

Chapitre 9

Les berges urbaines du Mékong, espaces de tensions Vientiane et Luang Prabang

Bounleuam SISOULATH

Karine PEYRONNIE

Une des particularités majeures du fait urbain dans le contexte laotien concerne l'établissement des villes le long du Mékong. Celles-ci sont de ce fait structurellement tributaires, sur le plan géomorphologique, des contraintes liées à cette localisation et qui pèsent en particulier sur les berges urbaines, exposées aux crues et à l'érosion.

Depuis le début du ^{xx}e siècle, ces problèmes structurels se doublent de questions d'ordre géopolitique, le cours du Mékong devenant, de fait, à l'échelle du territoire, la principale ligne frontalière entre le Laos et la Thaïlande. Les guerres d'Indochine et les clivages géopolitiques qui les prolongeaient ont contribué à retarder les travaux de protection des berges. Or ces travaux sont aujourd'hui rendus d'autant plus urgents et nécessaires dans les zones urbaines que l'urbanisation connaît une importante accélération ; accentuant également l'exposition des villes aux inondations et à l'érosion, le dynamisme urbain met en quelque sorte en évidence la vulnérabilité des sites urbains.

Sur ces données communes, les situations urbaines revêtent cependant des formes contrastées qui ne tiennent pas seulement à l'intensité des problèmes. Afin de rendre compte de l'incidence de la

spécificité des contextes physiques et politico-institutionnels sur l'approche des problèmes mentionnés d'inondation et d'érosion de la berge et sur le traitement dont ces problèmes font l'objet, nous aborderons cette question du traitement des berges urbaines du Mékong au Laos à partir de Vientiane (*Nakhon Luang*¹) et Luang Prabang ; ces villes constituent, en effet, deux figures majeures et emblématiques du système urbain laotien, la première en raison de son statut de capitale en position quasi-frontalière ; l'autre en raison de son statut de capitale historique classée au patrimoine mondial de l'Unesco en 1995.

Vientiane et Luang Prabang : l'enjeu des berges

Le Mékong traverse le Laos sur une longueur totale de 1 897 km et dessert douze des 18 provinces que compte actuellement la RDP Lao. Les rives du fleuve et de ses affluents constituent de longue date un lieu privilégié de localisation et d'implantation des établissements humains. Ainsi, plus de la moitié de la population du pays vit dans des villages et districts situés à proximité du fleuve et de ses affluents, tirant d'incontestables avantages économiques de cette localisation, mais s'exposant aussi aux difficultés liées aux crues annuelles. Ceci vaut notamment pour Vientiane et Luang Prabang qui nous servent de référence pour la présente contribution ; toutes deux anciennes capitales du Royaume de Lane Xang, aujourd'hui en position de capitale nationale pour la première, de capitale régionale de la province du Nord pour la seconde, elles connaissent actuellement un dynamisme particulier en lien avec leur statut politique et culturel, ainsi qu'en raison de leur importance économique, mais sont aussi de ce fait particulièrement sensibles aux problèmes de protection contre les inondations et contre l'érosion de la berge. Or les travaux de protection de la berge, globalement, mais plus spécifiquement à Vientiane, ne concernent pas le seul domaine technique, mais sont éminemment liés à des intérêts publics et nationaux.

¹ Ce terme lao désigne la province « Capitale Vientiane », composée de quatre districts urbains (Chanthabouly, Sikhottabong, Saysettha, Sisattanak) et de cinq districts ruraux (Naxaithong, Xaythany, Hadxaifong, Sangthong et Mayparkngum).

Ainsi l'une des conséquences de l'absence d'intérêt qui a longtemps prévalu relativement à la question de l'érosion des berges et de l'extraction non maîtrisée de sable et graviers a été d'entraîner la perte de portions de territoire : selon les données recueillies par le département des voies navigables du ministère des Travaux publics et des Transports, on estime à 800 km² la surface du territoire laotien emportée par les eaux du Mékong entre 1926 et 1998². En outre, le lit du fleuve demeure instable ; sa configuration change sous l'effet des conditions climatiques, mais aussi sous l'effet des interventions humaines. Sous ces effets convergents, le fleuve perd de sa profondeur, la sédimentation limoneuse exposant aux risques de catastrophes naturelles. Enfin, la jonction de certaines îles du fleuve entre elles et leur jonction avec les abords de la berge sur l'une ou l'autre rive conduisent, dans les segments où le fleuve joue le rôle de ligne de partage territorial entre la RDP Lao et la Thaïlande, à une remise en cause des traités (en particulier le traité franco-siamois de 1907 stipulant que le Mékong et toutes ses îles appartiendraient en principe au Laos, la Thaïlande ne pouvant se prévaloir que d'un droit d'utilisation du fleuve) et à de délicates questions relatives aux limites territoriales.

Il convient, à cet égard, de rappeler que depuis 1903 le Laos et la Thaïlande se trouvent en position de partager officiellement la gestion du fleuve ; mais les aléas de l'histoire politique du Laos (administration coloniale, gouvernement royal et gouvernement socialiste, état de guerre entre le gouvernement royal et le Pathet Lao entre 1954 et 1975 dans le contexte des guerres d'Indochine) placent ce dernier dans des relations de tensions voire d'opposition par rapport à son voisin thaïlandais, y compris après la réunification de 1975 sous la forme de la RDP Lao. Afin d'appréhender les changements de la topographie et de la morphologie du fleuve dus aux processus naturels et aux interventions humaines, une étude a été menée de 1988 à 1992, avec le soutien du gouvernement finlandais, portant sur

² Ce calcul résulterait de la superposition des supports suivants : la cartographie des frontières le long du Mékong établie par le service géographique de l'Indochine en 1926 ; *Aerial photography for the establishment of GIS Base Map Data for the Mekong River Basin in Lao PDR*, 1:50 000, 4 200 photos en 1998-1999 réalisée par FINNMAP Lao, consultant finlandais en photographies aériennes, cartographie et système d'information géographique (SIG).

