

Conclusion

Les recherches sur l'urbain : diversité des approches

*Jean-Michel CUSSET
Franck CASTIGLIONI
Patrick GUBRY
NGUYÊN Thi Thiêng
PHAM Thuy Huong*

Si la recherche urbaine française sur le Viêt-nam n'est pas récente, elle apparaît morcelée entre différents organismes et institutions rendant difficile toute vision d'ensemble sur les thématiques et les problématiques développées. La même observation s'applique paradoxalement à la recherche vietnamienne, dont les institutions sont très cloisonnées et qui souffre en plus d'un manque de visibilité internationale. Les institutions produisant la recherche urbaine sont d'ailleurs de nature très variée, en France comme au Viêt-nam : institutions de recherche dépendant d'une administration centrale ou d'une collectivité locale, universités, ministères, institutions internationales, ONG...

Ce n'est pas le moindre mérite du programme PRUD que d'avoir initié des recherches spécifiques associant des équipes françaises et vietnamiennes, du nord et du sud du pays, relevant d'institutions variées ; cet ouvrage reflète partiellement les résultats obtenus.

Il a été aussi l'occasion de révéler que des recherches peuvent être menées en parallèle sur des thèmes très voisins mais selon des problématiques différentes. Ce serait peut-être l'occasion de reprendre ces résultats de recherche d'une manière à la fois comparative et synthétique en vue de publications communes.

Il conviendra sans doute d'améliorer la diffusion de l'information sur les recherches urbaines passées, en cours ou en projet concernant le Viêt-nam, et plus généralement l'Asie du Sud-Est. À l'heure actuelle, cette information reste trop dispersée¹. Une concertation entre les différents centres de recherche pourrait aboutir à la diffusion d'un bulletin périodique, offrant ainsi une meilleure lisibilité des études et recherches entreprises et réalisées dans ce domaine. L'Institut des Métiers de la Ville à Hanoi (IMV) et le Centre d'études et de prospective urbaines de Hô Chi Minh Ville (PADDI) pourraient se situer au cœur de ce dispositif.

Il n'y a pas lieu d'élaborer ici une synthèse des présentations faites dans cet ouvrage, dont l'hétérogénéité reflète la diversité des sujets abordés. Nous voudrions seulement, dans un premier temps, rappeler quelques aspects traités dans les projets du PRUD et revenir sur certaines caractéristiques majeures des mutations de la ville au Viêt-nam dans cette période de transition, tels qu'ils ressortent de la lecture des travaux réalisés par les équipes de recherche. Dans un second temps, nous suggérerons des orientations de recherche ultérieure dans le sens soit de l'approfondissement de thématiques actuelles, soit de thématiques ou de problématiques nouvelles au regard du capital de connaissances accumulé par les projets de recherche menés dans le cadre du PRUD.

Recherches réalisées et aspects transversaux

Quelques résultats

Dans le cadre du programme PRUD, les chercheurs vietnamiens et français ont mené en collaboration des recherches sur les différents sujets liés aux problèmes les plus préoccupants en milieu urbain et à la compréhension des évolutions en cours : le rôle des consultants internationaux au niveau des infrastructures urbaines, le rôle de la société civile dans la gestion des problèmes d'environnement urbain, le développement des mobilités intra-urbaines, les acteurs de la transition urbaine, l'évolution de la voirie dans le processus de recomposition urbaine, la gestion de l'eau, l'aide publique au développement, le relogement de la population des zones d'habitat précaire... La liste n'en est pas pour autant exhaustive.

Ces recherches ont mis l'accent le plus souvent sur les deux plus grandes villes du Viêt-nam : Hanoi et Hô Chi Minh Ville. Certaines d'entre elles ont été réalisées sous la forme d'une analyse comparative, soit entre les deux villes (cas de la recherche sur les mobilités intra-urbaines), soit avec des pays voisins (cas de la recherche sur les consultants internationaux et leurs rapports à l'ingénierie locale

¹ Par exemple, la *Lettre de l'IPRAUS*, la *Lettre de l'AFRASE* apportent des informations en ce sens.

dans les infrastructures urbaines), soit avec un pays plus lointain (cas de la recherche sur l'évolution de la gestion publique de l'eau), soit sur des modèles d'intervention (cas de la recherche sur le relogement). La méthodologie utilisée pour l'ensemble de ces travaux s'est basée sur l'analyse des données existantes et sur des enquêtes, qualitatives et quantitatives.

