

Introduction

Figures de la transition urbaine en Asie du Sud-Est

Charles GOLDBLUM

Karine PEYRONNIE

Bounleuam SISOULATH

La montée en puissance des pays de l'Asie du Sud-Est au cours des dernières décennies se caractérise par le lien étroit que le dynamisme économique y entretient avec l'urbanisation (tabl. 1). Ce lien s'affirme à partir des années 1970 dans un contexte d'internationalisation des économies, à la faveur du déploiement des multinationales et des délocalisations industrielles, appelant les villes, et notamment les grandes villes, à jouer un rôle majeur – affirmé ou promu par les organismes internationaux – en raison même de l'une des caractéristiques territoriales de ces pays : la primauté urbaine, généralement couplée à la faiblesse du taux d'urbanisation. Combinant globalisation financière et révolution technologique des modes de communication et d'échanges dans une logique de flux plaçant l'Asie-Pacifique au centre du dispositif économique mondial, cette dynamique s'est intensifiée depuis la fin des années 1980 ; elle se manifeste depuis par un renforcement de la polarité des grandes villes des pays les plus fortement insérés dans les échanges internationaux, à savoir les pays membres de l'Asean (Association of Southeast Asian Nations – association de coopération régionale, groupant initialement les pays d'économie libérale), celles-ci s'affirmant comme villes-relais de la mondialisation économique et de ses formes régionalisées (RIMMER et DICK, 2009). Aussi est-ce d'abord à travers les métropoles telles que Singapour, Jakarta et Bangkok que les mutations urbaines régionales

ont été approchées, tant sur le plan des bouleversements morphologiques que sur le plan des organisations territoriales (MCGEE et ROBINSON, 1995). Plus récemment, à mesure de la diffusion sélective à l'échelle territoriale de cette dynamique, activée par des stratégies nationales et supranationales en direction des capitales régionales et/ou pôles économiques ou touristiques (telle Chiang Mai), l'intérêt relatif pour les questions de transformation urbaine s'est porté vers les villes de rang intermédiaire de ces mêmes pays, conduisant à développer l'hypothèse d'une seconde vague de métropolisation (FRANCK, GOLDBLUM et TAILLARD, 2012).

Quant aux pays d'économie administrée de l'Asie du Sud-Est (Cambodge, Laos, Vietnam), jusqu'à leur ouverture amorcée par le « Renouveau » (*Doi moi*) vietnamien dans la seconde moitié des années 1980, ils semblaient devoir demeurer à l'écart de cette dynamique de métropolisation, non seulement en raison du caractère récent de leur sortie de l'état de guerre, mais également en raison de leur mise en retrait, pour partie délibérée, des échanges internationaux et d'une position idéologique peu favorable au développement urbain. Outre les difficultés d'accès au terrain, cela éclaire également le fait que, jusque dans les années 1990, les villes de ces pays dits socialistes de l'Asie du Sud-Est continentale font l'objet de peu d'attention de la part de la communauté scientifique et figurent rarement, dans cette période, dans les travaux relatifs à l'Asie du Sud-Est urbaine contemporaine.

Depuis ces années pionnières, le contexte de l'urbanisation dans les trois pays mentionnés a fondamentalement changé ; leur ouverture, sous des formes diversifiées, en direction du marché mondial, s'accompagne dans les années 1990 d'une réorientation stratégique sanctionnée par leur intégration régionale au sein de l'Asean et entraîne des bouleversements sur le plan de l'urbanisation. Après une période que l'on peut considérer comme un temps d'adaptation urbaine à l'économie de marché, c'est une nouvelle phase de transition urbaine qui, non sans heurts, s'engage dans les années récentes (années 2000 et surtout 2010), en lien, sinon en phase, avec l'internationalisation des économies nationales et plus spécifiquement de la production urbaine. La place que tiennent les villes et l'urbanisation des territoires dans ce dynamisme d'ouverture économique, renforcée par l'intégration régionale, incite à porter un éclairage particulier sur les formes qu'adopte la métropolisation dans ce contexte particulier.