le changement physique du lit du fleuve et de ses deux berges (rive de Vientiane et rive de Nongkhai) sur une distance de 50 km (constitution d'un atlas hydrographique au moyen de levés topographiques et de photographies aériennes, données sur l'utilisation des sols, sur la vitesse et le ratio de l'écoulement des eaux, etc.). De fait, il faudra attendre l'année 1996 pour que les deux pays établissent un comité conjoint s'occupant des affaires frontalières ; ces dispositions nouvelles, plus favorables à la gestion concertée du fleuve, faisant suite à la politique d'ouverture diplomatique et de libéralisation économique engagée en 1986, sont entérinées par l'adhésion de la RDP Lao comme État-membre de l'*Association of South-East Asian Nations* (Asean³) en 1997. En 2003, le gouvernement laotien a nommé un comité responsable de la protection des berges du Mékong et de la Nam Heuang⁴ avec à sa tête le ministre des Communications, des Transports, des Postes et de la Construction (CTPC)⁵. Le département laotien des ponts et chaussées du ministère CTPC a été chargé d'élaborer (notamment à partir de 2006) les documents juridiques nécessaires pour doter le partenariat avec la Thaïlande d'une base administrative et budgétaire ; en 2007, à l'occasion de la restructuration du ministère de tutelle du département des ponts et chaussées, désormais désigné comme ministère des Travaux publics et des Transports, un département des voies navigables a été créé, prenant en charge les activités de deux divisions du département des ponts et chaussées, notamment la protection des berges et la lutte contre les inondations.

Cependant, les situations de part et d'autre de la frontière fluviale ne sont guère symétriques. D'une part, la Thaïlande, bénéficiant d'un état de paix et de l'appui des États-Unis, a pu renforcer

³ L'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est est composée des dix pays suivants : Brunei, Cambodge, Indonésie, Laos, Malaisie, Myanmar, Philippines, Singapour, Thaïlande, Vietnam.

⁴ Rivière localisée dans la province de Sayaboury.

⁵ Le ministère des Communications, des Transports, des Postes et de la Construction (MCTPC), en charge de la construction et des transports est devenu le ministère des Travaux publics et des Transports (MTPT) depuis 2008. Le secteur des télécommunications et, dans une moindre mesure, celui de la poste ont connu une croissance telle qu'ils ont été intégrés dans un nouveau ministère, celui des Postes, Télécommunications et Communications (MPTC).

son économie depuis le milieu du xx^e siècle ; l'accroissement des ressources publiques lui a permis d'engager de grands travaux d'infrastructure et notamment d'allouer des budgets annuels importants à la protection des berges du Mékong à son avantage, sans avoir à consulter son voisin quant aux impacts de ses interventions dans la période de gel des relations entre les deux pays ; si bien que la rive thaïlandaise est à présent protégée sur plus de 80 % de sa longueur. D'autre part, la rive laotienne subit à présent les effets d'une longue absence de mesures de protection, ainsi que l'impact négatif des travaux engagés sur la rive thaïlandaise (incidences de la création de nouveaux bancs de sable et de la fusion des îles sur la rive opposée) ; le problème de la protection des berges se double de celui de leur urbanisation. Ceci vaut en particulier pour Vientiane à l'heure de la modernisation de la capitale laotienne, et des effets d'image et de prestige attendus des aménagements de sa berge.

À cet égard, la situation de Vientiane se distingue à l'évidence de celle de Luang Prabang. Il n'en demeure pas moins que les deux villes sont communément exposées aux risques de crues et ce risque demeurera si l'on ne construit pas de nouvelles digues de protection appropriées (tabl. 1).

Tableau 1.

**Évolution des hautes crues du Mékong
à Vientiane et à Luang Prabang depuis 1924.**

Années	Vientiane	Luang Prabang
1924	12,84 m	19,39 m
1942	12,78 m	17,23 m
1960	11,34 m	19,02 m
1966	12,70 m	22,36 m
2002	12,60 m	Données non disponibles
2008	13,67 m	Données non disponibles

Source : Département des voies navigables du ministère des Travaux publics et des Transports, RDP Lao.

Le tableau 1 montre qu'en 2008 le niveau du Mékong à Vientiane dépasse pour la première fois le niveau des plus hautes crues enregistrées au siècle précédent, alors qu'à Luang Prabang le plus haut niveau de crues est atteint en 1966 avec un niveau nettement

supérieur en chiffres absolus aux plus hauts niveaux enregistrés à Vientiane. En effet, la ville de Luang Prabang fut totalement submergée par les inondations en 1966.

Les deux villes subissent périodiquement (cycles courts de un à cinq ans, ou cycles longs de dix à vingt ans) les effets critiques de ces crues sur l'économie et sur les habitants des zones non protégées. En effet, l'étiage du fleuve variant de 10 à 15 m pendant la saison sèche le fleuve n'est souvent pas en mesure de répondre aux besoins des activités agricoles et industrielles et à ceux concernant l'irrigation et la navigation. En revanche, pendant la saison des pluies le fleuve déborde fréquemment sur ses deux rives, avec des conséquences désastreuses sur la production agricole et sur les biens publics et privés. En outre, les effets de l'érosion des berges suscitée par les crues du Mékong (surtout à la fin de la saison des pluies, en octobre et novembre) sont particulièrement sensibles en milieu urbain ou urbanisé : il n'est pas rare de voir des pagodes, des maisons ou des arbres endommagés, voire emportés par les fortes crues.

On constate, par ailleurs, qu'à Vientiane comme à Luang Prabang le niveau le plus haut du fleuve en saison des pluies varie fortement d'une année sur l'autre avec pour extrêmes 6,67 m en 1992 et 13,67 m en 2008 pour la Capitale de Vientiane (*Nakhon Luang*) ; 9,57 m en 1957 et 22,36 m en 1966 pour Luang Prabang. Les valeurs absolues respectives de ces hauteurs traduisent des situations différenciées : Vientiane entre en état d'alerte quand le niveau de crue atteint 11,30 m ; dans le cas de Luang Prabang, on considère que la situation est critique lorsque les eaux du fleuve atteignent le niveau de 18,50 m. Lors de la crue de 2008 à Vientiane, le gouvernement a mobilisé toutes les forces vives (fonctionnaires, militaires, habitants) pour les travaux de renforcement d'urgence de la digue existante ; des milliers de personnes ont ainsi œuvré sans relâche et avec succès pendant une dizaine de jours afin de protéger leur capitale.