Une approche historique a, par ailleurs, permis de mettre en relief l'évolution des acteurs de la transformation de la ville et de leurs logiques.

L'évolution de la voirie a été observée à Hanoi selon les périodes historiques, montrant le poids du passé et le souci de préserver ses acquis qui se manifeste.

Les mobilités intra-urbaines à Hô Chi Minh Ville et à Hanoi se sont beaucoup accrues ces dernières années. Les flux migratoires s'orientent plus souvent vers les arrondissements périphériques. Les déplacements vers la périphérie entraînent souvent de meilleures conditions de vie ; cependant, avec l'élargissement de son « espace de vie » la population se trouve confrontée à des problèmes croissants de transports urbains accentués par les insuffisances des transports publics – ce malgré les récentes améliorations – et au manque d'infrastructures en zone périphérique.

Le relogement des habitants dans les zones précaires soulève des problèmes spécifiques. Afin de reloger de manière efficace et « durable »; il faut prendre en compte des aspects comme l'habitabilité, l'accessibilité, la sécurité résidentielle et la capacité financière des futurs relogés. Une des conditions nécessaires à la réussite du relogement est la mise en place des soutiens sociaux et économiques aux foyers déplacés, non seulement avant le relogement mais aussi durant la période de transition post-relogement. Les politiques mises en œuvre posent le problème des droits de la large partie de la population ne disposant ni de permis de résidence permanent, ni de droit d'usage du sol. Le relogement planifié devrait donc se réaliser dans des conditions administratives et institutionnelles plus flexibles. Ce problème vient de plus buter sur la question du foncier et particulièrement de son coût élevé dans le cadre d'opérations à caractère social.

La thématique de la gestion de l'eau, autre sujet traité, conduit à la conclusion majeure que l'accès à l'eau pour les populations pauvres reste largement déficient dans la plupart des villes du pays, même à Hanoi. Un mode de gestion plus efficient implique, comme préalable nécessaire, un niveau suffisant de compétence et d'expérience chez les cadres et techniciens concernés.

Par ailleurs, les problèmes environnementaux requièrent, de manière essentielle, la participation des différentes associations : l'Union des femmes, l'Association des personnes âgées, l'Association de la jeunesse. Pourtant, aucune formation spécifique n'a été dispensée aux acteurs participants. La perspective de développer des capacités organisationnelles et administratives plus autonomes est donc bien modeste ; les bénéfices financiers retirés sont, soit inexistantes, soit très restreints.

L'analyse de l'aide publique au développement met également en lumière la persistance de lourdeurs administratives.

Enfin, des consultants internationaux issus de différents pays tels que le Japon, la France, participent aux divers projets urbains relatifs aux infrastructures. Le transfert du savoir-faire et le renforcement de l'ingénierie locale sont recherchés. Mais bien que ce secteur soit actif, ce transfert reste encore limité.

Aspects transversaux

Deux questions importantes, qui se complètent, se sont fait jour au cours de ces recherches :

- L'héritage du passé des villes est reconnu de manière encore trop rare au Viêt-nam : quelles en sont les raisons ? Dans quelle mesure arrivera-t-on encore, dans les prochaines années, à ne pas faire table rase de ce passé eu égard au contexte de forte croissance et de libéralisation de l'économie ? Ceci nous renvoie à la seconde question.
- 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. Parmi les raisons que l'on pourrait avancer on mentionnera, dans le domaine de l'aménagement urbain et de l'urbanisme, 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.

Orientations de recherche

Des pistes de recherche dans le domaine urbain au Viêt-nam peuvent être dégagées à plusieurs niveaux, macro et micro. On pourrait ainsi envisager des recherches sur les thèmes suivants :

- Analyse comparative des transitions vers le marché des villes socialistes d'Asie : l'exemple de la Chine et du Viêt-nam.
- Études comparatives entre Hanoi et Hô Chi Minh Ville. Jusqu'à présent, une analyse comparative pouvait être menée à partir d'études réalisées dans l'une et l'autre ville mais sans une problématique et une méthode d'investigation communes. Or une recherche comparative systématique

sur la transition urbaine à Hanoi et Hô Chi Minh Ville permettrait sans doute de faire ressortir les singularités de chaque ville liées au contexte historique, culturel, économique et sociopolitique.

