

Chapitre 1

La « décentralisation » en RDP Lao

Conditionnalités de l'aide et ambivalences institutionnelles

Karine PEYRONNIE

Bounleuam SISOULATH

Pays sans façade maritime d'environ 7 millions d'habitants, la RDP Lao a connu une croissance annuelle moyenne de 7,9 % entre 2006 et 2010 (La Documentation française, 2011) et maintient le même rythme de croissance pour la période 2011-2014. Cette forte croissance est principalement alimentée par des investissements lourds dans quelques grands projets d'exploitation minière, d'hydroélectricité et par le tourisme. En outre, la construction de dix nouveaux barrages hydroélectriques dans les cinq ans à venir a été approuvée par le Parlement dans le cadre du Plan national de développement socio-économique (NPES). Avec l'aide des bailleurs de fonds internationaux (multilatéraux et bilatéraux) et des investissements directs étrangers (IDE) dont elle dépend fortement, la RDP Lao développe notamment les infrastructures de transport (routes, chemins de fer, aéroports) indispensables à son intégration économique régionale.

De fait, à mesure de son ouverture diplomatique et économique, le gouvernement lao a annoncé des réformes de son administration et de son système financier pour moderniser son économie.

Il a adopté dans son septième plan de développement quinquennal (2011-2015) et confirmé lors du neuvième congrès du Parti populaire révolutionnaire Lao (PPRL) en mars 2011 son double engagement de remplir les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) en 2015 et de sortir de la catégorie des Pays les moins avancés (PMA) à l'horizon 2020.

L'ensemble des programmes de décentralisation et d'administration territoriale, la création d'autorités administratives de gestion urbaine des villes (Vientiane Urban Development and Administration Authority [Vudaa] et Urban Development and Administration Authority [Udaa] dans les autres villes), sous l'égide de la Banque asiatique de développement (BAD), comme les outils de la planification urbaine (schémas directeurs, promulgation ou révision des lois) prennent place dans ce contexte.

Une présentation des volets « décentralisateurs » des principaux programmes nationaux semble importante pour appréhender l'environnement doctrinal promu par les bailleurs de fonds et ses effets sur les discours et actions des organes de l'appareil d'État. La connaissance de ces tendances globales facilite également la compréhension des lacunes de la décentralisation amorcée à partir de la municipalisation à Vientiane et à Luang Prabang et de la gestion du foncier, révélateurs de la concurrence entre les diverses sphères de pouvoir. En effet, si la décentralisation participe d'un dispositif plus large de mise en place d'une « bonne gouvernance » selon les critères des acteurs de l'aide étrangère, dans les faits l'influence de ces acteurs semble limitée. En aval de ces considérations, des questionnements sur le statut du dernier schéma directeur de Vientiane, conçu par l'agence de coopération japonaise (Jica), permettront de montrer à quel point la décentralisation des pouvoirs reste un chantier à parfaire en RDP Lao.

L'aide étrangère au prisme de la « décentralisation »

De nombreux programmes de coopération multilatérale et bilatérale et des « réformes » visent à moderniser l'administration publique lao et à décentraliser l'administration des territoires.

Quelles que soient leurs échelles territoriales (nationale, provinciale, locale), ces programmes s'adaptent et s'intègrent à la politique du gouvernement ; ils engagent ou mettent en relation de multiples bailleurs de fonds étrangers et semblent être appropriés par les décideurs laotiens dans la mesure où leurs objectifs généraux sont repris non seulement dans les plans économiques à l'échelle nationale, mais également dans les congrès politiques organisés par l'État et le parti.

Renforcer la gouvernance par la décentralisation ?

La référence aux Objectifs du millénaire des Nations unies est omniprésente dans les déclarations et publications de l'Asean¹, des bailleurs de fonds internationaux comme des dirigeants laotiens ou de leurs représentants (ministres, vice-ministres, etc.). Parmi les huit Objectifs du millénaire, celui de la préservation de l'environnement (objectif 7) vise à la « réduction de moitié, d'ici à 2015, du pourcentage de la population qui n'a pas accès à un approvisionnement en eau potable ni à des services d'assainissement de base » (cible 7.C) ; à « améliorer sensiblement, d'ici à 2020, les conditions de vie de 100 millions d'habitants des taudis² » (cible 7.D).

D'après les agences onusiennes, le septième plan quinquennal de développement socio-économique de 2012-2015 (*The United Nations Development Assistance Framework [Undaf] Action Plan, 2012-2015, Lao PDR, 2012*) comprend un programme d'action visant à répondre aux OMD. L'un d'eux concerne « l'amélioration des prestations des services publics aux pauvres et aux populations vulnérables, une protection efficace de leurs droits et une plus grande participation à la prise de décision transparente »³. Pour ce faire, un plan stratégique de gouvernance a été établi par le gouvernement laotien, par lequel celui-ci s'engage à promouvoir et à

¹ Voir la feuille de route de l'Asean en 2011 : <http://www.asean.org/archive/documents/19th%20summit/MDG-Roadmap.pdf>.

² <http://www.un.org/fr/millenniumgoals/environment.shtml>.

³ « Outcome 2: "By 2015, the poor and vulnerable benefit from the improved delivery of public services, an effective protection of their rights and greater participation in transparent decision making" », http://www.la.undp.org/content/dam/laopdr/docs/Legal%20Framework/UN_LA_UNDAF_2012_2015.pdf : 15.

améliorer la gouvernance et à réformer l'administration publique par l'amélioration de la prestation des services, la consolidation de l'État de droit, le renforcement de la participation des populations et l'amélioration de la qualité de la gestion financière⁴.

C'est dans ce contexte général que s'inscrivent certaines résolutions prises par les dirigeants laotiens lors du neuvième congrès du parti en mars 2011. Il est par exemple question de progresser dans quatre domaines : les mentalités⁵, les ressources humaines, la gouvernance, l'éradication de la pauvreté.

En outre, un chantier d'harmonisation de l'aide – *The National Round Table Process* (NRTP) –, coprésidé par la division ONU-Habitat du département de la coopération internationale du ministère laotien du Plan et de l'Investissement et le Pnud, a été mis en place pour améliorer l'efficacité de l'aide (encadré 1).

