

**PROGRAMME DE  
RECHERCHE  
URBAINE POUR LE  
DÉVELOPPEMENT**

Action concertée incitative du fonds de solidarité prioritaire du ministère des Affaires étrangères, conduite par le Gemdev et l'Isted

**Synthèse des résultats**

Juin 2004

**Les consultants internationaux  
et leurs rapports à l'ingénierie  
locale dans les infrastructures  
urbaines au Vietnam**

(et prolongement sur le cas du Cambodge)

Responsables scientifiques

Eric Baye,

Economie et Humanisme, France

Jean Michel Cusset,

Laboratoire d'Economie  
des Transports, Lyon, France

Equipe de recherche

Nguyen Thien Phu

Laurent Pandolfi

Ton Nu Quynh Tran

Nguyen Ngoc Hieu

# SYNTHÈSE DES RÉSULTATS

*Peu de recherches ont été menées sur les bureaux d'études ou consultants dans les infrastructures et services techniques urbains en Asie, à l'exception notable des contributions de Peter J. Rimmer et de Dick sur les transports urbains de l'Asie du Sud-Est, et des travaux que nous avons conduits nous-mêmes sur la question [Baye, Cusset, 1990 ; Baye, Lorrain, 1997]. Même si la complexification des méthodes n'a pas toujours eu pour contrepartie leur efficacité, la pratique professionnelle du consultant s'est modifiée en quelques décennies dans un sens qui le conduit à tenir une place digne d'intérêt dans les processus de décision et d'innovation.*

Deux idées majeures circulent, ou ont circulé, pour décrire le rôle des consultants dans les processus de développement. La première est d'en faire les préparateurs de terrain à l'exportation d'équipement, la seconde, plus subtile, est de voir en eux les leviers de développement de « modèles »<sup>1</sup> dans les pays bénéficiant de l'aide internationale. Notre option de recherche, plutôt que de reprendre le chemin de ces deux idées, a été de voir, à partir des cas de Hanoi, Ho Chi Minh-Ville (HCMV) et Phnom Penh, quels bureaux d'études étrangers intervenaient sur les projets d'infrastructures urbaines et suivant quelles logiques, comment ils coopéraient avec l'ingénierie locale et quels étaient leurs rapports à la maîtrise d'ouvrage, notamment en termes d'influence sur les choix. En ligne de mire, la question était simple : revisiter la problématique du rôle des consultants dans les processus de développement urbain. En réalité, la recherche ne s'est pas limitée aux deux grandes métropoles du Vietnam ; elle a dû en contrepartie limiter ses prétentions à traiter du cas cambodgien.

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

La méthode a emprunté quatre voies principales :

- Une revue bibliographique de la littérature académique sur le sujet couvert.
- Des entretiens généraux - une trentaine auprès de responsables d'organismes de coopération, bailleurs de fonds et administrations principalement, conduits en France, au Vietnam et au Cambodge, ainsi qu'à Manille (Banque Asiatique de Développement).
- Des entretiens approfondis - une trentaine auprès de consultants internationaux et vietnamiens à Hanoi, HCMV et Phnom Penh, visant à mieux connaître les

structures engagées sur le terrain et les leçons à tirer de ces expériences ; vingt sept auprès de seniors de l'administration vietnamienne, centrale et comités populaires, visant à consigner les expériences retenues par la « maîtrise d'ouvrage ».

- Des recherches permanentes sur Internet, afin de mieux cerner les projets dans lesquels sont intervenus les bureaux d'études, et le profil général de ces derniers.

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

Ce document de synthèse doit être lu davantage comme un rappel des principaux résultats que comme leur problématisation. Il rendra compte d'abord de la présence des bureaux d'études étrangers et vietnamiens dans les domaines ciblés par la recherche, puis il résumera les éléments principaux du regard croisé entre l'ensemble des acteurs autochtones et les consultants internationaux. Avant de proposer quelques éléments majeurs de conclusion, il résumera la situation, assez spécifique par rapport au Vietnam, de l'ingénierie dans les villes cambodgiennes, essentiellement Phnom Penh.