- La transition vers le marché des villes de moyenne importance ou secondaires (encore peu étudiées), telles que Haiphong, Danang ou Hué. Les modalités de cette transition, les enjeux sont-ils comparables à ceux observés à Hanoi ou Hô Chi Minh Ville ? Ces questions méritent également d'être posées pour les villes moyennes.

Dans le cadre des politiques urbaines, les domaines de la planification-programmation, des statuts du foncier et du traitement des expropriations sont étroitement liés et engendrent des interactions communes.

La mise en œuvre de projet d'aménagements urbains, suite à leur programmation a, en effet, des conséquences directes sur les emprises foncières et sur leur affectation d'usage. La mutation de ces dernières au bénéfice d'un nouvel usage implique la mise en place de mécanismes d'éviction et un processus consécutif d'indemnisation foncière. Cependant, le flou inhérent aux statuts fonciers généralement mal établis, voire illégaux, et le caractère aléatoire des procédures d'indemnisations, impliquent des démarches longues et difficiles, marquées par des décisions discrétionnaires aboutissant à des traitements inégalitaires ou au cas par cas. Cette complexité procédurale conduit souvent à la perte pure et simple de patrimoine pour les démunis et les personnes en situation précaire, ou *a minima* à des niveaux de compensation foncières en deçà des valeurs effectives des biens expropriés. Souvent source de contestation, cet état de fait conduit à rallonger la durée de mise en œuvre des projets, le temps nécessaire à l'aboutissement des négociations. Quand cela ne conduit pas à des décisions de justice pouvant remettre en cause les opérations urbaines en elles-mêmes (contestation du droit d'usage initial, contestation de la valeur attribuée au bien...). Au-delà d'une réflexion visant notamment au maximum à limiter les impacts des opérations programmées d'aménagement urbain, par exemple en préservant autant que faire se peut l'existant, il apparaît donc nécessaire d'analyser plus profondément ces domaines et leurs interdépendances afin de réfléchir sur des pistes de propositions permettant d'assainir ou au moins d'aplanir et d'unifier le traitement foncier et le système de compensations y afférant dans le cadre de la planification urbaine ; ce autant pour faciliter le travail des décideurs et aménageurs urbains que dans le souci d'une meilleure équité.

- Les politiques mises en œuvre dans le domaine du logement à destination sociale restent un domaine à approfondir, au regard également des effets de la transition économique, de la libéralisation du marché du logement et des perspectives en termes de besoins en logements sociaux qui ne peuvent que s'accroître en fonction de l'urbanisation en cours et à venir du pays.

- Environnement urbain, migration et pauvreté². Les études techniques sur l'environnement urbain sont très nombreuses au Viêt-nam : analyses portant sur la pollution de l'air ou des sols, études sur les inondations, problèmes soulevés par les embouteillages ou le bruit, etc. Cependant, très peu de recherches ont été réalisées dans le domaine des sciences sociales et très rares sont celles qui ont abordé la question au travers d'une enquête ménage. Dans ce domaine, il est intéressant de mettre en regard les questions d'environnement avec le statut migratoire et la pauvreté. Sans être les plus pauvres, les migrants s'installent préférentiellement dans les quartiers périphériques des villes où ils sont en contact direct avec de nombreuses sources de pollution industrielle par exemple et où les infrastructures sont les plus faibles ; si les pauvres sont à l'origine de certaines dégradations de l'environnement urbain, ils en sont aussi les premières victimes, et leurs faibles revenus les font s'installer sur les terrains les moins chers, bien souvent les plus sujets à la pollution.
- L'évolution du contrôle résidentiel³. L'évolution du contrôle résidentiel est à l'étude au Viêt-nam, à l'instar des modifications qui ont été récemment apportées en Chine. En fait, ce contrôle, instauré initialement pour la distribution des cartes de rationnement, n'est plus d'aucune utilité ; il n'empêche personne de migrer en ville comme le montrent toutes les enquêtes ; il reste cependant une source d'inégalité sociale, car les gens fortunés et eux seuls peuvent s'affranchir aisément des contraintes qu'il impose ; il est aussi une préoccupation constante des citoyens, car un enregistrement permanent facilite encore la vie quotidienne en ville. Il faut donc envisager de supprimer ce système, tout en conservant l'ilotage du territoire à des fins de sécurité. Moyennant des aménagements techniques, il serait ainsi possible de parvenir à la maintenance d'un fichier permanent de population, comme cela fonctionne dans plusieurs pays européens.
- Transports urbains et sécurité⁴. La thématique de la sécurité routière se pose particulièrement avec l'absence de port obligatoire de casque sur les motocyclettes, principalement en zones urbaines, où cette mesure peut avoir le plus d'utilité. Ce domaine peut être élargi à d'autres aspects, comme le contrôle de vétusté des engins en circulation, la délivrance de

