Charles Goldblum et Karine Peyronnie,
avec la collaboration de Saisana Prathoumvan

VUDAA – VIENTIANE URBAN DEVELOPMENT & ADMINISTRATION AUTHORITY

Perspectives de la gouvernance urbaine de Vientiane, entre autonomie municipale et logiques de projet (1985–2009)

Avec 375 000 habitants au recensement de 2005 et un territoire de 209 km², Vientiane est une ville-capitale de taille modeste au regard des autres capitales nationales de l'Asie du Sud-Est. Elle s'est vue confirmée dans son statut de capitale en prenant rang au sein des capitales de l'ASEAN ; s'émancipant quelque peu de ses fondements villageois, elle voit ses formes de développement urbain et ses formes de gestion urbaine se distinguer de celles des autres villes – ne serait-ce que sous l'aspect de l'accueil des réunions des chefs d'État et d'événements régionaux sportifs ou commerciaux. Ceci pose la question des moyens (financiers, techniques, logistiques) propres à assumer ces fonctions et ce statut – dans des termes particuliers, le développement urbain de Vientiane étant largement tributaire de l'aide internationale. En effet, financés pour l'essentiel par des bailleurs de fonds internationaux (Banque Asiatique de Développement, Banque Mondiale, Union Européenne) et par l'aide bilatérale et multilatérale (Japon, Thaïlande, Australie, Suède, France, Vietnam), les projets de développement urbain ont représenté à Vientiane un investissement global évalué à plus de 650 millions US$ pour la période 1984–2004, montant attestant l'ampleur des interventions externes dans ce domaine[1].

La création d'une autorité administrative de gestion urbaine de Vientiane : *Vientiane Urban Development and Administration Authority* (VUDAA), sous l'égide de la Banque Asiatique de Développement (BAsD), prend place dans ce contexte. Elle vise à apporter une réponse institutionnelle aux problèmes de coordination que soulèvent la multiplication des projets urbains relatifs à la capitale laotienne et leur changement d'échelle à mesure de l'intégration régionale. Face à la complexité croissante du montage des projets urbains résultant de la diversification des sources de financement, la création du VUDAA apparaît comme la préfiguration d'une municipalité et vise également à répondre à la nécessité d'une interface entre les bailleurs de fonds internationaux et le gouvernement central de la RDP Lao. VUDAA trouve ainsi sa signification dans une logique de projets où gestion et transformations urbaines nécessitent le recours à l'aide extérieure[2]. En principe, sa mise en place obéit à une démarche pragmatique et vise à une gestion efficace de la ville,

1. Les principaux projets de développement urbain sont notamment présentés dans les contributions au présent ouvrage intitulées «La restructuration des réseaux physiques : logiques de projet et urbanisation de la capitale» de Charles Goldblum et Bounleuam Sisoulath et «Figures pionnières de l'internationalisation de la production urbaine (2000–2009)» de Karine Peyronnie et Charles Goldblum.

2. Au niveau national, l'aide publique internationale était estimée à 290 millions USD en 2004 soit 11,7% du produit intérieur brut (Mission économique de l'Ambassade de France en RDP Lao).

ainsi qu'à la transformation urbaine (*cf.* encadré 1); elle ne prétend pas interférer avec le système de pouvoir interne du pays.

La logique exogène porteuse de cette institution rencontre cependant le système politico-administratif laotien au moins sur deux points, à savoir:
– l'internationalisation de Vientiane – sa mise aux «normes ASEAN» quant aux équipements relatifs à sa fonction de capitale, tels que centre de conférences, parc des expositions, hôtel international – impliquant des modifications quant à ses procédures de fabrication et de gestion (ne serait-ce qu'en matière d'appels d'offre, de réglementation foncière, d'instruction des permis de construire ou de réglementation de la circulation);
– la délimitation du périmètre administratif de la ville, l'évolution du VUDAA vers une structure municipale impliquant, de fait, la définition d'une assise territoriale comme base d'une relative autonomie.