## L'EXPERTISE ÉTRANGÈRE AU VIETNAM

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

### Nationalités d'origine

Au total, on a recensé quatre vingt treize bureaux d'études qui se répartissent comme indiqué dans la figure suivante (cf. figure n°1). La répartition par nationalités correspond assez bien à l'intensité des aides bilatérales apportées au Vietnam, en tous cas pour la France, la Finlande et le Danemark, l'Australie, et bien entendu le Japon.

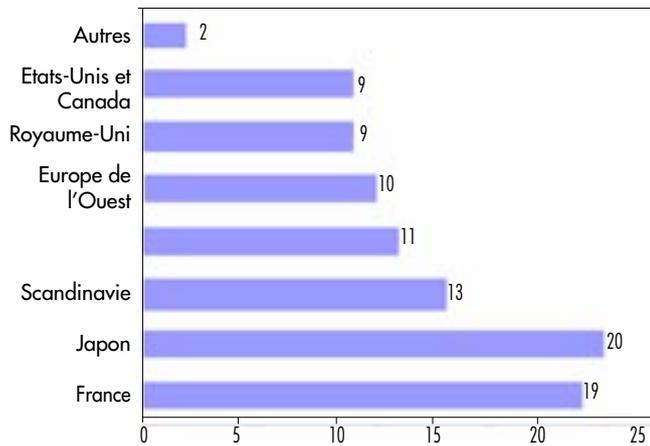


Figure 1 :

Répartition des consultants étrangers intervenus au Viêt-nam par nationalité

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

L'offre japonaise, la plus puissante, bénéficie quant à elle d'un marché « sanctuarisé » par le système de coopération de la JICA et, dans une moindre mesure de la JBIC<sup>2</sup>. Généralement multisectorielles, les sociétés d'ingénierie nippones les plus présentes dans le domaine des infrastructures urbaines (Nippon Koei, PCI, NJS, Almec... sont en moyenne généralement inférieures en taille à leurs grandes concurrentes occidentales (en général entre cinq cents et mille cinq cents personnes), mais on voit peu de « petits » bureaux d'études japonais.

Nous avons finalement distingué quatre catégories de sociétés d'ingénierie :

- Celles qui affichent une référence vietnamienne sans lendemain, acquise grâce à une opportunité non renouvelée, par exemple l'accès à un fonds bilatéral.
- Les sociétés peu enracinées sur le marché spécifique des services urbains mais qui ont engagé par ailleurs une stratégie poly-sectorielle de pénétration du marché vietnamien dans son ensemble.
- Celles qui sont solidement positionnées sur un ou plusieurs segments du marché urbain et qui semblent y être durablement installées, souvent par ailleurs très présentes sur d'autres secteurs. On trouve notamment dans cette catégorie les japonais.

- Celles, plus spécialisés et de taille moyenne qui, à un moment donné, se font véritablement un nom au Vietnam en intervenant sur la préparation de projets et sur la planification. Parmi d'autres citons Soil and Water, Burgeap, Safège ou encore MVA.

### Sites et secteurs d'interventions

Les interventions étrangères en ingénierie urbaine ont suivi l'accroissement des projets d'infrastructures et de l'aide internationale leur étant liée. Au total, deux cent six missions, en cours ou terminées, ont été recensées sur le Vietnam, dont quatre vingt seize pour Hanoi et HCMV, quatre vingt pour les autres villes et vingt quatre pour des interventions à portée nationale incluant des dimensions urbaines. Parmi les villes de province (hors HCMV), Haiphong vient nettement en tête avec quinze projets, avant Hue (huit) et Danang (six).

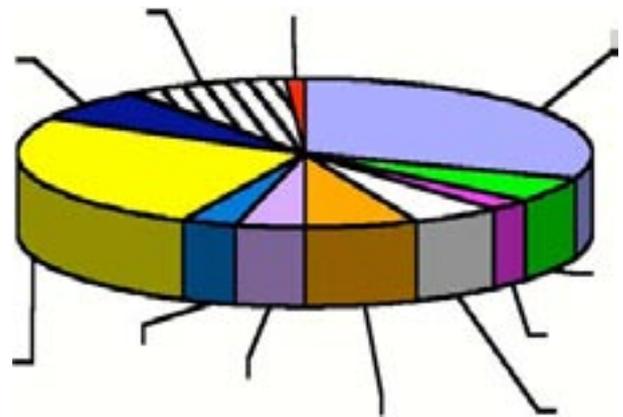


Figure 2 :

