

International Urban
Development Association

Association Internationale
du Développement Urbain

INTA

Master class International : projets de villes nouvelles dans le cadre du Projet Olmos Tinajones

Les conclusions de la Master class

Activité de la Communauté de Compétences Métropolisation

Le projet d'irrigation d'Olmos

(annexe A)

Un nouveau captage des eaux de l'autre côté de la montagne, par un Tunnel Transandin de 20 km, va générer 1,7 à 2 millions de m³ d'eau par an et ouvrir plusieurs dizaines de milliers d'hectares de désert à l'agriculture.

Cette nouvelle richesse devrait susciter des déplacements de population que l'on pense importants dans une zone désertique, pratiquement inhabitée et dépourvue de structure d'accueil.

- Investissements

Les estimations concernant les investissements sont estimés à **614 millions \$** dont :

Entreprises agro-industrielles	128 millions \$
Investissements induits	131 millions \$

- Surfaces

Surface irriguée (propriété du gobierno régional)	38 000 ha
Superficie au service du développement et de la gestion (propriété Valle Viejo et de la Commune rurale Santo Domingo de Olmos)	5 500 ha

La nécessité d'accueillir une nouvelle population et la création de Villes nouvelles

- La population attendue

Il est estimé que 200 000 à 300 000 mille personnes pourraient immigrer des départements voisins de Lambayeque.

- Les emplois attendus

Les déplacements de population concernant les **emplois** sont estimés par une étude en cours, de la façon suivante :

Emplois générés par le projet pendant la période d'exécution (construction, fournisseurs de moyens de productions) :

	1 800
Emplois directs :	103 000
Emplois indirects y induits	175 000
TOTAL	280 000

- Le projet urbain (annexe B)

Pour accueillir la nouvelle population et les emplois attendus, il est projeté de réaliser en moins de 8 années, quatre nouveaux centres urbains pouvant héberger une population de 400 000 à 500 000 habitants :

Quatre Villes nouvelles

Sutton	200 000 hab	3 733 ha
Ville 2	80 000 hab	1 425 ha
Ville 3	60 000 hab	628 ha
Ville 4	60 000 hab	965 ha
TOTAL villes nouvelles	400 000 hab	6 751 ha

Les investissements pour les villes nouvelles sont estimés à 15 millions de dollars.

Les premières observations de la Master Classe

Sur l'approche villes nouvelles fondées sur le développement de l'agriculture

Dans tous les pays et de tous les temps la décision de lancement d'une ville nouvelle est fondée sur une justification principale. Cette justification peut être diverse :

La création d'une nouvelle capitale (Brasilia, Versailles ..)

La conquête de nouveaux territoires (Indonésie, Russie, Chine ...)

Les cités industrielles (XIX siècle en Europe, Russie ..)

La ville fondée sur un concept (Cité administrative pour regrouper des ministères, créer une cité de haute technologie ..)

L'approche du projet Olmos est plutôt du type «Cités industrielles du XIXème siècle». Le projet est fondé sur l'idée qu'un afflux brutal de travailleurs de l'agriculture va générer une urgence de construire du logement à proximité du lieu de travail.

Les participants à la Master Class ont fait observer, que l'expérience historique montre que lorsque l'activité qui a justifié la ville disparaît, la ville et sa région périphérique sont en danger mortel. On peut trouver de nombreux exemples dans les bassins miniers et les industries textiles ou automobiles, en France, mais aussi au Japon, en Russie, ou aux États Unis très récemment ...