Un tel dispositif, promu par la BAsD et répondant à sa doctrine libérale et décentralisatrice, s'écarte de fait de la logique institutionnelle du centralisme démocratique qui prévaut dans le système politique laotien. Aussi n'est-il guère surprenant que la mise en place du VUDAA se heurte à quelques difficultés, laissant transparaître les enjeux d'une contention – voire d'une réduction – du pouvoir interne (national) de cette institution et du maintien des modes actuels de répartition des pouvoirs territoriaux (préfecture, districts, etc.) tout en cherchant à maintenir cette institution comme structure d'intermédiation pour le développement des projets urbains bénéficiant de l'aide publique au développement.

Afin d'éclairer les ressorts de l'ambiguïté qui pèse ainsi sur la situation actuelle du VUDAA, ainsi que les difficultés que rencontre son évolution vers la mise en place d'une municipalité, une remontée vers les premières démarches des organisations internationales en vue de la création d'un organisme de gestion urbaine à Vientiane paraît nécessaire, en particulier l'examen des conditions de mise en œuvre du *Vientiane Urban Development Management Committee* (VUDMC) en tant que première tentative dans ce sens, ainsi que des causes de son interruption et de son remplacement par VUDAA.

De la fonction d'intermédiation à la fonction de gestion municipale

Une vision rétrospective de la mise en place du VUDAA

Après l'indépendance du Laos en 1954, la mise en œuvre des premiers outils d'aménagement de la capitale s'est principalement inscrite dans le cadre de la coopération bilatérale franco-laotienne (ainsi des plans établis par le Bureau central d'études pour les équipements d'outre-mer – BCEOM). La résurgence, à partir de 1985, d'une coopération urbaine dans le cadre multilatéral avec l'élaboration d'un Schéma directeur et d'aménagement urbain (SDAU) sous l'égide du PNUD porte la marque d'une certaine continuité du point de vue des conceptions et principes de base de la planification urbaine – ceux-ci étant clairement inspirés (jusque dans la nomenclature des zones) par l'urbanisme français. Un autre trait commun réside dans le fait qu'il s'agit d'un urbanisme réglementaire et opérationnel plus que de démarches institutionnelles et stratégiques – un urbanisme de correction et d'adaptation que justifie aussi la faiblesse du dynamisme urbain de la fin des années 1980.

Cependant, la fin du COMECON, l'instauration du «Nouveau Mécanisme Economique» en phase avec le *doi moi* vietnamien, l'ouverture en direction de l'ASEAN participent d'un nouveau contexte favorable au développement de la capitale et marqué par l'entrée en jeu de nouveaux acteurs, en particulier les bailleurs de fonds internationaux (y compris régionaux), dans le domaine de l'aménagement. Un lien peut être établi, à cet égard, entre d'une part, la création de l'Institut des Etudes Techniques et d'Urbanisme[3] (IETU) en 1987 au ministère des Communications, Transports, Postes, et de la Construction (CTPC) pour préparer les personnels techniques à l'élaboration du SDAU et à la modernisation institutionnelle, et d'autre part la mise en place des dispositifs de formation des cadres par l'Organisme National d'Etudes Politiques et d'Administration (ONEPA) aux fins de la modernisation des modes de gestion et de leur adaptation à l'ouverture sur l'international.
Ces innovations portent sur le renforcement du cadre institutionnel existant et sur la création d'outils d'amé-

3. L'IETU est devenu l'Institut de Recherches en Urbanisme (IRU) en 1999.

nagement urbain dans un contexte d'urbanisation. Ce n'est qu'avec la mise en place du *Vientiane Integrated Urban Development Project* (VIUDP) que la question de la réforme des institutions urbaines de la capitale laotienne commencera d'être posée de l'extérieur[4].