ENCADRÉ 1

La déclaration de Vientiane sur l'efficacité de l'aide (*Vientiane declaration on aid effectiveness*)

Introduction : « *We, the Government of the Lao People's Democratic Republic (the Government) and the Partners in Development (the Partners), seek to take appropriate monitorable actions to make aid more effective and assist the country in achieving the Millennium Development Goals (MDGs) by 2015 and the long-term development goal of exiting the status of least developed country by 2020 (the 2020 goal). We recognise that while increased volumes of aid and other development resources are devoted to achieving the MDGs, aid effectiveness also needs to increase significantly to support the efforts to strengthen governance, improve development performance, and enhance development outcomes. At this Ninth Round Table Meeting, we seek to localise the "The Paris*

⁴ « Through the Strategic Plan on Governance (2011-2015) the Government has committed itself to the promotion and enhancement of governance and public administration reform through improving service delivery, strengthening the Rule of Law, enhancing people's participation and improving sound financial management », http://www.la.undp.org/content/dam/laopdr/docs/Legal%20Framework/UN_LA_UNDAF_2012_2015.pdf : 19.

⁵ La traduction littérale de l'expression lao « *chintanakane* » est « imagination ». Nous avons traduit ce terme par « mentalités ».

Declaration” that emerged at the conclusion of the Second High Level Forum on Aid Effectiveness held in Paris in March 2005 to fit the circumstances of the Lao People’s Democratic Republic (Lao PDR). We seek to enhance the impact of aid in reducing poverty, increasing growth, building the capacity of human resources and institutions, and accelerating the achievement of the MDGs and the 2020 goal ». [...] « The Declaration was signed by the Government of the Lao People’s Democratic Republic and representatives of the following 23 partner countries and organizations on the occasion of the Ninth Round Table Meeting in Vientiane on 29 November 2006: Australia; Austria; Belgium; China; Cuba; Finland; France; Germany; Indonesia; Japan; Luxembourg; New Zealand; Philippines; Poland; Republic of Korea; Singapore; Sweden; Switzerland; United States of America; European Commission; Asian Development Bank; The World Bank; United Nations⁶. »

Source : <http://www.aideffectiveness.org/Tools/Aid-Management/Action-Plans/Vientiane-Declaration-on-Aid-Effectiveness.html>.

Les « partenaires » européens, américains et multilatéraux signataires de cette déclaration partagent plusieurs leitmotifs dans leurs rapports écrits, sites internet et déclarations dans la presse : ils veulent notamment favoriser la « bonne gouvernance » en renforçant les institutions qu’ils soutiennent financièrement, notamment en vue d’améliorer la responsabilisation et la transparence dans la prestation des services.

Tous ces bailleurs de fonds prônent un renforcement de la gouvernance par la décentralisation à un niveau local. À chaque étape d’évaluation des programmes, les difficultés sont constatées en filigrane ou de manière plus lisible selon les bailleurs et leurs canaux d’expression : le manque d’harmonisation entre les diverses structures, prérogatives et finances gouvernementales ; le chevauchement des prérogatives ; l’impuissance de la planification et de la budgétisation ; l’inefficacité des systèmes d’exploitation ; la nécessité d’élaborer une formation structurée et coordonnée des personnels de la fonction publique⁷.

⁶ Cette déclaration a ensuite été signée par la Thaïlande.

⁷ « The lack of alignment between government structures, functions and finances; duplication of mandates; ineffective planning and budgeting; inefficient operating

Malgré ces résultats mitigés, sinon controversés, les bailleurs maintiennent leur appui en continuant à financer de tels programmes. Tel est le cas du programme national de gouvernance et d'administration publique initié en 1997.

La réforme de la gouvernance et ses ambivalences

La NGPAR (*National Governance and Public Administration Reform*), placée d'une part sous la tutelle de l'autorité de l'administration publique et du service civil (Pacsa), du département de la coopération internationale du ministère du Plan et de l'Investissement et, d'autre part, de deux agences onusiennes – le programme des Nations unies pour le développement (Pnud) et l'agence d'investissement des Nations unies (*United Nations Capital Development Fund*, UNCDF) –, vise à réformer les finances publiques ; décentraliser l'administration des territoires et « démocratiser » la vie publique ; soutenir la structuration de la société civile⁸ ; réformer la gouvernance nationale par la promulgation de nouvelles lois et décrets (encadré 2). Pour répondre à ces objectifs, un décret du Premier ministre reconnaît et réglemente les associations à but non lucratif depuis avril 2009 ; la RDP Lao a notamment ratifié la convention de lutte contre la corruption en septembre 2009.

ENCADRÉ 2

Les parties prenantes de la réforme de la gouvernance nationale et de l'administration publique (*National Governance and Public Administration Reform*)

The main Implementing Partner is the Public Administration and Civil Service Authority (Pacsa), Office of the Prime Minister and the responsible parties include UNDP, UNCDF, Pacsa and concerned provincial authorities. Other Partners include

systems; and the need for the development of a structured, coordinated and sustainable civil service training and development system » (*Governance and Public Administration Reform Programme*, 2010 : 5).

⁸ L'agence de coopération et de développement suisse – The Swiss Agency for Development and Cooperation – apporte un soutien financier de 5 millions USD au *Civil Society Support Programme*.

all lines ministries, Central Committee for Organization and Personnel, National Academy of Politics and Administration (Napa), Secretariat of Government, PMO and some selected targeted provincial authorities in Lao PDR. Other development partners are Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC) and the Government of Luxembourg. These partners play different roles according to the RBM Project Board Arrangements. They interact through project monthly meetings, quarterly project board meetings and annual review meetings.

Source : PNUD.

La déconcentration de l'administration des territoires progresse lentement. Ainsi, dans le champ urbain, en dépit des références à la création de municipalités pilotes réapparaissant à chaque nouvelle phase de projet de certains bailleurs de fonds depuis 2005 (BAD, AFD, etc.), les territoires demeurent administrés par les autorités provinciales et/ou le ministère des Transports et des Travaux publics.

Pourtant, en janvier 2010, le *Politburo* (bureau politique), autrement dit les plus hautes instances dirigeantes du pays, a validé le principe de la mise en place d'assemblées locales ; les premières élections devraient se tenir en 2016, de manière à ce que les assemblées soient en place pour le dixième congrès du parti et la mise en œuvre du huitième plan de développement économique.