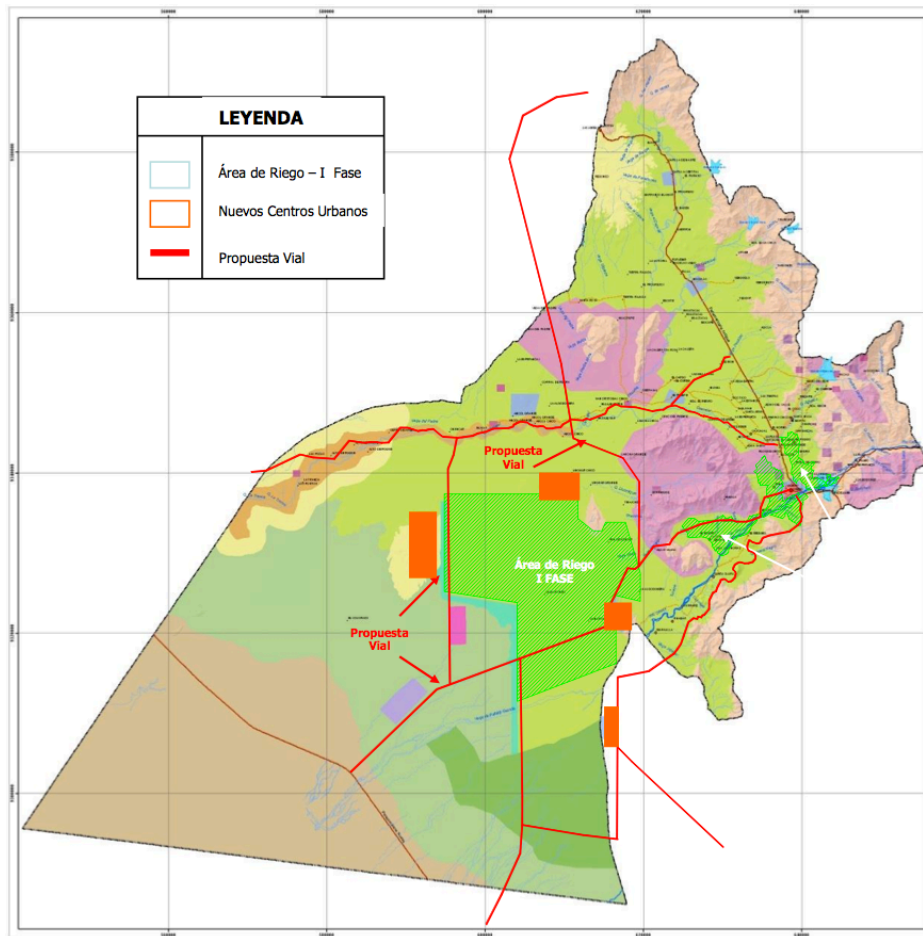
Sur l'insertion de la ville nouvelle dans son territoire

Nous n'avons pas eu connaissance des travaux de recherche sur l'aménagement du territoire de la région de Lambayeque et des régions voisines. Peut être existent-ils, mais en tout cas les documents de communication actuels sur le projet n'y font aucune référence.

Les justifications sont « utilitaires » : accueillir les immigrants, accompagner l'importance des investissements, créer des grandes infrastructures pour mieux faire fonctionner l'industrie agro-alimentaire et l'exportation ...

La Master class a estimé que les documents de planification des nouvelles villes sont trop déconnectés d'une analyse régionale et inter régionale.

Sur le calibrage du projet de ville nouvelle



Source : peot.regionlambayeque.gob.pe

Le besoin d'accueil de la nouvelle population a été dimensionné pour plus de 400 000 habitants et une estimation de 280 000 emplois. Le projet actuel prévoit de répartir cette population en quatre villes nouvelles à créer successivement.

On pourrait penser que ce dispositif est le signe d'une incertitude sur l'évaluation de la demande. En effet la première ville nouvelle (Sutton) représente la moitié de la population prévue ; la deuxième ville nouvelle a un programme beaucoup plus faible très inférieur à la moitié de la première et la troisième et la quatrième sont dimensionnées à moins du tiers de la première.

Sommes nous en présence d'un projet de quatre villes nouvelles ou d'une ville nouvelle en quatre tranches ?

Sur les premières propositions d'aménagement

Au regard du projet d'aménagement, il s'agit bien de quatre villes et non pas de 4 tranches, car la proposition d'aménagement disperse l'urbanisation aux quatre coins de la nouvelle zone agricole à des distances importantes. La logique d'aménagement est utilitaire et fonctionnelle : on place la nouvelle population (majorité d'agriculteurs) le plus près possible de son lieu de travail : la zone agricole.

Une zone d'activités d'environ 2 000 ha est prévue, elle aussi déconnectée des quatre autres urbanisations.

Ce parti d'aménagement est coûteux, car il rend nécessaire la réalisation de nombreuses voiries pour relier une urbanisation très dispersée.

Les premières conclusions de la Master Classe

Il est difficile de porter un jugement sur la décision de créer une ou plusieurs villes nouvelles dans la Région de Lambayeque, car cette décision, est une décision d'aménagement du territoire à l'échelle inter-régionale et peut-être à l'échelle nationale. Des questions se posent et notamment :

Y a t-il d'autres projets de cette importance dans les régions voisines ? La Région de Piura, est notamment concernée par le nouveau captage : est il prévu également des déplacements de population et de quelle façon prévoit-on de les accueillir ?

A t'il été prévu que l'importance des investissements nécessaire à la création d'une urbanisation nouvelle de 400 000 habitants, rend nécessaire l'intervention lourde de l'État en matière d'équipements publics et d'infrastructure. L'État aura à arbitrer entre les besoins des autres régions et les nouveaux besoins générés ces villes nouvelles.

