sur les mouvements pendulaires et les mobilités temporaires de la population, ainsi que sur l'histoire migratoire. Elle donne des informations sur les caractéristiques des ménages et de la population, les ménages non-migrants et migrants, l'histoire migratoire des migrants récents, les déplacements temporaires, les opinions sur les déplacements et les projets futurs en matière de migration. Le questionnaire associe les informations quantitatives et qualitatives. Ces mouvements prennent une importance accrue avec la croissance urbaine que l'on peut pronostiquer très forte dans les deux grandes métropoles vietnamiennes pour les années à venir.

Une analyse complémentaire des résultats du recensement de 1999 a porté sur les mouvements migratoires (changements de résidence à l'intérieur des unités administratives des deux agglomérations).

⁴ Biais statistique généré par la présence dans un échantillon de grappes trop grandes d'individus, similaires les uns par rapport aux autres à l'intérieur de la grappe, ce qui entrave la représentativité de l'échantillon.

⁵ Les arrondissements de Cu Chi et de Tân Giô à Hô Chi Minh Ville et l'arrondissement de Soc Son à Hanoi, encore très largement ruraux, ont été exclus de l'enquête, qui a donc porté sur 20 arrondissements à Hô Chi Minh Ville et 11 arrondissements à Hanoi. Notons qu'un redécoupage a créé deux nouveaux arrondissements dans chacune des deux villes en novembre 2003 ; nous utilisons ici le découpage administratif qui a prévalu avant cette date.

Les enseignements du recensement de 1999 : le glissement de la population vers la périphérie

Le recensement est un outil irremplaçable pour l'étude des migrations (changement de résidence), au niveau géographique le plus fin, puisqu'il est par vocation exhaustif, aux erreurs de collecte près. À partir d'un recensement, il est plus facile d'étudier l'immigration dans une zone donnée (qui concentre les immigrants), que l'émigration à partir de la même zone (qui disperse les émigrants entre toutes les unités administratives du pays, voire tous les pays du monde).

À Hô Chi Minh Ville (HCMV), si l'on prend la population âgée de cinq ans ou plus en 1999, 83,7 % résidaient déjà dans le même arrondissement en 1994, cinq ans auparavant, 6,7 % résidaient dans un autre arrondissement de HCMV, 9,3 % résidaient dans une autre province et 0,2 % à l'étranger.

À Hanoi, les chiffres correspondants sont les suivants : 87,7 % des habitants résidaient dans le même arrondissement de Hanoi en 1999 qu'en 1994, 4,0 % résidaient dans un autre arrondissement de Hanoi, 8,0 % résidaient dans une autre province et 0,3 % à l'étranger. Globalement, la population apparaît un peu plus « stable » à Hanoi, dont le taux de croissance serait légèrement inférieur à celui de Hô Chi Minh Ville.

Selon les conditions locales dans les divers pays et les spécificités des villes, les immigrants dans les grandes agglomérations se dirigent prioritairement soit vers le centre, soit vers la périphérie. Au Viêt-nam, les immigrants se dirigent très clairement de manière préférentielle vers les arrondissements situés en périphérie immédiate du centre, aussi bien à Hô Chi Minh Ville qu'à Hanoi. À HCMV, 62,3 % des immigrants entre 1994 et 1999 résident dans les sept arrondissements suivants (par ordre décroissant d'importance, en comptant les arrondissements qui accueillent au moins 5 % des migrants) : Tân Bình, Go Vập, Thu Duc, Bình Chánh, Bình Thạnh, 12^e et 9^e. Trois des cinq nouveaux arrondissements « urbains » (*quân*) figurent dans cette liste (Thu Duc, 12^e et 9^e). À Hanoi, 70,7 % des immigrants durant la même période résident dans les cinq arrondissements suivants : Đông Da, Cầu Giay, Hai Ba Trung, Thanh Xuân et Tu Liêm. Deux des trois nouveaux *quân* sont ici concernés (Cầu Giấy et Thanh Xuân).

Le recensement de population se prête aussi à l'étude des migrations intra-urbaines, à l'intérieur des grandes limites administratives de Hô Chi Minh Ville et de Hanoi.

Dans l'une et l'autre ville, les mouvements ne sont significatifs que dans les arrondissements centraux et dans les arrondissements immédiatement périphériques. Les zones rurales ne sont guère touchées entre 1994 et 1999, quand on examine les déplacements de la population âgée de 5 ans ou plus, qu'il s'agisse des arrondissements de Cu Chi, de Nha Be ou de Cần Giô (à Hô Chi Minh Ville) ou de

l'arrondissement de Soc Son (à Hanoi). Nous allons donc porter l'attention sur les mouvements se produisant dans le centre (figures 1 et 2).

L'existence d'un solde migratoire positif du centre vers la périphérie dans chacune des deux villes est confirmée, conduisant à un « desserrement » de la population. Ce mouvement est principalement dû à l'augmentation du prix du foncier au centre-ville généré par une marchandisation croissante ; il est renforcé localement par les politiques de « desserrement » ou de « déconcentration » menées par les municipalités afin d'assainir certaines zones centrales très densément peuplées et insalubres.

À Hô Chi Minh Ville, les zones les plus anciennement urbanisées sont devenues des zones de départ des migrations intra-urbaines ; il s'agit surtout des arrondissements 1, 3, 10 (zone de Sai Gon), 5, 6, 11 (zone de Cho Lon), Binh Thanh, Phu Nhuan (zone de Gia Dinh).

Les arrondissements d'arrivée sont localisés dans la très proche périphérie de ces arrondissements centraux, qu'ils soient « urbains » comme Tân Binh (terrains agricoles et terrains militaires nouvellement lotis, lotissements collectifs) ou semi-urbains comme le 12^e arrondissement (maisons individuelles), ou encore « ruraux » comme Binh Chanh (nouvelles zones industrielles et lotissements collectifs avec une urbanisation très rapide). On observe aussi une attraction des zones « nouvelles », offrant de nombreux emplois industriels, comme Thu Duc, l'arrondissement 7 ou encore l'arrondissement 2 à vocation résidentielle avec le projet de Thu Thiêm par exemple. Cependant les conséquences du développement du projet « Saigon South » sur le 7^e arrondissement et les arrondissements de Nha Be et de Binh Chanh ne sont pas encore visibles durant la période d'observation.

Le 8^e arrondissement et celui de Binh Thanh constituent à la fois des zones d'immigration et d'émigration. L'explication de ces mouvements demanderait une analyse au niveau des *phuong*, certains d'entre eux étant des zones de départ et d'autres des zones d'accueil, mais ces arrondissements constituent aussi des zones de transit vers des arrondissements plus éloignés du centre comme Go Vap (pour Binh Thanh) et Binh Chanh (pour le 8^e arrondissement) au fur et à mesure de l'augmentation des prix du foncier.

Enfin, le 4^e arrondissement apparaît comme exclusivement « répulsif » entre 1994 et 1999. Cet arrondissement connaît alors de sérieux problèmes d'environnement, entre la zone portuaire et les nombreux établissements industriels.

À Hanoi, le phénomène de desserrement de la population se fait également sentir dans les arrondissements centraux les plus anciens (Hoan Kiem et Ba Dinh), où les prix du foncier sont devenus prohibitifs. Mais l'évolution est différenciée dans les autres arrondissements centraux. L'arrondissement de Hai Ba Trung connaît une certaine désaffection au bénéfice de celui de Dong Da réputé de meilleur « standing » et plus proche du centre, sans que les prix y aient atteint les niveaux relevés dans les quartiers anciens. Il s'agirait d'un phénomène de sélection

de la population lié à une différenciation croissante des revenus. Đông Da apparaît ainsi comme une zone de transit, recevant des migrants en provenance des arrondissements centraux et de Hai Ba Trung et en envoyant d'autres, moins fortunés, dans les arrondissements périphériques de Câu Giây et de Thanh Tri.

De manière générale, les arrondissements situés en proche périphérie du centre sont des zones d'immigration : Thanh Tri, Thanh Xuân, Câu Giây et Tây Hồ. Parmi eux se trouvent les trois nouveaux arrondissements « urbains »⁶.

L'examen de quelques indicateurs démographiques saillants des agglomérations de Hồ Chí Minh Ville et de Hanoi révèle de très fortes convergences, qui peuvent paraître surprenantes au premier abord pour deux cités que bien des caractéristiques socio-économiques et géographiques différencient par ailleurs, sans évoquer leur histoire pendant longtemps radicalement « séparée ». Mais elles montrent également quelques spécificités remarquables.

Le principal trait commun relevé ici dans les deux agglomérations est le « desserrement » récent de la population des quartiers centraux en direction de la proche périphérie.

Les mobilités intra-urbaines apparaissent en grande partie comme des phénomènes nouveaux dans la mesure où elles sont très certainement liées à la récente libéralisation économique et à la différenciation sociale qui en résulte progressivement.

L'un et l'autre de ces phénomènes s'inscrivent dans un processus de recomposition urbaine, dont les conséquences en matière d'infrastructures et de transports urbains par exemple, particulièrement en zone périurbaine, restent à être appréhendées dans toute leur ampleur.

⁶ L'arrondissement de Thanh Xuân est un cas particulier, dans la mesure où il est issu d'une scission de l'arrondissement « urbain » de Đông Da, tout en intégrant quelques *xa* ruraux en périphérie.

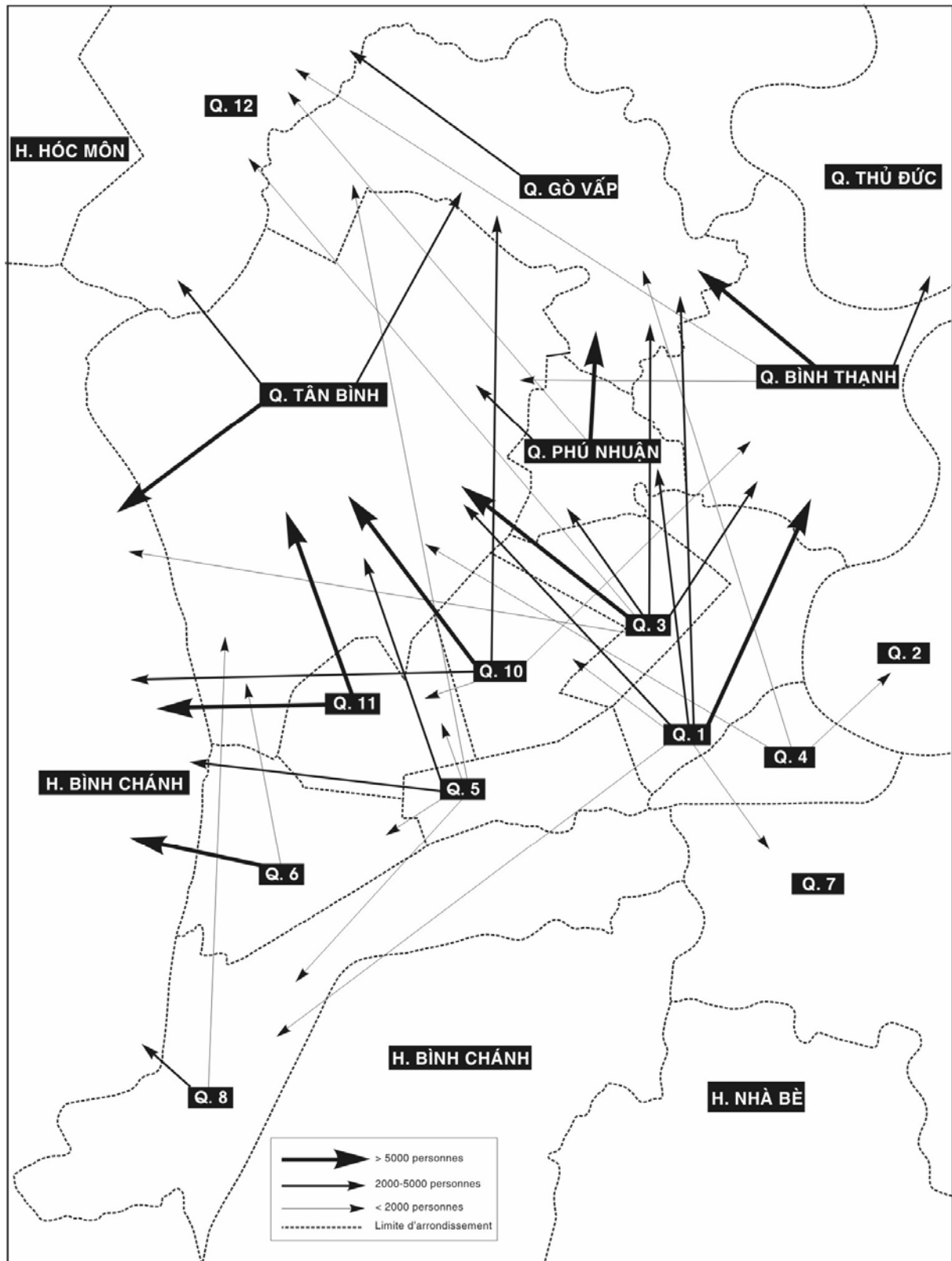


Figure 1. Hồ Chí Minh Ville. Principaux mouvements migratoires intra-urbains au niveau des arrondissements entre 1994 et 1999 (population âgée de 5 ans ou plus en 1999 ; soldes de plus de 1 000 personnes)

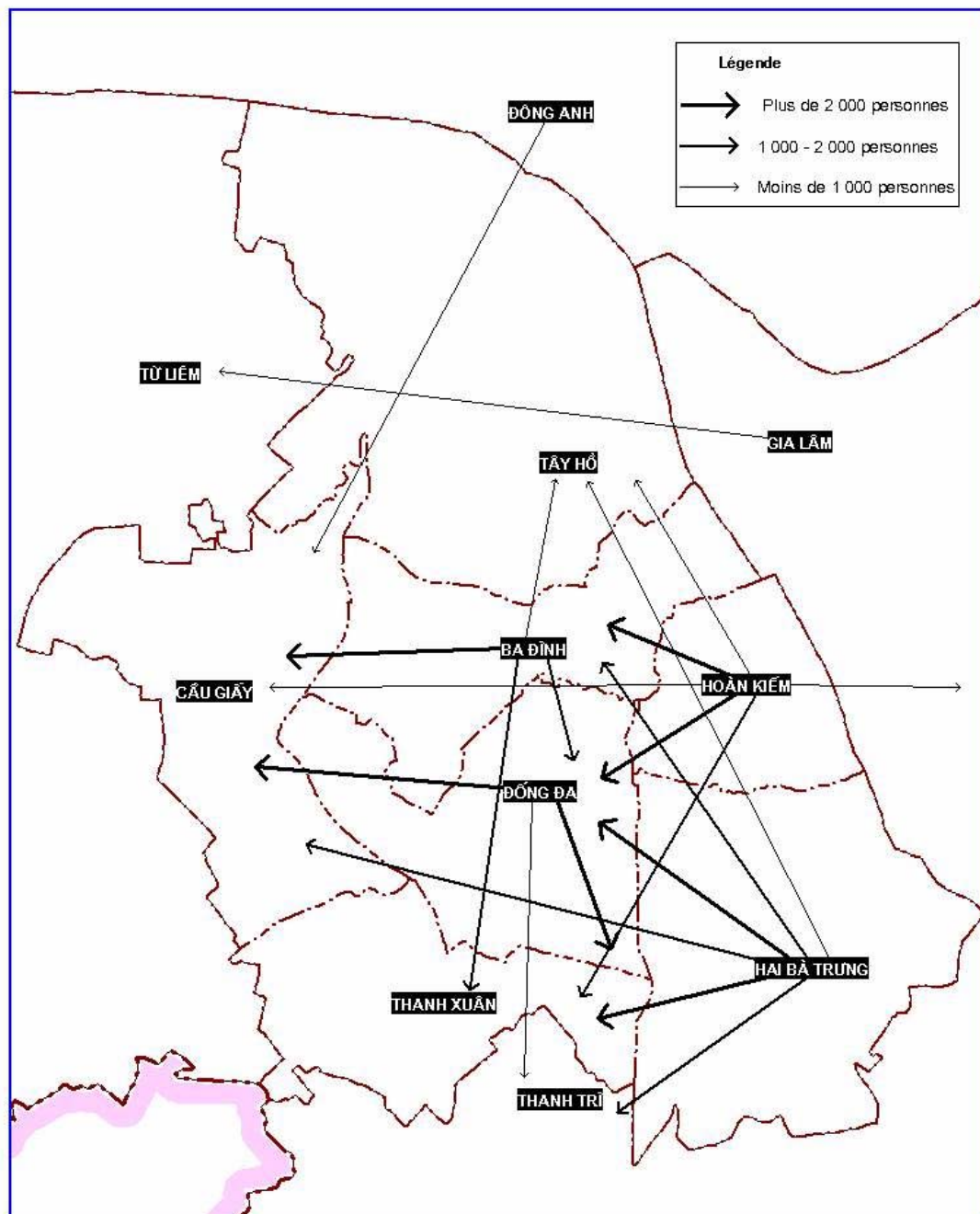


Figure 2. Hanoi. Principaux mouvements migratoires intra-urbains au niveau des arrondissements entre 1994 et 1999 (population âgée de 5 ans ou plus en 1999 ; soldes de plus de 500 personnes)

Caractéristiques de la population et des ménages enquêtés

Les changements sociaux conditionnent toujours la nature, les caractéristiques et les fonctions de la famille. Depuis 1975, la société vietnamienne a connu des changements profonds. Le Viêt-nam est passé d'une société en temps de guerre et d'une économie planifiée et centralisée à l'économie de marché (à la campagne, la famille est redevenue une unité de production et de consommation). L'économie agricole obsolète fait l'objet d'une restructuration dans le sens de la mécanisation, de la modernisation accompagnée d'une nette amélioration du niveau de vie, mais aussi d'un exode rural suite au remembrement et à une concentration des exploitations agricoles. Les changements dans l'activité et le revenu affectent les relations entre les membres du ménage. Le pays a quitté son isolement pour s'intégrer rapidement à la vie économique et sociale régionale et internationale. Cette évolution provoque des conflits entre les générations sur des valeurs telles que la conception de la vie, la manière de mener les affaires, l'amour, le mariage, la famille... Au cours du dernier quart du XX^e siècle, surtout depuis la mise en application de la politique du Renouveau en 1986, cette évolution a indirectement et radicalement transformé la société vietnamienne. Ce qui permet d'avancer l'hypothèse suivante : la famille vietnamienne en général, la famille dans les grandes villes de Hô Chi Minh Ville et de Hanoi en particulier, aurait profondément changé : baisse drastique de la fécondité, augmentation de l'autonomie de la femme, début de nucléarisation avec « décohabitation » des jeunes générations...

Caractéristiques démographiques et socio-économiques de la population

L'analyse de la structure par sexe de la population à Hô Chi Minh Ville et à Hanoi permet de mettre en évidence les points suivants : à Hô Chi Minh Ville, la proportion de la population féminine est plus élevée que celle de la population masculine (51 %), alors qu'à Hanoi on relève un quasi-équilibre. Concomitamment, on note une prépondérance féminine parmi les migrants, ce qui constitue l'une des particularités de certaines villes de l'Asie du Sud-Est.

La structure par âge de la population à Hô Chi Minh Ville et à Hanoi présente des similitudes : une proportion relativement basse des enfants due à la généralisation récente de la planification familiale, un gonflement des pyramides aux âges actifs par suite de la migration rurale-urbaine et une proportion relativement élevée de personnes âgées. Dans les deux villes, la population n'est plus très jeune et on peut dire qu'elle a amorcé son vieillissement (figure 3)⁷. Dans le groupe d'âges 0-14 ans, le rapport de masculinité (nombre de garçons pour 100 filles) est très fort, soit 111 à Hô Chi Minh Ville et 119 à Hanoi. Il est possible d'y voir une conséquence indirecte de la réduction du nombre des enfants, avec une

⁷ Certaines irrégularités sur les pyramides sont à imputer à la taille limitée de l'échantillon.

interruption sélective de grossesse, les couples voulant systématiquement avoir un garçon, comme cela a été relevé dans nombre de pays asiatiques (Chine, Inde, Corée du Sud, Taiwan...) ; une étude approfondie des causes des IVG s'imposerait pour permettre toute affirmation.

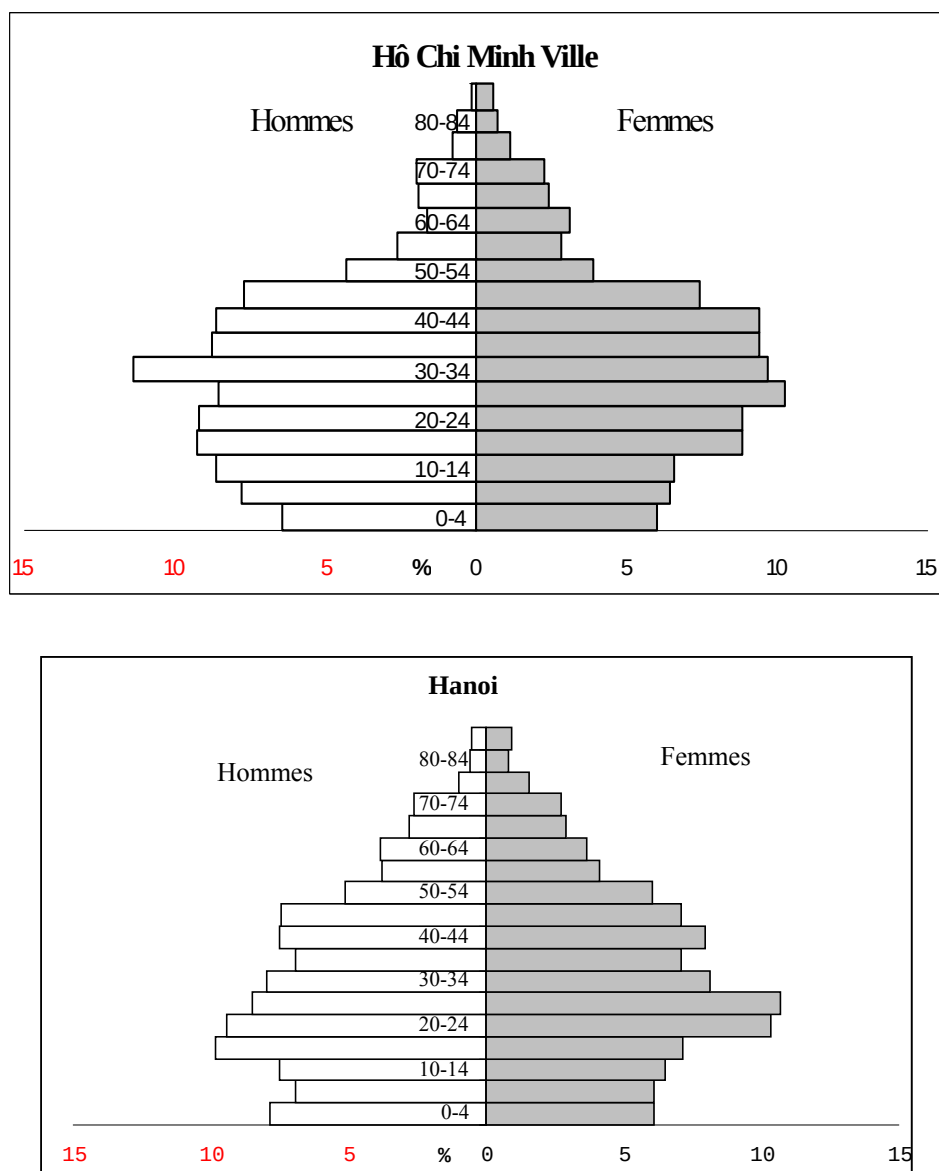


Figure 3. Pyramide des âges de Hô Chi Minh Ville et de Hanoi

La proportion des habitants dont le lieu de naissance et le lieu d'habitation actuel sont les mêmes est plus élevée à Hanoi qu'à Hô Chi Minh Ville. Seulement 67,8 % des habitants de Hô Chi Minh Ville y sont nés alors que la proportion des habitants de Hanoi nés à Hanoi atteint 76,3 %. La proportion de personnes mariées est plus élevée à Hanoi qu'à Hô Chi Minh Ville, soit 71,3 % contre 63,1 %. Les migrants de Hanoi viennent des provinces du nord, essentiellement du delta du

Fleuve Rouge (14,9 %). En revanche, les migrants de Hô Chi Minh Ville proviennent de toutes les régions du pays, les originaires du delta du Mékong étant les plus nombreux (9,8 %) ; viennent ensuite les migrants du delta du Fleuve Rouge (6,2 %), suivis par ceux de la province du Sud-Est (4,2 %) (figure 4). L'attraction de Hô Chi Minh Ville et de Hanoi s'explique par leurs conditions socio-économiques et géographiques privilégiées (avec notamment la présence d'un grand port de mer à Hô Chi Minh Ville), le niveau des investissements et la dimension de leur marché du travail.

Postuler pour le statut de résident permanent reste une formalité juridiquement nécessaire au Viêt-nam, mais son absence ne constitue plus un frein à la migration, elle complique seulement la vie quotidienne des intéressés et continue à les pénaliser socialement. La proportion des personnes enregistrées là où elles habitent est moins élevée à Hô Chi Minh Ville qu'à Hanoi (80,7 % contre 89,9 %), ce qui est peut-être dû au fait que cette formalité civile existait à Hanoi bien avant d'être appliquée à Hô Chi Minh Ville et à la proportion plus forte du secteur informel dans cette dernière ville. Il existe cependant des caractéristiques communes entre les deux villes qui sont un rythme accéléré de l'urbanisation, un attrait qui s'exerce sur la population migrante et le souci de limiter l'accroissement migratoire.

Le nombre moyen d'années d'études est moins élevé à Hô Chi Minh Ville qu'à Hanoi (7,1 contre 8,5). La différence sur le plan du niveau d'instruction entre les deux villes n'est effective que pour les individus de 15 ans ou plus. La proportion de personnes ayant un niveau d'études supérieur est de 8,8 % à Hô Chi Minh Ville alors qu'à Hanoi, elle atteint 19,5 %. Le nombre moyen d'années d'études diminue au fur et à mesure que l'on se dirige vers la périphérie des villes. De façon générale, le niveau d'instruction est plus élevé chez les hommes que chez les femmes et plus l'âge avance, plus la différence est grande, ce qui met en lumière les progrès récemment accomplis dans le Sud en matière d'éducation et le drainage des élites intellectuelles par la capitale politique.

La proportion de personnes n'ayant pas reçu de formation professionnelle est de 80,0 % à Hô Chi Minh Ville contre 60,3 % à Hanoi. Si la majorité des migrants est venue à Hô Chi Minh Ville à la recherche d'un emploi, le motif le plus fréquemment avancé par les migrants de Hanoi a été la volonté de faire des études.

Il n'y a pratiquement pas d'écart entre Hô Chi Minh Ville et Hanoi au niveau de la proportion des personnes de 13 ans ou plus qui travaillent (respectivement 56,1 % et 55,8 %). Mais la proportion des personnes au foyer est beaucoup plus élevée à Hô Chi Minh Ville qu'à Hanoi (13,3 % contre 3,9 %), où les femmes sont plus fréquemment intégrées dans le monde du travail.

**Figure 4. Répartition de la population née à l'extérieur de
Hô Chi Minh Ville ou de Hanoi selon la province de naissance (%)**
(Cartographie Yves Blanca, IRD)

À Hô Chi Minh Ville, les secteurs drainant le plus de travailleurs sont l'industrie et l'artisanat (27,6 %), les services (20,8 %) et le commerce (19,0 %). Mais à Hanoi, le secteur qui absorbe le plus de main-d'œuvre reste l'agriculture (24,8 %), bien que l'arrondissement de Soc Son, presque entièrement agricole, n'ait pas été pris en compte dans l'enquête. Les services publics (23,5 %) viennent en seconde position.

Près de la moitié de la population de 13 ans ou plus à Hô Chi Minh Ville travaille dans des entreprises familiales (43,8 %), des entreprises privées ou des SARL (27,7 %). En revanche, à Hanoi, le secteur public et le secteur collectif sont les deux secteurs économiques absorbant le plus de travailleurs (58,5 % à eux deux). Dans les deux villes, les travailleurs sont pour la plupart des salariés sous contrat à durée indéterminée ou à durée déterminée, soit 58,7 % à Hô Chi Minh Ville et 61,8 % à Hanoi.

Caractéristiques des ménages : taille et niveau de vie

Sous l'action des changements sociaux, les ménages évoluent vers une meilleure adaptation au nouveau contexte social sans négliger complètement les valeurs de la famille traditionnelle vietnamienne. Traditionnellement, les ménages avaient beaucoup d'enfants mais actuellement dans les deux villes, la taille moyenne d'un ménage a tendance à décroître. À Hô Chi Minh Ville, les ménages de 3 enfants ou plus représentent environ 28 % contre 15,1 % seulement à Hanoi.

Le nombre moyen de personnes par ménage est plus élevé à Hô Chi Minh Ville (4,3 personnes) qu'à Hanoi (4,0 personnes). La plupart des chefs de ménages sont des hommes, mais les conditions historiques font que la proportion des femmes chefs de ménage reste très élevée comparée à celle des autres pays. Parallèlement, le nombre de ménages nucléaires est élevé : 55 % à Hô Chi Minh Ville et 62,3 % à Hanoi.

Dans une enquête ponctuelle comme celle réalisée ici, il n'est pas possible de collecter des données précises sur le revenu par le biais de questions directes. Nous avons donc opté pour l'évaluation du niveau de vie en recueillant des données sur les caractéristiques qualitatives du logement et sur les équipements ménagers. En nous en servant comme critères d'appréciation, nous avons classé les ménages interviewés en trois groupes en fonction de leur niveau de vie : bas, moyen, élevé. Le niveau de vie apparaît plus élevé à Hô Chi Minh Ville qu'à Hanoi : la proportion des ménages à niveau de vie élevé s'y chiffre à 14,7 % alors qu'elle n'est que de 11,4 % à Hanoi. En revanche, les ménages à niveau de vie bas à Hô Chi Minh Ville et à Hanoi représentent respectivement 37,3 % et 39,6 %. Dans les deux villes, plus on se dirige vers les zones périphériques, plus la proportion des ménages à faible niveau de vie augmente. Une différence entre les deux villes mérite d'être relevée : à Hô Chi Minh Ville, la proportion des ménages à niveau de vie bas est plus élevée chez les ménages ayant migré au cours des cinq dernières années que chez les non-

migrants ; à Hanoi, la situation est à l'opposé puisque les ménages migrants ont un niveau de vie meilleur. Dans les deux villes, la proportion des ménages jouissant d'un bon niveau de vie est plus élevée chez les migrants que chez les non-migrants.

En évitant de répéter certains poncifs, plusieurs caractéristiques souvent relevées quant à la manière de vivre et de penser des habitants de Hô Chi Minh Ville et de Hanoi, se retrouvent néanmoins en filigrane, notamment l'aspect industriel de la capitale économique et le rôle intellectuel de la capitale politique. D'autres différences s'observent au niveau des migrations.

Les migrations résidentielles : motifs, modalités et conséquences

Des nuances entre les deux villes quant aux motifs et aux modalités des migrations

On observe une différence entre Hô Chi Minh Ville et Hanoi au niveau des motifs de migration. À Hô Chi Minh Ville, la création d'un nouveau foyer est la raison la plus fréquemment évoquée pour migrer. À Hanoi, on déménage dans la perspective d'avoir une maison plus grande (27,4 %) ; la superficie du logement a nettement augmenté pour ces ménages. L'augmentation la plus remarquable est enregistrée chez les ménages vivant avant la migration dans les arrondissements centraux. Dans les deux villes, le souhait de vivre à proximité du lieu de travail constitue la deuxième raison du déménagement, 13,2 % à Hô Chi Minh Ville contre 14,5 % à Hanoi. Les avantages sont multiples : gain de temps et d'argent, fatigue moindre. À Hô Chi Minh Ville, la troisième raison de la migration est l'envie de posséder sa propre maison. Dans cette ville, nombreux sont les ménages qui souhaitent accéder à la propriété du logement et considèrent le terrain et la maison comme des biens de grande valeur.

À Hô Chi Minh Ville comme à Hanoi, les migrations intra-urbaines se font essentiellement entre les arrondissements centraux. Ceci s'explique par l'avantage en matière d'infrastructures socio-économiques et culturelles que présentent ces arrondissements par rapport aux arrondissements périphériques et ruraux. Les migrations intra-urbaines se font aussi des arrondissements centraux vers les arrondissements périphériques, 8,1 % à Hô Chi Minh Ville contre 11,0 % à Hanoi. La migration entre arrondissements périphériques est plus importante à Hanoi où 12,2 % des ménages l'ont choisie. À Hô Chi Minh Ville, 10,0 % des ménages migrants ont choisi un arrondissement rural comme zone d'arrivée contre 2,2 % à Hanoi.

Des conditions de vie améliorées chez les migrants suite à la migration

De très nombreuses questions ont été posées sur la nature et la qualité de l'habitat, et sur les éléments de confort. Les uns comme les autres connaissent des modifications liées à la migration intra-urbaine.

Les logements

La grande majorité des logements est située dans des maisons contiguës, souvent désignées en français par le terme de « compartiments » (84,7 % à Hô Chi Minh Ville et 52,0 % à Hanoi). À Hanoi, la proportion des maisons indépendantes est plus élevée qu'à Hô Chi Minh Ville. La différence au niveau du logement entre les ménages non-migrants et migrants n'est sensible qu'à Hanoi, mais de manière générale les migrants habitent plus dans des immeubles collectifs que les non-migrants. À Hanoi, 22,9 % des ménages migrants vivent dans des immeubles collectifs, soit 2,8 fois plus qu'à Hô Chi Minh Ville. À Hanoi, par comparaison avec la situation antérieure à la migration, on observe que les ménages migrants ont souvent quitté un appartement, notamment dans un KTT (*Khu Tap Thê*, type de HLM), pour une maison contiguë. Ce changement s'explique par l'expropriation, les cas de succession et l'envie d'accéder à la propriété.

La plupart des maisons dans les deux villes se situent dans des ruelles de moins de 4 mètres de largeur (maison sur ruelle étroite). À Hanoi, la proportion des maisons sur ruelle étroite est plus élevée qu'à Hô Chi Minh Ville. Il n'y a pas de différence au niveau de la localisation du logement entre les ménages migrants et les ménages non-migrants à Hô Chi Minh Ville. À Hanoi, la proportion des ménages migrants ayant une maison sur rue et celle des ménages migrants en possession d'une maison sur ruelle étroite est en baisse, tandis que celle des ménages ayant une maison sur ruelle large augmente. Le souhait de jouir de plus de confort ou d'habiter un logement qui réponde mieux aux aspirations constituent des motifs de migration.

La proportion des logements en toute propriété est de 92,0 % à Hô Chi Minh Ville et de 88,6 % à Hanoi. Elle est inférieure pour les ménages migrants tout en ayant significativement augmenté à l'occasion de leur déménagement. À Hô Chi Minh Ville, la proportion des ménages migrants qui louent une maison à un privé est plus élevée qu'à Hanoi. La superficie habitable a nettement augmenté après la migration à Hanoi, passant de 56,5 m² en moyenne par foyer à 89,4 m². En revanche, la différence de la superficie du logement avant et après la migration n'est pas grande à Hô Chi Minh Ville. L'augmentation de la superficie du logement entraîne celle du nombre des pièces. Chez les ménages migrants, la proportion des logements de 1 ou 2 pièces diminue, tandis que celle des logements de 3 pièces ou plus augmente.

Concernant la qualité du logement, les deux villes connaissent une grande différence dans les matériaux utilisés. À Hô Chi Minh Ville, le toit est majoritairement en tôle et le mur est en brique ou en matériaux rudimentaires comme le bambou et le bois. À Hanoi, la toiture est le plus souvent en béton (ce qui correspond généralement à une terrasse sommitale) et le mur est en briques.

Les logements ont une cuisine indépendante dans 71,0 % des cas à Hô Chi Minh Ville contre seulement 43,9 % des cas à Hanoi. En outre, à Hanoi 30 % des ménages disposent d'une cuisine installée à l'extérieur du logement. Les toilettes intégrées dans la salle de bains et à l'intérieur du logement sont prépondérantes. À Hô Chi Minh Ville, la proportion des toilettes à part intégrées dans le logement est plus élevée qu'à Hanoi. Cuisine et toilettes connaissent une amélioration de confort chez les ménages migrants par rapport à leur situation antérieure.

Voirie et raccordement aux réseaux

La qualité de la voirie est moins bonne à Hô Chi Minh Ville qu'à Hanoi. Dans cette dernière ville, elle est meilleure dans le nouveau lieu d'habitation. À Hô Chi Minh Ville, la migration ne va pas forcément de pair avec une meilleure infrastructure. À l'heure actuelle, les infrastructures sont encore faibles dans les arrondissements ruraux. Pourtant, vu le processus d'urbanisation accélérée, les ménages migrants espèrent que les voies seront améliorées dans un proche avenir.

Jusqu'à 18,5 % des ménages à Hô Chi Minh Ville contre 13,5 % à Hanoi vivent dans une zone inondable, que ce soit par la pluie ou par le débordement des rivières. Il est parfois difficile de distinguer le rôle respectif de la pluie et du débordement : à Hô Chi Minh Ville, la pluie provoque des inondations impressionnantes lorsqu'elle survient au moment de la marée haute, qui inverse le courant dans la rivière. Les ménages migrants ont souvent choisi un site moins inondé par les eaux des pluies. Concernant les inondations dues aux eaux de rivières, la proportion des ménages victimes ne diminue pas, mais au contraire elle augmente légèrement après la migration. En plus de la faiblesse et de l'insuffisance du système d'évacuation des eaux, les deux villes ont un relief peu accidenté, ne facilitant pas leur écoulement.

Pratiquement tous les ménages sont branchés sur le réseau électrique national dans les deux villes, que ce soit de manière formelle ou informelle, mais à peine plus de la moitié d'entre eux ont un robinet d'eau à l'intérieur du logement. La situation des ménages migrants diffère dans les deux villes. À Hô Chi Minh Ville, l'utilisation de l'eau courante chez les ménages migrants est en baisse au profit de l'eau des puits car le réseau d'approvisionnement en eau fait encore défaut dans les arrondissements périphériques et ruraux. À Hanoi, la proportion des ménages migrants disposant d'un compteur d'eau est plus élevée que celle des ménages non-migrants et dans l'ensemble, les ménages sont plus nombreux à utiliser l'eau

courante après le déménagement. Ceci est à relier au fait que la proportion des ménages s'installant en périphérie y est plus faible.

Les déchets sont collectés à domicile dans 87 % des cas à Hô Chi Minh Ville contre seulement 56,6 % des cas à Hanoi, où une forte proportion des ménages doit apporter les déchets à un point de collecte. La proportion des ménages migrants profitant des réseaux de collecte s'accroît après le déménagement, particulièrement à Hanoi.

L'équipement des ménages et leur motorisation

Le taux d'équipements ménagers (fer à repasser, téléphone, ventilateur) est similaire dans les deux villes. Concernant les moyens de transport, les motocyclettes et les bicyclettes sont largement dominantes dans les deux villes (figure 5) : à Hô Chi Minh Ville, la possession d'une motocyclette est plus répandue que celle d'une bicyclette (respectivement 58,8 % contre 38,8 %) ; à Hanoi, les chiffres correspondants sont presque similaires pour les deux moyens de déplacement (48,7 % contre 49,5 %). La proportion des ménages possédant une motocyclette ou une voiture est en augmentation après la migration.

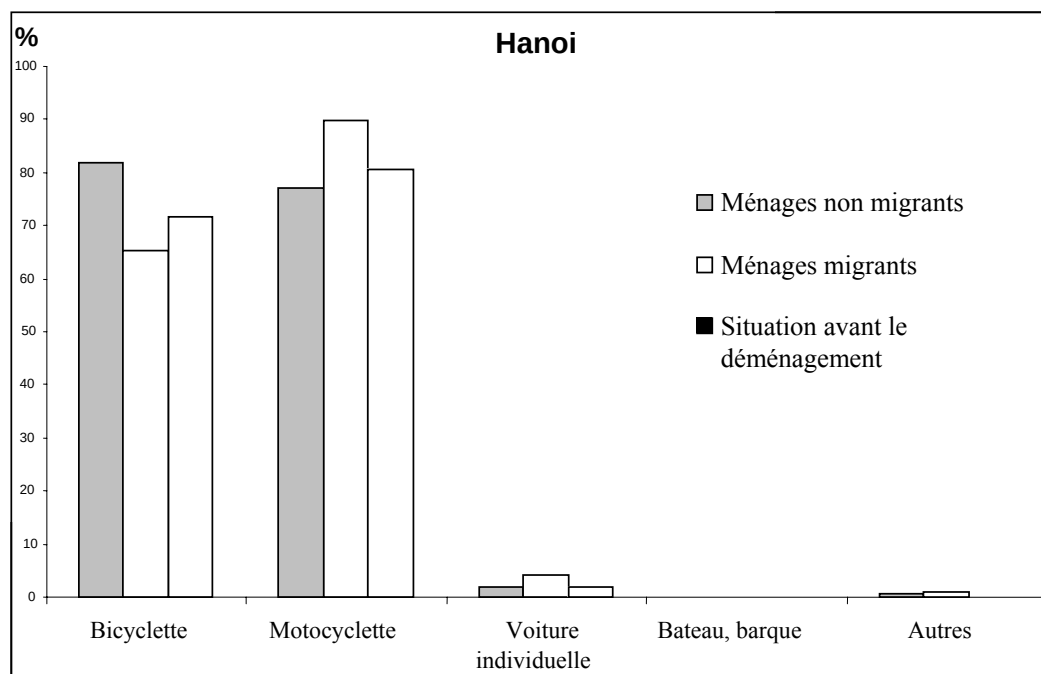


Figure 5. Moyens de transport disponibles dans les ménages à Hô Chi Minh Ville et Hanoi (%)

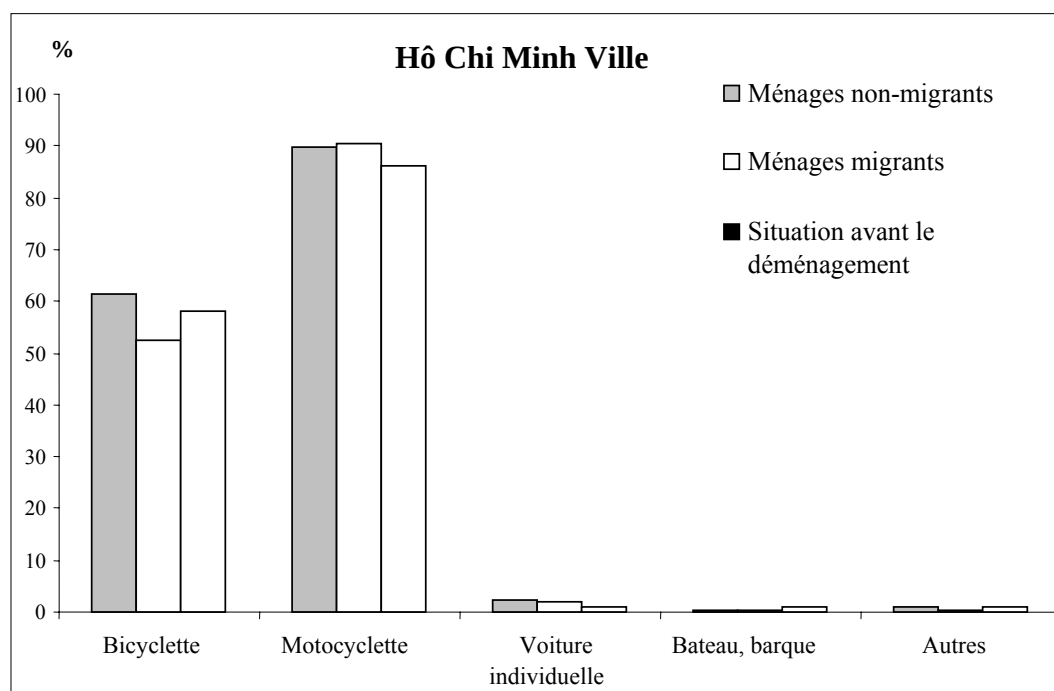


Figure 5 (suite). Moyens de transport disponibles dans les ménages à Hô Chi Minh Ville et Hanoi (%)

Des opinions plutôt positives de la part des migrants vis-à-vis de la migration intra-urbaine

Une très grande majorité des ménages interrogés considèrent que leur situation s'est globalement améliorée avec la migration dans la ville. Mais cette opinion comporte des nuances.

Éducation et formation

Dans les deux villes, la plupart des ménages migrants estiment avoir plus d'avantages dans le domaine de l'éducation depuis leur migration, dans la mesure où la distance entre le domicile et l'école se réduit, et où la qualité des études dans le nouveau lieu d'habitation est meilleure. En plus de cela, le fait de disposer d'un endroit plus calme et plus spacieux pour étudier constitue un autre avantage chez les ménages migrants à Hanoi. Parmi les ménages qui affirment que la migration n'entraîne pas de changement au niveau des conditions d'études de leurs membres, la plupart vivent actuellement dans les arrondissements centraux des deux villes.

En revanche, sur le plan des soins de santé, des loisirs, de la qualité des routes, de la circulation, la situation est contrastée entre les deux villes.

Santé

À Hô Chi Minh Ville, les migrants affirment rencontrer plus de difficultés en matière de santé, car certains d'entre eux veulent continuer à être soignés dans le même établissement qu'avant ; ils doivent donc parcourir une distance plus longue. À Hanoi, la situation s'est améliorée sur ce plan après la migration.

Loisirs et distractions

Les migrants de Hanoi ont un accès plus facile aux parcs, aux maisons de la culture et aux bibliothèques que ceux de Hô Chi Minh Ville. Les lieux de loisirs comme les maisons de la culture et les parcs de distractions sont souvent localisés dans les arrondissements centraux. C'est pourquoi les ménages habitant dans les arrondissements périphériques et ruraux éprouvent plus de difficulté à user de ces services.

Infrastructures routières et circulation

Dans ce domaine de l'infrastructure et de la circulation, les ménages migrants constatent avoir plutôt subi une dégradation à Hô Chi Minh Ville et une amélioration à Hanoi, ce qui correspond à la situation dans les arrondissements de destination privilégiés.

Changements d'emploi et de lieu de travail

À Hô Chi Minh Ville, la proportion des personnes qui ont changé le lieu de travail après la migration est plus élevée qu'à Hanoi. Les personnes qui ont changé de lieu de travail ont un niveau d'instruction et un niveau de qualification professionnelle moins élevés que ceux qui n'en ont pas changé. Dans le secteur tertiaire, les gens sont plus nombreux à ne pas changer de lieu de travail que dans les autres secteurs. Les gens travaillant dans les entreprises privées, unipersonnelles ou familiales qui correspondent souvent à des activités informelles, sont plus nombreux à changer de lieu de travail.

Le changement du lieu de travail apporte aux travailleurs de nombreux avantages. En plus d'un salaire plus élevé largement cité, ils bénéficient d'autres avantages tels que la réduction de la distance entre le lieu de travail et le lieu d'habitation et le caractère plus intéressant du travail.

Les déplacements temporaires

L'analyse des déplacements quotidiens est une question prioritaire tant pour les différents secteurs d'activité que pour les autorités à tous les échelons, d'autant plus que les embouteillages, la pollution et les nuisances sonores, s'aggravent de plus en plus dans les grandes villes vietnamiennes ; en même temps, l'allongement des distances constitue une dégradation indéniable des conditions de vie.

Motifs de déplacement

Une question préliminaire originale a été posée pour cerner les types de déplacements tout au long de la semaine, au cours du déroulement de l'enquête : « Pour quelles raisons êtes-vous sorti de chez vous durant la journée d'hier ? ».

Les raisons de sortie ont été classées en neuf catégories, une dixième regroupant les personnes qui ne sont pas sorties de chez elles (tableau 1).

À l'exception du dimanche, il apparaît que plus de 80 % des personnes sont sorties de leur domicile quotidiennement dans les deux villes. La structure des raisons de sortie est similaire dans les deux villes à quelques nuances près. La principale raison de sortie est le travail ; il est intéressant de relever que les gens vont au travail en moyenne pratiquement tous les jours de la semaine, avec seulement une faible baisse durant le week-end ; viennent ensuite les courses et l'école/formation, qui regroupe les élèves et ceux qui vont au cours du soir ; les autres raisons de sortie (visite aux amis et aux proches, loisirs...) sont moins répandues. Le fait d'accompagner les enfants à l'école semble plus répandu à Hô Chi Minh Ville, sans doute parce que les distances y sont plus élevées, mais aussi parce que leurs parents possèdent plus de moyens de transport. À l'opposé, on observe une proportion plus élevée d'enfants se rendant à l'école à pieds à Hanoi. Les loisirs sont un peu plus répandus à Hô Chi Minh Ville, du fait sans doute d'un niveau de vie plus élevé de la population, car ils nécessitent des moyens.

Les constatations les plus intéressantes au sujet des raisons de sortie concernent :

- Le fait que le motif de sortie pour raison de travail touche tous les jours de la semaine, même les week-ends (plus à Hô Chi Minh Ville qu'à Hanoi), montrant que l'activité économique ne connaît pas de répit.
- Les motifs différentiels de sortie selon le sexe : les sorties pour raison de travail sont plus fréquentes pour les hommes, alors que les femmes sont plus souvent astreintes aux tâches traditionnelles (faire les courses, amener les enfants à l'école) ; par ailleurs, les hommes bénéficient sensiblement plus des activités ludiques (visite aux amis, distractions).

- Certaines spécificités de chacune des deux villes : les femmes sont sensiblement plus intégrées au monde du travail à Hanoi qu'à Hô Chi Minh Ville.

Tableau 1. Raisons de sortie du logement durant la journée précédant celle du passage de l'enquêteur selon le sexe et la ville (%)

Raisons de sortie du logement	Hô Chi Minh-Ville			Hanoi			Hanoi		
				Données brutes			Données pondérées*		
	Ens.	M	F	Ens.	M	F	Ens.	M	F
0. N'a pas quitté le logement	16,4	16,0	16,9	17,4	19,3	15,5	18,7	20,6	16,8
1. Travail	46,1	57,1	36,1	44,3	47,9	40,9	43,7	47,2	40,2
2. École/ formation	13,0	13,5	12,6	14,4	16,3	12,5	14,1	16,1	12,1
3. Amener les enfants à l'école	6,5	5,6	7,3	3,1	2,6	3,7	4,4	3,9	5,0
4. Courses	21,8	4,9	37,1	21,7	4,6	38,3	22,0	4,7	38,8
5. Rendre visite à la famille	3,5	3,7	3,3	4,2	4,2	4,2	4,4	4,2	4,6
6. Rendre visite aux amis	4,9	6,6	3,4	6,2	7,9	4,5	6,4	8,1	4,7
7. Aller au dispensaire/ hôpital	0,9	0,5	1,2	0,5	0,4	0,6	1,9	1,8	1,9
8. Distractions	5,1	6,3	4,0	5,2	6,9	3,5	6,5	8,2	4,8
9. Divers	0,8	1,1	0,5	0,5	0,6	0,5	1,9	2,0	1,7

Classification des raisons de sortie :

0. N'a pas quitté le logement
1. Travail (autres modalités rencontrées : commerce, vente en gros, recherche de partenaires pour le travail, recherche de travail, entraînement militaire, « je me suis rendu au travail pour demander une autorisation d'absence »)
2. École/formation (autre modalité : recherche d'une place pour la formation) [il s'agit aussi bien de l'école classique à l'usage des enfants et des adolescents, que des cours de rattrapage ou leçons particulières, ou encore de la formation continue en soirée]
3. Emmener/chercher les enfants à l'école/à la formation
4. Courses
5. Rendre visite à la famille [en ville ou à la campagne]
6. Rendre visite aux amis
7. Aller au dispensaire/à l'hôpital (autre modalité : aller à la pharmacie/acheter des médicaments)
8. Distractions (modalités : bar, « boire un coup », « prendre le petit déjeuner », promenade, flânerie, sorties avec amis, activités sportives, gymnastique, football, roller, tennis, échecs, activités sociales, maison de la culture, tourisme)
9. Divers (modalités : pagode, église, funérailles, réunion d'anciens combattants, réunion de quartier, « j'ai apporté de la nourriture à l'extérieur »).

12 009 personnes âgées de 13 ans ou plus ; plusieurs réponses possibles.

* Calendrier des interviews identique à celui de HCMV.

Temps, distance et répartition des déplacements dans la journée

Les temps de parcours moyens pour se rendre au travail sont de 20,3 minutes (mn) à Hô Chi Minh Ville contre 16,3 mn à Hanoi (tableau 2). Ces durées restent somme toute raisonnables si l'on tient compte de l'étendue de ces villes et des problèmes de circulation. Il est logique qu'elles s'accroissent avec la taille de la ville. Les distances, telles qu'évaluées par la population, évoluent dans le même sens.

Tableau 2. Distance moyenne la plus courte et temps moyen pour aller au travail selon la zone d'habitation et la ville

Zone d'habitation	Hô Chi Minh Ville		Hanoi	
	Distance (km)	Temps (mn)	Distance (km)	Temps (mn)
Arrondissements centraux	4,91	20,0	4,24	16,2
Arrondissements périphériques	5,10	20,3	5,08	19,1
Arrondissements ruraux	4,50	20,2	3,29	15,4
Ensemble	4,88	20,6	3,97	16,3

Il est intéressant de remarquer que les distances les plus grandes concernent les arrondissements périphériques, qui offrent encore peu d'emplois par rapport à l'augmentation de la population, qui est dès lors obligée de trouver du travail au centre-ville ou d'y conserver l'emploi qu'elle occupait avant de migrer vers la périphérie. Les distances sont les plus courtes dans les arrondissements ruraux, encore peuplés en partie par des cultivateurs dont les champs sont localisés près de leur habitation.

Les temps moyens pour aller à l'école sont de 14,7 mn à Hô Chi Minh Ville contre 15,2 mn à Hanoi. Ces temps sont logiquement plus courts que ceux mis pour aller au travail car la densité des écoles est plus élevée que celle des entreprises et des administrations. Le temps de trajet s'accroît régulièrement en allant du centre-ville vers la périphérie du fait de la décroissance de la densité des infrastructures scolaires. Bien entendu, on pourrait faire cette analyse en fonction du cycle scolaire fréquenté.

Les distances apparaissent plus courtes pour se rendre à un cours supplémentaire. La logique veut que l'on choisisse un cours près de son domicile ou de son travail car on n'a ici ni l'astreinte de se rendre à un lieu de travail dont on ne choisit pas souvent la localisation, ni l'obligation de respecter la carte scolaire. Il est intéressant de remarquer que ce type de cours est choisi plus souvent non loin du lieu de travail, dans les deux villes, de sorte qu'on peut s'y arrêter aisément après le travail en fin de journée. Les arrondissements périphériques sont pénalisés par l'offre plus faible dans ce domaine.

L'analyse montre par ailleurs que les femmes travaillent généralement plus près de leur domicile que les hommes. En revanche, les différences selon le sexe concernant la distance pour se rendre à une formation (école ou cours supplémentaires) ne sont pas nettes.

La figure 7 regroupe les horaires concernant les trois types de déplacements analysés : pour aller au travail, à l'école et au cours supplémentaire. Il s'agit des déplacements pour se rendre à l'activité concernée comme pour en revenir.

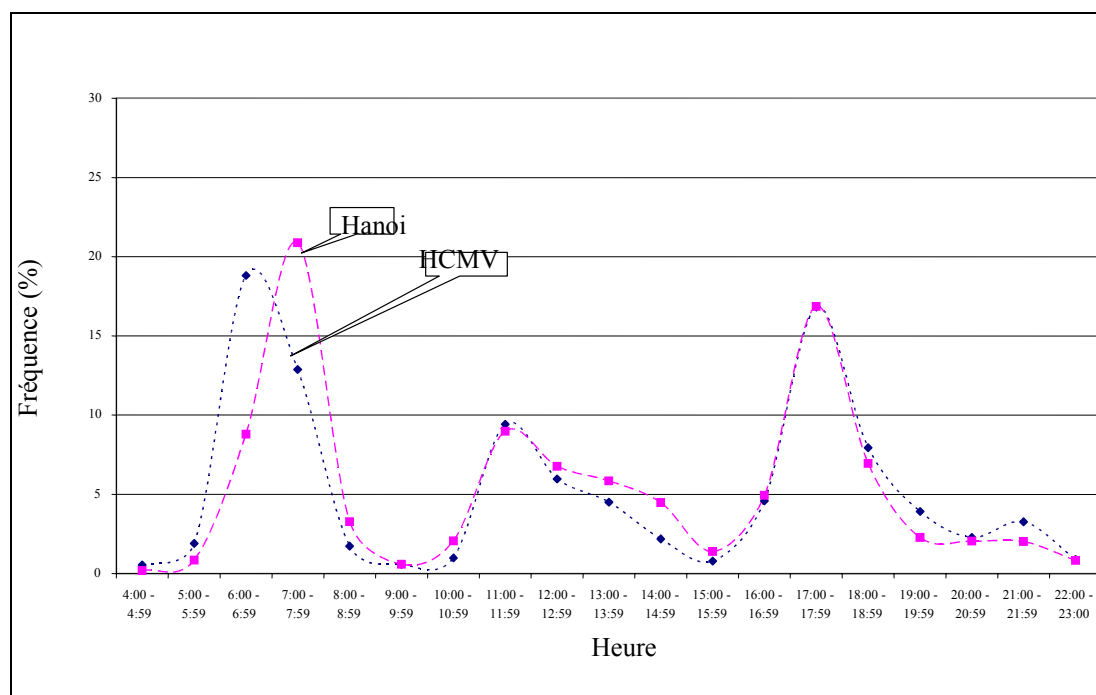


Figure 7. Horaires des déplacements pour les motifs confondus de travail, d'école ou de cours selon la ville (%)

On obtient de la sorte une bonne image des heures de pointe susceptibles de voir apparaître des embouteillages de circulation. On observe logiquement trois pics de circulation : le matin, aux alentours de midi et en fin d'après-midi. L'expérience montre cependant que peu d'embouteillages se produisent à la mi-journée dans chacune des deux villes, montrant que bon nombre de personnes déjeunent près du lieu de travail ; cela conduit à prendre le seuil de 10 % de personnes en circulation parmi celles qui se déplacent dans la journée comme limite minimum pour le risque d'embouteillage. Dans ces conditions, on observe un risque d'embouteillage sérieux dans les plages horaires suivantes : 06:00-08:00 et 17:00-18:20 à Hô Chi Minh Ville ; 06:45-08:15 et 17:00-18:20 également, à Hanoi. Les déplacements commencent plus tôt à Hô Chi Minh Ville et s'y achèvent plus tard ; on observe plus de circulation durant l'après-midi à Hanoi. Le pic de circulation matinal plus précoce dans la métropole du sud s'explique en grande partie du fait que « l'horaire d'hiver », plus tardif, était en place à Hanoi au moment de l'enquête. En fin d'après-

midi, le pic de circulation à partir de 17 heures, à la fin des horaires officiels de travail dans l'administration, est le même dans les deux villes.

Modes de transport utilisés

Les moyens de déplacement sont dominés par les transports individuels dont les deux-roues motorisés sont majoritaires (75,1 % à Hô Chi Minh Ville, 57,9 % à Hanoi). La marche à pieds et la bicyclette restent plus souvent pratiquées à Hanoi. Quant à l'autobus, qui s'est développé récemment, il n'est encore utilisé que dans 1,0 % des cas seulement à Hô Chi Minh Ville et 2,3 % des cas à Hanoi.

Lieux d'achat

Pour faire ses courses, six types de lieux ont été définis : les marchés de proximité sur le trottoir, les marchés sur le trottoir n'importe où, les petits marchés de quartier, les grands marchés centraux, les superettes ou les boutiques, enfin les hypermarchés. Les concepts ne sont sans doute pas totalement homogènes entre les deux villes, car les hypermarchés dévolus au commerce de détail n'existaient pas encore en tant que tels à Hanoi en 2003, mais on y trouvait plutôt des magasins du type supermarché, d'une taille plus grande que la supérette de quartier. Cette question a été posée à la population âgée de 13 ans ou plus. La proportion des habitants de Hô Chi Minh Ville qui se rendent sur les marchés de proximité sur le trottoir est moins élevée que celle des Hanoïens (16,8 % contre 27,0 %). Ce sont les petits marchés qui sont le plus visités quotidiennement dans les deux villes (17,6 % à Hô Chi Minh Ville et 19,6 % à Hanoi). La fréquence des déplacements quotidiens en direction des grands marchés et des superettes est très faible. Une proportion de 57,4 % de la population de Hô Chi Minh Ville et 74,4 % de celle de Hanoi n'est jamais allée dans un hypermarché (supermarché dans le cas de Hanoi). Les femmes sont plus nombreuses que les hommes dans les opérations d'achat sur les marchés et elles les fréquentent davantage. Cet écart se réduit considérablement quand il est question d'hypermarchés ; les hommes y accompagnent volontiers leur épouse et les emplettes en sont rapportées en commun, d'autant plus qu'elles sont généralement plus pesantes. Il apparaît ainsi que plus le niveau de vie est élevé, plus on observe une certaine égalité des sexes...

Distractions : visites et loisirs

La visite à ses proches ou à ses amis est une pratique courante des Vietnamiens aussi bien à Hô Chi Minh Ville qu'à Hanoi. C'est l'activité la plus répandue (environ 90 % des habitants la pratiquent).

Le cinéma est le loisir le plus fréquent, suivi par le théâtre ; il n'en reste pas moins que 88,1 % des habitants de Hồ Chí Minh Ville et 74,3 % des Hanoïens déclarent ne jamais aller au cinéma.

Le concert reste un loisir peu populaire. Le taux de fréquentation des maisons de la culture et de la jeunesse, des discothèques et des boîtes de nuit n'est pas élevé dans les deux villes. Il en est de même des chiffres relatifs aux activités du quartier, à la fréquentation des pagodes et des églises, aux pique-niques et aux excursions ou aux voyages, mais toutes ces activités n'ont sans doute pas toujours été considérées comme des loisirs...