Lors du neuvième congrès du parti, en mars 2011, il a été décidé de modifier les principes de gouvernance territoriale, afin de permettre un partage des responsabilités entre les différents niveaux de l'administration territoriale : la province est considérée comme unité stratégique ; le district comme unité de renforcement du développement intégré ; le village comme unité de développement (encadré 3). Les prérogatives de l'administration locale seraient renforcées en consolidant les capacités des personnels des districts. Ces grands principes d'administration locale désignés en lao par *Sam Sang* – traduisible littéralement par les « trois constructions » – sont en cours d'expérimentation.

D'après ces principes, les dirigeants laotiens semblent suivre les logiques de décentralisation suivantes : la province est considérée comme l'échelle pertinente à laquelle on peut définir des

stratégies de développement, de défense et de coopération (de ses territoires et de ses frontières avec les pays voisins) et mobiliser des ressources. Elle joue un rôle important en termes de gestion et de direction à l'égard des districts et des villages. L'échelon du district n'a pas d'autonomie stratégique, mais il est sollicité pour fédérer les actions menées à l'échelle locale, c'est-à-dire villageoise. Un projet pilote reposant sur ces nouveaux principes a été lancé dans la province de Saravane⁹.

ENCADRÉ 3

Grands principes de gouvernance territoriale énoncés dans le septième plan quinquennal de développement socio-économique (2012-2015)

The FY 2011/12 also witnessed the launch of several key policy initiatives related to governance reform. In an important step, following the government restructuring in 2011, the Politburo issued Resolution 03 in February 2012 on Building Provinces as Strategic Units, Districts as Comprehensively Strengthened Units, and Villages as Development Units as a development oriented strategy and to provide framework for sharing responsibilities across different levels in the administration, and to further assign executive roles to the districts in implementing local development programmes. 15 ministries have been mandated to pilot this policy in 51 targeted districts covering 105 villages. This initiative is expected to increase ownership and leadership of local administrations for effective delivery of services and rural development. Under the Sam Sang pilot, local authorities will take greater responsibility for the development of plans, mobilization of revenues, allocation of resources and execution of budgets.

Source : Round Table Implementation Meeting (RTIM) Vientiane, 23 novembre 2012 : 12, visant à rendre compte aux divers partenaires du développement de l'état d'avancement du *Vientiane Declaration Country Action Plan (VDCAP) 2012-2015*.

⁹ « The inclusion of a District Development Fund (DDF) pilot project in Saravane province within the wider GPAR portfolio has increased the programme's emphasis on strengthening decentralised finance and planning for improved service delivery and poverty reduction » (Governance and Public Administration Reform project, 2010).

Il existe des écarts tangibles entre les modalités envisagées pour « déconcentrer » les pouvoirs dans les programmes initiés par les bailleurs internationaux et les réalités socio-politiques laotiennes. Par exemple, le niveau de qualification et les compétences techniques des fonctionnaires des districts, autrement dit les ressources humaines, sont rarement suffisants pour réaliser des actions de développement local à l'échelle provinciale. Dans le champ urbain, si des districts comme ceux de Luang Prabang et de Vang Vieng peuvent réunir de telles compétences¹⁰, il n'en est rien dans des districts faiblement urbanisés et éloignés des principales villes¹¹. Même à Vientiane, le personnel qualifié est insuffisant et il peut être sous-employé – la compétence ne suffit pas pour accéder aux postes à responsabilité – ou se détourner de la fonction publique en raison du faible montant des salaires¹².

La démarche de municipalisation, en particulier à Vientiane et à Luang Prabang, illustre les effets mitigés des conditionnalités de l'aide étrangère et l'évolution de certaines pratiques institutionnelles au sein de l'appareil d'État.

La démarche de « municipalisation » : logiques de l'aide étrangère

Depuis l'adoption du « Nouveau mécanisme économique » en 1986¹³, les principales villes laotiennes sont entrées dans une phase de développement urbain sans précédent largement

¹⁰ Les districts pouvant vraisemblablement réunir ces compétences sont les quatre districts urbains de Vientiane (Chanthabouly, Sikottabong, Xaysetta, Sikottabong), ceux des trois autres villes principales (Savannakhet, Luang Prabang, Paksé) et les autres districts des capitales provinciales.

¹¹ D'après les résultats de nos travaux de terrain portant sur la gouvernance urbaine dans les petites et moyennes villes laotiennes (2009-2011).

¹² En 2012, le salaire mensuel des fonctionnaires se situait entre 500 000 et 1,5 million de kips, soit de l'ordre de 50 à 150 euros. Sa revalorisation par le gouvernement a permis le doublement des montants en 2013 (<http://fr.vietnamplus.vn/Home/Le-Laos-augmentera-le-salaire-de-ses-fonctionnaires/20126/23402.vnplus>).

¹³ Le Laos a engagé des réformes économiques orientées vers le marché (ouverture contrôlée aux échanges et aux investissements), complétée par le choix de l'intégration régionale (Asean et région du Grand Mékong).

tributaire de l'aide publique au développement, en particulier de la Banque asiatique de développement (BAD), de l'agence de coopération japonaise et, dans une moindre mesure, de l'AFD. Le financement de projets urbains structurants a été conditionné à la création par le gouvernement lao d'institutions *ad hoc*, en charge des affaires urbaines, pour gérer ces programmes : le Vudaa – Vientiane Urban Development and Administration Authority – à Vientiane en 1999 et des Udaa – Urban Development and Administration Authority – dans les quatre villes secondaires (Paksé, Luang Prabang, Savannakhet et Thakhek à partir de 1995) et dans les douze petites villes¹⁴ (à partir de 2002) au titre des programmes de décentralisation soutenus par la BAD.

La phase instauratrice des institutions de gestion urbaine

La création du Vudaa est indissociable du programme urbain multidimensionnel (échelle urbaine et action multisectorielle), *Integrated Urban Development Project* (VIUDP), financé par la BAD et établi de 1995 à 2000. Le VIUDP couvre notamment les domaines des infrastructures routières, du drainage, du traitement des ordures ménagères et de l'assainissement. Le caractère multidimensionnel le conduit du domaine technico-opérationnel au domaine institutionnel de la coordination, de la gestion et de la maintenance (GOLDBLUM et PEYRONNIE, 2010 : 403).