Selon les études du département des voies navigables relatives aux berges du Mékong du côté laotien, environ 289,2 km (en 2015) de berges présentent des risques sérieux d'érosion, dont 32 km dans l'aire de Vientiane. Depuis le début des années 1980, le ministère des Communications, des Transports, des Postes et de la Construction a développé des projets de protection de

la berge, mais en 2011 seuls 44 km de berges avaient effectivement bénéficié de travaux de protection dont 26 km dans l'aire de la capitale, la lenteur des travaux résultant de l'insuffisance du budget. En 2011-2012, ces travaux de protection de la berge connaissent cependant une accélération et portent sur 62,4 km à l'échelle nationale, dont 17 km pour la capitale. Au cours des trois années 2012-2015, 121 km de berges ont bénéficié de travaux de protection.

Les risques d'inondation amplifiés par l'urbanisation des berges

Vientiane est indissociable de son fleuve ; comme le dit le proverbe lao : « Il n'y a pas de rivière sans poisson ». Implantée au bord du Mékong, elle s'est développée au fil du temps en arrière-berge. Suite à la dynamique d'extension engagée dans les années 1990-2000, la ville, dans sa configuration actuelle, s'allonge en bordure du fleuve sur près de 20 km d'amont en aval, s'urbanisant jusqu'à la mare de That Luang qu'elle tend à présent à franchir.

Construite sur la plaine alluviale située entre le Mékong et la Nam Ngum, Vientiane est périodiquement menacée par les grandes inondations, notamment sur des cycles de 20 à 40 ans. Il convient de rappeler qu'avec la grande crue de 1929, atteignant la cote de 209,9 (qui coïncide avec celle actuelle de 171,25 m), l'administration coloniale elle-même avait été sensibilisée à la question de la protection de la ville contre les inondations, ainsi qu'en atteste la carte au 1/100 000, dressée en octobre 1939 par l'ingénieur subdivisionnaire et présentée à l'ingénieur principal P. Mathieu (SISOU-LATH, 2003), proposant une protection contre les inondations de la ville et des rizières qui la bordent au nord. Cependant, aucune portion de digue n'a été construite entre 1939 et 1966, la ville étant ainsi livrée à son sort, sans protection face aux inondations annuelles de la saison des pluies, sous l'effet des importantes précipitations et des orages qui s'abattent sur elle d'août à septembre.

Suite à la crue de 1966, sous l'effet de laquelle les deux tiers de la ville ont été submergés avec d'importants dégâts (affectant notamment les routes, les bâtiments publics, les maisons individuelles

et les aires agricoles), le gouvernement a commencé à réagir avec l'engagement de la construction d'une digue d'une hauteur de 0,50 m à 1 m, des compléments et ajouts annuels étant envisagés selon les nécessités et les moyens disponibles. Cette solution incomplète et provisoire, tributaire du manque de ressources publiques pour la construction d'une grande digue appropriée, laisse une majeure partie de la ville en zone inondable, malgré les compléments périodiquement apportés aux digues de protection après 1966.

La protection de la ville contre les inondations demeure de nos jours un problème récurrent, encore accentué par l'urbanisation et les formes que celle-ci adopte, notamment celle des grands projets. Ainsi, pour régulariser les petites inondations d'origine pluviale, Vientiane disposait autrefois de plusieurs mares naturelles de rétention, communiquant entre elles par différents canaux naturels ou artificiels et constitutives de l'ancien système de drainage, rejetant les eaux pluviales et les eaux usées vers la mare de That Luang. Or, la plupart de ces bassins naturels tendent à disparaître sous l'effet de l'urbanisation ; l'extension des zones cimentées ou bitumées limite la surface d'absorption des eaux et les mares résiduelles ne disposent plus d'une surface suffisante pour absorber l'apport excédentaire des eaux pluviales.

L'exemple de la mare de That Luang est assez éclairant quant aux questions de gestion des intérêts collectifs à long terme que la question de la protection contre les inondations soulève, notamment quant aux tensions entre logique de protection et logique de projet. Actuellement, la mare de That Luang joue un rôle majeur dans l'évacuation des eaux pluviales et des eaux usées à l'échelle urbaine vers le Mékong : les eaux qu'elle emmagasine sont traitées naturellement par le rayonnement solaire avant de s'évacuer vers le fleuve. La mare demeure le seul élément du système hydrographique de Vientiane à pouvoir assurer cette fonction. Or le gouvernement a concédé la mare et ses environs (soit une surface de 387 ha) à la société immobilière Vanfeung de Shanghai pour la réalisation d'un ambitieux projet d'aménagement incluant logements, bureaux, équipements hôteliers et commerciaux, parcs publics, ainsi qu'un grand plan d'eau, pour un investissement de 1,6 milliard USD sur une durée de 15 à 20 ans (fig. 1, chap. 5). Affectant directement six villages

(Phonthanh, Nonkho Neua, Nonvai, Muang Noi, Don Koi et Phone Papao), ce projet aura nécessairement des incidences sur les fonctions régulatrices du site. D'autres grands projets compromettent ou fragilisent le système d'évacuation des eaux et de la sorte renforcent le risque de crues : ainsi, la construction de la nouvelle route périphérique appelée « route des 450 ans » à l'occasion du 450^e anniversaire de la fondation de Vientiane a eu des incidences négatives quant à l'évacuation des eaux pluviales : l'absence de communication entre les terrains situés de part et d'autre de la route a pour conséquence l'inondation des rizières, des villages et des voies à proximité de cette route à la saison des pluies. Le problème structurel que constitue l'absence de système de drainage approprié, avec pour conséquence l'inondation partielle de certains quartiers pendant la saison des pluies, est ainsi accentué par le remblai des terres basses viabilisées comme terrains constructibles, processus qui enregistre désormais les effets de changement d'échelle résultant des grands projets.