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

L'examen du nombre des interventions par nationalité renforce le poids des pays dont les bureaux d'études sont les plus nombreux. Les Français par exemple, ont réalisé sur près de dix ans 31% de l'ensemble des interventions, et les Japonais 26%. Les Australiens ne représentent que 7%, et les Anglo-Saxons dans leur ensemble 22%. Cela étant, l'analyse des interventions depuis 2000 montre une situation relative nettement moins favorable à l'ingénierie professionnelle française, notamment dans un domaine traditionnel d'excellence, l'eau et l'assainissement, en partie du fait du dynamisme des programmes de FINIDA, DANIDA et AUSaid<sup>3</sup>. La quasi absence des pays asiatiques s'explique essentiellement par la faiblesse de leur aide bilatérale au Vietnam, et par l'insuffisance de références appropriées permettant à leurs bureaux d'études d'être sélectionnés par les institutions multilatérales. Certains d'entre eux interviennent toutefois dans les opérations d'aménagement (Coréens à Hanoi notamment).

La répartition par secteur d'intervention reflète largement les priorités définies par les autorités du Vietnam, en relation avec les principaux bailleurs de fonds.

Les missions concernant le cycle urbain de l'eau dominent largement (plus de 43% du total des interventions étrangères), en raison surtout du développement des projets conduits dans les villes de provinces (Nam Dinh, Hue, Haiphong, Dong Nai, etc.), avec une forte propension à combiner eau, assainissement et parfois déchets dans un même

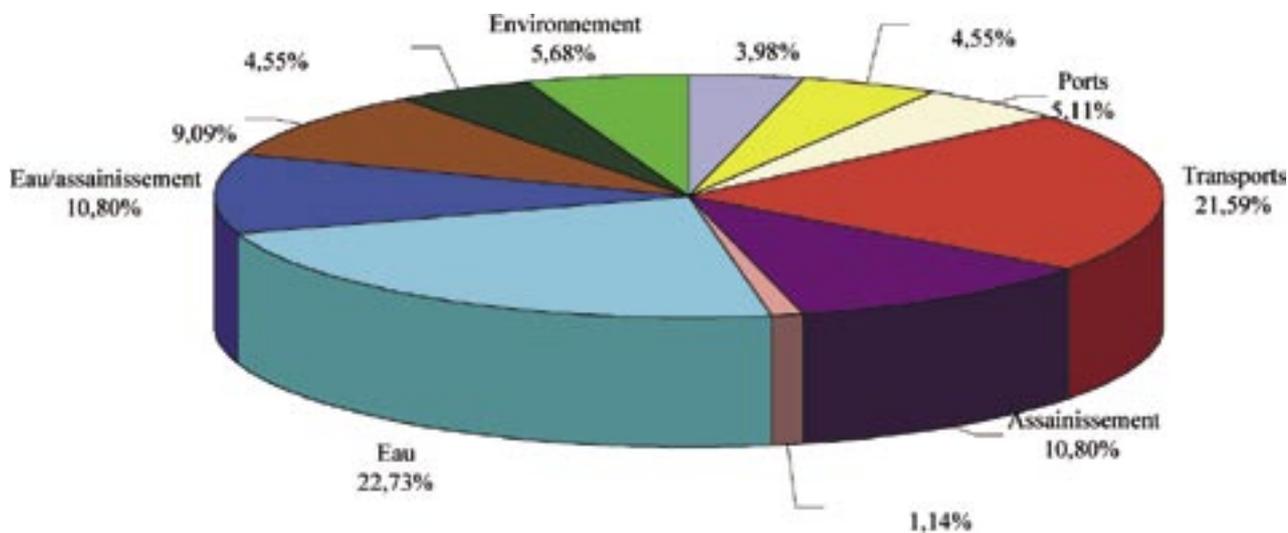


Figure 3 : Répartition des interventions par secteurs - Ensemble du Vietnam

projet. Bien que les interventions étrangères soient nettement plus nombreuses dans la seconde, Hanoi et HCMV, où les Japonais interviennent de manière privilégiée, elles offrent une physionomie assez comparable de la répartition par secteurs pour les transports, les déchets, l'assainissement, et l'environnement : à ce stade de l'investigation, il est

impossible de savoir si c'est là le fruit du hasard ou le résultat, indirect, de la volonté des autorités vietnamiennes de développer des projets à un rythme comparable dans les deux métropoles. L'eau potable fait exception à cette observation : les missions des consultants étrangers à Hanoi (21,4%) représentent presque le double de celles