Ce programme urbain est porteur d'une innovation sur le plan institutionnel, en ce sens qu'il met en avant la dimension sensible de « la gouvernance démocratique » non comme moyen d'assurer une plus grande efficacité opérationnelle, mais comme finalité. La conception de la BAD en matière de gouvernance repose sur le principe de la « décentralisation » des pouvoirs hors de la sphère gouvernementale avec son idée

¹⁴ Lors de l'élaboration des « projets de développement urbain intégré » par le département de l'habitat et de l'urbanisme du ministère laotien des Travaux publics et des Transports, en partenariat avec les bailleurs de fonds (Banque asiatique de développement, etc.), les autres capitales provinciales sont dénommées « petites villes » : Phongsaly, Muang Xay, Luangnamtha, Houixay, Xayaboury, Xamneua, Muang Pek, Vangvieng, Paksane, Saravane, Lamarm et Samakhixay. Les autorités de ces villes préfèrent l'appellation « ville de troisième rang ».

directrice « tout sauf l'État » (GOLDBLUM et PEYRONNIE, 2010 : 404). Celle-ci est reprise par d'autres bailleurs comme l'Agence française de développement à Luang Prabang et les agences onusiennes dans le *National Governance and Public Administration Reform* (NGPAR).

Pour la BAD comme pour l'AFD, la mise en place d'une structure municipale paraît nécessaire à la fois comme interlocuteur privilégié des bailleurs de fonds, acteurs économiques (investisseurs et autres promoteurs urbains des villes, etc.), et comme coordonnateur des actions d'aménagement.

La municipalisation : chroniques d'un *statu quo*

En 2005, dans le cadre de la réforme administrative conçue par le gouvernement lao et la Banque asiatique de développement, le gouvernement aurait demandé à l'autorité d'administration publique – *Public Administration and Civil Service Authority* (Pacsa) – placée sous la tutelle du cabinet du Premier ministre, d'établir deux municipalités expérimentales, respectivement dans la capitale nationale, Vientiane, et dans l'ancienne capitale royale classée au patrimoine mondial, Luang Prabang.

D'après certains hauts fonctionnaires du ministère des Travaux publics et des Transports (TPT) et du Pacsa¹⁵, l'absence de tutelle au niveau central¹⁶ conduit à des situations délicates concernant les attributions respectives entre les autorités administratives de gestion urbaine (Vudaa, Udaa) et celles du département TPT provincial. Néanmoins, le statut d'une municipalité, le statut spécifique de la capitale nationale, le nombre de municipalités à Vientiane, le périmètre des municipalités, la possibilité de créer une municipalité à Luang Prabang ont alors été discutés et débattus, notamment au sein des organes de l'appareil d'État : cabinet du Premier ministre, ministères du Plan et de l'Investissement, de l'Intérieur, des Travaux publics et des Transports.

¹⁵ Entretiens réalisés avec plusieurs hauts fonctionnaires en 2010 et 2011.

¹⁶ On peut supposer que la tutelle aurait pu être la fonction publique ou le cabinet du Premier ministre.

À partir de 2010, l'existence du Vudaa est remise en question. Les modifications juridiques et institutionnelles sont en cours et des propositions contradictoires conduisent à une situation de *statu quo*, de blocage. Les domaines de compétences du Vudaa sont discutés par les principales autorités de gestion administrative : administration publique au niveau national, cabinet du gouverneur de la capitale de Vientiane. Quelques hauts fonctionnaires du *Public Administration and Civil Service Authority* du cabinet du Premier ministre, notamment ceux en charge du département de l'administration locale, défendent l'idée du maintien des domaines de compétences actuels des autorités de gestion des services urbains dans toutes les villes laotiennes et de la création de municipalités expérimentales à Luang Prabang dans un premier temps, ensuite à Vientiane. Le ministre TPT exprime alors sa volonté d'ôter les prérogatives les plus « opérationnelles » du Vudaa, notamment les activités relatives aux ponts et chaussées ; des conflits d'intérêts internes au sein de la fonction publique et du ministère TPT se seraient alors exprimés.

Suite à un accord entre le gouverneur et le ministre TPT, certaines activités de l'Udaa ont été transférées au *Nakhon Luang* (capitale) de Vientiane en mai 2012 : permis de construire, réparation des voies. *De facto*, les champs de compétences dévolus au Vudaa se limitent désormais à la propreté et à la collecte des déchets.

La décision et le pouvoir d'un ministre ont donc été suffisants pour redessiner les contours du Vudaa. Cela signifie que des décisions politiques ont été prises au sein de l'appareil d'État hors cadre institutionnel ; en effet les nouveaux champs de compétences attribués à la capitale de Vientiane ne correspondent pas à la loi d'administration locale (n° 03/NA, 21 octobre 2003).

À la différence de Vientiane, malgré son ancien statut de capitale royale et sa renommée internationale liée à son classement au patrimoine mondial, Luang Prabang ne répond pas aux critères de population fixés dans la loi d'administration locale pour devenir *Nakhon*¹⁷. Cet argument est avancé pour expliquer l'impossibilité

¹⁷ D'après l'article 12 de la loi de l'administration locale du 21 octobre 2003, le nombre d'habitants d'une ville doit être supérieur ou égal à 80 000 habitants. Les termes laotiens figurant dans cette loi sont les suivants : *Nakhon Luang*, « capitale de Vientiane » ; *Nakhon*, « cité » ; *Thetsaban*, « municipalité ».

de créer une municipalité à Luang Prabang. C'est la raison pour laquelle la loi d'administration locale est « en cours de révision » depuis 2010 pour permettre de constituer Luang Prabang comme municipalité (encadré 4).

Pour autant, d'après le projet d'aménagement et de développement urbain de Luang Prabang de 2010 : « À titre expérimental, Luang Prabang a été choisi comme ville-pilote pour la mise en place d'une municipalité. À ce titre le projet répond à la demande des autorités lao de soutenir ces processus de décentralisation » (République démocratique populaire lao, 2010 : 1).