Quoique de portée plus limitée et plus « encadrée », Luang Prabang, située à 400 km au nord de Vientiane, dont le site de fondation de l'ancienne capitale du royaume de Lane Xang (de 1373 à 1560, sous diverses appellations) est une péninsule formée par le Mékong et par ses affluents (principalement la Nam Khan) dans un bassin argileux entouré de collines de grès qui dominent le paysage, connaît des processus similaires en raison de son essor touristique (le nombre de touristes a été multiplié par sept au cours des quinze dernières années : 400 000 en 2010) et de ses effets quant aux opérations de construction, notamment en dehors du périmètre de protection. En effet, si le nouveau statut conféré à la ville de Luang Prabang (du fait de son inscription sur la liste du patrimoine mondial de l'Unesco en 1995 comme reflet remarquable de la fusion des héritages de l'architecture traditionnelle d'une ville royale et des structures urbaines et architecturales coloniales) la dote d'instruments et de moyens de régulation de l'utilisation du sol, du développement urbain et de l'architecture, il participe d'un nouveau dynamisme, lié notamment au développement touristique, sur le plan de l'économie ; en atteste l'accroissement du revenu par habitant dans le district de Luang Prabang : estimé à 828 USD en 1995, il serait de 3 500 USD par personne en 2008 (Groupe interparlementaire

d'amitié France-Cambodge, 2009) alors que la moyenne nationale serait de l'ordre de 3 240 USD en 2008 et de 3 650 USD en 2010 (World Bank, 2016).

En revanche, le peuplement a diminué depuis 1995 : la population résidant dans la zone de protection du patrimoine couvrant « 29 villages sur une superficie de 800 hectares » est passée de 25 387 en 1995 (Asian Development Bank *et al.*, 1996 : 1.2) à 21 000 habitants en 2010 (RDP Lao, 2010 : 1). Cette baisse résulte vraisemblablement de la « spéculation immobilière qui affecte les zones classées et conduit à l'exode urbain. Un fossé se creuse entre niveau de développement économique et exigences patrimoniales, alimentant un risque de transformation de la ville-centre en ville musée entièrement vouée à l'activité hôtelière et touristique » (BENHAMOU, avril-juin 2010 : 125).

L'attractivité touristique de la ville, fondement de son économie, repose sur les qualités du site à l'échelle de son centre historique et de son paysage immédiat et alentour. Dans ce contexte, la lutte contre les risques d'inondation se combine avec la tentative de rendre inconstructibles les sites présentant un intérêt touristique. Comme les risques d'inondation ne se limitent pas aux villages de berge de la zone protégée, les urbanistes intervenant au titre de la coopération décentralisée Chinon-Luang Prabang (Agence de développement et d'urbanisme du Chinonais, Aduc) ont défini « une zone tampon » (fig. 1) adoptée par les décideurs laotiens (arrêté du Premier ministre n° 31/pm, 2012), comprenant notamment les cordons sur berge Mékong-Nam Khan, les cordons sur berge des rivières Nam Pa, Nam Dong, Nam Chan, Houay Hop et les cordons sur berge du ruisseau Houay Moud. Des règles de construction ont été formulées : inconstructibilité sur les cordons de berges, les espaces naturels, certaines rizières et zones maraîchères ou limitation de la hauteur des constructions en fonction de la topographie.

La protection des zones humides constitue aussi un élément de protection contre les inondations. La ville de Luang Prabang comptait plus de 180 mares en 2002 (Groupe interparlementaire d'amitié France-Cambodge, 2009 : 12) ; leur nombre et leur surface ont baissé de manière significative, notamment en raison de la pression foncière conduisant leurs propriétaires à les assécher pour rendre ces terrains constructibles.

La logique de protection du patrimoine (site, architecture, paysage⁶) défendue vigoureusement par l'Unesco et les acteurs de la coopération française (l'Agence française de développement et la coopération décentralisée) est contradictoire avec l'intensification de l'utilisation des sols liée au développement du tourisme, tant dans la zone de protection et de mise en valeur inscrite sur la liste du Patrimoine mondial (construction d'hôtels ne respectant pas les coefficients d'occupation des sols et des volumes définis dans le règlement, par exemple) qu'à proximité de cette zone, dans la « zone tampon » (projet de golf et résidence de tourisme de la société Dawoom-Lao Co, LTD, visible du Mont Phousi ; projet de ville nouvelle Diamond City, etc.).

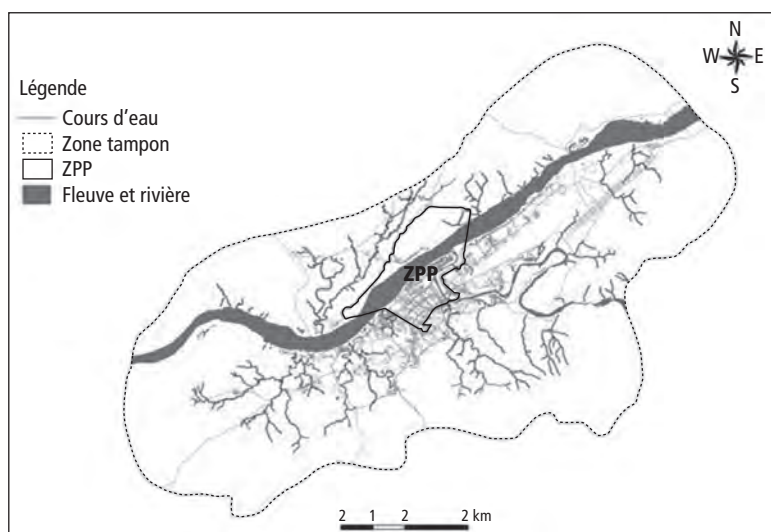


Figure 1
**Réseau hydrographique et périmètre
 de protection de Luang Prabang en 2012.**

Source : Karine Peyronnie, d'après : RDP Lao 2012 : 109.

ZPP : Zone de protection et de mise en valeur inscrite sur la liste du Patrimoine mondial.