Dans cette ignorance des politiques régionale et nationale d'aménagement du territoire Péruvien, **nous ne pouvons pas porter un jugement définitif sur l'opportunité de lancer une ou plusieurs villes nouvelles dans la Région de Lambayeque.**

Mais nous pouvons apporter notre expertise internationale sur les conséquences d'un lancement de ces villes nouvelles et sur les contraintes de leur réalisation:

Les objectifs de la ville nouvelle

Les conditions nécessaires à son lancement

La création des dispositifs de coordination politique :

Coordination au niveau interministériel de l'État

Coordination des différents niveaux des collectivités locales

Participation des acteurs locaux (habitants, travailleurs, investisseurs)

La création d'une société d'aménagement opérationnelle chargée de la réalisation de la ville nouvelle et de son équilibre financier jusqu'à l'achèvement

Le programme et le parti d'aménagement

L'équilibre financier de la réalisation de la ville nouvelle

La gestion de la ville nouvelle dans les 10 premières années

La communication politique et le marketing commercial.

Les recommandations de la Master Classe sur la conduite du lancement d'une ville nouvelle.

Les conditions de lancement

Il doit y avoir un acte fondateur de l'État. L'ampleur d'un projet de 400 000 habitants dépasse la compétence des niveaux politiques régionaux :

Au niveau régional, il faut prendre conscience que la ville nouvelle créée sera plus importante en population que les villes anciennes existantes

Il faudra des investissements immédiats dans les infrastructures de déplacement et de transports ; il y aura obligatoirement un arbitrage inter régional à prendre sur la localisation d'équipements lourds tels que les ports et aéroports

Dans l'attente d'une décentralisation complète, ce sont les ministères qui seront concernés par le financement de nombreux équipements de proximités (écoles, santé, administration etc .)

Les objectifs de la ville nouvelle

Les objectifs de cette ville nouvelle, ne peuvent être réduits à une réponse à la demande de logements de travailleurs agricole : si c'était le cas il faudrait parler de ville de chantier.

Si la volonté est de créer une « vraie » ville, les objectifs doivent être de deux ordres :

Il doit y avoir une justification à l'échelle de l'aménagement du territoire (entrer dans une logique de développement inter régionale ou nationale (faire parti d'un objectif national d'excellence – l'industrie agro-alimentaire du Pérou-, renforcer le maillage de la Transamericana ... par exemple)

Au niveau régional, l'analyse des atouts et faiblesses doit permettre de fixer les nouveaux apports positifs de cette nouvelle ville pour son territoire environnant

Il faut fixer des objectifs qui permettent à la fois de répondre à l'amélioration de l'économie péruvienne et de l'économie régionale, mais qui contiennent également des aspects positifs pour la société rassemblant la sympathie et l'envie de participer de la plupart des partenaires publics et privés.

Le programme

Il est absolument nécessaire que le programme d'une ville nouvelle, vise à contenir à terme, la totalité des éléments qui constituent habituellement les villes anciennes.

Dans le cas du projet de Olmos, il est normal que dans les premières années les efforts soient faits pour accueillir les besoins des futurs travailleurs agricoles ...

Mais le programme doit être complété au delà de la seule satisfaction des travailleurs de l'agriculture :

l'expérience historique montre que la mono production conduit les villes industrielles et leur environnement régional à la ruine lorsque cette mono activité vient à disparaître. S'il n'est pas prévu de diversifier les activités, les villes nouvelles comme les villes anciennes peuvent être ruinées brutalement par des changements qu'elles ne maîtrisent pas puisqu'ils sont souvent les conséquences d'une nouveauté technologique ou d'un revirement économique international

les premières projections démographiques montrent que la population des travailleurs agricoles ne constitue qu'une partie de la demande. Les familles de ces agriculteurs sont concernées et les emplois des autres corps de métiers sont plus nombreux. C'est ainsi que d'une évaluation de 80 000 agriculteurs on passe à un nombre d'habitants cinq fois plus nombreux. Il faudra bien tenir compte de ces besoins.

Pour toutes ces raisons, des zones d'activités diversifiées et complémentaires doivent être créées. Dans les villes nouvelles françaises, par exemple, il est imposé l'objectif d'offrir un emploi par habitant en âge d'être actif et il est créé des zones d'activités nombreuses pour diversifier l'offre d'implantation à des entreprises de toutes tailles et de toutes natures économiques.