1. La question du partage des responsabilités urbaines à la fin des années 1980

«Au niveau de la Préfecture et du fait que jusqu'à présent les anciens services d'urbanisme du ministère de la Construction étaient restés inactifs, la préfecture avait dû mettre en place sa propre administration pour pouvoir intervenir sur des problèmes urgents touchant à la planification de la capitale. Avec l'établissement de l'IETU, qui a une vocation nationale, la question du partage des responsabilités pour le développement de la capitale se pose entre la Préfecture dont son préfet a rang de ministre et le ministère de la Construction. Un premier partage de responsabilité désirable est lié aux allocations budgétaires qui proviennent soit du budget central qui regroupe des financements de provenance bilatérale ou multilatérale ou du budget de la Préfecture. Un autre partage de responsabilités concerne la définition d'activités d'envergure nationale ou locale. Ainsi la programmation et la planification des projets de développement urbain sont des activités locales. Un troisième partage des responsabilités peut avoir lieu au niveau de chaque projet suivant son importance pour le développement national ou local.» (IETU, ministère de la Construction, *Programme de développement urbain de la Préfecture de Vientiane, RDP Lao*, 1987, p. 6).

La phase instauratrice de la création du VUDAA: une institution imposée par la Banque Asiatique de Développement

La démarche conduisant à la création du VUDAA est indissociable du grand programme urbain *Vientiane Integrated Urban Development Project* (VIUDP) financé par la Banque Asiatique de Développement (BAsD). Etabli sur une période de 5 ans (juillet 1985-juin 2000), le VIUDP a pour objectif d'apporter des solutions techniques au secteur clé des infrastructures afin de développer, à moyen et long terme, la structure urbaine de Vientiane et d'améliorer les conditions de vie de la population. Il couvre notamment les domaines suivants: infrastructures routières; drainage; traitement des ordures ménagères; assainissement (Briand, 2000, p. 83)[5].

Le VIUDP est le plus important projet entrepris à Vientiane après celui des «sept routes» – projet de grande ampleur portant sur l'aménagement des axes urbains. Le VIUDP a en commun avec ce dernier la marque du changement d'échelle mais s'en distingue par son caractère multidimensionnel. Bien que revêtant également les allures d'un projet technique, cette double caractéristique du projet VIUDP – échelle urbaine et action multisectorielle – le conduit du domaine technico-opérationnel sur le terrain institutionnel de la coordination, de la gestion et de la maintenance. De fait, comme l'observe Caroline Briand, la partie la plus novatrice du projet consiste en une nouvelle approche de la planification et de la gestion urbaine moyennant un renouveau institutionnel expérimenté à cette occasion.

En effet, le prêt octroyé par le bailleur de fonds en juin 1995 a été conditionné à la création par le gouvernement d'une institution *ad hoc*, en charge des affaires urbaines, pour gérer ce grand programme. «Cette institution a été effectivement créée en avril 1995 sous le nom de *Vientiane Urban Development Management Committee* (VUDMC), avec à sa tête le vice-ministre du Commerce, conformément à la proposition de la BAsD. Le directeur du projet «VIUDP» a été nommé en même temps que celui du VUDMC pour assurer le financeur de la fermeté de l'engagement du gouvernement» (Sisoulath, 2003, p. 331). «Une des composantes du projet vise à établir un système de gestion des infrastructures et des services urbains à Vientiane basé sur une mobilisation des ressources financières et le développement des compétences du personnel responsable» (Briand, 2000). Selon la Constitution, il n'existe pas de taxes locales en RDP Lao, elles sont toutes nationales. Le projet a donc mis en place d'autres mécanismes pour permettre la mobilisation de ressources locales: surtaxe sur le prix de l'essence, part des taxes foncières. Les ressources collectées devaient permettre au VUDMC de couvrir à terme les coûts d'entretien des infrastructures de même que les services d'assainissement et de traitement des ordures ménagères dans la zone urbaine de Vientiane à l'échelle des «100 villages urbains». Le VUDMC se voit chargé de responsabilités relevant du Département de la Construction, des Postes et des Communications (DCTPC) de la Préfecture de Vientiane, pour les activités d'intervention et de maintenance des routes et du réseau de drainage dans la zone urbaine de Vientiane. «Le DCTPC n'a volontairement pas été la base de ce projet puisque, selon l'idéologie de la BAsD, plus le