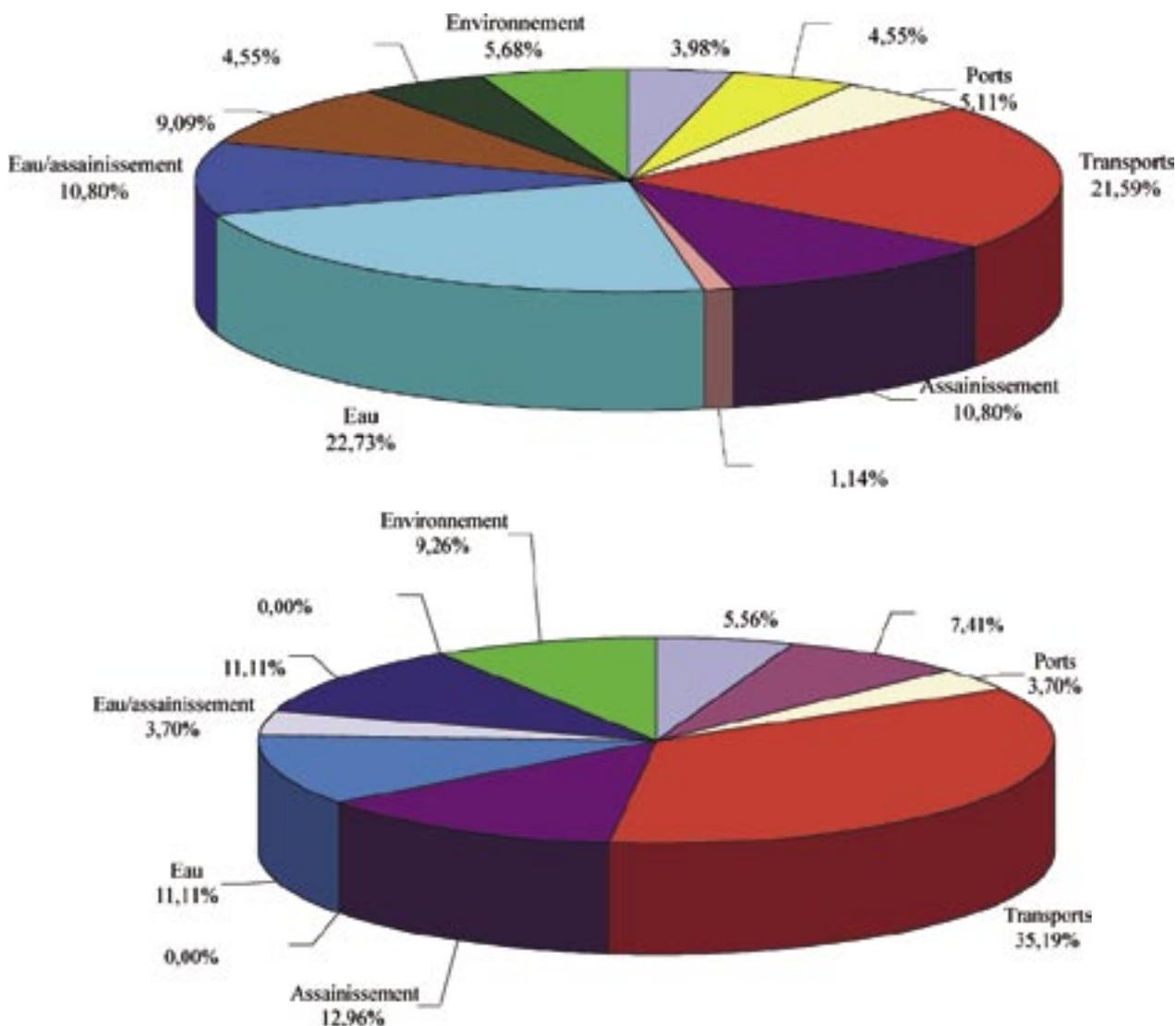


Figure 4 : Répartition des interventions par secteurs à Hanoi et à Ho Chi Minh-Ville

identifiées à HCMV (11,1%), peut être du fait de l'état plus critique du réseau et des équipements dans la capitale.