Le karaoké a nettement plus d'adeptes à Hồ Chí Minh Ville qu'à Hanoi ainsi que les cafés et les bars. Les Hanoïens s'adonnent volontiers à la promenade grâce au climat propice qui règne une grande partie de l'année, à l'environnement urbain et à l'extension des trottoirs, mais sans doute aussi du fait de sa gratuité : 30,6 % des Hanoïens contre 18,6 % des habitants de Hồ Chí Minh Ville pratiquent cette activité.

Opinions sur les conditions des déplacements actuels

L'accroissement de la population et des déplacements en milieu urbain surchargent de plus en plus les infrastructures et affectent de façon alarmante le trafic et la sécurité routière. En ce qui concerne les infrastructures, Hồ Chí Minh Ville dispose de 0,81 km de voies par km² à l'heure actuelle alors que le besoin minimum se situe entre 4 et 6 km par km²⁸. Il est à noter qu'à Hồ Chí Minh Ville et Hanoi, le nombre de déplacements individuels, dominés par les deux-roues motorisés, est très élevé. Ajoutons à cela que le système des transports publics, à Hồ Chí Minh Ville comme à Hanoi, ne couvre respectivement que 3,7 % et 9 % des besoins en déplacement⁹, des taux nettement inférieurs à ceux des métropoles de même taille dans le monde.

L'échantillon de l'enquête comportait 12 010 personnes de 13 ans ou plus (7 111 à Hồ Chí Minh Ville et 4 899 à Hanoi). Parmi celles-ci, seules 5 753 étaient présentes à la maison et ont pu donner leurs opinions (dont 3 423 à Hồ Chí Minh Ville et 2 330 à Hanoi). Selon leur zone d'habitation, elles peuvent être réparties en trois groupes : le centre-ville, la zone périphérique et la zone rurale.

⁸ Báo cáo của Sở Giao thông Công chính Thành phố Hồ Chí Minh [Rapport du Service des Transports et des travaux publics de Hồ Chí Minh Ville].

⁹ Đề án Quy hoạch phát triển giao thông vận tải Thành phố Hồ Chí Minh và Hà Nội đến năm 2020 [Projet d'aménagement du développement du réseau routier de Hồ Chí Minh Ville et de Hanoi d'ici l'an 2020].

L'enquête a porté concrètement sur les questions suivantes :

- difficultés rencontrées pendant les déplacements et coûts des déplacements ;
- qualité du réseau routier ;
- activités de la police routière ;
- système des transports en commun, plus précisément qualité des services offerts par ces modes de transport.

Difficultés rencontrées pendant les déplacements

Il est surprenant de constater que les personnes déclarant ne rencontrer aucune difficulté pendant leurs déplacements représentent la proportion la plus importante, soit 44,7 % à Hô Chi Minh Ville et 53,9 % à Hanoi. L'explication viendrait du fait que la plupart d'entre elles n'ont pas un grand besoin de se déplacer, qu'elles sortent peu de chez elles ou qu'elles utilisent des moyens de locomotion conduits par d'autres personnes, ce qui ne leur permet pas d'appréhender les difficultés.

Dans les deux villes, les deux difficultés essentiellement signalées dans les déplacements sont les embouteillages et les risques d'accidents de la circulation qui représentent respectivement 34,6 % et 20,6 % des avis à Hô Chi Minh Ville, et 29,9 % et 14,0 % à Hanoi. Le rythme rapide d'urbanisation, alors que les infrastructures restent insuffisantes et mal aménagées aussi bien à Hô Chi Minh Ville qu'à Hanoi, explique que les embouteillages viennent en tête des préoccupations.

Ces résultats, plutôt positifs, sont dus en partie aux efforts récents des deux municipalités pour moderniser et améliorer la qualité des infrastructures comme le réseau routier, créer de nouveaux quartiers, supprimer les goulots d'étranglement, répartir les flux de trafic pour assurer plus de fluidité.

De façon générale, c'est dans le centre-ville que les déplacements sont jugés les plus difficiles par rapport aux autres arrondissements, surtout en matière d'embouteillages et de risques. À Hô Chi Minh Ville, 42,9 % des habitants du centre-ville évoquent les embouteillages contre seulement 17,6 % et 19,4 % de ceux de la zone périphérique et de la zone rurale. À Hanoi, l'écart n'est pas grand entre les habitants du centre-ville et ceux des arrondissements périphériques mais considérable entre les habitants du centre et ceux de la zone rurale (41,6 %, 33,7 % et 9,5 %). Les habitants des arrondissements ruraux expriment les avis les plus positifs sur les embouteillages : la densité démographique y est la plus faible ; en revanche, d'autres problèmes y sont jugés plus graves, l'absence de bus par exemple.

Le coût des déplacements n'est pas considéré comme une vraie difficulté puisque 1,6 % seulement des personnes interrogées à Hô Chi Minh Ville et à Hanoi

en parlent. Les 30,4 % des personnes à Hô Chi Minh Ville et 33,2 % à Hanoi qui déclarent ne pas avoir de frais de déplacement à assumer seraient, pour la majorité, des personnes qui travaillent à domicile, des personnes âgées ou des jeunes que leurs parents conduisent à l'école. À Hô Chi Minh Ville, les personnes concernées déboursent en moyenne 105 500 dôngs par mois contre 72 000 dôngs seulement à Hanoi pour leurs déplacements. La majorité des personnes qui déclarent devoir payer leurs déplacements (72,3 % à Hô Chi Minh Ville et 84 % à Hanoi), dépensent mensuellement moins de 100 000 VND.

Opinions sur la qualité des routes

À Hô Chi Minh Ville et Hanoi, respectivement 36,9 % et 36,3 % de la population jugent « bonne » et « très bonne » la qualité des routes, 16,2 % et 16,7 % estiment leur état « mauvais » voire « très mauvais ». 46,9 % et 44,5 % la trouvent « moyenne ». En réalité, il est difficile d'avancer une appréciation sur les routes qui ont été remises à niveau très récemment et l'on ne sait donc pas à quelle période exacte s'appliquent les opinions des intéressés.

Les personnes qui jugent « bonne » ou « très bonne » la qualité du réseau routier résident surtout dans les arrondissements centraux de Hô Chi Minh Ville (40,9 %), alors que 29,9 % et 28,4 % seulement des habitants des arrondissements périphériques et de la zone rurale partagent cet avis. À Hanoi, l'écart est moins sensible. De façon générale, la qualité des routes n'est pas la même partout, les investissements dans les infrastructures bénéficiant plus au centre-ville qu'à la zone périphérique.

Opinions sur les activités de la police de la route

Les réponses fournies sur ce thème sont assez positives. Respectivement 36,5 % et 52,0 % des personnes interrogées à Hô Chi Minh Ville et Hanoi jugent « bonnes » ou « très bonnes » les activités de la police de la route. Et elles ne sont que 5,7 % et 6,4 % respectivement à les trouver « mauvaises » ou « très mauvaises ».

Les personnes interrogées justifient leurs appréciations positives en avançant les raisons suivantes : présence permanente et suffisante des policiers sur le terrain ; efficacité en cas d'embouteillages et d'accidents ; comportement et conduite jugés très positifs (serviabilité, fréquents rappels du code de la route).

Quant aux appréciations négatives, elles font surtout état de comportements impartiaux et corrompus (pots-de-vin) des policiers, du manque d'effectifs et donc d'une présence insuffisante, du peu d'efficacité en cas d'embouteillages ou

d'infractions. Les affaires de corruption de certains policiers sont jugées plus graves à Hanoi (25,3 %) qu'à Hô Chi Minh Ville (9,0 %).

Opinions sur la qualité des transports publics

Depuis plus d'un an, dans les grandes villes, surtout à Hô Chi Minh Ville et à Hanoi, le bus est plus présent dans la vie de tous les jours. Interrogés sur la qualité des transports publics, la majorité des habitants la trouvent moyenne (58,1 % à Hô Chi Minh Ville et 30,4 % à Hanoi). Cependant, 31,4 % des personnes interviewées à Hô Chi Minh Ville et 55,7 % à Hanoi les estiment bons ou très bons. Seuls 8,9 % et 4,1 % respectivement des habitants des deux villes la trouvent « mauvaise » ou « très mauvaise ». Une évaluation plutôt positive donc et il semble que ce service soit mieux apprécié à Hanoi.

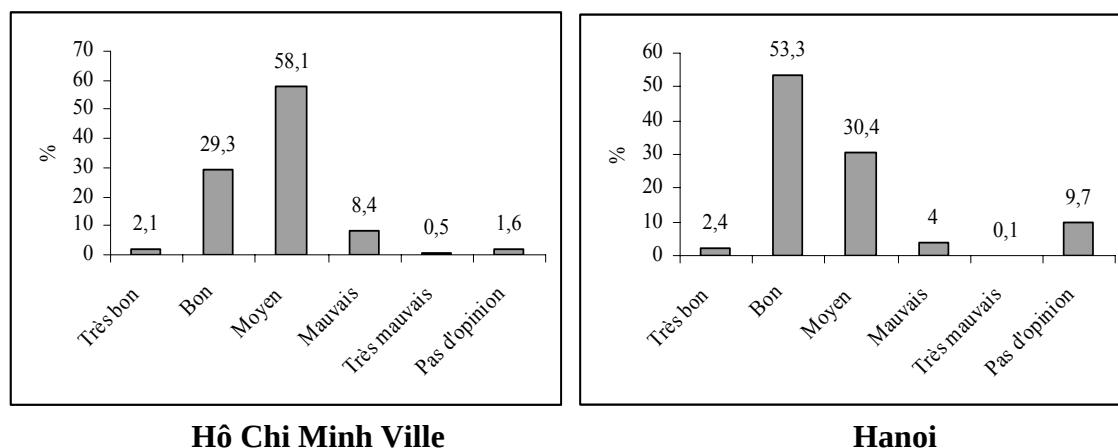


Figure 8. Opinions sur la qualité des transports publics à Hô Chi Minh Ville et Hanoi (%)

Les remarques favorables concernent le nombre de véhicules (suffisant, il répond aux besoins de déplacement), leur qualité (confortables, propres), la qualité du service (horaires réguliers, service bon) et les tarifs raisonnables. Parmi ces raisons, la qualité et le confort des bus arrivent en tête (45,9 % à Hô Chi Minh Ville et 40,1 % à Hanoi), viennent ensuite les tarifs raisonnables (33,8 % et 20,6 %), les horaires réguliers et la qualité du service. Ces opinions s'expliquent par la stratégie de développement du bus depuis le début de l'année 2002, à Hanoi et Hô Chi Minh Ville. À Hô Chi Minh Ville, tous les anciens bus sont remplacés par de nouveaux, puissants et climatisés¹⁰.

Avec l'objectif de lever les préjugés que les habitants ont au sujet des bus et d'améliorer la qualité du service, on a réformé l'organisation du travail et la

¹⁰ Lao Đông (Hanoi), 2 décembre 2003.

rémunération des chauffeurs et des vendeurs de billets. Le régime forfaitaire supprimé, les chauffeurs ne se trouvent plus obligés de ramasser à tout prix le plus grand nombre de passagers¹¹. De plus, au salaire fixe viennent se greffer des primes, la rétribution des heures supplémentaires... Enfin, un forfait concernant la qualité du service a été mis en place. Pour contrôler et évaluer les activités des chauffeurs et des billetistes de façon précise, la Compagnie des transports publics a créé un groupe qui opère régulièrement pour garantir la qualité du service et la maintenance des bus. Les résultats seront utilisés pour déterminer le niveau des primes. Il s'agit là de l'une des raisons qui font bonne impression sur les usagers.

En ce qui concerne les tarifs, ils sont uniques (2 000 dôngs à Hô Chi Minh Ville et 3 000 dôngs à Hanoi) et valables sur toutes les lignes, quelle que soit la distance¹². On peut s'interroger sur la pertinence de ce tarif unique pour atteindre une destination très éloignée.

Pour les évaluations négatives vis-à-vis des transports publics, à Hô Chi Minh Ville, la proportion la plus importante des avis (40,9 %) s'élève contre la mauvaise qualité des bus (il y a trop de risques) et se concentre dans les arrondissements périphériques (46,5 %). Les accidents récents dus à des problèmes techniques et à l'âge des véhicules qui ont provoqué des dégâts humains et matériels viennent étayer cet argument. Le nombre insuffisant de lignes arrive en second lieu avec 18,9 % de voix, majoritairement concentrées dans la zone rurale (19,6 %). En réalité, il n'y a pas encore assez de bus pour satisfaire la demande, d'où les créneaux non exploités.

Le service qui laisse à désirer (14,8 %), l'irrégularité (10,5 %) et les voitures bondées (6,4 %) sont les reproches venant des habitants du centre-ville. 8,2 % des gens déplorent que les bus soient surdimensionnés par rapport à la largeur des voies. Actuellement, les véhicules de plus de 50 places sont nombreux et ont du mal à se déplacer dans le centre, ce qui porte préjudice à leur ponctualité, surtout aux heures de pointe.

Propositions pour développer le système des transports publics

La majorité des personnes interviewées (39,3 % à Hô Chi Minh Ville et 61,1 % à Hanoi) propose une augmentation du nombre de bus, ainsi que l'ouverture de nouvelles lignes et l'accroissement des fréquences pour réduire le temps d'attente et alléger la charge des voitures.

¹¹ Auparavant, les chauffeurs devaient donner une somme fixe d'argent à la compagnie, sorte de droit à exploiter le véhicule. Si les chauffeurs encaissaient plus que cette somme, ils gagnaient la différence. Au contraire, ils devaient payer sur leurs propres deniers dans le cas où les recettes n'étaient pas suffisantes. C'est pourquoi, les chauffeurs ramassaient à tout prix le plus grand nombre de passagers.

¹² Tarifs de 2005. Une modification de tarif est envisagée à Hô Chi Minh Ville, mais elle n'a pas encore été appliquée.

L'aménagement d'arrêts proches des habitations et la diversification des moyens de transports publics ont également été évoqués. Le tramway et le métro, en complément d'un bon réseau de bus, contribueront au développement des moyens de transport publics dans les deux villes.

À la suite des facteurs quantitatifs arrive la modernisation des infrastructures plébiscitée par 17,9 % et 16,1 % des habitants de Hô Chi Minh Ville et de Hanoi. L'amélioration de la qualité des routes favorisera le développement des bus actuellement jugés trop encombrants et fustigés en cas d'embouteillage.

La qualité du service doit faire l'objet d'une attention particulière. Elle est évoquée par 6 % des personnes interrogées à Hô Chi Minh Ville et par 6,9 % des habitants de Hanoi. Pour une qualité constante de service, une prise de conscience des chauffeurs et des billettistes est nécessaire ainsi qu'une amélioration de la gestion.

Respectivement 2,7 % et 3,8 % de la population interviewée à Hô Chi Minh Ville et à Hanoi pense qu'il est nécessaire de subventionner les transports publics. Les tarifs actuels supposent une subvention très élevée mais elle est incontournable pour séduire les usagers et faire adopter de nouvelles habitudes de déplacement. Sans arriver à l'autofinancement, on n'évitera pas dans le long terme une sensible augmentation des tarifs, rendant les prix plus « réalistes ».

Certains habitants (3,2 % à HCMV et 2,2 % à Hanoi) soulignent le rôle important de la communication entre les sociétés de transport et le public. Il faut mettre en exergue l'utilité des transports publics et insister sur la connaissance et le respect du code de la route, mais en employant des techniques de communication attrayantes. La campagne de sensibilisation et d'éducation doit prendre une forme incitative et informative et doit résolument éviter la propagande. Il faut y associer les différents médias.

Projets futurs de mobilité résidentielle

Étudier les projets futurs de mobilité des habitants à Hô Chi Minh Ville et Hanoi est important pour les chercheurs et les décideurs. Il leur permet d'être au courant de l'évolution prévisible de la répartition de la population dans les deux plus grandes agglomérations du pays afin de donner des directives visant à mettre en œuvre les politiques d'urbanisme correspondant à l'évolution de la société.

Devant la forte croissance urbaine dans les deux agglomérations, quel est le nombre de personnes qui ont l'intention de migrer ? Pour quelles raisons veulent-elles migrer ? Celles qui ont migré durant les cinq dernières années migreront-elles encore ? Quelles sont les différences dans les profils des gens qui ont un projet de

déménagement par rapport aux gens qui n'en n'ont pas ? L'analyse des questions liées aux souhaits des habitants pour leur lieu de résidence dans le futur nous permet de tirer quelques conclusions.

Un nombre limité d'habitants désireux de migrer

Interrogées sur leurs projets futurs en matière de résidence, 78,8 % des personnes à Hô Chi Minh Ville et 80,2 % à Hanoi font savoir qu'elles n'ont pas l'intention de déménager. Il n'y a là somme toute rien que de très logique. La migration bouleverse la vie des gens, qui n'aiment guère les changements, notamment les personnes âgées ; et elle provoque souvent des difficultés pour les études des enfants. En effet, si le logement actuel n'est pas en trop mauvais état, on préfère généralement rester à l'endroit auquel on est attaché.

Le pourcentage des gens qui ont l'intention de migrer dans les deux villes est très faible : 9,6 % à Hô Chi Minh Ville et 4,6 % à Hanoi (soit deux fois moins). Ceux qui vivent actuellement dans les arrondissements centraux ont plus l'intention de migrer que ceux qui vivent dans les arrondissements périphériques et dans les arrondissements ruraux. Ce phénomène peut s'expliquer par la densité très élevée et la forte promiscuité dans quelques arrondissements centraux des deux villes, qui poussent les habitants à rechercher un logement plus spacieux.

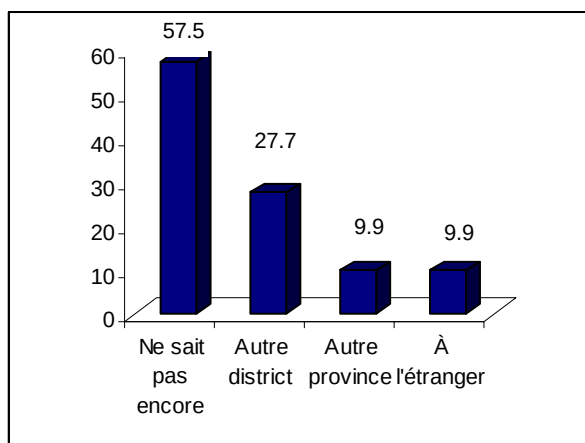
Malgré la faible proportion de ceux qui souhaitent déménager, on peut constater que ceux qui ont migré pendant les cinq dernières années (les « migrants ») pensent plus au changement d'habitation que ceux qui n'ont pas migré (les « non-migrants »). Cette tendance se voit à la fois à Hô Chi Minh Ville et à Hanoi. À Hanoi, ce pourcentage est de 7,1 % chez les gens qui ont migré, tandis qu'il est seulement de 4,1 % chez ceux qui n'ont pas migré. Sans doute, une partie de ceux qui ont déjà déménagé ne sont-ils pas totalement satisfaits de leur logement actuel ; en plus, une fois un premier déménagement effectué, la migration ne constitue plus un épouvantail.

La plupart des personnes qui ont l'intention de déménager n'ont pas décidé de leur destination

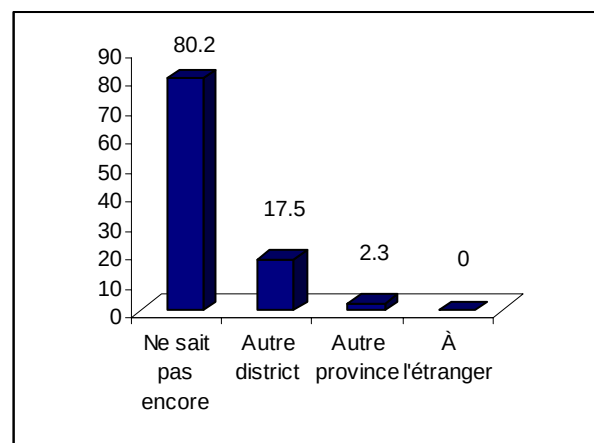
La proportion des habitants qui ont l'intention de migrer est non seulement faible dans les deux villes, mais en plus ils n'ont pas forcément encore choisi leur destination (figure 9).

Ceux qui ne savent pas encore où aller représentent 57,8 % à Hô Chi Minh Ville ; ils sont encore plus nombreux à Hanoi (80,2 %). La comparaison entre ceux qui ont déjà migré et ceux qui ne l'ont pas encore fait montre la divergence entre les deux villes. À Hô Chi Minh Ville le pourcentage des personnes qui n'ont pas

d'opinion au sujet de leur domicile futur est plus élevé chez les migrants (53,8 % chez les non-migrants contre 63,8 % chez les migrants). À Hanoi, c'est l'inverse : 83,3 % des non-migrants n'ont pas d'idée précise sur leur destination contre seulement 57,4 % de ceux qui ont déjà déménagé.



Hô Chi Minh Ville



Hanoi

Figure 9. Destination des gens ayant l'intention de migrer à Hô Chi Minh Ville et Hanoi

Avoir l'intention de déménager sans savoir où aller peut s'expliquer par le fait qu'on n'est pas satisfait du logement actuel, mais par manque d'information ou d'argent on n'a pas encore pu choisir un lieu précis. Les logements qui peuvent répondre aux besoins coûtent trop chers et les logements qui correspondent au budget disponible se situent dans des quartiers où les infrastructures restent à améliorer.

Les arrondissements centraux sont la destination prévue de près de la moitié des personnes qui ont déterminé leur future destination

Parmi les gens qui ont choisi leur future destination, nombreux sont ceux qui visent les arrondissements centraux. Ce pourcentage est respectivement de 48,6 % et 42,7 % pour Hô Chi Minh Ville et Hanoi.

À Hô Chi Minh Ville, 52,2 % des gens vivant actuellement dans les arrondissements centraux, 19 % vivant dans les arrondissements périphériques, 68,5 % vivant dans les arrondissements ruraux ont l'intention de venir s'installer dans les arrondissements centraux. À Hanoi, ces chiffres sont respectivement de 59 %, 8,5 %, 36,4 %. Les arrondissements centraux attirent les habitants par leur

coté pratique : les déplacements sont minimisés, l'environnement est plus propice aux affaires, les services (marchés, hôpitaux, loisirs) sont plus développés ; les écoles qui s'y trouvent sont également mieux appréciées. La tendance de migrer vers les arrondissements centraux paraît donc logique.

À Hô Chi Minh Ville, les arrondissements ruraux ne figurent pas parmi les choix de ceux qui désirent migrer. La raison en est que la densité de certains arrondissements centraux tels que Tân Binh et Go Vâp est encore faible et qu'ils restent par conséquent des destinations prisées pour les gens qui veulent migrer. À Hanoi, à côté des arrondissements centraux, les arrondissements de banlieue constituent également des destinations attirant des migrants. Près d'un tiers, soit 29,8 % des habitants désireux de migrer souhaitent s'installer dans les arrondissements ruraux. Les politiques d'urbanisation des arrondissements périphériques de Hanoi – encore souvent classés dans la catégorie rurale en 2003 – en sont la raison. La forte croissance urbaine de Hanoi ces dernières années attire des habitants vers les arrondissements périphériques et les arrondissements ruraux par suite des prix moins élevés des terrains et d'infrastructures de plus en plus développées¹³.

Raisons pour lesquelles on a l'intention de changer d'habitation

Les raisons, très diverses, d'un changement d'habitation peuvent être réunies dans les quatre catégories suivantes (figure 10) :

- insatisfaction vis-à-vis de l'environnement naturel ;
- regroupement familial et mariage ;
- volonté d'avoir sa propre maison ;
- autres raisons.

Ceux qui ont l'intention de migrer pour le regroupement familial ou le mariage sont les plus nombreux : 45,7 % à Hô Chi Minh Ville et 44,5 % à Hanoi. La proportion des gens désireux de migrer est plus élevée chez les non-migrants que chez les migrants dans les deux villes : 48,1 % chez les non-migrants contre 38,9 % pour les migrants à Hô Chi Minh Ville ; les chiffres respectifs pour Hanoi sont de 39,9 % contre 43,2 %. Cela est dû probablement au fait que les migrants ont déjà déménagé pour cause de regroupement familial ou de mariage lors d'une migration antérieure.

¹³ Deux nouveaux arrondissements urbains ont été créés en novembre 2003 dans chacune des deux villes.

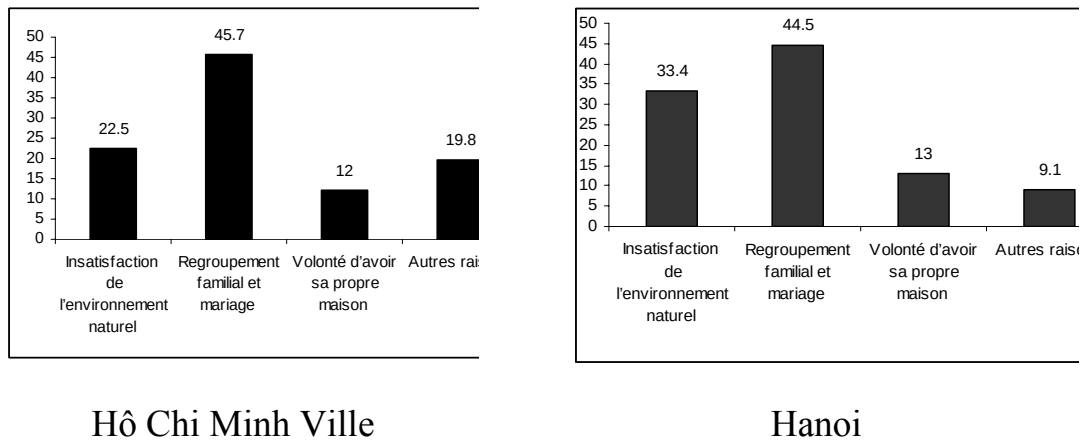


Figure 10. Raisons de déménagement à Hô Chi Minh Ville et Hanoi

L'insatisfaction vis-à-vis de l'environnement naturel (pollution) ou social (« vices sociaux », insécurité) est également importante : 22,5 % à Hô Chi Minh Ville et 33,4 % à Hanoi. L'environnement est aujourd'hui un facteur très important pour les habitants. Les salariés souhaitent tous vivre dans un bon environnement où le niveau d'instruction des habitants est élevé. La sécurité est aussi essentielle. Les non-migrants et les migrants ont aussi des différences en ce qui concerne les raisons pour lesquelles ils désirent migrer. L'environnement constitue la raison de 20,5 % des non-migrants contre 27,1 % des migrants à Hô Chi Minh Ville ; les chiffres correspondants sont de 34,5 % et 26,5 % à Hanoi.

La troisième raison est la volonté de posséder son propre logement. Ce pourcentage est respectivement de 12 % à Hô Chi Minh Ville et de 13 % à Hanoi. Selon la tradition, après le mariage, le jeune couple vit un certain temps avec la famille du mari ; d'autre part, à cause des difficultés pour se loger, beaucoup de jeunes couples sont dans l'incapacité de vivre seuls. Ainsi, un bon nombre de ces personnes migreront dans les années à venir s'ils trouvent des conditions favorables pour le faire afin d'avoir une vie indépendante de leurs parents. Il existe une différence de tendance entre les non-migrants et les migrants à Hô Chi Minh Ville et Hanoi. À Hô Chi Minh Ville, les migrants avancent plus souvent cette raison (10,5 % chez les non-migrants contre 16,2 % chez les migrants). À Hanoi, les migrants qui veulent changer d'habitat pour cette raison sont seulement légèrement plus nombreux.

D'autres raisons comme le changement de lieu de travail, le choix d'une bonne école pour les enfants, l'héritage, les moyens de communication, etc. sont avancées par une faible proportion de personnes.

Profil des habitants souhaitant un changement d'habitation

La détermination du profil des habitants désirant déménager permet au gouvernement de mettre en place des politiques de déconcentration. Celles-ci doivent être entreprises en même temps que le développement des infrastructures susceptibles de répondre aux besoins des habitants.

Les jeunes sont plus désireux de migrer que les personnes âgées

À Hô Chi Minh Ville et à Hanoi, le groupe d'âge des 20-29 ans est le plus désireux de changer d'habitation (figure 11).

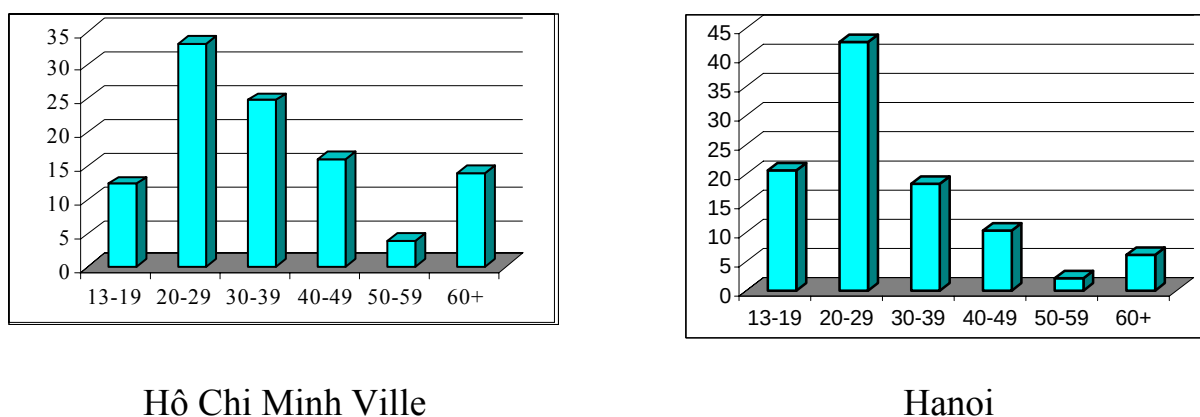


Figure 11. Distribution des personnes ayant l'intention de migrer à Hô Chi Minh Ville et Hanoi selon l'âge

Le groupe de 30 à 39 ans est assez nombreux à vouloir déménager (33,2 % à Hô Chi Minh Ville et 18,3 % à Hanoi). Ce sont des personnes célibataires ou venant de se marier, qui sont au fait de leur évolution familiale et professionnelle. Ils ont le plus besoin d'un nouveau logement car ils souhaitent une vie indépendante, et une nouvelle habitation plus confortable parce qu'ils ont une meilleure situation financière. Les moins de 20 ans ont tendance à suivre leurs parents. Au-delà de 50 ans, le nombre de ceux qui veulent migrer est peu élevé (3,9 % à Hô Chi Minh Ville et 2,1 % à Hanoi). Mais cette proportion remonte après 60 ans, notamment à Hô Chi Minh Ville. Ce phénomène s'explique par le fait qu'après cet âge surviennent des problèmes liés à la dépendance des parents âgés – dont les moyens financiers diminuent et dont la santé décline – vis-à-vis de leurs enfants.

Les personnes désireuses de migrer ont souvent un niveau de qualification élevé, sont salariées, travaillent dans les domaines du commerce, des services ou de l'artisanat

À Hô Chi Minh Ville, le désir de migration est en moyenne plus élevé chez les personnes à haut niveau de qualification, travaillant dans le secteur public ou dans leur propre société, dans le domaine commercial ou les services. En effet, 14,6 % de ceux qui ont un niveau d'études supérieures sont désireux de migrer. Ce sont aussi des personnes qui ont des conditions financières favorables pour chercher un meilleur logement. La migration, en réalité, n'influencera pas leur travail : ils garderont le même emploi après leur déménagement.

Conclusion

La croissance urbaine à Hô Chi Minh Ville et à Hanoi ces dernières années entraîne l'augmentation des déplacements de la population. La proportion des migrants intra-urbains a tendance à elle-même s'accroître. Le flux migratoire des arrondissements centraux vers la périphérie est très net à Hô Chi Minh Ville. On observe la même tendance à Hanoi, bien que la destination finale soit plus diversifiée. Cette tendance s'explique par le prix moins élevé du foncier et par l'amélioration progressive des infrastructures dans les arrondissements périphériques qui rend ces derniers plus attractifs. Cependant, les difficultés liées aux moyens de transport et aux infrastructures incomplètes dans ces zones se font jour.

La migration apporte, en général, de meilleures conditions pour les habitants en raison de logements de meilleure qualité et de taux d'équipement supérieurs. De nombreux ménages deviennent propriétaires de leurs maisons à cette occasion, biens qui sont considérés comme de grande valeur, tant économique que sociale. Si l'amélioration du cadre de vie ainsi que l'élargissement de l'espace de vie sont patents, cette évolution est aussi à relier à une sélection des migrants par rapport au reste de la population, car la migration demande certains moyens : les migrants sont loin d'être tous composés des gens déguerpis du centre ville.

Concernant les déplacements temporaires, on relève que les habitants de Hô Chi Minh Ville et de Hanoi sortent de chez eux tous les jours, avec une baisse le dimanche. Les raisons de sortie sont bien sûr très diversifiées : le travail, les courses, l'école ou une formation complémentaire, la visite aux amis et aux proches, les loisirs... Mais le motif de travail reste important même le dimanche, montrant que l'activité économique ne connaît pas de répit.

Les habitants ont généralement des opinions positives sur la qualité des routes, le rôle de la police, la qualité du service des transports. Pour un développement des

transports publics, ils suggèrent que les mesures quantitatives et celles concernant l'installation de nouveaux arrêts près des habitations s'accompagnent de la diversification des moyens (le tramway et le métro, par exemple).

Le désir de déménager n'est pas très répandu. En outre, le nombre de migrants potentiels n'ayant pas encore de destination précise est élevé. La plupart des gens ayant l'intention de migrer dans les années à venir choisissent les arrondissements centraux comme destination, pour la proximité des principales infrastructures. Cette conclusion devrait attirer l'attention des décideurs de l'aménagement urbain sur le développement d'infrastructures répondant aux besoins des habitants pour que les arrondissements périphériques et ruraux puissent devenir une destination de choix, ce qui aiderait les arrondissements centraux à réduire leur surcharge démographique et permettrait d'accueillir dans de meilleures conditions les migrants en provenance de l'extérieur.

Références

- GUBRY Patrick, LÊ Thi Huong, NGUYỄN Thi Thiêng, TRẦN Thi Thanh Thuy, 2004, Les mobilités temporaires au sein des métropoles vietnamiennes : Hô Chi Minh Ville et Hanoi. In GOLDBLUM Charles, OSMONT Annik, DIAZ Isabel (coord.), Gouverner les villes du Sud. Défis pour la recherche et pour l'action. Actes du colloque international du PRUD (Paris, UNESCO, 5-7 mai 2004). Paris : Ministère des Affaires étrangères (Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement, DGCID), GEMDEV, ISTED, 296 p., p. 92-97.
- GUBRY Patrick, LORTIC Bernard, GRENÈCHE Gilles, LÊ Van Thanh, LÊ Thi Huong, TRẦN Thi Thanh Thuy, NGUYỄN Thi Thiêng, PHAM Thuy Huong, VU Hoang Ngân, NGUYỄN Thê Chinh, 2002, Hô Chi Minh Ville et Hanoi : Population et migrations intra-urbaines. Séminaire « Regards croisés sur Hanoi : Transition, spécificité urbaine et choix de développement », Hanoi (12-14 novembre 2002), 42 p.
- Institut de Recherche pour le Développement, Institut de Recherche Économique, Centre de Population, 2004, Les mobilités intra-urbaines à Hô Chi Minh Ville et Hanoi (Viêt-nam). Rapport au PRUD. Paris, Hô Chi Minh Ville, Hanoi, 280 p. + annexes 39 p.

4

Processus et acteurs de la transition urbaine vietnamienne

Christian PÉDELAHORE DE LODDIS

Aux racines de la ville en mutation

Les travaux de notre équipe de recherche¹ ont consisté à analyser, à partir d’approches pluridisciplinaires, certains déterminants de l’explosion urbaine du Viêt-nam, en tentant d’en identifier et d’en reconstruire les origines, les généalogies et les processus de développement.

Ainsi s’est structurée une étude des phénomènes urbains locaux éclairant les relations dialectiques entre continuités culturelles et évolutions économiques permettant de lire – telle est du moins notre hypothèse – les transformations sociales dans les formes matérielles et symboliques des mutations spatiales.

Dans ce contexte, notre travail a porté sur un domaine peu exploré au Viêt-nam qui est celui de l’analyse des cultures spatiales, des modes opérationnels et des modes de pensée des acteurs locaux du développement urbain.

¹ Dang Phong, Heinz Schutte, Shoichi Ota et Christian Pédelahore (directeur scientifique).

Privilégiant les observations de terrain, nous avons cherché à rendre compte des références et des actes de deux catégories d'acteurs spécifiques : architectes et urbanistes, dépositaires d'un savoir et d'un rapport savant à la ville, d'un côté ; habitants, investisseurs et constructeurs, représentants de savoir-faire coutumiers et de modes d'invention intuitifs, pragmatiques et pratiques, de l'autre.

Les villes vietnamiennes au présent

Opaque et incompréhensible, incertain et changeant, marqué de multiples contradictions, associant improvisations et formalismes tatillons, ordre et contre-ordres, tels sont quelques-uns des qualificatifs régulièrement utilisés pour caractériser le contexte vietnamien du développement urbain.

Afin de conduire une recherche collaborative dans ce domaine, nous avons pris comme point de départ de notre étude sur la production spatiale et le jeu des acteurs de l'urbain les appréciations portées sur ceux-ci par les intervenants extérieurs : investisseurs étrangers, experts internationaux, agents des coopérations bilatérales et multilatérales.

Celles-ci dénotent, à l'évidence, l'existence de situations complexes et difficiles d'accès, où les espaces urbains se trouvent être, tout à la fois, des lieux manifestes et des moyens de propagation des processus d'internationalisation et d'élaboration des réactions identitaires qui s'y opposent.

De plus, l'activité constructive, foncière et immobilière est devenue, depuis l'ouverture internationale de l'économie vietnamienne (*Doi Moi*), un pivot essentiel de l'activité du pays et constitue, un vecteur inégalé d'amélioration des conditions de vie, de différenciation sociale et d'enrichissement.

Or, dans ce pays et de tout temps, les cultures historiques de l'urbain ont défini et structuré des territoires où des contextes et des pratiques locales spécifiques résistent et prospèrent avec vitalité. Ces modes de faire dominant et orientent encore aujourd'hui la majorité² de la production des nouveaux quartiers urbains, et ceci sur des régimes à bien des égards encore éloignés des usages normatifs et unilatéraux de l'urbanisme international.

² Celle-ci s'établissait à 80 % des surfaces construites au début des années 2000. Elle est aujourd'hui en diminution suite à la montée en puissance des sociétés de promotion, fortement appuyées par les municipalités.

Compte tenu de ces caractéristiques, nous avons croisé deux approches complémentaires : depuis le terrain des modifications physiques concrètes d'une part (plan synchronique) ; par une recherche de leurs possibles origines culturelles et de leurs formes de continuité d'autre part (plan diachronique).

Le travail effectué développe, en parallèle, une analyse critique des objets et des dispositifs urbains produits ainsi que des identités et des pratiques de ceux qui les génèrent. Apparaissent, ce faisant, certains des attributs qui caractérisent les villes vietnamiennes dans leur identité spécifique comme dans leur évolution.

L'urbanisation : une affaire de société

Depuis les années 1990, les périphéries des villes du Viêt-nam sont l'objet d'un mouvement continu de transactions et d'édifications, majoritairement familiales et individuelles. Ici, le moindre mètre carré devient objet de convoitise, d'après transactions successives qui se concluent systématiquement en une fièvre indifféremment constructrice ou reconSTRUCTrice qui ne respecte que les limites parcellaires et les principes d'alignement sur les rues principales.

Dans cet irrépressible élan qui saisit toutes les couches de la société, s'épanouit une volonté frénétique de faire fructifier, à marche forcée, les terres urbaines et urbanisables. Se retrouvent ainsi physiquement au coude à coude les particuliers, les entreprises privées, ainsi qu'un grand nombre d'institutions de toutes sortes. La valorisation du sol des villes et de leurs environs est la grande affaire qui occupe aujourd'hui, quasi quotidiennement, chaque membre de la société urbaine contemporaine.

Héritiers lointains de la gestion globale et locale du communalisme rural ainsi que de l'autonomie et du pragmatisme développés pendant les guerres françaises et américaines, la majorité des échelons de l'administration et des entreprises étatiques ou semi-étatiques possèdent un département immobilier, quelles que soient, par ailleurs, leur activité ou leur fonction principale³.

De plus, depuis 1975 et pendant quinze ans, les interventions gouvernementales et municipales, d'échelle modeste, n'ont pu se faire qu'à la marge, du fait essentiellement d'une pénurie criante de fonds propres.

³ Il en est ainsi, des compagnies agricoles publiques (cultures industrielles), des sociétés minières, et des ministères eux-mêmes.

Dans les cinq dernières années, les municipalités des principales villes du Viêt-nam ont, après une phase d'accumulation financière, lancé un grand nombre de travaux d'infrastructure, notamment par l'établissement de grands réseaux primaires (boulevards et avenues) de plus en plus sophistiqués. Suivent aujourd'hui la réalisation de vastes équipements primaires et de loisirs et le redémarrage d'opérations publiques de logements collectifs en accession à la propriété.

Cette récente reprise en main institutionnelle du développement urbain et périurbain si elle contribue à donner à l'explosion urbaine des structures plus ordonnées, n'a cependant point encore réussi à marginaliser les initiatives individuelles, qui demeurent quantitativement majoritaires dans la fabrication des tissus des villes du pays.

Une approche croisée de la ville

La recherche pluriannuelle que nous avons menée dans le cadre du programme PRUD⁴ s'est intéressée à la consistance des manifestations, physiques et mentales du développement urbain ; manifestations constituées par la superposition et l'interaction d'opérations planifiées et d'initiatives individuelles.

Les travaux menés ont, pour ce faire, donné une large place à l'identification et à l'analyse de l'importation et de la diffusion de modèles de production spatiale, pris dans leur sens large : stratégies, formes et postures architecturales, mais aussi symboliques et économiques.

Ont été relevées, depuis l'intérieur des pratiques, les processus de construction progressive de références, de dispositifs et de modes opérationnels, développés tant par les professionnels de l'urbain que par les opérateurs privés individuels.

Subséquent, à partir de la mise en ordre de cas significatifs, a été recherchée l'identification des structures de pensée et de représentation des acteurs ; structures particulièrement difficiles d'accès, compte tenu de leur caractère souterrain et largement inconscient.

En effet, marquées depuis les années 1990 par le développement conjoint de l'explosion urbaine et de l'internationalisation des intervenants, les villes vietnamiennes ont renoué avec des problématiques multiples, certaines communes relevant des ensembles urbains de l'aire asiatique,

⁴ Programme de recherche urbaine pour le développement. Programme « Mutations des cultures spatiales et dynamiques d'acteurs de l'urbanité vietnamienne » (PRUD 79).

d'autres propres aux métropoles en développement, les dernières étant partagées par les villes s'ouvrant à l'économie de marché.

Quinze années de mutations accélérées rendent aujourd'hui possible un travail rétrospectif d'analyse et de mise en perspective de ces transformations, tout comme le développement de thématiques communes et transversales concernant les formes urbaines et les identités culturelles.

En contrepoint, ces transformations impliquent le renforcement de démarches prospectives et innovantes afin de contribuer au renouvellement des approches et des méthodes d'intervention plus en rapport avec les nouvelles échelles du développement urbain des villes asiatiques.

En réunissant des ressources et des méthodes rendues convergentes, a été mise en place une triple interrogation centrée sur le terrain hanoïen : urbanistique, architecturale et culturelle (Christian Pédelahore, Shoichi Ota), sociologique (Heinz Schutte), économique et historique (Dang Phong).

Cherchant à élaborer une compréhension conjointe des références symboliques et des processus physiques de transformation des métropoles vietnamiennes, ces actions de recherche se sont attachées à réunir les ressources de trois domaines convergents que sont : la conduite et le traitement d'entretiens individuels ; la recherche, la collecte et l'étude de documents de fonds archivistiques et journalistiques, l'analyse architecturale et urbaine *in situ* de réalisations spatiales, physiques et matérielles.

Ces travaux ont été portés par l'ambition de fournir des occasions concrètes de médiation et de rapprochement entre deux communautés scientifiques que sont les architectes et les urbanistes d'un côté et les chercheurs en sciences sociales de l'autre⁵.

La méthode qui a été ici expérimentée est celle de proposer aux chercheurs des sujets et des objets qui sont traditionnellement ceux du premier groupe (formes urbaines, édifices, logement) ; et, de façon croisée, de faciliter la prise en compte par les architectes des concepts et des méthodes des seconds⁶.

Trois hypothèses ont été éprouvées, afin de structurer le cadre conceptuel de cette démarche. Celles-ci correspondent, selon nous, à autant de schèmes souterrains qui forment le socle des spécificités urbaines vietnamiennes.

La première est que les acteurs, tout comme le développement des villes sont gouvernés en profondeur par des continuités d'ordre anthropologique et

⁵ Sociologie, économie, géographie, anthropologie, histoire, philosophie, archéologie.

⁶ Passage d'une histoire événementielle à des analyses problématisées, formulations d'hypothèses, recours à des protocoles d'enquêtes afin de fonder scientifiquement le traitement de questions non plus globales et générales mais circonscrites et approfondies.

culturel, auxquelles se superpose un cadre idéologique, qui les recouvre, les masque mais ne les annule pas.

Ces continuités concernent notamment un irrédentisme fondateur qui est dû, pour une large part, aux vicissitudes historiques de la civilisation vietnamienne. Ainsi en est-il des villes et singulièrement de Hanoi, façonnée par une culture séculaire de résistance et de démarquage.

Les retombées contemporaines s'illustrent et s'incarnent dans des transformations urbaines foisonnantes, toutes issues cependant de la préservation farouche et entêtée d'un petit nombre de modèles évolutifs, souterrains, patiemment constitués dans le temps long.

Ces formes de continuité se retrouvent également, parfois consciemment, mais le plus souvent inconsciemment, dans les propres modes de penser des décideurs et des opérateurs urbains.

La deuxième hypothèse, est que l'urbanité hanoïenne s'est constituée historiquement dans un rapport interactif et en permanence reconstruit, entre des influences extérieures et des modèles et des représentations endogènes.

Ceci explique la relative aisance, l'inventivité et la rapidité avec laquelle les élites économiques et intellectuelles ont su et savent aujourd'hui se saisir de façon opérationnelle et instrumentale des modes de faire et des concepts de la modernité occidentale.

En effet, cette culture vivante et dynamique prolonge et s'appuie sur une expérience millénaire de récupération, de transformation, et de digestion des influences et modèles exogènes.

Troisièmement, un contexte historique particulier, aux marches croisées de l'univers chinois et occidental, a généré le développement de savoir-faire aboutis jouant sur le contrôle et la gestion subtile des équilibres entre pouvoirs et contre-pouvoirs, ainsi que sur une subtile maîtrise stratégique des relations du faible au fort.

Ce milieu a permis et développé, parallèlement, un sens aigu de la négociation collégiale associé à l'acceptation précoce de trajectoires et de choix fortement individualisés.

Cela permet également d'explicitier pourquoi les limites entre le formel et l'informel sont si peu identifiables, les acteurs de l'urbain pouvant participer alternativement, voire souvent conjointement, de ces deux univers en apparence opposés et inconciliables.

L'on peut reprendre ici le concept de conciliation dialectique des contraires développé par Paul Mus, en l'appliquant aux rapports entretenus et gérés par les acteurs locaux du développement urbain.

L'accès à la ville par ses acteurs

Notre recherche articule trois domaines d'investigation complémentaires qui s'éclairent les uns les autres. Elle porte sur trois populations cibles, définissant autant de groupes spécifiques :

- les professionnels de l'urbain (architectes et urbanistes) ;
- les opérateurs privés (individuels et familiaux) ;
- les décideurs, administrateurs et fonctionnaires publics.

Les études de cas et les interviews réalisées dans le cadre de ces travaux ont commencé à faire apparaître une certaine ressemblance qualitative entre la période actuelle et la première modernisation des années trente en termes de postures, de pratiques d'incorporation et d'adaptation des savoir-faire, des méthodes et des techniques provenant de l'étranger.

Ces observations permettent d'entrevoir l'intérêt de développer des démarches comparatives sur ces thèmes, en prenant soin toutefois d'en établir les différences quantitatives et sociales, les contextes temporels et les rapports d'échelle et de complexité.

De ce faisceau d'études a émergé une question centrale qui est celle du rapport des acteurs du développement urbain à la modernité et à ce qui constitue l'extériorité de leurs espaces et de leurs systèmes de pensée : le domaine des références, des usages et des modes opérationnels exogènes.

Ainsi, en cette période de transition accélérée, l'urbain, entendu comme projection spatiale de l'espace social et culturel, s'enrichit d'une nouvelle dimension. En effet, redevenue nœud d'articulation à l'échelle du territoire national, la ville constitue et institue un double lieu : celui d'une surface d'échange économique entre réseau coutumier et réseau mondialisé ; celui d'une figure de contact et de médiation culturelle entre traditions et modernités. Ce dispositif s'incarne physiquement avec force dans la production architecturale et spatiale hanoïenne, du milieu des années 1980 jusqu'à la période actuelle.

Le travail de convergence disciplinaire que nous avons porté trouve certains de ses prolongements dans ces interrogations problématiques et critiques qui nous semblent pouvoir être de quelque utilité pratique et opérationnelle en ces temps d'expansion urbaine frénétique.

De plus, il nous a semblé que, dans cette perspective de réflexion, nous nous situons en parallèle avec le développement même de ces processus. En effet, encore et partout semblent se prolonger, en constante culturelle sinon anthropologique, ces tensions et ces oppositions que la civilisation

vietnamienne cherche avec alacrité, encore et toujours, à concilier comme à se concilier.

Archéologies

En ce qui concerne les champs de l'architecture et l'urbanisme, nous nous sommes attachés à étudier les textes des années 1930 et 1950, afin d'identifier les moments fondateurs puis d'actualisation d'une pensée autonome de l'intelligentsia vietnamienne.

Cette progressive construction, face aux défis de l'époque, d'une posture identitaire renouvelée s'est constituée par le biais d'une approche locale de la modernité et de la modernisation technique et sociale conçues comme des évolutions incontournables.

Cette prise de position peut être synthétisée de la façon suivante, en reprenant les propres termes de ses auteurs⁷ :

- 1. Création d'*œuvres endogènes* en opposition au transfert ou à la simple traduction d'œuvres étrangères.
- 2. Une production intellectuelle à caractère *social* participant à la modernisation et au développement de la société.
- 3. Ces œuvres ont pour destinataire ainsi que pour sujet le peuple vietnamien. Elles s'intéressent aux pratiques populaires, aux manifestations du *commun* ainsi qu'à la simplicité du quotidien.
- 4. Elles revendiquent expressément leur adhésion à la modernité, à la jeunesse, au combat, ainsi qu'à la croyance dans le progrès.
- 5. Elles inscrivent le respect de la *liberté individuelle* au cœur de leur pratique, rejetant en cela la tradition confucéenne.
- 6. Elles revendiquent l'incorporation et l'application des méthodes scientifiques occidentales à la production nationale, matérielle et intellectuelle.

Dans le domaine des formes matérielles, nous avons retrouvé et exhumé l'activité fondatrice de l'AFIMA⁸, institution qui constituera le chaînon d'articulation entre des actions purement françaises et l'émergence progressive d'acteurs vietnamiens.

⁷ Suivant la profession de foi du *Groupe Littéraire Libre* (Tu Luc Van Doan), publiée dans la revue *Phong Hoa* du 2 mars 1934. Celle-ci traduisait non seulement la position de ce groupe d'écrivains et de poètes, mais plus largement celle, convergente, des peintres et des architectes d'avant-garde.

⁸ Association pour la Formation Intellectuelle et Morale des Annamites. Institution réformatrice créée en 1919 par Albert Sarraut, Louis Marty et le lettré Pham Quynh.

C'est celle-ci qui lancera notamment, en 1926, le premier concours local d'architecture. Composé de sujets traduisant la volonté de traiter de façon réaliste la question de l'habitation « indigène », celui-ci comprenait trois sections : une résidence moderne dans le style annamite traditionnel pour une famille riche, un compartiment de trois mètres de large dans un quartier indigène (maison jointive en profondeur), un compartiment de six mètres de large pour un artisan dans un quartier marchand.

L'étude de cette manifestation a permis de comprendre comment s'était constitué et par quels biais avait émergé un petit groupe de professionnels vietnamiens, majoritairement issus des bureaux du service des Travaux publics de l'Indochine. Ceux-ci sauront se saisir de cette occasion afin d'initier une réflexion locale sur les modalités d'*association* des savoir-faire techniques occidentaux aux formes, aux valeurs et à l'esprit de l'architecture traditionnelle.

Le deuxième moment fondateur d'une architecture nationale est porté par l'association Anh Sang (la lumière) créé en 1937 par l'écrivain Nhât Linh (Nguyễn Tuong Tâm), avec pour objectif de coordonner les interventions concrètes des intellectuels dans le domaine social, en direction notamment des campagnes. De façon symptomatique, le premier projet de cette association sera la création d'un modèle d'habitation rural, modernisant les types traditionnels en y incorporant les apports des sciences occidentales⁹.

Cependant, la réalisation la plus emblématique d'Anh Sang sera urbaine, par le biais d'un projet d'échelle importante, celui de l'étude et de la réalisation du Quartier du Banc de Sable, situé directement au Nord du pont Doumer¹⁰.

Ce quartier, à la vocation populaire affirmée, comprenant 670 parcelles et 25 000 habitants marque un double moment d'instauration d'une culture architecturale savante vietnamienne.

Tout d'abord, avec l'émergence en cette occasion sur la scène hanoïenne de la première génération d'architectes vietnamiens formés à l'École des Beaux-Arts de l'Indochine (EBAI) qui viendront progressivement remplacer la génération des dessinateurs et des collaborateurs.

Deuxièmement, dans le développement d'une pensée architecturale locale qui s'affermira tant en terme d'échelle en se confrontant à la dimension

⁹ Hygiène, fonctionnalité, nouveaux matériaux.

¹⁰ La cheville ouvrière et l'auteur principal de ce projet sera l'architecte Nguyễn Cao Luyên, fondateur de la première agence d'architecture vietnamienne, membre actif des avant-gardes culturelles et artistiques et principal acteur d'un rapprochement savant entre les cultures spatiales populaires et les valeurs universalistes du Mouvement moderne architectural.

urbaine, qu'en terme d'engagement social en concentrant son intérêt sur les conditions de vie et d'habitat des couches populaires.

Un troisième moment charnière est constitué par la période de la seconde guerre mondiale, période où furent abordées localement, par le gouvernement de l'amiral Decoux, les thématiques du caractère national, de l'autarcie, des matériaux locaux, du développement moderne des villes, du logement populaire ; ceci dans le cadre d'une coopération franco-vietnamienne qui se voulait renouvelée.

Cette période illustre, en le généralisant, le rôle emblématique dévolu à l'architecture et aux grands travaux d'infrastructure dans la manifestation physique du caractère moteur et hégémonique d'un pouvoir concentrant en ses mains le développement et la modernisation du pays, ainsi que la définition prospective de l'avenir et de l'amélioration des conditions de vie urbaines.

Dans ce contexte, nous nous sommes attachés à l'analyse de la réception locale de ces transformations matérielles et idéologiques et l'usage opérationnel qui en avait été fait postérieurement – toujours par incorporation et adaptation – dans la construction symbolique et matérielle d'un État retrouvant son indépendance.

Dans ce même ordre d'idée, nous avons également abordé l'évolution des plans d'aménagement, témoins physiques de l'élaboration et de l'affirmation progressive d'un discours national, planificateur et prospectif, à l'échelle globale des territoires urbains. Plus spécifiquement, ce travail s'est attaché à l'analyse critique d'un ensemble de travaux concernant le premier Plan directeur de Hanoi, élaboré par les architectes vietnamiens, de 1957 à 1959¹¹. Élément fondateur de l'urbanisme contemporain vietnamien, cet ensemble de dessins et de maquettes – dont la généalogie précise reste encore à élucider dans le détail – fournit des indications précieuses concernant l'environnement conceptuel, les modes de faire et les contraintes d'une part significatives des professionnels de l'architecture actifs au Nord Viêt-nam au lendemain de l'indépendance. L'étude de ce corpus permet de décrypter des modes de faire et des références, tous deux souterrains et non explicités et de faire apparaître leur caractère hétérodoxe et composite, souvent d'ailleurs en contradiction avec les discours, beaucoup plus univoques, de l'époque.

Nous montrons également comment, là aussi, par delà une volonté de rupture historique et le recours aux concepts de ville socialiste, se maintiennent cependant des formes de continuités souterraines, par le biais des savoir-faire, avec des pratiques de conception largement héritées de l'École des Beaux Arts de l'Indochine (EBAI), ainsi que par les travaux

¹¹ Ce corpus, jamais encore publié, a été patiemment reconstitué avec l'aide du professeur Ngo Huy Quynh.

fondateurs d'Ernest Hébrard et de Louis-Georges Pineau (Pédelahore de Loddis, 1995 et 2001).

Ont été prospectées, par ailleurs, les archives historiques vietnamiennes, institutionnelles, entrepreneuriales et privées concernant le domaine de l'économie du bâtiment des années 1940 aux années 1980.

Nous y avons identifié, là aussi, des formes de continuités historiques pour les entreprises publiques mais également pour le secteur privé. Ce dernier, maintenu de façon pragmatique jusqu'à la fin des années 1950, puis marginalisé et escamoté, rendu transparent et informel, a cependant réussi à survivre de façon discrète jusqu'à renaître pour abonder et féconder les formes tant officielles que parallèles des activités économiques de la période du *Doi Moi*.

Ainsi, ce qui a souvent été donné pour une génération spontanée et miraculeuse de l'ouverture au marché puise en fait de profondes racines dans un siècle de mémoire et d'expériences endogènes.

Situations

Nous avons dressé tout d'abord un état des lieux des processus et des acteurs contemporains de la transformation urbaine.

Celui-ci fait ressortir quatre caractéristiques transversales qui regroupent : le caractère essentiellement individuel de l'initiative de ces transformations, la vitalité et l'invention bourgeonnante qu'elles dénotent, le pragmatisme expérimental et cumulatif qui est sa marque –y compris dans le domaine des interventions institutionnelles– ainsi que la large intrication des interactions entre la sphère privée et le domaine public, tant en termes d'espaces, d'opérateurs que de modes de faire.

Dans le domaine physique, l'identification des processus de transformation spatiale des KTT (immeubles collectifs) nous permet de montrer comment les savoir-faire nouveaux développés *in situ* par les habitants transforment les « cités socialistes » de la première ceinture de Hanoi. Ces pratiques raffinées et inventives de densification, de découpage et d'individualisation se retrouvent, au même moment, dans la métamorphose des villas coloniales du centre-ville et constituent un modèle vernaculaire d'intervention spatiale et sociale.

Ces processus annoncent et fondent les références et les savoir-faire pratiques qui seront utilisés par les constructeurs individuels des années 1990. Leurs constructions contiguës formeront des urbanisations linéaires

puis des îlots qui densifieront les espaces périphériques et coloniseront, organiquement et de proche en proche, l'*hinterland* agricole de Hanoi.

À partir des années 2000 apparaissent les premiers signes du renforcement d'une volonté de marginalisation programmée des interventions et des usages individualisés. Pour ce faire, les administrations de tutelle saisiront notamment l'occasion, particulièrement symbolique, de la réalisation des SEAgames à Hanoi, en décembre 2003, pour lancer des opérations de toilettage, de normalisation et de codification renforcée des modes de vie et d'usage de l'espace urbain public.

Ces actions contribuent à inscrire et à diffuser dans les structures physiques de la ville les discours municipaux et éclairent la doctrine qui les sous-tend. L'image urbaine que compose celle-ci renvoie à une vision encadrée, unilatérale, conformiste et internationalisée des formes, des modes de production et de gestion des espaces urbains.

Observée depuis le terrain des réalités urbaines, cette vision paraît abstraite, volontariste et quelque peu futuriste. Par ailleurs, elle ne fait aucun cas des réalisations et des souhaits de la société civile. Elle laisse également de côté les questions, pourtant centrales et stratégiques, de l'identité nationale¹² et du patrimoine urbain dont le simple poids économique, sinon culturel, est déterminant. Cependant, cette orientation n'en constitue pas moins l'objectif déclaré vers lequel tendent les politiques institutionnelles et elle annonce une normalisation et une reprise en main qui iront croissants dans les prochaines années.

En contrepoint, l'étude de l'émergence d'une société civile urbaine a été menée à partir de l'intense production journalistique qui a rendu compte, en vietnamien, des débats houleux occasionnés par les projets des premières tours du centre de Hanoi.

C'est en effet, essentiellement et quasi uniquement, dans le domaine de la contestation urbaine, qui surgit à l'occasion de la tentative de mise en place de grandes réalisations immobilières à capitaux et à gestion étrangers, que cette émergente société civile a pu trouver à s'exprimer.

Cette dernière a su faire très tôt une utilisation stratégique du rôle d'intermédiaire revendiqué et joué effectivement par l'État vietnamien, lui étant permis, dans cet unique cas, de se faire l'écho à des revendications habitantes tant patrimoniales et identitaires que foncières (indemnisations).

Le recours récurrent au caractère culturel et national des villes historiques constitue un deuxième exemple d'usage opérationnel et de récupération des discours institutionnels, aux fins d'insérer le coin de

¹² Celle-ci constitue pourtant un axe fondamental des discours de légitimation du gouvernement et du parti communiste du Viêt-Nam.

l'expression citoyenne dans le champ contrôlé de l'information et des médias.

Ont été également étudiées, dans cette section, les formes et les significations du syncrétisme architectural contemporain. Celui-ci est la résultante, de façon dominante, d'un travail de transcription et de déclinaison des éléments spatiaux et stylistiques de l'architecture coloniale, et seulement dans un second temps, de ceux issus de l'architecture vietnamienne traditionnelle, tant demeure forte l'attraction et la fonction socialement valorisante du modèle de la villa urbaine et de son univers stylistique néoclassique ou néorégionaliste.