La localisation de la ville nouvelle

Celle ci doit tenir compte d'abord de données d'aménagement du territoire que nous ne possédons pas. Nous avons cité plus haut dans ce document les relations avec les territoires interrégionaux.

Mais indépendamment de ces données, il faut tenir compte également des éléments qui sont des facteurs de réussite et d'attractivité :

Une ville nouvelle ne doit pas se trouver en dehors des axes préférentiels de circulation : les 4 projets villes nouvelles sont très éloignés des deux grands axes de circulation des transamericana ancienne et nouvelle et plusieurs sont en situation de quasi cul de sac.

Une ville nouvelle doit se trouver à une distance raisonnable de l'urbanisation ancienne, ou même peut parfois compléter et enserrer une ville de moindre importance. Il s'agit de permettre dans les premières années que les équipements existants de la ville ancienne voisine viennent atténuer les manques éventuels d'équipements publics et commerciaux. En France, par exemple, 4 villes nouvelles de la Région parisienne sont situées à environ 20 km de la capitale ; la 5ème plus éloignée a eu un développement extrêmement ralenti.

Dans un calendrier réaliste, les premiers accès viaires au projet, doivent pour être rapidement faits, coûter un minimum d'investissement public.

L'argument de fonder la localisation des villes nouvelles sur une bonne répartition des travailleurs au plus près de la zone agricole est un argument insuffisant à l'échelle historique de la ville :

L'activité agricole peut changer de nature, ou disparaître, comme nous l'avons rappelé plus haut. Il vaut mieux penser palier l'éventuel éloignement, par des dispositifs de ramassage par navette des entreprises agro-

alimentaires, par des réseaux de bus ou par des transports individuels légers. Ces moyens sont adaptables à l'évolution du contexte économique.

Une bonne insertion dans un schéma directeur à l'échelle régionale des déplacements et des transports est préférable ; par exemple, une localisation de la ville nouvelle le long de la panaméricaine en dessous du projet de l'aéroport, ou la localisation de la Ciudad N°2 proche de Olmos ou celle de la Ciudad N°4 proche de l'ancienne panaméricaine, sont des localisations plus intéressantes.

Le parti d'aménagement

Le projet actuel a été réparti en quatre villes. S'il est en effet intéressant de prévoir des phasages (par prudence sur le rythme d'arrivée des habitants, mais aussi pour se garder des marges d'évolutivité), nous pensons à l'inverse, que la création de quatre villes nouvelles a part entière n'est pas viable et sera trop coûteuse en investissements.

Il faut remarquer que certains grands équipements ne pourront être investis qu'une seule fois dans chacune des villes et que l'ensemble de la population des trois autres villes nouvelles devra se déplacer vers celle qui sera équipée.

En matière d'investissement, on ajouterait à la concurrence entre les régions et la région de Lambayeque, à la concurrence entre les villes traditionnelles de la région et les villes nouvelles, une concurrence entre les villes nouvelles elles même.

Équilibre financier de la réalisation de la ville nouvelle

Il n'y a pas d'exemple dans le monde de développement de villes nouvelles de 400 000 habitants en six ans. Dans le cas de Olmos :

Dans les conditions de démocratie qui sont celles du Pérou, les arbitrages entre les différents responsables politiques et entre les différentes administrations prendront du temps.

Avec l'importance du secteur privé et dans le contexte d'économie de marché, il ne sera pas facile de convaincre rapidement les investisseurs et il est probable que la construction de villes nouvelles prendra plus de temps.

En France par exemple, il a fallu 15 ans pour achever des villes nouvelles de 90 000 habitants, 30 ans pour les villes de 250 000 habitants et la ville nouvelle qui doit accueillir plus de 350 000 habitants est encore en développement 40 ans après son lancement. Il s'agit pourtant de la Région parisienne, région pour laquelle le besoin est chiffré actuellement à 60 000 nouveaux logements par an !

L'ampleur des financements à mobiliser notamment pour les infrastructures et pour la construction des équipements collectifs nécessitera de nombreuses années budgétaires ; il faut plusieurs années, pour décider, faire les études, budgéter et réaliser des routes nationales, des équipements éducatifs et de santé. A ces délais de budgets s'ajoutent les délais de procédures juridiques et administratives : généralement, il faut encore quatre à cinq ans pour réaliser un lycée et trois ans pour réaliser une école !

En conséquence le scénario le plus probable est le suivant :

Le premier effort sera consacré à accueillir dans les meilleures conditions d'urgence possible les 80 000 ouvriers agricoles, mais en cas de succès dans les six années imparties, ceci ne représentera grossièrement que le quart de la population concernée.