4. En fait, les dispositions préconisées par le Groupe Huit dans le cadre du projet du PNUD pour le Schéma directeur et d'aménagement urbain de Vientiane laissaient entrevoir ce type de question dès la fin des années 1980, puisqu'elles recommandaient la création d'une instance *ad hoc* en charge de l'approbation du SDAU et de son suivi, pointant ainsi un vide institutionnel dans ce domaine. *Cf.* «Propositions de montage institutionnel», *in*: PNUD/RDPL, 1989, pp. 148 *sq.*

5. Concernant les routes, ce projet prévoit la construction de 5 kilomètres de nouvelles routes, la rénovation des principales voies urbaines sur 11 kilomètres (revêtement, signalisation, trottoirs, plantation d'arbres) et le revêtement d'environ 50 kilomètres de voies secondaires et tertiaires. Concernant les canaux, il porte sur la construction de 2 kilomètres de nouveaux canaux et sur la réfection d'environ 10 kilomètres du réseau existant. À ceci s'ajoute la fourniture d'équipements, de véhicules et de matériel destinés à la collecte et à la décharge des déchets, ainsi que la construction et l'amélioration d'environ 4500 fosses septiques et la création de bassins de rétention des eaux. Le projet prévoit enfin l'organisation d'un service pour la gestion de ces activités.

développement urbain devient complexe et moins le gouvernement central peut être responsable de l'ensemble des actions et programmes de développement locaux.» (Briand, 2000) – conception bien éloignée du centralisme démocratique, où l'importance relative d'un projet détermine l'échelon hiérarchique dont il relève. Ce faisant, la BAsD est conduite à susciter une administration urbaine distincte de la Préfecture et, avec l'implantation du VUDMC, esquisse un premier pas vers le développement d'une administration municipale pour la ville de Vientiane.

Étant promu sur financement extérieur, le Projet de développement intégré de Vientiane *(Vientiane Integrated Urban Development Project)* – comme précédemment le Schéma directeur et d'aménagement urbain – peut être classé sous la rubrique des projets. Mais le qualificatif «intégré» *(integrated)* constitue un terme important dans sa dénomination, car il implique une dimension holistique, multisectorielle et multidimensionnelle engageant, de fait, la sphère institutionnelle et donc le politique ; point ultime de superposition entre pouvoir et territoire, la sphère institutionnelle ne saurait ici être isolée du domaine du politique. L'idéologie de neutralité qui sous-tend l'action des bailleurs de fonds comme celle des experts paraît, de ce point de vue, matière à débat.

Cependant, l'orientation du projet semble encore hésiter entre une logique de cadrage institutionnel comme *modus operandi* et l'optique de création institutionnelle en tant qu'objectif spécifique. Il en résulte une manière de division du travail institutionnel entre organismes propres liés à la logique de projets et institutions nationales. Ainsi, l'unité de mise en œuvre de la gestion du projet assure la coordination et la gestion de toutes les activités du projet y compris la préparation, la programmation, le plan budgétaire – fonction d'intermédiaire qui n'est pas sans rappeler le rôle d'interface qu'exercent les *Project Management Units* (PMU) dans la mise en œuvre des projets bénéficiant de l'aide publique au développement dans le contexte vietnamien (Nguyên Laurence, Nguyên Duc Nhûan, Nguyên Trong Nam Trân, 2006, p. 213-239) –, tandis que le ministère CTPC supervise les aspects techniques des opérations (Briand, 2000). De sorte qu'en réalité, le VUDMC ne fonctionne pas comme agence opérationnelle : en termes de financement et, du point de vue des autorités nationales, il demeure un projet parmi d'autres, d'autres projets de développement urbain étant de fait menés sans coordination avec ses propres travaux. De plus, la Constitution de 1991 ne prévoit pas d'administration autonome ou de gouvernement local pour les zones urbaines. Ainsi, son autorisation de prélèvement de charges et de taxes présente à tout le moins un caractère dérogatoire, sinon illégal. Ces ambiguïtés conduiront à la mise en place d'un nouveau dispositif – placé sous l'autorité d'une nouvelle entité juridique : VUDAA, créée par décret en février 1999[6] – jugé plus à même de satisfaire les bailleurs de fonds.