⁶ La délimitation d'une zone tampon vise à préserver le paysage au sens large (la « silhouette de la ville ») en rapport direct avec le « bien inscrit sur la liste du patrimoine mondial de l'Unesco : inconstructibilité des reliefs, à une cote altimétrique inférieure à celle retenue actuellement, sans possibilité de dérogation au plan local ; préservation stricte des berges du Mékong, incluant une bande inconstructible le long de celles-ci, et une extrême vigilance dans le cas d'une traversée par une infrastructure [...] ; limitation stricte de l'expansion urbaine en rive droite du Mékong » (Lettre de la mairie de Chinon adressée à M. Somsavad Lengsavad, vice-Premier ministre, ministère des Affaires étrangères, RDP Lao, 8 juillet 2011).

Les projets : principes, expertise et financements de l'internationalisation

Outre le changement d'échelle des projets et leurs effets induits sur le système hydraulique de Vientiane et de Luang Prabang, l'actuelle dynamique urbaine et les questions générales de développement de ces villes conduisent à la mise en œuvre de projets directement axés sur les berges, mais non exclusivement portés par le souci, supposé majeur, de protection contre les inondations et l'érosion.

Les enjeux frontaliers de la berge à l'heure des grands projets

Compte tenu de la fonction de représentation nationale de la capitale et de son rôle économique, notamment de sa place dans la dynamique d'internationalisation, la protection de Vientiane contre les inondations s'impose désormais comme l'un des projets prioritaires du gouvernement, en lien avec sa volonté d'attirer les investissements étrangers, les conférences internationales et les touristes. À cet égard, désireux de tirer profit de l'expérience coréenne d'aménagement et de développement du fleuve Han et de ses rives en tant que vecteur de croissance économique, le gouvernement laotien a obtenu en 2006 l'accord de la Corée du Sud pour son assistance financière dans l'élaboration du projet de protection de la berge de la capitale et de lutte contre les inondations, l'amélioration de la voie de berge et le développement d'un parc de loisirs en bordure du fleuve. L'expertise technique du projet est confiée à l'agence de coopération coréenne Korea International Cooperation Agency (Koica). On entre ainsi dans l'univers complexe, et souvent contradictoire dans les objectifs, des grands projets d'aménagement sur financement extérieur.

Le projet retenu parmi les trois alternatives proposées par les consultants coréens se donne pour objectifs principaux :

– une protection maximale de la Capitale de Vientiane (*Nakhon Luang*) contre les risques d'inondation : la longueur de la berge à protéger à partir du port de Kaoliao en amont jusqu'à la résidence

de l'ambassade d'Australie en aval est de 12,20 km ; la construction des murs de soutènement de la berge est répartie en sept sections successives, variant de 0,9 à 3,8 km ;

– une prévention maximale des risques d'inondation sur l'île de Done Chanh, dont la berge, dans sa partie aval, était affectée annuellement par les glissements de terrain et l'érosion : la création d'une aire sécurisée de 83 ha et la percée d'une voie riveraine sur le pourtour occidental de la berge longeant le Mékong, rendant la berge constructible, doivent permettre d'incorporer l'île dans l'aire urbaine de Vientiane, d'y développer un espace d'aménagement face à l'eau et en contact avec l'espace riverain.

La construction d'une route digue d'une longueur de 12,64 km a été réalisée, ainsi qu'une nouvelle aire de 16 ha pour un parc riverain fluvial, celui-ci ayant fusionné avec le parc existant, rejoignant la rue Fa Ngoum.

Engagée en mars 2008, la réalisation du projet a été achevée à la fin de l'année 2012. Elle comprend deux phases, la première consacrée aux travaux de protection de la berge, la construction de la route-digue et l'aménagement du parc en bordure du fleuve, la seconde à la poursuite des travaux de protection et à la construction du port fluvial à Kaoliao. Ce projet prend une valeur symbolique et politique notamment dans la mesure où il est associé à la célébration du 450^e anniversaire de la fondation de Vientiane. Ainsi le parc nouvellement construit a accueilli la statue de Chao Anouvong, dernier souverain du royaume de Vientiane – c'est là l'un des vingt et un projets programmés par le gouvernement pour cette célébration (fig. 2, cahier hors-texte).

Offrant une solution aux problèmes d'inondation et d'érosion, le projet, dont la première phase est à présent achevée, rend possible le développement d'activités touristiques, de loisirs et de restauration : les entrepreneurs locaux comme Daoheuang ou Fujivara ont installé des restaurants de plein air opérant en saison sèche en bordure du banc de sable nouvellement reformé⁷ ; la berge

⁷ Compte tenu du montant des investissements et des enjeux des espaces de la berge, le département des travaux publics et des transports de la Capitale de Vientiane – autrement dit le cabinet du gouverneur – gère l'espace de la berge (collecte des taxes, etc.), alors que l'autorité compétente de ce secteur de la ville est le Vientiane Urban Development and Administration Authority (Vudaa).

est régulièrement fréquentée par les habitants et les touristes qui viennent y pratiquer la gymnastique collective ou jouir de la beauté du paysage fluvial, ou y assister à la fête des pirogues.

D'aucuns déplorent cependant, en particulier parmi les architectes, urbanistes et citoyens sensibles aux particularités de la ville, le manque de finesse esthétique dans le traitement de ces espaces délicats de la berge, ne manquant pas de rappeler en outre que l'île de Done Chanh avait été désignée comme site à protéger en raison de la richesse unique de son écosystème, des traditions de culture de berge qu'y perpétuaient ses habitants et de sa valeur historique comme lieu de célébration par le roi, les soldats et les habitants, de la victoire conduisant à l'unification du Royaume de Lane Xang sous le règne de Fa Ngoum.