Si l'on veut aller plus loin qu'une immense cité d'accueil de travailleurs agricoles, il faudra encore travailler à attirer les autres populations, les autres activités et leurs emplois, et les grands projets urbains. Et la réalisation de cette partie du programme prendra beaucoup plus de temps.

En conclusion les pouvoirs publics doivent admettre que la décision de créer une ville nouvelle engage tous les partenaires sur de longues années et qu'il est nécessaire de s'organiser pour assurer jusqu'à l'achèvement, la maîtrise du projet et son équilibre financier.

Cette organisation dont la vision est de long terme doit être contrôlée par les responsables publics nationaux et locaux, mais posséder suffisamment d'autonomie pour trouver ses propres ressources et surmonter les crises économiques ou politiques de court terme.

La création des dispositifs de coordination politique

- au niveau interministériel de l'État,
- au niveau des collectivités locales

La création d'une société d'aménagement opérationnelle chargée de la réalisation de la ville nouvelle et de son équilibre financier jusqu'à l'achèvement (annexe C)

La Structure spéciale de Projet Olmos Tinajores (PEOT) créée en 2003, est responsable de la supervision, de l'exécution et de la gestion des ouvrages d'infrastructures des deux projets d'irrigation. Cette société très performante pour le suivi technique des projets hydrauliques et agricoles, n'est pas qualifiée pour mener des études d'urbanisme et d'aménagement du territoire et ne possède pas le savoir faire opérationnel nécessaire à la conduite du développement d'une urbanisation nouvelle.

Si les autorités politiques nationales et régionales souhaitent et confirment le lancement d'une ville nouvelle, la création d'une société spécialisée dans l'aménagement, capable d'assurer l'ensemble de ces coordinations, est nécessaire. Cette société serait responsable, pour le compte de l'autorité publique, de toutes les opérations d'aménagement de la ville nouvelle, c'est à dire :

Responsable de la mise au point opérationnelle d'un Schéma d'Aménagement Urbain) préparé avec les autorités publiques et en concertation avec les acteurs locaux,

Responsable de la mise au point de scénarios de développement à court, moyen et long terme et de leur mise en application,

Responsable des dépenses : maîtrise foncière, études techniques, schéma d'aménagement, programmation des quartiers, construction des infrastructures,

Responsable des recettes : conception des actes de cession et cahiers des charges, répartition des terrains aux différents acquéreurs publics et privés. Recherche des budgets publics, des aides et subventions, partenariat financiers avec les privés.

Cette société serait également responsable de la gestion financière de cette opération d'aménagement, c'est à dire de l'équilibre du bilan de l'ensemble des dépenses et des recettes.

Cette société devrait être contrôlée par un Conseil d'administration, associant toutes les collectivités publiques locales concernées et les ministères engagés par les équipements publics et notamment :

Ministère du Logement, de la Construction et de l'Assainissement

Ministère de l'Environnement

Ministère des Transports et des Communications

Ministère de l'Agriculture

Ministère de l'Intérieur

Ministère de l'Économie et des finances

Ministère de l'Éducation

...

Remarque : il pourrait être intéressant de mettre aux côtés des instances publiques, des représentants d'institutions privées. Ces institutions peuvent en être rassurées, devenir des participants actifs au financement et à la construction de certains programmes et ainsi renforcer la viabilité du projet sur le long terme.

Le contrôle du Conseil d'administration s'exercerait à deux niveaux :

Sur des décisions du ressort de leur responsabilités politiques :

Les dossiers de projets d'urbanisme dans le périmètre de la ville nouvelle, présentés par l'équipe technique de la Société, sur lesquels les responsables politiques du Conseil d'Administration expriment leur avis par un vote. Après approbation, les projets sont mis en œuvre, pour le compte des autorités publiques, par l'équipe technique de la Société.

Et sur des aspects opérationnels spécifiques :

Sur proposition du Directeur de la Société, le Conseil d'administration doit examiner et procéder à l'approbation d'un budget annuel, de plans financiers, de marchés publics de travaux d'aménagements, etc.

Les décisions de gestion de la société : de gestion du personnel et gestion financière et comptable.

Gestion de la ville nouvelle

L'État devra prévoir d'arbitrer les conflits qui pourrait naître dans les premières années pour l'installation du pouvoir politique dans un nouveau territoire.

Mais l'État devra également prévoir les moyens d'aider une jeune municipalité qui sera privée dans les premières années de moyens financiers et de personnel expérimenté, face à une urbanisation extrêmement rapide.