Tableau 1.

Données de base sur les pays de référence¹.

Données	Laos	Cambodge	Vietnam	Thaïlande
Population en 2010 (b)	6,43 millions	14,95 millions	88,25 millions	63,87 millions
Taux de croissance annuel de la population urbaine 2005-2010 (e)	5,6 %	4,6 %	3,1 %	1,7 %
Superficie du pays (d)	230 080 km ²	176 052 km ²	310 007 km ²	510 089 km ²
PIB en 2009 (a)	5,5 milliards USD	10,9 milliards USD	93,2 milliards USD	264 milliards USD
Croissance du PIB, période 1992-2009 (a)	6,6 %	7,8 %	7,5 %	4,1 %
Taux de croissance du PIB en 2010 (c)	8,5 %	6 %	6,4 %	7,8 %
Investissement direct étranger en % du PIB (2009) (a)	5,4	5,3	8,4	1,9

Sources :

(a) SHRESTHA et CHONGVILAIVAN, 2013b.

(b) <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/01/weodata/index.aspx>(c) World Bank, *The World Bank Indicators Database*, <http://donnees.banquemondiale.org/indicateur/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>(d) *The World Bank Indicators Database*, <http://data.worldbank.org/indicator/AG.LND.TOTL.K2>

(e) GUBRY, 2008.

Concernant les villes laotiennes de référence, Vientiane et Luang Prabang, respectivement capitale nationale en position frontalière avec la Thaïlande et ville historique classée au patrimoine mondial de l'Unesco, les formes actuelles de l'urbanisation ne sauraient être comprises indépendamment du contexte d'intégration régionale du Laos. En effet, les mutations territoriales de ce pays sans façade maritime, faiblement peuplé (6,4 millions d'habitants) et figurant encore dans la liste des pays les moins avancés (PMA), ont à voir avec l'action des organisations de coopération régionale – l'Asean (le Laos en est membre depuis 1997) et l'Asean+3 ; le programme Greater Mekong Subregion-Région du Grand Mékong (1992) – et avec la forte dépendance du Laos à l'égard des bailleurs de fonds internationaux et des investissements directs étrangers (SHRESTHA et CHONGVILAIVAN, 2013a). Les interventions urbaines et les programmes de développement urbain visant à moderniser les villes,

¹ Les Nations unies fournissent les chiffres suivants concernant les taux d'urbanisation : Laos : 33,1 % ; Cambodge : 19,8 % ; Vietnam 30,4 % ; Thaïlande : 33,7 % en 2010. Ils ne figurent pas dans notre tableau, car ils demeurent sujets à caution, en particulier la donnée relative au Laos paraît surestimée au regard de la réalité observée.

au sens de mises aux « normes Asean » (GOLDBLUM et PEYRONNIE, 2010), ne se limitent donc pas à la dimension physique (réseaux, équipements, etc.) du fonctionnement urbain, mais s'étendent à la dimension politico-institutionnelle (programmes de décentralisation et de « gouvernance démocratique »).