Cependant, la citation limitée ou isolée est assez peu fréquente. Ce qui est recherché préférentiellement est la tentative, peu ou prou aboutie, de créer, pour chaque édifice, un discours unitaire (souvent baroque et effervescent pour l'observateur), mais possédant dans l'esprit de son concepteur et de son commanditaire un caractère de cohérence et de singularité.

Ainsi, ce sont bien la re-crédation et la recombosition, les tentatives de synthèses nouvelles ainsi que leur affinement rapide dans le temps (de l'ordre de quelques années seulement), qui caractérisent ces processus, et non la copie directe, entendue comme décalque ou reproduction.

Est remarquable conjointement, la recherche de l'expression d'une forte autonomie créative, individuelle, différenciée et artisanale, revendiquée inconsciemment et consciemment, comme unique et non reproductible¹³. En ce sens, le compartiment et la maison de ville, ces espaces de l'urbanité hanoienne, constituent encore des lieux identitaires, des ouvrages – sinon des œuvres – et non point encore ces produits normalisés et interchangeable caractéristiques de la société de consommation.

En effet, comme identifié dans des travaux antérieurs, la façade de ces édifices constitue un lieu de surinvestissement symbolique (Pédalahore de Loddiss, 2000). Celle-ci a pour fonction éminente de projeter en direction de la collectivité une image de la personnalité et de la réussite de son propriétaire qui est toujours, ici, également, son maître d'ouvrage. Se partagent ainsi, au sein de l'habitation, un intérieur domestique et fonctionnel, et un extérieur de représentation sociale.

L'on peut convoquer à cette occasion les figures parallèles de l'alimentation – séparant les mets d'influence étrangère des mets proprement endogènes (*an com tai va an com ta*) – et plus profondément car plus anciennement fondateur, la séparation entre *parenté de l'en dedans* et *parenté de l'en dehors* (voir notamment Nguyễn Van Huyên, 1944).

¹³ Dans le sens établi par Walter Benjamin dans ses réflexions sur l'œuvre d'art à l'âge de sa reproduction mécanisée.

Cette séparation en deux registres différenciés permet toutefois d'assurer, dans le même temps, une continuité interne des usages et une adaptation rapide aux influences symboliques et stylistiques du monde extérieur.

Ces modes opérationnels ne sont point spécifiques à la période contemporaine puisqu'on en retrouve la trace dans les façades des compartiments des 36 rues¹⁴, et ceci dès les premières années du XX^e siècle (Pédelahore de Loddis, 1983).

Ces façons de faire individualisées restent aujourd'hui largement dominantes, l'échelon des promoteurs-constructeurs étant encore peu représenté. Les acquéreurs ne se gênent pas d'ailleurs, dans les rares cas de constructions répétitives¹⁵, pour modifier et personnaliser quasi instantanément leur habitat.

Ces figures, qui peuvent se lire également comme des actes de résistance à la pénétration de modèles purement exogènes, ont également été étudiées à partir d'une opération emblématique et fondatrice à plus d'un titre, qui est celle du *Village japonais*¹⁶. Cette étude de cas a permis d'identifier concrètement le poids – certes souterrain mais non moins prégnant – des réseaux d'appartenance qui ont rendu possible, pour un seul des nombreux habitants antérieurs, de maintenir, contre la logique du projet, contre l'investisseur étranger et contre la ville, la permanence d'une enclave privée. Cet exemple démontre, que les phénomènes – certes très visibles – d'internationalisation des métropoles sont rarement univoques et ne vont pas sans générer de puissants effets en retour et des réactions de la part des groupes sociaux locaux.

Trajectoires

Cette section réunit treize études descriptives et quatre analyses portant sur des parcours immobiliers, fonciers et spatiaux.

Celles-ci traitent majoritairement de trajectoires individuelles auxquelles l'on a ajouté – réalisées suivant le même principe méthodologique – des trajectoires de parcelles, d'édifices et d'acteurs institutionnels.

¹⁴ Quartier commerçant historique de Hanoi, situé entre la citadelle et le Fleuve Rouge.

¹⁵ Par exemple à Linh Dam, siège de la troisième opération municipale de maisons en bande.

¹⁶ Première opération de construction, à Hanoi, d'un quartier résidentiel fermé, situé au sud du lac de l'Ouest (Ho Tay).

Ces travaux rendent compte de parcours différenciés que réunissent pourtant un rapport, fondateur, à l'*extériorité* ; que celui-ci soit du domaine des références architecturales, des méthodes de réalisation ou du financement ; souvent d'ailleurs de la réunion des trois.

Les études de cas portant sur les trajectoires immobilières de scientifiques, de commerçants, d'architectes et d'ouvriers démontrent la place centrale occupée par un déplacement physique – et souvent également culturel – effectué à l'étranger.

C'est ce détour, ce passage par l'*Ailleurs* et ses retombées qui apparaissent comme fondateurs d'outils et de procédures innovants, en ce qu'ils installent socialement ces acteurs en opérateurs pivots, moteurs incontournables des transformations urbaines.

Ceci permet d'identifier et de questionner la double fonction, culturelle et financière, de cette médiation.

L'étude conduit à la caractérisation de parcours toujours spécifiques, qui, en s'articulant avec des stratégies immobilières et financières, constituent de puissants vecteurs, à la fois d'intervention urbaine et d'ascension sociale.

En cette occasion, sont identifiées des fonctions d'intermédiation culturelle et économique, souvent séparées mais qui, dans le cas hanoïen, peuvent être développées de façon étonnamment syncrétique par des acteurs uniques.

En contrepoint de ces formes locales d'incorporation et d'adaptation des savoir-faire étrangers, ont également été étudiées ici des formes spatiales domestiques de rupture et de résistance constituées par une actualisation des modèles traditionnels dans ce que nous avons regroupé sous l'appellation de « Mouvement des Nha San »¹⁷. Cette tendance, en expansion régulière depuis les années 1990, correspond à une relecture, largement mythifiée, des cultures historiques et de la ruralité et traduit une volonté d'opposition, ou à tout le moins de rééquilibrage, des valeurs marchandes promues par la globalisation, par des valeurs de civilisation, endogènes et historiques.

Ce mouvement montre des similitudes, de par sa volonté conjointe de valorisation et de modernisation culturelle, avec le mouvement intellectuel et artistique des années 1930, et notamment avec la démarche développée par Nguyễn Cao Luyên tout au long de sa vie (Pédelahore de Loddis, 1992,

¹⁷ Littéralement : Maisons-pilotis. Désigne en réalité, et par extension, toutes les maisons traditionnelles en bois. Celles-ci sont achetées aux minorités montagnardes ou aux paysans du centre Viêt-nam pour être remontées en milieu urbain, voire même en tant que dernier étage d'édifices maçonnés.

p. 383-397) et en partie prolongée aujourd'hui, sur un autre registre, par les architectes organicistes vietnamiens.

La ville en perspective : une typologie culturelle de la transition urbaine

La domination quantitative de l'habitation familiale

Les mutations contemporaines de l'urbanité hanoïenne renvoient de façon continue à l'habitation familiale en tant que forme majoritaire et privilégiée de matérialisation du développement urbain.

En ce sens, l'habitation constitue l'objet principal – attesté depuis plusieurs années par de nombreuses recherches internationales convergentes – des stratégies d'investissement, de thésaurisation et de fructification de l'épargne des ménages vietnamiens.

Celle-ci réunit une double fonction de sécurisation privative des avoirs (en premier lieu) et de sécurisation d'un espace d'autonomie et de vie familiale (en deuxième lieu) ; toutes deux particulièrement stratégiques dans le cadre d'une situation de pénurie et de densité élevée, tout comme face au développement exponentiel des prix fonciers.

Se trouve ainsi conforté le rôle central de l'habitation individuelle entendue comme corollaire d'une propriété foncière qui est le pivot dominant, pour une majorité de Vietnamiens, de leur épargne, voire – pour un petit nombre d'entre eux – d'un enrichissement fulgurant.

Une prégnance généralisée des structures familiales et coutumières

La caractéristique historique des villes vietnamiennes, notamment celles du delta du Fleuve Rouge, est de s'être appuyées et de s'appuyer encore aujourd'hui sur un *hinterland* comprenant un réseau de villages extraordinairement dense.

Ces relations circulaires puissantes entre hameaux, agglomérations régionales et villes principales se poursuivent sur un mode renouvelé aujourd'hui.

Quoique en cours de déstabilisation du fait de l'explosion urbaine – spatiale, économique et de population – le tropisme familial et villageois résiste – notamment symboliquement – au niveau des pratiques sociales et il continue d'être l'ordonnateur d'un système souterrain de réseaux et d'obligations croisées, structurant directement, quoique en coulisse et largement en amont, les processus de montage de projets et les investissements urbains.

Même dans le cas d'opérations gouvernementales, ce système constitue un maillon important de la chaîne décisionnelle et opérationnelle, contribuant souvent à infléchir, corriger et adapter de façon localisée les desseins institutionnels.

Ainsi, même dans les extensions périphériques de ces villes millionnaires que sont Hanoi et Hô Chi Minh Ville (Saigon) se poursuivent et se renouvellent, sous un mode actualisé, des insularités et des ensembles communautaires qui sont la continuation et le prolongement de modes de sociabilité historiques.

Dualité et balancements de la société urbaine vietnamienne

Reconnaissant la fonction des autorités centrales pour les grandes décisions de portée et d'implication nationale, mais ayant de tout temps pratiqué une gestion du quotidien à l'échelle locale de proximité, les producteurs de base de l'espace urbain participent de cette règle dialectique de fonctionnement¹⁸, sans toutefois la revendiquer ouvertement. Celle-ci reste, encore aujourd'hui, de l'ordre du tacite et du souterrain.

Les administrations elles-mêmes, se réservent le droit de modifier et d'adapter les Plans directeurs et les Plans de zones et d'aménagement, pourtant très officiellement approuvés.

Les architectes qui conçoivent de jour de nouveaux quartiers composés de tours et de barres fortement marqués par les modèles internationaux banalisés redeviennent, en sortant le soir de leurs bureaux, des acteurs privés attachés aux formes domestiques du compartiment, de la maison de ville, voire pour les plus riches, de la villa d'inspiration coloniale.

De même, la séparation entre ces secteurs que l'on nomme en occident formels et informels est mouvante et fort complexe à déchiffrer, du fait de la coexistence et de la superposition de statuts différenciés et parfois

¹⁸ Ainsi, même la signature d'un ministre ne dispense que très rarement de la nécessité de convaincre un à un les décideurs et opérateurs des échelons intermédiaires.

contradictoires en fonction des échelons auxquels l'on se réfère : municipal, quartier, rue.

Cet état réel des mécanismes urbains, qu'une analyse d'opérations concrètes fait émerger, est également très largement occulté par le pouvoir central et municipal, aux motifs qu'il serait régressif et par trop entaché de pragmatisme. Cependant, s'il venait à être reconnu, il pourrait tout autant être valorisé avec profit comme une forme avancée de décentralisation et de responsabilisation collective des acteurs de l'urbain.

Une matrice historique des permanences

Inscrites tardivement dans un réseau métropolitain de plus en plus universel et globalisé, les villes vietnamiennes, en ces débuts du XXI^e siècle, attestent, en contrepoint et avec force, de la puissance vitale et structurante des continuités temporelles et identitaires, à la condition que les acteurs de leurs développements se donnent les moyens de les renouveler et de les actualiser de façon inventive et flexible.

Pourtant une apparente anarchie semble caractériser à première vue l'activité des multiples agents de la filière urbaine tout autant que les développements physiques des villes. Celle-ci n'est que superficielle. En arrière plan, des formes d'ordre se dévoilent, gouvernant le domaine des relations sociales. Ce sont de prégnantes et ordonnatrices relations familiales élargies, leurs réseaux et leurs ententes. Celles-ci traversent et se superposent au pouvoir étatique et aux institutions.

Ces pratiques contemporaines locales renvoient ce faisant, à de profondes formes de continuités culturelles marquées par le temps long et dont les moments historiques d'infléchissement, se situent, pour le XX^e siècle dans les années 1930, dans les années 1950 et dans les années 1980.

À ces permanences se superposent des manifestations d'internationalisation qui, dans le cas du Viêt-nam, ne leur sont que *secondes*. Ces dernières les recouvrent et les masquent sans pour autant réussir encore à les évincer ou à les rendre inopérantes. Plutôt que retombées directes de la globalisation actuelle, ces manifestations correspondent à une intensification quantitative et à l'accélération d'un processus historique engendré par une longue expérience des colonisations. Digérées avec rapidité et efficacité, les ruptures multiples se résorbent ici sous la forme de mutations dans l'espace et la société. Ainsi en va-t-il des vicissitudes des tours et des centres commerciaux pour ce qui concerne les manifestations physiques, ainsi en est il également des modes de vie, objets d'un progressif métissage. Ces évolutions, à la violence contenue et amortie, sont à mettre au crédit des savoir-faire savants d'une culture forgée en réaction aux influences et aux

empiétements extérieurs, tout à la fois intégratrice, adaptatrice et protectrice. C'est bien cette science des relations interculturelles, des processus d'hybridation, des incorporations raffinées, du contrôle des effets en retour et des actions en cascade qui s'actualise dans ce nouveau contexte.

Cette culture singulière, marquée par la résistance, le démarquage et la synthèse des contraires, poursuit et prolonge ainsi une réponse opérationnelle et créative à dix siècles de domination chinoise, près d'un siècle de domination française, treize années d'intervention nord-américaine et bientôt deux décennies d'internationalisation.

Un rapport structurant d'incorporation de l'exogène et de la modernité

Des études menées se dégage la position centrale occupée par un rapport dynamique à l'*extériorité* – celui de la modernité internationale – pensée et instrumentée ici comme emprunt, adaptation, et contextualisation de modèles et de modes de faire exogènes.

Ceux-ci assurent une position stratégique et dominante aux acteurs qui ont su et savent se les approprier et génèrent des effets en retour endogènes prenant la forme de résistances de la société civile et des groupes dominés, et alimentent l'expression et le développement de contre-modèles alternatifs portés par d'autres intermédiaires privilégiés, intellectuels et artistes notamment.

Une spécificité supplémentaire réside dans le fait que ce double phénomène, en permanence intriqué, est porté par des acteurs singuliers associant souvent, en eux-mêmes, une double appartenance aux institutions étatiques ou municipales tout comme aux activités immobilières individuelles et privées.

Ainsi, ici, le rapport à l'exogène se confond et se superpose largement au rapport à la modernité, ces deux notions étant au Viêt-nam perçues en des termes d'équivalence.

Une figure sociale d'intermédiation : le « passeur »

L'étude de trajectoires individuelles, communes ou exemplaires, permet de rechercher l'essentiel derrière l'existentiel, et d'atteindre ainsi aux sédimentations historiques des schèmes collectifs structurants.

L'identification et l'analyse de quelques-unes de ces figures opérationnelles permettent d'ouvrir sur une première compréhension du déploiement et de la diversité des pratiques d'incorporations endogènes ; celles-ci composant et fondant l'essentiel des transformations contemporaines de l'espace urbain vietnamien.

Les acteurs les plus dynamiques et inventifs de la fabrication urbaine, tout en ayant des trajectoires fortement différenciées, se retrouvent dans la figure transversale du « passeur ». Ceux-ci ont effectivement en commun de se situer, au propre comme au figuré, à cheval sur plusieurs mondes.

Les passeurs doivent leur caractère fondateur, initiateur, à l'association intime de deux paramètres : le premier économique (une accumulation de capital individuelle ou familiale), le deuxième culturel et intellectuel (l'importation, la transformation et l'adaptation de pratiques et de modèles aujourd'hui encore majoritairement occidentaux).

À cette première caractéristique, s'en adjoint une deuxième, constituée par le fait qu'une majorité de représentants de ce groupe associe une ouverture savante et intellectuelle à l'exogène (généralement hors des champs de la construction et de l'aménagement) à l'expérience valorisée d'un déplacement physique à l'étranger qui a fondé ou confirmé cette ouverture à l'international¹⁹.

Le *passeur* apparaît aussi comme la propre *incarnation* des valeurs d'ouverture prônées par le *Doi Moi*. Il en constitue la matérialisation tout comme le reflet, à cet échelon fondamental de la société qu'est l'individu.

Ses actions deviennent, en ce sens, représentatives de l'ensemble de son groupe et le constituent, individuellement puis collectivement, en référent et en modèle, voire en paradigme, pour le reste du corps social.

Le *passeur* représente également une figure clé d'intermédiation, dans le sens où, conjointement par son statut social et par ses actes, il incarne et met

¹⁹ Nous faisons ici référence au phénomène massif de migration circulaire dans les pays de l'Est (dans les années 1980, puis sous d'autres formes dans la décennie 1990), qui participe du même processus – en l'élargissant aux classes moyennes intellectuelles (fonctionnaires) et aux ouvriers spécialisés – que celui de l'élite intellectuelle des années 1920 à 1940 avec la France. Ce système migratoire, mis en place au sein du COMECON, a été largement utilisé localement. Il fonctionna comme un dispositif central de règlement des échanges et de la dette, le Viêt-nam étant considéré comme le plus pauvre des pays socialistes. Il a donné lieu après le *Doi Moi* à une expansion de nature quasi industrielle. Existente ainsi aujourd'hui plusieurs compagnies de main-d'œuvre qui placent des milliers de travailleurs vietnamiens à l'étranger, aujourd'hui majoritairement en Asie, au Moyen-Orient, en Afrique. Ainsi, le *détour par l'étranger* est devenu une trajectoire largement diffusée dans le corps social, d'autant plus que les professions concernées ont été étendues aux ouvriers non spécialisés, aux manœuvres, voire même dans certains cas aux artisans et paysans.

en œuvre des ponts et des liens entre traditions et modernités, entre modes de faire locaux et connaissances exogènes.

En outre, le *passseur* est un vecteur d'application de la longue durée, en ce qu'il se constitue en agent de diffusion d'un faisceau d'actualisations de connaissances et de pratiques issues tant du passé le plus ancien que du plus récent.

Le *passseur* est inventeur et créateur, recycleur et synthétiseur de savoir-faire opérationnels. Il tire parti et actualise les étroites interactions historiques de la culture vietnamienne avec les cultures exogènes ainsi qu'avec la modernité internationale.

Il est producteur de modèles et de modes de faire adaptatifs, dont la diffusion progressive à l'ensemble de la collectivité nourrit les pratiques et les stratégies des acteurs locaux de l'urbain.

Enfin, le *passseur* joue, au sein de sa communauté professionnelle et familiale, un rôle d'interface similaire à celui qu'assurent, à l'échelle territoriale et nationale, les métropoles et les grandes villes du pays.

Dualismes et dialectiques de la conciliation

À la différence des mécanismes plus linéaires opérant dans les pays développés où prédominent les échelons institutionnels, les opérations d'aménagement urbain sont ici toujours longuement discutées, revues et corrigées à chaque niveau décisionnel (nation, ville-province, quartier, îlot, rue). De plus, les réseaux familiaux et coutumiers, très actifs au sein des administrations, participent, en amont, de ces opportunités multiples pour peser, transversalement, sur leur élaboration et leur mise en œuvre.

Cet état de fait s'impose à toutes les opérations, quel que soit par ailleurs le caractère de leur financement : national, bilatéral ou multilatéral. Même dans le cas de dons et d'investissements à 100 % étrangers, les contenus et les programmes des projets sont négociés âprement et souvent infléchis.

Cette obligation – inscrite dans les faits mais non reconnue dans les discours – faite à tout opérateur de négocier, d'adapter, d'amender son projet, se retrouve également dans les rapports entre institutions et investisseurs (petits ou grands, privés ou publics), municipalités et habitants.

Effectuer des démarches formelles dispense rarement d'avoir à conduire, parallèlement, des négociations avec les responsables d'îlot, de quartier, ainsi qu'avec ses voisins les plus proches. Ainsi en va-t-il des

empiétements, provisoires ou définitifs, commerçants ou résidentiels, sur l'espace public, toujours négociés localement. Et il en est de même pour des projets plus importants comme l'extension d'un grand équipement²⁰, où les institutions elles-mêmes se trouvent également contraintes à la négociation avec les occupants historiques de leurs propres terrains. En effet, et contrairement par exemple aux villes d'Amérique latine, au Viêt-nam on n'expulse pas, on rase rarement, on négocie et on indemnise²¹.

Le champ urbain apparaît donc traversé dans les faits par une organisation dialectique des pratiques permettant la coexistence et le développement de relations bilatérales au quotidien.

Interréagissent et s'associent – par delà leurs origines – des discours, des formes d'organisation et de réalisation qui, dans d'autres contextes, s'opposeraient. Coexistent dans ce pays, des actions de planification institutionnelles revendiquées comme unitaires et globalisantes, et des stratégies et des pratiques individuelles²² fortement contextuelles et différenciées. Elles sont, toutes ensemble, traversées par des logiques de réseaux, de clans, d'ententes, de familles élargies et d'objectifs personnels. Parfois contradictoires et opposées, elles sont toujours soigneusement croisées et conciliées.

Ces mécanismes complexes de production de la ville illustrent de très *profondes continuités historiques* et renvoient, selon nous, à une tradition asiatique – enrichie de façon approfondie et spécifique au Viêt-nam depuis les débuts du XX^e siècle sous sa forme actuelle – assurant, par le biais de formes multiples et raffinées de négociation et de conciliation des contraires, le fonctionnement de la société en général et celle du développement urbain en particulier.

Coexistent ainsi deux mondes imbriqués, deux niveaux de références, de stratégies et d'actions. Sous leur apparence d'irréductible opposition, ces deux sphères sont encore aujourd'hui – mais peut-être pour peu de temps – intimement liées. Celles-ci font référence à ce qui pourrait s'apparenter à un double registre de langue et structurent, en une double hétérotopie²³, l'univers urbain vietnamien.

Ces modes de faire concrets démontrent – avec une vitalité accrue dans la période présente de transition – leur performance et leur capacité à assurer, en profondeur et au quotidien, la gestion souple et dynamique (quoique non exempte de contradictions et de parcellisation) d'une structure à double

²⁰ Cas de l'École supérieure de la Construction (DHXD), située au sud de Hanoi.

²¹ L'implantation d'un complexe international sur le lac Tay a nécessité pas moins de huit phases de négociation et plus de deux millions de dollars d'indemnités.

²² Majoritairement privées mais également parfois publiques.

²³ Dans le sens créé par Michel Foucault, 1994, p. 752-762.

orientation qui, ailleurs, serait synonyme de contradictions irréconciliables, d'affrontements multiples et de situations de blocages.

Ce sont bien ces formes d'articulation qui apparaissent ici comme centrales et ordonnatrices en associant symboliquement les versants institutionnels et privés des pratiques urbaines. Elles concilient des références idéologiques et techniques fortement unificatrices et réductionnistes d'un côté, et des situations opérationnelles marquées, *a contrario*, par un permanent, inventif et agglomérant pragmatisme contextuel de l'autre.

Chemins prospectifs d'une urbanité renouvelée

La ville, creuset d'une identité vietnamienne du temps présent

On l'aura compris, La ville nous semble ainsi devoir être perçue et comprise comme un lieu physique déterminant, comme reflet et projection sur le sol de concrets et réels rapports sociaux et économiques, et tout autant symboliques et culturels. Même marqué par la globalisation, l'espace urbain prolonge dans ses formes matérielles l'expression cristallisée de la civilisation qui l'a façonné. L'uniformisation en marche peine encore au Viêt-nam – peut-être heureusement – à toucher autre chose que sa couche superficielle.

Or, la ville historique et sédimentaire est fondamentalement impure dans le sens où elle constitue le point de convergence et d'expression de multiples rapports superposés, qui ne sont que très rarement univoques. Ce sont plutôt des dualités, des oppositions dialectiques qui la travaillent en tout sens ainsi qu'en profondeur.

L'espace urbain est également complexe en ceci qu'il peut être analysé à la fois comme réalité physique et tout autant comme construction mentale et symbolique.

Comme pour d'autres métropoles porteuses de fortes spécificités, les grandes villes vietnamiennes sont à la fois frontière et relais. Frontière avancée de diffusion – voire d'immixtion – du monde extérieur au cœur de l'ensemble national, mais également, en un retour du bas vers le haut, relais d'expression et de réaction des continuités historiques et des structures identitaires.

Dialogiques urbaines

Sur ce terreau, quels pourraient donc être les possibles apports de la recherche urbaine au champ des pratiques et de l'action institutionnelle, comme à celle de la coopération internationale ?

Nous n'aborderons point ici l'éventail exhaustif des méthodes opérationnelles, des dispositifs et des stratégies d'interventions qui semblent pouvoir être élaborées avec profit car celui-ci nécessite la mise en oeuvre d'un programme spécifique.

Nous nous limiterons à esquisser certaines orientations qui nous paraissent prometteuses car fondées sur les conditions concrètes de la réalité urbaine des villes vietnamiennes.

Le premier point induit par nos travaux est celui d'un renforcement de l'apport du contexte, entendu comme matériau et outil de projets urbains renouvelés. Aujourd'hui assez peu pris en compte dans ses dimensions morphologiques et culturelles, celui-ci permettrait de tenter une réduction interne de l'écart existant entre discours et modes de faire, entre théories et pratiques locales de l'urbanisme.

En effet, le bon sens et la recherche de l'efficacité semblent militer pour une acceptation et une prise en compte institutionnelle et professionnelle des interventions des habitants (de ce que l'on pourrait qualifier de vernaculaire contemporain) et des types architecturaux et urbains historiques. Ceux-ci pourraient constituer avec profit les éléments fondateurs et constitutifs d'une politique active et raisonnée de la ville.

Dans ce domaine, un atlas critique des formes urbaines des villes du Viêt-nam apparaît comme un outil incontournable de connaissance morphologique du réel urbain. Celui-ci permettrait le développement prospectif et la réactualisation savante et institutionnalisée des évolutions populaires et du dynamisme actuel des modes de construction et des modes d'habiter.

Deuxièmement, cette récupération du temps long – historique et anthropologique – des villes vietnamiennes que permettent les actions de recherche, constituent un puissant moyen d'élargissement croyons-nous, des concepts qui devraient concourir, en amont, à l'élaboration des différents outils de l'urbanisme opérationnel, trop souvent encore dominé par les seules études quantitatives et fonctionnelles. Cela apporterait une mise en perspective qui permettrait, à la fois, de retrouver et de prolonger le sens des continuités historiques endogènes tout comme d'expérimenter les chemins plus contextuels d'une pensée de la ville porteuse d'objectifs qualitatifs et de desseins identitaires en sus de ses dimensions techniques et quantitatives.

Cela aurait également l'avantage de constituer un pont entre les aires urbaines patrimoniales et les zones d'extension, intégrées en un même ensemble territorial. Dans cette pratique opérationnelle décloisonnée, serait intimement intégré aux expérimentations contemporaines un patrimoine matériel et symbolique socialement partagé, matériau actif et source d'inspiration actualisée des nouvelles échelles de l'urbanité vietnamienne.

Le troisième caractère constitutif que nos recherches rappellent à la surface de l'identité vietnamienne est celui, composé et doublement lié, de la négociation et du pragmatisme expérimental. Inscrit dans les relations et les actions quotidiennes, il demeure toujours vivant et actif tant au niveau politique qu'à celui de la société²⁴.

Cet attribut culturel spécifique constitue un formidable contrepoint aux tendances technocratiques et uniformisatrices actuelles et pourrait, en étant revendiqué et valorisé en tant que fondement d'un *urbanisme négocié*, constituer un puissant outil d'équilibrage et de conciliation des forces et des pouvoirs contradictoires à l'œuvre au sein des territoires urbains. De plus, cette approche, favorisant la coordination de plusieurs échelles spatiales permettrait de répondre de façon plus efficace et pertinente aux défis lancés par un gigantisme métropolitain devenant de moins en moins contrôlable par les seuls outils de la planification et de l'encadrement institutionnels classiques.

Plus malmenés aujourd'hui, le pragmatisme et le goût de l'expérimentation et de l'inventivité non conventionnelles constituent pourtant un contrepoint dynamique à cette tradition de conciliation des contraires. Ils représentent une occasion unique de poursuivre l'élaboration d'un urbanisme et d'une architecture spécifiques ainsi que de constituer une position non inféodée aux puissants modèles internationaux dominés par la marchandisation de la ville et le spectaculaire des formes architecturales.

Il semble donc bien que ce soit à un changement de paradigme de l'urbanisme institutionnel que la réalité des villes vietnamiennes semble nous inviter, celui de la *complexité*. Cette dernière, rendue incontournable par le développement conjoint des phénomènes de métropolisation et de globalisation des réseaux régionaux et internationaux, ainsi que par la stratification et l'intrication des interventions, devrait conduire à un élargissement parallèle des outils de planification urbaine.

Pourraient alors s'élaborer des procédures systémiques et évolutives basées sur l'étude et la réalisation de projets réels ; un *urbanisme des situations complexes* permettant la prise en compte et le tressage conjoint de l'ouverture au marché et aux pratiques locales, dans le développement d'une

²⁴ On en trouve une confirmation symptomatique dans le slogan forgé au début du *Doi Moi* : « *l'État et le peuple travaillent ensemble* ».

élaboration pragmatique, contextualisée, itérative et durable de la forme et du contenu des villes.

Ainsi, par le biais opérationnel et concret de la réalisation de *Projets de Ville* porteurs d'un vivre ensemble renouvelé – qui restent encore à identifier et à définir – peuvent être mises en place des méthodes d'intervention confortant sur le terrain les procédures, localement adaptées, d'un *urbanisme dialogique* ouvert à la prise en compte des revendications de la société civile, à celle des pratiques et des savoir-faire endogènes, se nourrissant, en sus, tant des apports des opérateurs étrangers que du riche patrimoine historique et culturel, matériel comme immatériel, des villes vietnamiennes.

Références

- FOUCAULT Michel, 1994, Dits et écrits, 1954-1988. Tome IV. Paris : Gallimard.
- NGUYÊN Van Huyên, 1944, La civilisation annamite. Hanoi.
- PÉDELAHORE DE LODDIS Christian, 1983, Les éléments constitutifs de Hanoi. Paris : BRA/MULT, 150 p.
- PÉDELAHORE DE LODDIS Christian, 1992, Hanoi, Miroir de l'architecture indochinoise. Notices biographiques. In Architectures françaises outre-mer. Liège : Mardaga.
- PÉDELAHORE DE LODDIS Christian, 1995, Tracés parisiens et Paris immatériels d'Asie. In Paris s'exporte. Architecture modèle ou Modèles d'architecture. Paris : Pavillon de l'Arsenal, Picard Éditeur.
- PÉDELAHORE DE LODDIS Christian, 2000, Hanoi. Figures et identités du patrimoine architectural. Colloque Patrimoine, Vientiane.
- PÉDELAHORE DE LODDIS Christian, 2001, Ernest Hébrard et l'Indochine. Une synthèse entre Orient et Occident. In YIAKOUMIS Haris et PÉDELAHORE DE LODDIS Christian (éds), Ernest Hébrard, vie illustrée d'un architecte planétaire. De la Grèce à l'Indochine. Athènes : Éditions Bastos-Plessas. Paris : Picard.

Voirie et recompositions urbaines à Hanoi

Emmanuel CERISE

René DE MAXIMY

Ville et projets : tendances

Une ville en mouvement

Hanoi, ville millénaire, est une ville neuve. Cet apparent paradoxe n'est que le reflet d'un bouleversement qui en quelques années a fait passer la capitale du Viêt-nam, d'une ville modeste à une métropole en rapide expansion. Voici un exposé rapide autant que succinct de l'évolution de la métropole du Nord Viêt-nam que depuis plusieurs années observent un architecte s'intéressant à son architecture et à ses quartiers et un chercheur géographe urbaniste qui y a effectué diverses missions depuis l'ouverture du pays à l'économie de marché (1986). Ces observations se fondent sur un travail minutieux de collectes *in situ* de données, étayé par des interviews nombreuses tant de simples citoyens promoteurs ou usagers que d'investisseurs, de responsables et de professionnels des questions d'aménagement urbain. Les données collectées sont confrontées à d'autres sources, archives et publications, complétées de données censitaires disponibles, affinées et remaniées par des passages répétés et périodiques sur le terrain. Des études sectorielles d'étudiants en architecture ont été également consultées. Il ne s'agit donc pas ici de résultats d'enquêtes lourdes et incertaines, mais d'analyses nourries d'une bonne connaissance de la ville

parcourue et re-parcourue à pied, à bicyclette ou à motocyclette qui est désormais le moyen de circulation le mieux adapté pour tout Hanoïen en ce début du XXI^e siècle.

Outre cette évolution architecturale et urbanistique de la ville, une compréhension des motivations qui animent les acteurs particuliers et officiels de la conservation et des transformations qui constituent les deux volets de la maîtrise de la croissance d'Hanoi est ici également abordée. La ville est en effet confrontée à des problèmes majeurs et très actuels : respect du patrimoine architectural et urbanistique, notamment le bâti et les modes de composition urbaine ; prise en compte des us traditionnels, toujours très vivaces, des citoyens anciens ou nouvellement arrivés ; amélioration des conditions de vie du plus grand nombre, logement et appropriation par l'usage des espaces publics ; maîtrise de la croissance et apparition d'extensions faisant d'Hanoi le chef-lieu d'une région urbaine au dynamisme étonnant. C'est essentiellement la manière dont les Hanoïens ont adapté la façon culturelle d'organiser leur habitat et l'usage des espaces publics proches de leurs lieux de vie, qui est significative. Le pouvoir politique doit composer avec cette donne bien ancrée dans les mœurs. On voit ainsi à l'œuvre une approche très pragmatique où les forces sociales, économiques et politiques se combinent et s'harmonisent par concessions mutuelles.

Afin de saisir concrètement l'esprit pratique qui s'accommode de ces aspects apparemment antinomiques où le capitalisme de marché se rencontre avec une politique fondée sur une idéologie communiste officiellement revendiquée et une tradition encore très vivace, l'exemple d'un axe historique en pleine mutation et transformation est plus précisément étudié. Cet axe en limite méridionale du « centre historique » et de la ville coloniale d'une part, des espaces construits ou en cours d'urbanisation de la ville post-coloniale et des nouveaux quartiers en extension rapide d'autre part, offre à l'analyse nombre de situations témoignant de l'affrontement des forces sociétales à l'œuvre à Hanoi, dont l'urbanisme conquérant s'appuie sur un dynamisme effervescent.

Il ne s'agit, ici, que d'exposer un échantillon significatif de questions qui se posent à Hanoi. Aujourd'hui où la ville en mal de problématique clairement précisée doit réadapter la législation foncière, réglementer la circulation motorisée, de plus en plus soumise au diktat des initiatives individuelles et d'un usage mal codifié de l'espace urbanisé, se fait sentir également une concertation avisée entre les responsables de la ville et la multitude des initiatives individuelles.

Hanoi, ville millénaire

Hanoi a été façonnée par les dix derniers siècles dont les cent vingt dernières années ont apporté, avec la présence française, les plus amples bouleversements. Ainsi de la citadelle, cité impériale enclose dans ses murs, et du quartier des marchands qui la jouxtait à l'arrivée conquérante des Français, le deuxième s'est maintenu, tandis que la première, symbole d'un pouvoir renversé, a fait place à un quartier militaire et administratif. Car contrairement aux usages de tant de conquérants ou de révolutionnaires, les Vietnamiens ont su estimer, assimiler et conserver les témoins architecturaux et un mode de composition urbaine apportés par leurs envahisseurs. De cette longue histoire, certains signes imprègnent ce qui reste de la vieille ville. Ils sont toujours saisissables, mais pas nécessairement là où on les attend. Certes on y voit encore des monuments qui témoignent par leur architecture et par l'histoire très particulière de chacun d'eux, architecture et histoire qui sont l'expression sauvegardée des rôles qu'elles eurent en d'autres temps. Il y a aussi ces très anciennes fondations retrouvées dernièrement au centre de la citadelle démantelée par les Français à la fin du XIX^e siècle.

Cependant ce ne sont pas ces témoignages qui méritent ici notre attention. En revanche ces mille années ont permis d'élaborer un art de vivre au quotidien les travaux et les jours. Ceux-ci perdurent comme des sédiments sans cesse remaniés portant en eux la richesse des éléments qui les ont construits et les composent intimement. Leur dimension culturelle est ancrée dans les mœurs des Hanoïens, au point de se transporter avec eux dans les extensions actuelles. Ce phénomène n'est évidemment pas le propre de la seule ville d'Hanoi, mais prendre en considération sa place et sa signification permet de mieux apprécier les capacités d'appropriation de l'usage de l'espace urbain, reflet d'une intégration assurée par les populations de chaque cité considérée. Ce sera ce que donnent à voir la rue et les constructions qui la bordent, qui en seront le premier indicateur.

Bien des villes d'Asie du Sud-Est ont maintenu une organisation où chaque commerce, chaque artisanat a ses rues affectées. Il s'agit d'une situation fondamentale ; expression d'une permanence culturelle citadine qui rattache les usages actuels à un passé toujours accepté.

Mais au-delà de cette dimension organisationnelle et socialement structurée, la rue nous enseigne bien autre chose. Ainsi, plus à Hanoi qu'à Hô Chi Minh Ville, la première image que l'on a en se promenant dans les rues, notamment dans celles des quartiers populeux, est l'usage qui en est fait. La majorité des espaces publics ouverts qui s'insèrent dans les constructions et se caractérisent par une chaussée plus ou moins bien revêtue et, sauf pour les ruelles et les impasses, par des trottoirs, y sont accaparés par les habitants et leurs activités. D'une heure après l'aube jusqu'à quatre heures après la tombée du jour, leur usage varie selon les moments de la journée. La

présence des gens y est néanmoins permanente et intégrale. Elle ne se limite pas aux espaces équipés pour le fonctionnement de la ville et la sécurité des piétons, les habitants et les passants accaparent également la chaussée linéaire et les carrefours. D'ailleurs les personnes y sont alternativement à pied, à bicyclette ou à motocyclette. C'est une population « centaure »¹ lorsqu'elle se déplace, qui tolère les voitures à condition que celles-ci sachent rester discrètes. En ce début du XXI^e siècle, les deux-roues sont les bottes de sept lieues de la légende. Ils constituent le prolongement des citadins au point qu'aux heures ouvrables ils stationnent sur les trottoirs alors impraticables aux piétons dans les rues étroites, et qu'ils passent la nuit dans les ateliers, les boutiques, les salles de restaurant ou dans les salons.

Cette description très actuelle reflète d'anciens usages qui se perpétuent d'une manière apaisée dans le spectacle des riverains pour qui les trottoirs et la rue sont le prolongement admis de leur logement ou de leur lieu d'activité. Mais la rue est beaucoup plus que ce qu'en révèle la première vision. C'est une extension de la boutique et de l'atelier. À chaque pas on doit contourner des artisans au travail, comme dans la rue Hang Thiêc, qui fait partie des « 36 rues », où s'activent les ferblantiers ; ou bien cheminer entre des ménagères lavant leur vaisselle ou préparant leur repas. Les gens déjeunent devant leur porte, sur le trottoir. Des petits restaurants s'y installent aux heures propices. Ou encore, dans l'embrasement d'une entrée grande ouverte sur la rue, des hommes dans leur chaise longue font la sieste ou lisent le journal ; assis par deux ou trois devisent, fument de rustiques pipes à eau ; des femmes installées sur des tabourets bas s'occupent d'activités marchandes ou domestiques, à moins que, tout simplement, elles ne papotent. C'est là un comportement très actuel qui démontre que Hanoi dans ses quartiers populaires maintient pour le moment un usage policé par sa longue histoire. Cette façon de vivre procède d'une éducation urbaine transmise qui se satisfait d'une forme de vie de voisinage. Le témoin privilégié de cette prise d'usage des rues et quartiers est le *dinh*, construction villageoise à dimension identitaire et à vocation communautaire qui, en ville, s'adapte en devenant maison de quartier collectivement gérée, appartenant aux citadins souvent initialement originaires du même village ou du même district, installés dans le même *phuong*, unité de base de la ville où, traditionnellement et encore aujourd'hui, s'exerce une même activité dans chaque rue, ou tronçon de rue. Ce sont des lieux d'expression identitaire qui marquent un territoire approprié autant symboliquement que matériellement. Ces *dinh*, ainsi que les pagodes, se rencontrent encore fréquemment bien qu'ils ne soient pas toujours très visibles pour le passant non résidant.

Divers témoignages recueillis viennent confirmer ces usages observés, en expliquer les permanences, en justifier la maintenance. Ainsi, au dire des

¹ Être moitié homme, moitié cheval, que la légende faisait vivre en Thessalie, région de la Grèce antique, le centaure incarnait la puissance du guerrier et la vélocité du cheval. Il semble qu'une motocyclette a été greffée au Hanoïen des temps actuels qui ne peut plus faire vingt pas sans enfourcher sa monture pétaradante.

habitants qui nous ont accueillis dans leur intimité familiale et qui, parfois bien connus, parfois rencontrés le temps d'un moment de sympathie, nous ont fait l'amitié de converser longuement avec nous, certaines habitudes villageoises se sont fortement maintenues à Hanoi, en se soumettant à ses contraintes factuelles cependant. Car cette ville, croissant sans cesse, se peuple de paysans qu'elle a toujours attirés au gré des circonstances dont celles du XX^e siècle furent les plus dramatiques, singulièrement celles de la guerre multiforme de 50 ans², qui a donné naissance au Viêt-nam actuel, et dont les séquelles demeurent fortes, bien que depuis une quinzaine d'années les réformes économiques en amoindrissent progressivement les effets. Ces paysans, nouveaux migrants, considèrent que les abords extérieurs du logement, fussent-ils sur le domaine public, font absolument partie de l'espace vital individuel et familial. C'était ainsi dans leurs villages, ça l'a toujours été et ce doit le rester dans la grande ville qui les accueille. Or, si dans les rizières, les potagers et les vergers des deltas ou des basses plaines fluviales et côtières l'espace extérieur ne manque pas, à Hanoi cet espace très nécessaire se réduit au mieux à un petit jardin, une modeste cour, plus souvent et plus humblement à la ruelle ou l'impasse partagées. Mais c'est le trottoir, qui a cet emploi le plus fréquemment. Cependant, chaque riverain doit en négocier l'usage quasi privé avec les agents de l'ordre public qui craignent les réactions de hargne et le franc-parler que les femmes manifestent face à leurs exigences et préfèrent s'arranger avec les maris en un jeu urbain qui n'est pas sans leur assurer une rente non déclarée. Voilà comment non seulement on garde des habitudes de vie campagnarde en vivant sur les trottoirs, mais encore pourquoi les motocyclettes les encombre durant la journée.

Celles-ci sont un phénomène de société qui n'est pas sans conséquences sur la vie urbaine et la croissance spatiale de la capitale où il n'y a de famille qui n'ait sa motocyclette ou, trop pauvre, sa bicyclette. Devenue désormais un outil de première nécessité, elle permet tous les déplacements : se rendre au travail ou directement travailler avec, se ravitailler en toutes sortes de produits, se divertir, pouvoir s'installer en périphérie où le logement est meilleur marché. Dès lors, on peut vendre un logement situé au centre de la ville, mais jugé obsolète et à coup sûr trop étroit, où vivent une ou plusieurs familles, toutes générations confondues, pour acheter avec le capital ainsi libéré un logement deux à trois fois plus spacieux, mieux équipé, plus moderne et plus facile à entretenir³. En contrepartie, il se situe à plusieurs kilomètres de là, voire hors des limites urbaines. Cette migration intra-urbaine participe ainsi au desserrement des quartiers anciens, ce qui facilite leur rénovation, parfois brutale, suite à cette libération et à un autre usage

² À partir de 1940, occupation japonaise ; 1946-54, guerre d'Indochine ; 1964-75, guerre du Viêt-nam ; 1978-1979, conflit avec le Cambodge ; 1979, conflit armé avec la Chine ; enfin 1991, accord de paix avec le Cambodge et normalisation des relations avec la Chine.

³ Dans les quartiers populaires mais commercialement attractifs du vieil Hanoi notamment.

plus lucratif des espaces où les habitations anciennes une fois restaurées ou rénovées sont affectées à de nouvelles fonctions.

On observe également à Hanoi une dimension très minéralisée où les rues et ruelles sont limitées à leurs seules fonctions de transit et d'accès plus intimes au cœur de l'agencement des structures qui distribuent et compartimentent les plus humbles des maisons, et de celui de leurs abords immédiats les plus ordinaires. Il s'agit de couloirs resserrés, longs parfois de plusieurs dizaines de mètres, qui parcourent les bâtiments bas, conduisent à l'entrée des multiples logements, traversent des cours étroites. Ce sont des cheminements confidentiels et protégés qui se créent au fur et à mesure de la densification de la parcelle. Cette distribution couverte et linéaire se rencontre pareillement dans les quartiers anciens d'autres villes du Viêt-nam. Ces structures se complètent de nombreuses rues en impasse et d'autres, transverses et labyrinthiques, accessibles aux seuls piétons, bicyclettes, exceptionnellement motocyclettes. Lorsqu'ils sont extérieurs, ces espaces, semi privatifs sinon par leur statut assurément par leurs usages, viennent compléter ceux de la rue décrits précédemment et ont été délibérément aménagés. S'ils se rencontrent en des quartiers autopromus par des Hanoïens en quête de lieux d'habitat et astreints à s'installer sans l'aval d'une autorisation municipale formelle, ils sont néanmoins usuellement les fruits de négociations.

Il n'est donc pas abusif d'affirmer que de très nombreux citoyens vivant modestement en des quartiers fortement peuplés d'une ville où l'habitat est traditionnellement bas, dépassant rarement deux niveaux, se partagent des espaces communs qui ne sont pas pour autant communautaires. Ils sont chez eux à Hanoi. Bousculer ces expressions urbaines de leur sociabilité par un urbanisme qui n'en prendrait pas la juste dimension susciterait probablement de leur part des accommodements spontanés auxquels le pouvoir populaire municipal devrait alors nécessairement souscrire. Ce qui se fera d'autant plus aisément que les urbanistes et leurs commanditaires en auront pris conscience au préalable.

Le quartier des « 36 rues », témoin du vieil Hanoi, et tant de maisons, rues et ruelles construites aux temps coloniaux et qui, pendant un demi-siècle après le départ des Français, colonisèrent de nouveaux terrains précédemment agricoles pour faire face à une croissance urbaine irrépessible, offrent désormais peu ou prou ces caractéristiques que nous qualifions de culturelles et morales. C'est, avec les quartiers plus richement établis et plus amplement agencés que suscita en son temps la présence française, l'un des aspects que l'on retiendra du rôle sociétal de la ville du XX^e siècle. On notera également sa mise en balance avec un nouveau rôle qui s'annonce avec la construction de la ville qui s'esquisse actuellement.

Pour en avoir une vision analytique rigoureuse, il importe de compléter les observations précédentes par la prise en compte d'attitudes urbaines qui

font depuis peu leur apparition parmi les citadins les plus en phase avec une certaine modernité transnationale. Elles concernent les nouvelles possibilités de localisation et d'implantation des logements, ainsi que l'usage qu'on peut en faire. En effet, de nouveaux types de citadins tendent à se banaliser. Plusieurs raisons peuvent influencer sur leur comportement d'insertion urbaine. Ce peut être un niveau de revenus au-dessus de la moyenne qui favorise une ouverture sur d'autres manières d'habiter. Ou bien une option de spéculation foncière et immobilière qui incline à profiter des opportunités que laissent les lacunes d'un règlement d'urbanisme, à supposer que celui-ci soit partout respecté. Ou encore la faiblesse des revenus des plus démunis qui les encourage à outrepasser certains interdits traditionnels comme le squat d'anciens cimetières ou de lieux considérés comme maudits.

Les premiers ont généralement acquis d'autres manières de vivre au gré de circonstances qui peuvent aller d'un assez long séjour à l'étranger où ils auront expérimenté un habitat qui leur paraît maintenant plus conforme à leurs goûts personnels, jusqu'au désir d'être en accord avec une idée qu'ils se font de la vie moderne telle que la vulgarise une supposée culture qualifiée d'occidentale. Pour s'installer ainsi, il faut en outre avoir les moyens de ces choix, notamment la capacité financière d'accéder à un habitat qui assure un espace domestique adéquat. Les nouvelles formes d'architecture qui se construisent influent naturellement sur ces choix qu'elles renforcent notablement. Même si les fréquentations changent, on recherche son semblable, on choisit différemment ses amis, le poids de la famille s'estompe.

Les seconds veulent mettre en adéquation une recherche sociale de prestige et un logement qui témoigne de leur ouverture sur le monde extérieur ici aussi connoté occidental. Cela va de pair avec des espoirs ou des possibilités sociétales ou commerciales lucratives, les unes n'excluant pas les autres. Si l'on est amené à fréquenter leur demeure, on y trouve souvent le clinquant de ce qui, ici comme partout, caractérise le nouveau riche socialement parvenu.

Les derniers ne souhaitent qu'être mieux logés qu'ils l'étaient ou le seraient plus près du centre ville. Cette décision implique la vente du logement antérieurement occupé et la possession d'une motocyclette qui permet d'accéder en tout lieu d'approvisionnement, d'emploi et de services précédemment de proximité et désormais accessibles quelle que soit la distance où l'on demeure dans la ville. Comme pour les précédents, et c'est ce qui les rapproche, c'est également une manière de rompre avec la précarité d'une habitation désuète ou paysanne, avec la poussière qui ne manque pas dans les quartiers populeux et centraux, d'accéder à une habitation solide, mieux équipée, plus propre et plus brillante, bref de jouir d'un logement « hygiénique et de standing » selon l'expression de nos informateurs. La politique actuelle de construction de nouveaux ensembles en périphérie encourage ce mouvement de délocalisation alimenté par la vente avec une

forte plus-value d'un ancien logement central et pour cela commercialement attractif, et s'accorde avec la mise sur le marché d'un habitat collectif de qualité et de coût d'acquisition acceptables. Cette politique des grands ensembles, les *Khu Tap Thê* (KTT) a déjà fait ses preuves comme on va le voir dans la suite de cette étude.

Pour le moment, les deux premiers comportements ont un poids sociétal plus lourd que leur importance numérique. Ils fonctionnent comme des référents nourrissant une mode qui ne demande qu'à s'amplifier. En revanche, le dernier justifie les options d'une politique de l'habitat qui devrait assez rapidement redistribuer les densités d'occupation des divers quartiers d'Hanoi.

Ville ancienne modifiée et refaçonée, entretenue et élargie

Avant 1954

En 1954, au départ des Français, la ville de Hanoi compte quelque 380 000 habitants qui vivent sur 1 300 hectares. Elle comprend trois types de quartiers.

Le plus ancien a été primitivement divisé en 36 rues : « *à la fin du XV^e siècle, Hanoi fut redistribuée en 36 rues et corporations qui forment toujours le cœur de la capitale* »⁴. C'est un triangle dont le sommet septentrional se situe au nord du pont Long Biên. Il est bordé à l'est par la digue qui longe et contient le Fleuve Rouge (Sông Hồng) ; à l'ouest par la ligne de chemin de fer et, plus précisément, par les limites de l'ancienne citadelle ; au sud par la rue Hang Bông, prolongée en rues Hang Gai, puis Cau Gô. C'est un quartier commerçant et de résidents, bien intégré à la vie urbaine, peuplé de Vietnamiens de toute condition et animé d'une multitude d'ateliers, boutiques, échoppes et services aux particuliers. Les habitants s'en sont intimement appropriés l'usage, y compris celui des espaces publics dont ils usent d'une façon très libre et très présente.

À l'ouest, construit par les Français sur l'emplacement de l'ancienne citadelle, se rencontre un quartier à fonction administrative et militaire se prolongeant vers l'ouest par un grand parc urbain. Sur un espace très aéré, il se partage entre un secteur militaire formant un ensemble fermé et, les jouxtant, de grands édifices publics construits pour accueillir des

⁴ Le propos est de Le Ba Thao (1997, p. 300). Pour les données sur la partie ancienne de la ville de Hanoi, nous nous référons surtout au Docteur Hocquard (1999), édition présentée et annotée par Philippe Papin de l'École française d'Extrême-Orient. Nous avons aussi utilisé divers plans publiés dans un numéro spécial des Cahiers de l'IPRAUS (Clément *et al.*, 2001).

administrations d'intérêt général. On y trouve le palais présidentiel, le siège du Parti communiste, des ministères, l'Assemblée nationale et de nombreux immeubles occupés par des administrations centrales. En outre, de belles villas coloniales de style « art déco » et moderniste sont le siège de plusieurs ambassades. C'est un quartier identique au quartier des Français. Les Vietnamiens, apparemment pour deux raisons, l'ont entretenu : par besoin immédiat de ces équipements renforcé par une reconquête de leur bien et, non sans controverse, par décision de s'approprier la ville coloniale qu'ils considèrent aujourd'hui comme un joyau urbain de leur patrimoine. Cette démarche est indubitablement beaucoup plus intelligente que le furent les comportements qui, impulsés par Mao, détruisirent une grande partie de ce qui était encore debout des remparts et portes du vieux Pékin lors de la Révolution culturelle. Cette partie du quartier des Français, apparaît comme un avatar national de la cité impériale qu'autrefois devait être la citadelle.

Le quartier des Français où « l'on inscrivit la puissance coloniale dans la pierre » (Papin, 2001) se prolonge au sud immédiat sur le même mode de composition spatiale. S'y trouvent aussi quelques ministères et surtout des administrations centrales occupant les immeubles officiels construits par les Français. De même s'y rencontrent de belles demeures coloniales avec jardin, dont certaines sont devenues le siège d'ambassades étrangères. La similitude avec le quartier précédent se poursuit avec le maintien des fonctions d'ancien régime : la grande Poste, la Mairie devenu Comité populaire, des écoles qui s'élèvent dans le premier quartier administratif créé par les Français, entre le lac Hoan Kiêm et le fleuve. De l'autre côté et au sud de ce lac se prolonge ce quartier tracé de larges avenues qui n'accueillent que de très rares ateliers d'artisans et boutiques de commerçants. En son temps, la colonisation française a voulu marquer la présence de la France par le tracé et la construction de larges avenues se coupant orthogonalement, bordées de somptueuses villas et d'impressionnants immeubles de facture architecturale de qualité et à vocation publique. Les logements sociaux n'entrèrent pas dans cette politique de grandeur.

Cet ensemble urbain si caractéristique s'appuyant sur le lac Hoan Kiêm, s'épaissit d'un côté jusqu'à la digue du Fleuve Rouge, de l'autre jusqu'à la voie ferrée. Il se prolonge plus au sud selon le même mode rigoureux de rues orthogonales. Il s'accompagne de quelques lotissements construits initialement pour loger les fonctionnaires de la colonie. C'est la représentation d'une idée de ville sous les tropiques qui, bien que, ou peut-être parce que, s'inspirant d'un empire républicain et français, demeure une référence d'équilibre et de bon goût pour l'intelligentsia et les autorités municipales d'Hanoi⁵.

⁵ Nos discussions, lors de rencontres informelles, donc non protocolaires, avec plusieurs hauts fonctionnaires et avec des professeurs vietnamiens d'université, nous ont convaincus de cela. Le cahier de l'IPRAUS publié en 2001 sur Hanoi, lors de l'exposition réalisée par l'Institut français d'architecture, le corrobore également.

La limite sud de la ville d'alors s'appuie sur les actuelles voies Dai Cô Viêt et Trần Khât Chân, aboutissement d'une route construite sur digue à son entrée en ville, joignant Son Tây à la capitale. Dès le temps de la colonisation française, les voies d'entrée et de sortie d'Hanoi étaient occupées par de très nombreuses maisons où se logeait une foule d'habitants vietnamiens ayant leurs occupations dans la capitale.

Entre 1954 et 1986⁶

C'est une époque où le Viêt-nam a vécu une longue période de guerre et d'isolement qui a justifié une économie tournée vers l'Union soviétique, puissance tutélaire avec laquelle les échanges furent constants, mais qui a dû également fonder ses approvisionnements notamment alimentaires sur une économie socialiste fortement autarcique. Dès ce moment, Hanoi une fois de plus dans son histoire, libérée d'une présence étrangère insupportable, s'est évertué à construire la capitale d'un nouveau pays. Aussi le gouvernement ne s'est-il pas contenté de récupérer le patrimoine construit sous la présence française, car il devait faire face à une très forte pénurie de logements. Les circonstances l'ont amené à s'inspirer du modèle soviétique en cette matière. C'est ainsi que fut entreprise la construction des KTT, lotissements d'habitat collectif en bande, généralement de trois à quatre niveaux, regroupés en de vastes ensembles ; cet habitat est largement répandu à Hanoi⁷. Sa mise en œuvre est intéressante. Elle fut l'occasion de délaisser l'emploi de matériaux traditionnels pour passer à du préfabriqué en béton armé. De faible hauteur, construit autour d'équipements collectifs de base implantés en leur centre et pratiquement toujours situés à proximité d'un village de la proche périphérie, il a une dimension humainement acceptable et lors de sa création a représenté une sérieuse amélioration des conditions de vie des citadins ainsi logés ou relogés.

La juxtaposition délibérée d'un village et d'un KTT toujours installé sur une voie carrossable, bitumée lors de l'implantation si elle ne l'était déjà, a créé un mitage de l'espace périurbain. Cette situation, déjà sensible mais relativement discrète auparavant, a renforcé une tendance du processus d'extension de la ville par conquête, sinon illégale à tout le moins incontrôlée, des espaces non bâtis entre ces lieux d'implantation d'une urbanisation volontaire et la ville d'avant 1954. Ainsi, progressivement et inéluctablement tant la pression était forte, la densité du bâti et le durcissement du tissu urbain ont rattaché sans solution de continuité à la ville précédente ce qui pouvait apparaître au départ comme une proche banlieue à caractère semi-rural. Or, l'habitat non contrôlé n'est pas nécessairement un

⁶ Le Renouveau, *Doi Moi*, a été proclamé en 1986, mais sa véritable mise en œuvre commence au début des années 1990.

⁷ Ce genre d'habitat n'est d'ailleurs pas une marque spécifique des pays socialistes, comme on le sait.

habitat sans qualité. On le voit fréquemment le long des rues principales où des compartiments à l'aspect cossu, généralement en retrait de ces avenues, côtoient des maisons basses bordant des rues, ruelles et impasses et répliquant une façon d'habiter et d'organiser les *phuong* dont le grand quartier des « 36 rues » donne le modèle.

Vus leur apparence et leurs agencements, comme la distribution des maisons et l'implantation de leurs accès incitent à le penser, ces constructions sont vraisemblablement le produit d'une stratégie concertée. Cependant une production due à l'économie dite informelle est aussi nettement visible comme le confirme la localisation des marchés non construits.

Il n'existe apparemment pas de rupture de rythme et d'usage, sauf dans leur densité, entre ces lieux de vie et ceux qu'offre la ville pré-coloniale des « 36 rues ». Cette ville de 1986 dont l'usage et le domaine bâti sont fortement appropriés, atteignait déjà alors la rivière Tô Lich à l'ouest et au sud du boulevard Truông Chinh, l'avenue Minh Khai prolongement de la grande voie qui longe la Tô Lich en s'infléchissant vers l'est et le Fleuve Rouge ; un pont y est projeté dans le dernier schéma directeur d'urbanisme.

L'extension de Hanoi, après 1986

Il faut dès à présent noter le poids des forces sociales qui, indépendamment de la politique urbaine suivie, façonnent sans cesse les quartiers populaires de la ville et en conservent des formes plus anciennes d'occupation de l'espace. Ce poids est évident dans les quartiers que nous venons d'évoquer, mais également très visible dans les transformations apportées en une génération à la physionomie et l'organisation de certains KTT dont les façades des immeubles ont été profondément modifiées par ajouts successifs, certains bricolés et d'autres structurellement greffés. Il ne s'agit pas que d'un impact technique, il est aussi socioculturel, à tel point qu'en se déplaçant dans certaines rues qui longent ou traversent ces grands ensembles, les façons de vivre, de pratiquer la rue au pied des immeubles et d'avoir des activités artisanales ou marchandes occupant une partie de l'espace public à usage collectif, les font oublier.

C'est ce que révèle également la localisation des marchés permanents d'Hanoi. Les uns sont couverts et construits par la municipalité, les autres sont en plein air et squattent généralement une rue ou un croisement de rues qu'ils interdisent à toute circulation autre qu'aux véhicules à deux-roues, tolérés, et qui ne vont pas plus vite que les piétons. La représentation de l'ensemble de ces marchés donne une image parlante de l'enchevêtrement des divers types d'occupation des espaces urbanisés. Les uns sont marqués par une politique d'habitat planifié, les autres sont soit les témoins de structures villageoises résiduelles ou maintenues plus ou moins, soit un élément de la réponse des habitants arrivés en ville et contraints par les

pressions démographiques et conjoncturelles à être les artisans nécessaires de leur habitat. Dans ce cas, ils ont reproduit des formes mises en œuvre selon des techniques qu'ils connaissent. L'usage qu'ils en font, qu'elles concernent la structure d'habitation ou la composition d'espaces publics voisins, est alors une réplique adaptée à leurs besoins des formes précédemment décrites à propos du quartier des « 36 rues ». Les mêmes usages de la maison et de la rue s'y retrouvent. Il s'agit là d'une permanence dont nous avons déjà signalé la force. Cependant, ces espaces ainsi urbanisés étant dispersés, l'impression qui s'en dégage, quoique de même style que dans la vieille ville y est de moindre intensité. Nous sommes en présence d'implantations imposées sous la pression des usagers soumis à une nécessité économique urbaine qu'il a fallu satisfaire.

Les marchés nous livrent également des étapes de la croissance urbaine. Grâce à eux, on peut constater d'une part la dispersion des lotissements d'habitat collectif dont le marché était un équipement de base dans les plans de KTT et le demeure dans ceux des *Khu Do Thi (KDT)*, ainsi que la présence des axes porteurs de la poussée de l'urbanisation contrôlée, d'autre part l'apparent remplissage des espaces livrés à une occupation moins réglementée se traduisant par des formes d'usage du domaine public répliques de celles des quartiers anciens. Il y a là des tendances, radiales distribuées plus ou moins en éventail, de l'urbanisation planifiée que les KTT et les marchés construits soulignent. L'impression donnée par les marchés en plein air est plus confuse, elle renforce pour une part la représentation du rôle des axes majeurs, pour une autre part elle permet de localiser les secteurs à très haute densité de peuplement. Mais aussi cette situation fait apparaître la limite sud de la ville coloniale, dont elle marque probablement un front d'urbanisation périphérique mal contrôlée dès avant 1954, où ces marchés forains constituaient un équipement traditionnel des villages proches et accueillants aux ruraux venus chercher un emploi en ville et se logeant au moindre coût hors du périmètre urbain. Ces villages ont été avalés par la ville. S'ils en ont été modifiés et partiellement transformés, voire détruits et recomposés, et si leur habitat a été densifié et reconstruit sur d'autres modèles, pour répondre à des besoins d'autant plus grands que leur population a en bien des cas plus que décuplé, leurs marchés, eux, se sont maintenus et ont prospéré en diversifiant l'offre de leurs produits.