ENCADRÉ 4

Deux des trois sous-objectifs affichés de l'Agence française de développement à Luang Prabang

– « Pérenniser les institutions en charge de la gestion de Luang Prabang, au premier rang desquelles le département du patrimoine mondial de Luang Prabang (DPM) ; il s'agit de mettre en place un financement pérenne, d'améliorer ses capacités, de renforcer ses liens avec les autres acteurs, de former ses agents et de la doter d'une organisation interne efficace et transparente ; la municipalité constituera la seconde institution ciblée en priorité par le projet » ;

– « Améliorer la gouvernance locale, en aidant l'État lao à mieux piloter les politiques de gestion du patrimoine, à exercer sa tutelle et à mettre en place un cadre de concertation durable ».

Source : RDP Lao (2010 : 2).

Force est de constater que malgré les « arrangements » institutionnels consentis entre les bailleurs de fonds et le gouvernement laotien, il n'existe toujours pas de municipalités pilotes en RDP Lao.

Une des principales caractéristiques de la gouvernance territoriale des villes laotiennes a trait à la concurrence entre les diverses sphères de pouvoir. Appréhendé comme domaine de compétence, le foncier révèle cette situation de concurrence.

La gestion du foncier, domaine de compétition des pouvoirs

D'après le décret portant organisation des Udaa (Decree n° 177/PM, 1997), la délivrance des permis de construire obéit à deux règles : lorsque la demande concerne une surface bâtie inférieure ou égale à 200 m², Udaa instruit le dossier ; lorsque la demande concerne une surface supérieure à 200 m², l'instruction de la demande revient au département provincial des Travaux publics et des Transports (DTPT)¹⁸.

Ce décret n'est pas appliqué à Luang Prabang. Jusqu'en 2011, trois institutions géraient l'accès au foncier : le département du patrimoine (dans les dix-huit villages inscrits dans périmètre de protection et de mise en valeur du patrimoine), Udaa (dans les trente-trois autres villages du district de Luang Prabang), le département provincial des Travaux publics et des Transports (dans tous les autres villages de la province) dans leurs trois périmètres respectifs. Les habitants ignoraient souvent à quelle autorité s'adresser pour la demande d'instruction des permis de construire ou encore pour le remblai de leurs terrains.

En 2011, un comité de gestion des constructions et des réparations au sein du département du patrimoine a été établi sous l'égide du gouverneur de Luang Prabang, président du patrimoine local et président de la gestion des constructions¹⁹. Composé de douze membres désignés par le gouverneur parmi les représentants des districts, notamment le directeur du bureau d'administration de Luang Prabang (Udaa), et des divers départements provinciaux (de la planification et de l'investissement ; des travaux publics et des transports, etc.), ce comité se voit transférer l'instruction des demandes de permis de construire et la supervision des travaux de l'Udaa.

À Vientiane, depuis mai 2012, l'instruction des demandes des permis de construire relève du département des travaux publics et des transports de la capitale de Vientiane, autrement dit du cabinet du gouverneur. Le marché des transactions foncières manque

¹⁸ Les demandes de remblais pour viabiliser les terrains suivent également cette logique de quantification : 1 000 m³ pour Udaa, supérieure à 1 000 m³ : DTPT provincial.

¹⁹ Voir l'article de B. Sisoulath et K. Peyronnie sur les berges du Mékong (chap. 9).

de transparence et échappe aux acteurs du Vudaa. Par ailleurs, à Vientiane il existe un cloisonnement étanche entre les institutions laotiennes. Chaque acteur institutionnel applique ses règles sans connaître celles appliquées par les autres acteurs.

Certaines prérogatives des institutions s'établissent donc en dehors du cadre juridique (textes de lois et réglementations) de la gouvernance territoriale et des objectifs de partage de responsabilités entre les différents niveaux de l'administration, tels qu'ils figurent dans les plans quinquennaux du congrès du parti et dans les grands programmes nationaux impulsés par les bailleurs de fonds internationaux²⁰. De fait, l'exemple de l'évolution des prérogatives de Vudaa à Vientiane et de l'Udaa de Luang Prabang esquisse un mouvement de recentralisation mené par des organes de l'État qui prennent ou reprennent les rênes dans cette relation politico-institutionnelle.

L'examen du statut du schéma directeur de Vientiane permet de s'interroger sur la combinaison de la gouvernance publique (administration, gestion territoriale) et de l'approche sectorielle développée par Jica (*Japan International Cooperation Agency*), acteur exclusif de la coopération urbaine dans ce domaine. Les enjeux sous-jacents du schéma directeur ont à voir avec la logique de répartition des compétences sur les territoires et avec les infrastructures qui orientent les investissements. Comment s'expriment-ils dans un contexte de coopération bilatérale avec le Japon ?

Les enjeux du schéma directeur de Vientiane

Un schéma directeur au service de la stratégie territoriale japonaise

L'agence de coopération japonaise (Jica) est prépondérante dans le champ urbain au Laos. Dans la seule capitale laotienne, Vientiane, les experts japonais ont réalisé les études suivantes : le schéma directeur

²⁰ Encadré 3 : « *sharing responsibilities across different levels in the administration* », Neuvième congrès du parti.