C'est précisément face à ce processus, perçu par les autorités politiques comme un empiètement sur leurs attributs de souveraineté, qu'il a fallu renoncer à ce projet, quitte à le faire renaître de ses cendres sous les allures du VUDAA, moyennant quelques adaptations qui méritent d'être éclairées.

L'instauration du VUDAA et ses vicissitudes

La conception de la BAsD en matière de gouvernance repose sur le principe de la «décentralisation» des pouvoirs hors de la sphère gouvernementale avec son idée directrice «tout sauf l'État». Ceci éclaire sans doute la remise en selle de la Préfecture avec la création du VUDAA. Or l'État laotien souffre déjà d'une faiblesse structurelle accentuée par les difficultés diverses auxquelles il est exposé dans la collecte des ressources. Le VUDAA n'en apparaît pas moins comme une innovation sur le plan institutionnel (autant, sinon plus, que sur le plan opérationnel), en ce sens qu'il met en avant cette dimension sensible, que l'on tend aujourd'hui à assimiler au domaine de la gouvernance démocratique (Marc Askew, William S. Logan & Colin Long, 2007, p. 176 *sq*; Charles Goldblum, Annik Osmont, 2008, p. 297–311), non plus comme moyen d'assurer une plus grande efficacité opérationnelle mais comme finalité.

6. *Cf. Decree on the Organization and Operation of Vientiane Urban Development and Administration Authority (VUDAA) – Décret n° 14/PM,* 23 février 1999, portant organisation du VUDAA.

fig. 1. Principales caractéristiques du programme de développement urbain lié au projet d'instauration d'une municipalité à Vientiane

Appellation du programme de développement urbain	Objectifs du programme	Statut et domaine de compétences officiels de l'agence administrative de gestion urbaine	Période du projet	Nom des bailleurs	Budget (millions USD)
***Vientiane Integrated Urban Development Project* (VIUDP) : 1re phase**	– **Apporter des solutions techniques** au secteur des infrastructures afin de développer, à moyen et long terme, la structure urbaine de Vientiane et d'améliorer les conditions de vie de la population. Il couvre les domaines des infrastructures routières, le drainage, l'assainissement et la collecte et le traitement des ordures ménagères (JICA).	VUDMC **Statut :** « Entité juridique » au sein de l'appareil administratif de la Préfecture de Vientiane. **Mission :** Assister le DCTPC de la Préfecture et son gouverneur dans la planification et la gestion des infrastructures et des services urbains. **Périmètre :** « 100 villages ». **Ressources :** surtaxe sur le prix de l'essence, part des taxes foncières.	**1995-2000**	BAsD Gouvernement laotien Gouvernement japonais (JICA)	**20** **5** **2,71** **Total : 27,7**
***Vientiane Urban Infrastructure and Services Project* (VUISP) : 2e phase**	– **Améliorer l'environnement urbain** à Vientiane et renforcer les réformes gouvernementales nécessaires à une gestion urbaine efficace et réceptive : A – **Améliorer les infrastructures physiques et les services :** travaux de drainage, de voirie, d'assainissement ; gestion des déchets ; aménagement de la circulation et réalisation des équipements de sécurité routière (AFD). B – **Interventions visant une gouvernance urbaine décentralisée,** l'organisation et la formation des capacités de gestion du VUDAA (AFD). Le projet comprend une dimension sociale visant 1) à garantir la participation active des communautés urbaines dans la mise en œuvre du projet ; 2) à lutter contre la pauvreté.	VUDAA **Statut :** Rôle d'agence d'exécution *(implementing agency).* **Missions :** Responsable de la planification urbaine, de la mise en œuvre du développement des infrastructures et des services urbains et de l'organisation des capacités de gestion (*capacity building).* **Ressources budgétaires :** recettes de la collecte des ordures ménagères et d'assainissement ; instruction et délivrance des permis de construire ; frais de stationnement.	**2001 février 2007** **2001 2007** **2002 2006**	BAsD Gouvernement laotien Gouvernement français (AFD)	**25** **7,2** **4,4** **Total : 37,6***