Naturellement, les marchés sont des points généralement assez fixes qui balisent la ville, pourtant ces modestes jalons ne sont pas des signaux spectaculaires. Ce rôle est désormais assuré par les tours et les grands chantiers qui s'ouvrent en de multiples endroits et font entrevoir une dimension très nouvelle de l'urbanisme hanoïen. Sans qu'il y ait eu rupture avec l'époque précédente, l'ouverture sur le reste du monde et ses options économiques libérales officiellement autorisées, encouragées et encadrées par l'État, ont favorisé le marché. Des entreprises étatiques ayant une autonomie de gestion se sont développées, le commerce et les entreprises privés ont été autorisés, désormais leur dynamisme marque profondément le paysage et la

gestion des nouvelles extensions. Celles-ci sont singularisées par leur diversité, leur ampleur, l'importance de leurs investissements et la rapidité de mise en route des chantiers qui révèlent un changement d'échelle jamais rencontré jusqu'à ces toutes dernières années. On y constate une étonnante fringale de construction. Notamment des « nouvelles zones urbaines pour l'habitat », en vietnamien *Khu Do Thi* (KDT), sont en cours de réalisation. Cependant les nouveaux lotissements promus font une place significative à la construction planifiée de maisons individuelles. Elles accompagnent désormais la construction de barres d'habitat collectif. Ces logements économiques mis sur le marché sont réputés plus habitables que les maisons délabrées où vivent encore des dizaines de milliers d'habitants. En outre ils assurent un statut d'occupation à des ménages qui jusqu'alors étaient à la merci d'expropriation sans garantie d'indemnisations. Grâce à la motorisation généralisée la distance de ces KDT au centre-ville n'est plus un obstacle à la délocalisation qui assure de meilleures conditions de vie personnelle et familiale. Une nouvelle carte d'adéquation des quartiers aux besoins de leurs habitants s'élabore. Désormais à Hanoi, équipement et intégration se conjuguent.

Cependant, le plus novateur, est la politique de voirie et réseaux divers (VRD) lancée par l'État qui aboutit à un réseau de voies radiales et transversales ; au proche futur du franchissement du Fleuve Rouge par deux ponts dont la construction est inscrite dans les nouveaux projets d'urbanisme ; à une politique de nouveaux quartiers standing, dont sur la route de l'aéroport le complexe très médiatisé de « Hanoi New Town », qui seront résidentiels et d'affaires. Ces nouveaux lotissements font implicitement référence à des modèles hongkongais qui privilégient une architecture verticale et un urbanisme d'empilement dont Hanoi n'a pas la culture. Une chose est certaine, la capitale vietnamienne découvre sa grande banlieue et tend de plus en plus à devenir une mégapole incluant dans son mouvement d'urbanisation toute sa région, même au-delà de ses limites administratives. Ainsi, depuis moins de cinq ans sur la rive orientale du Fleuve Rouge ont apparus de nouveaux quartiers de résidence et se construit une vaste zone industrielle. Il s'agit du premier maillon d'une longue chaîne d'usines qui constitue l'ébauche linéaire d'un chapelet de villes ouvrières établies en discontinu d'Hanoi à Haiphong. Verra-t-on s'établir ici une nouvelle conurbation linéaire comme en Allemagne celle de la vallée de la Ruhr ou en Mandchourie celle du Laoyang ?

Il est évident que cette nouvelle donne a des aspects clairement promotionnels et spéculatifs qui vont obliger la municipalité d'Hanoi à repenser rationnellement son réseau de voirie, à le signaler strictement, à en user dans le respect du code de la route, à accélérer sa politique de mise en service des transports en commun, à changer l'usage sympathique mais indiscipliné du domaine public, singulièrement celui de la rue. C'est un bouleversement sans précédent dont il devient urgent d'analyser l'impact en même temps que de s'interroger sur les modifications des mœurs

d'appropriation des espaces urbanisés auxquelles les citoyens devront se soumettre en tant que riverains, commerçants, artisans ou prestataires de services, et surtout en tant qu'usagers d'une motocyclette. Mais il ne fait aucun doute que les urbanistes devront aussi montrer une grande ouverture sur ces questions et que les promoteurs devront la partager. Une très forte compréhension socioculturelle est requise, si l'on ne veut pas assister à une réappropriation spontanée par les Hanoïens des espaces apparemment disponibles que laisseront ces lotissements en chantier ou à venir, dans le maillage assez lâche qui accompagne l'implantation des nouveaux ensembles de très grande ampleur. Une loi foncière, dont les décrets d'application ne sont pas encore fonctionnels, a récemment été élaborée dans ce sens. Mais un code de l'urbanisme s'impose également, dont la formulation ne pourra se faire uniquement sur des schémas préétablis copiés sur des exemples, fussent-ils remarquables, venus d'ailleurs. Le passé du fonctionnement de la ville d'Hanoi milite pour cette prise de conscience aux multiples entrées qui doit se faire dans la connaissance, la modestie et la rigueur, et non de manière idéologique, mécanique et rigide.

La politique urbaine enclenchée désormais a pour ambition de faire d'Hanoi une capitale moderne et fonctionnelle, en phase avec les exigences de l'internationalisation des échanges.

Contexte urbain d'une ville en mutation

Les transformations urbaines que connaît aujourd'hui la ville d'Hanoi sont toutes, de près ou de loin, liées au nouveau réseau de voirie prévu par le schéma directeur à l'échéance de 2020. Hanoi, longtemps privée de moyens, entreprend maintenant des travaux à une échelle jamais égalée qui propulsent la capitale vietnamienne dans une nouvelle phase de son histoire. La nature variée des chantiers mis en œuvre reflète une politique volontariste de modernisation : zones industrielles, nouvelles voiries, curage et aménagement de lacs, organisation d'un réseau urbain de transports en commun, nouveaux quartiers de logements, grands équipements, etc., mais également élaboration d'une loi foncière. La nouvelle donne économique d'un Viêt-nam intégré au marché mondial a produit un changement d'échelle nécessaire pour le financement, la mise en œuvre et la gestion des nouveaux projets urbains. Modifiant les habitudes vietnamiennes de travail par secteurs d'activités isolés, les projets sont plus intégrés et regroupent de nouvelles équipes pluridisciplinaires.

Un nouveau schéma du réseau de voirie

L'analyse du réseau de voirie s'appuie sur les plans disponibles. Ceux qui concernent Hanoi sont relativement rares pour une étude à l'échelle de l'agglomération. Nous ne disposons, en plus du schéma directeur à l'horizon 2020, que de trois plans qui donnent assez clairement le réseau actuel de voirie ou les projets en cours⁸. Le premier, de 1992, au 1/10 000^e est produit par le service géographique du Viêt-nam. Il donne une vision de référence du réseau à l'échelle de la zone urbanisée au début de la politique d'ouverture. Sur le second, réalisé pour la compagnie TRAMOC et l'IMV⁹ dans le cadre du projet Asiatrans 2002, la voirie est représentée à la même échelle et dans son état le plus actuel possible. Cependant, bien qu'en général très précis, l'absence de certaines zones de la ville en relativise l'utilisation. Le troisième est le dernier plan touristique en vente à Hanoi. Il s'intitule « Where Hanoi », est édité par la maison de la cartographie et dessiné au 1/25 000^e ; il présente la ville avec ses ambitieux projets de voirie. Cette édition particulièrement soignée est le plan-image d'Hanoi affiché pour les 22^e « *Seagames* » (*South East Asian Games*) organisés fin 2003 dans la capitale vietnamienne. S'agissant d'un plan touristique, la proportion des voies n'est pas respectée, mais il transmet bien l'importance réelle ou souhaitée de chaque rue. De son côté, le schéma directeur présente une image de la ville désirée ; ce plan au 1/25 000^e correspond surtout à un zoning des extensions prévues et de l'usage du sol qui s'appuie sur le futur réseau de voirie dont la structure reste pourtant difficilement lisible.

En analysant ces plans et en consultant nos observations sur le terrain, nous voyons qu'un type d'organisation du réseau des voies de l'agglomération d'Hanoi se construit sur un système de boulevards circulaires, et de voies principales rayonnantes ou pénétrantes. Ce schéma dessine une « demie toile d'araignée » centrée sur la ville historique¹⁰ et accrochée au Fleuve Rouge. Ses voies circulaires sont légendées « *Ring Road* », alors que les autres voies, lorsqu'elles s'éloignent du centre de la ville, sont légendées « *Main Road* ». Elles sont présentées comme des boulevards urbains ou suburbains de très grande largeur, environ 50 mètres d'emprise. La tendance est donc à la mise en place progressive de ce type de voies, très larges, sans remise en question de leur efficacité circulaire et de leur tracé.

Les auto-ponts font aussi partie des travaux engagés pour correspondre au schéma directeur 2020. Trois à ce jour sont opérationnels : le premier

⁸ Compte tenu de l'extraordinaire vitalité d'Hanoi, les plans et schémas la concernant sont constamment modifiés.

⁹ TRAMOC est la société hanoïenne de transports publics et l'IMV est l'Institut des métiers de la ville, issu d'une coopération entre le Comité populaire d'Hanoi et la Région Île-de-France.

¹⁰ Constitué du quartier des « 36 rues », de la Citadelle et de l'ancien quartier colonial.

monte sur la digue du Fleuve Rouge et permet l'accès au pont Chuong Duong, au district Gia Lam et à la route qui mène à Hai Phong ; le second, sur la route n° 1, enjambe une rue qui doit devenir le second périphérique d'Hanoi ; le troisième est sur la route de l'aéroport et passe au-dessus du boulevard Cầu Giấy, pénétrante importante à l'entrée ouest de la ville.

La construction de ces ponts autoroutiers et la typologie des nouveaux boulevards urbains prennent en compte essentiellement la fonction circulatoire de la rue, l'ambition affichée étant de décongestionner les nœuds principaux du centre ville et de mieux circuler entre le centre et la périphérie.

Les problèmes de circulation, dus à la très forte densité de population sur le territoire urbanisé, à la forte mobilité des citoyens et à l'insuffisance du réseau de voirie, compliquent de plus en plus les déplacements urbains et suburbains. Les congestions aux heures de pointe durent de plus en plus longtemps et se multiplient, paralysant la circulation.

Observations sur les tendances de la circulation à Hanoi¹¹

À ce jour, la situation très peu maîtrisée de la circulation motorisée dans les rues d'Hanoi inquiète les responsables de l'Unité de gestion des grands projets de développement urbain du Comité populaire d'Hanoi. Pour y remédier ils ont établi une liste d'actions prioritaires dont le coût est par eux estimé à 1 333 333 de dollars US (200 000 millions de dôngs en 2003) et le financement demandé en partie à la banque japonaise JIBIC. Consécutivement à ces projets de voirie, leur exécution entraînera la nécessité de reloger 20 000 personnes déplacées. Des grilles d'indemnisation sont appliquées par la municipalité. Elles sont différentes pour les travaux de voirie qui, considérés d'intérêt public, génèrent de meilleures compensations financières et matérielles. L'indemnisation des foyers expropriés est un problème délicat. Il est arrivé, par le passé, qu'il soit sous-estimé et devienne le facteur majeur de l'abandon de certains projets. Que les autorités intègrent cette question aux financements des projets et la réglementent, montre la volonté de réaliser et d'achever les travaux de voirie planifiés pour 2020.

Les travaux sur le réseau hydraulique

Trois lacs importants de la ville, qui reçoivent des eaux usées, font actuellement l'objet de travaux pour les assainir. Il s'agit des lacs Thiên Quang, Giang Vo et Thanh Cong. Les abords du premier, sis au sud du

¹¹ Ces remarques reprennent les informations obtenues grâce à un entretien avec Duong Thi Vuong, *Acting chief* du département des projets de catégorie 1, Unité de gestion des grands projets de développement urbains de Hanoi, Comité populaire de Hanoi, mené en novembre 2003.

quartier colonial, sont depuis les années 1940 aménagés en promenade publique intégrée à la ville. Les deux autres se situent dans la première couronne d'Hanoi. Ils font partie de quartiers de logements collectifs, les KTT. Des équipements d'infrastructure accompagnèrent ces grandes opérations : stations d'approvisionnement en eau, remodelage des lacs dont les capacités de rétention devaient accueillir le drainage des quartiers les jouxtant. Cependant l'absence de séparation dans ces réseaux d'assainissement les a transformés en réceptacles d'eaux usées qu'ils n'ont pu absorber.

La situation actuelle du réseau hydrographique s'appuie sur la disparition progressive de nombreux lacs, quelles que soient leur taille et leur localisation, centrale ou périphérique. Certains cependant ont acquis un statut urbain, ce qui leur assure une réelle pérennité. Leurs abords sont alors aménagés et leur proximité bénéficie aux maisons riveraines qui en ont acquis une plus-value.

En outre, un très grand projet de parc d'une superficie d'environ 200 hectares est à l'étude dans le sud de la ville dans une partie basse actuellement occupée par de larges plans d'eau. Ici encore, la majeure partie de la surface sera comblée, mais en son centre quelques lacs seront mis en valeur.

Certaines rivières (Tô Lich et Kim Nguu entre autres) voient leurs rives canalisées et bétonnées, leurs eaux nettoyées, leur lit assaini. La municipalité envisagerait de nettoyer le lac Hoan Kiêm, véritable cœur de la ville. Sa valeur symbolique incite les habitants d'Hanoi à prêter attention à son environnement.

Les nouveaux quartiers de logements, Khu Do Thi

Dès le début de l'indépendance, Hanoi s'était engagée dans une production très active de logements collectifs. L'affluence de nouveaux citadins venus travailler dans les administrations et dans les entreprises d'État et qui devaient se loger dans la capitale de la nouvelle République Socialiste du Viêt-nam en est la raison première. La demande était si forte que, même sous les bombardements américains, la construction des grands ensembles ne s'est pas interrompue. À la fin des années 1980, la disparition du COMECOM (ou CAEM - Conseil d'aide économique mutuelle) consécutive à la chute du communisme en URSS et en Europe de l'Est, a provoqué une crise économique qui s'est répercutée sur les pays asiatiques frères. Le gouvernement vietnamien s'est donc rapidement désengagé de son programme d'habitat collectif. Les logements déjà construits ont été cédés en propriété aux habitants sous condition de la prise en charge de leur l'entretien. Ce n'est que très récemment, en changeant complètement sa

politique de logement, que le gouvernement vietnamien a repris ces activités de construction.

On a donc créé des *Khu Do Thi* et des entreprises publiques avec autonomie de gestion pour se charger des nouveaux programmes de logement. Elles gèrent leurs capitaux de façon à rentabiliser les investissements à très court terme, comme le ferait une compagnie privée. De ce fait, ces nouveaux programmes de quartiers résidentiels sont très différents de leurs prédécesseurs, les KTT. Les appartements disponibles dans les nouveaux bâtiments de grandes hauteurs des *Khu Do Thi* offrent une superficie habitable bien supérieure aux ratios en vigueur dans les KTT ou dans les logements exigus des districts centraux, surpeuplés, de la ville. Cependant, la qualité architecturale et spatiale de ces appartements reste encore largement discutable.

La plupart des KTT étaient construits pour une population très ciblée, principalement fonctionnaire, ouvrière, voire militaire. Certains immeubles étaient aussi réservés pour les employés de la poste, d'un ministère, d'une usine sise à proximité, etc. Les appartements faisaient partie des avantages qui équilibraient les bas salaires. L'attribution prioritaire des logements dans les KDT n'est pas aussi efficace et n'a pas de fondement idéologique ou social, malgré les annonces d'intentions des entreprises qui les construisent. Les appartements ne sont pas loués, mais vendus et leur commercialisation se fait avant même la mise en chantier des immeubles. Bien que ces réalisations soient dans un circuit exclusivement public, elles entrent dans celui de la spéculation privée dès la première vente. Actuellement, il existe une telle demande en logements, qu'une spéculation s'est organisée avec la vente et la revente des appartements. De ce fait, leur prix devient rapidement deux à trois fois plus élevé que leur prix initial.

Par ailleurs, bien que les équipements d'accompagnement soient conçus et mis en œuvre par la compagnie gestionnaire de l'ensemble du KDT, ils sont construits après les immeubles de logements, parfois même après l'emménagement de leurs habitants. La participation des habitants est souvent requise par les entreprises publiques afin d'accélérer une mise en œuvre ralentie par les lenteurs des remboursements de la municipalité.

L'organisation du nouveau quartier se fait avec et autour de ces équipements : parc, crèche, école, administration, etc. Ce processus est en continuité avec l'habitude de planification soviétique que les urbanistes vietnamiens ont acquise lors de la conception des KTT. Une différence non négligeable cependant : aucun marché n'est planifié pour le moment dans les KDT, alors qu'il était souvent central dans un KTT.

Comme pour les équipements d'accompagnement, les équipements d'infrastructure sont conçus par l'entreprise publique après accord et approbation des autorités de tutelle (ministères de la Construction, des

Finances et municipalité). Les investissements dus à la voirie construite sur le périmètre de la nouvelle zone d'urbanisation ne seront pas remboursés par la municipalité comme initialement prévu. L'implantation de ces ensembles, comme pour les KTT, se fait sur d'anciennes terres agricoles décrétées nouvelles zones d'urbanisation par la municipalité et dans des districts récemment devenus urbains (*Quân* et non plus *Huỳnh*). Ils sont planifiés à proximité d'une voie existante, parfois élargie, ou d'une nouvelle voie à laquelle ils se connectent. Ils participent au mitage de la banlieue d'Hanoi composée des KTT, des anciens villages, des grands équipements, des terrains agricoles résiduels, des industries et maintenant des KDT.

Certains bâtiments des premières opérations de ce type (en particulier dans le *Khu Do Thi* de Dinh Cong) souffrent de nombreux désordres et de malfaçons. La demande étant particulièrement forte, le gain en superficie offert par ces appartements suffit à convaincre les futurs habitants pour qui, semble-t-il, ces problèmes sont secondaires. Ainsi, la climatisation des appartements est laissée aux soins des habitants. La gestion de l'eau n'est pas collective. L'entretien des immeubles collectifs devrait être assuré grâce à la participation financière des occupants. Ces dispositions demeurent théoriques, l'absence d'une gestion satisfaisante laisse présager de lourds dysfonctionnements à très court terme.

Le mode de production est lui aussi théoriquement réglementé, mais il connaît de multiples variations selon les *desiderata* des clients.

Un décret de la municipalité interdit la construction de compartiments dans ces nouveaux secteurs¹². Cependant, ils demeurent un modèle d'habitat et un choix pour une grande partie de la population citadine. Ce décret semble donc lettre morte au vu des nouveaux compartiments planifiés et construits dans les *Khu Do Thi* et encore plus en observant le dynamisme urbain privé qui use et abuse de ce type de construction très en vogue.

Pour la restructuration des KTT

Certaines méthodes suivent le processus des opérations tiroirs très prônées en France dans les années 1960-1970 où il fallait également faire face à des questions de rénovation d'un habitat collectif bon marché, devenu obsolète. Considérées par certains comme brutales, elles sont effectivement expéditives. Elles témoignent, en tout état de cause, d'une volonté des

¹² Décret n° 123/2001/OD-UB, signé le 6 décembre 2001. L'article 7 prévoit que les nouveaux quartiers (*Khu Do Thi*) devront être constitués à 60 % d'immeubles collectifs de plus de 9 étages et à 40 % de villas entourées de jardin. Le second alinéa de cet article stipule qu'il ne doit pas y avoir de construction de compartiments dans ces nouveaux quartiers.

autorités de rénover l'habitat populaire en l'améliorant et l'augmentant sans déplacement des populations concernées. Une telle opération est en cours à Kim Liên : les habitants des barres de quatre étages demeurent en place pendant que se construisent deux nouveaux bâtiments de douze étages ; ceux-ci achevés, les habitants des petits immeubles y seront relogés dans les étages inférieurs, où ils occuperont des logements strictement équivalents en surface à ceux qu'ils vont quitter. Les bâtiments de quatre étages seront alors détruits, libérant de nouveaux espaces équipés pour la construction de quatre tours de dix-huit et vingt-deux étages.

Autres projets

Le schéma directeur dessine une ville qui s'étend largement au-delà du Fleuve Rouge. Même si actuellement peu de projets, comparés aux prévisions de ce schéma, sont sortis de terre, nous pouvons en mentionner certains dont :

- le projet de ville nouvelle « Hanoi New Town » qui est à l'étude en coopération avec un investisseur japonais. Située de l'autre côté du fleuve, sur la route de l'aéroport international, cette ville nouvelle devrait proposer une pluri-fonctionnalité, rassemblant habitat, équipements et services, industries et commerces. Plusieurs formes d'habitat seront présentes dans chaque quartier : immeubles collectifs de hauteurs variables et villas. Les villages existants seront intégrés dans des nouveaux quartiers de logement planifiés avec une faible densité ;
- la zone industrielle de Gia Lam, sur la route de Hai Phong et celle de Thanh Long, sur la route de l'aéroport international, accueillent des entreprises nationales et internationales ;
- l'aéroport international a déjà été agrandi en 1999. Ces travaux se poursuivent, ils font partie d'un projet d'aménagement plus vaste financé par les Japonais et qui à terme intégrera cet équipement dans la zone industrielle et technologique qui le jouxte.

Transformations de la voie Dê La Thanh

Il n'est pas inutile, après l'exposé succinct des étapes, conditions et caractéristiques sociopolitiques et urbaines de l'urbanisation d'Hanoi de s'attarder sur l'histoire d'une digue-rempart devenue, pour un temps, limite de la ville, puis voie transversale de desserte est-ouest au contact de cette ville fortement structurée et de ses extensions plus incertaines, avant

d'apparaître comme le tracé nécessaire d'une voie semi-circulaire qui, outre ses fonctions de liaisons interquartiers, sera la ligne de démarcation entre la ville du XX^e siècle à l'architecture et aux modes de composition urbaine culturellement intériorisés et celle du XXI^e siècle résolument surdimensionnée. La mise en chantier de cette voie, programmée pour devenir un grand boulevard implanté en milieu déjà fortement urbanisé, exige la résolution de multiples problèmes techniques et socioculturels qui sont exemplaires des difficultés et des obstacles que soulève la mise en place dans Hanoi d'un réseau de voies primaires.

Or, c'est sur la création des infrastructures de VRD d'accompagnement que repose la transformation d'une capitale modeste en grande métropole dynamique. Si bien que la connaissance de l'histoire de la Dê La Thanh permet de bien saisir le choc urbanistique, et ses répercussions architecturales et sociales, que doit affronter Hanoi pour réussir son entrée dans l'économie de marché et la mondialisation.

La création du boulevard circulaire sur l'ancienne route-digue Dê La Thanh

Situation actuelle

La voie Dê La Thanh relie la digue du Fleuve Rouge – au sud-est du centre historique¹³ – au pont de papier Cẩu Giây sur la rivière Tô Lịch pour se prolonger par le boulevard Cẩu Giây et l'autoroute qui mène à l'aéroport international. Elle traverse les districts urbains de Hai Ba Trung, Đông Đa et Ba Đình et débouche à l'ouest sur le district Cẩu Giây devenu urbain en 1999. D'une longueur totale de 7,7 kilomètres, sa largeur varie selon son état entre 2,7 mètres et 50 mètres, comme on le verra.

Sur une partie de son tracé, cette voie est une ligne de contact entre la ville coloniale dans ses limites les plus méridionales et la première

De l'étymologie

La rue Dê La Thanh est une voie sur digue (*Dê* en Vietnamien signifie digue, mais ce mot est aussi utilisé pour désigner une rue ou route qui fait office de digue, tant les deux objets sont fréquemment liés au pays des rizières). La plaine du Fleuve Rouge, où se situe Hanoi, est organisée par ce type d'infrastructures qui permet l'irrigation de grands casiers hydrauliques, la maîtrise et la répartition de l'eau étant une nécessité de première importance pour toute installation agricole et humaine dans ce paysage de delta.

¹³ Centre historique : voir note 10.

La Thanh signifie « enceinte extérieure ». Le caractère *La* est utilisé pour désigner un espace clos, ou circulaire ; le caractère *Thanh* veut dire « murailles » (on retrouve cette racine dans le mot vietnamien employé pour désigner une ville : *Thanh Pho*). Cette terminologie est utilisée pour parler des premières fortifications construites sur le site d'Hanoi, avant même que la capitale y soit installée en 1010. En 767 le gouverneur chinois Zhang Boyi érige au nord de la rivière Tô Lich une nouvelle citadelle qui prend le nom de La Thanh. Sous la révolte des Hung, rois vietnamiens, les Chinois durent reconstruire plusieurs fois leur citadelle. En 806 un autre gouverneur chinois, Zhang Zhou, nomma An Nam La Thanh la citadelle qu'il venait de construire, cette fois, au sud de la rivière Tô Lich, à l'emplacement définitif de la ville (Papin, 2001). La terminologie *La Thanh* fut ensuite utilisée pour nommer l'enceinte la plus extérieure. Ce serait en s'appuyant sur la digue de la rivière Kim Nguu (du buffle d'or) que celle-ci, devenue enceinte extérieure, prit le nom de « digue de l'enceinte extérieure », Dê La Thanh.

« couronne d'extension » urbanisée après l'indépendance. Sur le reste de son tracé, elle passe dans cette première couronne. De ce fait, elle traverse et dessert un tissu urbain diversifié, composé par :

- des anciens villages rattrapés par la ville (Kim Liên, Trung Tu, Giang Vo, Thanh Cong, Tran Khât Chan) ;
- des extensions de la ville coloniale, passant entre le quartier des fonctionnaires, l'université et l'hôpital Bach Mai (ancien hôpital René Robin) ;
- des grands ensembles d'habitat collectif KTT : Kim Liên, Trung Tu, Thanh Cong ;
- des complexes d'équipements : universités (transport, polytechnique, arts industriels, culture), télévision nationale, quartier diplomatique russe.

Pourquoi étudier plutôt cette voie qu'une autre voie urbaine ? Deux points ont influencé ce choix : sa position transversale reliant deux pôles du dynamisme urbain et son statut ambivalent de voie en cours de transformation.

La structure du réseau de voirie du schéma directeur d'Hanoi à l'horizon 2020 présente la voie Dê La Thanh comme un boulevard urbain, premier « périphérique » d'un système de quatre boulevards circulaires contournant le centre historique. Actuellement, l'ensemble de la voie n'est pas encore ce boulevard circulaire vers lequel elle tend, chaque étape de son évolution reste présente sur les tronçons qui la composent. Sa longueur de plus de 7 kilomètres et les moyens utilisés pour la transformer en boulevard, ne permettent pas d'entreprendre des travaux sur l'ensemble de son tracé. Ainsi, sommes-nous en présence d'une voie en chantier, où coexistent les

étapes successives de sa transformation. Les recompositions urbaines qui accompagnent le projet de voirie sont donc facilement identifiables.

Par sa situation proche du centre ancien et traversant la première couronne d'extension, l'axe sera un trait d'union privilégié entre la partie sud du quartier colonial et la partie ouest de la première couronne d'extension : deux zones qui connaissent un dynamisme urbain très important ces dernières années. En effet, autour de l'ancienne limite coloniale sud qu'était la voie Dê La Thanh, quatre voies du réseau primaire ont été percées ou élargies au cours des quatre années passées (1999-2003), huit tours de plus de quinze étages sont en chantier, des secteurs entiers sont en restructuration (celui de l'université Bach Khoa, celui de l'hôpital Bach Mai, aménagement d'un nouveau parc...) et la rénovation des deux grands KTT est projetée. Dans la seconde zone, à l'ouest de la première couronne, les nouvelles constructions témoignent aussi des changements opérés : cinq chantiers conséquents de construction de voies ont été achevés entre 1999 et 2003 (le prolongement de la rue Liêu Giai a été ouvert en novembre 2003) ; plus de dix tours de plus de quinze étages sont en chantier alors qu'il en existe déjà six, ainsi qu'une dizaine de dix à quinze étages construites entre 1997 et 2000. Entre ces deux zones, la circulation est actuellement difficile. Un des enjeux de la percée de ce boulevard circulaire sera aussi d'équilibrer cette bipolarité par l'axe de développement que deviendra la voie Dê La Thanh.

Une digue devenue boulevard

Sans être située dans le centre historique, la voie Dê La Thanh joua très tôt un rôle structurant dans l'ensemble urbain. Il est admis que la ville fut fondée en 1010 sous la dynastie des Ly (1009-1225). L'empereur Ly Thai To, après un songe prémonitoire, transféra la capitale sur l'actuel site d'Hanoi. Elle était alors constituée d'une citadelle impériale comprenant les palais et d'une ville civile, composée de quartiers artisanaux, commerçants et agricoles. La nouvelle capitale était limitée par trois cours d'eau : le Fleuve Rouge à l'est, la rivière Tô Lich au nord et à l'ouest et la rivière Kim Nguu au sud ; ainsi les digues contenant ces cours d'eau devinrent les murailles, levées de terre devant des fossés remplis d'eau. La voie Dê La Thanh était la limite sud, en partie enceinte et en partie digue protégeant la ville des eaux de la Kim Nguu.

La voie Dê La Thanh est passée au long de son histoire d'un chemin sur digue à une route coloniale toujours en paysage rural, puis elle est devenue progressivement urbaine, traversant des quartiers de plus en plus structurés et s'enrichissant de la fonction marchande. Enfin aujourd'hui elle se transforme en boulevard, tronçon par tronçon. Or, si elle a perdu sa fonction de digue, elle a gardé son tracé au cours de sa lente évolution.

La route-digue à travers la cartographie

La route-digue existe depuis les temps de la fondation de la ville. Pour en comprendre l'évolution historique nous avons analysé sa représentation en la recherchant dans la cartographie d'Hanoi. Nous nous en sommes tenus aux plans historiques contemporains des phases majeures de la croissance urbaine hanoïenne¹⁴.

La digue apparaît sur la reconstitution du plan de 1470 où figurent les enceintes successives de la ville : une première entoure la citadelle, siège des pouvoirs politiques, militaires et administratifs ; une seconde, beaucoup plus large, encercle la citadelle, des villages et leur finage¹⁵ ainsi que des éléments significatifs du territoire, pagodes et tertres notamment. La voie Dê La Thanh apparaît alors sous la forme d'une digue dont le segment le plus à l'ouest constitue une partie de la seconde enceinte. Plusieurs théories existent sur le déplacement progressif de la ville vers l'est. Sur ce plan, l'enceinte extérieure n'englobe pas encore la partie entre le fleuve et la citadelle (actuel quartier des « 36 rues »), ni le Temple de la littérature ni d'autres pagodes et temples de première importance. Cependant, la voie Dê La Thanh étant une digue sur l'ensemble de son tracé protège aussi ce territoire *extra muros*. Sur ce plan, l'ensemble de l'enceinte extérieure porte le nom de Dê La Thanh.

En 1873, lorsque les Français s'installent à Hanoi, la digue relie le pont de papier (Cầu Giấy), sur la rivière Tô Lịch, au Fleuve Rouge. Elle apparaît sur le plan dressé par Pham Dinh Bach¹⁶, et elle est alors superposée sur la partie sud de son tracé à l'enceinte extérieure dont elle prend le nom. Il convient de remarquer que cette seconde enceinte s'est déplacée à plusieurs reprises, s'appuyant toujours sur le tracé de la digue. Ce plan, particulièrement détaillé sur la partie centrale d'Hanoi, est resté précis dans la partie qui nous intéresse : autour de la voie Dê La Thanh. Ainsi, la légende indique trois portes sur cette enceinte : la porte Chô Dua (marché de cocos) ; la porte Kim Liên sur la route mandarine avec la mention « marécage » ; et la porte Cau Ren. La rivière Kim Nguu est nommée dans la légende Song Tô Lịch, avec le commentaire suivant : le mandarin Tô Lịch, envoyé sous les

¹⁴ Pour cela, nous utiliserons le travail d'inventaire de cartes et plans des villes d'Asie Pacifique réalisé à l'IPRAUS par Nathalie Lancet ; notamment le Cd-rom « Hanoi, la ville en plans 1873-1943 » réalisé avec le Centre des archives d'outre-mer et le Centre des archives de l'Institut français d'architecture en 2001.

¹⁵ Finage : ce terme géographique désigne les limites, l'étendue d'une juridiction ou d'un territoire communal. Le mot « terroir » est souvent indûment utilisé au lieu de finage.

¹⁶ Ce plan représente la ville en 1873. Il est édité par le service géographique de l'Indochine, en 1916. Document d'origine au 1/12 500^e (sans échelle graphique), support papier, représentation en couleur, orientation nord-ouest, mention « Échelle approximative 1/12 500^e », légende distinguant quatre rubriques : Portes (1-16), monuments (17-74), concessions (a-g) et citadelle (A-R), deux feuilles (plan et légende), dimensions : 68x65 cm.

Duong, par l'empereur de Chine comme gouverneur de l'Annam, fit creuser, autour de la digue des Ly, un canal auquel il donna son nom.

Les premiers plans-projets de la période coloniale étant des plans d'embellissement ou des plans d'aménagement, le service de la voirie y joue un rôle essentiel. En 1890, le plan d'extension est dressé par le personnel du service de la voirie sous la direction de Leclanger¹⁷. Son intérêt est double, d'une part, il fixe précisément, physiquement et administrativement, la limite sud de la ville sur la voie Dê La Thanh tout en présentant son état en 1890. D'autre part, il témoigne des premiers aménagements français et présente le projet de quadrillage colonial au sud du petit lac, suivant la direction de la rue Paul Bert (actuelle rue Trang Tien), artère reliant la concession française au bord du fleuve et la citadelle (devenue le quartier militaire français). Sur ce plan, la représentation de la voie Dê La Thanh est celle d'une frontière entre ville et campagne. Les districts face à la ville (Thanh Tri et Thanh Hoai) sont nommément appelés *huyên*, nom utilisé pour les districts ruraux : quatre portes sont clairement situées sur cette limite. N'y sont représentés que les villages inscrits à l'intérieur de l'enceinte de la ville, aucun de ceux qui ont une position ambiguë par rapport à la digue n'est reporté. Par exemple, les groupements de maisons *extra-muros* du village de Trung Tu, représentés sur la carte de 1873, ne le sont pas sur ce plan. En outre, rien n'indique qu'il soit possible de circuler sur la digue. Aux portes, sa représentation fait plutôt penser à une muraille, mais à l'extrémité ouest de cette enceinte, un chemin (actuelle Giang Vo) s'y raccorde comme s'il s'agissait d'une voie de circulation.

En 1924, le plan d'aménagement dessiné par Ernest Hébrard¹⁸ ne semble pas prévoir un traitement particulier de la voie Dê La Thanh, en revanche, le maillage de voirie projeté reliant le centre aux espaces périphériques comprend une série de voies pénétrantes qui la franchissent. Ce nouveau projet de réseau couvre une bonne partie d'un territoire encore non urbanisé.

Dans cette dynamique, au cours de la période coloniale, le territoire urbanisé s'étend progressivement vers le sud de la ville annamite (initialement constituée de la citadelle et du quartier des « 36 rues »),

¹⁷ Plan de la ville, le 9 avril 1890, dressé par Leclanger, chef du service de la voirie municipale, réédité en novembre 1924 par l'*Éveil économique de l'Indochine*. Document d'origine au 1/10 000^e (avec échelle graphique), support papier, représentation en couleur, orientation nord-est, mention « conforme au plan d'ensemble d'alignement approuvé le 9 avril 1890 ». La légende informe notamment sur les constructions afférentes à l'ordre colonial (1-50), les constructions en briques et les paillotes, les édifices publics et religieux, les réseaux viaires et hydrographiques ainsi que les caractéristiques géographiques du site. Dimensions : 77 x 63 cm.

¹⁸ Ernest Hébrard était architecte en chef des Bâtiments civils et palais nationaux, il fut le premier architecte en chef du Service central d'architecture et d'urbanisme en Indochine en 1923.

s'approchant toujours plus près de la digue La Thanh. Dans les années 1940, la ville franchit la limite qu'elle formalisait jusqu'alors. C'est l'époque où des équipements lourds, dont le campus universitaire et l'hôpital René Robin (actuel hôpital Bach Mai), sont construits de part et d'autre de la route mandarine menant aux provinces du sud du pays. Sur ce site précis, les extensions urbaines procèdent plus de la mise en place d'équipements, points d'ancrage de nouveaux noyaux urbains qui continuent de marquer le paysage actuel, que du développement de « faubourgs » ou de l'annexion d'espaces villageois. Le plan d'aménagement dressé par Pineau en 1943 intègre entièrement la digue La Thanh à la ville¹⁹. Certains segments étant déjà traités comme boulevards, il prévoit de l'élargir sur l'ensemble de son tracé. Mais ici encore, les transformations prévues ne sont pas spécifiques à cette voie, elles participent de la création d'un nouveau maillage, au même titre que bon nombre d'autres voies en périphérie proche du centre ville. Les transformations projetées de la digue La Thanh résultent alors de son intégration par branchement dans le maillage des voies proposé par l'architecte.

Dès la fin de la guerre d'Indochine, des plans d'aménagement sont dessinés par les toutes jeunes institutions d'un gouvernement tout aussi jeune, avec une volonté affichée de faire d'Hanoi une ville socialiste et moderne.

Le plan d'aménagement réalisé avec l'assistance d'urbanistes venus d'Union soviétique, « *Hanoi General Plan of City up to Year 2000* » publié dans l'atlas d'Hanoi en 1984, envisage une série de boulevards périphériques projetés selon une logique concentrique autour du centre historique²⁰. La rue La Thanh est élargie, son tracé ponctuellement modifié (il passe au nord du parc Thu Lê – devenu un parc zoologique – et non plus au sud) afin de constituer le premier de ces périphériques. Ce plan ne sera pas suivi et les orientations des schémas directeurs suivants confortent le tracé existant.

Le plan de 1986, dressé par le service cartographique vietnamien, est à notre connaissance la dernière représentation de la ville avant l'ouverture économique, *Doi Moi* et l'entrée de la capitale du Viêt-nam sur l'échiquier des métropoles mondiales. Il rend compte de la situation avant les reconfigurations architecturales et urbaines qui s'en suivirent. Il s'agit donc d'un document de référence pour l'étude des transformations contemporaines d'Hanoi. Sur ce plan, sont notamment dessinés les nombreux plans d'eau (lacs et canaux) qui s'égrainent le long de la rue sur digue. On les rencontre près du pont Cẩu Giây, devant le village Thanh Cong, près du marché O Cho Dua, entre le village Kim Liên et le quartier de logements collectifs du même

¹⁹ Louis Georges Pineau était architecte de première classe des travaux publics de l'Indochine de 1930 à 1945, directeur adjoint du Service central d'urbanisme et d'architecture d'Hanoi en 1941 et 1942.

²⁰ Dans cette configuration, le centre historique, largement étendu vers le nord, comprenait le lac Tây.

nom, en partie le long du boulevard Dai Cô Viêt. Ils sont les dernières traces de la rivière Kim Nguu qui longeait la digue. À cette date, bien que l'urbanisation ait largement dépassé la route sur digue La Thanh, celle-ci traverse un tissu urbain peu dense et hétérogène (alternance de villages, terres agricoles, zones inondables, lotissements...). Seul le tronçon situé entre le parc Lénine et la rue Trần Khât Chan, dessert des espaces plus densément urbanisés, là précisément où les premiers équipements coloniaux périurbains avaient été implantés, à proximité de l'ancienne route mandarine.

La voie Dê La Thanh à travers le schéma directeur

Si les schémas directeurs successifs ont proposé des orientations différentes, parfois contradictoires, notamment liées à l'identité des acteurs engagés dans la production des documents, l'aménagement et l'élargissement de la voie Dê La Thanh n'ont pas été remis en question. Il s'agit d'une des composantes récurrentes des projets.

Dans le dernier schéma directeur, dessin de la ville pour 2020, elle est présentée comme un large boulevard urbain reliant le pont de papier sur la rivière Tô Lịch à la digue du Fleuve Rouge, partant du district Câu Giây, traversant les districts de Ba Đình, de Đông Da et celui de Hai Ba Trung. Ce nouveau boulevard circulaire doit permettre une meilleure liaison entre les quartiers du centre et les districts suburbains terrain des enjeux de la ville actuelle. Un second atout de cette nouvelle voie est d'assurer une connexion directe avec la route de l'aéroport international.

Le bureau de l'architecte en chef d'Hanoi a produit une représentation du schéma directeur à l'horizon 2020 à l'échelle de chaque district. Celle-ci, bien que plus précise que le plan au 1/25 000^e, à l'échelle de la ville, reste un zonage des affectations fonctionnelles du sol qui s'apparente à un schéma d'intentions. Elle donne des directives et orientations pour le devenir du district, mais ne précise pas les projets : c'est l'exposition d'une image de la ville à venir.

L'aménagement du boulevard va être réalisé par phases. Le projet est en charge du ministère de la Construction. Les travaux sont réalisés par de grandes entreprises d'État ou internationales grâce à des financements au montage complexe regroupant les participations des collectivités locales, de l'État et de capitaux étrangers. Les Japonais participent activement aux investissements nécessaires à la réalisation des coûteux travaux d'infrastructure, en finançant (via des banques comme la JIBIC) la construction de ponts, de rues ou de quartiers de relogements destinés aux populations déplacées.

La résistance des collectivités locales a constitué un obstacle réel à la mise en œuvre de certains tronçons, ralentissant les travaux ou s'y opposant efficacement ; c'est encore le cas du segment où la digue longe les villages Kim Liên et Trung Tu. Les expropriations et indemnités octroyées, parfois sujettes à discussion avec les intéressés, alourdissent le poids financier de ces travaux. De ce fait, la planification de la réalisation du boulevard circulaire doit s'adapter pour ne pas créer de situation trop tendue avec les habitants. Cette flexibilité imposée s'additionne à celle nécessaire aux financements aléatoires.

Conclusion

Hanoi est une ville de longue histoire dont la population a toujours fait montre d'un esprit très attaché à ses traditions et à ses habitudes, en même temps entreprenant et indiscipliné. Ces traits de caractère largement inscrits dans les comportements citadins se sont perpétués et, au-delà des temps coloniaux et d'un demi-siècle de guerre tantôt de libération, tantôt intestine, tantôt à dimension internationale, se retrouvent dans la façon de vivre dans la ville actuelle.

L'attachement aux traditions et la capacité d'intégrer les acquis venus d'ailleurs ont permis de sauvegarder la partie marchande de l'ancienne ville impériale, très fortement modifiée et densifiée il est vrai au fil des décennies. Son art de vivre s'est maintenu, son patrimoine est désormais classé. Le mode de composition urbaine, la conception du logement et une certaine manière d'habiter demeurent des référents très vivaces qui marquent encore de nombreux quartiers dispersés en périphérie de la ville coloniale, noyant des villages avalés par la croissance urbaine, s'enchevêtrant entre des lotissements d'habitat collectif n'ayant pas plus d'un demi siècle pour les plus vieux, et se reproduisant parfois dans des extensions récentes. Cet attachement a aussi fait siennes les réalisations urbaines dues aux Français, désormais bien intégrées et revendiquées comme patrimoine national.

La pression démographique a cependant obligé dès l'Indépendance du pays, en 1954 et même sous les bombardements de la Guerre du Viêt-nam orchestrée par les États-Unis, à en étendre le périmètre urbain. Le moteur de cette nouvelle phase d'urbanisation secrétée dans l'urgence et avec une forte économie de moyens, fut l'implantation des KTT, vastes lotissements d'habitat collectifs construits autour d'équipements indispensables à leur fonctionnement et aux besoins de leurs habitants. Ceux-ci motivèrent l'extension rationnelle d'un réseau de voirie pour les desservir et, dans le même mouvement rendirent accessibles les très nombreux villages périphériques qui, dès avant 1954, avaient commencé à accueillir une

population migrante et laborieuse. L'esprit entreprenant s'est ainsi exercé dans une forme d'urbanisme très empirique, bien que fortement influencée alors par les modèles importés d'URSS.

Le *Doi Moi* a libéré le goût d'entreprendre d'une population sachant s'accommoder habilement de règles capitalistes mises en œuvre en une république très officiellement affirmée socialiste. C'est ainsi que des sociétés d'État gérées relativement librement ont mis en route un nouvel urbanisme de réseaux, quadrillé par une voirie conquérante et signalé en même temps par des immeubles de toutes factures sortant de terre selon les options d'un schéma directeur d'aménagement qui s'apparente quelque peu, pour le moment, à une entreprise de mitage intensif des nouveaux espaces ouverts à une urbanisation concentrique. Ainsi, une fièvre généralisée de construction fait sortir de terre des compartiments d'une nouvelle génération dus aux initiatives individuelles d'une foule de petits promoteurs. Ceux-ci côtoient et concurrencent une nouvelle génération de quartiers de logements économiques, les *Khu Do Thi*. Enfin, les interventions massives de quelques grandes sociétés semblent vouloir créer des banlieues séparées. Il ne faut cependant pas oublier les ponts et les autoroutes projetés qui dépassent la ville de Hanoi et annoncent l'organisation urbaine du delta du Fleuve Rouge.

Nous nous sommes attachés à décrire la situation présente, le poids des bouleversements urbains qui s'élaborent, les résistances des populations dérangées par ceux-ci, la capacité de la population hanoïenne à maintenir ses us, et aussi les tendances d'une génération de nantis qui se construit et s'ouvre sur le reste du monde. Notre approche a été très terre-à-terre. Il est, à notre sens, évident que les rues et les formes d'habitat qu'elles supportent ou desservent ont fait, font et continueront à faire Hanoi. Mais il est tout aussi évident que seule une intime appropriation de l'usage de l'espace urbanisé par chaque citoyen et par leur ensemble agissant dans le maintien de l'exercice d'une quotidienneté fortement culturelle, est la condition *sine qua non* pour que l'urbanisme de projets qui travaille actuellement Hanoi aboutisse à un véritable mieux-être. C'est la promesse d'un développement économique et social que la nouvelle ville qui se profile n'est pas assurée de maîtriser.

Références

CERISE Emmanuel, 1999, Hanoi : ville et habitats. Mémoire de TPFE à l'École d'architecture de Nancy sous la direction de Marie-Josée CANONICA, 220 p.

- CHARDONNEAU François et DO HAU (dir.), 2002, Hanoi, enjeux modernes d'une ville millénaire. Éditions Trames, Faculté de l'aménagement, Université de Montréal, 270 p.
- CULOT Maurice et THIVERAUD Jean-Marie (dir.), 1992, Architectures françaises outre-mer. Liège : Éditions Mardaga, Collection villes, 407 p.
- DECOSTER François et KLOUCHE Djamel, 1995, Hanoi, dynamiques urbaines, fragments de mutation. Rapport de mission, 333 p.
- Études vietnamiennes n°48, 1977, Hanoi (1), Des origines au 19ème siècle, Hanoi, 190 p.
- HOCQUARD Docteur, 1999, Une campagne au Tonkin (présenté par Philippe PAPIN). Paris : Éditions Arléa, 683 p.
- IPRAUS (ss. la dir. de LANCRET Nathalie et CLÉMENT Pierre), 2001, Hanoi, le cycle des métamorphoses. Formes architecturales et urbaines. Paris : Éditions Recherches, 351 p.
- LE Ba Thao, 1997, Vietnam, the country and its geographical regions. Hanoi : The Gioi, 617 p.
- LOGAN William S., 2000, Hanoi, biography of a city. Sydney : University of New South Wales Press, 304 p.
- PAPIN Philippe, 2001, Histoire de Hanoi. Paris : Fayard, 404 p.

6

Évolution de la gestion publique de l'eau. Transition, compromis et innovation¹

*Claude DE MIRAS
Fanny QUERTAMP NGUYÊN*

Le triangle « décentralisation, privatisation et libéralisation », tracé par les politiques d'ajustement, est devenu depuis près de deux décennies le nouveau paradigme en matière de développement à l'échelle mondiale. Pourtant, la mise en œuvre effective de la décentralisation institutionnelle doublée d'un appel au secteur privé dans la perspective d'une croissance compétitive et ouverte, n'affecte pas uniformément l'ensemble des nations. Le Viêt-nam et son économie de marché à orientation socialiste en sont un exemple. Mais s'agit-il d'une transition progressive vers une économie

¹ La distribution de l'eau potable a été plus particulièrement étudiée à partir du contexte régional du nord du Viêt-nam. Cette étude a reçu le soutien institutionnel et scientifique du Professeur Trần Hiêu Nhuê, directeur du *Center of Environmental Engineering of Towns and Industrial Areas* (CEETIA), Université de Génie Civil de Hanoi et du Dr Nguyễn Văn Tin, sous-directeur de la Faculté de Technologies de l'Environnement de l'Université de Génie Civil de Hanoi.

Nous adressons nos remerciements à l'Institut des Métiers de la Ville (IMV), l'Ambassade de France à Hanoi (SCAC), la Mission économique de Hanoi, l'AFD, l'ADETEF, la SAFEGE, le CNEE ainsi que l'ONG EAST qui nous ont communiqué différents documents et informations (revue de presse, notes de synthèses, contacts...) nous permettant de mener à bien notre analyse. Nous remercions par ailleurs la Banque mondiale et le Forum urbain, ainsi que l'Association des compagnies des eaux et d'assainissement du Viêt-nam.

libérale, ou bien d'un compromis entre des contraintes internes et des exigences externes ou encore d'une innovation sous la forme d'un modèle spécifique encore impensé ?

Au Viêt-nam, la distribution de l'eau² en milieu urbain constitue un possible analyseur de cette complexité et de l'incertitude qui caractérise la problématique « transition/compromis/innovation ».

À l'origine, la prénotion de transition a accompagné les stratégies néolibérales appliquées au début des années 1990 dans des contextes encore récemment collectivistes. Une double transition devait s'opérer : du collectivisme au capitalisme et du sous-développement au développement. Mais il faut noter que les transformations qui se sont opérées au Viêt-nam (*Đổi Mới*, 1986) sont antérieures au surgissement de la notion de transition : chronologiquement, la transition n'a pas provoqué les recompositions enclenchées à la fin de la décennie 1980. Cette prénotion s'est plutôt appuyée sur ces nouvelles orientations des politiques publiques nationales pour leur donner un sens qu'elles n'avaient pas (la marche au libéralisme). La transition a en quelque sorte volé au secours d'une histoire dont elle n'avait pas prévu et espéré des bouleversements aussi radicaux. Mais peut-être soucieuse de ne pas rater dorénavant de nouveaux rendez-vous historiques, et convaincue de pouvoir tirer des enseignements définitifs à partir des recompositions récentes, la transition a crû devoir être prédictive et généralisable en matière de mouvements sociaux.

Que ce soit sur le plan économique ou politique, l'idée de transition renvoyait à un modèle devenu incontournable, à la fois libéral et démocratique, et vers lequel les pays économiquement collectivistes étaient invités à s'orienter. Elle a été une prénotion commode qui pensait pouvoir annoncer la fin prochaine de l'histoire³, mais il est apparu à l'usage que la construction d'une économie de marché efficiente était autrement plus subtile que l'injonction du « moins d'État ! ». Cette transition-là, affirmant que la fin du collectivisme et *ipso facto* l'avancée vers une économie de marché triomphale, a fait long feu. Ni l'exemple de l'évolution de la Russie, ni la dynamique de la Chine (les plus significatives) ne correspondent au modèle annoncé.

Plutôt que de penser en termes de basculement comme peut le laisser croire la transition, c'est plutôt le compromis qui paraît l'emporter (ce qui renvoie à des inerties partielles ou sectorielles, des superpositions, des arrangements entre des dispositifs anciens et des agencements nouveaux). Mais, en regardant l'avenir, il n'est pas sûr que les valeurs du passé soient complètement évacuées (au Viêt-nam où les arrangements « Partenariat

² Peut-on qualifier cette eau de « potable » au sens de buvable ? Au Viêt-nam, on parle plus volontiers d'eau propre compte tenu de son aspect transparent sans préjuger de son niveau de potabilité.

³ Fukuyama, 1994. (le reste de la réf. est en biblio)

Public/Privé » (PPP) sont, nous le verrons, d'une nature originale). Les évolutions observables ne signifient sûrement pas la fin du système antérieur. Certes la puissance d'intervention des acteurs extérieurs et leurs mots d'ordre ne sont pas pour rien dans les transformations observées, mais il ne faut pas perdre de vue que ces transformations étaient devenues nécessaires. Les systèmes en place n'auraient peut-être pas pu assurer leur reproduction et leur survie politique si des initiatives refondatrices n'avaient pas pris à temps. C'est dire qu'il y a eu sans doute une conjonction entre des mots d'ordres extérieurs et une nécessité intérieure (qui acculait l'État au changement face au défi urbain et au nécessaire ajustement structurel d'un système moribond).

À moins que les évolutions en cours annoncent des dispositifs encore impensés, faits de combinaison entre les adaptations des politiques, les réactions des acteurs, l'attachement ici aux substrats politiques idéologiques, là aux pratiques sociales ou culturelles. Plutôt qu'une transition rêvée linéaire, on observera en première approximation des parcours sinueux, incertains. Souvent, au-delà des intentions initiales, le principe de réalité paraît l'emporter : si ce sont bien des mots d'ordre internationaux qui ont accompagné des évolutions endogènes, il serait erroné de lire les transformations institutionnelles et sociales comme des projections mécaniques d'injonctions extérieures et comme l'expression patente d'une transition en marche.

Ainsi, c'est moins la transition du « collectivisme » vers le « libéralisme » que le compromis entre « besoins en services collectifs urbains » et « résilience nationale » qui tiendra lieu de fil d'Ariane dans notre approche de l'Approvisionnement en Eau Potable (AEP) en milieu urbain dans la région métropolisée du Fleuve Rouge dans le nord du Viêt-nam.

Si depuis le *Doi Moi* en 1986, un vaste mouvement de recomposition institutionnelle a été engagé, et s'il est sûr que l'économie collectiviste a été fortement questionnée de l'intérieur et a fait l'objet d'un vaste mouvement d'ajustement structurel, il est clair que le basculement annoncé dans le système de la libre entreprise, avec généralisation de la main invisible et effacement de l'État-Providence, ne s'est pas produit. En lieu et place, s'est développée une économie de marché à orientation socialiste, fluide au point de s'apparenter plutôt à un processus qu'à un état. Depuis dix ans, les transformations observables dans le secteur de l'AEP en milieu urbain attestent de la souplesse et de l'inventivité développées pour une gestion innovante de l'eau urbaine au Viêt-nam. Elles témoignent aussi de la difficulté à définir la nature exacte de ce modèle vietnamien, intangible par certains aspects politiques (primauté du parti communiste) mais totalement dérégulé et libéralisé par d'autres (secteur informel, faible couverture sociale, croissance des inégalités). Mais est-ce la propriété collective de moyens de production qui définirait aujourd'hui un régime socialiste ou bien plus prosaïquement sa capacité à limiter voire contrer la pauvreté en impulsant des politiques économiques socialement inclusives ?

Les données structurelles : urbanisation, besoins et ressources en eau

Avec une population de près de 80 millions d'habitants, le Viêt-nam avait en 1999 un taux d'urbanisation de 23,5 %, en rappelant que ce niveau encore limité d'urbanisation est le résultat de la récente augmentation des mouvements migratoires intérieurs, suite notamment à l'assouplissement du contrôle migratoire. Une croissance urbaine active, un taux d'urbanisation encore faible mais croissant et un taux de croissance démographique de 2,1 % par an se combinent pour induire des besoins futurs en eau potable considérables.

Une urbanisation croissante modifiant les besoins en eau

Si l'eau est un élément naturel et mythique, elle est aussi structurante de l'urbanisation au Viêt-nam. La croissance urbaine, couplée à une croissance économique engagée depuis le *Doi Moi*, est en train de modifier la problématique de l'eau. La ressource – l'eau souterraine – est directement polluée par les effluents urbains domestiques et industriels, mais aussi par les nitrates de l'agriculture intensive périurbaine. L'imperméabilisation du sol urbain et la vétusté des égouts multiplient les risques d'inondations et de lessivage des sols urbains par les eaux de surface. Cette pollution croisée entre zones rurales périurbaines et aires urbanisées est renforcée par une extension de la tache urbaine en phagocytant les villages périphériques. Une des conséquences théoriques de ces nuisances croisées est leur effet inflationniste sur le coût du traitement de l'eau destinée à la ville.

La croissance démographique et économique des dix dernières années a multiplié les besoins domestiques et industriels à Hanoi. En 1997, selon le JICA (Japan International Cooperation Agency), la demande en eau potable des ménages était de 180 litres par jour et par personne (l/j/p), alors que les compagnies des eaux de la ville ne peuvent fournir qu'environ 100 l/j/p (JICA, 1997). À cette demande domestique qui représente 68 % du total, s'ajoutent les besoins industriels (17 %) et les utilisateurs divers (15 %).

Pour l'ensemble du pays, les besoins en eau en milieu urbain devraient être multipliés par cinq entre 1995 et 2025.

Tableau 1. Projection des besoins en eau au Vietnam entre 1995 et 2025 (milliards de m³/an)

Type de besoins	1995	2000	2010	2020	2025
-----------------	------	------	------	------	------

Urbains	1,2	1,8	3,3	4,8	6
Industriels	2,8	3,6	5,9	9,6	12,3
Ruraux	0,6	0,7	0,9	1,1	1,2
Total	4,6	6,1	10,1	15,5	19,5

Source : Banque mondiale, 1996.

La croissance démographique, la diversification des activités urbaines, l'amélioration du niveau de vie, l'évolution des modes de vie poussent à la hausse les besoins en eau des principaux centres urbains. Ainsi, pour la ville de Hanoi, les besoins moyens devraient passer entre 1995 et 2010, de 344 800 m³/j à 528 600 m³/j⁴ soit une augmentation de 53 % en quinze ans.

L'héritage d'une économie administrée

Le Viêt-nam reste marqué par l'époque collectiviste malgré les diverses étapes du changement engagé depuis le *Doi Moi*. En économie socialiste, les biens de consommation courante (huile, essence, sucre, riz, viande...) et la grande majorité des produits commercialisés (dont le logement, l'électricité, l'eau, etc.) étaient subventionnés et rationnés. Aujourd'hui, l'échange marchand domine dans tous les secteurs économiques de façon directe ou indirecte (marché foncier et immobilier). La réforme des entreprises publiques et la politique de privatisation partielle des services publics (y compris l'éducation et la santé) attestent de la fin d'une époque régie par l'économie administrée et subventionnée. Cependant quelques biens stratégiques et symboliques – comme l'eau potable – paraissent encore échapper à cette marchandisation. L'eau demeure bon marché, car encore subventionnée.

L'eau est très certainement l'un des domaines emblématiques à travers lequel la logique collectiviste perdure ou résiste. En effet, contrairement à l'électricité, le téléphone, les transports individuels ou le logement, l'eau potable conserve un prix relatif faible et presque inchangé. À cet égard, on peut observer l'évolution récente du prix de l'électricité (qui n'a cessé d'augmenter tout au long de la décennie 1990). En quatre ans, le prix moyen du Kw/h (prix hors taxes) a été multiplié par 1,6 soit une augmentation linéaire annuelle de près de 13 % (dans un contexte à faible inflation).

Tableau 2. Évolution du prix de l'eau à Hanoi entre 1994 et 2004 (dôngs par m³)

Usagers	Avant 1994	1994	1997	2001	2004
---------	------------	------	------	------	------

⁴ De 403 000 à 674 000 m³/j pour les jours de plus forte consommation.

Usagers domestiques	600	1 000	1 500	2 000	2 000
Administrations	1 600	2 000	3 000	3 500	3 500
Commerces, services		5 000		6 500	6 500
Étrangers		5 000		6 500	3 500
Prix moyen en dôngs		3 250			3 875
Prix moyen en US\$		0,3			0,2

Le prix de l'eau a été stable depuis la dernière augmentation de 2001. Ce prix a augmenté de 4,2 % par an en moyenne entre 1997 et 2001. Sur dix ans, de 1994 à 2004, le prix nominal de l'eau a évolué en moyenne selon un taux annuel inférieur à 3 %. Considérant un taux d'inflation réduit (et parfois négatif comme en 1999 et 2000) sur la même période, il est possible d'inférer que le prix réel (déflaté de l'inflation) de l'eau a été stable ou en très faible augmentation durant la décennie 1994-2004. Exprimé en dollars américains (US\$), le prix de l'eau a même diminué⁵.

Les données de la Compagnie des eaux montrent que 23 % de la population connectée disposait d'un compteur, 49 % du montant total des factures d'eau étaient évalués forfaitairement et seulement 30 % correspondaient à un volume effectivement distribué et facturé (compteur). Au total, on comptait 70 % de pertes dont les causes étaient diverses : état des conduites (2,3 %), vétusté du réseau de distribution et des points de raccordement (31,8 %), absence de facturation (35 %). En 1994, la ville comptait 900 bornes-fontaines et robinets publics. Ils seront progressivement éliminés.

Cette présentation préalable atteste du fonctionnement des compagnies des eaux ; elles sont restées jusqu'il y a peu soumises à une logique quantitative de production selon des objectifs de volume à livrer. On retrouve là l'expression d'une conception socialiste de la production matérielle : quantité à livrer en fonction d'objectifs fixés administrativement en dehors de toute préoccupation gestionnaire de qualité, de productivité et de rentabilité. C'est ainsi qu'en 1994, le déficit officiel de la Compagnie des eaux de Hanoi était estimé à 10,112 milliards de dôngs.

