

La formation, une stratégie efficace de développement urbain durable : une expérience concluante au Laos

Par Gaston CADRIN¹
Collège François-Xavier-Garneau (Canada - Québec)
garninter@cegep-fxg.qc.ca)

L'auteur fait part de sa participation à un projet de formation intitulé « Gestion de l'environnement urbain au Laos », coordonné par Garneau-International entre 1997 et 2001. En plus du contenu du projet, le présent texte fait part de certains éléments de réussite dont la publication d'un guide environnemental du milieu urbain présentant une bonne synthèse du projet et garantissant sa continuité. Finalement, quelques éléments de réflexion sont tirés de cette expérience.

Dans le cadre de ce Colloque sur le développement durable, organisé en vue du x^e sommet de la francophonie au Burkina Faso, il me fait plaisir de vous faire part d'une expérience fort pertinente de formation environnementale qui a été réalisée au Laos entre 1997 et 2001. Le projet intitulé: « **Gestion de l'environnement urbain au Laos** », financé par l'Agence canadienne de développement international (ACDI), a mis à contribution l'expertise de ressources humaines spécialisées de deux institutions pré-universitaires du système public d'enseignement québécois, soit les collèges François-Xavier-Garneau (Québec) et Rosemont (Montréal).

Souignons au départ, que ce projet s'est mérité un des six Prix d'Excellence décernés par l'ACDI, en juin 2002, aux Collèges et Universités impliqués dans des activités de coopération internationale.

L'initiative et la responsabilité du projet revient à Garneau-International, une organisation vouée à la coopération internationale, créée au collège François-Xavier-Garneau en 1987. Bénéficiant d'une bonne connaissance du pays et de contacts privilégiés avec quelques représentants du ministère des Transports, Communications, Postes et Construction et de l'Institut de recherche en urbanisme (IRU) relevant de ce ministère, Garneau-International, plus précisément madame Paule Racine, prépara avec ces partenaires lao, un programme de formation adaptée visant à répondre à des besoins précis en matière d'environnement urbain.

1. Le projet et son contexte

La préservation de l'environnement dans les villes s'avère plus importante et plus primordiale que partout ailleurs, car ces espaces et milieux de vie concentrent des populations de plus en plus massives et une diversité impressionnante d'activités qui contribuent lourdement à la détérioration de l'environnement naturel et de la qualité de vie des habitants. En effet, ce sont les milieux urbains qui consomment le plus de ressources naturelles et énergétiques en raison des concentrations des productions industrielles, des activités de construction, de consommation et de transport. Il en découle des impacts majeurs qui portent atteinte à la qualité de l'air, de l'eau et des sols, sans oublier les énormes défis que posent l'aménagement du territoire et la gestion de déchets toujours plus volumineux.

Comme de multiples pays du monde en voie de développement, le Laos connaît depuis une vingtaine d'années une croissance démographique et urbaine accélérée. Depuis 1984, l'augmentation de la population urbaine a été fulgurante, passant de 13,4 % à 24 % aujourd'hui. Les facteurs de cet accroissement découlent de l'ouverture des marchés, de l'amorce du développement économique de certaines régions ou tout simplement de l'attrait irrésistible des villes sur les populations rurales. Selon la Commission économique et sociale d'Asie-Pacifique (ONU, 1995), en 2020, le Laos comptera 40,6 % de sa population dans les villes, soit 3,5 millions d'urbains sur une population totale de 8,7 millions d'habitants. Que signifie une telle explosion urbaine en termes de planification de l'utilisation de l'espace, d'infrastructures, de services publics, de

¹ Gaston CADRIN, géographe spécialisé en sciences de l'environnement au collège François-Xavier-Garneau (Québec), est président d'un organisme environnemental communautaire (GIRAM).

transports, de gestion des déchets et du maintien de la qualité des ressources eau-air-sol? Comment faire face à tous ces défis afin de développer un milieu urbain viable pour les générations actuelles et futures?

Certes, notre projet n'avait pas la prétention de répondre à toutes ces problématiques, mais un programme de formation pouvait peut-être permettre d'implanter un réflexe de protection de l'environnement de la part des planificateurs des villes et des gestionnaires des milieux urbains. De plus, fait intéressant, la pertinence d'une telle formation avait été identifiée par notre partenaire principal, l'IRU, qui participa à la définition des besoins précis de formation.