Parmi les trois pays, le Vietnam est incontestablement le plus puissamment engagé dans cette dynamique d'intégration internationale par l'urbain (CASTIGLIONI *et al.*, 2006 ; DOUGLASS *et al.*, 2002). Il bénéficie en cela d'une croissance économique soutenue (en moyenne 7,5 % par an au cours des deux dernières décennies), ainsi que d'une armature urbaine de villes petites et moyennes structurée autour de ses deux métropoles, Hanoi au nord et Hô Chi Minh-Ville (33 % du PIB national) au sud, celle-ci étant appelée à se renforcer dans la région centrale, même si la vétusté et l'insuffisance des infrastructures limitent encore les effets de diffusion de la modernisation économique par l'urbain. À cet égard, le Vietnam demeure tributaire de l'aide financière et de l'assistance technique internationale, alors que l'urbanisation accélérée du territoire, les formes que celle-ci adopte, tant sur le plan de l'habitat que des activités, s'accompagnent d'exigences nouvelles dans ce domaine comme dans celui de l'équipement. Depuis les années 2000, le Vietnam est en effet entré dans l'ère de la grande dimension, celle-ci étant marquée à l'échelle urbaine par la redéfinition des périmètres urbains non seulement pour les métropoles et grandes villes, mais même pour des villes de dimensions modestes (telle Dalat, qui a vu la surface opérationnelle de son plan de développement portée à 393 km² en 2002, avec une aire d'extension de plus de 3 000 km² dans l'optique du « Grand Dalat ») ; ceci vaut également pour l'échelle des « nouveaux quartiers urbains » (*khu do thi moi*), y compris ceux réalisés clés en main par la promotion privée internationale (comme Saigon South à Hô Chi Minh-Ville). Outre les problèmes sociaux et environnementaux que suscite cette restructuration du territoire, celle-ci et l'ouverture économique qui, depuis la politique de « Renouveau » (*Doi moi*) engagée en 1986, la porte, soulèvent la question du centralisme politico-administratif et de l'adéquation de son cadre réglementaire.

Hormis les spécificités des enjeux d'une reconstruction nationale, le Cambodge, du point de vue du développement territorial et de la transition urbaine, paraît en position intermédiaire entre

Vietnam et Laos : en témoigne également l'importance relative du peuplement et de la polarité économique de sa capitale (plus de 30 % du PIB national). Phnom Penh concentre en effet deux domaines majeurs d'une économie nationale « extravertie » : l'industrie textile et le tourisme, renforçant ainsi sa primauté, alors que l'insuffisance des infrastructures fait obstacle au renforcement des liaisons fonctionnelles avec la ville portuaire de Sihanoukville et le pôle touristique de Siem Reap-Angkor à l'échelle nationale, avec Bangkok et Hô Chi Minh-Ville à l'échelle régionale (VERNET, 2008). Bien qu'héritière – par-delà une histoire nationale tragique – d'une structure urbaine de qualité, Phnom Penh (avec environ 1,5 million d'habitants représentant 10 % de la population du pays en 2010) polarise ainsi les questions de croissance que, compte tenu du climat politico-financier, le schéma directeur du Grand Phnom Penh ne semble guère en mesure de maîtriser (Municipalité de Phnom Penh, 2007). Ceci se traduit, sur le plan du développement urbain, par une urbanisation orientée par les grands axes, au gré des opportunités foncières, combinant grands projets de ville et quartiers satellites, lotissements résidentiels à l'usage des catégories sociales bénéficiaires de la croissance économique, avec pour contrepartie la précarité des zones sous-intégrées ou les déplacements forcés vers les zones de recasement.

La présente approche de la production urbaine dans la transition, à différentes échelles, porte sur les tendances affectant les modes de gestion et de fabrication des villes et des territoires dans ce contexte particulier, l'accent étant mis sur les acteurs et leurs logiques d'intervention, sur les tensions, conflits et sensibilités nouvelles que soulèvent ou engagent ces dynamiques nouvelles.

Tributaires d'une autre histoire, les structures urbaines et territoriales des trois pays « socialistes » de l'Asie du Sud-Est continentale n'ont pas connu les formes de l'urbanisation accélérée qui marquent les pays de l'Asean dans les années 1980. Si les configurations qu'y revêtent aujourd'hui les morphologies urbaines et les projets qui les portent s'apparentent désormais à celles de la métropolisation émergente dans les pays fondateurs de l'Asean (Indonésie, Malaisie, Philippines, Singapour, Thaïlande) et dans les villes phares de la région que sont Singapour, Kuala Lumpur ou Bangkok, est-ce à dire que l'on assiste là à un simple effet de rattrapage ?