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

## LES BUREAUX D'ÉTUDES VIETNAMIENS

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

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

### L'ingénierie publique

Les sociétés d'ingénierie publique dominent le marché. Emanations des ministères techniques ou d'entreprises publiques, principalement le Ministère de la Construction et le Ministère des Transports et Communications, leur statut est généralement celui d'entreprise d'Etat. Elles bénéficient de marchés largement captifs : dans les projets internationaux, leur participation est souvent imposée par la maîtrise d'ouvrage publique, ce que les consultants étrangers vivent plus ou moins bien. D'aucuns estiment que ces positions avantageuses sont des obstacles à l'amélioration de leurs capacités professionnelles. Les compétences de l'ingénierie publique sont pour le moins très inégales, souvent marquées par une trop forte empreinte de l'ingénierie civile et une culture mono-sectorielle. Les sociétés d'ingénierie publiques accèdent encore lentement à l'amélioration des savoir-faire en matière de schémas directeurs et de méthodes relatives aux études (modélisation, utilisation de la cartographie numérique, méthodes d'enquêtes...). Traditionnellement, la bipolarisation de fait du pays entre les deux grandes métropoles s'est traduite par un relatif partage des marchés, certaines sociétés intervenant plutôt au sud (Wase, Nagecco, TDSI Sud), d'autres plutôt au nord (Viwase, CDC, TDSI Nord...), y compris, bien entendu, en termes sectoriels (énergie, transports, eau...).

La période actuelle est transitoire, marquée par une tendance à l'affranchissement progressif de modes de fonctionnement très administratifs. Les bailleurs de fonds internationaux font par ailleurs pression sur les autorités pour que l'ingénierie publique ne bénéficie plus de positions quasi incontestables (au sens de Baumol) sur les marchés publics. Naturellement, les freins à cette tendance existent, notamment celui lié à la menace sur l'emploi d'une « corporatisation » progressive de l'ingénierie publique.

Plusieurs structures emploient, en effet, des effectifs excessifs par rapport à la valeur ajoutée produite.

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

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

### Les structures « privées »

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

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

### Les sociétés en joint-venture

La création de Joint Venture avec une société d'Etat a représenté à un moment donné une nécessité juridique pour les entreprises étrangères désireuses de s'installer durablement au Vietnam. Aujourd'hui, s'il n'est pas négligeable par ailleurs, le nombre des JV reste limité dans le domaine de l'ingénierie urbaine des réseaux<sup>4</sup>. Tout d'abord, peu de consultants étrangers ont atteint un volume d'affaires suffisant dans un même secteur pour envisager un partenariat étroit avec une société locale aux activités souvent mono-sectorielles. Avec l'assouplissement de la réglementation, elles ont souvent souhaité garder leurs marges de manœuvre en préférant des contrats de sous-

traitance ou co-traitance. De leur côté, les bureaux d'études vietnamiens hésitent à se lier à un confrère étranger, craignant de voir leurs meilleurs éléments débauchés via la JV. En outre, l'expérience globale des JV montre plutôt qu'une répartition des rôles s'est souvent établie entre une filiale cantonnée à des prestations classiques d'ingénierie civile, son actionnaire étranger continuant à se charger des prestations exigeant un savoir-faire plus élaboré. La JV n'a manifestement pas représenté une solution réellement innovante ; elle apparaît même plutôt comme un legs du passé : sa création n'a conduit ni à l'éclipse du partenaire allogène, ni à un véritable mélange des cultures d'entreprise.