La réceptivité des pays en développement à de telles initiatives est très grande, car, depuis deux décennies, les États signent toutes sortes de conventions internationales de nature environnementale, mais n'ont pas les ressources humaines, ni les moyens financiers de les faire appliquer. Le Laos, comme bien d'autres pays aux prises avec des problèmes majeurs de sous-développement a du mal à concrétiser les principes du développement durable tant dans la mise en valeur des ressources que dans l'aménagement et la gestion de ses villes. Rappelons que la première Loi de protection de l'environnement a été adoptée en 1999 et que le seul organisme chargé de la gestion environnementale la STEA (Science, Technology and Environment Agency) ne dispose pas des moyens humains et financiers pour influencer de façon significative sur l'application de ces principes environnementaux.

C'est en considérant ce contexte propre au Laos que nous avons déterminé que la principale finalité du projet serait de pallier à court terme l'absence de formation environnementale des gestionnaires et des praticiens du développement urbain du pays. Cet objectif d'accroître les capacités institutionnelles de l'Institut de recherche en urbanisme (IRU) s'harmonisait parfaitement avec les préoccupations du programme d'aide publique au développement de l'ACDI pour l'Asie du Sud-Est. Les moyens choisis pour concrétiser les objectifs du projet furent la mise en place d'une cellule et d'un programme de formation continue en gestion environnementale. Il s'agissait donc de développer un programme institutionnel de formation sur mesure, d'élaborer des contenus adaptés, une méthodologie appropriée et des activités de sensibilisation visant à munir les formateurs et formatrices de connaissances et de moyens leur permettant d'assurer eux-mêmes la formation environnementale dans divers milieux à la fin du projet et dans le futur.

Cette cellule de formation, composée d'une douzaine de personnes, fut constituée par l'IRU qui a choisi une majorité de membres parmi son personnel (architectes, urbanistes, techniciens, etc.) mais qui recruta également des personnes à la Préfecture de Vientiane, à la Direction nationale de l'Habitat et de l'Urbanisme, ainsi qu'à l'Université nationale du Laos. Du côté québécois, cinq experts en environnement, en urbanisme et aménagement du territoire et en formation continue furent mis à contribution pour atteindre les objectifs visés.

2. Déroulement et contenu de la formation

Le projet « **Gestion de l'environnement au Laos** » a été réalisé avec des moyens financiers modestes (350 000\$ canadiens) et a exigé, entre 1997 et 2001, une vingtaine de courts séjours dans le pays pour l'ensemble des formateurs impliqués.

a) Les premiers contacts

La première mission s'est avérée d'une grande importance pour les coopérants car elle nous a permis d'établir un premier contact avec les membres de la cellule de formation mais aussi avec des personnes occupant des postes-clés dans les prises de décisions concernant l'aménagement et l'environnement des villes. Elle nous permit également d'observer sur le terrain les modes de développement et les pratiques environnementales en vigueur dans les principales villes riveraines du Mékong, soit Vientiane, Luang Prabang, Thakhek et Savannakhet. Cette prise de contact avec la réalité géographique et culturelle du lieu s'est révélée une étape incontournable pour acquérir une perception globale des problèmes auxquels sont confrontées les villes lao. Ainsi, furent mises en évidence pour notre équipe les problématiques liées à la planification urbaine, à l'habitat, au transport urbain, à l'approvisionnement en eau potable, à l'assainissement des eaux usées, à la protection des milieux humides et riverains, ainsi qu'à la gestion des déchets domestiques et industriels.

Ces premières rencontres avec les membres de la cellule ont favorisé l'établissement de liens interpersonnels satisfaisants, en plus de créer un contexte propice à l'identification des besoins prioritaires de formation par rapport au milieu urbain lao. Des échanges très fructueux ont permis de confronter les réalités environnementales des pays du Nord et des pays du Sud et de présenter quelques instruments (lois, règlements, politiques) qui servent chez nous d'appui à l'application des principes du développement durable dans la gestion urbaine. Enfin, cette mission a été utilisée principalement pour jauger le pays, l'état de son environnement, les mécanismes de protection et de sensibilisation à l'environnement existants et pour identifier les objectifs et les axes de formation à privilégier.

En contrepartie, l'année suivante, trois membres de la cellule, dont le directeur de l'IRU, profitaient d'une mission d'étude au Québec de trois semaines pour observer et mieux connaître le cadre de notre gestion environnementale et urbaine. Un programme de rencontres avec des représentants de services gouvernementaux, avec des gestionnaires de villes de la région de Québec et de Montréal, ainsi que des visites sur le terrain, ont favorisé un approfondissement des questions environnementales et des réalités urbaines propres au territoire québécois.

Un contenu adapté

Dans de telle expérience de transfert des connaissances et des pratiques environnementales applicables en milieu urbain, il est très important de mesurer le niveau des acquis et les expériences des participants à ces séances de formation. De plus, comme la formation s'adresse à des professionnels œuvrant sur le terrain, il s'avère indispensable de jumeler la théorie à des exercices concrets sur le terrain.