Les transformations radicales et irréversibles du paysage de l'île de Done Chanh ont à avoir avec l'internationalisation du développement urbain et l'urbanisme événementiel (fig. 3, cahier hors-texte). La première opération d'aménagement, la construction par des promoteurs chinois de Malaisie d'un hôtel de 13 étages, Done Chanh Palace, est liée à l'accueil des réunions de l'Asean en 2004. Ce projet d'aménagement fut accepté, nonobstant sa situation dans une zone *non aedificandi* du schéma directeur de 2002 et des contraintes environnementales spécifiques de ce lieu (risques d'inondation et d'érosion en période de crue du Mékong)⁸. Le remblaiement de Done Chanh a été intensifié en 2011 et 2012, afin de construire les 50 villas (sur 8,1 ha) destinées à héberger les chefs d'État réunis lors de l'Asia Europe Meeting (Asem) en novembre 2012. La *joint venture* lao-chinoise CAMCE Investment a obtenu 25 ha de terrains et une concession de 50 ans – extension possible de 40 ans – pour réaliser ce « projet », immense complexe immobilier baptisé « Vientiane New World » (PEYRONNIE, 2012 : 12). L'étude de faisabilité de ce dernier s'est limitée à l'élaboration d'un plan masse et fut conduite sans collaboration avec les architectes locaux. Si l'on s'en tient à l'affichage de la deuxième phase de l'opération d'aménagement et à la publicité

⁸ Le projet a d'abord été refusé par les autorités compétentes (direction de l'Urbanisme et de l'Habitat) et a pu être réalisé sans obtention d'un permis de construire. Les promoteurs se sont directement entendus avec les hautes instances politiques.

présentée sur un site internet⁹, d'autres évolutions pourraient « saboter » davantage le site de Done Chanh : le projet prévoit de créer un nouveau centre urbain comprenant notamment un hôpital, une école, des restaurants et un centre commercial. Quoi qu'il en soit, les logiques d'intervention du groupe CAMCE sont largement spéculatives et permettent notamment d'accéder au foncier dans une des zones les plus centrales et stratégiques de la capitale laotienne¹⁰.

Les berges de Luang Prabang : les nouveaux usages du sol et leur impact

Les projets d'infrastructure comme les projets patrimoniaux développés à Luang Prabang sont, comme les grands projets d'aménagement de Vientiane, tributaires de l'assistance internationale. Cependant, alors que le projet relatif à la berge de Vientiane s'inscrivait dans un cadre bilatéral (coopération lao-coréenne), c'est en relation avec les bailleurs de fonds internationaux, en l'occurrence avec la Banque asiatique de développement (BAD), que le projet relatif aux berges de Luang Prabang s'est développé, ce qui traduit sans doute les questions de souveraineté attachées à la position de capitale frontalière de Vientiane et éclaire les choix d'aménagement de la berge portés dans les deux contextes respectifs.

Les berges de la presqu'île que forme Luang Prabang, entourée par le Mékong et la rivière Nam Khan, sont longtemps demeurées à l'état naturel, subissant les effets érosifs des mouvements saisonniers des cours d'eau. Or l'érosion, produite notamment par la Nam Khan, affecte le mont Phousi, symbole de Luang Prabang et marque identitaire sise au centre de la ville. Concernant un élément majeur de son statut patrimonial, la mise en œuvre des mesures de protection des berges s'opère sous le regard vigilant de l'Unesco. C'est cependant la BAD qui est appelée à intervenir dans le cadre de son programme d'assistance au développement de quatre villes secondaires : Luang Prabang, Thakhek, Savannakhet, Paksé, la lutte contre les inondations et la protection constituant, au titre de l'amélioration des infrastructures, un des quatre volets

⁹ http://www.youtube.com/watch?feature=player_embedded&v=zdbXjMFf_IE (consulté le 4 avril 2013).

¹⁰ Sur les questions foncières, voir le chap. 5.

du programme. Il est à noter que la BAD s'est affirmée, depuis plusieurs décennies, comme le meilleur partenaire de la RDP Lao pour les projets d'infrastructures routières et d'irrigation. Intitulé *Secondary towns integrated urban development project*, le programme global (prêt de 38,5 millions USD) répond à la fois aux objectifs du gouvernement et à la stratégie de la BAD visant à soutenir la croissance économique par les investissements publics, notamment dans le domaine des infrastructures.

La conception de l'intervention sur les berges est élaborée par des consultants internationaux¹¹ en relation avec les autorités locales et les experts auprès de la maison du Patrimoine : la construction des murs de soutènement au point le plus critique de l'érosion de la berge de la Nam Khan est effectuée sous la forme de gabions en gradins afin d'assurer la stabilité de l'ensemble (Asian Development Bank *et al.*, 1996) ; la sélection des entreprises engagées dans ces travaux délicats est effectuée selon les règles strictes des procédures d'appels d'offres de la BAD, et soumise pour approbation conjointe de la BAD et du gouvernement, le souci majeur étant celui de la protection du mont Phousi. Cependant, en dépit de ces précautions, l'expert de l'Unesco auprès de la maison du Patrimoine a réagi négativement au fait que la maçonnerie du mur de soutènement en gradins a été laissée apparente et souhaité voir une couverture végétale le long de la berge. Il a également contesté le choix de la surélévation de la berge et la forme des canaux d'évacuation des eaux pluviales et des eaux usées visibles sur la rive du Mékong. Ces questions d'esthétique révèlent en fait des logiques contradictoires entre intérêt de la protection au sens patrimonial et intérêt de prise en compte de l'exposition aux risques dits naturels, sur fond d'internationalisation des projets (du financement à la conception et/ou à la réalisation). L'expert de l'Unesco manifeste son attachement au maintien de Luang Prabang dans son environnement originel, dans son paysage initial en référence à une époque où celle-ci était une petite ville relativement stagnante et dépourvue de projets d'aménagement et de développement. La BAD répond à une vision du développement par l'urbain, par l'investissement dans les infrastructures,

¹¹ La conception de l'étude a été réalisée par O'Sullivan and Graham International Consulting Engineers en association avec *Development Design Consultants limited* (DDC) et la Société mixte d'étude et de développement (Smed).

en vigueur parmi les bailleurs de fonds internationaux ; elle met en avant la nécessité de mettre un frein à l'érosion des berges du Mékong et de la Nam Khan et d'en améliorer l'environnement.