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

#### REGARDS CROISES SUR LES ACTIVITES D'INGENIERIE

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

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

La barre est donc « placée haut », dans un contexte où se vérifie l'adage suivant lequel la roche tarpéienne est toujours proche du Capitole. L'ingénierie internationale est ainsi parfois critiquée de manière cinglante. Certains interlocuteurs vietnamiens, tout en reconnaissant clairement sa supériorité professionnelle globale, rendent compte de collaborations difficiles, voire de conflits. Il n'est pas demandé à l'expert d'apporter la solution à un problème - le choix reste de toutes façons l'affaire de la maîtrise d'ouvrage - mais d'exprimer un avis sans ambiguïté. Les analyses nuancées sont du coup mal perçues, et interprétées

comme de l'incompétence. A l'autre extrême, on signale et déplore les attitudes arrogantes, voire méprisantes des consultants étrangers, qui traduisent pour les Vietnamiens un manque de considération grave à leur égard et une méconnaissance du contexte local.

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

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

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

La culture et la communication sont à cet égard un aspect essentiel de la relation entre les consultants étrangers et leurs interlocuteurs locaux.

Relation au temps : à l'évidence, les temporalités ne sont pas les mêmes entre Vietnamiens et consultants étrangers, source inépuisable de conflit. L'action des institutions financières, figées dans des exigences chronologiques parfois irréalistes par rapport au rythme de décision des administrations autochtones, met parfois le bureau d'études étranger dans une position intenable.

La juste rémunération des prestations intellectuelles et la conscience de leur valeur ajoutée ne font pas encore partie de la culture dominante de l'administration vietnamienne. D'une part l'incompréhension est souvent totale sur le niveau des honoraires perçus par les consultants étrangers (jusqu'à vingt fois celui de leurs homologues vietnamiens). D'autre part, les anciennes générations de décideurs ne sont pas toujours convaincues de l'intérêt de l'accumulation d'études, d'autant qu'objectivement, se succèdent aussi des expertises étrangères dont l'objectif implicite est de vendre en aval une technologie ou un projet (métro, station d'épuration,

etc.). D'un point de vue occidental, un des paradoxes de la situation vietnamienne, et non des moindres, est que les études sont visiblement lues avec intérêt par les milieux technocratiques, et probablement utilisées dans les rivalités entre les administrations elles-mêmes.

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

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

Les consultants étrangers, quant à eux, n'ont pas l'impression de jouer un rôle **immédiat** dans l'innovation, méthodologique ou conceptuelle, touchant aux approches des projets urbains. Ils mettent plutôt en avant la difficulté à faire « passer des messages », avec le sentiment que les autorités agissent au bout du compte à leur guise et sur la base de rationalités partiellement techniques. Certes, des conceptions peuvent s'affronter qui opposeront des experts étrangers – par exemple à propos du choix entre lagunage, solution préconisée par les consultants mandatés par la coopération belge, et techniques des boues activées, défendues par les Japonais, pour l'assainissement du canal Tan Hoa Lo Gom à HCMV. Ces débats servent indubitablement aux autorités à définir leurs propres positions. Mais au delà ? Même les Japonais qui disposent, avec les dispositifs prévus par la JICA (méthodes d'élaboration des masterplans, logiciel de prévision de la demande de transport SCADA, système de séjours de formation au Japon pour les consultants vietnamiens, etc.), d'une riche boîte à outils, mesurent apparemment très difficilement l'incidence de leurs interventions sur les manières locales de penser et de travailler. Quant à la notion de « modèle » qu'ils seraient supposés transférer, elle laisse les consultants étrangers complètement dubitatifs...

Cela étant, les bureaux d'études ont une vision très floue de l'ensemble de l'activité de l'ingénierie étrangère au Vietnam. Pas plus que leurs partenaires vietnamiens, ils ne sont outillés pour avoir une vue globale et dynamique des processus d'échanges et de transferts de savoir-faire sur longue période. D'ailleurs, ils se parlent peu entre eux ; les processus de concertation à l'œuvre depuis peu touchent essentiellement les agences de coopération. Les appels d'offres relatifs aux prestations d'ingénierie

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

## LA SITUATION À PHNOM PENH

Le Cambodge, et plus particulièrement Phnom Penh, sont l'objet d'une aide internationale qui recouvre un volume non négligeable d'études et de rémunération de prestations intellectuelles, environ 10 à 15% du montant de l'aide. Les ONG ont joué un rôle considérable dans l'accompagnement international du relèvement du Cambodge du début des années 90 ; et aujourd'hui plusieurs se positionnent sur le champ de l'expertise urbaine à travers des projets à priorité sociale. Depuis une dizaine d'années cependant, les bureaux d'études ont progressivement imposé une présence significative.