C'est en tenant compte de ce contexte que notre équipe de formateurs a privilégié des thématiques de formation et des méthodes adaptées à la clientèle. Suite aux échanges et aux constats de la première mission, nous avons décidé de prioriser des formations concernant le concept du développement durable et son application du niveau planétaire au niveau local, la préservation de l'eau et ses usages, la gestion écologique des déchets en milieu urbain, l'aménagement durable des villes et les activités incompatibles, etc. Sur le plan méthodologique et pédagogique, il était important de développer des documents vulgarisés et du matériel iconographique accessible, mais il était également indispensable de réaliser des exercices d'observation et d'identification de certaines problématiques facilement perceptibles dans les rues, les places de marché, les dépotoirs ou dans les bordures de cours d'eau. L'établissement de ce diagnostic écologique dans les principales villes du pays a favorisé une meilleure compréhension des divers aspects liés à une bonne gestion environnementale. De plus, des présentations de certains spécialistes lao de la santé ou de l'assainissement couplées à des témoignages de chefs de quartiers ou de villages ont consolidé les connaissances des participants à la formation et des formateurs étrangers.

Dans tout le processus, nous ne devons jamais perdre de vue que le but principal de la formation était de préparer les membres de la cellule à dispenser des séances environnementales similaires auprès de fonctionnaires, de gestionnaires des villes ou de décideurs politiques dans les différentes parties du pays, durant et après le projet. C'est en vue d'atteindre cet objectif qu'un spécialiste québécois de formation continue effectua une mission consacrée à l'identification des besoins et aux méthodologies de transfert des apprentissages. Mais comme dit l'adage, c'est par la pratique qu'on apprend, l'équipe formée par l'IRU fut invitée la dernière année du projet à démontrer sa capacité à transmettre les connaissances et les pratiques environnementales souhaitables dans quelques centres urbains du pays. Suite à ces expériences, des bilans de performance étaient réalisés afin d'améliorer les modalités de transfert des connaissances et des principes en vue de l'application d'un développement urbain viable. Les résultats ont été fort stimulants pour la majorité des membres de la cellule, bien que la qualité des performances individuelles variait selon la capacité de chacun d'intégrer ces nouvelles connaissances et en fonction de la facilité de communication des personnes. Un des handicaps du projet a été la nécessité d'utiliser de façon permanente des traducteurs. La formation se donnait en français mais plus de la moitié des participants ne comprenaient pas cette langue, la traduction en lao pouvait, dans certains cas, déformer le contenu ou créer des problèmes d'interprétation.

Des résultats étonnants

Après plusieurs missions de formation et d'encadrement, nous avons réussi non seulement à sensibiliser les membres de la cellule de formation aux diverses problématiques de l'environnement urbain, mais nous avons

aussi renforcé leurs capacités d'insérer les principes du développement durable dans l'aménagement et l'édification des villes du Laos. De plus, les résultats ont également été tangibles auprès de la clientèle de l'IRU, notamment par la formation ou le perfectionnement en environnement:

- d'une centaine de cadres et techniciens des services de l'habitat du réseau du ministère des Transports, Communications, Postes et Construction ;
- de 24 responsables de la gestion des quartiers de Vientiane (fonctionnaires, chefs de villages, membres de l'Union des femmes) qui sont confrontés quotidiennement à des problèmes environnementaux ayant des incidences sur la santé des collectivités.

Mieux encore, une fois le projet terminé, la cellule de formation a continué de tenir, à la demande de certaines villes, des séances de formation sur la gestion de l'environnement en milieu urbain. De plus, l'Institut de recherche en urbanisme (IRU) est désormais reconnu par les instances gouvernementales et municipales comme une institution compétente pour traiter des questions relatives à l'environnement. Enfin, certains membres de la cellule ont été motivés à poursuivre des études au niveau de la maîtrise en gestion environnementale à l'Asian Institute of Technology (Bangkok) contribuant ainsi à enrichir l'expertise de la cellule.

Des éléments de réussite et de fierté

Deux activités non initialement prévues dans ce projet de coopération ont été réalisées en guise de conclusion: la tenue d'un **colloque** sur la gestion écologique du pays et la production d'un « **Guide environnemental du milieu urbain** ». Le colloque fut un événement de clôture, organisé par les membres de la cellule, qui rassembla environ 40 personnes concernées (fonctionnaires de divers ministères, universitaires, politiciens, etc.) par la gestion, la planification et les enjeux environnementaux des villes.