² Ce thème est abordé par un projet de recherche émergeant au Fonds de Solidarité Prioritaire (FSP) de l'ambassade de France au Viêt-nam portant sur « Migration, pauvreté et environnement urbain : Hanoi et Hô Chi Minh Ville ». Ce projet est mené en coopération entre l'IRD Paris, l'IER Hô Chi Minh Ville et l'IPSS Hanoi.

³ Un projet de recherche vient d'être réalisé sur ce sujet. Voir : *Villes en Transition Vietnam*, Centre for Sociology and Development Studies Ho Chi Minh City, Institute of Sociology Hanoi, 2005, *Impacts of existing residence registration policy on urban poverty alleviation. Two case studies in Hanoi and Ho Chi Minh City*. Ho Chi Minh City, 278 p.

⁴ Une enquête qualitative initiée par la Croix-Rouge française, en association avec la Croix-Rouge vietnamienne, a été réalisée sur ce sujet.

permis de conduire, les surcharges des véhicules, etc. Il s'agit d'un problème majeur de santé publique qui confine à la « non assistance à personne en danger » devant les multiples décès et infirmités qui en découlent, causant des souffrances indicibles aux individus et aux familles, sans évoquer le coût pour la société avec l'engorgement des équipements sanitaires et la perte de journées de travail.

- Mobilité quotidienne et pauvreté dans les villes au Viêt-nam. Les recherches menées jusqu'ici sur la pauvreté urbaine au Viêt-nam sont relativement abondantes. Cependant la mobilité quotidienne des populations les plus défavorisées n'a pas été abordée en tant que telle alors qu'elle a fait l'objet ailleurs de nombreuses études, en particulier dans des villes africaines⁵. Une recherche sur ce thème au Viêt-nam pourrait porter sur de nombreux aspects, par exemple : l'accessibilité des pauvres aux biens et services essentiels est-elle freinée ou non en raison de la faiblesse de la mobilité motorisée ? Au Viêt-nam, la dimension transport doit-elle être prise en compte dans les stratégies de lutte contre la pauvreté ?

De nombreux autres éléments de réflexion peuvent encore être avancés. Nous en mentionnerons ici quelques uns :

- La différence dans l'utilisation des résultats des rapports de consultance et des rapports et publications utilisées par la recherche, qui rejoint la question de l'utilisation des résultats de la recherche. Les rapports des consultants étrangers comportent le plus souvent des recommandations : elles ne se traduiront pas nécessairement par la mise en place de mesures immédiates pour diverses raisons mais elles seront reprises, assimilées en quelque sorte, après plusieurs années, comme on l'a observé dans le domaine des transports. En revanche, on ne sait pratiquement rien des « retombées » des recherches en sciences sociales sur les villes vietnamiennes alors qu'elles débouchent, explicitement ou non, sur des propositions de mesures ou de politique concrètes.
- L'utilisation des résultats du recensement : contrairement à ce que l'on pense parfois, la population est recensée de façon exhaustive, y compris ceux qui ne disposent pas d'enregistrement permanent sur place (la « population flottante » en Chine), aux erreurs de couverture près. En revanche, les étrangers n'ont jamais été recensés jusqu'à présent au Viêt-nam dans un recensement général⁶. Il conviendrait de remédier à cette situation dans un contexte où les mouvements transfrontaliers se

⁵ Voir par exemple : Diaz-Olvera L., Plat D., Pochet P., Sahabana M., 2005, Mobilité et pauvreté en Afrique sub-saharienne : éclairages à partir de quelques enquêtes-ménages. In Mobilité et systèmes de transport en Afrique sub-saharienne : les défis de la pauvreté. Actes du SITRASS 8, Saly, mars 2004, MIET, IRD, LET, INRETS, 530 p.