Communication politique et marketing commercial

La décision de créer une ville nouvelle est une décision qui place immédiatement les responsables politiques sous l'observation critique des acteurs du développement urbain au sein du projet et également au niveau national et international.

Les critiques seront plus dures pour les imperfections d'une ville nouvelle que pour les imperfections actuelles des villes existantes.

Le nombre des habitants en croissance plus rapide leur donne un poids politique plus important que dans les villes anciennes. Les habitants s'organisent très vite dans des associations très nombreuses et leurs critiques reçoivent un écho favorable des médias.

Des comparaisons internationales de projets de villes nouvelles sont possibles et de nombreux contacts se nouent entre différents responsables de différents pays.

Tout ceci doit être géré au niveau politique. Mais également au niveau commercial : il faut absolument éviter de se voir attribuer une image négative qui aurait ensuite des conséquences catastrophiques sur l'arrivée de la population et surtout sur la confiance des investisseurs et des entreprises.

ANNEXES

Annexe A



Source : peot.regionlambayeque.gob.pe

PROYECTO DE IRRIGACIÓN E HIDROENERGÉTICO OLMOS (RÍO HUANCABAMBA)

Producción Agrícola

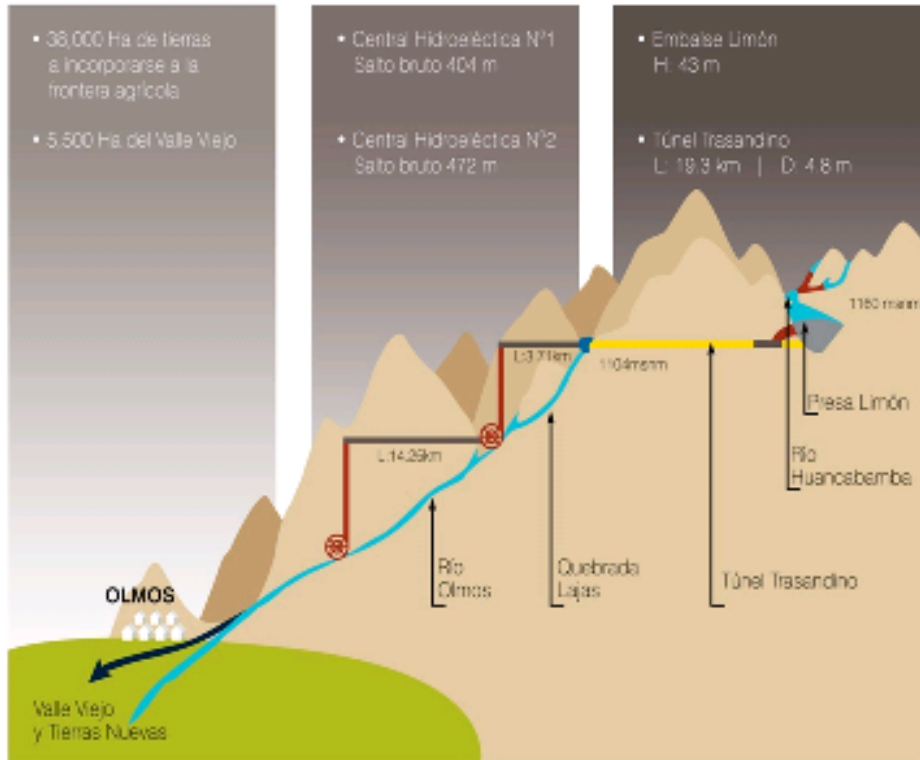
- 38.000 Ha de tierras a incorporarse a la frontera agrícola
- 5.500 Ha. del Valle Viejo