C'est en référence à ce questionnement, dans l'esprit d'une identification des tendances spécifiques de la production urbaine dans les pays d'intégration récente à l'économie internationale que nous avons souhaité prendre pour contrepoint la Thaïlande, pays limitrophe au sein de l'Asie du Sud-Est continentale entretenant des relations économiques avec ces nouveaux partenaires régionaux et partageant avec eux le Mékong (DIOKNO et NGUYEN, 2006). Ce pays emblématique du libéralisme économique et des logiques de métropolisation ne figure pas comme contre-exemple, mais comme lieu d'examen de tendances, mêmes ponctuelles mais jugées significatives, concernant les modes et modèles de développement urbain et de gouvernance territoriale (ASKEW, 2002). Il devrait ainsi permettre de saisir quelques convergences (y compris en termes de problèmes communs) et de mieux cerner les particularités des villes dans les diverses déclinaisons du « socialisme de marché » sud-est asiatique.

Au regard du système de clôture qui a durablement prévalu dans les trois pays d'Asie du Sud-Est se revendiquant du communisme, les implications urbaines de l'ouverture des échanges et des marchés nécessitent, en effet, un examen particulier, notamment quant aux combinaisons nouvelles en matière de montage de projet qui en résultent, placées sous le signe d'une « économie socialiste de marché » à laquelle les villes et l'urbanisation servent largement de creuset. La dépendance de ces pays et territoires à l'égard de l'aide publique au développement pour la réalisation des infrastructures et grands équipements, les formes contractuelles des projets urbains reposant sur les investissements directs étrangers sont autant de signaux de leurs spécificités ; source de reconfigurations originales, ces spécificités liées notamment à la pérennisation de formes de propriété, de gestion administrative et de gouvernement des territoires issues du collectivisme et du centralisme démocratique se manifestent également par la cristallisation des tensions urbaines sur les questions d'expropriation et d'indemnisation, par l'émergence d'un débat public sur les enjeux urbains – qu'il s'agisse de la protection de l'environnement, de la conversion foncière ou du redimensionnement des périmètres urbains.

Déplaçant en quelque sorte la focale vers ces territoires en mutation, ce sont ces spécificités de la fabrication et de la gestion urbaine dans ces pays en transition de l'Asie du Sud-Est que nous

souhaitons éclairer à partir de trois entrées, à savoir : la gouvernance et la planification urbaine et territoriale ; les questions foncières ; les espaces sensibles (questions d'environnement et de patrimoine). Ces trois angles d'approche ne prétendent pas saisir l'ensemble du champ urbain en mutation ; ils proposent une lecture des formes, processus et dispositifs d'une métropolisation émergente, non limitée au territoire des grandes villes, et répondent au souci de mettre en évidence des points clés ou significatifs de la transition urbaine. L'interrogation porte en particulier sur les changements (relecture des héritages et discontinuités) que les adaptations territoriales à l'économie mondialisée (processus, stratégies et impératifs) impriment aux systèmes économiques, politiques et administratifs antérieurs et encore en vigueur : mise à l'épreuve du centralisme démocratique et de la planification urbaine par la décentralisation et les logiques de projets ; incidences multiformes de l'entrée du foncier, élément clé des régimes de propriété collective socialiste, dans la sphère marchande ; entrée en résonance des questions locales ou nationales d'aménagement ou d'environnement avec les nouveaux enjeux internationaux du développement urbain (entre autres : « développement durable » et « objectifs du millénaire »).

Horizon de l'ouvrage

Pluridisciplinaire (géographie, urbanisme, architecture), le présent ouvrage offre la particularité d'associer des spécialistes et des jeunes chercheurs des pays concernés et de rencontrer des préoccupations débordant la sphère de la recherche. Il repose sur des échanges scientifiques établis de longue date avec des institutions partenaires : ministère laotien des Travaux Publics et des Transports (MTPT, Vientiane), faculté d'Architecture de l'université Chulalongkorn (Bangkok), centre de Prospective et d'Études urbaines (Paddi, Hô Chi Minh-Ville), municipalité de Phnom Penh. Il fait suite à l'organisation à Jakarta (2010), puis à Vientiane (2011, 2013) de colloques sur le thème de la métropolisation émergente en Asie du Sud-Est. Ces actions ont été menées en partenariat avec le MAE (délégation régionale de coopération pour l'Asean – Dreg, ambassades de France), des organismes

de coopération française (Agence française de développement [AFD], Agence universitaire de la francophonie [AUF], Institut français à Vientiane), des institutions internationales (Unesco, ONU-Habitat) et avec le soutien d'organismes de recherche français : IRD (direction de l'Information et de la Culture scientifiques pour le Sud, UMR Prodig) ; CNRS (UMR Ausser et Irasec)².