BAsD : Banque Asiatique de Développement ;
AFD : Agence française de Développement ;
JICA : Japanese International Cooperation Agency.

*Source : Asian Development Bank, RRP LAO 33432, *Report and recommendation* (…), juillet 2001, p. 2.
Sur le site internet de l'AFD (Fiche Projet PISUV CLA – 1042 Laos « Financement partiel d'un projet d'infrastructures et de services urbains à Vientiane », 17/1/ 2005), le coût total mentionné est de € 42 millions dont € 4,7 M financés par l'AFD.

2. L'établissement du VUDAA en 1999 d'après la BAsD

«VUDAA was established through a decree issued by the Prime Minister's Office in February 1999, but remained relatively non-operational beyond its role in implementing the ADB-supported VIUDP. A series of instructions issued by the Prime Minister and the Governor of Vientiane Prefecture during the course of 2000, however, have put increased emphasis on the transfer of responsibilities in urban management and maintenance from DCTPC of the Vientiane Prefecture. In the financial year starting in October 2000, national funds for infrastructures maintenance should be channeled to VUDAA.» (ADB, *VUISP, Final Report, Executive Summary*, 2000, p. 2)

Un projet comme les autres… ou différent des autres ?

Dans l'esprit des autorités, cette institution nouvelle, quel qu'en soit le caractère novateur, demeure assimilable à un projet comme un autre, non seulement en raison du caractère exogène de son financement, mais aussi dans la mesure où – pour cette raison et sans doute pour d'autres – elle n'est acceptable que dans la mesure où elle est «isolable» et isolée du jeu – national et local – du pouvoir.

C'est aussi – et peut-être avant tout – dans ce sens qu'il convient d'entendre la prévalence de la logique de projets. Or, cette logique de juxtaposition institutionnelle ou gestionnaire comme logique de juxtaposition des interventions aboutit à une fabrication de la ville par fragments. Ainsi, la question des compétences dont ledit projet entend doter le VUDAA, notamment en termes de collecte de taxes, répond directement à cette logique financière (la BAsD demeure une banque avec ses contraintes et ses logiques propres) – condition d'un transfert de compétences en matière de gestion.

Mais du côté des bailleurs, si logique de projets il y a, c'est dans une toute autre acception : les grands projets – comme les projets de voirie – nécessitent des garanties sur l'engagement des pouvoirs publics dans la durée et – rigueur financière oblige – sur les capacités de mise en œuvre et de remboursement des emprunts. Ce projet se distingue ainsi des autres dans le rôle de cadrage qu'il est censé jouer ; intervenant, de fait, dans le système de garantie des autres projets comme institution de cadrage, le VUDAA ne saurait ignorer les questions de coordination ou se tenir à l'écart de celles-ci – dimension dont sans doute les autorités laotiennes ont aussi besoin. D'autant que le Laos ne dispose guère d'expérience en matière d'institution municipale et de gestion locale urbaine avant l'introduction, au milieu des années 1990, du VUDMC, cet état de fait semblant apporter une illustration singulière et tardive au propos, par ailleurs discutable, de Max Weber concernant l'inexistence de la ville asiatique sous l'aspect institutionnel[7].