Producción de Energía*

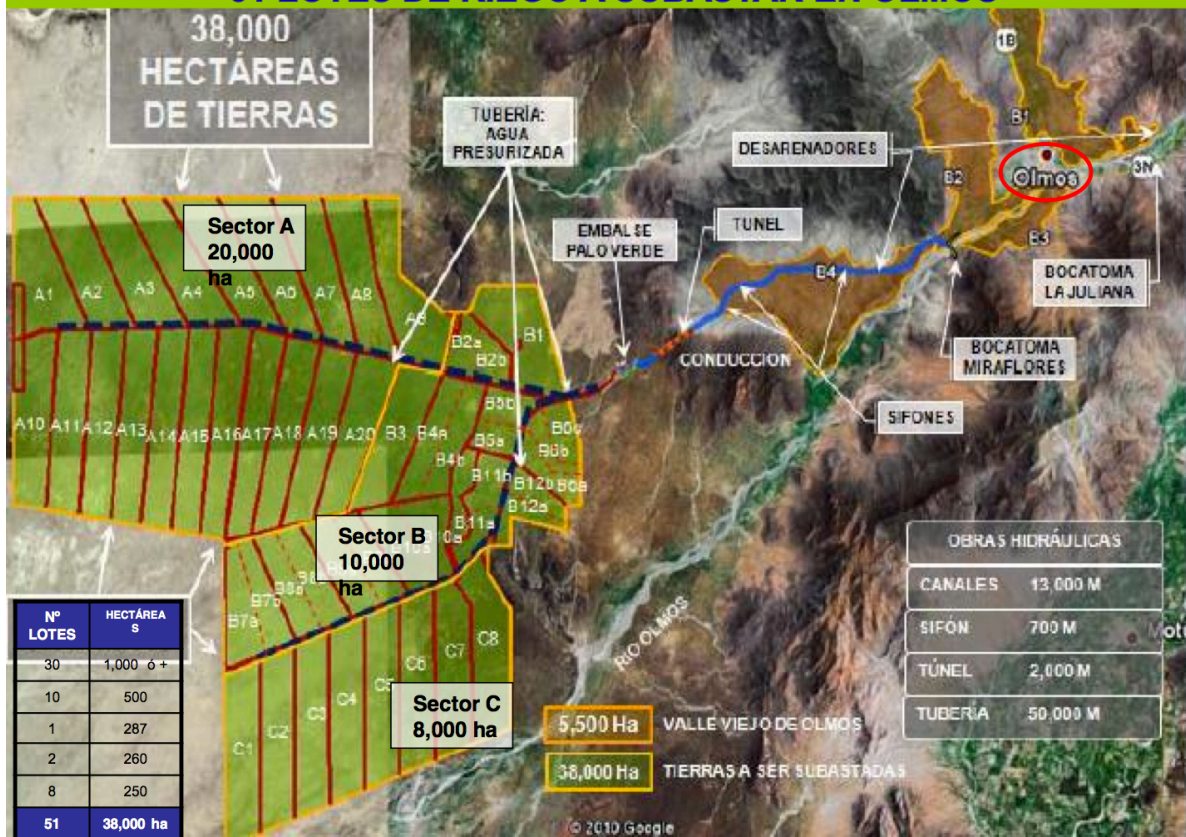
- Central Hidroeléctrica N°1 Salto bruto 404 m
- Central Hidroeléctrica N°2 Salto bruto 472 m