Ce fait nous apparaît essentiel pour comprendre les pratiques institutionnelles et les présupposés idéologiques intrinsèquement liés à la distribution sociale de l'eau (diversité des utilisations, gaspillage...). Symétriquement, cet héritage institutionnel et idéologique – particulièrement sensible dans le secteur de la distribution d'eau potable urbaine – va peser sur les modalités et le rythme de la réforme du secteur de l'AEP. L'eau demeure

⁵ À titre comparatif, le prix du m³ d'eau potable était en 2001 et en US\$ de : 1,6 à Chennai, 1,38 à Bangalore, 1,17 à Hyderabad et 0,61 à Colombo (Inde) et de 0,53 à Katmandou (Népal) (source : Banque mondiale, Water and Sanitation Program). Le prix de l'eau était à Shangaï en 1999 de 1,15 (source : le Quotidien du Peuple, 04/12/2002).

un enjeu social spécifique ; dernière production lourdement subventionnée mais aussi dernier symbole économique de la période collectiviste autant pour certaines sphères politiques du parti communiste vietnamien que pour la frange de la population qui a grandi et vécu dans cette logique de l'État nourricier.

La culture du subventionnement structurel perdure tant au sein de l'appareil d'État que pour l'économie domestique des ménages hanoïens. D'un côté, les compagnies des eaux sont rivées à des logiques de subvention quels que soient leurs résultats économiques. On peut d'ailleurs penser que cette perspective gestionnaire n'est pas encore celle de la plupart des directeurs des compagnies des eaux qui ont d'abord des objectifs volumiques de production d'eau à assurer. En termes économiques, cette logique est structurellement inefficace, puisque plus les pertes en eau sont importantes, plus les subventions sont élevées : la pérennité de la firme est encore totalement découplée de ses résultats comptables n'incitant pas à l'amélioration des performances économiques. De plus, ce système de subventionnement structurel et ses circuits sont souvent opaques. Enfin, la population, de plus en plus sensible au faible coût relatif de l'eau use de cette ressource comme si elle était inépuisable, menant à des gaspillages croissants. Le maintien de cette logique peut bloquer toute avancée de la restructuration du secteur de l'eau et plus largement des services publics.

La logique de subvention associée au fait que les ressources en eau au Viêt-nam sont particulièrement abondantes influence considérablement les pratiques liées à l'eau. En général, les modes d'accès à l'eau se décomposent schématiquement en trois catégories principales : l'eau potable pour les grandes villes : le raccordement domiciliaire tend à se généraliser ; l'eau des puits ou des forages ou encore l'eau « naturelle » tirée des points d'eau et l'eau de pluie (impluvium). Selon le mode d'accès et la qualité de l'eau, diverses utilisations en seront faites (cuisine, boisson, toilette, lessive...). En ce qui concerne l'eau potable, deux principaux systèmes de facturation coexistent : le compteur et le forfait (la pérennité de ce système de facturation fixe indépendant de la consommation réelle ne favorise évidemment pas une perception réaliste du coût de distribution de l'eau potable).

La réforme du secteur de l'eau, amorcée à la fin des années 1980, est une composante du basculement d'une économie planifiée à une économie de marché à orientation socialiste. Pendant la décennie 1980, l'approvisionnement en volume est resté la priorité absolue, compte tenu de la situation désastreuse du Viêt-nam à cette époque. Depuis 1991, l'approvisionnement en eau tant en milieu urbain qu'en milieu rural est devenu l'une des priorités du gouvernement. Les aides internationales, bilatérales puis multilatérales ont alors largement contribué à rénover, renforcer et étendre l'adduction et la distribution. Puis, progressivement la réforme institutionnelle du secteur de l'eau est devenue une condition indispensable de son développement, mais sans se conformer nécessairement

aux injonctions internationales de privatisation ou de concession. De même en matière de recouvrement des coûts et de marchandisation de l'eau, la position vietnamienne reste spécifique par rapport à la vague mondiale de libéralisation. Il n'en reste pas moins que la stratégie vietnamienne en matière d'AEP évolue progressivement selon un schéma non nécessairement immédiatement lisible puisque le sens et la portée des évolutions repérables restent souvent d'une conceptualisation délicate par leur caractère composite, labile et innovant.

Pour aborder la réforme de la politique de l'accès à l'eau en milieu urbain, nous avons considéré l'offre dans sa globalité au niveau national en nous appuyant sur les textes de lois et les programmes nationaux en milieu urbain. Dans le cadre de l'étude PRUD, nous avons développé trois études de cas – Hanoi, Hai Phong et Ha Đông – que nous rappellerons brièvement ici pour mémoire.

À Hanoi, la dégradation du réseau, la facturation au forfait (66 %) et le taux élevé de pertes (57 %) ainsi que le montage institutionnel rendent la réforme du secteur de l'eau particulièrement difficile. À Hai Phong, il s'agit d'un exemple particulier de gestion financière, appréciée par les bailleurs (Banque mondiale), et d'une situation originale tant du point de vue des conditions physiques (eaux salines) qu'en ce qui concerne les types d'usagers (part importante des besoins industriels). Nous avons complété ce tableau par l'étude d'une ville de moindre importance, Ha Đông, située à proximité de Hanoi ; elle permet d'intégrer la question de la ramification des réseaux sur des territoires administratifs différents.

Évolution de la stratégie d'approvisionnement en eau en milieu urbain

À partir de textes de lois et d'entretiens avec des responsables de l'AEP urbaine, nous livrerons une synthèse de la stratégie nationale d'approvisionnement en eau en milieu urbain et de son évolution en trois temps, depuis les années 1990.

De la fin des années 1980 à 1994 : l'abandon de l'économie planifiée et la lutte contre la réduction des pertes en eau⁶

Pour les compagnies des eaux du Viêt-nam, les années 1990 sont marquées par des efforts en vue de réduire leurs pertes en eau et d'augmenter leurs recettes. Ces deux objectifs résultent d'une décision gouvernementale prise à la fin des années 1980 pour éliminer le système de subvention du secteur public ou au moins en infléchir le caractère récurrent et exclusif. Avec cette nouvelle orientation, les compagnies des eaux ne sont plus considérées comme des unités de production régies par un système central planifié. Elles ont même été invitées à développer leur capacité d'autofinancement. Les compagnies publiques ont dû commencer à modifier leur mode opérationnel en optimisant la production d'eau ; l'installation de compteurs individuels a été généralisée ainsi que la fermeture des bornes fontaines publiques. Des dispositifs de facturation individualisée et d'encaissement des recettes ont été développés ainsi que l'application de nouvelles pratiques comptables et l'adoption de programmes de maintenance et de réparation des réseaux. Ces compagnies des eaux ont également envisagé la création d'un service à la clientèle comme partie intégrante de leur image et de leur fonctionnement.

Si l'approvisionnement en eau devient une priorité du gouvernement à partir de 1991, l'une des premières mesures de la réforme du secteur de l'eau date de 1994 et concerne la réduction des pertes en eau tant physiques que financières (voir décision n° 06/BXD/DT du 18/04/1994). Le taux de perte en eau à l'échelle nationale était en moyenne de 40 à 50 % et pouvait atteindre 70 % dans des villes comme Hai Phong. D'une part, ces pertes résultaient de la vétusté et du mauvais état des réseaux (pertes physiques), d'autre part, elles étaient dues aux factures impayées (pertes financières). Cette situation posait donc à la fois le problème de la qualité du réseau et de son entretien, et interrogeait la gestion commerciale des compagnies des eaux. Ainsi, un premier programme de lutte contre les pertes en eau fut défini en 1994. Il visait d'abord à établir un diagnostic des situations locales afin d'évaluer les taux de pertes et leur nature. La généralisation de la pose des compteurs et l'élimination du forfait visant à réduire les impayés, composaient l'essentiel du programme. Par ailleurs, l'amélioration du service (détection des fuites, réduction des coupures...) et la lutte contre le gaspillage accompagnaient ce programme. Il s'agissait de la première étape – capitale – de la réforme du secteur de l'approvisionnement en eau au niveau national.

⁶ Réduire les pertes à moins de 10 % de la production – même pour un réseau neuf – est un objectif technique et économique difficile et réalisable avec un coût marginal croissant. On estime que 15 % de pertes sont acceptables dans un réseau en bon état. Au-delà de 20 % de pertes en eau, des mesures de réduction des fuites ou de réhabilitation du réseau s'imposent.

Cette première phase est également marquée par la multiplication des projets financés par l'aide bilatérale (le projet finlandais se rapportant à Hanoi est sans doute l'exemple le plus caractéristique). Dès la fin des années 1980, les entreprises étrangères, à travers les aides bilatérales, commencent à se positionner dans ce secteur, anticipant sur des perspectives possibles de rentabilité. La politique française à cet égard est représentative : elle a permis aux entreprises privées de s'implanter au Viêt-nam à travers le programme dit de « protocole de financement ». À partir du milieu des années 1990, les financements multilatéraux vont se substituer à cette première forme de financement. Ainsi, la Banque Asiatique de Développement, la Banque mondiale et l'AFD (Agence Française de Développement) prennent progressivement le relais afin de concentrer des financements de plus en plus lourds pour mieux répartir les projets sur le territoire national.

1998-1999 : une loi-cadre et la circulaire sur la tarification, une avancée considérable de la réforme

La stratégie d'approvisionnement en eau en milieu urbain date véritablement de 1998⁷. Les principaux objectifs sont d'ordre quantitatif ; ils visaient essentiellement à l'amélioration des capacités de production et de distribution en eau sur l'ensemble du territoire tout en visant un accès à l'eau potable pour 80 % de la population urbaine en 2000 (soit 80 à 100 litres/jour/personne) ; les principales villes du pays (Hanoi, Hô Chi Minh Ville et Hai Phong) seront privilégiées. Pour celles-ci, l'objectif devait répondre aux critères de 100 % de population raccordée suivant la norme de 120 à 150 litres/jour/personne⁸.

En milieu urbain en 1998, la situation était décrite comme étant la suivante :

- Il existe alors 190 stations de pompage des eaux disposant d'une capacité de production totale de 2,6 millions de m³ par jour.
- Le réseau est fortement dégradé : sur les 5 400 km de réseau, 60 % ont été installés depuis au moins 35 ans ; par ailleurs, ce réseau en l'état, ne peut satisfaire que 40 % des besoins. Le taux de perte est très élevé (>30 %).
- Le taux de raccordement est faible : 60 % de la population est raccordée au réseau dans les grandes villes, 50 % dans les villes moyennes et moins de 30 % dans les autres centres urbains (bourgades). Au total, moins de la moitié de la population urbaine a accès au réseau d'eau potable.

⁷ Décision n° 63/TTg et directive n° 40/TTg du premier ministre.

⁸ La consommation domestique moyenne annuelle est généralement estimée à 140 litres par jour et par habitant dans le contexte des pays européens.

- Les normes d’approvisionnement sont de l’ordre de 50 à 60 litres par jour et par personne. L’accès à l’eau des logements et des points d’eau situés dans les étages supérieurs des bâtiments nécessite l’utilisation de pompes. Les périodes de coupures et de pénuries sont fréquentes.
- La qualité de l’eau ne répond pas aux normes sanitaires.
- La coordination des différentes instances intervenant dans la production et la distribution d’eau est insuffisante. De multiples ministères sont concernés : en premier lieu le MOC (Ministère de la Construction) puis le MARD (Ministère de l’Agriculture et du Développement Rural), MPI (Ministère du Plan et de l’Investissement), etc..
- Le système souffre de lacunes en termes de formation à la gestion et à la commercialisation, ce qui conduit à d’importantes pertes financières (le total des pertes physiques et financières est estimé entre 50 et 60 % de la production).

Géographiquement, les priorités concernaient d’abord les trois zones économiques de Hanoi-Hai Phong-Quang Ninh, de Hô Chi Minh Ville-Biên Hoa-Vung Tau et de Da Nang-Huê-Dung Quat. Les normes fixées pour les villes de rang I étaient de 80 % de population raccordée en 2000 (150 l/j/h), 100 % en 2010 (160 l/j/h) et 100 % en 2020 (180 l/j/h) afin d’atteindre les rangs des grandes métropoles asiatiques telles que Bangkok, Kuala Lumpur ou Jakarta.

Tableau 3. Estimation des besoins en eau en 1998

Période	Pop. urbaine (millions)	Taux de raccordement (en %)	Normes (litres/hab./jour)	Eau domes. (millions m ³ /jour)	Eau indus. (millions m ³ /jour)	Total (millions m ³ /jour)	Invest. nécessaires (millions de US\$)
1998	14,7	47	-	-	-	2,5	-
D’ici 2000	23,4	75	120	2,1	2,2	4,3	900
D’ici 2010	30,4	95	150	4,5	4,5	8,8	2 165
D’ici 2020	46,0	100	160	7,6	8,3	15,9	3 570

Source : Ministère de la Construction, 1998, p. 14.

Pour satisfaire ces besoins, fin 1998, une directive du premier ministre cible les principaux points suivants :

- aménagement du territoire en fonction des projets prioritaires ;

- réforme des compagnies des eaux visant à renforcer leur capacité d'autofinancement et à réduire le recours aux subventions publiques (ce qui implique autofinancement, révision de la tarification et du système comptable, informatisation de la facturation, etc.) ;
- lutte contre les pertes financières ;
- modernisation des technologies et production des équipements et matériaux nécessaires ;
- protection et utilisation rationnelle des ressources en eau ;
- amélioration du niveau de compétences des bureaux d'études nationaux.

En 1999, le ministère de la Construction (décision n° 2834/BXD/KTQH) vient compléter la décision 63 en proposant un programme-cadre relatif aux « orientations du développement de la distribution en eau urbaine du Viêt-nam jusqu'en 2020 ». L'accent est mis sur la protection des ressources en eau, l'aménagement du territoire, l'accélération des projets en cours financés par les Aides Publiques au Développement (APD), la lutte contre les pertes en eau. Par ailleurs, en 1999, le ministère de la Construction et le Comité gouvernemental des prix vont promulguer conjointement une circulaire sur la tarification de l'eau (n° 03/1999 TTLT/BXD-BVGCP du 16/06/1999). Cette instruction définit les principes de fixation du prix de vente de l'eau potable, incluant les coûts d'exploitation relevant des phases de production, de distribution et de commercialisation de l'eau ; elle prend en compte le point de vue du client, de sa capacité de paiement et de remboursement des prêts tout en considérant le propre niveau d'équilibre comptable (exploitation) et financier (investissement) des compagnies des eaux. Cette dernière décision montre la nature de la réforme des compagnies des eaux dont le prix reste un prix administré⁹, oscillant entre l'équilibre commercial des firmes et la capacité de paiement des usagers/clients.

Les années 2000 : bilan, blocages et tendances

En 2000, l'approvisionnement en eau en milieu urbain dans l'ensemble du pays pouvait être caractérisé par la situation suivante :

- 50 à 60 % de la population urbaine était connectée au réseau ;

⁹ Mais il serait erroné de voir là l'expression en droite ligne de l'héritage collectiviste. En effet, dans des contextes d'économie de marché, l'État est tout autant attentif à l'évolution des prix des biens essentiels (dont le prix du m³ d'eau). Voir l'exemple de l'encadrement du prix de l'eau dans le cas marocain de Casablanca avec sa délégation de service public confiée à Ondéo (Suez-Lyonnaise des Eaux).

- les besoins sont croissants : alors que la consommation actuelle est estimée à 70 l/hab/j, elle devrait atteindre 120 à 150 l/hab/j dans les prochaines années ;
- les pertes en eau estimées (physiques et financières) se situent en moyenne entre 30 et 40 % ;
- la dégradation de la qualité de l'eau liée à la pollution des nappes souterraines devient patente ;
- le prix de l'eau demeure faible (3 000 dôngs par m³ en moyenne, soit environ 0,2 euro), alors que les charges d'exploitation et d'investissement imposeraient – sur le strict plan de l'équilibre comptable – des hausses conséquentes.

La multitude de projets financés par l'aide multilatérale et bilatérale a permis d'améliorer considérablement la situation de l'approvisionnement en eau dans la majeure partie des centres urbains au Viêt-nam. Les 61 villes de rang provincial sont équipées de systèmes d'approvisionnement en eau. On recense 241 stations de pompage avec une capacité totale prévue de 2,96 millions m³/j. Parmi les 547 bourgs et petits centres urbains du pays, 140 ont des systèmes d'approvisionnement en eau d'une capacité de 163 680 m³/j, 66 % des stations exploitent des eaux de surface et 34 % des eaux souterraines. Les villes principales disposent d'importants systèmes d'approvisionnement en eau, de plus en plus modernes : Hô Chi Minh Ville (850 000 m³/j), Hanoi (400 000 m³/j) et Hai Phong (136 000 m³/j).

Le montant total des investissements dédiés aux projets d'AEP dans les villes vietnamiennes sur la période 1996-2000 s'élève à plus d'un milliard de US\$ (dont 200 millions de prêts non remboursables, environ 400 millions d'US\$ d'aide publique au développement et 350 millions de prêts auprès des organisations internationales) ; à cela s'ajoutent près de 2 000 milliards de dôngs d'investissement du gouvernement et des localités du Viêt-nam. Grâce à ces investissements, la capacité de production de l'eau a été augmentée au total de 600 000 m³ par jour.

En 2001, la IV^e Conférence nationale sur l'approvisionnement en eau urbaine permet de tirer un premier bilan. La couverture territoriale s'étend avec l'équipement systématique des provinces. Cependant, on observe encore de nombreuses difficultés de nature variée telles que la qualité des eaux, le taux élevé de pertes en eau, le maintien des anciens modèles de gestion des compagnies des eaux, une tarification inadaptée, etc. Les facteurs explicatifs sont nombreux : un rythme élevé d'urbanisation ; des procédures administratives et financières lourdes ; le manque de coordination entre les stations de traitement et d'autre part le réseau de distribution et la gestion financière des compagnies des eaux. En conséquence, les taux de pertes en eau dans les centres urbains restent élevés : entre 30 et 40 %. Les taux les plus bas se situent à Da Lat (19,2 %) et à Vung Tau (21,5 %) ; les niveaux de pertes les plus élevés sont, entre autres, ceux de Hanoi avec 57 %. Dans certaines villes, bien que les stations soient récentes, les taux de perte restent

importants (> 50 %) à cause de la vétusté des canalisations ; c'est le cas à Tra Vinh, Nam Dinh, Can Tho et Ha Tinh.

Fin 2001, le dernier bilan établit à 170 le nombre de projets mis en œuvre au Viêt-nam dans le secteur de l'approvisionnement en eau en milieu urbain (11 500 milliards de dôngs dont 8 562 milliards accordés par les bailleurs de fonds étrangers). La capacité de production d'eau atteignait 3,27 millions de m³ soit 1,75 fois plus qu'en 1991. Depuis 2001, la durée des emprunts est de 10 ans avec un taux d'intérêt annuel ramené à 5,4 % (alors que les projets mis en œuvre antérieurement conservent un taux d'intérêt annuel de 7,2 %).

Les années 1998-2000 voient l'introduction de deux nouvelles prescriptions : le « développement durable » et la « socialisation » de l'approvisionnement en eau en milieu rural. Les infrastructures sont coûteuses et nécessitent de lourds investissements que le Viêt-nam seul ne peut plus assumer. Le pays cherche ainsi de nouvelles formes de financements qui viennent s'ajouter à l'APD dont la conditionnalité se renforce. Si tous les acteurs économiques et sociaux sont alors mobilisés, ils le sont différemment selon qu'il s'agisse du milieu rural ou du milieu urbain. En milieu rural, la politique de « socialisation » prend forme et est officiellement promue en 2000. Cette politique *« vise à mobiliser l'ensemble de la population pour participer aux activités, diversifier les modèles d'investissement, créer des conditions favorables pour les groupes tels que les foyers, les groupes commerciaux, les coopératives, les entreprises, pour participer au capital ; et participer à la mise en œuvre, à la maintenance, à la gestion et à la commercialisation des projets et services d'approvisionnement en eau potable »*. En milieu urbain, en principe, le prix de l'eau est répercuté sur les catégories sociales ou économiques les plus aisées, permettant un accès généralisé à l'eau pour les plus pauvres.

Ce bilan doit enfin prendre en compte les paradoxes de la tarification. En effet, le prix actuel de l'eau n'est pas compatible avec l'esprit de l'instruction 40/1998/CT-TTg ; cette dernière vise à la fois au renforcement d'une gestion équilibrée et au développement de l'approvisionnement en eau en milieu urbain. Pour cela, *« il faut établir un prix de l'eau selon les principes de calcul compatibles avec les capacités de paiement des clients et de remboursement de la dette »*.

Le constat traduit un double blocage : d'une part, la non-rentabilité des compagnies des eaux et un fonctionnement du secteur encore largement subventionné et, d'autre part, de nouveaux modes de financement conditionnels face à des besoins croissants. Le gouvernement est à la recherche de nouvelles formes d'investissement et de nouveaux modes de gestion qui ne se réduisent pas à un modèle unique. Les formes de partenariats privé-publics semblent ainsi appelés à se développer à l'ensemble des infrastructures et des services publics.

Les stratégies partenariales et les formes de partenariat public-privé

Globalement, en milieu urbain comme en milieu rural, la décennie 1990 a correspondu à l'émergence d'une stratégie nationale d'approvisionnement en eau, permettant de fixer les objectifs de long terme et d'améliorer l'efficacité des dispositifs. Si de nombreux progrès ont été réalisés, la situation demeure insatisfaisante à plus d'un titre et le début des années 2000 est marqué par plusieurs constats : de nombreuses zones, urbaines et périurbaines, sont encore dépourvues de véritables systèmes d'approvisionnement en eau potable. En effet, le programme national prend peu en compte l'extension urbaine, tant au plan démographique que spatial, et l'augmentation conséquente des besoins en eau, une disponibilité limitée des ressources hydriques locales et l'augmentation des volumes d'eaux usées, posant ainsi la question du développement durable. Par ailleurs, le projet de réforme institutionnelle de l'AEP se généralise mais demeure encore largement exploratoire, laissant de nombreuses questions en suspens en particulier celle des dispositifs de financement et de formes de gestion à adopter. Cette problématique émergente à la fin des années 1990 au Viêt-nam est stratégique pour le développement du secteur de l'AEP et alimente les débats idéologiques, sociaux et économiques actuels en façonnant les relations du Viêt-nam avec les institutions internationales et les agences de développement.

Bilan institutionnel : les différentes formes de partenariat public-privé

La réforme du secteur de l'approvisionnement en eau potable en milieu urbain a pris forme au début des années 1990 en associant progressivement évolutions institutionnelles et modalités d'investissements dans les infrastructures correspondantes.

La première phase du développement de l'approvisionnement en eau se caractérise par l'augmentation des capacités de production en eau (stations de traitement et réhabilitation des réseaux).

La seconde phase, à la fin des années 1990 a permis d'étendre les réseaux de distribution et de développer des projets d'AEP sur l'ensemble du territoire tout en posant les bases de la réforme institutionnelle. Depuis le début des années 2000, cette réforme devient l'enjeu central de l'AEP comme condition même du développement durable de ce secteur, posant *ipso facto* la question de la « soutenabilité » économique et financière de la réforme en cours. En effet, l'heure du remboursement des premiers prêts concédés dans les années 1985-1990 est venue (cas de Hanoi) et devant l'insolvabilité des

compagnies des eaux, les bailleurs de fonds fixent de nouvelles conditions d'emprunt en mettant en concurrence les compagnies des eaux publiques, tout en proposant de nouvelles formes de partenariat public-privé.

Depuis 2001, les bailleurs de fonds internationaux (Banque mondiale, BAD, AFD), les compagnies des eaux provinciales – à travers l'Association vietnamienne de l'eau et de l'assainissement (VWSA) et les administrations concernées (MOC-Ministère de la Construction et MOF-Ministère des Finances) – s'accordent sur les limites atteintes en révisant leur stratégie commune. Les volumes d'investissement nécessaires en matière d'AEP et d'assainissement impliquent que l'État soit de moins en moins l'acteur unique. Cependant, pour les autorités vietnamiennes, la privatisation de l'AEP urbaine n'apparaît pas pour autant comme l'autre versant obligé de l'alternative.

La stratégie de la Banque mondiale

La Banque mondiale est l'un des principaux bailleurs de fonds finançant l'approvisionnement en eau dans les centres urbains vietnamiens et, à ce titre, représente un des acteurs majeurs et influents de la réforme du secteur de l'AEP au Viêt-nam. Entre 1998 et 2003, la Banque mondiale a investi 98,6 millions d'US\$ dans le secteur de l'approvisionnement en eau auxquels s'ajoutent plus de 80 millions d'US\$ pour le programme d'assainissement des trois principales villes du pays. La stratégie de la Banque mondiale dans le domaine de l'AEP peut être qualifiée de graduelle. Au début de la décennie 1990, son discours était calé sur les mots d'ordre « privatisation, rentabilité ». Progressivement, en vertu du principe de réalité¹⁰, l'institution internationale a adopté une démarche plus flexible et évolutive.

Actuellement, la Banque mondiale cherche à développer un partenariat souple entre le « privé » et le « public », en visant l'efficacité des dispositifs promus, quels que soient les types d'acteurs, d'investisseurs ou d'entreprises. Les remboursements par les compagnies des eaux des prêts octroyés à la fin des années 1980 se sont avérés problématiques en transitant toujours au travers du subventionnement public. En revanche, depuis les années 2000, les crédits consentis sont conditionnels et incitent à la mise en concurrence des compagnies des eaux pour l'amélioration de leur efficacité. À travers son nouveau projet « *Performance benchmarking urban supply* » (2002), la Banque mondiale met en concurrence les compagnies des eaux publiques en même temps qu'elle consent des emprunts supplémentaires. La référence au secteur privé se fait plus discrète de la part de la Banque qui, sur ce registre, s'en tient aux orientations définies par le gouvernement (et le MOC).

¹⁰ Face à l'exigence nationale – réelle ou annoncée – de bâtir une économie de marché à orientation socialiste.

Dans cette problématique de la réforme de l'AEP, la dimension sociale – constante préoccupation des autorités nationales – est davantage prise en compte par les politiques de financement internationales. Les pouvoirs publics vietnamiens ne veulent pas privatiser l'ensemble de l'AEP, notamment dans les grandes villes en risquant la marginalisation des plus pauvres, et au-delà une crise sociale et politique.

Pour la Banque mondiale, des opérateurs privés sont déjà présents dans le secteur de l'eau. Elle encourage la création de *joint-ventures* entre une entreprise de travaux public et de construction et la compagnie des eaux provinciale. Elle souhaite que cette structure soit indépendante des comités populaires et qu'elle fonctionne à travers un contrat passé entre deux entreprises. La Banque mondiale considère que le gouvernement est ouvert à ces nouvelles approches mais il faut d'abord tester ce montage à partir d'un projet-pilote. Le rôle de l'Association des compagnies des eaux doit être renforcé et formalisé et il est souhaitable de créer un forum réunissant quelques-unes d'entre elles. À cet égard, Hai Phong est présentée comme exemplaire.

Selon la Banque mondiale, si les compagnies des eaux doivent être rentables, la tarification doit être du ressort de ces compagnies ; au contraire, si l'objectif est politique, il s'agit plutôt d'un système d'assistance sociale.

La stratégie de la Banque asiatique de développement

La BAD est impliquée dans les activités de développement du secteur de l'approvisionnement en eau et des infrastructures d'assainissement depuis 1993. Le programme d'aide inclut l'assistance technique octroyée à la municipalité de Hô Chi Minh Ville pour préparer le schéma directeur de l'approvisionnement en eau, ainsi que trois projets couvrant 18 provinces pour un montant total de prêts de 195 millions de US\$. Reconnaisant l'importance du rôle du secteur privé dans le développement des infrastructures d'approvisionnement en eau, la BAD a concédé en 2000 un prêt de 35 millions de US\$ au projet BOT (*Build Operate Transfert* ou Bâtir, Ouvrir, Transférer) de la station de traitement de Tu Duc située à Hô Chi Minh Ville. Il s'agit du projet BOT à contribution privée le plus important (140 millions de US\$ au total) qui illustre la volonté de la BAD de promouvoir les nouvelles formes de partenariat public-privé. La présence de la BAD dans ce type de projet permet aux entreprises privées d'obtenir des prêts à long terme, de proposer des formes de gestion et des technologies de

construction performantes et enfin d'accélérer les moyens d'exécution du projet¹¹.

Si la volonté de la BAD est explicite et promeut largement le développement du secteur privé, en revanche, les derniers projets BOT ont débouché sur des échecs. Ils traduisent de la part des autorités vietnamiennes des résistances importantes face à ces nouveaux modes de financement et de gestion des infrastructures de l'AEP.

La stratégie française : la mission économique et l'Agence française de développement

La France s'est donnée dix ans depuis 1989 pour aider les entreprises françaises à s'implanter au Viêt-nam par le biais des « accords sur protocole ». Cela devait leur permettre de pénétrer ce marché émergent et de s'y déployer durablement. Or, aujourd'hui le bilan est mitigé puisque ces entreprises se retirent après avoir subi quelques revers. Au final, le secteur de l'AEP est jugé non rentable. En effet, si les BOT ont été promus à partir du milieu des années 1997 et semblent se développer dans plusieurs types d'infrastructures tels que les routes, le chemin de fer, etc. ; leur transposition dans le secteur de l'eau a plutôt abouti à des échecs qui laissent en suspens cette formule. Et si certains bailleurs de fonds y voient encore un possible mode de financement, le gouvernement vietnamien semble très réticent à soutenir sa généralisation.

À l'issue des dix premières années de financement des projets dans le secteur de l'eau et de l'implantation des entreprises françaises au Viêt-nam, le bilan est plutôt mitigé. Sur la dizaine d'entreprises implantées à la fin des années 1990, une minorité de ces firmes continue à fonctionner pour diverses

¹¹ « We hope that models of partnership such as the Thu Duc Project and those that have been successful elsewhere in the region can be examined closely in Viet Nam and that such partnerships can be pursued more proactively to help relieve the burden on the Government in financing such infrastructure. The ADB stands ready to assist the Vietnamese Government in building the enabling institutional framework, regulatory capability and in providing access to the necessary technical expertise to support such partnerships ». Financing and Developing Environmental Infrastructure in Vietnam: The Case of Water Supply and Wastewater Treatment Practitioners' Workshop by Mr. John Samy, Resident Representative, Vietnam Resident Mission, Asian Development Bank. Hanoi, 22 March 2001.

raisons¹². Ainsi, le secteur de l'eau qui apparaissait comme un créneau prometteur pour les entreprises françaises internationalement réputées, se révèle être une voie très étroite – voire une impasse.

Depuis la fin des années 1990, l'AFD a pris le relais du Poste d'Expansion Économique en matière d'AEP (le PEE ciblant désormais les projets concernant l'assainissement et le traitement des déchets jugés plus rentables). Cette évolution atteste du nouveau positionnement de la France dans le domaine de l'AEP. Désormais l'AFD – comme les principaux bailleurs de fonds – préconise le développement des partenariats public-privé au Viêt-nam.

Synthèse de l'inventaire des stratégies institutionnelles

À l'issue de cette première décennie de la réforme de l'AEP, on peut distinguer les secteurs dans lesquels des transformations notoires ont été réalisées et ceux pour lesquels des évolutions importantes restent à venir.

Schématiquement, dix ans de réforme ont porté essentiellement sur des volumes supplémentaires de production en eau ainsi que sur des améliorations techniques par rénovation des anciens systèmes ou par réalisation de nouveaux investissements pour faire face à une demande croissante. Les objectifs principaux visaient la réduction des pertes physiques et financières, l'augmentation des capacités de production, l'extension des réseaux et la pose généralisée de compteurs auprès des abonnés. Les efforts ont cependant davantage porté sur l'augmentation des capacités de production, allant parfois jusqu'à surdimensionner les projets (Viêt Tri, Hai Duong, Yen Bai, Lao Cai ou Gia Lam), négligeant le plus souvent les réseaux de distribution (réhabilitation et extension).

Actuellement, du point de vue de la demande, la croissance des principaux centres urbains laisse présager une importante augmentation des besoins et la diversification des usages (domestiques, industriels, agricoles, touristiques, etc.). Compte tenu de la situation environnementale préoccupante de certaines villes en matière d'assainissement, de nouveaux procédés techniques coûteux de traitements des eaux vont devenir nécessaires. La couverture des besoins sur l'ensemble du territoire et la préservation de la qualité de l'eau impliquent donc pour l'avenir de lourds

¹² La SAUR s'est retirée en septembre 2003 suite à l'échec du projet de Ha Long. OTV-Vivendi continue de fonctionner (projets financés par la BAD dans les villes moyennes). La SAFEGE remet en question sa présence au Viêt-nam, malgré une solide réputation sur le terrain. La SADE présente à Da Nang se retire également car la Banque mondiale ne finance plus la suite du projet (le réseau primaire est installé alors que le réseau secondaire et l'installation d'une nouvelle station restent inachevés). La Lyonnaise des Eaux se retire également suite à l'échec du BOT.

investissements. La question de leur financement est non résolue ; si dans un passé récent les aides multilatérales et bilatérales ont permis de satisfaire les besoins en comblant une partie du retard, les crédits extérieurs ne sauraient suffire à financer les besoins futurs. De plus, la mobilisation de nouveaux financements multilatéraux passe conditionnellement par la réforme des compagnies des eaux et par l'instillation d'une dose significative d'initiative privée. Quelle que soit la solution de financement préconisée, la question de la tarification se pose et constitue la clé de voûte de la réforme et de sa viabilité.

Mais au-delà de ces aspects financiers et économiques, il apparaît que l'accès à l'eau et sa tarification sont des enjeux politiques stratégiques. Les comités populaires vont-ils accepter l'augmentation du prix de l'eau et céder devant les arguments financiers et comptables des compagnies des eaux ? Pour appuyer la réforme de l'AEP, les bailleurs de fonds internationaux vont-ils devoir imposer – à travers des conditions de financement plus pressantes – leur modèle au Viêt-nam, en faisant appel de façon croissante au secteur privé ? La demande va-t-elle se substituer aux besoins et représenter la nouvelle pierre angulaire de la « soutenabilité » de l'AEP ? La marchandisation de l'eau portée par les prescriptions internationales va-t-elle l'emporter sur une approche régulée et sociale de l'eau ? À moins que les autorités vietnamiennes étendent la logique marchande au secteur de l'AEP comme cela fut fait pour la santé et l'éducation qui ont été « socialisées » – comprenez en partie privatisées – ? Le Viêt-nam est clairement à la croisée des chemins pour l'avenir de sa politique de l'eau. Mais il faut aussi comprendre que ce ne sont pas deux modèles techniques de gestion de l'eau potable qui pré-existeraient et qui s'affronteraient depuis une décennie sans que, pour l'instant, l'un ou l'autre l'emporte. La situation est toute différente : si du côté des instances internationales, le panorama est limpide, les mots d'ordre bien établis et les outils bien rôdés, du côté vietnamien ; la problématique est toute autre : les autorités paraissent savoir exactement ce qu'elles ne souhaitent pas et même ce qu'elles honnissent. En revanche, le sentier de réforme de l'AEP n'est pas tracé. Si les fondements idéologiques de l'économie de marché à orientation socialiste sont immuables, les formes de gestion à promouvoir, le rythme de ces réformes, les abandons à consentir et les innovations à accepter sont en débat. Un vaste – et double – chantier est ouvert, non seulement sur la question de l'AEP mais aussi sur la réforme institutionnelle et politique – au sens premier – qui doit la border et la stimuler.

Depuis 1997, des expériences ont été menées à propos des modèles de gestion, tant en milieu urbain qu'en milieu rural. En la matière, le Sud semble être un laboratoire de choix puisque la presque totalité des nouvelles options envisageables s'y retrouvent, que ce soit sous forme de BOT à Hô Chi Minh Ville ou de privatisation d'un secteur (construction). Même si ces expériences sont limitées et peu diversifiées, elles représentent un ensemble de projets-pilotes que les autorités (MOC et gouvernement) observent de

près, en particulier dans leur composante « recouvrement des coûts » et « capacité de paiement » ou « consentement à payer » des usagers-consommateurs.

Les principales facettes du modèle vietnamien de gestion de l'eau potable

Si le débat international peut se subdiviser en deux principaux courants de pensées (d'une part, le courant libéral que représente la Banque mondiale et les grands groupes privés et d'autre part, le courant altermondialiste¹³), au Viêt-nam le débat s'articule autour de plusieurs questions sans pour autant adhérer totalement à l'un ou l'autre de ces courants. Y aurait-il un modèle spécifiquement vietnamien ? Même si le Viêt-nam est dans l'obligation de réformer ses compagnies des eaux et si les différentes formes de partenariat public-privé sont en cours d'exploration, il n'est pas sûr que le Viêt-nam en retiendra finalement le principe. Les essais de privatisation et les attentes que les BOT ont pu susciter semblent aujourd'hui implicitement désavoués.

Avancées et reculs ponctuent cette période de réforme. Quelle que soit l'option choisie par le gouvernement, de nombreuses questions restent ouvertes, montrant qu'au-delà des enjeux économiques, la question de l'eau demeure politiquement et socialement sensible. Les blocages actuels s'articulent autour de plusieurs éléments interdépendants : le statut et le niveau de décentralisation des compagnies des eaux, la tarification de l'eau et les modèles de gestion des compagnies des eaux.

Le statut des compagnies des eaux

Depuis 1995, la loi sur les entreprises vise aussi à réformer les firmes du secteur public. En 1998, les compagnies des eaux sont classées comme des unités économiques d'utilité publique qui doivent renoncer au subventionnement, en demeurant sous le contrôle des comités populaires. L'objectif à long terme est d'« *approvisionner la population en eau pour la production et la vie quotidienne tout en étant financièrement autonomes et en répondant à l'objectif d'utilité publique* ». La résolution du troisième Plenum du IX^e Congrès du parti communiste (2001) relatif à la « *poursuite de la politique suivie en vue de rénover, développer et améliorer l'efficacité des*

¹³ Qui en s'opposant aux privatisations ne dit rien de la nécessaire régulation d'un secteur public qu'il appelle de ses vœux.

entreprises étatiques » stipule que les compagnies des eaux ne sont plus à caractère d'utilité publique mais sont des compagnies commerciales.

Le changement de statut des entreprises d'utilité publique en entreprises commerciales tend à se généraliser et devient de plus en plus précis dans les textes de lois (voir la loi sur les entreprises publiques). Le monopole des compagnies des eaux est perçu comme un obstacle à la réforme du secteur. Or, l'ouverture à d'autres entreprises est encore délicate surtout dans les grandes villes. Les compagnies des eaux sont dans une situation de monopole dont elles ne doivent pas abuser. Pour cela, le gouvernement doit mettre en place un cadre législatif nécessaire pour préserver les intérêts des usagers. La réforme des compagnies des eaux ne peut cependant être effective qu'en augmentant leur degré d'autonomie vis-à-vis des comités populaires.

En 1990, la résolution 217 précise que la tarification de l'eau est décentralisée, du Comité gouvernemental des prix vers les comités populaires des provinces. Au même moment, les subventions étatiques ont diminué. Depuis lors, chaque comité populaire approuve, par délibération du Conseil du peuple, les tarifs fixés par la compagnie des eaux provinciale. Les rapports entre les autorités locales et les compagnies des eaux sont tendus et peuvent même être conflictuels. Le degré de dépendance des compagnies des eaux vis-à-vis des autorités locales est cependant tel que l'application des prix réels ne peut être effective. Une séparation nette des deux entités est indispensable. Actuellement, le pouvoir de décision dans le domaine des prix demeure du ressort du Conseil du peuple, organe législatif au niveau provincial. La circulaire 03 du MOC constitue actuellement une grille de tarification conseillée ; mais pour être appliquée par les compagnies des eaux, ces dernières doivent soumettre leur prix au comité populaire qui doit la faire approuver par le conseil populaire. Le niveau de décentralisation est ici un sérieux frein au développement du secteur. Alors que les prix de l'électricité, du pétrole et de la main-d'œuvre augmentent, celui de l'eau reste inchangé. Cette décentralisation a pour conséquence une inégalité des prix pratiqués dans des provinces limitrophes aux conditions naturelles équivalentes, créant des inégalités sociales. En effet, les études réalisées dans plusieurs villes traduisent de fortes inégalités entre prix de l'eau et revenu moyen de la population, les grandes villes telles que Hanoi et Hô Chi Minh Ville bénéficiant largement d'une eau subventionnée alors que les provinces du Nord par exemple paient le prix fort. Ces inégalités sont de plus en plus critiquées par les provinces défavorisées et créent de nouvelles sources de conflits.

La tarification de l'eau

Dans la plupart des pays développés, l'eau est considérée comme un bien économique incorporant les coûts de production, de distribution, de collecte et de traitement. En matière de distribution et d'accès à l'eau, un des principes de référence actuel affirme que « l'eau paie l'eau »¹⁴, c'est-à-dire que les usagers supportent à travers leur facture d'eau, l'essentiel des dépenses liées aux investissements et au fonctionnement des équipements en eau. Au Viêt-nam, la question de la tarification devient donc centrale et fait l'objet de débats stratégiques.

Un séminaire sur la question des prix de l'eau a été organisé en 2002 par l'Association des compagnies des eaux et d'assainissement (VWSAI). La problématique portait sur la question de l'autofinancement des compagnies des eaux et la fixation des prix. À travers des études de cas, il a été montré que la Compagnie des eaux de Hanoi doit désormais rembourser les emprunts contractés auprès de la Finlande, alors qu'elle ne parvient pas couvrir la totalité de ses charges (électricité, salaires...) sur ses ressources propres. La compagnie des eaux est donc toujours subventionnée par le Comité populaire de Hanoi. La proposition faite par la l'Association des compagnies des eaux et d'assainissement consiste à promouvoir l'autofinancement des compagnies des eaux et donc à doubler le prix de l'eau, pour assurer la rentabilité des entreprises. Or le Comité populaire de Hanoi et surtout le Conseil du peuple sont opposés à l'idée d'augmenter le prix de l'eau. Non seulement, la situation de Hanoi n'est pas unique mais il s'agit d'un problème général et maintenant récurrent au Viêt-nam.

Le problème de l'eau est différent de celui de l'électricité pour une raison institutionnelle. Dans ce dernier secteur, le ministère de l'Industrie décide des prix (en accord avec le gouvernement) alors que pour l'eau (approvisionnement et assainissement), ce sont les comités populaires des villes, sous couvert du Conseil du peuple, qui sont les décideurs. Le problème est donc de nature politique, lié à la politique sociale de l'eau. Il existe déjà une politique destinée aux invalides de guerre et aux héros de la nation. Pour des raisons électorales, les membres du Conseil du peuple ne veulent pas autoriser l'augmentation des prix de l'eau. La réforme de l'eau paraît donc bloquée à Hanoi car liée à des conflits d'intérêts idéologiques sur fond

¹⁴ Nous n'engagerons pas ici la réflexion sur le caractère extrêmement réducteur de ce mot d'ordre qui escamote totalement la péréquation qui préside à la définition des tranches de tarification, ou aux stratégies qui président aux investissements inter-sectoriels réalisés dans l'électricité, l'eau, l'assainissement ou la téléphonie mobile.

d'héritage collectiviste du mécanisme de subventions¹⁵ (tant au niveau de la population la plus défavorisée que des compagnie des eaux qui sont subventionnées).

Lorsqu'on évoque un tarif acceptable pour la population, il n'est pas précisé ce que cette notion recouvre. Et très souvent lors des débats sur la question de la tarification, la population n'est pas consultée. Or, les enquêtes effectuées dans les villes de Hanoi et Hai Phong montrent que la population est globalement prête à payer davantage pour obtenir un service d'approvisionnement en eau régulier et de bonne qualité. Le prix de l'eau n'apparaît pas comme une charge importante pour les foyers urbains même si la question se pose différemment en milieu rural. Globalement, la population est consciente que l'eau est subventionnée et sait qu'à terme, comme pour les autres services, le tarif de l'eau devra augmenter. Cependant, du côté de la demande, les exigences de la population conditionneront cette hausse annoncée des prix, c'est-à-dire qu'à un tarif plus élevé, la Compagnie des eaux – ou tout autre opérateur – devra faire correspondre un service de qualité.

La Banque asiatique de développement préconise un tarif qui serait inférieur à 3 % du revenu mensuel d'un foyer, or d'après les statistiques de 2002, le revenu mensuel urbain moyen serait de 1,3 million de dôngs alors que le prix de l'eau est de 2 100 dôngs par m³, soit 0,65 % du revenu mensuel moyen, ce qui atteste de la capacité (toute théorique) des foyers à payer le prix de l'eau. De plus, la part des dépenses en eau dans le revenu mensuel moyen par habitant est très disparate géographiquement : 0,8 % à Hanoi, 0,6 % à Hô Chi Minh Ville, 0,8 % à Da Nang, 0,5 % à Vung Tau contre 3,5 % à Ha Giang, 3,2 % à Cao Bang 1,5 % à Hung Yen et 2,1 % à Tiên Giang. La décentralisation de la politique de l'eau et en particulier de la tarification conduit à des inégalités socio-spatiales majeures favorisant les grandes villes où les niveaux de vie sont les plus élevés.

Par ailleurs, une autre critique est émise par les compagnies des eaux concernant la subvention du prix de l'eau : en effet, la politique sociale de l'eau vise les catégories défavorisées en considérant un volume minimum consommé de 16 m³ par mois (135 litres par jour). Or, selon les rapports de la Banque mondiale, la consommation minimum peut être fixée à 8 m³ (50 à 60 litres par jour), ce qui signifie qu'une très large partie de la population est

¹⁵ Malgré les efforts réalisés pour améliorer la qualité du réseau, les pertes ne décroissent pas ; elles ont au contraire tendance à augmenter. Il semble donc que le problème des fuites soit véritablement lié au problème de gestion de la Compagnie des eaux de Hanoi. Deux hypothèses sont avancées : 1) soit le niveau de pertes financières augmente, lié à un captage croissant de la part des salariés de l'entreprise, 2) soit les arrangements entre foyers et employés augmentent (forfait) alors que la consommation est croissante. Ainsi, le taux de pertes ne constitue pas un élément sur lequel la Compagnie des eaux va être vigilante sachant que le comité populaire va « combler le trou » sous forme de subventions.

considérée comme pauvre alors qu'elle aurait les moyens de payer l'eau. Le critère de 16 m³ est donc abusif et contribue à subventionner le prix de l'eau.

Afin de compenser les pertes dues au faible prix de l'eau domestique, certaines provinces ont augmenté le prix de l'eau pour les autres catégories de tarification (industries et services notamment) de façon excessive (5 000 à 7 000 dôngs par m³), la conséquence immédiate a été la multiplication de nombreux forages privés. Le coût élevé du tarif industriel conduit donc les entreprises à forer elles-mêmes pour se donner accès à une eau bon marché, compliquant du même coup la gestion des ressources et le suivi de qualité des eaux souterraines.

À cette question de la tarification, s'ajoute le fait qu'une partie de la recette en eau n'est pas perçue à cause des fuites et d'un système de gestion inefficace. En effet, la permanence du forfait – observée parfois après la pose du compteur – et le manque de cohérence entre usagers et tarifs, conduit à des pertes financières importantes malgré les améliorations notoires des dix dernières années. À Hanoi, par exemple, très peu de services et commerces payent véritablement le tarif en vigueur. À l'inverse, malgré une nouvelle législation apparue en 2001 abaissant le prix réglé par les étrangers, certains d'entre eux sont toujours soumis à l'ancien tarif (6 500 dôngs par m³).

La question de la tarification est doublement cruciale à Hô Chi Minh Ville, d'une part parce que les besoins sont énormes et d'autre part parce que les échecs des différents projets BOT sont directement liés à la question du prix de l'eau¹⁶. La capitale économique semble être le reflet des tensions croisées entre un État qui maintient son choix de monopole du secteur de l'eau et le secteur privé qui aspire à une entrée dans le marché. Quels que soient les choix en matière de gestion, la question du tarif de l'eau reste donc entière.

Les modèles de gestion des compagnies des eaux

La tarification de l'eau dépend en partie du statut des compagnies des eaux. Si celles-ci deviennent à but commercial sans que les comités populaires acceptent les augmentations de tarif, la situation paraît sans issue. Si le tarif augmente et si les compagnies des eaux perdurent dans une logique de subventions sans viser la rentabilité et l'amélioration du service, à long terme le système ne sera pas viable. La question porte donc sur le choix du modèle de gestion à adopter. C'est la question essentielle que posent

¹⁶ Selon la proposition du Comité populaire de Hô Chi Minh Ville, le prix moyen de l'eau sur la période 2004-2013 sera de 4 200 dôngs/m³ au lieu de 2 500 actuellement. Le prix domestique augmentera de 1 700 à 2 800 dôngs/m³ (www.vnexpress.net).

différents acteurs de l'eau, sans qu'il y ait une réponse unique et simple. Et à l'évidence la question est autant technique que politique.

Le premier modèle fortement promu est celui de Hai Phong, c'est-à-dire la réforme interne de la compagnie des eaux avec l'appui d'investissements étrangers. La gestion décentralisée est possible du fait de l'existence de plusieurs réseaux sur le territoire urbain desservi. Cette piste montre l'efficacité du service et encourage l'amélioration du service public et, par voie de conséquence, la refonte des compagnies publiques. Cependant, ce modèle n'est pas applicable uniformément sur le territoire, notamment dans les grandes villes.

Actuellement, la croissance urbaine des deux grandes métropoles vietnamiennes nécessite de lourds investissements que l'État n'est pas en mesure de couvrir. Il s'agit pourtant de répondre à une demande croissante souvent localisée. Ainsi, les mini-réseaux se développent selon des modes de gestion variés (BOT, investisseur privé, projets urbains vietnamiens...) et constituent autant de voies à explorer.

Malgré les tentatives de privatisation de l'approvisionnement en eau à l'échelle des grandes villes sous forme de BOT, cette nouvelle tendance n'est pas la voie privilégiée, ou semble encore en discussion. Les formes de « partenariats public-public » (VINACONEX) paraissent avoir davantage l'assentiment du gouvernement. La question est de savoir si financièrement et surtout techniquement, le secteur public est en mesure de répondre aux besoins prévisibles. Paradoxalement, on observe que le secteur privé, à travers la « socialisation » de l'eau, est fortement encouragé en milieu rural, mais là encore sous la haute main des administrations (ONG étrangères, ou entreprises privées vietnamiennes). À terme, ces mini-réseaux, après avoir passé des contrats avec les compagnies des eaux provinciales, y seront rattachés, ayant permis ponctuellement et rapidement de pallier les besoins domestiques ou autres.

La « socialisation » de l'eau en milieu urbain est aujourd'hui d'actualité et si le gouvernement tire les leçons des expériences passées, il développe par ailleurs de nouvelles formules. Il laisse la porte ouverte à des dispositifs originaux, tentant de les adapter aux réalités plurielles du pays et à ses choix stratégiques et idéologiques.

Réflexions conclusives

Pour les grandes métropoles vietnamiennes, rappelons que les objectifs annoncés en matière de raccordement et consommation sont les suivants :

80 % en 2000 (150 l/j/h), 100 % en 2010 (160 l/j/h) et 100 % en 2020 (180 l/j/h) et que le nombre de projets d'AEP urbain correspond à un montant de 11 500 milliards de dongs dont les trois quarts provenant de fonds extérieurs.

Pour aller vers ces objectifs, la problématique vietnamienne de l'AEP reste centrée sur l'offre. Avec l'appui de la Banque mondiale et du gouvernement finlandais, une stratégie en deux phases a été promue. Une première étape (1990-2000) a consisté à renforcer la capacité institutionnelle et gestionnaire des compagnies des eaux, et à assurer la remise en état et la rénovation des réseaux urbains de distribution (en particulier dans les grandes villes : Hanoi, Hô Chi Minh Ville, Hai Phong¹⁷). La seconde étape vise à démultiplier l'offre en eau et son accroissement pour répondre à une demande en hausse.

De plus, la problématique de l'accès à l'eau pour les milieux populaires pauvres se pose bien entendu aussi à Hanoi comme dans la plupart des villes des Pays en Voie de Développement (PVD). Mais il importe de considérer les dynamiques macroéconomiques qui indiquent au Viêt-nam un recul de la pauvreté¹⁸ : objectif de 10 % de la population en dessous du seuil de pauvreté en 2005 avec un tassement important depuis une vingtaine d'années (40 % de pauvres en 1985). Dans une première phase (1993-1998), « *le principal facteur de réduction de la pauvreté a été la croissance économique liée à l'attribution de terres aux petits paysans, à la libéralisation et à la diversification agricoles* » (Centre National des Sciences Sociales et Humaines, 2002). Parallèlement, un tissu industriel en émergence, tiré par une croissance polarisée du Sud-Est asiatique et entraîné par la Chine, contribue à une croissance à nouveau élevée (pas loin d'être à deux chiffres). C'est une vaste dynamique d'inclusion urbaine qui est recherchée ; elle passe par une prolétarianisation et une segmentation hiérarchisée de la société urbaine. Mais du coup, le phénomène de marginalité socio-économique et d'exclusion urbaine n'a pas le caractère lancinant que l'on observe dans des pays en développement. Il est clair que le degré d'inclusion dans la division internationale du travail va laisser une empreinte forte y compris dans la physionomie des politiques sectorielles urbaines. On perçoit nettement que l'urgence de l'offre d'AEP au Viêt-nam tient à son basculement en quelques années dans la croissance économique et urbaine (institutionnellement depuis 1986 avec le *Doi Moi*, puis en pratique depuis le début des années 1990, ensuite avec un tassement en 1997, et depuis 2000, selon un rythme soutenu). Au Viêt-nam, ce serait plutôt l'offre qui tarderait à s'aligner sur la dynamique des besoins urbains en eau pour des raisons d'investissements et de

¹⁷ 53 capitales provinciales sont concernées par l'objectif d'un taux de raccordement urbain de 70 à 80 %. Le coût estimé est de 750 millions de US\$.

¹⁸ « *L'analyse des données régionales des années 1993-1998, révèle par exemple que l'accroissement des revenus du cinquième le plus pauvre de la population a été nettement plus fort que celui des deux cinquièmes les plus riches* (Basilacan, Pernia & Estrada, 2003) », cité par Jacquet & Charnoz (2003).

financements. Le déficit du budget national vietnamien (solde négatif de 3 %) et une inflation maîtrisée limitent fortement la capacité de subventionnement de l'État. De plus, l'épargne nationale bien que croissante reste insuffisante pour couvrir les besoins d'infrastructures des services collectifs. Les finances publiques nationales n'étant plus disponibles, d'autres ressources devront être mobilisées. Le Viêt-nam n'est donc pas très éloigné des débats qui ont été engagés partout dans les années 1990 autour de la subsidiarité, de la privatisation, d'une gouvernance moins directement dépendante du pouvoir politique. Le recours aux partenariats publics-privés qui a été retenu dans bon nombre de contextes urbains (Casablanca, Rabat, Buenos Aires, etc.) semble être aussi la voie dans laquelle va s'engager le Viêt-nam, mais en indiquant aussitôt que, dans le domaine stratégique de l'AEP, le Viêt-nam cherche à forger sa propre doctrine : si le Viêt-nam n'a pas échappé depuis le *Doi Moi* à la vague libérale et aux mots d'ordre internationaux, c'est sur un mode très spécifique : l'État central recourt effectivement au marché et à l'ouverture internationale mais en les domestiquant étroitement. Il élabore ses propres solutions sur la base des « essais et erreurs ». La formule des *Build Operate Transfert* a eu son heure de gloire dans le sillage du mythe de la transition qui laissait croire au cours de la décennie 1990 que les opérateurs privés viendraient à bout de la question du financement du développement des pays en développement. L'aide publique au développement allait laisser place aux flux d'investissements directs étrangers.

Mais la crise asiatique de 1997, des actionnaires très sensibles à la notation du « risque-pays », la révision déchirante que les firmes multinationales ont opéré vis-à-vis des pays en développement¹⁹, et le basculement de « BOT commercialement garantis par l'État » à des « BOT non commercialement garantis » (Jacquet & Charnoz, 2003, p. 12)²⁰ ont notablement atténué le succès de ces dispositifs en tant que panacée du financement des infrastructures urbaines. Cette situation remet maintenant au jour la voie des partenariats publics-privés mais sur un mode original puisqu'il ne s'agit pas de s'en remettre aux opérateurs internationaux. À cet égard, un détour par le grand voisin chinois peut être édifiant ; on peut lire avec profit la coupure de presse suivante qui restitue de façon crue les orientations suivies par la Chine à propos de la téléphonie mobile : « *Pas question pour l'État, toujours soucieux de préférence nationale, de laisser les grands acteurs mondiaux s'accaparer le gâteau. Cette option nationaliste joue clairement pour les opérateurs ; les étrangers sont indésirables si ce n'est pour prendre des parts (très minoritaires) dans le cadre des accords de l'Organisation mondiale du commerce. Pékin encourage la concurrence mais exclusivement entre entités publiques. Deux opérateurs détiennent des licences de téléphonie mobile, China Mobil et China Unicom. [...] Chez les équipementiers, le paysage est moins figé mais l'État reste un acteur*

¹⁹ En préférant les pays nettement émergents ou, mieux encore, les pays est-européens.

²⁰ Il s'agit d'un nouveau partage du risque à établir entre l'État et les opérateurs, par exemple à propos du prix des *inputs*.

volontariste de politique industrielle, que les groupes soient publics ou privés. Le gouvernement a encouragé les conglomérats d'électronique locaux à nouer des coopérations tous azimuts avec des étrangers afin d'acquérir rapidement un savoir-faire technologique »²¹.

La messe est dite : il y aura bien du PPP en Asie du Sud-Est mais sur un mode notoirement différent de celui qu'ont eu l'habitude de pratiquer jusqu'ici les opérateurs même au niveau international.

Les compagnies des eaux auraient dans leur périmètre d'intervention actuel à leur charge la réhabilitation des réseaux anciens, la réduction des fuites, la suppression des bornes-fontaines (début 1990) et le passage de la facturation forfaitaire au compteur individuel.

Les extensions de réseaux peuvent prendre différentes formes : prises en charge par le promoteur et répercutées aux nouveaux propriétaires individuels par le coût du raccordement, intervention de privés vietnamiens et intervention de grands groupes vietnamiens.

En conséquence, les hypothèses suivantes peuvent être formulées à propos de l'évolution institutionnelle vietnamienne en matière d'AEP :

- Les compagnies des eaux publiques et leur personnel sont maintenus pour des raisons historiques mais ne seront pas les opérateurs des extensions urbaines. Ce symbole de l'économie collectiviste est ménagé. Compte tenu aussi des enjeux électoraux locaux (comités populaires provinciaux) qui se nouent autour de l'eau, il semble difficile de précipiter le rythme de cette réforme.
- Les nouveaux investissements en matière de distribution et d'épuration sont directement ou indirectement répercutés sur le client et, en particulier, vers les classes moyennes.
- Le choix de l'opérateur pourrait se porter vers des investisseurs vietnamiens, c'est du moins ce qui semble ressortir des expériences d'implication du privé. Cependant l'hypothèse la plus probable est celle de l'entrée en lice de grands groupes technico-financiers vietnamiens de droit public relevant du capitalisme d'État et déjà actifs par exemple dans le domaine de la construction (VINACONEX). On est là sur un modèle de type coréen (Chaebol).

Mais la question est moins celle de leur assise financière et de leur compétence gestionnaire que de leur capacité à maîtriser les techniques spécifiques du secteur de l'eau. Si cette stratégie d'une exclusivité d'abord vietnamienne puis très probablement à travers un capitalisme d'État se vérifiait dans le domaine des nouvelles capacités de production et distribution

²¹ Le gouvernement chinois veut favoriser l'émergence de champions nationaux, Frédéric Bobin, Le Monde, mardi 30 décembre 2003, p. 14.

de l'eau, il supposerait une véritable appropriation du savoir-faire technique. Or, le secteur des opérateurs privés étrangers (Ondeo, Veolia, SAUR) n'est peut-être plus disposé à attendre davantage une improbable dérégulation du secteur, il pourra préférer se tourner vers des pays plus sûrs (pays de l'Europe centrale et orientale) ou aux règles du jeu plus lisibles. Il se lassera peut-être de ce jeu de dupe qu'a produit le mythe de la transition, permettant au Viêt-nam de mobiliser de façon expérimentale pendant dix ans ressources et savoir-faire.

De plus, les compagnies des eaux et les compagnies d'assainissement ne seront plus en mesure, sous peu, de faire face aux besoins considérables qu'imposent la croissance urbaine et les évidentes contraintes environnementales en termes de traitement des eaux usées. Mais si cette volonté de construire dans le secteur de l'AEP un véritable secteur vietnamien et public (quoique concurrentiel) s'appliquait de façon prématurée, il se pourrait que le niveau de compétence et d'expérience de ces firmes d'État soit encore insuffisant. Les services que rendraient ces nouveaux dispositifs institutionnels et techniques, seraient alors notoirement insuffisants par rapport à des besoins urbains croissants considérables en eau et en assainissement.

Si l'on perçoit qu'un fort sentiment, à la fois d'indépendance et de fierté nationale, inspire cette stratégie, elle est aussi une véritable course contre la montre entre d'une part, des besoins urbains en eau et assainissement, calés aujourd'hui sur des standards internationaux (en volume sinon en qualité) et d'autre part, la constitution correspondante de capacités nationales institutionnelles, financières et technologiques en matière d'AEP.

La question lancinante qui resterait à élucider serait la spécificité éventuelle de ce secteur de l'eau. Cette logique d'indépendance nationale et de développement se vérifie-t-elle dans tous les services urbains collectifs ? Ne correspond-elle pas à un héritage idéologique encore prégnant mais porté par une génération qui quittera les affaires dans une dizaine d'années ? Et si cette course entre croissance des besoins et construction de dispositifs strictement nationaux se révélait inégale, quelle alternative deviendrait souhaitable ou nécessaire ?