Toutefois, notre plus grand élément de fierté et de réussite, c'est le document qui synthétise les connaissances diffusées durant les quatre années du projet et permet de prolonger dans l'avenir les valeurs environnementales transmises. Ce Guide vert du milieu urbain est une publication de plus de 85 pages, en langue lao, truffée de tableaux, de figures, de photos couleurs et de fiches d'information. La publication, en plus d'être esthétique, est riche en contenu. Elle se compose des cinq parties suivantes:

- Le développement durable de la planète et des villes ;
- Assurer un environnement de qualité au milieu urbain ;
- L'eau, une ressource urbaine indispensable ;
- L'importance d'une bonne gestion des matières résiduelles ;
- Préserver l'environnement du quartier, une question de santé.

Ce guide a nécessité de nombreuses heures de recherche et de rédaction, en plus d'exiger une collaboration des membres de la cellule pour recueillir certaines informations spécifiques sur le pays. Fait intéressant, **ce guide environnemental du milieu urbain constitue la première référence consacrée à l'environnement urbain du Laos**. De ce fait, il contribuera à assurer la pérennité de cette expérience de formation et de promotion du développement durable et à atteindre ses véritables objectifs, notamment:

- Transmettre aux gestionnaires des villes une meilleure connaissance générale de l'environnement ;
- Permettre aux fonctionnaires et à la population de trouver des solutions et des moyens concrets pour résoudre les problèmes environnementaux ;
- Favoriser une meilleure concertation entre les différentes directions administratives des villes afin de mieux intégrer les préoccupations environnementales dans le développement urbain ;
- Diffuser des informations environnementales afin de modifier le comportement des gestionnaires et des citoyens à l'égard de l'environnement urbain.

Ce guide, publié à 1 500 exemplaires a été distribué dans tout le réseau « habitat et urbanisme » du ministère des Transports, Communications, Postes et Construction (villes, districts, provinces, villages urbains), dans les ministères et instituts concernés par les questions environnementales (Santé, Industrie, Artisanat, Agriculture, Eau, Éducation, etc.), à l'université nationale, dans plusieurs écoles, ONGs, organismes multilatéraux de coopération, etc. À coup sûr, il s'agit d'un document qui répond à des besoins jusqu'alors non comblés et qui, avec l'expertise acquise par les membres de la cellule de formation continue de l'IRU, pourra contribuer à pérenniser les effets du projet, les transformant ainsi, en retombées à long terme.

Un avenir prometteur

Bien que modeste, le projet a répondu à des besoins pressants de formation en environnement pour le pays. De plus, un des aspects révélateurs de son utilité est sa continuité ou son prolongement sous diverses formes dont les suivantes:

- La cellule de formation poursuit ses activités en région à même son budget annuel ;
- Elle met en marché son expertise auprès d'organisations nationales et internationales installées au Laos ;
- Elle est devenue le répondant officiel du Secrétariat national à la science et la technologie concernant les questions de la gestion de l'environnement urbain ;
- Le coordonnateur de la cellule et de l'IRU est appelé à enseigner à l'Université nationale ou dans des séminaires traitant des questions environnementales destinés aux hauts dirigeants du pays; il siège également au Secrétariat national au développement durable comme représentant de son ministère, le MTCPC.

Quelques éléments de réflexion

Bien que ce projet ce soit avéré une réussite pour favoriser la diffusion de valeurs environnementales et plus particulièrement l'application du développement durable dans l'aménagement et la gestion des villes, certaines leçons utiles peuvent être tirées de cette expérience.

- À notre avis, il est indispensable de prendre le temps de bien connaître l'état de l'environnement et les problématiques spécifiques aux pays moins développés avant de mettre en marche un projet. Certaines réalités n'ont été bien perçues qu'à la fin du projet, alors qu'elles auraient dû l'être au début.
- Il faut à tout prix vérifier au préalable le niveau de connaissances environnementales des personnes à former. Dans certains pays, certaines personnes ont participé à de multiples formations, séminaires, colloques, se pose alors la pertinence d'une formation supplémentaire.
- Dans ce genre de projet, il ne faut pas seulement de bons théoriciens, mais davantage de bons praticiens. À titre d'exemple, mes expériences sur des dossiers concrets au Québec, grâce à mes implications depuis 20 ans dans des groupes environnementaux, m'ont servi davantage dans la formation à dispenser et dans la rédaction du guide que mes connaissances générales en environnement.
- Dans plusieurs projets de nature environnementale, il y a des risques que les retombées ne se rendent pas au niveau de la population. Il y a donc place pour de multiples projets de sensibilisation et d'actions concrètes dans les quartiers, les villages et les milieux ruraux.