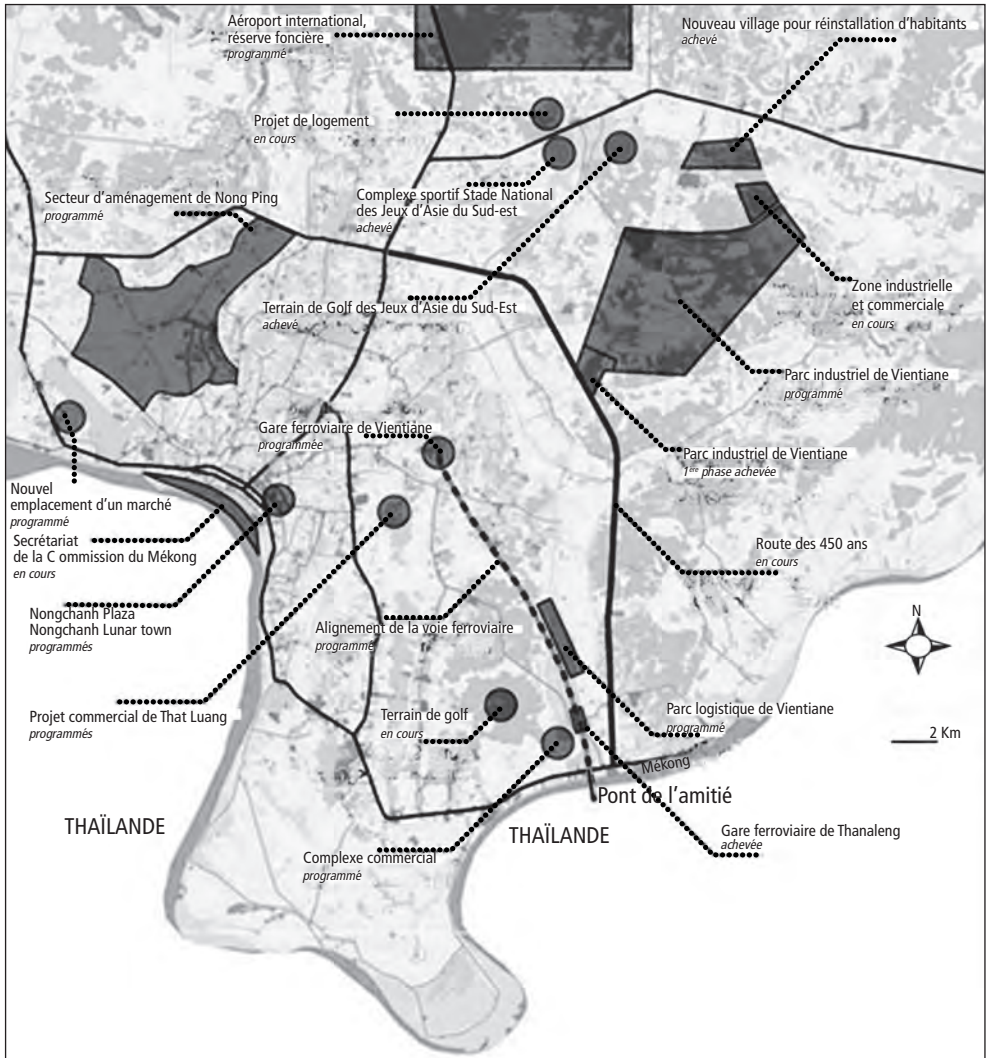


Figure 1 et tableau 1

Principaux projets de développement urbain dans *Vientiane Capital* (2002-2010).

Sources : The Lao People's Democratic Republic *et al.* (2011 : 35, fig. 1), complété et traduit par K. Peyronnie.

à l'horizon 2030 ; le schéma de drainage « Improvement of water environment » (2009-2011) ; le schéma directeur des transports (2005-2008) ; l'aéroport international (1999) et l'extension de cet aéroport en vue de l'accueil de l'Asem (2011-2012). Pour toutes ces études, Jica a travaillé en lien avec le ministre des Travaux publics et des Transports et le gouverneur de la capitale de Vientiane.

Tableau 1

Source : The Lao People's Democratic Republic *et al.* (2011 : 35, fig. 1), complété et traduit par K. Peyronnie.

Secteur	Nom du projet	Financé par	Année
Industriel	Vientiane Industrial Park	Japon	2009-2010
	Vientiane Industrial & Trade Area Development	Taiwan	2009-2010
	Vientiane Logistics Park	Japon	2009-2010
Commercial	That Luang Commercial Project	Chine	–
	Talatsao Mall Market Construction	–	–
	Nongchan Plaza	Vietnam	–
	Nongchan Lunar Town	Corée du Sud	–
	Commercial Complex	–	–
	Golf Course	–	2010
	SEA Game Golf Club	Corée du Sud	2010
	Nong Ping Area Development	Vientiane Capital	–
	Transport	Nongkhai to Vientiane Railway Project	Thaïlande
International Airport Reservation Zone		–	–

Dans le cadre de la région du Grand Mékong et de sa stratégie des « corridors de développement », les schémas directeurs participent à l'organisation du maillage des grands réseaux d'échanges des pays de l'Asean (FAU *et al.*, 2014), en particulier au Cambodge²¹, au Vietnam, au Laos et, plus récemment, en Birmanie.

Avec d'autres bailleurs de fonds – la BAD, la Banque mondiale et la Chine –, Jica appuie largement le développement des infrastructures routières au Cambodge, au Vietnam comme au Laos. Ce faisant, la coopération japonaise joue sur le registre de l'influence géo-économique et géo-stratégique : connectivité, système logistique. Dans cette perspective, Jica a financé le Vientiane Industrial Park et le Vientiane Logistics Park en 2009-2010 (fig. 1 et tabl. 1).

Outre ces deux projets, le Japon témoigne d'un intérêt pour d'autres opérations d'aménagement réalisées ou programmées. Il identifie notamment le projet de liaison ferroviaire reliant Nongkhai

²¹ « Les infrastructures d'échange valorisent non seulement la polarité de Phnom Penh au sein de la région du Grand Mékong, mais aussi la position du Cambodge comme interface entre l'espace économique de l'Asean et les puissances et pays émergents de l'Asie orientale. Ce pourrait être l'une des clés explicatives de l'intérêt soutenu de la Chine et du Japon pour le développement industriel de Sihanoukville » (GOLDBLUM 2012 : 57).

en Thaïlande à Vientiane et la réserve foncière prévue pour un nouvel aéroport international (au nord de la ville) ; il cartographie le nouveau boulevard périphérique (« route des 450 ans »), mais aussi les principaux projets de centres commerciaux et quelques infrastructures sportives des jeux du Sud-Est asiatique de 2009 (grand stade, terrain de golf) localisés dans le district de Xaythany, à proximité du Vientiane Industrial Park et du Vientiane Logistic Park.

Cette cartographie est probablement à rapprocher des trois piliers énoncés à plusieurs reprises dans le schéma directeur, respectivement : un *hub* régional au sein de la région du Grand Mékong ; le centre de la nation et « a comfortably-livable and beloved hometown for all ».