Logique de projets et délimitations urbaines successives

Les projets de développement urbain récents ont suscité la délimitation de périmètres d'aménagement correspondant à un nombre déterminé de villages. Cette façon de procéder explique la fluctuation rapide des limites administratives de la capitale durant ces deux dernières décennies. À partir de 1995, année de lancement du VIUDP et de la création du VUDMC, le périmètre du projet et par voie de conséquence de la ville est celui «des 100 villages» urbanisés des districts de Chanthabouly, Sisattanak, Saysettha et Sikhottabong (art. 4 du décret n° 40, FAMC. *Cf.* fig. 2). C'est dans ce même périmètre qu'initialement le VUDAA est appelé à exercer ses responsabilités et compétences en matière de gestion et de maîtrise de la croissance urbaine, les villages péri-urbains (au nombre de 60 après le découpage administratif de 1996) relevant quant à eux de la compétence des districts (Sisoulath, 2003, p. 310).

Le périmètre de l'agglomération de Vientiane adopté pour l'étude et la révision du SDAU de 2002, document officiellement reconnu en matière d'utilisation des sols et en termes de planification urbaine, porte la marque d'une extension, puisqu'il comprend «189 villages». Ces villages sont répartis sur sept districts urbains (Chanthabouly, Sisatanak, Sikkotabong, Xaysettha) et péri-urbains (Hatsaifong, Xaythany, Naxaithong). Les limites de la «Province Capitale» de Vientiane créée en novembre 2003, quant à elles, comprennent neuf districts, eux-mêmes formés de 496 villages urbains et ruraux. Par rapport à cet ensemble, héritier de l'ancienne Préfecture de Vientiane, un nouveau partage théorique des responsabilités entre le VUDAA et la «Province Capitale» de Vientiane a été introduit : le premier est responsable des 189 villages urbains et péri-urbains

7. «Les villes asiatiques ne connaissaient (historiquement parlant)) ni droit judiciaire qui, par sa manière ou sa procédure, aurait été propre aux citadins comme tels, ni tribunal établi par eux en toute autonomie…»; «…légalement la localisation urbaine de ces organisations était accessoire. L'administration autonome leur était inconnue ou n'était connue que dans ses rudiments : mais plus encore – et c'est le plus important – le caractère associatif de la ville et la notion de citadin par opposition à celle de paysan. Même de cela, il n'existait que des ébauches.» (Weber, [1re éd. All. 1921] 1982, p. 38). On peut certes évoquer la mise en place d'une première organisation municipale à Vientiane au début du XXe siècle dans le cadre de la réorganisation de l'administration coloniale engagée par Paul Doumer (arrêté du Gouverneur Général de l'Indochine du 18 février 1904), ainsi que l'instauration du centre de Vientiane en commune entre 1915 et 1924. Cependant, ainsi que le note Rodriguez (1983, pp. 138–139), le Conseil municipal, placé sous le contrôle direct de l'administration coloniale, «ne peut délibérer valablement que sur les affaires purement locales» et la représentation française y demeure majoritaire.