Suite à une réunion de concertation entre les représentants des trois parties (gouvernement, Unesco et BAD), des solutions communes ont pu être adoptées, tenant compte des critiques de l'Unesco : redéfinition du tracé des 19 débouchés de drainage, avec réduction de leur volume et de leur longueur ; protection de la berge de la Nam Khan, ramenée à 185 m, et annulation du projet de protection de la berge du Mékong, celui-ci prévoyant la construction d'un mur de soutènement de 4 m de hauteur sur une longueur de 500 m, avec le parapet de la rue existante ; amélioration des canaux primaires et secondaires dans les bassins versants de certains villages comme Mano, Viengkèo, Pak Houay et redéfinition du tracé des canaux naturels et tertiaires.

Au final, les travaux d'aménagement des berges du Mékong et de la Nam Khan, terrasses et voirie, sont désormais intégrés dans les pratiques des habitants de la ville et des touristes : la terrasse longeant la berge du Mékong sert de trottoir pour les piétons et accueille les cafés et restaurants ; la plate-forme longeant la berge de la Nam Khan accueille également quelques établissements de restauration de taille petite et moyenne. Les gabions et les canaux d'évacuation munis de gargouilles sont à présent couverts de végétation et s'intègrent au paysage urbain. Répondant conjointement aux objectifs de sauvegarde du mont Phousi et de protection de la ville contre les inondations, ces travaux de berge participent d'une dynamique plus large d'aménagement de la ville, d'amélioration de ses infrastructures et de ses équipements menée par la BAD en partenariat avec le Pnud/Norad (agence de coopération norvégienne) et un programme complémentaire de l'AFD.

Cela dit, le traitement de la question des berges et des inondations et les tensions institutionnelles qu'il a pu susciter marquent l'entrée en jeu d'une autre logique d'intervention publique, donnant à la logique patrimoniale, jusqu'alors prévalente, une autre perspective associant la dimension fonctionnelle et environnementale à la dimension économique. En témoignent les changements institutionnels intervenus depuis la fin des années 2000 : en 2009 a été créé un département du Patrimoine qui prend la relève de la maison du Patrimoine établie en 2002 dans le cadre d'une coopération

associant la ville de Chinon et l'Unesco ; en 2011 a été établi un comité de gestion des constructions et des réparations, placé sous l'égide du gouverneur de Luang Prabang, président du patrimoine local et président de la gestion des constructions ; composé de douze membres désignés par le gouverneur parmi les représentants des districts et des divers départements provinciaux, cet organisme se voit transférer l'instruction des demandes de permis de construire et la supervision des travaux de l'Udaa (Urban development and administration authority) au département du patrimoine. La définition de ses missions telles qu'énoncées dans l'arrêté du gouverneur, si elle met évidemment en avant la dimension patrimoniale de la ville (« Développer l'esprit de sauvegarde et de mise en valeur du patrimoine de Luang Prabang »), rend également compte des impératifs de la planification dans la ville historique (« Définir le plan directeur d'infrastructure, d'habitat et d'utilisation des sols dans le périmètre de sauvegarde »), mais aussi dans les zones d'extension urbaine (« Planifier, implanter, gérer et contrôler toutes les activités de développement urbain »). Apparaît ici la nécessité pour l'autorité locale d'assumer les tâches de coordination dans un contexte de multipartenariat désormais marqué par des intérêts et enjeux distincts voire divergents, notamment entre l'Unesco et la BAD, plaçant l'autorité locale en position d'arbitrage, ainsi qu'en témoigne l'importance accordée à la mission de coordination du comité (« Coordonner les actions et coopérer avec les personnes physiques et morales soutenant les activités relatives à la sauvegarde, à la protection, à la construction, à la formation et au recyclage du personnel » ; « Coordonner les actions et coopérer avec l'Unesco, les organisations internationales et étrangères »). S'il s'agit là d'une conséquence institutionnelle du conflit entre acteurs de la coopération internationale révélé par la question du traitement des berges, il s'agit surtout de favoriser le renforcement du rôle du directeur du département du patrimoine dans sa tâche de « médiateur » entre l'Unesco et les acteurs de la coopération française (Aduc, AFD) d'une part, et les décideurs politiques, notamment de la province de Luang Prabang, d'autre part, afin de prendre des décisions favorisant la « protection » de Luang Prabang et de son environnement¹².

¹² L'actuel directeur du département du patrimoine est placé au cœur du dispositif de gouvernance.

L'internationalisation de la production urbaine et les espaces sensibles

Comme nombre de grands projets réalisés ou en cours dans les villes du Laos, l'aménagement des berges urbaines du Mékong et de ses affluents est marqué par la dimension internationale qu'adoptent les interventions, sur le plan des acteurs, du financement, de l'expertise technique, mais aussi des enjeux. Certes, d'incontestables spécificités urbaines s'imposent à l'analyse, interdisant toute généralisation hâtive : à la différence de Luang Prabang, les trois autres villes secondaires concernées par le programme de la BAD (Thakhek, Savannakhet et Paksé) ne sont pas soumises aux contraintes spécifiques du classement sur la liste du Patrimoine mondial de l'Unesco ; par ailleurs, à la différence de *Nakhon Luang*, les quatre villes du programme de la BAD n'ont pas à assumer le rôle de représentation de la capitale (avec les enjeux politiques et financiers attachés à sa fonction et à son image). Concernant les projets relatifs aux berges, le ministère des Travaux publics et des Transports est l'agent exécutif dans les deux cas de référence – celui de Vientiane et celui de Luang Prabang – à travers son représentant au niveau provincial ou de la capitale : le département des Travaux publics et des Transports.

Du point de vue des pouvoirs publics, la gestion du projet paraît facilitée dans le cas de Vientiane, le projet portant sur une seule ville et le partenariat se limitant à la coopération bilatérale entre le gouvernement de la RDP Lao et celui de la Corée du Sud : le chef de projet est issu du département des Travaux publics et des Transports et assure la bonne exécution des travaux. Il est cependant permis de s'interroger sur l'arrière-plan de la mise en cause par certains milieux spécialisés des choix d'aménagement, de leur mode d'élaboration, et sur les éventuels jeux de pouvoir et d'intérêt qui les sous-tendent : si l'association des Architectes n'émet pas d'objection sur la réalisation du projet, elle s'interroge sur la gestion de l'espace (marchands ambulants, maintenance des arbres, etc.), la faiblesse du budget pour l'entretien des aménagements et l'absence de campagne de sensibilisation pour les utilisateurs.