Le schéma directeur, prérogative des responsables de l'urbanisme

Conçu par des experts financés par la coopération japonaise de septembre 2009 à mars 2011 (18 mois), le schéma directeur de Vientiane 2030 n'a toujours pas été approuvé par le gouvernement lao. Après le départ des experts japonais, de longues discussions se sont ensuivies au sein du ministère des Travaux publics et des Transports. Le gouvernement souhaiterait d'autres modifications, mais ne dispose pas des personnels techniques qualifiés au sein de l'institut des Travaux publics et des Transports ; seule autorité « compétente », l'institut ne dispose pourtant d'aucun budget pour réaliser ce travail. D'après un haut fonctionnaire du ministère des Travaux publics et des Transports, seul le plan d'occupation des sols a été révisé dans ce schéma directeur et non le règlement du secteur (pour être appliqué le règlement d'urbanisme doit au préalable être approuvé par le Premier ministre)²².

Le gouverneur de Vientiane, ingénieur des ponts et chaussées, et le ministre TPT dont il est proche sont surtout intéressés par les réseaux de transport et les franchissements. Par ailleurs, outre le renforcement du réseau viaire existant et le développement de ce réseau dans les périphéries urbaines, voire la percée

²² L'évaluation de l'application du schéma directeur précédent n'a pas été réalisée. Le document graphique (conçu en 2002) et le règlement (2005) furent décalés sur le plan chronologique, rendant difficile la mise en application du schéma.

des boulevards périphériques desservant des zones non urbanisées considérées comme de futures zones d'extension urbaine, la réalisation d'infrastructures de transports (exemple la route des 450 ans) favorise les investissements par des hommes d'affaires laotiens proches ou liés à la sphère du pouvoir et/ou du foncier. En conséquence, la réalisation des infrastructures de transport envisagées devrait donc être poursuivie.

De fait, la déconcentration des pouvoirs au Laos fait véritablement problème. Non en termes de création d'instance, mais surtout en termes de choix et d'importance numérique de personnes qualifiées pour occuper des fonctions requérant des compétences techniques de haut niveau. Ces compétences sont en effet circonscrites à un nombre si limité de personnes que la conception de la décision est fortement marquée par le domaine de formation ou de qualification des décideurs. Ainsi la conception de la première mouture d'une loi est confiée à un petit groupe de techniciens du ministère concerné. De façon plus large, l'action de l'État est entravée par la faiblesse numérique des cadres, ce qui pose, à l'évidence, la question de leur formation.

Il est de notoriété publique que, dans ce gouvernement centralisé, ce sont rarement les techniciens qui sont au pouvoir ; les départements techniques (urbanisme, transports, foncier) du ministère, quant à eux, ne sont là que pour accompagner les décisions prises par leur hiérarchie. De même, il semble qu'il existe une étançhéité entre la sphère de pouvoir et la sphère technique. L'application partielle des lois au Laos est un sujet abordé dans la presse avec des exemples concrets comme celui concernant les procédures publiques d'appel d'offres²³, ce qui constitue une manière de reconnaître que, lorsque les lois ne sont pas appliquées, le clientélisme s'impose.

²³ « PM urges public works to better scrutinise bidding process », *Vientiane Times*, 23 août 2012 : 1. Dans cet article le Premier ministre critique les procédures d'appels d'offres des contrats, notamment celles concernant les routes : « Selon la loi sur l'investissement, les projets de développement doivent passer par un processus d'appel d'offres approprié et être également publiés dans les médias, visant à assurer la transparence quand il s'agit de dépenses du budget de l'État ». « Le Premier ministre a exhorté les autorités de travaux publics à faire appliquer les lois avec rigueur et essayé de pousser les entreprises de construction pour terminer les projets dans les délais prévus, conformément aux accords conclus avec le gouvernement ».

Concernant les nouvelles règles de gouvernance urbaine proposées par la coopération japonaise, tout se passe comme si les experts souhaitent permettre de renforcer les prérogatives du ministère TPT et du département TPT provincial (encadré 5). Ceci pourrait surprendre lorsque l'on sait l'attitude très réservée de la coopération japonaise à l'égard des affaires intérieures de ses partenaires et sa proximité avec la banque asiatique de développement qui prône la décentralisation.

ENCADRÉ 5

Organisation institutionnelle de la capitale laotienne d'après le schéma directeur 2030 et évolution des prérogatives du Vudaa

« The executing agency for the Study was set as the Public Works and Transport Institute (PTI), together with Vientiane Capital. PTI belongs to Ministry of Public Works and Transport (MPWT), in-charge of establishing and formulating the urban plans and Vientiane Capital is in-charge for its enforcement. Accordingly the Steering Committee (S/C) was established under the co-chairmanship of Vudaa (Vientiane Urban Development Administration Authority) has been established for the management of highly urbanized area in the districts of Vientiane Capital. This is based on the Decree on the Implementation and Activities of Udaa of Vientiane Capital promulgated in February 1997. There are 500 villages in 9 districts in the Capital. Of which, 400 villages in 9 districts are managed by DPWT. Other 100 villages in four districts are covered by Vudaa ».

« As the duties and roles of each of the four organizations related to UDM are fairly well demarcated, the current issue of lack or insufficiency in coordination amongst the concerned organizations has to be rectified in collaborative efforts of the concerned organizations. The role of Vudaa shall need to be readjusted by revising the relevant Decree to focus mainly on the solid waste and night soil collection and urban beatification and cleaning, while other urban service functions of Vudaa shall be integrated with those of DPWT ».

« Proposed Main Duties of Vudaa : Collection and Transportation of Solid Waste and Night Soil in Vientiane Capital ; Management of Solid Waste Disposal Site ; Cleaning of Public Place (Roads and

Parks) ; Management of Waste Water Treatment Facility ; Study, Research and Planning on Solid Waste Management and Waste Water Management in Vientiane Capital ; Collection of Fee of Solid Waste Collection. »

Source : The Lao People's Democratic Republic *et al.*, 2011 : 13 et 107.

Le fait de décider qu'il revient au département des TPT de la capitale de prendre en charge le schéma directeur et l'instruction des demandes de permis de construire permet au gouvernement à la fois d'orienter une large part des investissements nationaux et étrangers, mais aussi de gérer le foncier et de capter les plus-values foncières sans intermédiaire dans un contexte d'opacité des transactions foncières.