Trasvase de Agua

- Embalse Limón H. 43 m
- Túnel Trasandino L: 18,3 km | D: 4,8 m

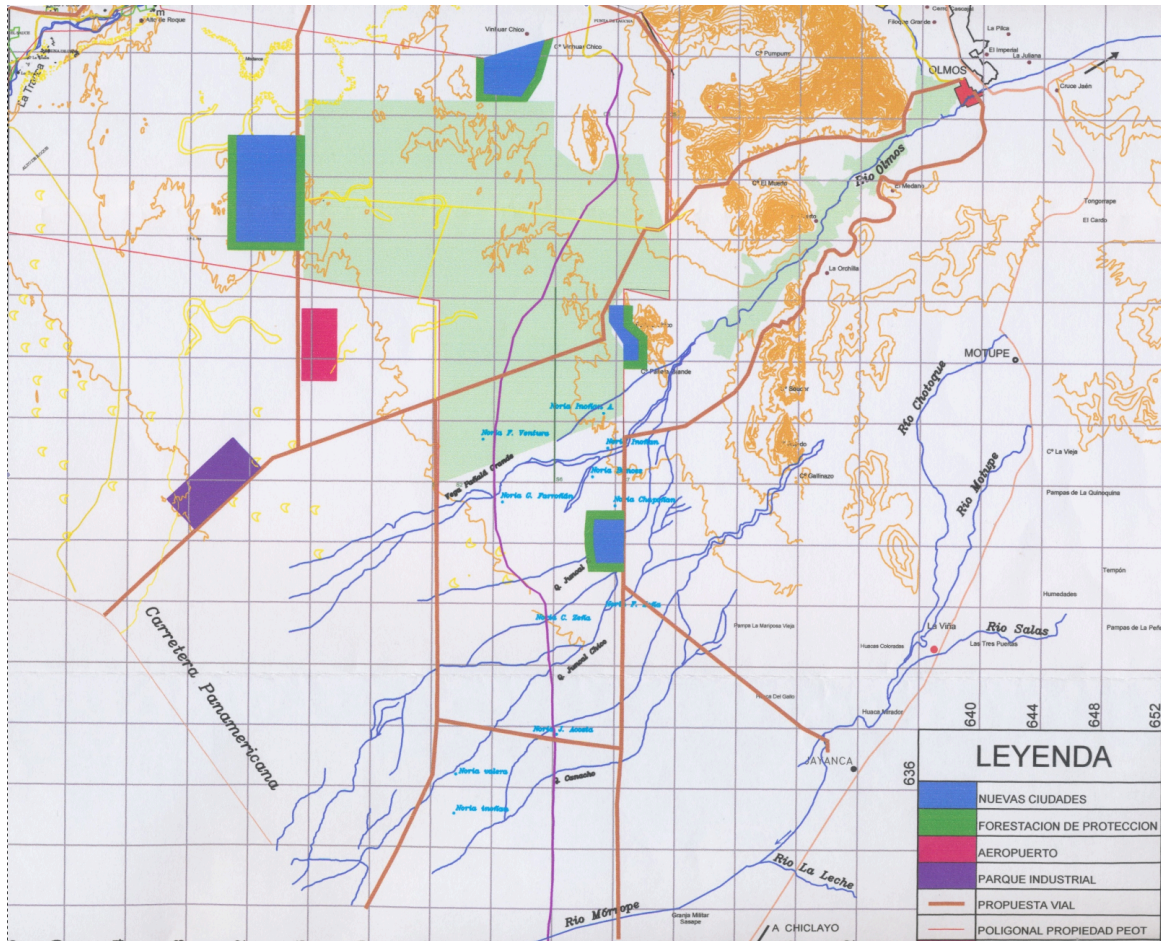


OBRAS DE IRRIGACIÓN: OPTIMIZACIÓN DISTRIBUCIÓN PRESURIZADA 51 LOTES DE RIEGO A SUBASTAR EN OLMOS



Source : peot.regionlambayeque.gob.pe

Annexe B



Source : peot.regionlambayeque.gob.pe

CONCESIONES	Periodo de Construcción 2006-2007-2008-2009-2010-2011-2012	Periodo de Operación	Recuperación de la Inversión
PRIMERA CONCESIÓN CTO (22.7.2004) Túnel Trasandino y Presa Limón	● →	20 años	Tarifa por Trasvase de Agua
SEGUNDA CONCESIÓN SINERSA (15.10.2010) Central Hidroeléctrica	● →	Perpetua	Tarifa por potencia y venta de energía
TERCERA CONCESIÓN H2OLMOS (11.07.2010) Obras de Riego	● →	25 años	Tarifa por venta de servicio de agua a 0.70 centavos dólar por m ³
SUBASTA DE TIERRAS	● →	Perpetuo	Ingreso por Producción

Source : peot.regionlambayeque.gob.pe

Annexe C

Le PEOT

Le Proyecto Especial Olmos Tinajones (PEOT) est responsable de la supervision, de l'exécution, du maintien et de la gestion des infrastructures qui constituent les deux projets d'irrigation.

Depuis le 4 juillet 2003 le PEOT est un organisme déconcentré du Gouvernement Régional du Département de Lambayeque, structure de droit public qui possède l'autonomie technique, économique, financière et administrative. Le PEOT dépend juridiquement et fonctionnellement de la Présidence du Gouvernement Régional qui désigne son représentant qui préside le Conseil d'administration.

La Gestion du PEOT est conduite par un Directeur général. Trois directions principales : Direction du développement de Olmos, Direction du développement de Tinajones et Direction du développement de la Promotion et des Investissements.

Les objectifs généraux du PEOT sont :

Élaborer des projets de développement durables, qui comprennent la supervision et l'exécution, de travaux des systèmes hydro-énergétiques et d'irrigation dans le cadre de la Région de Lambayeque, avec l'objectif de faire traverser les eaux du bassin versant atlantique vers le bassin versant pacifique et les réguler ; approvisionner en énergie et eaux les vallées de Cascajal, Olmos, Motupe, La Leche, Chancay - Lambayeque et Zaña. Implanter des nouvelles technologies pour le contrôle et la gestion. Organiser les retombées des investissements en matière d'irrigation en banque de projets agro industriels et d'exportations.

INSTITUCIONAL - CONSEJO DIRECTIVO DEL PEOT

REPRESENTANTE	
Gobierno Regional de Lambayeque	Presidente
Gobierno Regional de Lambayeque	Miembro
Gobierno Regional de Lambayeque	Miembro
Junta de Usuarios	Miembro
Ministerio de Agricultura	Miembro
Ministerio de Agricultura	Miembro

INTA

Gobierno Regional de Cajamarca	Miembro
--------------------------------	---------