⁶ Le « recensement intermédiaire » de Hô Chi Minh Ville d'octobre 2004 est le premier à prendre en compte les personnes de nationalité étrangère.

développent, notamment avec les pays de l'ASEAN. De même, il y aurait un grand intérêt à ce que le recensement publie à l'avenir un volume de résultats spécifiques sur les villes, étant donné l'importance croissante de l'urbain et le rôle irremplaçable des données censitaires pour appréhender l'urbanisation. Enfin, la situation en ville changeant très rapidement, un rythme quinquennal de recensement doit être soutenu pour les grandes villes, comme cela a été le cas pour la première fois à Hô Chi Minh Ville en 2004.

En définitive, cet ouvrage devrait, par le contenu de ses différents chapitres, et par les propositions formulées plus haut, être l'un des catalyseurs de la recherche urbaine sur le Viêt-nam. Dans cette perspective, il serait souhaitable que s'établisse un réseau entre les équipes de recherche, institutions françaises et vietnamiennes mobilisées par le programme PRUD, auxquelles d'autres pourraient se joindre. Ce réseau, s'appuyant sur une structure légère, pourrait avoir pour mission principale l'information réciproque sur les recherches passées et en cours, la diffusion de bibliographies et la diffusion de réflexions relatives aux perspectives sur le sujet. Dans un second temps, ce réseau pourrait être mobilisé en vue de mettre sur pied des recherches en coopération entre plusieurs équipes à la suite d'appels d'offres nationaux et internationaux. Nul doute qu'il sera rapidement lui-même sollicité pour la définition de certains de ces appels d'offres.

SOUS LA DIRECTION DE
Franck Castiglioni, Jean-Michel Cusset, Patrick Gubry
Nguyễn Thi Thiêng, Phạm Thụy Hương

La ville vietnamienne en transition



IMV
**Institut des métiers
de la ville**
Hanoi

KARTHALA

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

Éléments de catalogage :

Franck Castiglioni, Jean-Michel Cusset, Patrick Gubry, Nguyễn Thi Thiêng, Phạm Thuy Huong (dir.). – *La ville vietnamienne en transition*. – Paris : Karthala, IMV, PADDI, 2006, 314 p. ; 24 cm.

Internet Karthala : www.karthala.com

Internet IMV : www.imv-hanoi.com

Courriel PADDI : paddi@hcm.fpt.vn

Cet ouvrage a été publié avec le concours de la Région Île-de-France, de la Région Rhône-Alpes et de l'ambassade de France au Viêt-nam.

Couverture :

Le quartier Est de l'arrondissement de Hoan Kiêm à Hanoi, sur la rive droite du Fleuve Rouge. Ce quartier, construit au-delà de la digue (surmontée ici par la large rue Trần Quang Khai), est largement inondable en période de crue. On y remarque des rangées de maisons en compartiments mélangées à des immeubles d'habitat collectif. On identifie également les deux ponts centraux de Hanoi : le pont Chuong Duong, utilisé par les véhicules à moteur et, à l'arrière plan, le pont historique de Long Biên (ex-pont Doumer). Construit sur les plans de Gustave Eiffel entre 1898 et 1902 par la société Daydé & Pillé de Creil et par les ouvriers vietnamiens, d'une longueur de 1682 m, doté d'une armature métallique à 19 travées, ce pont était considéré comme une prouesse technique et architecturale à l'époque ; il a souffert des bombardements américains à plusieurs reprises entre 1967 et 1971. Actuellement, le pont porte toujours la voie ferrée et est utilisé par les cyclistes et les piétons ; sa restauration est programmée. De l'autre côté du fleuve, sur la rive gauche, l'arrondissement de Long Biên (ex-Gia Lâm) (Photo : Patrick Gubry, novembre 2005).

© Éditions Karthala, IMV, PADDI, 2006

ISBN : 2-84586-751-4

Sous la direction de
Franck CASTIGLIONI, Jean-Michel CUSSET, Patrick GUBRY,
NGUYÊN Thi Thiêng et PHAM Thuy Huong

La ville vietnamienne en transition

IMV
243A De La Thanh
Arrondissement de Cầu Giấy
Hanoi, Viêt-nam

KARTHALA
22-24, boulevard Arago
75013 Paris
France

PADDI
216 Nguyễn Đình Chiểu
3^e arrondissement
Hô Chi Minh Ville, Viêt-nam