Le fait que le cabinet du gouverneur – *via* le département des TPT de la capitale – soit en charge du schéma directeur est révélateur des attentes, des fonctions attribuées au schéma. Cette situation montre aussi combien les décisions sont prises au sein des instances du parti et le rôle considérable des gouverneurs provinciaux, en particulier dans les principales provinces du pays (Vientiane, Champassak, Luang Prabang).

Somme toute, on peut se demander si le schéma directeur de Vientiane est orienté vers les préoccupations des hauts responsables de l'urbanisme et des concepteurs japonais. Quoi qu'il en soit, le ministère TPT est un agent de recentralisation au sens d'un renforcement de la centralité sans qu'il y ait eu une phase de décentralisation.

La lenteur, l'absence de réformes et le *statu quo* dans le domaine de la « décentralisation » ne peuvent être ignorés des bailleurs de fonds. Le vocable pour désigner l'institution en charge de gérer les questions urbaines est riche de sens : le « gouverneur » de la capitale de Vientiane (province) est souvent désigné par *mayor* en anglais, maire en français²⁴, non seulement dans la presse mais également dans des manifestations diplomatico-économiques telles les réunions de l'Association internationale des maires francophones (AIMF).

²⁴ En France, le maire représente l'autorité municipale, organe exécutif de la commune. C'est un élu local.

Ainsi, les acteurs de la coopération internationale jouent sur un registre de décentralisation abstraite traduisant une injonction paradoxale des conditionnalités de l'aide : on veut d'une part que le Laos réponde de l'économie de marché, de l'efficacité économique, et d'autre part qu'il décentralise, soit démocratique, devienne un État de droit. Or, si participation des acteurs non gouvernementaux il y a dans la vie citoyenne, elle se limite à celle des hommes d'affaires et se rapporte peu à la société civile.

La situation institutionnelle de Luang Prabang est intéressante de ce point de vue : un des moyens de dépasser le cloisonnement entre sphère de pouvoir et sphère technique consiste à opérer un décloisonnement interne en une seule personne – le directeur du département du patrimoine, en l'occurrence – investie de plusieurs fonctions, notamment technicienne et de médiation (entre les autorités politiques et les acteurs de la coopération internationale). Cependant, à l'exception de Luang Prabang, les principes promus par la coopération internationale ont tendance à découpler les deux dimensions en se focalisant sur le « comme si » institutionnel (un gouverneur de province serait l'équivalent d'un maire) et en ignorant la dimension territoriale.

Références bibliographiques

FAU N., KHONTHAPANE S., TAILLARD CHR. (eds), 2014 – *Transnational Dynamics in Southeast Asia. The Greater Mekong Subregion and Malacca Straits Economic Corridors*. Singapour, ISEAS, 547 p.

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

GOLDBLUM CH. 2012 – « Phnom Penh ou la métropolisation dépendante : entre processus d'urbanisation et stratégie d'aménagement ». In Franck M., Goldblum Ch., Taillard Chr., *Territoires de l'urbain en Asie du Sud-Est. Métropolisations en mode mineur*. CNRS Éditions, coll. Alpha : 25-74.

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.

RESTREPO-MIETH A., 2011 – « Can dynamic water governance in Laos sustain momentum? Public- private partnerships and the mobilization of local entrepreneurs for water supply ». In *Reducing urban poverty, a new generation of ideas*. Woodrow Wilson International Centers for Scholars-USAID : 26-45, <http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/Reducing-Urban-Pov-rpt.pdf>.

Sites Internet

LA DOCUMENTATION FRANÇAISE, 2011 – <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/chronologies/laos-congres-quinquennal-du-parti-communiste-au-pouvoir> (consulté le 10 mars 2013).

CHANTIER D'HARMONISATION DE L'AIDE EN RDP LAO – <http://www.rtm.org.la/content/index.php>.

COFACE, 2012 – *Étude des risques par pays* : http://www.coface.fr/CofacePortal/FR_fr_FR/pages/home/os/risks_home/risques_pays/fiche/Laos?extraUid=571877.

THE UNITED NATIONS DEVELOPMENT ASSISTANCE FRAMEWORK (UNDAF) ACTION PLAN, 2012-2015, LAO PDR – http://www.la.undp.org/content/dam/laopdr/docs/Legal%20Framework/UN_LA_UNDAF_2012_2015.pdf.

Textes de loi

LAO PDR, 1995 – Loi d'administration locale : *Decree n° 40/FAMC*, décret portant organisation du VUDMC, 4 avril 1995.

LAO PDR, 1997 – *Decree n° 177/PM*, décret portant organisation des Udaa, 1997.

LAO PDR, 1999 – Loi d'administration locale : *Decree n° 14/PM*, décret portant organisation du Vudaa, 23 février 1999.

LAO PDR, 2003 – Loi d'administration locale : *Law on Local Administration n° 03/NA*, 21 octobre 2003.

Rapports

GOVERNANCE AND PUBLIC ADMINISTRATION REFORM PROGRAMME, 2010 – *Support for Better Service Delivery, Annual Programme, Combined Narrative*

and Financial Progress Report. Reporting period : 1 January-31 december 2010, 19 p.

THE LAO PEOPLE'S DEMOCRATIC REPUBLIC, PUBLIC WORKS AND TRANSPORT INSTITUTE (PTI), MINISTRY OF PUBLIC WORKS AND TRANSPORT, JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY (JICA), NIPPON KOEI CO., LTD, INTERNATIONAL CENTER OF JAPAN PACET CORP., ORIENTAL CO., LTD., 2011 – *The Project for Urban Development Master Plan Study in Vientiane Capital*. Rapport final, mars 2011, 108 p.

RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE POPULAIRE LAO, 2010 – *Projet d'aménagement et de développement de Luang Prabang*, Manuel de procédure. Département du patrimoine de Luang Prabang, 128 p.

Peyronnie Karine, Sisoulath B

La "décentralisation" en RDP Lao : conditionnalités de l'aide et ambivalences institutionnelles

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. 25-48. (Objectifs Suds). ISBN 978-2-7099-2262-3