Au final, il apparaît que le débat posé en termes de privé ou de public est en train d'être dépassé dans les pays en développement. Après la dérive généralisée²² des régies municipales, après le triomphe annoncé du marché, on est entré depuis quelques années déjà dans une nouvelle étape puisque l'orientation n'est plus seulement celle du choix entre privé ou public mais elle s'est élargie au binôme privé et public. Cependant considérer ces

²² Faible productivité, subventionnement opaque, emploi en sur-effectifs, pertes en eau et en recettes structurellement élevées, services médiocres et inadaptés face à l'urbanisation.

dispositifs comme la panacée serait hâtif. En effet, quelle que soit la combinaison partenariale, la situation d'exclusivité de l'opérateur le met en situation de monopole sur un territoire urbain. La question est moins celle du dispositif et de son statut privé ou public, que celle de sa régulation destinée à éviter ou à empêcher des situations de monopolisation.

Le Viêt-nam entend jouer largement de la concurrence entre acteurs avec une régulation qui reste solidement aux mains de l'État, ce qui n'exclut pas la recherche d'un compromis entre les multiples variables qui se nouent autour de l'AEP. Le Viêt-nam offre un exemple saisissant de créativité autour des perspectives ouvertes par les PPP.

Références

- ADETEF, 2003, La réforme des entreprises publiques au Vietnam. 10 p. (note).
- Association des Eaux et d'Assainissement du Vietnam, 2000, Water supply and sanitation in provincial towns in Vietnam. Hanoi, 30-11 au 3-12 2000, 591 p. (Technical Papers).
- BASILACAN Arsenio M., PERNIA Ernesto M., ESTRADA Gemma Esther B., 2003, Economic Growth and Poverty Reduction in Vietnam, ERD Working paper n° 42 (june), Asian Development Bank.
- Centre National des Sciences Sociales et Humaines, 2002, Rapport sur le développement humain du Vietnam 2001, Le Doi Moi et le développement humain au Vietnam. Hanoi : Éditions Politiques Nationales, 149 p.
- FUKUYAMA Francis, 1994, La fin de l'histoire et le dernier homme. Paris : Flammarion (Champs).
- JACQUET Pierre, CHARNOZ Olivier, 2003, Infrastructures, croissance et réduction de la pauvreté. AFD, Article pour le Forum franco-vietnamien (6-13 septembre 2003), 20 p.
- JICA, 1997, The study on Hanoi water supply systems in 1997. Final Report. 29 p.
- Maison du Droit Vietnamo-Française, 1997, Colloque franco-vietnamien sur les grands projets d'infrastructures. Actes juridiques et économiques et financiers, Hanoi 19/20/21 mai 1997. Paris : Hachette, Lagardère SCA, 262 p.
- Ministère de la Construction, 1998, Orientations de développement du système d'approvisionnement en eau en milieu urbain jusqu'en 2020. Hanoi, 81 p.

- Ministère de la Construction, 1999, Orientations d'aménagement global du développement urbain au Vietnam jusqu'en 2020 (selon la décision gouvernementale n° 10/1998/QĐ-TTg du 23/01/1998). Hanoi, 84 p.
- Ministère de la Construction, 1999, Orientations d'aménagement global du développement urbain au Vietnam jusqu'en 2020. Hanoi, 110 p.
- Ministère de la Construction, 2001, Hoi nghi cap nuoc do thi toan quoc lan thu IV (IV^e Séminaire sur l'approvisionnement en eau en ville). Hanoi, 136 p.
- Ministère de la Construction, 2003, Projet d'approvisionnement en eau en milieu urbain au Viêt Nam (P073763). Étude de préféabilité. Hanoi : Black & Veatch International et VIWASE, 122 p. + annexes.
- Ministry of Agriculture and Rural Development, 1999, National workshop on capacity building for water resources management in Vietnam, Water Resources Consulting Services. Asian Development Bank.
- Ministry of Construction, Ministry of Agriculture and rural Development, 2000, National Rural Clean Water Supply and Sanitation Strategy up to Year 2020. Hanoi, 83 p.
- NGUYỄN An Lich, DUONG Duc Tin, 1994, Public health and gender impacts of Hanoi water supply system. Hanoi: Hanoi University environmental and sociological study, 106 p.
- POLLARD Richard, HOANG Thi Hoa, 2001, Global small towns water and sanitation initiative. Comparative study of water supply and sanitation services management models in small towns of developing countries, Vietnam Case study. Preliminary findings. ADCOM Consulting Company with Hydroconseil, 18 p.
- SAGEP-SOGREA, WMI, 2000, Projet d'amélioration de la gestion technique et commerciale du service des eaux de la ville de Hadông, province de Ha Tay. Analyse technique, économique et financière du projet. Étude de faisabilité. Protocole franco-vietnamien. 88 p.
- VAN DEN BERG Caroline, 2002, Viet Nam evolving management models for small towns water supply in a transitional economy. Water and Sanitation Program. ADCOM, 28 p.
- VIÊN Qui Hoạch Đô Thị-Nông Thôn (Chủ biên), Đặng Xuân Đường, dưới sự hướng dẫn của Tô Thị Minh Thông, hợp tác với Gubry Patrick, Huguet Jerrold W., 1996, Dân số và môi trường ở đô thị Thành phố Hà Nội. Hà Nội : Nhà Xuất Bản Chính Trị Quốc Gia, 110 tr. (Dự án VIE/93/P02).
Nouv. réf. : National Institute for Urban and Rural Planning (NIURP) (ed.), Dang Xuan Duong, under the dir. of To Thi Minh Thong, in coll. with GUBRY Patrick, HUGUET Jerrold W., 1996, Population and urban living environment in Hanoi city. Hanoi: The National Political Publishing House, 77 p. (VIE/93/P02 project).

The World Bank, BAD, FAO, UNDP, 1996, Viet Nam water resources sector review. May 1996, 150 p.

The World Bank, 2002, Benchmarking, urban water supply, socialist Republic of Vietnam. East Asia Urban Development Sector Unit, Vietnam, April 2002, 19 p.

The World Bank, Institute for Urban Studies, 2002, Role of community in management and operation for water supply and sanitation projects of districts, small towns and rural residential areas in Vietnam. Hanoi.

UNDP, 1999, Human Development Report 1999. New York: UNDP and Oxford University Press, 172 p.

UNDP, 2003, Human Development Report 2003. New York: UNDP and Oxford University Press, 292 p.

L'évaluation des projets d'aide publique au développement à la lumière des formes de partenariats : de Hô Chi Minh Ville à Hanoi¹

*Laurence NGUYÊN
NGUYÊN Duc Nhuân
NGUYÊN Trong Nam Trân*

Le développement des projets d'Aide Publique au Développement (APD) est un des puissants moteurs du développement urbain dans les grandes villes vietnamiennes. En effet, depuis la crise asiatique, les investisseurs privés tendent à se désengager des investissements à long terme, notamment des projets d'infrastructure urbaine non rentables à court terme. À titre d'exemple, les APD peuvent être des projets à très grande échelle comme des autoroutes urbaines ou des projets d'adduction d'eau et

¹ L'équipe responsable de cette recherche a réuni le laboratoire Théorie des mutations urbaines (Laurence Nguyễn, co-responsable scientifique) et le laboratoire Société en développement dans l'espace et dans le temps (Nguyễn Duc Nhuân, co-responsable scientifique, et Nguyễn Trong Nam Trân). Les équipes partenaires sont à Hô Chi Minh Ville, l'Institut de Recherche Économique de Hô Chi Minh Ville (IER) (Du Phuoc Tân et Lê Van Thanh) et le bureau des aides au développement (ODAP) (Tôn Nu Quỳnh Trân) ; à Hanoi, l'Institut hanoien d'études socio-économiques pour le développement (HISEDs) (Tô Xuân Dân et Vu Quốc Bình).

d'assainissement. Ils engendrent des effets significatifs sur les structures spatiales mais aussi sur les logiques sociales et politiques.

Ces projets impliquent des acteurs divers allant des bailleurs internationaux aux coopérations bilatérales, en passant évidemment par les autorités nationales, les entreprises et enfin les habitants concernés et leurs groupements de défense plus ou moins formalisés. C'est la question de la conception, des objectifs et de l'évaluation de ces projets qui se trouve posée.

La recherche dont nous exposons ici les principaux résultats avait pour ambition d'apporter des éléments de réponse sur la question des délégations au sein de ces projets (décentralisation, participation des habitants, degré d'autonomie des acteurs vietnamiens par rapport au bailleur de fonds). Elle se proposait aussi d'identifier les formes de transfert associées à ces projets et leur validité (compétences, technologies). D'une façon générale on s'est interrogé sur l'efficacité des dispositifs d'aide au développement, l'identification et la mise à jour des blocages lors de la mise en œuvre des projets.

Le cadre d'analyse et la méthodologie employés relèvent de l'évaluation des politiques publiques et de la recherche-action, avec des enquêtes qualitatives auprès des principaux acteurs des projets retenus comme études de cas. Les entretiens s'adressent aux comités de gestion des projets (PMU), aux ménages concernés par le projet, au secteur économique et aux autorités locales (districts, arrondissements) et associations. Au total, plus d'une soixantaine d'entretiens qualitatifs ont été réalisées auprès des acteurs des projets.

Par ailleurs, la tenue d'un colloque de restitution de la recherche à l'Institut de recherche économique de Hô Chi Minh Ville a permis aux chercheurs et praticiens de confronter leurs démarches². La compréhension des relations entre « offre » et « demande » d'aide a alors permis d'ouvrir un espace de réflexion aux acteurs des projets APD.

Les entretiens ont permis d'évaluer l'impact des projets en termes de délégation et de transferts d'une part et d'autre part d'évaluer l'efficacité des projets eux-mêmes (tableau 1). Ainsi les objectifs généraux de la recherche ont été en partie réalisés avec la réponse à la question des divergences d'objectifs, de transferts et de délégations dans les projets.

² Colloque du 16 décembre 2003 organisé dans le cadre de cette recherche à l'IER et ayant pour intitulé *"The role of ODA projects in the development of two big cities in Vietnam: Realities and prospects"*.

Tableau 1. Panorama des entretiens réalisés

Catégories d'acteurs	Thèmes des entretiens
Membres du PMU (<i>Project Management Unit</i>)	Les méthodes Le système d'expertise Le degré de participation des habitants Les transferts (compétences techniques)
Les services de la ville Les autorités locales (districts, arrondissements) Les entreprises, les associations	Le degré d'implication dans le projet L'évaluation du projet La participation de la population
Les familles touchées par les projets	Le mode de consultation, Les conséquences du projet L'évaluation du projet

Le poids des APD dans le développement urbain vietnamien

La croissance urbaine est un défi pour le Viêt-nam et ce défi ne fait que commencer. Le Viêt-nam présente une situation d'exception avec un rythme de croissance économique de 6 à 7 % par an, une bonne croissance industrielle et une forte vitalité des entreprises privées. Or les trois quarts de sa population vivent encore à la campagne, ce qui augure une révolution urbaine future.

Selon les prévisions officielles, la population vietnamienne totale va passer de 78 millions en 2000 à 103 millions en 2020 avec un taux de croissance ralenti de 1,2 %, mais la population des villes fera plus que doubler, passant de 18 millions en 2000 à 46 millions en 2020, avec une croissance urbaine moyenne de 5 %. Dans ce cas, la métropole de Hô Chi Minh Ville pourrait atteindre les 20 millions d'habitants et celle de Hanoi 9 à 10 millions. Il est estimé que tous les trois ans Hô Chi Minh Ville gagnera un million d'habitants. Ces projections sont faites en référence aux pays ayant connu un développement analogue à celui du Viêt-nam. La tendance du développement des grandes villes est irréversible et crée des besoins considérables : la superficie des terrains urbanisés devrait être multipliée par 7,5 (de 60 000 ha en 2000 à 450 000 ha en 2020), la voirie devrait occuper 20 à 30 % des terrains urbanisés contre 10 % actuellement, l'approvisionnement en eau potable de tous les foyers urbains contre seulement 45 % aujourd'hui, le traitement des eaux usées et des déchets solides, la construction de 700 millions de m² de logements, la construction d'établissements scolaires et sanitaires...

Dans l'ensemble du Viêt-nam, les projets APD ont aidé à créer récemment des équipements de base pour d'importants secteurs économiques et sociaux du pays : dans le secteur des transports et communications (routes, ports, ponts...) ; dans le secteur énergétique (les centrales thermiques et hydroélectriques, les lignes de haute-tension, les réseaux de distribution) ; dans le secteur agricole (les digues, les stations de pompage...) ; dans le secteur maritime (les ports de pêche) ; dans le secteur de l'environnement (les systèmes de drainage, d'assainissement et de distribution d'eau) ; dans le domaine de la formation (développement de l'enseignement primaire universel, de l'enseignement secondaire, des études universitaires et de la formation professionnelle) ; dans le domaine sanitaire (les établissements hospitaliers...). Les projets de construction d'infrastructures occupent une place de plus en plus prioritaire dans les différentes formes d'aide publique. D'autre part le pourcentage des projets d'APD, sous forme de prêts commerciaux à taux préférentiels, ont tendance à augmenter par rapport aux projets d'APD humanitaires.

Jusqu'au début de 2002, la ville de Hanoi a accueilli 54 projets APD avec un montant d'aide de 624 millions de US\$, dont 36 projets sous forme de dons d'un montant de 172 millions de US\$ soit 23 %, et 12 projets sous forme de prêts d'une valeur de 452 millions de US\$, soit 73 % du total. S'y ajoutent 5 projets d'assistance technique à l'élaboration des schémas généraux en matière de circulation urbaine, de distribution d'eau, d'assainissement, de protection de l'environnement, d'industrialisation.

Les crédits d'APD sont concentrés prioritairement dans le développement des infrastructures avec un montant de 227 millions de US\$, soit 36,4 % du total ; dans les projets d'assainissement et de fourniture d'eau avec 177 millions de US\$, soit 28,4 % du total ; dans le secteur environnemental avec 41 millions de US\$, soit 6,6 %. Le reste est utilisé dans d'autres secteurs. 90 % des crédits engagés viennent des aides bilatérales et 10 % des bailleurs multilatéraux. Le Japon est le plus grand bailleur d'APD à Hanoi avec un montant de 377 millions de US\$, soit 82 % du total.

Les crédits des APD sont devenus une source importante de capitaux accélérant le développement économique et social de Hanoi, particulièrement dans le développement des infrastructures urbaines. Les projets APD ont obtenu des résultats décisifs dans des secteurs comme celui de l'assainissement et de la fourniture d'eau, dans la formation à la gestion et à l'administration urbaines. Quant aux récents projets APD dans les infrastructures de transports urbains, il convient d'attendre leur démarrage complet pour estimer leurs contributions dans l'amélioration des réseaux de circulation et des paysages urbains.

En ce qui concerne les APD à Hô Chi Minh Ville, en 2004, on recense 15 projets d'infrastructures d'un montant total cumulé supérieur à 2 milliards de dollars.

**Tableau 2. Distribution sectorielle des projets APD
à Hô Chi Minh Ville (1991-2002)**

Secteur	Montant (millions de dollars)	%
Transport urbain	455,70	44,7
Assainissement (évacuation des eaux usées)	362,74	35,6
Environnement	93,91	9,2
Adduction d'eau	87,25	8,6
Santé et éducation	9,10	0,9
Gestion et formation	5,24	0,5
Emploi	4,90	0,5
Production	1,07	0,1
Total	1 019,91	100,0

Source : statistiques du service du Plan VKT-2002.

Ces cinq dernières années, on peut remarquer une diversification des projets APD et des objectifs (tableau 2). Parmi les projets ayant débuté en 1993, on note une majorité de projets liés aux transports urbains, à l'assainissement et à l'adduction d'eau, comme celui de l'autoroute est-ouest, et à l'assainissement, comme le projet du Nhiêu Lộc-Thị Nghè.

1) *Le transport urbain* occupe la plus grande part : environ 456 millions de US\$ soit 44,7 % du total. Ce secteur est en première position en raison du projet d'autoroute est-ouest, financé par JBIC, dont le coût est très important. Ainsi les transports urbains devancent les projets d'adduction d'eau et d'environnement. Ce secteur inclut le projet d'assistance technique permettant de renforcer les compétences dans la gestion des transports urbains. Ce projet, financé par la Banque mondiale avec un capital de 12 millions de dollars, est un des plus grands projets de ces dernières années. Dans le secteur du transport urbain, la JBIC et la Banque mondiale sont les plus grands bailleurs de fonds.

2) *L'assainissement* est classé au 2^e rang de la liste avec un montant de 363 millions de US\$ et occupe 35,6 % du montant total des APD. Parmi les projets d'assainissement, nous devons mentionner le projet financé par JBIC à hauteur de 188 millions de dollars et un autre projet destiné à réhabiliter le système d'évacuation des eaux usées de la ville d'un montant total de 166 millions de dollars. Ce sont les deux projets les plus importants de ces trois dernières années. Ces deux projets financés par JBIC et la Banque mondiale placent au deuxième rang le secteur de l'assainissement.

3) *L'environnement* est classé au 3^e rang de la liste avec un montant d'environ 94 millions de US\$ et une part de 9,2 % du total des APD. Parmi les projets d'environnement, on peut remarquer celui financé par la Banque asiatique du développement à hauteur de 71,8 millions de dollars.

4) *L'adduction d'eau* était la branche la plus importante au cours de la période de 1991-2000. Cependant, elle passe au 4^e rang avec la Banque asiatique de développement comme principal garant d'un projet d'adduction d'eau d'un montant de 55 millions de dollars.

Les autres branches : santé et éducation, gestion urbaine, emploi et production occupent 1 % du capital total.

Les trois plus gros bailleurs de fonds sont le Japon, la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement. Leurs projets concernent essentiellement :

- l'amélioration de la circulation ;
- les interventions sur le système hydraulique ;
- le réseau électrique.

La France, loin derrière le Japon, apporte une aide importante ; on peut citer :

- à Hanoi : l'étude pour un projet de tramway et l'Institut des Métiers de la Ville (IMV) ;
- à Hô Chi Minh Ville : l'élaboration d'un projet de tramway.

Depuis douze ans, 4 millions d'euros ont déjà été engagés. Concernant l'Agence française de développement, c'est au Viêt-nam, qu'elle a signé le plus de promesses d'actions. Les engagements se montent à plusieurs centaines de millions d'euros. En ce qui concerne l'utilisation de l'aide au développement, il faut souligner que sur les 800 millions d'euros proposés, seuls 450 millions seront utilisés. Il existe un problème d'efficacité administrative qu'il ne faut pas négliger.

Les projets étudiés

Les projets choisis comme études de cas sont en cours de réalisation. Leur évaluation s'est avérée un peu prématurée, mais les acteurs des projets ont pu être rencontrés, ce qui est rarement le cas car une fois les projets achevés, les équipes sont alors dissoutes. Le point commun aux trois projets retenus à Hô Chi Minh-Ville pour l'évaluation est qu'ils reflètent une volonté des pouvoirs publics d'améliorer la qualité de vie dans l'environnement urbain.

Ainsi, les deux programmes d'assainissement des canaux, celui de Tân Hoa-Lo Gôm et celui de Nhiêu Lộc-Thi Nghe ont pour objectifs principaux la résorption de l'habitat précaire et l'évacuation des eaux usées. Ce dernier

projet a été choisi comme terrain d'analyse du fait que la réalisation de la première tranche de travaux a été complètement achevée, d'où une base de comparaison appréciable dans les évaluations.

Le programme de l'autoroute est-ouest avec une longueur de 22 km, établi avec l'aide japonaise et financé par un emprunt auprès de la Banque Japonaise de Coopération Internationale (JBIC), a pour but de connecter l'agglomération au réseau autoroutier national et international (le trans-asiatique en construction), ainsi que l'amélioration des réseaux de circulation interne, routière et piétonne, de la ville. Le prolongement et l'élargissement des voies existantes pour véhicules à moteur (jusqu'à six voies) et la construction de nouveaux tronçons routiers, de ponts, d'un tunnel (celui de Thu Thiêm) sous la rivière de Saigon (d'une longueur totale de 1,970 km) font partie d'un ensemble de projets de transport urbains représentant près de la moitié du montant total des aides financières extérieures (environ 460 millions de dollars), devançant ceux de l'assainissement (363 millions) et de l'amélioration environnementale (94 millions de dollars).

Ce vaste programme va bouleverser la stabilité à la fois des foyers d'habitation, des administrations, des lieux de marchés et des entreprises de technologies d'infrastructure. Sont ainsi concernés 6 985 ménages répartis dans plusieurs arrondissements (1^{er}, 2^e, 3^e, 5^e, 6^e et 8^e) et 574 ménages dans le district de Binh Chanh. Par ailleurs, 278 bureaux administratifs et deux marchés principaux (celui du pont Ông Lanh et celui de Ca Khô) doivent être déplacés.

Pour Hanoi, les deux projets, étudiés par l'Institut d'études socio-économiques pour le développement, sont associés à l'aide du Japon.

D'une part, le programme d'aide japonaise (53 % du coût total) concerne l'amélioration de la circulation routière de la ville par la construction d'un échangeur dans le but de supprimer le bouchon du carrefour de Vong (Nga Tu Vong). Une première tranche est en cours d'achèvement avec la mise en place d'un pont routier (ou « toboggan »). La deuxième tranche prévoit le creusement d'un tunnel pour la circulation piétonne. Ce projet nécessite la démolition d'habitations et de commerces riverains (215 foyers concernés), donc des problèmes socio-économiques à résoudre.

D'autre part, le deuxième projet, sur aide japonaise, concerne l'évacuation des eaux pluviales et polluées de la ville de Hanoi, financé par la JBIC à hauteur de 80 % des investissements (soit 200 millions de US\$). Il a démarré en juin 1993 pour les études préliminaires et sa réalisation a commencé en 1996. Il devait s'achever en décembre 2003.

L'objectif principal est de résoudre le problème des inondations provoquées par les pluies annuelles à raison de 170 mm en 2 jours dans un

cercle de 77,5 km², comprenant sept arrondissements urbains et une partie des districts de Tu Liêm et de Thanh Tri. Étant donné que cet énorme chantier intéresse les quatre rivières se déversant dans le Fleuve Rouge : Tô Lich, Kim Nguu, Lu et Set, le programme inclut également l'assainissement des îlots traversés dans le parcours, la démolition de l'habitat insalubre, ainsi que l'élargissement des voies de berge.

Avant de présenter les résultats et de tirer les enseignements des évaluations de ces projets, il n'est pas inutile de rappeler ici les difficultés rencontrées au Viêt-nam dans l'utilisation des capitaux dégagés pour les projets d'ADP.

Limites et difficultés dans l'utilisation des capitaux des APD

À côté des premiers succès obtenus, les processus d'obtention et d'utilisation des capitaux des APD au Viêt-nam rencontrent encore des difficultés. On présente ici les principales d'entre elles sur lesquelles les partenaires s'accordent généralement.

Les phases de préparation et d'approbation des projets sont encore lentes

Les procédures d'examen et d'approbation sont différentes selon les bailleurs de fonds, ce qui exige beaucoup d'expérience et de personnel qualifié pour réaliser les projets. En conséquence, la transférabilité des savoir-faire des expertises étrangères est forcément limitée. Dans l'ensemble il manque d'initiative dans la collecte des données utiles à l'élaboration des projets. Par manque d'informations sur les probabilités d'approbation par les bailleurs de fonds, les demandeurs ne peuvent obtenir le financement des pré-études et études de faisabilité pour leurs projets ; ils risquent donc de ne pas répondre aux exigences des experts d'audit et rallongent ainsi l'étape de préparation des projets.

Les divergences dans les procédures et formalités selon les bailleurs de fonds

Ces divergences persistent depuis la phase de préparation jusqu'à celle de l'évaluation et de l'approbation, les procédures d'enchères des marchés

publics, d'expropriations, d'indemnisation et de relogement entraînent des obstacles et des retards dans la réalisation des programmes.

Divergences dans les conceptions des APD et lenteur des versements des fonds

Beaucoup d'organismes vietnamiens conçoivent les APD comme des aides financières et matérielles, devant leur laisser la liberté de choisir les techniques et moyens appropriés. De l'autre côté, les bailleurs de fonds valorisent les transferts des techniques, les informations et les expertises des pays donateurs. Dans beaucoup de projets ces transferts proposés sont considérés par certains partenaires locaux comme des surcoûts exorbitants sinon comme des gaspillages.

Les versements des fonds APD sont lents : le volume des versements des fonds APD exprime en quelque sorte les capacités de réception de l'économie du pays. Les retards dans les versements des crédits entraînent souvent des changements dans les objectifs de réalisation et dans des normes d'évaluation des programmes, réduisent les performances, limitent les capacités de remboursement et augmentent les dépassements des délais d'endettement. Les crédits des APD s'accumulent d'années en années, tandis que s'allonge le temps de préparation des projets et que se complexifient et divergent les procédures d'autorisations selon les bailleurs de fonds. Les conditions de réception et d'utilisation des APD dans le pays multiplient les obstacles et les difficultés, comme les procédures et formalités d'obtention, les mécanismes financiers, les apports de fonds propres, les mesures d'indemnisation des personnes expropriées, les procédures d'appels d'offres. Selon les observations des bailleurs de fonds, les procédures et les formalités actuelles (utilisation et procédures de versement des fonds ADP) pourraient être simplifiées.

Les obstacles liés à l'expropriation et l'indemnisation des populations concernées

La plus grande difficulté actuelle à surmonter réside dans les mesures d'expropriation et d'indemnisation dans les projets d'infrastructures ; celles-ci doivent être menées en concertation étroite entre les responsables des projets, les autorités territoriales des provinces, districts et communes et les services techniques centraux et locaux. Car dans la plupart des cas, il ne s'agit pas simplement de déplacer et d'indemniser les gens, mais surtout de les reloger.

Le manque et le retard des contributions financières locales allongent les délais de versement des fonds APD. Certes les contributions en capitaux de la partie vietnamienne figurent dans les rapports d'études de faisabilité et sont clairement consignées dans les contrats. Mais dans de nombreux cas il est statué également que les bailleurs de fonds n'autoriseront le déblocage des crédits correspondants qu'une fois seulement que la partie vietnamienne aura apporté en totalité sa contre-partie financière selon le plan prévu. Or plus les délais s'allongent, plus les coûts d'indemnisation et de relogement augmentent avec la spéculation foncière et immobilière.

Incohérence de la législation et des pratiques vietnamiennes

Cette incohérence concerne aussi les investissements et la coopération. Législation et pratiques, en de nombreux points, entrent en contradiction avec les conventions internationales et les articles des contrats signés. Dans ces cas, les investisseurs doivent demander en particulier l'avis et l'autorisation du gouvernement central pour chaque projet concret.

Dans de nombreux cas, la partie vietnamienne ne prête pas suffisamment attention à l'étude et à la connaissance des procédures de demande des crédits APD et des moyens de réalisation des projets financés. Elle est souvent embarrassée dans les procédures de paiement, par manque de documents comptables et de contenu nécessaire.

Après ces considérations d'ensemble, il convient d'aborder maintenant les thèmes centraux de la recherche et de présenter les résultats des enquêtes réalisées autour des projets étudiés.

Quelles délégations de pouvoir et quels transferts ?

On peut tenter de répondre à ces interrogations à partir des enquêtes réalisées pour les trois études de cas à Hô Chi Minh Ville : l'aménagement du canal Tân Hoa-Lo Gôm, la deuxième phase du projet Nhiêu Lộc-Thi Nghe, et l'autoroute est-ouest.

Présentation rapide des trois projets ADP étudiés à Hô Chi Minh Ville

L'aménagement du canal Tân Hoa-Lo Gôm (THLG)

Ce projet est financé par des dons bilatéraux du gouvernement belge (à hauteur de 65 %). Outre des objectifs environnementaux d'assainir et rendre navigables les canaux dont les rives ont été accaparées par l'habitat précaire au fil du temps, il vise également l'amélioration des conditions de vie et de travail des habitants. On remarque la participation de la population, qui selon le service municipal est exemplaire. Les habitants sont consultés dans les trois étapes du projet (expropriation, construction, mise en fonctionnement). Par ailleurs, on note l'intervention des bailleurs de fonds dans le processus d'expropriation. Toutefois les transferts de technologie apparaissent parfois inappropriés au contexte vietnamien.

L'autoroute est-ouest

Ce projet, financé à hauteur de 70 % par des prêts préférentiels de la JBIC, vise également la restauration et l'embellissement de certains canaux de la ville. Selon les résultats de l'enquête, on trouve peu de délégation de pouvoir et le déboursement du budget est très difficile du côté vietnamien. Sur le plan des retombées économiques, l'appel d'offres favorise largement les entreprises japonaises au niveau de la conception (*design*), de la maîtrise d'ouvrage et de l'expertise, laissant aux entreprises vietnamiennes la sous-traitance de la main-d'œuvre. Enfin, ce sont les bailleurs de fonds qui choisissent les nouvelles technologies pour la construction du tunnel.

Le projet d'assainissement du canal Nhiêu Lôc-Thi Nghe (NLTN)

Il est financé à hauteur de 80 % par des emprunts préférentiels de la Banque mondiale. Contrairement au projet précédent, la marge de choix dans les technologies est large ; on a ainsi pu utiliser de nouvelles technologies, notamment dans le creusement des égouts. Cependant certains scientifiques de la ville estiment que le projet ne permettra pas un traitement efficace des eaux usées. Malgré les efforts consentis dans le processus d'expropriation, d'indemnisation et de relogement, des difficultés et des contentieux persistent.

La délégation de pouvoirs et ses aléas

Dans les trois projets étudiés, du fait de l'importance des mesures d'expropriation et d'indemnisation contenues dans les projets, l'intervention des habitants est un fait inéluctable, mais on ne peut pas vraiment parler de délégation de pouvoir dans la réalisation des projets, ni de participation populaire.

En effet, sur le plan de l'organisation, le Comité populaire de la ville est souvent considéré par le gouvernement comme le bénéficiaire essentiel des APD. En aval, les membres du comité de gestion du projet sont désignés par le Comité populaire. Certaines fonctions clés (directeur, directeur adjoint, chef-comptable) font l'objet d'une désignation par le Comité populaire de la ville. Les services de la ville et les districts sont considérés comme égaux à ce conseil. Ils jouent seulement le rôle de membres consultatifs, et du coup leurs avis ont tendance à freiner le rythme des décisions.

Par exemple, à Hanoi, selon les observations fournies dans le rapport de l'Institut d'études socio-économiques pour le développement (HISEDS), les divergences apparaissent lors de la mise en œuvre du projet : les institutions bénéficiaires de la délégation sont pourtant bien identifiées dans les contrats d'origine mais quand les membres de ces institutions prennent leurs fonctions, les difficultés commencent.

En effet, le cadre juridique vietnamien est souvent strict mais (ou à cause de cela), dans la pratique, la désignation des responsables de projet, des gestionnaires, des représentants des ministères et des administrations nommés ou imposés, ainsi que l'organisation des relations entre les différents partenaires du projet, s'avèrent pleines d'embûches. La délégation de pouvoir ne laisse pas assez de liberté de manœuvre, ou bien elle permet à des membres ayant officiellement un rôle consultatif mais détenant un poste-clé, d'exercer un rôle de manipulation ou, tout au moins, de frein à la prise de décision. Ainsi, les règlements législatifs rigoureux et compliqués, les lenteurs bureaucratiques et l'imbrication des réseaux multiples concernés ont empêché le bon fonctionnement des délégations de pouvoir.

Quelques exemples sont donnés dans les rapports d'évaluation des programmes d'aménagement routier du carrefour de Vong et sur l'évacuation des eaux pluviales et usées de Hanoi.

Les départements des unités et des secteurs impliqués dans le projet n'ont pas voulu ou pas pu travailler en coordination étroite avec le comité de gestion du même projet (PMU). En effet, ce dernier doit coordonner son travail avec les services intéressés qui lui soumettent mensuellement les changements rencontrés et doit faire face périodiquement à ces difficultés.

Les gestionnaires du projet doivent garantir la qualité et le temps d'achèvement de la construction. Il leur est nécessaire d'avoir une équipe de spécialistes qu'ils puissent consulter sur les procédures, ce qui n'est pas toujours le cas, étant donné leur manque de formation. Il en résulte que la signature des contrats entre l'unité étrangère d'investissement et le gouvernement vietnamien ne peut être réglée rapidement.

Ainsi, les difficultés rencontrées dans les projets APD sont liées d'une part à la double tutelle des comités de gestion des projets : celle du Comité populaire de la ville et celle des services de la ville, et d'autre part à la rémunération inadéquate (trop basse) du personnel de ces comités de gestion de projet ; enfin au manque de professionnalisme de ces personnels³.

L'autonomie financière des comités de gestion des projets est également très restreinte, toute modification du budget étant difficilement acceptée. Par ailleurs, la partie vietnamienne est dépendante des bailleurs de fonds. Par exemple la Banque japonaise de coopération internationale (JBIC), dans le cas de l'autoroute impose son propre mode d'adjudication fermée, favorisant les entreprises japonaises. Ces problèmes posent la question des transferts au sein des projets APD.

Les transferts de savoir-faire et de technologies

La question des transferts rejoint celle des divergences dans les conceptions des APD : beaucoup d'organismes vietnamiens conçoivent les APD comme des aides financières et matérielles, tandis que les bailleurs de fonds valorisent les transferts de techniques, d'information et d'expertise-des firmes des pays donateurs. Dans beaucoup de projets, les transferts technologiques sont imposés aux partenaires locaux qui les jugent souvent inutiles et inadaptés.

Certains comités de gestion de projet affirment, certes, avoir acquis de nouvelles compétences, notamment en termes de gestion de projets, grâce aux experts étrangers. Certaines techniques transférées s'avèrent efficaces et applicables à d'autres projets. Pourtant, dans les projets APD, le transfert de technologie s'opère souvent dans de mauvaises conditions.

Les techniciens n'ont pas assez de liberté de manœuvre en raison des procédures et du cadre juridique souvent strict des APD. Les formalités administratives nuisent à la mise en œuvre des transferts. Les consultants vietnamiens doivent aussi être en mesure de recevoir les nouvelles technologies et de les transmettre : il leur faut parler anglais, par exemple, et être relativement jeunes pour que leurs nouveaux savoir-faire puissent être

³ Intervention de Du Phuoc Tân, chercheur à l'IER.

réexploités ultérieurement. Il faut une formation continue pour pouvoir établir un lien entre la pratique et la théorie, afin d'éviter le déphasage entre la formation et les besoins réels du marché.

À Hanoi, le développement de l'infrastructure joue un rôle important dans les deux projets d'aide de la Banque japonaise de coopération internationale (JBIC). La garantie de la qualité dans leur exécution est très présente. Le gouvernement a fait de grands efforts pour résoudre ce problème. Le système de contrat signé par les deux parties mentionne des innovations positives particulièrement bénéfiques pour le pays dont les besoins en main-d'œuvre qualifiée et en technologie avancée sont énormes.

Dans le cas du projet d'assainissement des rivières de la capitale, certaines méthodes sont appliquées pour la première fois au Viêt-nam. Elles comportent à la fois l'équipement pour le drainage par machine, l'équipement de haute capacité de la station de pompage et l'équipement pour le traitement des vidanges urbaines. La participation des experts étrangers est particulièrement nécessaire à toutes les phases du programme d'exécution : des mesures de puissance hydraulique et de calculs hydrographiques aux procédures techniques d'observation du plan général de drainage. Grâce à leur intervention, la capacité de flux du projet d'irrigation s'est améliorée, ainsi que la qualité de l'eau dans le bassin de retenue et la navigation sur le système fluvial.

De ce fait, les projets de construction, qu'ils soient de moyenne ou de grande envergure, doivent louer ou acheter les équipements de sociétés et rémunérer des spécialistes étrangers, comme c'est le cas pour les projets de Hanoi. C'est donc, en partie, pour combler ces lacunes que sont effectués les transferts de technologie et d'expertise à travers les programmes d'aide. Si ces transferts ont une utilité indéniable, les partenaires locaux contestent, en partie, la manière dont sont effectués les choix technologiques ainsi que les compétences fournies, le plus souvent imposés par le bailleur de fonds. La qualification des entrepreneurs de même que celle des sous-traitants employés par les projets sont également sujet à polémique.

Les procédures de choix, de révision et d'approbation des contrats, la surveillance de la qualité des constructions et de leur entretien, nécessitent la mise en œuvre de programmes de formation d'experts vietnamiens. Leur spécialisation en nouvelles technologies et en langue étrangère se pose avec urgence, ne serait-ce que pour prendre le relais coûteux des experts étrangers, améliorer la capacité de gestion nationale correspondant à la norme internationale. Dans le même sens, il faut pouvoir susciter l'établissement de sociétés qui fournissent des équipements de location et des consultants, pour augmenter la capacité du côté vietnamien dans les normes de construction et de consultation actuelles, c'est-à-dire en augmentant leur capacité technologique et d'expertise.

À cet égard, il faudrait augmenter la contribution de la ville et du gouvernement dans les projets comportant des APD et organiser des formations pour permettre une capitalisation et un véritable transfert de compétences et de technologie.

Évaluation de l'efficacité des projets et mise au jour des éléments de blocage

Le premier constat révélé par les entretiens qualitatifs menés auprès des comités de gestion des projets étudiés réside dans les difficultés qu'ils ont à gérer des contrats d'aide publique de grande envergure provenant de l'étranger, c'est-à-dire d'un nouveau type. En effet, on compte approximativement une cinquantaine de projets APD à Hô Chi Minh Ville depuis dix ans dont seulement une vingtaine à gros capitaux depuis ces dernières années, d'où une certaine inexpérience dans la connaissance et la manipulation des mécanismes de ces projets. Par ailleurs, les conditions de déblocage des crédits internationaux suivent des protocoles rigides. Les institutions auxquelles sont attribuées des délégations de pouvoir, tels les comités de gestion, ont des problèmes pour trouver du personnel qualifié capable de formuler les rapports d'étape exigés sur les réalisations prévues dans le projet contractuel et pour concrétiser les procédures de demande de crédits, par exemple.

Par ailleurs, nos partenaires ont insisté sur l'importance à accorder à la répartition réelle des charges d'investissement entre l'aide extérieure et la contribution vietnamienne en tant qu'indicateur de dépendance. C'est le cas du projet de l'autoroute est-ouest pour lequel en principe 85 % des fonds sont déboursés par un emprunt auprès de la JBIC et donc 15 % par les autorités vietnamiennes. De fait, ces derniers ont dû investir les premiers, avant le bailleur étranger, et bien davantage que les montants initiaux, c'est-à-dire en tout 30 % au lieu des 15 % prévus. Dans d'autres projets, le montant des expropriations est relativement élevé : parfois il est à hauteur de 50 % du montant du projet. En effet, l'allongement des coûts et le caractère social donc politique des travaux préliminaires à la mise en œuvre du projet, tels que les procédures de délogement et les indemnisations négociées et renégociées, ont augmenté considérablement les emprunts de la partie vietnamienne et, par conséquent, le montant des dettes. Pour les pouvoirs publics, il s'agit maintenant de trouver des fonds domestiques pour rembourser le partenaire extérieur.

Ainsi, les difficultés majeures tournent autour de problèmes de gestion financière des fonds à déboursier et à rembourser. Le volet libération des terrains, avec « délogement-indemnisation-relogement » reste la pierre d'achoppement de tous les projets du fait que le temps passé à adopter les

mesures d'expropriation, à mener les négociations d'indemnisation et à trouver les conditions et les lieux de relogement allonge d'autant les délais de versement des fonds extérieurs. Ces mesures nécessitent une concertation étroite entre les différents acteurs du projet, gestionnaires, autorités territoriales, populations concernées ainsi que services techniques centraux et locaux.

Cependant, dans certains programmes, les pouvoirs publics vietnamiens assurent, par leurs fonds propres, le coût total de ces procédures tout en conservant l'initiative des modalités d'expropriation et de compensation. C'est le cas du projet d'évacuation des eaux pluviales et usées de la ville de Hanoi mené avec le concours de l'aide japonaise dans lequel les autorités ont décidé et imposé ces modalités aux ménages concernés, sans laisser traîner les négociations, ce qui a permis un avancement du programme en conformité avec les délais impartis.

On constate, enfin, que les acteurs institutionnels vietnamiens considèrent très favorablement les aides financières et techniques extérieures, surtout quand celles-ci sont à la pointe du progrès, comme c'est le cas des projets évalués. Elles constituent un soutien indispensable au développement des infrastructures et à la rénovation urbaine que le budget étatique ne peut supporter seul. Néanmoins, ils se rendent compte que les bailleurs étrangers ouvrent par ce biais la voie à leurs capitaux privés. Aussi, doivent-ils prendre des initiatives pour garder la maîtrise dans l'utilisation de ces emprunts sans gaspillage. Dans le cas contraire, ils savent qu'ils risquent d'entraîner le pays dans une situation d'insolvabilité.

L'exemple du projet Tân Hoa-Lo Gôm⁴

Ce projet est particulier, car il est financé par des dons non remboursables. Ce type de financement demande des modalités de gestion différentes. C'est un projet de petite envergure. Il comporte deux objectifs :

- l'assainissement du canal ;
- la rénovation urbaine pour la population à faible revenu.

Un autre projet est envisagé pour l'ensemble du bassin avec d'autres types de financements. L'étude de faisabilité est achevée. Le projet entre dans sa deuxième phase, qui concerne son élargissement. Le comité de gestion du projet (PMU) a été créé en 1998, la première phase s'est déroulée jusqu'en 2001. La deuxième phase s'achèvera en 2004. La première phase a coûté 5,5 millions de dollars. Elle a consisté à définir les projets-pilotes et à préciser le contenu d'autres projets. Mais il y a eu des retards dans la

⁴ Intervention de la directrice du PMU du projet du canal Tân Hoa-Lo Gôm.

réalisation avec la question du montant des indemnisations, ce qui a augmenté les contributions de la ville.

Les points positifs

Le projet est innovant dans le traitement des eaux usées, et c'est le premier qui sollicite véritablement la participation active des habitants, ce qui de fait facilite son acceptation et les négociations sur le montant des indemnisations. Auparavant, les autorités vietnamiennes négligeaient le rôle des habitants mais ce projet démontre que cette participation se révèle importante pour son bon déroulement. Celle-ci a été forte pour les projets *Tân Hoa-Lo Gôm* et *Nhiêu Lôc-Thi Nhe*. On est passé d'objectifs simples à des objectifs complexes. Dans les projets étudiés, la dimension technique côtoie la dimension socio-économique et environnementale. Les projets s'enrichissent et doivent intégrer ces nouvelles dimensions.

Les points négatifs

Il aurait fallu encore davantage de campagnes d'information sur le choix des terrains de relogement, les types de construction et l'aménagement du futur quartier de relogement, l'emploi rémunéré des intéressés dans les travaux de construction et d'aménagement de leur habitat, pour que la population s'intéresse au projet. Par manque d'adhésion des habitants, la mise en œuvre a été retardée. De plus, le fait que le financement se fasse sous forme de dons non remboursables ne motive pas les différents acteurs du projet pour en accélérer la réalisation. Le problème est alors d'utiliser efficacement le financement.

La partie belge suit des procédures et réglementations propres. Il n'y a pas de procédure de gestion commune pour ce projet. Il faut à la fois respecter les contraintes des bailleurs mais aussi celles des autorités vietnamiennes. Le projet a en fait pris beaucoup de retard. Et une fois la convention signée, il a fallu d'abord payer les frais de fonctionnement et des services.

Autre caractéristique, ce projet est un projet-pilote. Il y a eu d'autres projets APD de ce type financés par la Banque Asiatique de Développement (BAD), ce projet est le troisième dans le domaine de l'amélioration des conditions d'hygiène de Hô Chi Minh Ville. Mais il n'est plus approprié à la situation vietnamienne actuelle, le rythme de croissance démographique rapide ayant largement modifié la situation de départ. Le retard est imputé à la partie vietnamienne. Les résultats ne sont pas à la hauteur des ambitions de départ et les frais supplémentaires engendrent des surcoûts exorbitants. C'est le cas notamment des frais de fonctionnement. On note un manque d'efficacité causé notamment par les consultants étrangers et les imprévus.

Le projet du canal est encore retardé par la question du niveau des compensations accordées aux ménages expulsés, ces compensations étant relativement élevées par rapport à celles accordées dans d'autres projets à Hô Chi Minh Ville. Cela pose la question de la reproductibilité de ce projet dans d'autres secteurs de la ville.

La prolongation du projet pose également problème. Les ménages qui doivent partir sont inquiets. Ils n'osent pas entreprendre de travaux d'entretien dans leurs habitations, aussi leurs conditions de vie se dégradent. L'enquête auprès du comité de gestion du projet (PMU) montre que la mise en œuvre des objectifs se révèle très délicate du fait de la complexité même du système d'acteurs impliqués et des intérêts financiers et politiques en jeu. Visiblement, il existe encore peu de marge de manœuvre entre une planification rigide et un trop grand pragmatisme. Le revers de cette grande souplesse reste un problème d'incertitude généralisée qui touche aussi bien les habitants que les bailleurs et les entrepreneurs.

L'enquête révèle deux catégories d'agents appelés les « bénéficiaires » et « les perdants ». Les habitants perdants sont ceux menacés d'expulsion. Les « bénéficiaires » sont des entreprises liées aux services urbains, comme la Compagnie des eaux et d'électricité qui bénéficie de la régularisation financière de la situation des usagers. Les branchements clandestins ont disparu dans les secteurs réhabilités. Quant aux fonctionnaires nommés à la direction des PMU, ils doivent assumer une charge de travail plus importante ; sans recevoir d'augmentation de rémunération correspondante, ce qui aggrave encore le fossé entre les experts étrangers et vietnamiens, dont les compétences sont souvent équivalentes, mais dont la différence de rémunération est abyssale, au détriment des Vietnamiens.

Les expériences de ce projet peuvent servir de leçon pour d'autres projets APD :

- Ainsi il faut tenir compte de l'aménagement global dans la définition d'un projet APD.
- Les expropriations doivent être définies avant la conclusion des accords.
- Il faut plus de professionnalisme dans les procédures d'expropriation.
- Le comité de gestion de projet (PMU) a un rôle intermédiaire entre la ville et la population ; cette instance est soumise à une très forte pression. Il faut définir le rôle du PMU sur ces aspects techniques.
- Les procédures des bailleurs internationaux sont soumises à une réglementation stricte à la différence de celles dépendant du Viêt-nam.

- Il faut organiser les structures publiques pour améliorer l'efficacité des projets et notamment la compétence des personnels gestionnaires.

L'exemple de l'autoroute est-ouest⁵

Le projet, estimé à un milliard de dollars, est financé par le Japon. Des difficultés sont apparues pour recevoir les apports, lors de la préparation et de l'élaboration du projet. Les études de faisabilité ont débuté en 1999, avec des études d'impact sur l'environnement et des mesures de préservation, commanditées par le bailleur de fonds.

Les travaux qui n'ont pas encore commencé au moment de l'étude sont retardés par les problèmes d'indemnisation et de libération des terrains, les habitants n'acceptant pas le montant des compensations. Les expropriations concernent 5 000 familles. Le déplacement des réseaux situés le long du tracé de l'autoroute soulève aussi des difficultés. Le chantier devait commencer fin janvier 2004.

Trois formes de financements sont utilisées : les prêts préférentiels à faibles taux d'intérêt, les prêts à taux normaux et les financements vietnamiens.

Chaque type de prêt correspond à des procédures d'adjudications spécifiques. Les prêts préférentiels entraînent des contraintes fortes notamment en matière d'appels d'offres. Ainsi le directeur du PMU dénonce la mainmise de la partie japonaise sur la réalisation du projet, et sur le choix du maître d'ouvrage. Dans ces conditions, ce type de prêt n'est pas forcément avantageux. On note une grande participation des entreprises japonaises, avec peu d'entreprises européennes. Les entreprises vietnamiennes n'ont pas suffisamment de compétences pour participer aux appels d'offres. La JBIC lance peu d'appels d'offres, ce qui augmente les difficultés de réalisation. La partie vietnamienne souhaiterait six ou sept procédures d'appels d'offres, or la JBIC n'en autorise que trois.

En raison des faibles taux d'intérêt, le rapport de forces est largement en faveur du bailleur de fonds. Or le coût des consultants japonais est exorbitant et les entreprises du pays créancier sont favorisées. Il a été souligné que la partie vietnamienne, en raison d'un manque de compétences lors des négociations, n'a pas pu faire face pour négocier les exigences de la JBIC.

⁵ Intervention du directeur du PMU de l'autoroute est-ouest.

Remarque du Comité populaire du sous-district 10 du 6^e arrondissement

Les expropriations posent beaucoup de difficultés. En effet, la procédure a débuté en l'an 2000 et à la fin 2003, les prix ont subi des modifications. Les habitants souhaitent un meilleur niveau de vie, mais le relogement va bouleverser leur vie. Les personnes déplacées demandent des prix supérieurs au prix réel de leurs biens. Il faudrait renforcer les campagnes de sensibilisation pour que les habitants ne fassent pas obstacle aux projets.

Remarques à propos de l'efficacité générale des projets APD⁶

Il existe des problèmes d'efficacité dans la gestion des projets, dans la mise en œuvre et l'évaluation tant du côté vietnamien que des bailleurs de fonds. La partie vietnamienne suit ses propres objectifs, on peut citer un cas où un projet d'adduction d'eau de la BAD a été rejeté pour un autre projet avec un emprunt à un taux d'intérêt nettement supérieur sur le marché des capitaux, mais qui laisse aux autorités vietnamiennes une plus grande liberté de manœuvre.

Il est fréquent que la municipalité prenne en charge dans son budget certains surcoûts liés aux APD. Les principales difficultés sont liées à la qualité de gestion des projets par les PMU et aux compétences professionnelles des gestionnaires et des responsables.

Une autre difficulté est causée par les objectifs multiples des projets APD. Les projets vont au-delà des questions techniques liées aux infrastructures et exigent des compétences multiples notamment en termes de gestion. Dans certains cas, les responsables connaissent des faiblesses et des déphasages dans les connaissances et prennent des décisions inadéquates, ou bien leur mise en œuvre se fait de manière inadéquate. Les PMU doivent en théorie définir leur programme à l'avance, mais ils réagissent en fait au coup par coup.

Les représentants des bailleurs de fonds sont soumis à de nombreuses formalités et notamment au respect des échéances. Au niveau des ressources humaines, les responsables changent continuellement, il n'y a pas de continuité entre la phase préparatoire et la mise en œuvre, ce qui fait perdre du temps dans l'avancement des projets.

La désignation des responsables n'est pas claire. Le responsable du projet ne peut choisir ses collaborateurs et certaines personnes sont imposées.

Pour chaque projet quatre grands acteurs interviennent :

⁶ Intervention du service du Plan et des investissements en relation avec le bureau ODAP.

- le maître d'œuvre ou bénéficiaire du projet ;
- le comité de gestion du projet ou PMU ;
- les administrations et les ministères ;
- les bailleurs de fonds.

Ces acteurs ont un rôle essentiel dans l'avancement des projets. Le maître d'œuvre et le comité de gestion relèvent des services de la ville ; il y a peu de temps que ce rôle a été défini. En cas de difficulté il fallait auparavant s'adresser au sommet de la hiérarchie, ce qui faisait perdre du temps. Les services de tutelles doivent permettre de coordonner les projets avec les PMU mais l'efficacité de cette gestion pose question avec notamment des retards. Il faudrait alléger ces procédures.

Au niveau des administrations et des ministères, on déplore un déphasage entre la mise en œuvre du projet, les expropriations et la libération des terrains. La population s'oppose, résiste et ces retards entraînent des désaccords sur les prix des terrains.

Du côté des bailleurs de fonds, lorsqu'il y a une modification de projet, ils doivent revoir intégralement leur projet. Les bailleurs de fonds interviennent sur les questions financières, techniques, administratives et diplomatiques.

Propositions

1. Il serait nécessaire d'opérer une délégation de pouvoir en matière de ressources humaines et de choix des collaborateurs. Ce qui permettrait de renforcer l'efficacité de la gestion des projets et donnerait plus de liberté aux principaux responsables des projets dans le choix de leurs collaborateurs. L'idée est de donner plus de liberté aux responsables des PMU.
2. En matière d'expropriation, il faudrait tirer les leçons du passé. C'est au gouvernement d'avoir le dernier mot quant au montant des indemnisations.
3. Il revient au gouvernement de définir le rôle de chaque service.

Ces propositions ont été soumises au comité populaire de Hô Chi Minh Ville sur la base d'une concertation avec les PMU.

Les coûts sociaux des projets APD

Les évaluations des projets APD soulèvent la prise en compte de coûts engendrés par l'exécution des programmes, coûts qui n'étaient pas « comptabilisés » lors de l'élaboration des projets APD. À l'origine le projet de recherche n'intégrait pas cet aspect essentiel. Nous considérerons ici seulement les coûts sociaux engendrés par les projets. Nous laisserons de côté les coûts économiques, mieux quantifiables, du fait qu'ils sont liés avant tout aux coûts des emprunts contractés auprès des bailleurs de l'APD et à la lenteur des débours et des blocages à la réalisation des projets.

Les problèmes liés à l'expulsion

L'expulsion de la zone de résidence et le relogement ultérieur traumatisent les populations concernées par les grands projets urbains. En effet, habituées à un lieu de résidence et de travail, l'expulsion et la démolition de leur logement entraînent pour elles des difficultés dans la vie quotidienne : une rupture avec leurs habitudes de vie et/ou leurs habitudes professionnelles. Elles doivent rechercher du travail dans un lieu nouveau qu'elles ne connaissent par nécessairement, et là où peut-être, le travail effectué antérieurement, ne peut plus être exercé, comme les petits métiers à proximité des classes moyennes : services de ménage, de dépannage, petits commerces d'alimentation... Ainsi, en plus du traumatisme dans les esprits, ces expulsions ont des répercussions sur les revenus du foyer, d'où l'importance des compensations.

En règle générale, le prix de compensation doit être calculé en tenant compte du prix de la terre où la famille était logée (souvent en centre-ville, sur des lieux de trafic important, proche des établissements scolaires, sanitaires et de loisirs...), des incidences de la démolition des habitations, des situations nouvelles sur les lieux de relogement (la plupart du temps dans des quartiers excentrés, où le terrain est moins cher mais les déplacements plus difficiles) et du chômage momentané ou de longue durée éventuellement engendré par l'expulsion, entre autres facteurs.

Les critères légaux pris en compte pour établir les taux d'indemnisation ne sont pas clairement exprimés ou unifiés dans les documents officiels traitant de l'expulsion et du relogement dans des secteurs géographiques différents.

En particulier, le taux de compensation fait une distinction entre les résidents, qui possèdent le droit d'usage de la terre en toute légalité,

sanctionné par le titre d'immatriculation immobilière (*sô do*), et ceux qui sont des occupants plus ou moins « illégaux ».

Il est alors aisé de comprendre la lenteur des décisions concernant ces déplacements de population : les prix de compensation ne sont pas toujours bien acceptés et donnent lieu à des négociations et pourparlers qui durent longtemps.

Réduire les coûts économiques et sociaux des projets : propositions

Les programmes d'appui sociaux appliqués au relogement sont nouveaux au Viêt-nam, et la plupart d'entre eux n'ont pas de volet « veille sociale ». En effet, la réglementation actuelle du gouvernement ne mentionne pas clairement de dispositions en vue d'améliorer le niveau de vie des résidents déplacés.

En conséquence, il est nécessaire de réviser la politique de compensation pour réduire le taux de pauvreté de cette population. Cette politique n'a pas correctement établi un programme de revenus de compensation et de relogement de ces populations, particulièrement en ce qui concerne le montant des compensations des terres réclamées par les résidents, ce qui entraîne des difficultés au moment de commencer une nouvelle vie.

Le programme de relocalisation doit se faire sur la base du maintien du niveau du revenu des résidents et, avant de les faire se déplacer vers un autre lieu, doit leur octroyer des allocations (financières, création d'emplois et de formations...). Aussi, on pourrait formuler les propositions suivantes :

- La constitution de réserves foncières publiques, parcelles qui seraient attribuées ensuite pour la réinstallation des résidents expulsés, avant l'exécution concrète du projet.
- La mise en place d'organismes spécialisés pour venir en aide aux futurs émigrants avant leur départ puis au moment où ils devront réorganiser leur vie quotidienne et trouver du travail sur leur nouveau lieu de résidence.
- L'information complète sur les programmes de relogement au cours de réunions avec les populations concernées. Le recours à des consultants indépendants, comme cela a été le cas dans le projet de drainage des eaux, est un bon modèle à suivre.

Propositions issues de la confrontation entre les acteurs des APD

On a beaucoup parlé des inconvénients des projets APD. Mais les APD sont également un apport extrêmement important pour le développement du pays, en particulier pour le processus d'industrialisation ; sans eux, la rénovation des infrastructures serait très difficile. Avec la politique d'ouverture actuelle, c'est une politique logique du gouvernement vietnamien. L'intensification des engagements est un signe de confiance dans le Viêt-nam. Il faudrait également davantage de projets dans le domaine de l'éducation et de la santé, secteur qui reste peu attractif. Les projets d'assistance technique permettent de mieux intégrer le pays dans la communauté internationale. Il faut également accepter, après discussion et amélioration, les contraintes des bailleurs de fonds. Si les projets APD ont des inconvénients, il faut en payer le prix, mais ce prix ne doit pas être trop exorbitant. La concertation avec les acteurs concernés est importante. D'où l'intérêt de mener à bien des enquêtes sociologiques approfondies. Ces propositions pourraient être soumises au Comité populaire de la ville.

La question des habitants et des expropriations

Les projets APD sont censés améliorer le niveau de vie de la population. Dans ces conditions, pourquoi minimiser le prix des terrains dans les procédures d'expropriation ? Ne peut-on pas, comme le suggèrent certains, indemniser les habitants au prix du marché et prendre en compte dans les dédommagements les éléments matériels mais aussi immatériels comme la perte de l'activité économique ou les difficultés de scolarisation des enfants ? Le problème est qu'il n'y a pas de cadre juridique pour ce type d'action. Les comités de gestion des projets subissent une double pression de la part des autorités locales dont ils gèrent le budget des indemnisations et de la part des bailleurs de fonds qui attendent la fin des expropriations pour déboursier les crédits et aménager le site. Ces derniers sont exigeants en matière d'indemnisations. Les bailleurs de fonds ont des principes généreux mais difficilement applicables. Faudrait-il, comme le suggère le département du Plan et des investissements, une réglementation nationale pour résoudre ce problème et, en contrepartie, une plus grande liberté de gestion pour les PMU ? En fait, il est difficile de faire une réglementation nationale, car les prix changent souvent en raison de la spéculation et sont dans tous les cas liés à une localisation géographique très précise. Il faut des réserves foncières pour le relogement, mais il faut également un budget pour le rachat des terrains. Il y a cependant des problèmes de spéculation foncière avec la divulgation des informations sur les aménagements futurs. Le problème est qu'aucune législation ne punit le délit d'initié. La question est de savoir

comment instituer un impôt foncier qui soit équitable. Dans le relogement, il faut prendre en compte les aspects économiques liés au travail. Dans tous ces projets, il faudrait pouvoir concilier les lieux de travail et de logement, c'est-à-dire prendre en compte les services urbains dans le relogement et le coût financier pour chaque partie.

L'aide liée

Dans le problème de l'aide liée, par exemple, avec le Japon, les entreprises japonaises arrivent à s'entendre entre elles pour proposer les meilleurs prix. Il convient alors de renforcer les moyens de négociation par la formation des experts vietnamiens et, par un cadre juridique adapté, d'augmenter les rapports de forces en faveur de la partie vietnamienne. Il faudrait aussi former des experts vietnamiens pour négocier les taux d'intérêt en fonction de la conjoncture économique.

Dans la phase préparatoire des projets, il est nécessaire de travailler en concertation avec les bailleurs de fonds. Il faut négocier également le principe de répartition des appels d'offres, afin de ne pas se faire imposer trop de contraintes. Tout doit être défini dans le cahier des charges et le mémorandum. Il faut proposer au gouvernement de renforcer ces aspects.

Compétences et gestion de projets : l'efficacité en question

Les retards pris dans la réalisation des projets nuisent à leur efficacité. Il faut une harmonisation entre les financements APD et vietnamiens. Les APD sont des emprunts, la question de leur efficacité est donc très importante car ce sont les générations futures qui devront rembourser les crédits à taux préférentiels. La question de l'efficacité renvoie à un autre point, qui concerne le professionnalisme des PMU. La gestion des projets est un métier. Il faut demander au Comité populaire de Hô Chi Minh Ville un contingent spécifique pour la gestion de ces projets. Le problème des compétences se pose aussi pour les tutelles des PMU, d'autant plus qu'elles ont un rôle consultatif. Ainsi, on a beaucoup dit que les compétences des PMU en matière de gestion de projet étaient insuffisantes, mais celles des services de la ville sont aussi très faibles. La motivation est également en cause, car la rémunération des fonctionnaires au sein du PMU reste inchangée pour un surcroît de travail. Il faut souligner le problème du manque de formation des experts vietnamiens pour la réalisation des études de faisabilité. Il est nécessaire de former des experts locaux. Peut-être faudrait-il faire venir des experts étrangers pour former les experts vietnamiens. La question est de savoir sur quel budget le personnel des PMU peut être rémunéré.

Le PNUD a coopéré avec le Viêt-nam pour élaborer un guide national pour les projets APD. Mais la gestion de ces projets reste problématique. Au terme de cette recherche, une des propositions serait d'élaborer un manuel sur les APD permettant de former les experts nationaux pour les projets à venir. Il faudrait un modèle de gestion pour encadrer les relations entre les PMU et les autres départements de la ville. La question est de savoir avec quel financement faire ce guide. Des organismes comme l'AFD n'ont pas de financements transversaux pour la formation. Il faut noter les blocages fréquents sur les aspects socio-économiques des projets, alors que les bailleurs ne voient au départ que les objectifs techniques. Il faut également noter que les problèmes d'environnement sont importants dans la mesure où un projet conduit à des modifications de l'environnement avec par exemple la mise à nu de certains réseaux et l'augmentation des problèmes de pollution. C'est sur ces aspects qu'il faudrait des éléments de méthodologie. En termes de perspectives de coopération, il serait utile de savoir ce que chaque partie pourrait apporter. Peut-il y avoir des financements d'entreprises françaises comme la RATP, la Lyonnaise des Eaux ou EDF/GDF ? Peut-être pourrait-on envisager un institut de formation à la gestion des projets ? L'exemple du PNUD peut servir de réflexion pour réaliser un guide à l'usage des experts en projet APD.