Cet ouvrage s'intéresse à la façon dont les villes et territoires des trois pays d'Asie du Sud-Est continentale récemment ouverts à l'économie de marché intègrent le mouvement général – *main stream* – de la métropolisation qui caractérise les pays fondateurs de l'Asean – mouvement dont la Thaïlande figure ici à la fois comme acteur et comme témoin. Le propos est de montrer, à travers l'examen des évolutions récentes sur les trois registres mentionnés, que les principales villes de ces pays, mais aussi certaines villes secondaires et plus largement les territoires en cours d'urbanisation, ne se contentent pas d'enregistrer passivement les effets directs ou dérivés de la mondialisation, ni de reproduire mécaniquement les formes canoniques de la production et de la gestion urbaines dans un simple jeu de rattrapage (fig. 1). Ces espaces de l'ouverture économique font l'objet de stratégies d'intégration jouant d'effets d'attraction, de saisie d'opportunités en matière d'investissement (dans les secteurs majeurs de l'économie urbaine modernisée et internationalisée) ou d'aide publique au développement (dans le domaine des infrastructures et, de plus en plus, dans le développement d'ensemble). Ils donnent ainsi naissance à des formes particulières d'internationalisation de la production urbaine, en termes de montage et de sources de financement des projets, ainsi que de conception, d'envergure et de destination des opérations qui, avec leurs incidences et les problèmes particuliers que soulève leur absorption au sein de sociétés complexes mues jusqu'alors par d'autres logiques, dessinent en tendance les figures d'une métropolisation émergente ou de ses formes dérivées. Ce moment où processus exogènes et mouvements endogènes se conjuguent, conférant un rôle moteur aux villes et à l'urbanisation, prend place dans un contexte particulier qui, pour les pays concernés, se caractérise par

² UMR Prodig : Pôle de recherche pour l'organisation et la diffusion de l'information géographique ; UMR Ausser : Architecture urbanistique société : savoirs, enseignement, recherche ; Irasec : Institut de recherche sur l'Asie du Sud-Est contemporaine.