L'aménagement des berges est un élément du programme de développement des villes secondaires de la BAD ; le département des Travaux publics et des Transports joue le rôle de gestionnaire et de coordonnateur général avec l'Udaa comme agent local d'exécution dans un contexte de multipartenariat dont nous avons vu la complexité accrue dans le cas de Luang Prabang. Cette complexité présente cependant l'intérêt de permettre une confrontation des points de vue des acteurs selon leurs spécialités et d'imposer une concertation entre ces acteurs.

Mais il est une dimension qui vient se superposer en quelque sorte à l'ensemble des dispositions relatives au fleuve et à ses berges, à savoir la dimension internationale du fleuve (SHRESTHA et CHONGVILAIVAN, 2013), dimension qui prend toute sa mesure dans le cas de Vientiane en raison de sa position de capitale en situation frontalière, mais qui vaut pour l'ensemble du cours du fleuve et adopte des formes institutionnelles qui coiffent et orchestrent les programmes nationaux et supranationaux : celle du comité du Mékong et, surtout, celles de la région du Grand Mékong (*Greater Mekong Subregion*, GMS).

C'est dans cette dimension, intégrant les organisations de coopération régionale (en particulier l'Asean et l'Asean+3¹³), qu'il convient de replacer la délicate question des relations de voisinage avec la Thaïlande (AMER, 1998), en notant que cette dimension de relations internationales confère une portée particulière à la notion d'espace sensible. Dimension qui vient encore complexifier la question de l'intervention urbaine lorsqu'elle met en jeu, parfois de façon contradictoire, des rapports à l'histoire, à l'environnement et au développement.

Références bibliographiques

AGENCE DE DÉVELOPPEMENT ET D'URBANISME DU CHINONNAIS (ADUC), 2009 – *Révision du Plan urbain de Luang Prabang*, 4-20 novembre 2009, 57 p.

AMER R., 1998 – « Expanding Asean's conflict management framework in Southeast Asia: the border dispute dimension ». *Asian Journal of Political Science*, 6 (2) : 33-56.

¹³ L'Asean + 3 regroupe les pays de l'Asean, ainsi que la Chine, le Japon et la Corée du Sud.

ASIAN DEVELOPMENT BANK, MINISTRY OF COMMUNICATION, TRANSPORT, POST AND CONSTRUCTION, 1996 – *Secondary towns integrated Urban Development Project TA n° 2396-LAO*. Draft final report, Luang Prabang.

BENHAMOU FR., 2010 – « L'inscription au patrimoine mondial de l'humanité. La force d'un langage à l'appui d'une promesse de développement ». *Tiers-Monde*, 202 : 113-130.

CLÉMENT-CHARPENTIER S., CLÉMENT P., GOLDBLUM CH., SISOULATH B., TAILLARD CHR. (dir.), 2010 – *Vientiane, architectures d'une capitale : traces, formes, structures, projets*, Paris, Éditions Recherches, Les Cahiers de l'Ipraus.

GROUPE INTERPARLEMENTAIRE D'AMITIÉ FRANCE-CAMBODGE, 2009 – *La coopération française au Laos, l'exemple de Luang Prabang*, compte rendu du déplacement effectué par une délégation du groupe au Laos du 5 au 11 septembre 2008, n° GA 81, 34 p., <http://www.senat.fr/ga/ga81/ga811.pdf> (consulté le 10 mars 2013).

PEYRONNIE K., 2012 – « Des formes embryonnaires d'enregistrement de la métropolisation : Vientiane, capitale de la République démocratique populaire lao ». In Franck M., Goldblum Ch., Taillard Chr., *Territoires de l'urbain en Asie du Sud-Est. Métropolisations en mode mineur*, CNRS Éditions, coll. Alpha : 75-111.

RDP LAO, 2010 – *Projet d'aménagement et de développement urbain de Luang Prabang (Padul)*. Département du patrimoine mondial de Luang Prabang, Manuel de procédures, 34 p. + annexes.

RDP LAO, 2012 – *Province de Luang Prabang, Règlement urbain de Luang Prabang*, 72 p.

RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE POPULAIRE LAO, 2012 – Arrêté du Premier ministre concernant le règlement urbain et la zone tampon de protection du patrimoine mondial de Luang Prabang, n° 31/pm Vientiane, le 1^{er} février 2012, 2 p.

SHRESTHA O. L., CHONGVILAIVAN A. (eds), 2013 – *Greater Mekong Subregion: From Geographical to Socio-economic Integration*. Singapour, Institute of South East Asian Studies, 270 p.

SISOULATH B., 2003 – *Vientiane, stratégies de développement urbain : processus et acteurs de l'urbanisation dans la capitale de la RDPL*. Thèse de l'université Paris-X Nanterre.

TAILLARD CHR., 2008 – « Devenir de l'ancien système hydraulique de Vientiane ». In *Recherches nouvelles sur le Laos/New research on Laos*, Paris-Vientiane, EFEU, coll. Études thématiques n° 18 : 339-359.

WORLD BANK, 2016 – *The World Bank Indicators Database*, <http://donnees.banquemondiale.org/indicateur/NY.GNP.PCAP.PP.CD?locations=LA> (consulté le 18 août 2016).

Sites Internet

<http://fleuves-et-patrimoines.fr/blog/2012/01/01/luang-prabang> / (consulté le 12 février 2013).



Figure 2 (chap. 9)

La berge après les travaux d'infrastructure associés au 450^e anniversaire de la fondation de Vientiane (mai 2015).

© IRD/K. Peyronnie



Figure 3 (chap. 9)

La construction de l'hôtel Done Chanh Palace, première étape de la transformation radicale du paysage de l'île de Done Chanh (Vientiane, mai 2015).

© IRD/K. Peyronnie

Sisoulath B., Peyronnie Karine

Les berges urbaines du Mékong, espaces de tensions :
Ventiane et Luang Prabang

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. 237-258. (Objectifs Suds).
ISBN 978-2-7099-2262-3