Conclusion

La recherche devait permettre de mettre en lumière les formes de partenariat spécifiques des projets APD. Les résultats des entretiens et des débats montrent que les partenariats ne sont ni contraints, ni tout à fait négociés, mais en grande partie posés par la forme même des financements des projets où les rapports de forces sont nettement favorables aux bailleurs de fonds.

Par ailleurs, les projets APD n'ont pas tout à fait révolutionné les rapports entre les différents acteurs vietnamiens : le mode de relation reste profondément hiérarchique, sectoriel et compartimenté. On est encore loin d'un mode de gestion par projet ; il y a peu de délégation de pouvoir au sein des projets APD, bien au contraire il semble que l'autonomie des acteurs soit en partie limitée par le bailleur de fonds qui fait figure d'instance régulatrice. Quant à la participation des habitants, elle semble s'imposer du fait de la nature des projets eux-mêmes qui impliquent de profonds bouleversements socio-spatiaux liés aux expropriations. La consultation des habitants doit alors leur permettre de négocier au mieux ces bouleversements ; sauf dans le cas du projet du canal Tân Hoa-Lo Gôm, où la participation des habitants va plus loin et implique une prise de parole allant au-delà du montant des

indemnisations, comme le choix des plans de logement par exemple. Mais la question de la reproductibilité d'un tel projet reste posée.

Références

Le contexte des politiques urbaines vietnamiennes

- BASSAND Michel, BOLAY Jean-Claude, CUNHA Antonio, 1996, Développement durable, métropolisation et pollution des ressources naturelles à Hô Chi Minh Ville, Viêt-nam. Lausanne, Hô Chi Minh Ville : EPFL (IREC/IGE/IATE), ENCO, 286 p.
- LE Ba Thao, 1997, Viet Nam the country and its geographical regions. Hanoi: The Gioi, 617 p.
- NGUYỄN Duc Nhuân, 1992, Le district rural vietnamien ou l'État en campagne. *In* Habitations et habitat d'Asie du Sud-Est continentale. Paris : L'Harmattan, p. 343-374.

Projets APD

- Comité populaire de Hô Chi Minh Ville, PNUD, 2000, Tan Hoa-Lo Gom sanitation and urban upgrading project. Fifth Steering Committee Report/PMU, 74 p. (National Project VIE/95/051).
- Japan International Cooperation Agency (JICA), Hanoi People's Committee, Socialist Republic of Viet Nam, 1994, The study on urban drainage and waste water disposal system in Hanoi city. Final report, vol. I, Master plan, 170 p.
- Ministry of Construction, The Finnish International Development Agency (FINNIDA), 1993, Water master plan of Hanoi city for the period of 1993-2010. Final report, vol. I.
- Ministry of Construction, The Finnish International Development Agency (FINNIDA), 1995, National urban wastewater collection and sanitation strategy. 126 p.
- Minutes of discussions on Saigon East-West Highway Construction Project Between Japan Bank For International Cooperation and The Government of the Socialist Republic of Viet Nam, 28 octobre 1999.

- Official Development Assistance Partnership (ODAP) for Ho Chi Minh City, *ODAP Newsletter*, December 1999, February 2000, May 2000, August 2000, October 2000, January 2001, March 2001, May 2001, August 2001.
- Official Development Assistance Partnership (ODAP), 2000, Resettlement in Ho Chi Minh City. ODAP Workshop n° 1, 14-16 March 2000, 108 p.
- Official Development Assistance Partnership (ODAP), 2001, Ho Chi Minh City district planning and relationships with ODA Projects. ODA Workshop n° 4, 27 February 2001, 100 p.
- UNDP, 1999, Overview of Official Development Assistance in Viet Nam. Hanoi, 18 p.
- UNDP, 2000, Overview of Official Development Assistance in Viet Nam. Hanoi, 33 p.
- UNDP, 2000, Environmental Management of Ho Chi Minh City. Annual Project Report (August 1999-August 2000), 22 p. (VIE 96/023).

Actions des ONG et participation des habitants

- ENDA Vietnam, 1999, Preceup Research Action: Solid Waste Management in Ho Chi Minh City. 24 p.
- ENDA Vietnam, 1999, Environnement communautaire à Bing Hung Hoa, Hô Chi Minh Ville, Vietnam. Programme Precup, 22 p. + annexes.
- ENDA Vietnam, 2000, Review of ENDA's urban development resettlement and poverty reduction in Ho Chi Minh City and Hanoi.
- Ministère des Affaires étrangères, Programme Prioritaire-Vietnam, 2000, Développement de quartier et relogement à Hô Chi Minh Ville. Compte-rendu de l'année 1999. Hô Chi Minh Ville : ENDA Vietnam, Villes en Transition, Sidi, Codev Viet Phap, 21 p + annexes. (Projet C990040).
- RENARD Nicolas, 2000, Service d'eau à Hô Chi Minh Ville, l'apprentissage de la coopération entre opérateurs officiels et informels. 24 p.

Délégations et partenariat public-privé dans le financement des infrastructures

- Association des Professionnels Développement Urbain et Coopération, 1998, L'efficacité des services publics urbains. Actes de la journée du 4 septembre 1998.
- COHEN Élie, HENRY Claude, 1997, Conseil d'analyse économique, Service public secteur public, Rapports. Paris : La Documentation Française.

Institut de la Gestion Déléguée, 2000, La régulation des services publics locaux. Table ronde du 10 février 2000. Paris.

Institut Français des Sciences Administratives, Institut de la Gestion Déléguée, 1996, La gestion déléguée du service public. Actes du colloque des 14-15 novembre 1996.

ISTED, 1999, Services urbains et développement durable, l'analyse de six expériences de gestion déléguée dans le monde.

ISTED, 2000, Retour d'expériences, six cas de gestion déléguée à l'étranger. Actes de la journée débat à l'Agence Française de Développement, 23 mars 2000.

PERROT Jean-Yves, CHATELUS Gautier, 2000, Financement des infrastructures et des services collectifs. Paris/Marne-la-Vallée : École Nationale des Ponts et Chaussées.

POUGNAUD Pierre, Institut de la Gestion Déléguée, 1999, Service public « à la française », une exception en Europe ?

Summary

The subject of this research was to evaluate the Official Development Assistance (ODA) Projects in Ho Chi Minh City and in Hanoi. We propose here to identify the problems of delegations dealing with these projects (decentralization, participation of the inhabitants, independence's degrees of Vietnamese actors compared to the international donators), the forms of transfers of competence and technologies. Generally, this research questions the effectiveness of the devices of development aid. Implemented analysis and methodology are those of the evaluation of the public policies and the research-action. Mostly qualitative investigations are carried with the main actors of the projects adopted like case studies. More than sixty qualitative interviews were carried out with the actors of the projects: PMU team (Project Management Unit of the projects), concerned households, department and local authorities (Districts) and associations. In addition, the final dissemination meeting in Ho Chi Minh City allowed the researchers and experts to exchange information and research results, and to confront their analyses.

Some research results point out the specific forms of partnership in ODA projects: the partnerships are neither opposed, nor completely negotiated, but mainly imposed by the form of the financings of the projects in which the relations/ratios of forces are mainly in favour of the donators. In addition, ODA projects did not completely revolutionize the relationship between the various Vietnamese actors, the mode of relation remains deeply hierarchical and sectorial. The participation of the inhabitants is low, except in the case of the Tan Hoa-Lo Gom canal project, in which the involvement of the inhabitants goes beyond the amount of the compensations, like resettlement plans for example. But the question of the possibility of such a project being reproduced remains.

8

Les enjeux du relogement des zones d'habitat précaire à Hô Chi Minh Ville : entre grands programmes et micro-projets

*Franck CASTIGLIONI
Ludovic DEWAELE
NGUYỄN Quang Vinh*

Présentation de la recherche¹

La recherche, présentée ici, est le fruit d'un travail d'équipe pluridisciplinaire associant l'École polytechnique fédérale de Lausanne – Laboratoire LASUR (Suisse), le Centre d'études en sociologie et développement (centre vietnamien de recherche en sociologie, basé à Hô Chi Minh Ville) et une ONG française (Villes en Transition – VeT) maître

¹ L'équipe de recherche était composée de Jean-Claude Bolay et Sébastien Wust (Laboratoire de Sociologie urbaine, EPF, Lausanne) ; Franck Castiglioni et Ludovic Dewaele et Vuong Van Pho Danh (Villes en Transition, Lyon et Hô Chi Minh Ville) ; Van Thi Ngoc Lan, Nguyễn Quang Vinh, Trần Đan Tam et Trần Thái Ngọc Thanh (Centre d'études en sociologie et développement, Hô Chi Minh Ville). Les auteurs remercient les uns et les autres pour leurs idées qui ont été en partie reprises dans ce chapitre.

d'œuvre d'un projet-pilote de relogement à Hô Chi Minh Ville réalisé en 2000 et objet d'analyse du présent travail.

Le cadre théorique de cette étude a porté sur l'analyse de la mise en œuvre et des impacts de grandes opérations de relogement à Hô Chi Minh Ville et d'un micro-projet de relogement réalisé par VeT.

D'un point de vue méthodologique, cette analyse a été principalement réalisée à partir d'entretiens semi-directifs administrés auprès des relogés eux-mêmes, des intervenants sociaux rattachés aux organisations de masse vietnamiennes, et des responsables politiques et techniques vietnamiens impliqués dans les opérations de relogement étudiées.

Ce travail a été l'occasion d'échanges, de divergences aussi entre les intervenants d'horizons différents, la thématique et les problématiques du relogement au Vietnam constituant un sujet particulièrement sensible.

Les nécessités de l'urbanisation, d'une amélioration environnementale et des conditions de vie des populations défavorisées, ont conduit à la réalisation d'opérations de relogement planifié à Hô Chi Minh Ville. Le programme de grande envergure du canal Nhiêu Loc-Thi Nghe et le micro-projet du quartier Binh Trung Dong (district 2) en sont des exemples.

Dans ce cadre, nous nous sommes intéressés à mesurer les impacts socio-économiques qui accompagnent les opérations de relogement. À savoir, les logiques et les mécanismes générateurs d'effets socio-économiques ; ce tant au niveau des coûts que des bénéfices sociaux engendrés.

Nous n'avons pas cherché à établir une analyse comparative *stricto sensu* entre les grands programmes et un micro-projet de relogement afin de déterminer laquelle des deux démarches est la meilleure. D'une part, il est difficile d'établir des éléments de comparaison entre une opération couvrant une population de l'ordre de 20 000 ménages et un micro-projet relatif au relogement de 55 ménages seulement. D'autre part, il ne s'agit pas de promouvoir une méthodologie plutôt qu'une autre, même si originellement VeT a développé son programme de relogement en cherchant à éviter les effets pervers constatés lors de grandes opérations planifiées plus anciennes (exclusion des « illégaux », habitat inadapté socialement et financièrement, endettement, reventes et reproduction d'habitat insalubre).

En revanche, un des buts de cette recherche vise à améliorer la compréhension des effets socio-économiques produits par ce type de programme urbain et de voir de quelle manière ils peuvent diminuer ou au contraire renforcer la précarité des conditions de vie et de la situation résidentielle des populations déplacées, et les pousser à recourir à des mécanismes de défense qui tendent à assurer leur insertion urbaine.

Il s'agira également de formuler des recommandations visant à éviter ou à réduire les effets les plus néfastes.

En fait, nous verrons que les deux formes de relogement ne sont pas simplement opposables, mais qu'elles contribuent au panel des réponses possibles à envisager face aux situations de relogement, permettant ainsi de sortir d'une approche uniforme à réponse unique.

Avant d'entamer les résultats de la recherche proprement dits, il paraît nécessaire de fournir les éléments contextuels ci-après pour une meilleure compréhension.

Éléments de contexte et données macro-économiques

Ouverture à l'économie de marché

L'ouverture à l'économie de marché et la volonté de modernisation de la part des décideurs politiques induit l'application de standards internationaux du logement et de la construction.

Parallèlement, le développement d'un système de marché engendre des phénomènes spéculatifs particulièrement prononcés dans les centres urbains importants et poussent à la hausse le coût du foncier et du logement. Ce qui marginalise les populations défavorisées n'ayant pas les moyens financiers nécessaires pour répondre aux critères du marché.

Une croissance démographique forte

La pression démographique actuelle est forte et les projections confirment cette évolution. Le Bureau des Statistiques Générales (BSG) prévoit de 1999 à 2024 un accroissement de la population de l'ordre de 23 millions d'habitants. Cette dernière passant de 77 à 100 millions en 25 ans. Cette augmentation est supérieure à celle qu'a connu la France après la seconde guerre mondiale.

À Hô Chi Minh Ville, les résultats préliminaires du recensement mené par la direction régionale de la Statistique, sous l'égide du comité populaire, en octobre 2004, donnent une population de 6 117 251 habitants dans l'ensemble de l'unité administrative, dont 5 140 412 habitants dans les arrondissements urbains (Gubry & Le Thi Huong, 2005).

En appliquant simplement le taux actuel de croissance annuel moyen dans les arrondissements urbains (2,2 %), la population urbaine de Hô Chi Minh Ville serait de 5,9 millions en 2010 et de 7,3 millions en 2020. Mais les chiffres effectifs seront sans aucun doute largement supérieurs, car le taux d'accroissement est en hausse et il faudra tenir compte aussi de la reclassification des zones rurales périphériques en zones urbaines (notamment de l'agglomération de Biên Hoa, qui sera alors géographiquement intégrée à celle de Hô Chi Minh Ville).

Un exode rural en augmentation du fait d'un accroissement des disparités entre la ville et la campagne

L'exode rural est en augmentation du fait d'un accroissement des disparités entre la ville et la campagne. La répartition actuelle globale de la population vietnamienne est de 23 % d'urbains pour 77 % de ruraux. Le BSG prévoit d'ici à l'horizon 2020, 45 % d'urbains et 55 % de ruraux. Dans ce contexte national, Hô Chi Minh Ville occupe une place singulière puisqu'elle est l'agglomération du pays qui attire le plus grand nombre de migrants, venus des provinces du nord et du sud.

Le recensement de 2002 fait état d'une population de 5,5 millions d'habitants, chiffre inférieur à la réalité car il ne considère qu'une partie minimisée des populations illégales. Selon le dernier mi-temps du recensement de 2004, la population a atteint 6.1 millions d'habitants, dont 30,1 % sont des migrants. Entre 1999 et 2004, la population a augmenté en moyenne de 160 000 personnes par an, avec une croissance naturelle de 1,27 % et une croissance « mécanique » de 2,33 %. Les projections démographiques prévoient une population de l'ordre de 7 à 8 millions en 2010 et son doublement d'ici à 2020.

Une économie encore largement informelle à 80 %

Cette situation induit une forte proportion de bas revenus. En 2002, être pauvre à Hô Chi Minh Ville correspond à un revenu inférieur ou égal à 16 US\$/mois/personne. Ce seuil définit une tranche qui représente 3 % des foyers (sur la totalité du pays la limite de pauvreté est fixée à 10 US\$/mois/personne)². À partir de 2004, un nouveau seuil de pauvreté a

² De 1997 à 2003, le seuil de pauvreté pour Hô Chi Minh Ville a été fixé comme suit : au centre ville (*inner city*), le seuil est de 3 millions de VND/personne/an ; à la périphérie, il est de 2,5 millions de VND/personne/an. Selon ce seuil, les pourcentages de pauvreté étaient : 12,3 % du total des ménages en 1997 ; 11,82 % en 1998 ; 9,5 % en 1999 ; 7,8 % en 2000 ; 5,6 % en 2001 ; 3 % en 2002 ; 0,15 % en 2003.

été fixé pour la période 2004-2010 : 6 millions VND par personne et par an. Avec ce nouveau seuil, le total des foyers pauvres à Hô Chi Minh Ville atteint 60 000, soit 5,27 % du total des ménages de la ville³.

Cette faiblesse des revenus est accentuée par une instabilité chronique découlant des métiers pratiqués, peu qualifiés, soumis à des rythmes saisonniers et/ou à des commandes irrégulières (moto-taxi, vendeurs informels, gardiennage, sous-traitance en cascade). Le tableau 1 pourrait mieux clarifier les standards de vie de la population de Hô Chi Minh Ville, notamment les groupes du niveau de vie faible (ce tableau a été rédigé selon la consommation moyenne par personne/par mois, en VND).

Tableau 1. Structure des standards de vie de la population de Hô Chi Minh Ville
(consommation moyenne par personne et par mois, en VND)

Catégories	2000		2001		2002	
Pauvre	<238	9,8 %	<246	9,9 %	<287	10,2 %
Temporairement stable	239-396	16,0 %	246-398	15,0 %	288-452	15,8 %
Moyen	397-529	21,0 %	399-579	21,5 %	453-583	20,0 %
Moyen supérieur	530-696	23,0 %	580-769	24,7 %	584-831	24,1 %
Haut	>969	29,3 %	>1 068	28,9 %	>1 144	29,9 %

Source : livre statistique annuel de Hô Chi Minh Ville – 2002.

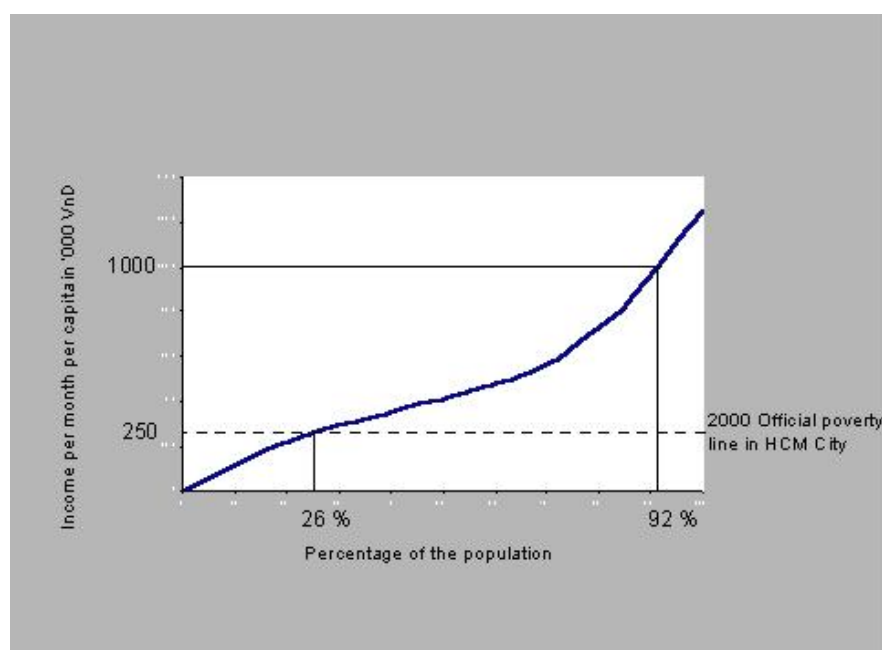


Figure 1. Répartition des revenus à Hô Chi Minh Ville en 2000

³ Source : rapport du Comité anti-pauvreté de Hô Chi Minh Ville – 2004.

Le niveau de vie très bas conjugué à l'irrégularité des revenus a des conséquences déterminantes sur les capacités des foyers à prendre en charge des coûts d'acquisition et d'entretien d'un logement moderne ; ils sont, de plus, incompatibles avec le remboursement des emprunts immobiliers contractés sur plusieurs années (8-20 ans) auprès d'une banque.

Des besoins massifs en logements

Le secteur du logement et plus particulièrement du logement à caractère social, objet de récents travaux, est caractéristique de l'importance des efforts à fournir dans ce domaine :

- le financement du logement social de 1996 à 2000 de l'ordre de 0,2 à 0,3 % du PNB vietnamien a permis de couvrir seulement 15 à 20 % des besoins identifiés ;
- parvenir à couvrir les coûts de la seule demande estimée pour la période 2000-2010 nécessiterait un effort de l'ordre de 2 % du PNB, soit 10 fois plus que ce qui est réalisé actuellement.



Une métropole de 5 millions d'habitants

Jusqu'à présent, une large part des besoins est assurée par des pratiques informelles du secteur privé, ce qui ne va pas sans poser des problèmes de contrôle quantitatif et qualitatif de la production de logement, mais aussi de gestion foncière et de gestion du construit, de fiscalité, et de transports.

Ce, dans un contexte où l'État vietnamien, notamment du fait d'une fiscalité et d'une imposition imparfaites, dispose de capacités financières

limitées. Cela ne signifie pas que son action dans ce domaine soit inexistante, mais elle reste insuffisante au regard des besoins existants et à venir et sera dans l'incapacité de subvenir à l'intégralité des besoins si l'État se contente de maintenir sa politique actuelle de soutien à la production.

Le droit résidentiel et foncier dans le cadre du relogement

La précarité résidentielle détermine pour les habitants l'accès à divers services

Aux services urbains

La précarité résidentielle est déterminée par le statut résidentiel ; chaque personne est portée sur un carnet de résidence, le *Hô Khâu*, qui définit sa résidence permanente dans un arrondissement donné. Sa résidence effective à un moment donné correspond à un type de permis de résidence ou « KT » se déclinant de 1 à 4. Le type de KT conditionne l'accessibilité aux services urbains de base : adduction d'eau (l'accès reste cependant possible pour les résidents « illégaux », mais exclusivement par le biais d'intermédiaires légaux qui revendent à leur compte l'accès au service et le facturent au prix fort comparé au tarif officiel), réseau électrique (idem), assainissement, collecte des déchets, services postaux, services de santé et services scolaires. Cette situation n'est cependant pas figée et des accommodements discrétionnaires donnent aux résidents illégaux, au cas par cas, la possibilité d'accéder à ces services urbains, mais moyennant le plus souvent des coûts supplémentaires.

À l'aide sociale

Le statut résidentiel a également un impact sur le bénéfice des politiques sociales vietnamiennes : le Programme Gouvernemental de la Réduction de la Pauvreté (GPRS) ne considère pas les détenteurs d'un KT4 comme bénéficiaires et seulement partiellement les KT3. Cette situation s'explique par le fait que le statut de KT4 considère ces populations comme des personnes en transit, de passage, et qui, à ce titre, ne peuvent bénéficier d'une politique d'aide sociale destinée aux résidents considérés et enregistrés comme permanents.

Au secteur bancaire formel

L'absence d'enregistrement légal, au-delà même du niveau de revenus et de leur stabilité, est une cause de rejet pour l'accès au secteur bancaire classique. Les personnes en situation illégale ou provisoire n'ont alors comme recours, en cas de besoin de financement, qu'aux prêteurs usuriers du secteur informel qui pratiquent des taux d'intérêt de l'ordre de 20 à 30 % par mois.

À l'emploi formel et stable

Le niveau de légalité résidentielle intervient également dans le domaine de l'accès à un emploi dans la fonction publique pour lequel un statut de résident permanent dans la ville de recrutement est exigé.

À la citoyenneté

Devenir membre d'une des cinq organisations de masse (Union des femmes, Front de la patrie, Fédération des jeunes, Union des retraités) est conditionné à la possession d'un statut résidentiel permanent. Un statut résidentiel temporaire empêche l'accès aux activités et réseau de solidarité donc à un statut social reconnu de tous, que l'appartenance à ces groupes peut procurer à un individu. Il est à noter que cela est problématique du point de vue des organisations de masse qui déploient beaucoup d'énergie et de moyens à renouveler ses membres.

À la propriété d'un bien immobilier

La possibilité d'accéder à la propriété foncière est en grande partie déterminée par la justification du statut résidentiel d'un foyer. Les tenants et aboutissants de cette réalité, essentielle dans le contexte du développement urbain au Viêt-nam à présent, sont détaillés plus loin dans cet article.

Les foyers qui résident sur un même lieu sur une période de l'ordre de 5 ans sont généralement progressivement légalisés (passage à des KT d'un niveau supérieur). Cependant, cette légalisation du statut résidentiel n'est pas systématique, reste discrétionnaire et ne solutionne pas le statut d'occupation du sol. Ainsi, on note l'existence de cas de résidents légaux d'un point de vue résidentiel, mais pas sur le plan de la possession foncière. Ce qui a des incidences sur les montants des compensations en cas de relogement.

La précarité résidentielle résulte du système officiel de contrôle résidentiel des populations, via un enregistrement auprès des autorités locales lors des déménagements et de la délivrance d'un carnet ou permis de résidence.

Tableau 2. Statut résidentiel et accès aux services

Permis	Type de statut résidentiel	Accès aux services urbains (SU)	Accès à l'aide sociale	Accès au système bancaire
KT1	Statut de résident permanent légal dans la ville ; résidence dans l'arrondissement d'enregistrement	Accès aux SU	Aide sociale	Système bancaire formel
KT2	Statut de résident permanent légal dans la ville ; résidence dans un autre arrondissement que celui d'enregistrement	Accès aux SU	Aide sociale	Système bancaire formel
KT3	Statut de résident temporaire de longue durée	Exclu des SU (sauf exception locale, sinon accès informel via intermédiaires)	Accès partiel à l'aide sociale	Pas d'accès au système bancaire traditionnel
KT4	Statut de résident temporaire de courte durée	Exclu des SU (accès informel via intermédiaires)	Pas d'aide sociale	Pas d'accès au système bancaire traditionnel

Ce système est très contraignant et nombreux sont ceux qui ne peuvent pas fournir l'ensemble des justificatifs exigés lors de déplacements. Il s'ensuit que la plupart des migrants arrivant en zone urbaine se retrouvent à leur arrivée en ville, pour un temps plus ou moins prolongé, relégués en situation de résidence illégale. Une relégation du statut résidentiel d'un membre d'un foyer KT1 – dont l'ampleur est de moindre mesure comparée à un migrant qui change de province de résidence –, arrive aussi dans le cas où il change de district de résidence à l'intérieur de la même ville (migration intra-urbaine).

Cette situation complexe mériterait en soi un travail de recherche spécifique afin de décrypter précisément les tenants et aboutissants de ce régime résidentiel et ses multiples conséquences et implications dans le quotidien des populations. Ce phénomène est d'autant plus marqué auprès des populations pauvres ne pouvant ni justifier d'un emploi stable et officiel au sein de grandes entreprises ou d'organismes publics, ni de droit d'usage du sol (équivalent d'un titre de propriété foncière).

Précarité foncière

La possession d'un droit d'usage du sol est déterminante pour l'accès aux mesures de compensations

Les migrants pauvres n'ont généralement pas les moyens financiers d'acheter du terrain en règle (obtention d'un droit d'usage du sol), d'où le recours à des moyens illégaux : acquisitions informelles, occupation de terrain vacant.

L'illégalité du statut d'occupation foncière devient réellement problématique lors d'opérations d'aménagement urbain impliquant déplacement et relogement de populations. En effet, dans le cadre d'opérations officielles seuls les foyers en possession de titres fonciers en règle ont accès aux mesures de compensations du sol (amendées en fonction également du statut résidentiel).

Une situation foncière illégale ne donne droit qu'à des indemnités pour compenser la perte du logement et aucun droit foncier

Pour les autres (illégaux fonciers), seules des indemnités de déplacement visant au remplacement de la valeur du bâti sont mises en œuvre.

Ces indemnités sont calculées en fonction de la qualité estimée du bâti. Pour les habitations précaires, le montant de ces indemnités, intitulées « indemnité de déplacement » par l'administration, est quasi symbolique et ne permet ni une reconstruction neuve, ni l'acquisition d'un foncier en règle.

À titre indicatif, sur le district 2, qui est en voie d'urbanisation rapide, le m² carré viabilisé est actuellement vendu à 800 US\$ (parcelle viabilisée à construire). Le coût de construction au m² de bonne qualité est de l'ordre de 60 US\$ et 25 US\$ m² pour une qualité basique. Le montant moyen des indemnités pour des logements de 20 m² est de l'ordre de 230 US\$, soit 11,5 US\$ par m² carré d'habitat compensé.

Le tableau 3 illustre bien l'impossibilité pour des populations pauvres en situation foncière illégale de faire face à un relogement sur la seule base des indemnités de déplacement auxquelles elles ont généralement droit.

Le montant moyen d'indemnité proposé ne permet pas de couvrir l'achat d'un mètre carré de terrain viabilisé, ni même le coût de rachat d'un logement basique hors considération du prix du foncier.

Tableau 3. Comparatif indemnisations-coûts de la construction dans le district 2 de Hô Chi Minh Ville

Type de coût	Prix relevés en 2004	Coût de construction pour 20 m ²	Parcelle de 40 m ² (minimum réglementaire)
Coût m ² viabilisé (secteur de standing moyen)	800 US\$ ⁴		32 000 US\$ terrain nu
Coût de construction m ² de bonne qualité	60 - 150 US\$	1 200 – 3 000 US\$	
Coût de construction m ² basique	25 US\$	500 US\$	
Indemnités logement moyenne par m ²	11,5 US\$	230 US\$	

Synthèse des principaux résultats

Éléments de divergences et similitudes entre grand programme et micro-projet

Le micro-projet Binh Trung Dong

- Une opération de relogement sur un secteur de 1 ha viabilisé
- Population concernée : 55 ménages
- Permet aux autorités du district 2 la récupération de 11 ha destinés à des aménagements urbains.

Le grand programme Nhiêu Loc-Thi Nghe

- Un grand programme de relogement étatique
- Population concernée : 20 000 ménages logeant sur les berges des canaux de la ville
- Le long du canal *Nhiêu Loc-Thi Nghe*

⁴ Prix relevés en 2004 sur secteur à forte spéculation.

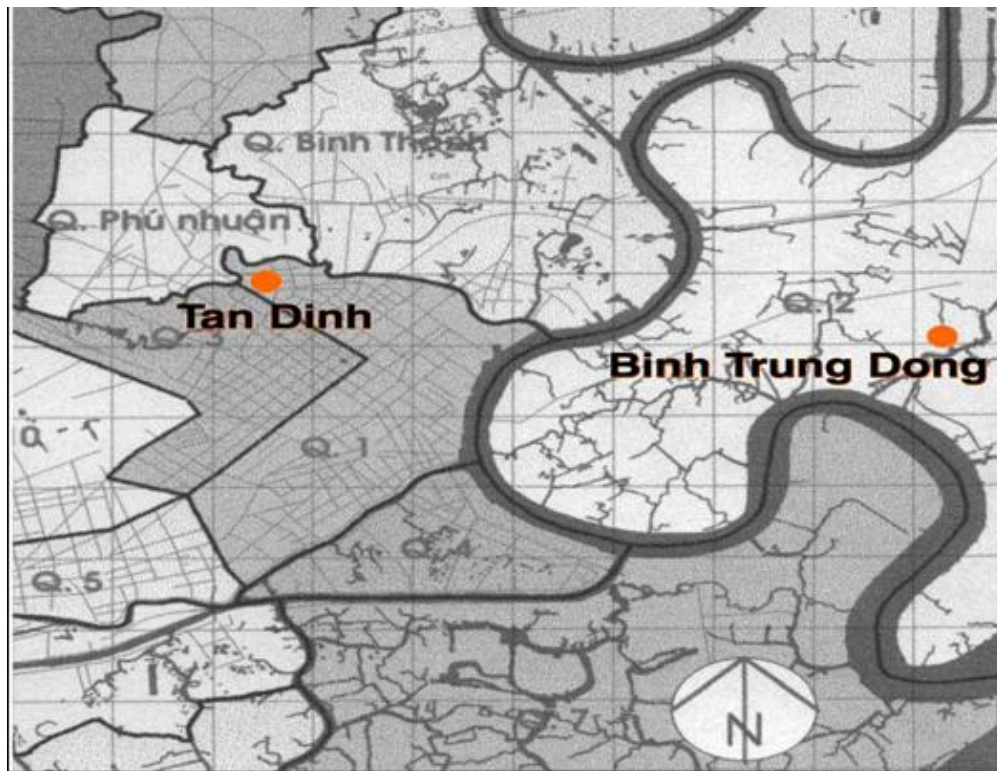


Figure 2. Carte de localisation

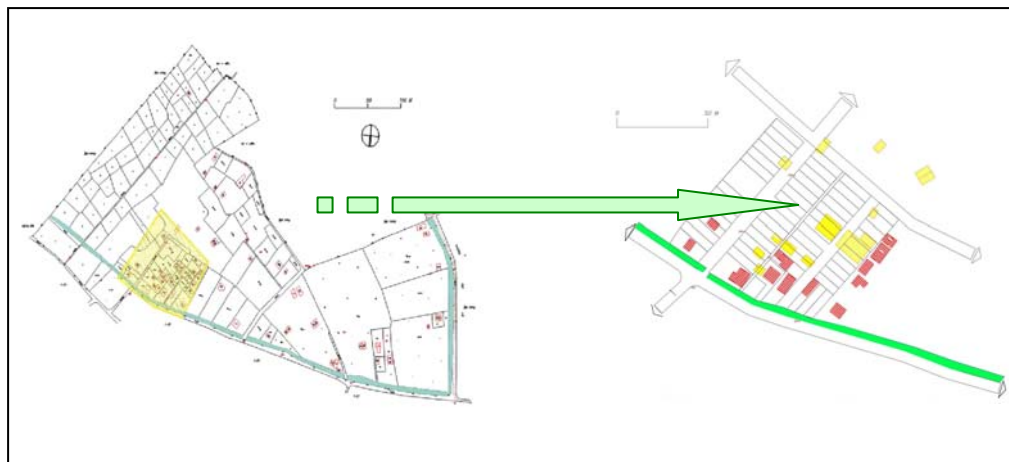


Figure 3. Binh Trung Dong : relogement de 55 ménages répartis illégalement sur 11 hectares sur un secteur viabilisé de 1 hectare

Tableau 4. Présentation détaillée des modalités des projets

Modalités	Grand programme NLTN	Micro-projet BTM
Critère d'éligibilité	Statut de résident permanent (KT1 et KT2), les autres catégories sont exclues	Posséder un logement sur la zone d'éviction – pas de considération du statut résidentiel
Système de compensation	Application directe de la législation vietnamienne	Mise en œuvre d'un système local
Système d'indemnisation	Si pas de droit d'usage du sol, seulement indemnisation du bâti existant d'où des difficultés à constituer l'apport nécessaire à l'achat de l'appartement (exclusion ou endettement usurier)	Idem, sauf que les foyers sont systématiquement intégrés au processus de relogement
Type habitat	Collectif vertical (4 à 6 niveaux)	Habitat individuel sur parcelle
Prix du logement	De 3 600 US\$ à 9 000 US\$	2 140 US\$
Prêt	Prêt sans intérêt sur 10 ans à hauteur de 70 % du prix de vente	Prêt plafonné à hauteur de 1 070 US\$ (50 % du prix), intérêt de 0,7 %/mois sur 8 ans
Financement	Apport minimal de 30 %	Apport minimal de 40 % avec possibilité d'une contribution en main-d'œuvre
Suivi social	Allocation de soutien (1 ration de riz par personne pour 6 mois) Pas de mesures de réhabilitation socio-économique	Renforcement dynamique communautaire par l'organisation de groupes d'épargne-crédit, actions pour constituer des activités de remplacement, construction d'un équipement collectif
Montage institutionnel	Complexe : municipalité centrale, 5 districts et quartiers correspondants : fort cloisonnement institutionnel et complexité des procédures	Simple : municipalité centrale, district et quartier
Contrainte foncière	Forte : Localisation en centre ville	Faible : zone péri-urbaine
Processus de légalisation	Obtention de titre de propriété et d'occupation – rappel exclusion initiale des situations illégales	Obtention d'un titre de propriété du bâti Obtention d'un bail de location de 2 ans pour le foncier, avec promesse à terme d'une légalisation totale (flou juridique)

Incidences du relogement entre Nhiêu Loc-Thi Nghe et Binh Trung Dong

Sur le plan des incidences spatiale, sociale et économique, la recherche démontre que le micro-projet Binh Trung Dong affecte moins durement les familles défavorisées que le grand programme de relogement planifié Nhiêu Loc-Thi Nghe. Bien que ce dernier réponde à l'ambition de modernisation – entendue ici comme le synonyme d'amélioration, de revalorisation – de l'image de la ville par les pouvoirs publiques, on retrouve dans les deux cas de figure, les mêmes effets et conséquences relatives au processus de relogement.

Dans le cadre du programme Nhiêu Loc-Thi Nghe

Des critères d'éligibilité restrictifs : 30 % d'exclusion

On relève deux critères d'éligibilité qui ont permis d'opérer un tri des foyers affectés d'éviction-relogement. Le premier critère exclut l'ensemble des résidents temporaires. C'est-à-dire la totalité des ménages qui ne disposent que d'un permis résidentiel KT3 et KT4, des ménages non enregistrés et des locataires. Cette proportion représente un ordre de grandeur de 30 %, hors locataires, de la population totale du périmètre considéré. Bien que ces foyers aient droit à des indemnisations pour la perte de leur logement, ces dernières demeurent symboliques au regard des coûts réels du marché, et ne permettent ni d'accéder à l'achat d'un logement étatique, ni de construire une maison, même dans des conditions précaires, et moins encore d'accéder légalement à une propriété foncière. Pour ces foyers, le relogement se solde par la perte d'un logement, d'un terrain et souvent d'un emploi étroitement lié à un réseau social très localisé.

Le second critère de sélection consiste en un choix proposé aux foyers restants, les « permanents » KT1 et 2. L'alternative offerte est la suivante : se reloger par ses propres moyens après avoir accepté le paiement en cash d'une compensation pour l'éviction, la perte du logement et du foncier, ou accepter la proposition de relogement prévue par le projet. Dans ce dernier cas, le prix d'acquisition du nouveau logement est réduit du montant égal à la compensation.

La population éligible (KT1 et 2) n'est pas exempte pour autant des incidences du relogement, et se retrouve prise dans un effet ciseaux résultant de la hausse des coûts induite par le nouveau logement et de la baisse des revenus consécutive au déplacement.

Un accroissement des coûts relatifs au logement

Les charges locatives (eau, électricité, collecte des déchets, entretien des parties communes) et le poids de la dette (remboursement de la dette étatique, de dettes usuraires parfois nécessaires pour constituer l'apport propre exigé que le montant des compensations/indemnisations ne couvre pas) participent de l'accroissement du coût du logement. La part du coût du logement dans les revenus familiaux est ainsi passée de 4 % à 22 % suite au relogement planifié.

Une baisse des revenus (30 % des foyers concernés)

Elle est la conséquence directe d'un habitat inadapté (la verticalité constitue une barrière économique et sociale) aux usages professionnels (ateliers, commerces de proximité) ; on note généralement l'absence de garage pour stocker bicyclettes, motocyclettes ou échoppes ambulantes, la perte des réseaux de sociabilité déterminants pour l'accès à l'emploi, essentiellement informel, et plus généralement des réseaux de solidarité, et souvent l'augmentation des déplacements. Les baisses de revenus sont également source d'endettement parallèle à celui découlant du relogement.

En 2005 et à l'échelle de l'ensemble de la ville, la part moyenne des foyers KT1 et 2 ayant optés pour le choix du relogement par ses propres moyens est supérieure ou égale à 50 % de la totalité des foyers affectés d'éviction. Cette tendance donne une idée de la popularité des grandes opérations de relogement.

Dans le cadre du micro-projet

On constate que les effets d'exclusion sont *a priori* moindres pour les motifs suivants :

- L'intégralité de la population de la zone d'éviction a droit au relogement et bénéficie de ses modalités.
- Le relogement s'effectue à proximité de la zone d'éviction. Le déplacement est limité spatialement et la population n'est pas éclatée conservant ainsi les liens existants avant le relogement.
- La typologie adoptée, celle du « compartiment » permet la multifonctionnalité accentuée par l'usage possible de la parcelle. De plus, l'unité d'habitat livrée, à la fois basique et minimale, est évolutive, soit par la possibilité d'allongement et/ou d'élévation par ajout d'étages, en fonction des besoins et des capacités financières des foyers.

- La morphologie du quartier et le fait que les foyers se connaissaient avant le relogement ont favorisé le maintien des relations sociales et familiales de proximité.

Sur le plan économique, le relogement sur place, ainsi que la typologie de l'habitat (habitat multifonctionnel, disposant d'un accès direct au sol) semble également favoriser le maintien ou la réhabilitation des activités économiques des membres du foyer. Soit par la reprise des activités précédentes, même modifiées (passage de l'agriculture au maraîchage ou à l'horticulture), soit par l'opportunité générée par le relogement : ouverture de petits commerces de proximité, de petits ateliers qui s'appuient à la fois sur une clientèle préexistante et identifiée et sur le nouvel agencement du site grâce à l'ouverture sur l'extérieur (accès routier).

À noter que les activités économiques des relogés demeurent pour une large part informelles donc instables et peu rémunératrices.

Cependant, comme dans le cadre de grandes opérations de relogement, les relogés de Binh Trung Dong sont confrontés à un accroissement des coûts du logement. En effet, deux principaux postes dans les budgets familiaux ont été identifiés à la hausse suite au relogement. Il s'agit d'une part, des charges locatives quasi inexistantes initialement. Ces dernières se déclinent sur les postes suivant : le loyer du droit d'usage du sol de la parcelle, l'accès à l'eau via un compteur officiel, même si dans la plupart des cas l'alternative du recours au puits est toujours possible, la prise en charge de la collecte des déchets. Seule l'électricité dont l'ensemble des foyers disposait de façon informelle est devenue moins onéreuse du fait de l'accès possible à un compteur officiel après relogement, contrairement à la situation antérieure où seul le rachat via un intermédiaire officiellement équipé était possible.

D'autre part, le poids de la dette consécutif à l'opération de relogement constitue le second poste de dépenses nouvelles. Tout d'abord, on relève l'endettement contracté auprès du fonds de crédit au logement et pour 50 % de crédits informels (taux mensuel avoisinant les 20 %) pour satisfaire à l'exigence des 40 % d'apport propre et/ou pour investir dans la construction du nouveau logement un montant dépassant le plafond du prêt.

Le coût du logement dans les revenus familiaux peut atteindre pour les plus pauvres 50 % des revenus totaux. Ce constat est renforcé par le fait que ces revenus ne sont ni stables, ni constants, à l'inverse du poids de la dette. Il s'ensuit que l'effort de financement des foyers peut être impossible à fournir en période creuse d'activités (cas des métiers du bâtiment, ou d'activités de vente lors de la saison des pluies).

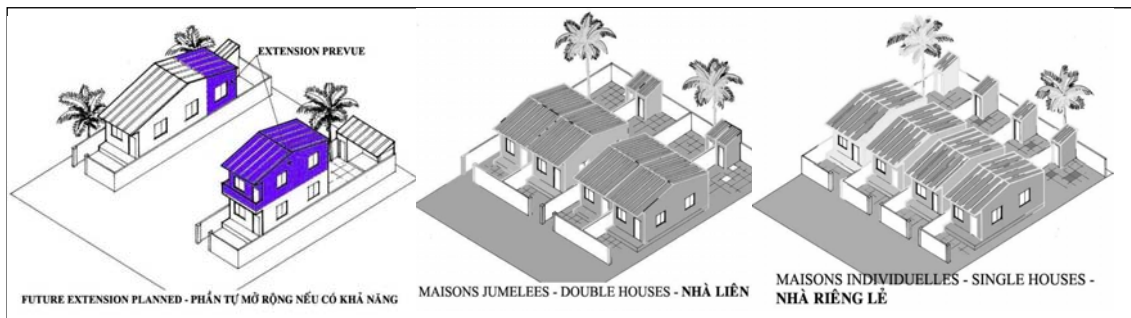


Figure 4. Typologie et morphologie de logements proposées dans le cadre du projet Binh Trung Dong



Unité type sur le projet de relogement Binh Trung Dong



Vue d'ensemble du projet de relogement Binh Trung Dong

Effets négatifs induits constatés dans les deux cas étudiés

Un endettement, voire un surendettement

L'effet de « séduction » relatif au nouveau logement conduit les foyers à résister le plus longtemps possible à leur situation économique intenable. L'entrée dans un logement répondant aux standards modernes, bien que souvent inadapté au mode de vie usuel, correspond pour les foyers relogés à un changement profond de leurs conditions de vie bien plus faciles qu'auparavant. Le relogement est de ce point de vue considéré comme une aubaine et la promesse d'une vie nouvelle et meilleure.

Aussi, malgré l'ensemble des inconvénients et contraintes relevés par les habitants, la majorité d'entre eux préfère coûte que coûte, conserver l'usage de leur nouvel habitat, si besoin en escamotant les incidences économiques. Ce phénomène se traduit généralement par la constitution d'un endettement complémentaire à celui généré par le relogement afin de faire face aux besoins financiers nouveaux et à la perte des revenus découlant du relogement. Cette situation d'endettement est renforcée par le fait que ces emprunts soient contractés auprès d'usuriers qui pratiquent des taux d'intérêt élevés.

La revente du bien n'a lieu que lorsque les foyers n'ont plus d'autre choix et seulement lorsqu'ils ont épuisé toutes les solutions, y compris le recours au crédit usuraire.

Un phénomène de revente

La revente constitue pour ces ménages la seule réponse possible à l'endettement et surtout aux usuriers, la récupération du capital relatif au logement devant permettre d'assurer le désendettement.

Cependant, les conditions de ces reventes ne sont pas favorables aux revendeurs et se pratiquent au rabais pour des raisons d'urgence et parce qu'effectuées dans des conditions illégales (les prix relevés sont de 40 % à 50 % inférieurs à la valeur du marché).

Dans la plupart des cas, les opérations de relogement conditionnent ou a minima encadrent les modalités de reventes. Dans le cadre de l'opération du canal Nhiêu Loc-Thi Nghe, l'interdiction est posée de revendre son appartement préalablement au remboursement du prêt étatique contracté à cette occasion avec une période de sûreté de trois ans. Le cas de Binh Trung Dong est quelque peu différent dans la forme. Il ne permettait pas la revente

de la parcelle, cette dernière étant louée aux autorités du district, seul le bâti pouvait être cédé, mais hors le foncier, ce qui *a priori* empêchait toute cession. Il s'est avéré en fait que les reventes informelles ont porté sur la transmission à l'acheteur du bail du terrain et du permis de construire correspondant au logement, l'acheteur spéculant à terme sur la possibilité de légaliser sa situation foncière. Donc dans les deux cas de figure, malgré les limites posées, les reventes ont bien eu lieu, mais dans des circonstances informelles du fait même des règlements établis par les opérations de relogement. Il s'ensuit pour les revendeurs, la perte d'une part substantielle des bénéfices de la transaction à cause de l'aspect informel des reventes.

Il est intéressant de noter que sur le site de Binh Trung Dong, les reventes ont été motivées à la fois par la sortie de l'endettement et par les plus-values potentielles importantes du fait d'une forte spéculation foncière consécutive à l'aménagement et au développement urbain de ce secteur ; en effet, malgré des prix de revente inférieurs aux prix pratiqués sur le marché, la marge bénéficiaire restait conséquente.

Sur le grand programme de relogement du canal Nhiêu Loc-Thi Nghe, les proportions de revente constatées atteignent 70 % et plus du parc total, quatre années après la clôture de l'opération.

Sur le micro-projet Binh Trung Dong, les reventes atteignent un peu moins de 50 % trois années après la fin de l'opération.

Les reventes bénéficient *in fine* à des foyers initialement non visés par ces mesures. En effet, dans les deux situations évoquées, les efforts mis en œuvre par les autorités locales, que ce soit par le biais de crédits à taux bonifiés ou de mise à disposition foncière, sont dévoyés au bénéfice de populations qui n'étaient pas ciblées initialement par les transactions réalisées. Dans le cadre de Nhiêu Loc-Thi Nghe, les prix de revente des appartements relevés sont en moyenne inférieurs d'un tiers au prix du marché. Cet aspect est renforcé par le fait qu'un système de crédit au logement sans intérêt a été mis en place au bénéfice des relogés.

Dans le cas de Binh Trung Dong, le taux d'intérêt préférentiel est associé à un loyer du terrain largement sous-évalué : 2 US\$/mois de loyer de droit d'usage du sol permettrait de rembourser un emprunt de l'ordre de 240 US\$ sur 10 ans, alors que les parcelles louées sont estimées en 2001, dans ce secteur, à une valeur oscillant entre 6 700 et 13 500 US\$.

Quant aux populations pauvres, elles bénéficient au mieux à la marge de ces opérations (cas de Binh Trung Dong) ou au pire se retrouvent dans une situation plus dégradée et précaire qu'avant le relogement.

Dans tous les cas, les acheteurs de seconde main bénéficient indirectement des mesures mises en place au profit des plus défavorisés.

L'effort public en la matière, qui se traduit ici par des taux d'intérêt bas et/ou des prix du foncier généreux, n'atteint donc pas le public ciblé initialement.

Reproduction des zones d'habitat précaire

Nhiêu Loc-Thi Nghe : reventes, retour à l'illégalité et précarisation économique

Une différence notable réside dans le fait que sur le programme Nhiêu Loc-Thi Nghe, le produit de la revente sert essentiellement à éponger les dettes consécutives au relogement. L'endettement découle d'une part du prêt étatique contracté dans le cadre du relogement, auquel s'ajoutent des prêts usuriers privés pour faire face à l'apparition de coûts supplémentaires et/ou à la perte des sources de revenus précédentes. Les revendeurs, une fois désendettés, ne disposent pas d'un capital suffisant pour envisager l'achat même plus modeste de foncier et/ou d'un logement. Ils reconstituent généralement un habitat de type précaire, physiquement et légalement, en périphérie de la ville, là où les terrains restent abordables. Ils se retrouvent alors confrontés à des problèmes d'activité professionnelle dans des secteurs périphériques moins actifs et/ou à la nécessité de se déplacer pour travailler.

Du point de vue des statuts résidentiel et foncier, ils se retrouvent à nouveau dans une situation illégale. Il s'agit dans une certaine mesure d'un retour à la situation « *ante* » renforcée par l'éloignement du centre-ville et la perte dans le processus des attaches sociales et relationnelles qui permettaient entre autres l'accès à des activités rémunératrices.

Binh Trung Dong : retour à une situation illégale, mais sans la précarisation économique constatée sur la grande opération de relogement

Sur Binh Trung Dong, le produit de la revente a permis dans la majorité des cas non seulement de solder les dettes contractées suite au relogement, mais aussi de dégager un bénéfice suffisant à l'achat de parcelles et la reconstruction de maisons. Ces dernières, bien que reconstruites sur des terrains achetés de façon illégale, sont généralement d'un meilleur standing comparé à la situation initiale et au site de relogement (les marges bénéficiaires pouvant atteindre 3 350 US\$). Ces réinstallations se sont effectuées à proximité du secteur de relogement et ne sont pas source d'isolement dans un contexte inconnu à se réapproprier. Cette relocalisation

de proximité suite à la revente n'a donc pas eu les mêmes effets négatifs constatés précédemment (perte de réseaux, éloignement en périphérie), et les revendeurs n'accusent pas de perte de travail ou de revenus.



Types d'habitat précaire



Groupe de maisons auto-construites par les revendeurs de Binh Trung Dong sur parcelles achetées à proximité du site de relogement

Bien qu'ils ne retournent pas, comme pour les revendeurs du canal, à la situation de précarité économique précédente ou même à une situation aggravée, les revendeurs retournent cependant à une situation résidentielle et foncière totalement illégales. Ce qui du point de vue des autorités locales ne constitue pas une réussite puisqu'elles se retrouvent de nouveau confrontées à une urbanisation incontrôlée qui échappe à leur planification.

Dans les deux cas, pour une part importante des relogés, le processus de relogement se solde par un retour à une situation précaire suite à la revente, bien que dans le cas du micro-projet les conséquences du relogement soient plus nuancées et sur certains points positives.

Ce processus aboutit à la reproduction de zones d'habitat précaire ou semi-précaire. C'est-à-dire à l'opposé de l'objectif fixé par ces opérations : dans le cas du canal Nhiêu Loc-Thị Nghe, assainissement des berges des canaux ; dans le cas de Binh Trung Dong, récupération foncière par les autorités locales.

Parallèlement, dans les deux cas étudiés, le départ des familles suite à la revente, provoque l'arrivée de nouveaux habitants économiquement plus favorisés : on assiste à un phénomène progressif « d'embourgeoisement » des périmètres de relogement.

Ce remplacement de population constitue en quelque sorte un détournement des subventions étatiques qui bénéficient *in fine* à des foyers initialement non visés par ces mesures.

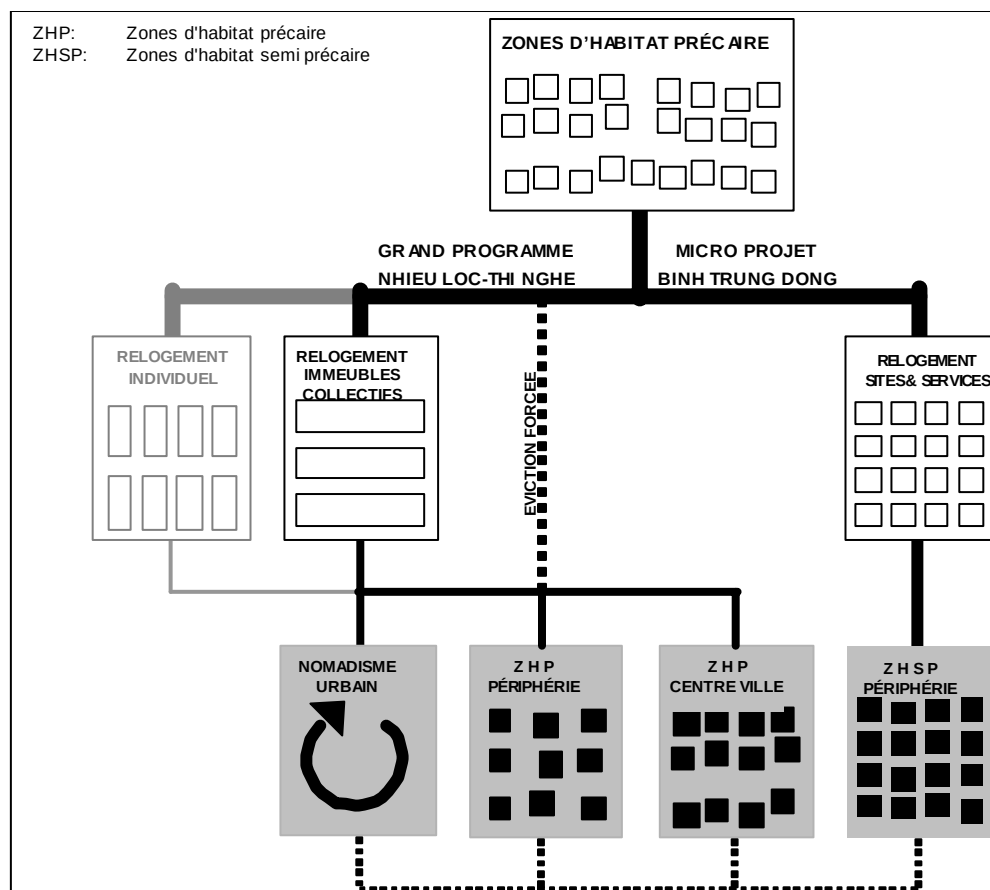


Figure 5. Schéma illustratif du phénomène de reproduction de l'habitat précaire après relogement :

- 1) dans le cas des grands programmes de relogement : reproduction de zones d'habitat précaire après revente**
- 2) dans le cas du micro-projet : reproduction de zones d'habitat semi-précaire après revente**

Orientations

Un principe : limiter les écarts entre deux manières d'habiter, deux modes de vie et réduire au maximum la distance de relogement tant spatiale, qu'économique et sociale

Les observations et propositions formulées ci-dessous tentent d'apporter des éléments qui aident à résoudre le dilemme suivant : d'une part, la prise en compte de la réalité des conditions de vie des foyers y compris les plus défavorisés (capacités financières, modes de vie, types d'activités professionnelles) et, d'autre part, les objectifs d'une volonté politique de modernisation. Dans ces conditions, comment satisfaire les deux exigences – légitimes – à l'aide d'une politique publique sans générer une part d'exclusion ?

L'objectif est de dépasser les conflits opposant les partisans du « *small is beautiful* » à ceux qui prônent le « tout global ». En effet, bien qu'ayant des modalités différentes, certains effets constatés sont récurrents et dépassent largement le cadre des opérations de relogement en elles-mêmes : offre de logement globale insuffisante, phénomènes spéculatifs forts, modes de vie largement informels et écarts importants des revenus, capacité de financement du logement social limité, problèmes de légalité résidentielle et foncière.

L'expérience non seulement vietnamienne mais internationale, prouve qu'il n'y a pas de recette miracle aux enjeux des projets de relogement, qu'il est difficile de satisfaire toutes les exigences contradictoires qui leur sont propres. Il nous semble important cependant d'énoncer comme suit, les principes vers lesquels leur mise en œuvre devrait tendre, à la manière d'une figure asymptotique.

De façon globale, il paraît nécessaire de prendre en considération le principe de limiter autant que possible les écarts séparant deux manières d'habiter, deux modes de vie et de tenter de réduire au maximum la distance de relogement tant spatiale, qu'économique et sociale.

Le logement doit constituer un abri acceptable à l'égard des contraintes climatiques, sanitaires et sociales, et doit permettre l'exercice d'activités diversifiées.

Il doit permettre aux habitants d'accéder aux personnes, aux ressources, aux institutions et aux équipements publics dont dépendent leurs moyens d'existence.

Il doit fournir une sécurité résidentielle acceptable pour qu'il vaille la peine de venir s'y installer et d'entretenir son bien.

Enfin, le coût du logement doit se situer à un niveau qui ne menace ni ne compromette la situation économique du foyer et de ses membres.

Nous insisterons ici particulièrement sur le fait que toute approche d'une opération de relogement et de sa mise en œuvre doit donc s'attacher à la prise en compte des points cités précédemment : habitabilité, accessibilité, sécurité résidentielle et capacité financière des futurs relogés et en rechercher les solutions opérationnelles correspondantes.

Recommandations opérationnelles

En termes de recommandations opérationnelles, il convient de promouvoir l'aménagement urbain participatif afin d'assurer une meilleure évaluation des aspirations mais surtout des contraintes sociales, économiques et spatiales qui affectent les populations les plus démunies.

Il faut, dans cette perspective, limiter au maximum les opérations de relogement au profit de politiques de réhabilitation des quartiers précaires par le biais d'opérations d'amélioration sur site. En termes de relogement, puisque celui-ci ne pourra pas être évité dans tous les cas, il est indispensable de promouvoir également des opérations modestes (abaissement des standards pour les logements sociaux, opérations de taille réduite).

La prise en considération des capacités économiques des foyers et de l'État s'avère incontournable, et les critères d'éligibilité doivent être équitables. Les compensations et indemnisations ne doivent pas être soumises à des conditions de légalité résidentielle et foncière. Il faut optimiser l'usage et le ciblage des subventions (minimiser les détournements et les reventes spéculatives).

Il est indispensable que les pouvoirs publics puissent proposer plusieurs alternatives de relogement adaptées et financièrement accessibles à la diversité des foyers relogés. Ces alternatives possibles dépassent le cadre des projets étudiés : système locatif, baux emphytéotiques pour le foncier, parcelles aménagées (sites et services), autoconstruction...

Dans un contexte de promotion unilatérale et uniforme d'opérations de grands ensembles coûteux, comme c'est le cas à Hô Chi Minh Ville à présent, la promotion des échelles réduites, celle des micro-projets et des projets dits intermédiaires, permet de proposer une plus grande diversité de réponses appropriées à une multitude d'exigences et de profils des relogés.

Il faut rappeler que « micro-projet » ne signifie pas exclusivement habitat individuel et horizontal. Selon un raisonnement symétrique, « grand projet » ne signifie pas exclusivement habitat collectif vertical, mais peut aussi bien concerner des opérations d'habitat individuel.

Quoi qu'il en soit, la taille réduite des opérations est propice à la mise en place de processus participatifs, à la mobilisation et à la responsabilisation des habitants.

Afin de limiter au maximum les effets d'exclusion engendrés par le relogement planifié, les alternatives de relogement proposées par l'État devraient tendre à préserver au maximum la cohésion communautaire des populations déplacées. Dans la mesure du possible, une recommandation consiste à éviter les modes de relogement individuels entraînant l'éclatement du groupe social. D'où l'intérêt pour les approches de relogement sur site ou d'amélioration sur site.

La mise en place de mesures de soutien social et économique est une condition nécessaire à la réussite du projet. Le soutien aux foyers déplacés doit être assuré non seulement avant relogement (préparation à des changements d'activités professionnelles, constitution d'une épargne personnelle) mais aussi durant toute la période de transition post-relogement. Cette dernière période est particulièrement critique puisque comme nous l'avons évoqué, les effets du relogement se font alors sentir pleinement (endettement, perte des repères sociaux et économiques, nouvelles contraintes liés au logement).

D'un point de vue administratif et institutionnel, le relogement planifié devrait être réalisé à travers des structures administratives plus légères, plus flexibles et moins hiérarchisées. Le but est de permettre aux pouvoirs publics d'exercer un contrôle plus efficace de la mise en œuvre des opérations, notamment au travers d'une plus grande proximité au terrain et d'une plus grande réactivité.

Pour cela, il s'agit de mettre l'accent sur la planification, la gestion et l'évaluation des activités, mais aussi sur la mise en place d'une structure organisationnelle efficace dans le but de limiter la durée des projets. La création, au niveau municipal, d'une unité administrative spécialisée dans les opérations de relogement planifié pourrait constituer une réponse appropriée à la mise en œuvre des interventions de ce type.

Au-delà des recommandations

Restent posés les problèmes de la valeur foncière et/ou immobilière qui constituent une source de blocage pour de futures opérations de relogement.

Un système d'indemnisations ou de compensations ne remplaçant pas la valeur du bien perdu

L'effort financier déployé par les foyers en complément des mesures officielles de dédommagements et avec l'appui d'un système de crédit au logement assure la prise en charge du coût du logement. Cet effort reste cependant insuffisant et ne permet pas notamment de couvrir le coût de la valeur foncière. Ce constat est d'autant plus vrai dans un système de marché du foncier à la hausse tel qu'actuellement où l'achat de terrains légaux est et sera de plus en plus inabordable pour des populations pauvres et à bas revenus.