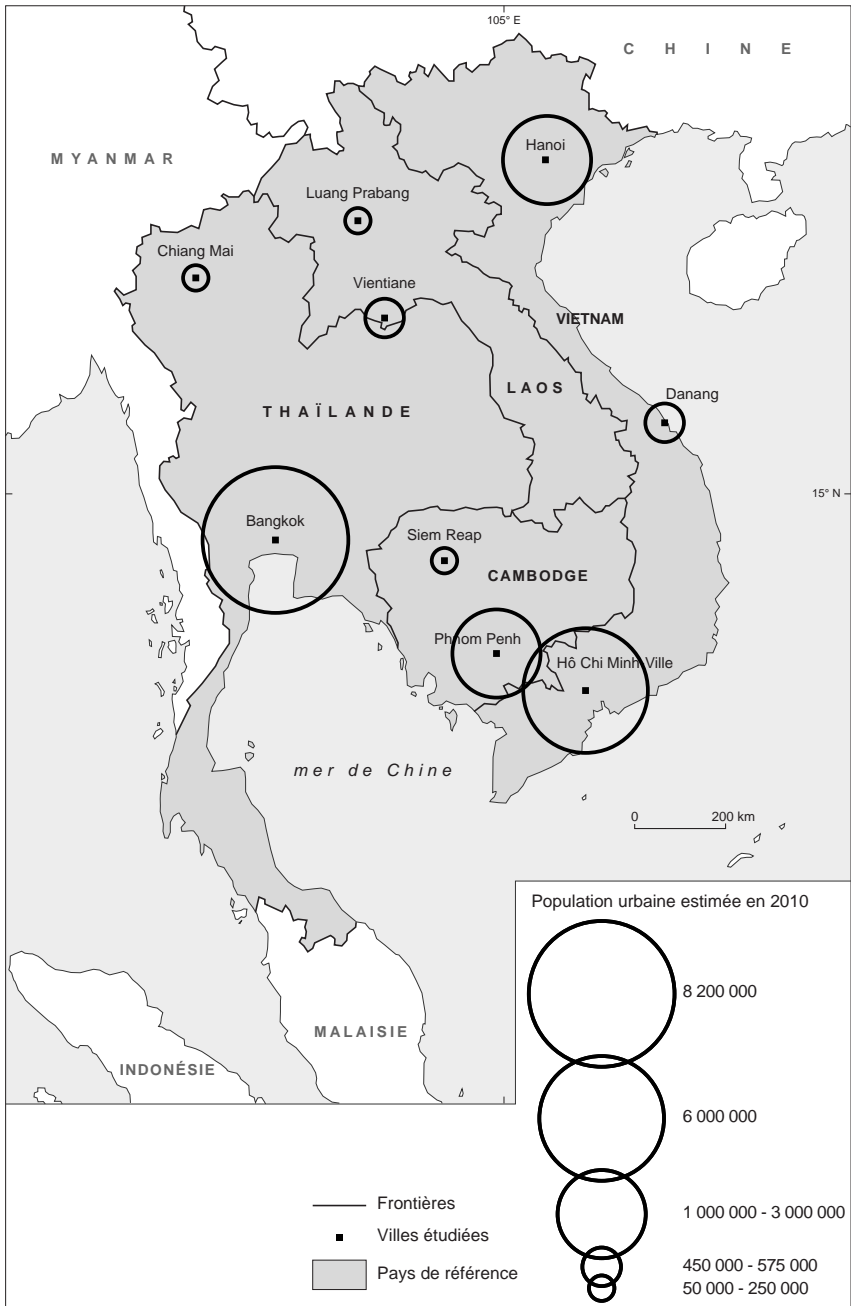


Figure 1

Pays et principales villes de référence (2010).

Sources : Catherine Valton, d'après ONU, 2010.

la concomitance, voire la combinatoire d'un triple mouvement de transition : économique, urbaine (en termes démographiques et spatiaux), politico-institutionnelle.

Ces espaces font à présent l'objet de reconfigurations particulières, pour partie imposées par des dynamiques et stratégies d'intégration à l'économie mondiale, elles-mêmes singulières. L'ambivalence de l'attitude des autorités et des pouvoirs économiques à l'égard du patrimoine urbain et paysager est, de ce point de vue, révélatrice des tensions complexes que suscitent les interventions urbaines, entre la volonté de maîtrise du développement qu'impliquent les dispositifs de protection et de conservation et celle de tirer parti des opportunités qu'offre l'ouverture du nouveau marché foncier urbain. La confrontation de ces villes et territoires en transition aux effets normatifs comme aux jeux spéculatifs, auxquels l'entrée dans l'univers de la métropolisation sud-est asiatique donne lieu, pose la question du devenir du remarquable potentiel d'innovation sociale, environnementale et architecturale (y compris sur le plan patrimonial) qu'ils recèlent. Question d'importance à un moment où, sous les effets de catastrophes naturelles et sous l'expression quelque peu convenue de « développement urbain durable », l'urbanistique de l'Asie orientale, au-delà de la compétition verticale et du jeu de la grande dimension, semble chercher les modalités d'un renouvellement de ses fondamentaux, sans toujours accompagner cette réflexion de la mise en place de moyens d'action.

Références bibliographiques

ASKEW M., 2002 – *Bangkok. Place, Practice and Representation*. Londres, Routledge, coll. « Asia's Global Cities », 358 p.