Sur la période 1990-2004, la domination numérique des Japonais et des Français correspond à l'importance de l'aide bilatérale de Tokyo et de Paris, très supérieure à celle des autres pays : sur trente neuf bureaux d'études identifiés (projets urbains), huit sont français et douze sont japonais. Ceci ne doit pas conduire à sous estimer le rôle des autres consultants dans l'ensemble du pays, en particulier nord européens et anglo-saxons, très présents dans des projets régionaux ou transversaux (santé, environnement, lutte contre la pauvreté), comme ceux financés dans le cadre du PNUD.

Concernant les villes, les Japonais sont omniprésents dans la réalisation de masterplans (eau et assainissement, déchets,...) qui servent de base à la réalisation ultérieure d'autres projets, financés par l'aide internationale. L'eau et l'assainissement concentrent une très large partie des interventions des bureaux d'études internationaux. Les transports, en revanche, occupent une faible place, les priorités semblant aller à des projets d'infrastructures lourdes (ports, aéroports) et aux liaisons interurbaines.

### **Le Japon et la France très représentés sur dix ans**

Sur soixante trois interventions urbaines identifiées, les Japonais en ont assuré vingt cinq et les Français dix huit. La Nouvelle-Zélande occupe une place non négligeable avec treize interventions. La présence des majors de l'ingénierie mondiale est encore discrète par rapport au Vietnam, et les structures de petite et moyenne taille prédominent dans les projets urbains.

Beaucoup de cabinets s'en vont et ne reviennent plus jamais une fois leur mission achevée. Le Cambodge retient avant tout les individus, comme le montre le rôle essentiel des nombreux consultants individuels occidentaux établis sur place. Toutefois, quelques sociétés japonaises, sécurisées par le dispositif JICA, semblent inscrire leurs actions dans la durée. Quelques structures françaises restent aussi relativement fidèles au marché urbain cambodgien, Agence Desaix et Safège par exemple<sup>5</sup>, de même que certains Anglo-Saxons (le Néo-Zélandais Fraser Thomas). Très peu de bureaux d'études disposent de représentations sur place.

### L'état de l'ingénierie professionnelle cambodgienne et son devenir

L'expertise autochtone sous la forme de cabinets d'études est embryonnaire, et il n'existe pas de secteur d'ingénierie locale, structuré comme au Vietnam, en Thaïlande ou aux Philippines, ni aucune association de consultants... Pour répondre à la nécessité de s'associer à un partenaire local, se créent sur des bases très flexibles des groupements mixtes de consultants, allogènes / indigènes. Ces consortiums associent souvent un ou deux experts cambodgiens reconnus pour leurs compétences, et un ou plusieurs juniors chargés par exemple de conduire des enquêtes. Le rôle du partenaire local peut se limiter à faciliter les relations avec les pouvoirs publics, et au lobbying.

Les interventions internationales massives, et la forte dépendance à l'égard de l'aide extérieure, les effets du génocide sur la population de spécialistes, la nécessité de répondre avant tout à des urgences sans moyens de former une expertise locale, l'absence fréquente de données techniques de base, sont autant d'éléments explicatifs de cette situation.

L'histoire de l'expertise urbaine cambodgienne depuis 1993 entre probablement tout juste dans une deuxième phase, de renaissance, suite à l'omniprésence des consultants étrangers. L'émergence d'une troisième phase, dans cinq ou dix ans, avec un secteur local de l'ingénierie véritablement reconstitué, restera probablement plus qu'ailleurs marquée par les influences professionnelles étrangères.

## CONCLUSION

Le Vietnam et le Cambodge en sont à des étapes différentes de leur relation à l'ingénierie étrangère associée aux projets urbains. Le premier formule des exigences fortes, et cherche véritablement les voies de transferts de savoir-faire et de renforcement de son ingénierie locale ; le cheminement n'est pas facile, mais la voie est tracée. Le second connaît encore une véritable dépendance, liée presque entièrement au volume et aux modalités de l'aide. Nonobstant, les mêmes modalités d'approche de l'ingénierie semblent opératoires dans les deux cas, et ouvrent un champ d'observation et d'analyse pour d'autres pays et d'autres secteurs.