La hausse des prix du foncier est renforcée par la forte expansion urbaine des grandes agglomérations du pays et la pénurie chronique de construction de logements quels qu'en soient les standards.

Aujourd'hui, bien que le Viêt-nam connaisse un enrichissement général, on constate par ailleurs un accroissement des écarts de revenus entre les riches et les pauvres, ce phénomène est particulièrement notable dans les centres urbains. Le type de logement construit, le mode de vie et les coûts qu'ils impliquent correspondent plus à une économie de salariat ou du moins à des revenus stables permettant notamment l'accès à des prêts immobiliers traditionnels. Or, il apparaît qu'une large majorité de la population ne se situe toujours pas dans ce cadre et ne pourra l'être avant longtemps.

Une valeur du bien obtenu via le relogement, source de revente

Non seulement, la revente constitue un moyen de se désengager d'un endettement consécutif au relogement, mais elle représente une source de profit potentiel consécutive à la valorisation foncière croissante. Dans le cas de l'opération de Binh Trung Dong, un système de location des parcelles a été institué afin de pallier le problème du coût du foncier. Dans ce sens, les autorités locales ont consenti un effort non négligeable puisque le foncier constitue la pierre d'achoppement des programmes de relogement. Il s'agissait également de limiter les reventes potentielles, puisque le foncier ne bénéficiait pas aux relogés et restait propriété des autorités locales.

Cependant, ce système locatif du foncier n'a malgré tout pas pu empêcher des reventes informelles. Ces dernières étant basées sur la transmission par le vendeur à l'acheteur du bail de location du terrain et du permis de construire de la maison, objets de la transaction.

Les prix de revente relevés oscillent, en fonction de la période, entre 70 millions de VND (4 100 US\$) et 150 millions de VND (8 800 US\$) (parcelles de 80 à 100 m²) ; l'habitation ayant un coût de l'ordre de 32 millions de VND (2 140 US\$) ne contribue que partiellement, voire minoritairement, à la totalité de l'enjeu de la transaction. Ce point renvoie à la difficulté de gestion foncière rencontrée au Viêt-nam, qui dépasse largement le cadre des opérations de relogement. Il restera essentiel et récurrent tant qu'un système de gestion du foncier ne sera pas strictement établi, et que les écarts de revenus et les statuts de légalité contribueront à faire perdurer le système de revente informelle.

Un régime de statut résidentiel pénalisant les plus pauvres

Un autre point problématique qui dépasse le simple domaine du relogement et en lien direct avec le point précédent, concerne le régime de statut résidentiel. Ce système, qui détermine l'accès aux services urbains et à l'aide sociale en fonction du niveau de permis de résidence, constitue également un facteur d'exclusion pour l'accès aux opérations de relogement officielles. Ce fut le cas pour l'opération du canal Nhiêu Loc-Thi Nghe avec la non prise en compte *a priori* de plus de 30 % de la population du périmètre de relogement. Ce statut résidentiel a de plus un impact direct sur le niveau des compensations pratiquées.

Au-delà de ces aspects, le régime résidentiel contribue à l'appauvrissement urbain (santé, éducation, hygiène) en pénalisant plus fortement les populations les plus défavorisées.

La nécessaire mise en place de politiques sociales redistributives

En fonction de la situation actuelle et en s'appuyant sur l'expérience d'autres projets de relogement dans lesquelles un travail d'épargne et de renforcement des activités génératrices de revenus a été mis en œuvre comme préalable et préparation au relogement, on aboutit aux constats suivants :

- L'épargne potentielle générée par les foyers permet dans le meilleur des cas l'acquisition d'un logement de facture basique sur une période de 20 ans d'épargne. Cette période peut être réduite

par l'adjonction de crédits spécifiques au logement, comme ceux pratiqués dans les opérations étudiées.

- Au vu des prix du foncier prévalant actuellement, il reste impossible pour les relogés de prendre en charge l'acquisition du foncier, même dans le cas de parcelles réduites à la taille légale minimale (40 m² à Hô Chi Minh Ville).

L'amélioration éventuelle du système de compensation/indemnisation ne permet pas non plus de compenser les coûts du foncier (plus d'exclusion des résidents illégaux, reconnaissance du droit d'usage du sol même dans le cas d'occupation illicite) au taux actuellement en vigueur.

La mise en œuvre d'une politique de compensation fixée en fonction des prix du marché aurait un coût financier que l'État vietnamien ne pourrait supporter.

Ce constat renvoie, d'une part, à la réflexion sur des systèmes de location, baux emphytéotiques qui d'une façon ou d'une autre nécessitent une bonne maîtrise foncière de la part des autorités : constitution de réserves foncières destinées au logement social et système de mise à disposition de ce dernier dans le cadre d'opérations de relogement ou de logements sociaux.

D'autre part, afin de répondre à ces besoins, l'État vietnamien sera conduit à mettre en œuvre une fiscalité et un système d'imposition plus efficaces. Le but est de pouvoir à terme mettre en place des politiques sociales redistributives permettant de compenser les écarts croissants entre riches et pauvres.

Enfin, une réorientation de la politique publique, abandonnant le soutien massif et coûteux de la production d'habitat ("*supply driven*") au profit de l'encadrement de la demande en logements ("*demand-oriented*") est une piste à explorer.

Références

- Acres International Limited, 1997, Vietnam National Resettlement Policy Project (NRPP). Report n° 1 & n° 2. Hanoi: Acres International.
- BASSAND Michel, THAI Thi Ngoc Du, TARRADELLAS Joseph, CUNHA Antonio, BOLAY Jean-Claude (éds.), 2000, Métropolisation, crise écologique et développement durable : l'eau et l'habitat précaire à Ho Chi Minh Ville, Vietnam. Lausanne : PPUR.

- Belgian Administration Development Cooperation (BADC), 1998a, Tan Hoa-Lo Gom Analysis: Results for the Definition of PMU 415 Pilot Projects. Canal TH-LG Sanitation and Urban Upgrading Project (PMU 415). HCMC: BADC.
- Belgian Administration Development Cooperation (BADC), 1998b, Tan Hoa-Lo Gom Project. Results of 400 Sample Socio-economic Survey. Canal TH-LG Sanitation and Urban Upgrading Project (PMU 415). HCMC: BADC.
- BOLAY Jean-Claude, 1998, Ho Chi Minh Ville : chronique d'une métropolisation annoncée. *In Urbanisme*, n° 303, p. 14-19.
- BOLAY Jean-Claude, CARTOUX Sophie, CUNHA Antonio, THAI Thi Ngoc Du, BASSAND Michel, 1997, Sustainable Development and Urban Growth: Precarious Habitat and Water Management in HCMC, Vietnam. *In Habitat International*, vol. 21, n° 2, p. 185-197.
- BOLAY Jean-Claude, THAI Thi Ngoc Du, 1999, Sustainable Development, Urbanization and Environmental Risks: The Priority of Local Actions in Ho Chi Minh City, Vietnam. *In Journal of Urban Technology*, vol. 6, n° 2, p. 65-85.
- CARTOUX Sophie, 1997, L'habitat spontané à Hô Chi Minh Ville : des quartiers en transition. DEA, Villes et Sociétés, Université Lyon Lumière, Institut d'Urbanisme de Lyon.
- CARTOUX Sophie, DE REBOUL H., 1995, Le « logement social » à Hô Chi Minh Ville, Vietnam. Hô Chi Minh-Ville : ENDA Vietnam.
- Communauté urbaine de Lyon (Agence d'urbanisme), 1995, L'urbanisme de HCMV : Perspectives et projets des services municipaux. Rapport de synthèse. Lyon-HCMV : Communauté urbaine de Lyon.
- Communauté urbaine de Lyon (Agence d'urbanisme), 1996, Étude préparatoire à la révision du schéma directeur du 1^{er} arrondissement de HCMV. Lyon-HCMV : Communauté urbaine de Lyon.
- DEWAELE Ludovic, 2003, Le logement social à Ho Chi Minh Ville - Les standards actuels sont-ils appropriés à la production massive de logements sociaux ?, Les Cahiers de la Coopération française au Vietnam, Ambassade de France dans la République socialiste du Vietnam, cahier n° 10, p. 46.
- DO Thai Dong, 1994, Économie de marché et transformations sociales au Vietnam. *In Alternatives Sud*, vol. 1, n° 2, p. 121-134.
- GAILLARD M.-N., NIEBUDEK Jan, 1995, Hô Chi Minh Ville, le spontané et la ville planifiée. Mémoire de fin d'études. Versailles : École d'Architecture de Versailles.

- GUBRY Patrick, HUGUET Jerrold W., TRUONG Si Anh, VU Thi Hong, 1996, Ho Chi Minh Ville, de la migration à l'emploi. Paris : CEPED, Les dossiers du CEPED, n° 40.
- GUBRY Patrick, HUGUET Jerrold W., DOAN Mau Diep, TRINH Khac Tham, 1996, L'émergence des migrations spontanées au Vietnam : le cas de Vung Tau et de Dong Nai. Paris : CEPED, Les dossiers du CEPED, n° 45.
- GUBRY Patrick (dir.), 2000, Population et développement au Viêt-Nam. Paris : Karthala-CEPED.
- GUBRY Patrick, LE Thi Huong, 2005, Are the "left behind" really left? Shared advantages in rural-urban migration from Mekong Delta to Ho Chi Minh City. International workshop on the impacts of migration on the "Left-behind" in Asia, Hanoi, 10-11 March 2005 (Asian Meta Centre-Singapore, Institute for Social Development Studies-Hanoi). 17 p. with presentation of 12 slides.
- GUNNEWIEK H.K., MOSSELMAN C., 1995, Housing in Ho Chi Minh City: A Study of Slum Upgrading and Redevelopment. Amsterdam: DCA/SD, Vrije Universiteit, Urban Research Working Papers, n° 39.
- LINDFIELD M., DU Phuoc Tan, 1997, The Tau Hu Canal Rehabilitation Prefeasibility Study. National Project VIE/95/051. HCMV: AHURI-IER.
- METZGER R., 2000, Sustainable slum upgrading, architectural analysis of a slum in ward 15. HCMC: EPFL.
- NGUYEN Phuong Chi, 1997, Le secteur privé du bâtiment a-t-il un intérêt à investir dans les logements sociaux ? Le cas de HCMV. Mémoire de recherche. HCMV : Centre Franco-Vietnamien de Formation à la Gestion (CFVG).
- NGUYEN Vu Hop, 2000, Enquête auprès des premières familles relogées à Binh Trung Dong. HCMV : VeT.
- NIEBUDEK Jan, 1999, Quelques éléments de connaissance sur les familles de Binh Trung Dong devant être prochainement relogées. HCMC : VeT.
- PARENTEAU René, 1997, Habitat et environnement urbain au Viêt-nam. Hanoi et Hô Chi Minh-Ville. Paris-Ottawa : Karthala-CRDI.
- PELTENBURG M., DU Phuoc Tan, 1997, Relocation and Resettlement within the Context of Tau Hu Canal Rehabilitation Pilot Project. National Project VIE/95/051. HCMV: IHS-IER.
- PHAN Anh Quan To, 1996, NGO Community Participation in Vietnam. In ENDA-VeT, Hô Chi Minh Ville, développement tout azimuth. HCMV : ENDA-VeT.
- PHAN Thi Chu Truyên, 1997, La construction du logement social à HCMV: Peut-on réduire les coûts? Mémoire de recherche. HCMV : Centre Franco-Vietnamien de Formation à la Gestion (CFVG).

- QUACH-LANGLLET T., 1991, Saigon, capitale de la république du Sud Vietnam (1954-1975), ou une urbanisation sauvage. *In* LAFONT P.B. (éd.), Péninsule indochinoise : études urbaines. Paris : L'Harmattan.
- THAI Thi Ngoc Du, 2000, Socioeconomic characteristics and preferences for resettlement options of households to be relocated in Ward 11, District 6. Preliminary results of survey. HCMC, PMU415.
- THAI Thi Ngoc Du, 1996a, Métropolisation, gestion des villes et habitation à Ho Chi Minh Ville. *In* Cahiers d'Outre-Mer, n° 196, p. 377-386.
- THAI Thi Ngoc Du, 1996b, Le secteur informel à Ho Chi Minh-Ville. *In* Cahiers d'Outre-Mer, n° 196, p. 387-396.
- Villes en Transition (VeT), 1998, Étude d'aménagement : projet pilote pour la réhabilitation du quartier Tan Dinh, Ho Chi Minh Ville. HCMV : VeT.
- WUST Sébastien, 2000, Expertise in Relocation Policy for the Canal Tan Hoa-Lo Gom Sanitation and Urban Upgrading Project. Report n°1. Lausanne: IREC-EPFL, Mai 15, 28 p.
- WUST Sébastien, 2001, Métropolisation, habitat précaire et relogement forcé : entre phénomènes d'exclusion et tactiques populaires d'intégration. Le cas du canal Nhiêu Loc-Thi Nghe à Ho Chi Minh Ville, Vietnam. Thèse de doctorat. Lausanne : EPFL.
- WUST Sébastien, BOLAY Jean-Claude, THAI Thi Ngoc Du, 2002, Metropolization and the ecological crisis: precarious settlements in Ho Chi Minh City, Vietnam. *In* Environment & Urbanization, vol. 14, n° 2, p. 211-224.

Bibliographie

Généralités, Asie du Sud-est, villes socialistes, transition vers le marché, implications urbaines

Dick Howard W., Rimmer Peter J., 1988, Urban public transport in Southeast Asia: a case study of technological imperialism? *International Journal of Transport Economics*, June, p. 177-196.

Dick Howard W., Rimmer Peter J., 1998, Beyond the Third World city: the new urban geography of South-east Asia. *Urban Studies* (Glasgow), vol. 35, n° 12, p. 2303-2321.

Forbes Dean K., Thrift N.J., 1987, International impacts on the urbanisation process in the Asian region: a review. In Fuchs R.J., Jones Gavin W., Pernia, E.M. (Eds), *Urbanisation and urban policies in Pacific Asia*. Philadelphia (PA): Westview Press, p. 67-87.

French R.A., Hamilton F.E.I. (Eds), 1979, *The socialist city: spatial structure and urban policy*. John Wiley.

Goldblum Charles, 1987, *Métropoles de l'Asie du Sud-Est. Stratégies urbaines et politiques du logement*. Paris : L'Harmattan, 276 p. (Villes et Entreprises).

Goldblum Charles, Osmont Annik, Diaz Isabel (Coord.), 2004, *Gouverner les villes du Sud. Défis pour la recherche et pour l'action*. Actes du colloque international du PRUD (Paris, UNESCO, 5-7 mai 2004). Paris : Ministère des Affaires Étrangères (Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement, DGCID), GEMDEV, ISTED, 296 p.

Jones Gavin W., 1991, Urbanization issues in the Asian-Pacific region. *Asian-Pacific Economic Literature* (Guildford, England), vol. 5, n° 2, p. 5-33.

Lea J.P., Courtenay J., 1985, *Cities in conflict*. Studies in the management of Asian cities. The World Bank.

McGee Terrence G., 1967, *The Southeast Asian city*. London.

McGee Terrence G., 1991, The emergence of *desakota* regions in Asia: expanding a hypothesis. In Ginsburg N., Koppel B., McGee Terrence G. (Eds), *The extended metropolis: settlement transition in Asia*. Honolulu: University of Hawaii Press, p. 3-25.

Murray P., Szelenyi I., *L'anti-urbanisme des états socialistes*. *Les Annales de la Recherche Urbaine* (Paris), n° 38.

Nosco Peter, 2002, Confucian perspectives on civil society and government. In Rosenblum Nancy L., Post Robert C. (Eds), *Civil society and government*. Princeton, Oxford: Princeton University Press, p. 334-359.

- Ott T., 2001, From concentration to de-concentration - Migration patterns in the post-socialist city. *Cities* (London, Amsterdam, New York), n° 6, p. 403-412.
- Scarpaci J.L., 2000, Introduction on the transformation of socialist cities. *Urban Geography* (Columbia, MD), n° 8, p. 659-669.
- Sailer-Fliege Ulrike, 1999, Characteristics of post-socialist urban transformation in East Central Europe. *GeoJournal* (Heidelberg, Berlin), vol. 49, n° 1, p. 7-16.
- Szelenyi I., 1996, Cities under socialism and after. In Andruz G, Harloe M., Szelenyi I. (Eds), *Cities after socialism: urban and regional change and conflict in post-socialist societies*. Oxford: Blackwell Publishers, p. 286-317.
- Timmerman Peter, White Rodney, 1997, Megahydropolis: coastal cities in the context of global environmental change. *Global Environmental Change*, vol. 7, n° 3, p. 205-234.

Généralités sur le Viêt-nam

- Banister Judith, 1993, Vietnam population dynamics and prospects. Berkeley (CA): University of California, Institute of East Asian Studies, xiv-105 p. (Indochina Research Monograph, n° 6).
- Basilacan, Arsenio. M., Ernesto. M. Pernia, Gemma Esther B. Estrada, 2003, Economic growth and poverty reduction in Vietnam. Bangkok: Asian Development Bank. (ERD working paper n° 42).
- Centre National des Sciences Sociales et Humaines, 2002, Rapport sur le développement humain au Vietnam 2001. Le *Đoi Moi* et le développement humain. Hanoi : Éditions Politiques Nationales, xviii-149 p. [*Existe aussi en vietnamien et en anglais*]
- Đặng Nguyên Anh, 2005, Di dân trong nước : Vận hội và thách thức đối với công cuộc đổi mới và phát triển ở Việt Nam/ Internal migration: Opportunities and challenges for the renovations and development in Viet Nam. Hà Nội : Trung Tâm Kinh Tế Châu Á-Thái Bình Dương (VAPEC)/Vietnam Asia-Pacific Economic Center, Nhà Xuất Bản Thế Giới, 71 p.
- Dixon Chris, Kilgour A., 2002, State, capital and resistance to globalisation in Vietnamese transitional economy. *Environment and Planning* (London), vol. 34, p. 599-618.
- Dover Stéphanie, Tréglodé Benoît de (Dir.), 2004, Viêt Nam contemporain. Paris : IRASEC, Les Indes Savantes, XXXII-568 p.
- Gainsborough M., 2002, Beneath the veneer reform: the politics of economic liberalisation in Vietnam. *Communist and Post-Communist Studies* (Amsterdam, New York), vol. 35, n° 3, p. 353-368.
- Gendreau Francis, Fauveau Vincent, Dang Thu, 1997, Démographie de la péninsule indochinoise. Paris : Éditions ESTEM, 132 p. (Universités francophones, Série Savoir Plus Universités).

Gironde Christophe, Maurer Jean-Luc (Dir.), 2004, Le Vietnam à l'aube du XXI^e siècle. Bilan et perspectives politiques, économiques et sociales. Mélanges pour commémorer le 100^e anniversaire de la naissance de Pierre Gourou. Paris : Karthala, IUED, CRAM, 353 p. (Hommes et Sociétés).

Godard Xavier, Cusset Jean-Michel, Schmitt Mathias (Collab.), 1996, Des systèmes de transport urbain au Vietnam à la recherche de la modernité. *Cahiers des Sciences Humaines* (Paris), vol. 32, n° 3, p. 555-575.

Gubry Patrick (Dir.), 2000, Population et développement au Viêt-nam. Paris : Karthala, CEPED, 614 p. + 16 pl. h.t. (Économie et Développement).
Nouv. réf. : Gubry Patrick, Nguyễn Hữu Dũng, Phạm Thúy Hương (Chủ biên), 2004, Dân số và phát triển ở Việt Nam. Hà Nội : Thế Giới, IRD, ILSSA, IMV, 701 tr. + 16 phụ bản.

Lê Bá Thảo, 1998, Việt Nam. Lãnh thổ và các vùng địa lý. Hà Nội : Thế Giới, 610 tr.
 [Lê Ba Thao, 1998, Việt-nam. Le territoire et ses régions géographiques. Hanoi : Éditions du Monde, 610 p.] [Existe aussi en français et en anglais]

Logan Malcolm I., 2002, Progress in planning – has there been any? The case of the cities of East Asia. *Progress in Planning*, vol. 57, n° 3-4, p. 239-260.

McGee Terrence G., 1991, The emergence of *desakota* regions in Asia: expanding a hypothesis. In Ginsburg N., Koppel B., McGee Terrence G. (Eds), The extended metropolis: settlement transition in Asia. Honolulu: University of Hawaii Press, p. 3-25.

Nghi D.Q., Kammeier H.D., 2001, Balancing data integration needs in urban planning. *Cities* (London, Amsterdam, New York), vol. 18, n° 2, p. 61-75.

Nguyen Duc Nhuan et al., 1991, Viet Nam. In Kosta Mathey (Ed.), Housing Policies in the Third World. München : Profil Verlag, 332 p.

Papin Philippe, 1999, Viêt-nam. Parcours d'une nation. Paris : La Documentation Française, 179 p. (Asie plurielle).

Parenteau René, Champagne L. (Éds), 1997, La conservation des quartiers historiques en Indochine. Paris : Karthala, Agence de la Francophonie, 222 p.

Pédelahore Christian, 1996, Les villes vietnamiennes aux risques du Marché. *Villes en développement* (Paris).

Programme de Recherche et de Liaison Universitaires pour le Développement (PRELUDE), 2001, Co-développement urbain durable, enseignement supérieur, responsabilités de la recherche et de la gestion. Symposium international ISSHO-CSEAS-PRELUDE, Hồ Chí Minh Ville, 9-12 mars 1999. Namur, 553 p. (*Prélude*, numéro spécial 41-43).

Tổng Cục Thống Kê, Chương Trình Phát Triển Liên Hợp Quốc, 2001, Chuyên khảo về di cư nội địa và đô thị hóa ở Việt Nam. Hà Nội : Nhà Xuất Bản Thống Kê, xiv-121 tr.
New ref.: General Statistical Office, United Nations Development Programme, 2001, 1999 Population and Housing Census. Census monograph on internal migration and urbanization in Viet Nam. Hanoi: Statistical Publishing House, xiv-123 p.

UNDP (Ed.), Guest Philip, 1998, The dynamics of internal migration in Viet Nam. Hanoi, 40 p. (UNDP Discussion Paper 1).

Vũ Tự Lập, Taillard Christian, 1994, Atlas du Viêt-nam/ Atlat Viêt Nam/ An Atlas of Vietnam. Montpellier, Paris : Reclus, La Documentation Française, 421 p. (Collection Dynamiques du territoire).

Les villes au Viêt-nam avant la Révolution

Fourniau Charles, 1991, Le phénomène urbain à l'époque coloniale. *In* Lafont P.B. (Dir.), Péninsule indochinoise. Études urbaines. Paris : L'Harmattan, 232 p., p. 167-183. (Recherches Asiatiques).

Langlet-Quach Thanh Tâm, 1993, Le phénomène urbain dans le Viêt-nam traditionnel. *Les Cahiers d'Outre-Mer* (Bordeaux-Talence), n° 184, p. 419-441.

Villes, politique urbaine au Viêt-nam socialiste avant le Doi moi

Forbes Dean K., 1990, Urbanization and urban growth in Vietnam. Canberra: The Australian National University, 10 p. (International Population Dynamics Program, Research Note, n° 111).

Forbes Dean K., 1990, Recent aspects of urbanisation in Vietnam. *In* Hull Terence H., Forbes Dean K., Demographic and social change in Vietnam. Canberra: Australian National University. (Briefing Paper, n° 16).

Forbes Dean K., Thrift N.J., 1987, Territorial organisation, regional development and the city in Vietnam. *In* Forbes Dean K., Thrift N.J. (Eds), The socialist Third World: Urban development and territorial planning. Oxford: Blackwell, p. 98-128.

Institute for Economic Research, 1991, Urbanisation and socio-economic development in Viet Nam from 1954 to present. Ho Chi Minh City, 57 p. + 18 maps.

Langlet-Quach Thanh Tâm, 1993-1994, Le phénomène urbain dans le Viêt-nam contemporain. *Bulletin de l'Association des Amis de l'Orient*, n° 37, p. 16-18.

La Robertie Catherine de, 1994, Le développement des villes moyennes au Viêt-Nam. *Péninsule* (Paris), vol. 28, n° 1, p. 91-123.

Nguyễn Dục Nhuận, 1981, Industrialisation et restructuration de l'espace social au Viêt Nam. Paris : CSU-DGRST. 63 p.

Nguyễn Dục Nhuận, 1978, Dés-urbanisation et développement régional au Vietnam (1954-1977). Paris : CSU, 142 p.

Nguyễn Duc Nhuân, 1978, Urban change in Viet Nam. *International Journal of Urban and Regional Research* (Brighton), vol. 2, n° 2.

Nguyễn Duc Nhuân, 1983, Mandarins et révolutionnaires : leurs rapports à l'espace social au Vietnam. In *La Bureaucratie au Vietnam* [ouvrage collectif]. Paris : L'Harmattan.

Nguyen Duc Nhuan, 1984, Do the urban and the regional policies of the socialist Vietnam reflect the patterns of the ancient Mandarin bureaucracy? *International Journal of Urban and Regional Research* (Brighton), vol. 8.

Nguyen Duc Nhuan, 1987, The price of urbanization in Vietnam. *International Journal of Urban and Regional Research* (Brighton), vol. 11.

Thrift N.J., Forbes Dean K., 1985, Cities, socialism and war: Hanoi, Saigon and the Vietnamese experience of urbanisation. *Environment and Planning* (London), n° 3, p. 279-308.

Thrift N.J., Forbes Dean K., 1986, The price of war: Urbanisation in Vietnam 1954-1985. London: Allen and Unwin.

Villes, politique urbaine au Viêt-nam après le Doi moi

Bộ Xây Dựng, 1999, Quy hoạch xây dựng các đô thị Việt Nam. Tập I. Hà Nội : Nhà Xuất Bản Xây Dựng, 323 tr.
[Ministère de la construction, 1999, *Plan d'urbanisme des villes du Viêt-nam. Vol. I. Hanoi : Éditions de la construction, 323 p.*]

Cour Jean-Marie, 2003, Urbanization and sustainable development: A demo-economic conceptual framework and its application to Vietnam. Hanoi: Vietnam Urban Forum, 53 p.

Dang Huu Ngoc, Bach Van Bay, Ton Si Kinh, Truong Si Anh, Vu Thi Hong, Trinh Thanh Phuong, Nguyen Ngoc Dinh, 1993, Viet Nam. In *Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, Urbanization and socio-economic development in Asia and the Pacific*. New York (NY): United Nations, vi-146 p. (Asian Population Studies Series, n° 122).

Dang Nguyen Anh, 2001, Population distribution, urbanization and migration in Vietnam: what can be learned from the 1999 population and housing census? *Vietnam's Socio-Economic Development. A Social Science Review* (Hanoi), n° 27, p. 3-7.

Douglass Mike, DiGregorio Michael, Pichaya Valuncha, Boonchuen Pornpan, Brunner Made, Bunjamin Wiwik, Foster Dan, Handler Scott, Komalasari Rizky, Taniguchi Kana, 2002, The urban transition in Vietnam Honolulu: University of Hawai, Fukuoka: UN-Habitat, 283 p.

Drakakis-Smith David, Dixon Chris, 1997, Sustainable urbanization in Vietnam. *Geoforum* (Oxford), vol. 28, n° 1, p. 21-38.

Drummond Lisa B. W., 2000, Street scenes: Practices of public and private space in urban Vietnam. *Urban Studies* (Glasgow), vol. 37, n° 12, p. 2377-2391.

Durand Frédéric, 1995, Villes et urbanisation au Viêt-nam, une esquisse d'état des lieux bibliographique. *Péninsule* (Paris), n° 31, p. 141-162.

Durand Frédéric B., 1997, The stakes of urban planning and management in Vietnam in the context of *Doi Moi* reforms. In Institute of Social Sciences in Ho Chi Minh City, Center for Southeast Asian Studies, Human environment and urbanization in Vietnam, Southeast Asia and Japan. Ho Chi Minh City, 399 p., p. 159-197.

Grard Agathe, 2004, Les réformes foncières au Vietnam : étude des marchés fonciers périurbains de deux pôles secondaires du Nord Vietnam. Mémoire de DESS d'Urbanisme et Aménagement, Institut Français d'Urbanisme, 128 p.

Lê Van Thanh, 2000, L'urbanisation. In Gubry Patrick (Dir.), Population et développement au Viêt-nam. Paris : Karthala, CEPED, 614 p., p. 219-242. (Économie et développement).

Nguyễn Quang Vinh, 1995, Đô thị hóa ở đồng bằng sông Cửu long, xu thế tất yếu của phát triển. *Tạp Chí Xã Hội Học* (Hà Nội), 49, số 1.
[Nguyễn Quang Vinh, 1995, *L'urbanisation dans le delta du Mékong, tendance inévitable du développement. Revue de Sociologie (Hanoi)*, 49, n° 1.]

Tran Cao Son, 2001, Perspectives of urbanisation in Vietnam. *Vietnam's Socio-Economic Development. A Social Science Review* (Hanoi), n° 27, p. 8-18.

Trần Đình Gian, 1995, Démographie et urbanisation au Viêt-nam, quelques aspects. *Historiens et Géographes* (Paris), n° 349, p. 113-118.

Trinh Duy Luan, Nguyen Quang Vinh, 2001, Socio-economic impacts of "Doi Moi" on urban housing in Vietnam. Hanoi: Social Sciences Publishing House, 238 p.

Vu Chi Đông, 1996, Villes et organisation de l'espace du Viêt-nam ; essai d'analyse spatiale. Thèse de doctorat de géographie, Université d'Avignon et des pays de Vaucluse.

Hanoi

Bon Hubert de, Tran Khac Tri, 2000, The response of peri-urban agriculture to urbanization in Vietnam. Paper for seminar FAO-CITYNET-AFMA "Feeding Asian Cities" (Bangkok, 27-30 November 2000), 5 p.

Chapalain Anne, Jehanno Aurélie, 2004, Hanoi, une ville en mouvement : les défis d'une gestion intégrée des déchets solides. Rennes : ISUR, 2 vol., 69 p., 17 p.

Campbell Tim (Ed.), 1999, A tale of two cities in Vietnam. Towards a strategy of growth, poverty and environment in the cities and regions of Vietnam. Washington (D.C.) : The World Bank, 78 p.

- Chateau Bénédicte, 2003, La densification du bâti dans la ville de Hanoi. Mémoire de maîtrise de géographie, Université Louis Pasteur, Strasbourg, 122 p.
- Clément Pierre, Lancret Nathalie (Dir.), Cerise Emmanuel, Delaunay Dominique, Gaulis Inès, Ros Lisa (Collab.), 2001, Hanoi. Le cycle des métamorphoses. Formes architecturales et urbaines. Paris : Éditions Recherches, IPRAUS, 351 p. (Les Cahiers de l'IPRAUS, architecture, urbanistique, société).
- Dang Nguyen Anh, Le Kim Xa, Nguyen Duc Vinh, Nguyen Dien Thao, Nghiem Thi Bich Thuy, 2002, Sustainable urbanization, migration and living environment in Vietnam : A case study of Hanoi and Ho Chi Minh City. *In* National Institute of Population and Social Security Research, Sustainable urbanization and human and environmental security in Asia: Final report. Tokyo, ii-452 p., p. 209-335. (Population Research Series, n° 304).
- Dang Xuân Duong, Lê Hồng Kê, 2000, La population de Hanoi. *In* Gubry Patrick (Dir.), Population et développement au Viêt-nam. Paris : Karthala, CEPED, 614 p., p. 243-261. (Économie et Développement).
- Nouv. réf.* : Đặng Xuân Đường, Lê Hồng Kê, Hà Văn Quế, 2004, Dân số Hà Nội. *Trong* Gubry Patrick, Nguyễn Hữu Dũng, Phạm Thúy Hương (Chủ biên), Dân số và phát triển ở Việt Nam. Hà Nội : Thế Giới, IRD, ILSSA, IMV, 2004, 701 tr. + 16 phụ bản, tr. 269-298.
- Decoster F. et al., 1995, Hanoi, fragments de mutation. *Dynamiques urbaines* (Paris).
- Evertsz Helen, 2000, Popular housing in Hanoi. Hanoi: Cultural Publishing House, 171 p. (Shelter and living in Hanoi, 3).
- Forbes Dean K., Le Hong K., 1996, A city in transition. Socialist reform and the management of Hanoi. *In* Ruland J. (Ed.), The Dynamics of metropolitan management in Southeast Asia. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Forbes Dean K., 1996, Socio-Economic Change and the planning of Hanoi, *Built Environment*, vol. 27, n° 2, p. 68-84
- Franchini Philippe, 1994, Hanoi, cité du dragon avec Confucius, Marianne et Marx. *In* Franchini Philippe (Dir.), Tonkin 1873-1954. Colonie et Nation : le delta des mythes. Paris : Autrement, 166 p., p. 122-130. (Série Mémoires, n° 32).
- Gubry Patrick, Lê Thi Huong, Nguyễn Thị Thiêng, Trần Thị Thanh Thuy, 2004, Les mobilités temporaires au sein des métropoles vietnamiennes : Hồ Chí Minh Ville et Hanoi. *In* Goldblum Charles, Osmont Annik, Diaz Isabel (Coord.), Gouverner les villes du Sud. Défis pour la recherche et pour l'action. Actes du colloque international du PRUD (Paris, UNESCO, 5-7 mai 2004). Paris : Ministère des Affaires Étrangères (Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement, DGCID), GEMDEV, ISTED, 296 p., p. 92-97.
- Hoang-Huu Phe, 2002, Investment in residential property: taxonomy of home improvers in Central Hanoi. *Habitat International* (London, Amsterdam, New York).

- Huu Ngoc, 1997, Esquisses pour un portrait de Hanoi. Hanoi : Éditions Thê Gioi, 203 p.
- Institut Français d'Urbanisme, 1997, Hanoi. Paris : Agence de la Francophonie, 57 p. (Portraits de villes).
- Johnson Craig-August, 2004, Streetwise sustainability: a two wheel alternative to balance motorization and street life. *Dialog* (Frankfurt-am-Main), n° 82, p. 34-38.
- Leaf M. 1999, Vietnam's urban edge. The administration of urban development in Hanoi. *Third World Planning Review*, n° 3, p. 297-315.
- Logan William S., 1995, Heritage planning in post-doi moi Hanoi. *Journal of the American Planning Association* (Chicago), vol. 61, n° 3, p. 328-343.
- Margonstern David, 2001, Point sur l'urbanisme, l'aménagement et les transports à Hanoi. Note à l'attention de l'Ambassadeur de France au Viêt-nam. Hanoi, 20 p.
- National Institute for Urban and Rural Planning, 1994, Hanoi data book. Hanoi, 74 p. (Project VIE/88/P02). [*Existe aussi en vietnamien*]
- Nguyễn Laurence, 1996, La question du patrimoine dans le renouveau vietnamien. La confrontation de Hanoi et d'Hô Chi Minh Ville. *Les Annales de la Recherche Urbaine* (Paris), septembre, p. 89-97.
- Nguyễn Laurence, 1999, Esquisse d'une politique de modernisation et de développement urbain à Hanoi et à Hô Chi Minh Ville (1986-1996). Thèse de doctorat d'urbanisme, Université de Paris VIII, 2 vol., 563 p.
- Nguyễn Laurence, 2001, La production de la ville au Vietnam. *Habitat International*, Villes en parallèle, n° 32-33-34, 2001, p. 442-451.
- Nguyen Quang, Kammeir Hans Detlef, 2002, Changes in the political economy of Vietnam and their impacts on the built environment of Hanoi. *Cities* (London, Amsterdam, New York), vol. 19 n° 6, p. 373-388.
- Nguyen Thi Binh, Nurul Amin A.T.M., 2002, The role of foreign direct investment in urban environmental management: some evidence from Hanoi, Vietnam. *Environment, Development and Sustainability*, 4, p. 279-297.
- Palisse J.P., 1993, Un nouveau schéma directeur pour Hanoi : le dragon prépare son envol. *Cahiers de l'IAURIF* (Paris), n° 104/105, p. 123-137.
- Pandolfi Laurent, 2001, Une terre sans prix. Réforme foncière et urbanisation au Viêt-nam. Hanoi, 1986-2000. Thèse de doctorat en urbanisme et aménagement, Université de Paris VIII, 567 p.
- Pandolfi Laurent, 2001, Les projets d'aménagement à Hanoi : les aléas de la conversion à l'urbanisme de marché. *Les Cahiers de l'IPRAUS* (Paris), n° 3, numéro spécial "Hanoi, le cycle des métamorphoses", p. 335-351.

Papin Philippe, 2001, Histoire de Hanoi. Paris : Fayard, 404 p. (Histoire des grandes villes du monde).

Parenteau René (Dir.), 1997, Habitat et environnement urbain au Viêt-nam. Hanoi et Hồ Chí Minh Ville. Paris, Ottawa : Karthala, CRDI, 334 p. + 24 pl. h.t. (Hommes et Sociétés).

Pédelahore Christian, 1983, Les éléments constitutifs de Hanoi. Paris : BRA/ MULT, 150 p.

Pédelahore Christian, 2001, L'habitat collectif à Hanoi. Généalogies historiques et typologies de la transformation. *Les Cahiers de l'IPRAUS* (Paris), n° 3, numéro spécial "Hanoi, le cycle des métamorphoses", p.297-334.

PNUD, 1995, Strengthening the capacity for urban management and planning in Hanoi. Hanoi, 7 p. (VIE/95/050/01/B/99).

Quertamp Fanny, Bon Hubert de, Baudoin Nicolas (Eds.), 2002, Le développement périurbain à Hanoi. Nouveaux enjeux/ Phát triển vùng ven đô Hà Nội. Những thách thức mới. Hanoi : Ambassade de France, 138 p. (Les Cahiers de la Coopération Française au Vietnam, n° 5-2002).

Trung Tâm Lưu Trữ Quốc Gia I, 2000, Lịch sử Hà Nội qua tài liệu lưu trữ. Tập I: Địa giới hành chính Hà Nội từ 1873 đến 1954. Hà Nội : Nhà Xuất Bản Văn Hóa-Thông Tin, xii-163 tr.

[Centre National des Archives I, 2000, Histoire de Hanoi à travers les archives. Vol. I : Les limites administratives de Hanoi de 1873 à 1954. Hanoi : Éditions Culture- Information, xii-163 p.]

Ủy Ban Nhân Dân Thành Phố Hà Nội, Région Île-de-France, Pandolfi Laurent, Hà Văn Quế (Éds), Regards croisés sur Hanoi. Transition, spécificité urbaine et choix de développement/ Hà Nội. Thành phố đặc thù và những lựa chọn cho phát triển. Actes du séminaire du PRUD/ Kỷ yếu hội thảo của PRUD, Hanoi, 12-14 novembre 2002. Hanoi : Institut des Métiers de la Ville (IMV)/ Dự án đào tạo chuyên ngành đô thị, 287 p.

Van den Berg Leo M., Van Wijk Marteen Siebe, Pham Van Hoi, 2003, The transformation of agriculture and rural life downstream of Hanoi. *Environment and Urbanization* (London), vol. 15, n° 1, avril, p. 35-52.

Viện Qui Hoạch Đô Thị-Nông Thôn (Chủ biên), Đặng Xuân Đường, dưới sự hướng dẫn của Tô Thị Minh Thông, hợp tác với Gubry Patrick, Huguet Jerrold W., 1996, Dân số và môi trường ở đô thị Thành phố Hà Nội. Hà Nội : Nhà Xuất Bản Chính Trị Quốc Gia, 110 tr. (Dự án VIE/93/P02).

Nouv. réf. : National Institute for Urban and Rural Planning (NIURP) (Ed.), Dang Xuan Duong, under the dir. of To Thi Minh Thong, in coll. with Gubry Patrick, Huguet Jerrold W., 1996, Population and urban living environment in Hanoi city. Hanoi: The National Political Publishing House, 77 p. (VIE/93/P02 project).

VTGEO (CNST), UMR CNRS-IRD “REGARDS”, Trường Đại Học Bordeaux III, Rossi Georges, Phạm Văn Cự (Chủ biên), với sự tham gia của Quertamp Fanny, Chabert Olivier, 2002, Đô thị hóa Thành phố Hà Nội. Atlas thông tin địa lý Thành phố Hà Nội. Hà Nội : Nhà Xuất Bản Bản Đồ, 379 tr.

Nouv. réf. : VTGEO (CNST), UMR CNRS-IRD “REGARDS”, Université de Bordeaux III, Rossi Georges, Pham Van Cu (Dir.), assistés de Quertamp Fanny, Chabert Olivier, 2002, Péri-urbanisation dans la province de Hanoi. Atlas infographique de la province de Hanoi. Hanoi : Éditions de la cartographie, 379 p.

Weissberg Daniel, 2001, Hanoi et Hồ Chí Minh Ville (Saigon), double métropolisation et développement. In Jalabert Guy (Coord.), Portraits de grandes villes, Société-Pouvoirs-Territoires. Toulouse : Presses Universitaires du Mirail, 295 p., p. 263-280. (Villes et Territoires, n° 15).

Hồ Chí Minh Ville

Asia Urbs, 2002, L’extension de Hồ Chí Minh Ville et le développement durable des quartiers. Vers une planification pragmatique des quartiers d’extension de Hồ Chí Minh Ville : le cas du quartier de Binh Trung Đông. Hồ Chí Minh Ville : Institut de planification de la construction de Hồ Chí Minh Ville, Agence d’urbanisme pour le développement de l’agglomération lyonnaise, Intercommunale namuroise de services publics, 53 p. (Projet VNM 003).

Ban Chỉ Đạo Tổng Điều Tra Dân Số và Nhà ở Thành phố Hồ Chí Minh, 2000, Dân số Thành phố Hồ Chí Minh (Kết quả tổng điều tra ngày 01-04-1999). TP.Hồ Chí Minh, 218 tr.

[Comité de direction du recensement de la population et de l’habitat à Hồ Chí Minh Ville, 2000, La population de Hồ Chí Minh Ville (Résultats du recensement du 1^{er} avril 1999). HCMV, 218 p.]

Bassand Michel, Thai Thi Ngoc Du, Tarradellas Joseph, Cunha Antonio, Bolay Jean-Claude (Dir.), 2000, Métropolisation, crise écologique et développement durable. L’eau et l’habitat précaire à Ho Chi Minh Ville, Vietnam. Lausanne : Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, XII-296 p. (Science, Technique, Société).

Baudrit André, 1943, Guide historique des rues de Saigon. Saigon : SILI, 532 p.

Bolay Jean-Claude, 1998, Hồ Chí Minh Ville : chronique d’une métropolisation annoncée. *Urbanisme* (Paris), novembre-décembre, n° 303, p.14-19.

Bolay Jean-Claude, Cartoux Sophie, Cunha Antonio, Thai Thi Ngoc Du, Bassand Michel, 1997, Sustainable development and urban growth: precarious habitat and water management in Ho Chi Minh City. *Habitat International* (London, Amsterdam, New York), vol. 21, n° 2, p. 185-197

Bolay Jean-Claude, Thai Thi Ngoc Du, 1999, Sustainable Development, urbanization and environmental risks: The priority of local actions in Ho Chi Minh City, Vietnam. *Journal of Urban Technology* (New York), vol. 6, n° 2, p. 65-85.

- Burlat Anne, 2001, Processus institutionnels et dynamiques urbaines dans l'urbanisation contemporaine de Hô Chi Minh Ville, 1988-1998. Thèse de doctorat en urbanisme et aménagement, Université de Lyon II.
- Cartoux Sophie, 1997, L'habitat spontané à Hô Chi Minh Ville : des quartiers en transition. Université de Lyon II.
- Coit Katharine, 1998, Housing policy and slum upgrading in Ho Chi Minh City. *Habitat International* (London, Amsterdam, New York), vol. 22, n° 3, p. 273-280.
- Desbenois H., 1995, L'urbanisme à Hô Chi Minh Ville : perspectives et projets des services municipaux [rapport de synthèse dans le cadre de la coopération entre la Communauté Urbaine de Lyon et Hô Chi Minh Ville].
- Dewaele Ludovic, 2003, Le logement social à Hô Chi Minh Ville - Les standards actuels sont-ils appropriés à la production massive de logements sociaux ? Hanoi : Ambassade de France, 46 p. (Les Cahiers de la Coopération Française au Vietnam, n° 10-2003).
- Do Thi Loan, 1994, Ho Chi Minh City: spatial structure and characteristics. Ph.D. thesis, Budapest, vi-299 p.-XI p.
- Du Phuoc Tân, Phan Van Khiết, Dang Hồng Dung, Doan Nguyên Ngọc Quỳnh, Hoang Yên, Triều Thanh Sơn, 2004, Kinh tế trên vỉa hè tại thành phố Hồ Chí Minh ; hiện trạng và các giải pháp. TP.HCM : Viện Kinh tế TP.HCM, 177 tr.
[Du Phuoc Tân, Phan Van Khiết, Dang Hồng Dung, Doan Nguyên Ngọc Quỳnh, Hoang Yên, Triều Thanh Sơn, 2004, *L'économie sur le trottoir de Hô Chi Minh Ville : réalités et solutions. Hô Chi Minh Ville : Institut de recherche économique de HCMV, 177 p.*]
- Franchini Philippe (Dir.), 1994, Saigon 1925-1945. De la « Belle Colonie » à l'éclosion révolutionnaire ou la fin des dieux blancs. Paris : Autrement, 261 p. (Série Mémoires, n° 17).
- The French Embassy in Socialist Republic of Vietnam, The HCMC Chief Architect Office, World Bank PMU-Vietnam Urban Upgrading Programme, Nguyen Quang Vinh, Nguyen Tung Lam, Tran Thi Bach Lan, Dewaele Ludovic, Metzger Roger, 2002, Analysis of low-cost housing standards in Ho Chi Minh City. Review, analysis and recommendations for specific low-cost housing standards. Ho Chi Minh City: Vet (Villes en Transition), 202-276 p.
- Gubry Patrick, Lê Thi Huong, 2002, Présentation de Hô Chi Minh Ville. In Gubry Patrick, Vu Thi Hồng, Lê Van Thanh (Dir.), 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., p. 113-127. (Hommes et Sociétés).
- Gubry Patrick, Lê Thi Huong, 2004, Ho Chi Minh City: a future megacity in Vietnam. *Vietnam's Socio-Economic Development* (Hanoi), n° 40, Winter 2004, p. 56-75.

- Gubry Patrick, Vu Thi Hồng, Lê Van Thanh (Dir.), 2002, Les chemins vers la ville. La migration vers Hồ Chí Minh Ville à partir d'une zone du delta du Mékong. Paris : Karthala, CEPED, 343 p. (Hommes et Sociétés).
Nouv. réf. : Vũ Thị Hồng, Gubry Patrick, Lê Văn Thành (Chủ biên), 2003, Những con đường về Thành phố. Di dân đến Thành phố Hồ Chí Minh từ một vùng đồng bằng sông Cửu Long. Thành phố Hồ Chí Minh : Viện Kinh Tế TP.HCM, Trung Tâm Dân Số và Phát Triển Pháp (CEPED), Nhà Xuất Bản TP.HCM, 389 tr.
- Hiep Nguyen Duc, 1996, Some aspects of air quality in Ho Chi Minh City, Vietnam. Seminar on environment and development in Vietnam, Australian National University, Canberra (December 6-7, 1996). 15 p.
- Huong Ha, Tai-Chee Wong, 1999, Economic reforms and the new Master Plan of Ho Chi Minh City, Vietnam: Implementation issues and policy recommendations. *GeoJournal* (Heidelberg, Berlin), vol. 49, n° 3, p. 311-309.
- Huynh Tuyêt Trinh, 1992, Saigon au XIX^e siècle, avant l'arrivée des Français, après l'arrivée des Français. Mémoire de maîtrise d'histoire, Université de Paris VII, 120 p.
- Kermadec de J.M., 1955, Cholon, ville chinoise. Saigon : Société Asiatique d'Éditions.
- Lam Quang Huyen, 2001, Sustainable urbanization: Economic development getting along with social equality (Ho Chi Minh City case). In Programme de Recherche et de Liaison Universitaires pour le Développement (PRELUDE), Co-développement urbain durable, enseignement supérieur, responsabilités de la recherche et de la gestion. Symposium international ISSHO-CSEAS-PRELUDE, Hồ Chí Minh Ville, 9-12 mars 1999. 553 p., p. 45-50. (*Prélude*, numéro spécial 41-43).
- Langlet-Quach Thanh Tâm, 1991, Saigon, capitale de la République du Sud Việt-nam (1954-1975), ou une urbanisation sauvage. In Lafont P.B. (Dir.), Péninsule indochinoise : études urbaines. Paris : L'Harmattan, 232 p. p. 185-206. (Recherches asiatiques).
- Langlet-Quach Thanh Tâm, 1991, Aperçu sur Hồ Chí Minh Ville 1990. In Lafont P.B. (Dir.), Péninsule indochinoise. Paris, 232 p., p. 207-231. (Recherches asiatiques).
- Lauras Didier, 1997, Saigon. Le chantier des utopies. Paris : Autrement, 245 p. (Collection Monde, HS n° 95).
- Lê Thi Huong, 2000, La population de Hồ Chí Minh Ville. In Gubry Patrick (Dir.), Population et développement au Việt-nam. Paris : Karthala, CEPED, 614 p., p. 263-284. (Économie et développement).
Nouv. réf. : Lê Thị Hương, 2004, Dân số Thành phố Hồ Chí Minh. Trong Gubry Patrick, Nguyễn Hữu Dũng, Phạm Thúy Hương (Chủ biên), Dân số và Phát triển ở Việt Nam. Hà Nội : Nhà Xuất Bản Thế Giới, Viện Khoa Học Lao Động và Xã Hội (ILSSA), Viện Nghiên cứu vì sự Phát Triển (IRD), Viện Đào Tạo Chuyên Ngành Đô Thị (IMV), 701 tr., tr. 299-319.
- Lu Hon Quang, 2002, The urban political ecology of water supply planning and management in Ho Chi Minh City, Vietnam. MES, York University (Canada), 193 p.

- Metzger Roger, 2000, Sustainable slum upgrading: Architectural analysis of the slum housing in ward 15, Ho Chi Minh City, Vietnam. Lausanne : Département d'Architecture, École Polytechnique Fédérale de Lausanne (EPFL).
- Metzger Roger, 2002, Low-cost housing in Vietnam: Core-housing in Binh Hung Hoa, District Binh Chanh, Ho Chi Minh City: a resettlement opinion for people living on the Than Hoa-Lo Gom River. Lausanne : Département d'Architecture, École Polytechnique Fédérale de Lausanne (EPFL).
- National Institute for Urban and Rural Planning, 1994, Ho Chi Minh City data book. Hanoi, 120 p. (Project VIE/88/P02). [*Existe aussi en vietnamien*]
- Nguyễn Đăng Sơn, 1997, Strengthening the capacity for urban management and planning in Ho Chi Minh City/ Nâng cao năng lực quản lý và quy hoạch đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh. Ho Chi Minh City: People Committee of HCMC, UNDP, 151 p. (National project VIE/95/051).
- Nguyễn Đình Dâu, 1998, De Saigon à Hồ Chi Minh Ville. 300 ans d'histoire. Hồ Chi Minh Ville : Service de cadastre, Édition Science et Technique, 188 p.
- Nguyen Khac Vien, Huu Ngoc, 1998, From Saigon to Ho Chi Minh City. A path of 300 years. Hanoi: The Gioi Publishers, 357 p.
- Nguyễn Laurence, 2004, Le renouveau des projets urbains au Vietnam : exemples de réalisation à Hồ Chi Minh Ville. In Gironde Christophe, Maurer Jean-Luc (Dir.), Le Vietnam à l'aube du XXI^e siècle. Bilan et perspectives politiques, économiques et sociales. Mélanges pour commémorer le 100^e anniversaire de la naissance de Pierre Gourou. Paris : Karthala, IUED, CRAM, 353 p., p. 257-276. (Hommes et Sociétés).
- Nguyen Quang Vinh, Leaf Michael, 1996, City life in the village of ghosts: a case study of popular housing in Ho Chi Minh City, Vietnam. *Habitat International* (London, Amsterdam, New York), vol. 20, n° 2, p. 175-190.
- Nguyễn Thị Lan, 1996, Sự hình thành các nguồn nước và một số giải pháp bảo vệ môi trường nước khu vực thành phố Hồ Chí Minh. Luận án phó tiến sỹ khoa học địa lý-địa chất, Đại học khoa học tự nhiên, xiii-158 tr. + phụ lục.
[Nguyễn Thị Lan, 1996, *Inventaire des ressources en eau et solutions pour la protection de l'environnement aquatique dans la zone de Hồ Chi Minh Ville. Thèse de doctorat de géographie-géologie, Université nationale de Hanoi, xiii-158 p. + pl. h.t.*]
- Nguyen Tuan Triet, 2001, The Chinese in the development process of Saigon-Ho Chi Minh City. In Programme de Recherche et de Liaison Universitaires pour le Développement (PRELUDE), Co-développement urbain durable, enseignement supérieur, responsabilités de la recherche et de la gestion. Symposium international ISSHO-CSEAS-PRELUDE, Hồ Chi Minh Ville, 9-12 mars 1999. Namur, 553 p., p. 317-321. (*Prélude*, numéro spécial 41-43).

Nguyễn Văn Tài, 1999, Vấn đề tổ chức, phát triển giao thông đô thị tại thành phố Hồ Chí Minh. TP.HCM : Nhà Xuất Bản Trẻ, 236 tr.

[*Nguyễn Văn Tài, 1999, Organisation et développement du transport urbain à Hô Chi Minh Ville. HCMV : Éditions de la Jeunesse, 236 p.*]

Nguyen Van Tai, 2001, Ho Chi Minh City and sustainable development issues. In Programme de Recherche et de Liaison Universitaires pour le Développement (PRELUDE), Co-développement urbain durable, enseignement supérieur, responsabilités de la recherche et de la gestion. Symposium international ISSHO-CSEAS-PRELUDE, Hô Chi Minh Ville, 9-12 mars 1999. 553 p., p. 163-172. (*Prélude*, numéro spécial 41-43).

People's Committee of Ho Chi Minh City, 2002, Environmental management strategy for Ho Chi Minh City to 2010. Ho Chi Minh City, multiple pagination.

Phan Văn Khiết, 2000, Nghiên cứu cơ chế và chính sách phát triển giao thông nông thôn ở TP.HCM. TP.HCM : Viện Kinh Tế, ii-83 tr.

[*Phan Van Khiết, 2000, Recherche sur les mécanismes et les politiques de développement des transports ruraux à Hô Chi Minh Ville. HCMV : Institut de Recherche Économique, ii-83 p.*]

Schmitt Mathias, 1997, Transports urbains à Hô Chi Minh Ville : le coût d'une métamorphose mal maîtrisée. *Informations et Commentaires* (Lyon), n° 99, p. 27-32.

Skidmore, Owings, Merrill, 1994, Saigon South Master plan. Ho Chi Minh City: Phu My Hung Corporation, 96 p.

Sở Kế Hoạch và Đầu Tư TP.Hồ Chí Minh/ Ho Chi Minh City Department of Planning and Investment, 2001, Giao thông công cộng đô thị tại TP.HCM/ Urban public transport in HCMC. Hội Thảo ODAP, số 5, 14-9-2001/ ODAP workshop n° 5, 14-9-2001. TP.HCM : Hợp Tác Hỗ Trợ Phát Triển Chính Thức (ODAP) cho Thành phố Hồ Chí Minh/ Official Development Assistance Partnership for Ho Chi Minh City, không có số trang.

Thạch Phương, Lê Trung Hoa (Chủ biên), 2001, Từ điển Thành phố Sài Gòn-Hồ Chí Minh. TP.Hồ Chí Minh : Nhà Xuất Bản Trẻ, 1 139 tr.

[*Thach Phuong, Lê Trung Hoa (Ed.), 2001, Dictionnaire de Saigon-Hô Chi Minh Ville. Hô Chi Minh Ville : Éditions de la Jeunesse, 1 139 p.*]

Thai Thi Ngoc Du, 1991, L'évolution de la population de Hô Chi Minh Ville (Viêt-nam). *Les Cahiers d'Outre-Mer* (Bordeaux-Talence), n° 173, p. 77-88.

Thai Thi Ngoc Du, 1996, Métropolisation, gestion des villes et habitation à Hô Chi Minh Ville. *Les Cahiers d'Outre-Mer* (Bordeaux-Talence), vol. 49, n° 196, p. 377-386.

Thai Thi Ngoc Du, Pham Gia Trân, Ngô Thanh Loan, 1993, Dégénération du cadre de vie urbain et problèmes de santé de la population citadine à Hô Chi Minh Ville, Vietnam (1990). *Les Cahiers d'Outre-Mer* (Bordeaux-Talence), vol. 46, n° 184, p. 349-398.

Ton Si Kinh, Đô Thi Loan, Thai Thi Ngoc Du (Trad.), 1996, De Saigon à la région-clé de développement. Nouvelle perspective d'un développement continu et dynamique de la grande métropole du Vietnam méridional. *Les Cahiers d'Outre-Mer* (Bordeaux-Talence), vol. 49, n° 196, p. 415-422.

Trần Văn Giàu, Trần Bạch Đằng (Chủ biên), 1998, Địa chí văn hoá Thành Phố Hồ Chí Minh. Tập I : Lịch sử. Tập II : Văn học-Báo chí-Giáo dục. Tập III : Nghệ thuật. Tập IV : Tư tưởng và tín ngưỡng. TP.HCM : Nhà Xuất Bản Thành phố Hồ Chí Minh, 676 tr., 870 tr., 640 tr., 576 tr.

[Trần Văn Giàu, Trần Bạch Đằng (Eds), 1998, Monographie culturelle de Hồ Chí Minh Ville. Tome I : Histoire. Tome II : Littérature – presse - éducation. Tome III : Arts. Tome IV : Idéologie et croyances. HCMV : Éditions de Hồ Chí Minh Ville, 676 p., 870 p., 640 p., 576 p.]

United Nations: Population Division, 1995, Ho Chi Minh City (Viet Nam). In The challenge of urbanization: the world's large cities. New York (N.Y.), x-290 p., p. 102-103. (ST/ESA/SER.A/151).

Ủy Ban Nhân Dân Thành phố Hồ Chí Minh, 1986, Sơ đồ chung phát triển và phân bổ lực lượng sản xuất thành phố Hồ Chí Minh thời kỳ 1986-2000 (Báo cáo tổng hợp), tập 1. TP.HCM, 108 tr.

[Comité Populaire de Hồ Chí Minh Ville, 1986, Schéma général du développement et de la répartition des forces productives de Hồ Chí Minh Ville pour la période 1986-2000 (Rapport de synthèse), volume 1. HCMV, 108 p.]

Ủy Ban Nhân Dân Thành phố Hồ Chí Minh, 1996, Báo cáo tổng hợp quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế-Xã Hội thành phố Hồ Chí Minh đến năm 2010. TP.HCM, xvi-723 tr.

[Comité Populaire de Hồ Chí Minh Ville, 1996, Rapport-synthèse de l'aménagement général du développement économique et social de Hồ Chí Minh Ville jusqu'en l'an 2010. HCMV, xvi-723 p.]

Ủy Ban Nhân Dân Thành phố Hồ Chí Minh/ Comité populaire de Hồ Chí Minh Ville, Lyon và Céng Đồng Thành phố Lyon/ Ville de Lyon et Communauté urbaine de Lyon, Tổng Lãnh Sự Pháp Tại Thành phố Hồ Chí Minh/ Consulat Général de France à Hồ Chí Minh Ville (Ed.), Lê Quang Ninh, Dovert Stéphane (Coord.), 1998, Saigon 1698-1998. Kiến trúc/ Architectures, Quy hoạch/ Urbanisme. Thành Phố Hồ Chí Minh : Nhà Xuất Bản Thành phố Hồ Chí Minh, 242 tr.

Viet Nam Academy of Social Sciences (VNASS), Southern Institute of Social Sciences (SISS), 2004, Poverty alleviation, migration and urbanization: Ho Chi Minh City in comparative perspectives. International conference. Ho Chi Minh City, 2 vol., multiple pagination. (Project: Poverty alleviation in the process of urbanization in Ho Chi Minh City).

Villes en Transition (VeT), 1998, Étude d'aménagement : projet pilote pour la réhabilitation du quartier Tan Dinh, Hồ Chí Minh Ville. Hồ Chí Minh Ville : VeT, 77 p.

Vo Thi Hiep, 2001, Some thoughts on the orientation of the sustainable urban development in connection with the rural development in Binh Chanh, Ho Chi Minh City. *In* Programme de Recherche et de Liaison Universitaires pour le Développement (PRELUDE), Co-développement urbain durable, enseignement supérieur, responsabilités de la recherche et de la gestion. Symposium international ISSHO-CSEAS-PRELUDE, Hô Chi Minh Ville, 9-12 mars 1999. Namur, 553 p., p. 37-43. (*Prélude*, numéro spécial 41-43).

Weissberg Daniel, Thai Thi Ngoc Du, 1998, De Saigon à Hô Chi Minh Ville, une métropole entre utopies et compromis. *In* Eveno Emmanuel (Éd.), Utopies urbaines. Toulouse : Presses Universitaires du Mirail, 358 p., p. 41-56. (Villes et Territoires, n° 11).

Wust Sébastien, 2001, Métropolisation, habitat précaire et relogement forcé : entre phénomènes d'exclusion et tactiques populaires d'intégration. Le cas du canal de Nhiêu Loc-Thi Nghe à Hô Chi Minh Ville, Vietnam. Lausanne : École Polytechnique Fédérale.

Wust Sébastien, 2004, Quartiers précaires, politique de l'habitat et relogement forcé à Hô Chi Minh Ville. *In* Gironde Christophe, Maurer Jean-Luc (Dir.), Le Vietnam à l'aube du XXI^e siècle. Bilan et perspectives politiques, économiques et sociales. Mélanges pour commémorer le 100^e anniversaire de la naissance de Pierre Gourou. Paris : Karthala, IUED, CRAM, 353 p., p. 229-256. (Hommes et Sociétés).

[Voir aussi : Campbell, 1999 ; Dang Nguyen Anh et al., 2002 ; Gubry et al., 2004 ; Nguyễn, 1996, 1999 & 2001 ; Parenteau, 1997 ; Weissberg, 2001]