CASTIGLIONI FR., CUSSET J.-M., GUBRY P., NGUYEN T. T., PHAM T. H. (dir.), 2006 – *La ville vietnamienne en transition*. Paris, Karthala, Institut des Métiers de la ville de Hanoï, Paddi (Centre de prospective et d'études urbaines Hô Chi Minh Ville), 321 p.

DIOKNO M. S. I., NGUYEN V. C., 2006 – *The Mekong Arranged and Rearranged*. Chiang Mai, Mekong Press, 198 p.

DOUGLASS M. et al., 2002 – *The Urban Transition in Vietnam*. Honolulu, University of Hawaii/Fukuoka, UN-Habitat.

FRANCK M., GOLDBLUM CH. et TAILLARD CHR. (dir.), 2012 – *Territoires de l'urbain en Asie du Sud-Est. Métropolisations en mode mineur*. Paris, CNRS éditions, 310 p.

GOLDBLUM CH., PEYRONNIE K., 2010 – « Vudaa – Vientiane Urban Development and Administration Authority. Perspectives de la gouvernance urbaine de Vientiane, entre autonomie municipale et logiques de projet (1985-2006) ». In Clément-Charpentier S., Clément P., Goldblum Ch., Sisoulath B., Taillard Chr. (dir.), *Vientiane, architectures d'une capitale : traces, formes, structures, projets*. Paris, Les Cahiers de l'Ipraus, Éditions Recherches : 401-410.

GUBRY P., 2008 – « L'urbanisation en Asie du Sud-Est. Pistes de recherche à partir de l'expérience vietnamienne ». In *Colloque régional sur les tendances de l'urbanisation et de la périurbanisation en Asie du Sud-Est*. Hô Chi Minh Ville (Cefurds, LPED), 9-11 décembre 2008, *multigr.*, 17 p.

MCGEE T. G., ROBINSON I. M. (eds), 1995 – *The Mega-Urban Regions of Southeast Asia*. Vancouver (Canada), UBC Press-University of British Columbia, coll. Urbanization in Asia, 384 p.

MUNICIPALITÉ DE PHNOM PENH, 2007 – *Livre blanc du développement et de l'aménagement de Phnom Penh. Diagnostic économique, social et environnemental. Orientations et prospectives. Avant-projet de schéma directeur d'urbanisme de Phnom Penh 2020*. Rapport final (FSP 2000-85), établi par Huybrechts É., Chhay R., 327 p.

ONU, 2010 – *World Urbanization Prospects : The 2009 Revision*. New York.

RIMMER P. J., DICK H., 2009 – *The City in Southeast Asia. Pattern, Processes and Policy*. Singapour, National University of Singapore Press, 340 p.

SHRESTAH O. L., CHONGVILAIVAN A. (eds), 2013a – *Greater Mekong Subregion: From Geographical to Socio-Economic Integration*. Singapour, Institute of Southeast Asian Studies, 270 p.

SHRESTAH O. L., CHONGVILAIVAN A., 2013b – *World Economic Outlook Database*. International Monetary Fund, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/01/weodata/index.aspx> (consulté en avril 2012).

VERNET G. (dir.), 2008 – *L'essentiel d'un marché. Cambodge*. Paris, Éditions Ubifrance, 234 p.

Sites Internet

<http://donnees.banquemondiale.org/indicateur/NY.GDPMKTP.KD.ZG>

<http://data.worldbank.org/indicator/AG.LND.TOTL.K2>

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/01/weodata/index.aspx>

Goldblum C., Sisoulath B., Peyronnie Karine

Figures de la transition urbaine en Asie du Sud-Est :
introduction

In : Peyronnie Karine (dir.), Goldblum C. (dir.), Sisoulath B.
(dir.). Transitions urbaines en Asie du Sud-Est : de la
métropolisation émergente et de ses formes dérivées

Marseille : IRD, IRASEC, 2017, p. 9-19. (Objectifs Suds). ISBN
978-2-7099-2262-3