Une chose est claire cependant au Vietnam : la thèse du transfert de « modèles » par les consultants internationaux n'est pas pertinente. Ce que l'on sait du Cambodge suggère une conclusion bien moins péremptoire.

Au Vietnam, et en dépit de toutes les vertus qu'on lui prête localement, le rôle du consultant étranger est limité.

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

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

Considérant les enjeux énormes de l'urbanisation au Vietnam, les besoins d'expertise et les atouts de ce pays, la question de l'ingénierie - et les interrogations culturelles profondes qu'elle suscite - devrait être l'objet d'initiatives plus hardies des acteurs publics de la coopération en matière de formation, d'aide à la capitalisation d'expériences, et de soutien institutionnel à la maîtrise d'ouvrage. ■

- 1 Par exemple pour simplifier : incinération vs décharges, priorité aux TCSP vs TC de surface, systèmes centralisés de stations d'épuration vs petites unités de traitement décentralisées, etc.)
- 2 Respectivement agence de coopération technique, et banque pour l'investissement et la coopération.
- 3 Agences de coopération finlandaises, danoises et australiennes.
- 4 Citons Apeco (PCI, Japon), Vietconsult (Nippon Koei, Japon), Hyder Consulting Vietnam (Hyder Group, Royaume-Uni)
- 5 Les secteurs interurbains (routes) ou du développement rural mobilisent beaucoup le Burgeap et le BCEOM.

## SUMMARY

This report is the result of a two-year investigation work jointly conducted by French and Vietnamese teams. Its focus has been on activities of foreign technical consulting/engineering firms involved in urban infrastructure projects in Hanoi, Ho Chi Minh City and Phnom Penh. Most of investigations have concentrated on Vietnam, including projects in secondary cities; Analysis of the Cambodian context has therefore taken a limited place in this research. Infrastructure sectors encompassed were essentially water and waste water, urban solid wastes, transportation and related infrastructure. A large number of interviews were conducted with local and foreign experts (including 27 high ranked Vietnamese officials from central and local administrations); A recording process has been organised to register involvement of foreign consultants in urban infrastructure projects – with related financial from international donors - since the early 90's.

As for results, more than 130 foreign consulting companies were identified as involved in more than 250 missions. This has paved the way for a retrospective analysis according to nationalities, sectors and size / characteristics of companies concerned. It has also led to better clarify their motivations, and to highlight hopes and problems related to partnerships with local consultants, made compulsory by international aid procedures. To this respect, investigations have permitted a classification of Vietnamese "urban" engineering sector companies according to their status and origin. Effective mechanisms of transfers of skills and know-how between foreign consultants and their local colleagues have also been considered. In Cambodia, which represents a much more limited market than Vietnam, most study

works are made by foreign experts since 1993 and the local consulting sector is still in infancy. This should not dispense to encourage future changes in next ten years the strengthening of the Cambodian consulting sector. The research, and particularly results of interviews with stakeholders, also sharply questions the bridge made by some scholars between international consultants and transfers of urban infrastructure models to developing countries. To this regard, the Vietnamese context reveals rather that consultants limit their role to formulating technical options with a poor influence on local decision processes. Actually, relations between foreign experts and Vietnamese authorities are sometimes much more harsh than initially expected by the parties. This does not mean that foreign recommendations are not followed, but only after a real re-appropriation of reports outcomes by Vietnamese authorities. The ability of consultants to transfer their skills (compliance with international professional standards, analytic methods, use of modelling, etc.) to local experts is strongly expressed by the Vietnamese authorities. Hence, this does not only depend on foreign consultants since clear procedures related to international aid projects are still lacking to make such transfers easier.

One major stake in the next decade being capacities of Vietnam and Cambodia to develop a consulting sector capable to match with urban stakes, foreign aid agencies could usefully co-ordinate their efforts to better analyse the efficiency of all engineering activities in these countries; would they do so, they will opportunely meet with the growing concerns of Vietnamese and Cambodian authorities about the future of their national knowledge-based intensive sector in urban management.