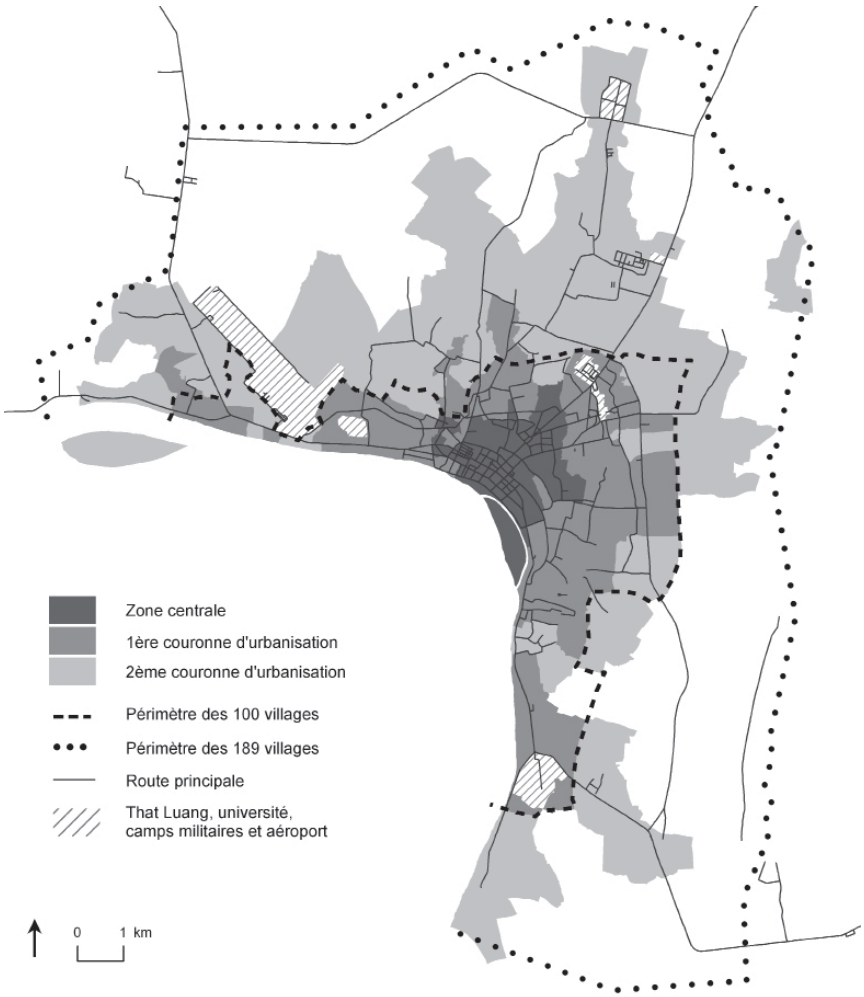

fig. 2. Les périmètres urbains de l'agglomération de Vientiane et les délimitations spatiales d'un programme de développement urbain. Source : Julie Vallée, « Espace urbanisé et périmètres urbains de Vientiane : une délimitation complexe », (contribution au présent ouvrage).

de la capitale de la RDP Lao ; la seconde, administrée par un gouverneur, est responsable de tous les autres villages des districts péri-urbains et ruraux qui constituaient précédemment la Préfecture de Vientiane.

C'est finalement sous la contrainte des problèmes d'extension et d'adaptation de la capitale pour l'aménagement que les autorités sont conduites à penser différemment la ville et sa gestion (*cf.* encadré n° 3). Ce faisant, une nouvelle source de pouvoir apparaît : celle de fixer le changement dimensionnel et, avec lui, la désignation de l'urbanisable (ressource spéculative ou réserve foncière) comme, à une autre échelle, le pouvoir de délivrance des permis de construire, ce qui pose la question de la capacité d'imposer la règle et du pouvoir de sanction dans l'esprit de l'*enforcement* anglo-saxon tel qu'il s'exprime, du reste, dans la version anglaise de la Loi d'urbanisme de 1999. Celle-ci vise à encourager « the enforcement of relevant policies and laws in order to develop safe, healthy and sustainable cities according to the principles of the national socio-economic development plans, and also to protect the national heritage, architecture, culture, environment and natural scenery » (Lao PDR, *Country Report on the Implementation of the Habitat Agenda in the Lao People's Democratic Republic* (Report presented to the Special Session of the United Nations General Assembly to review and assess the progress in the implementation of the Habitat Agenda – Istanbul+5), New York, Vientiane, mars 2001, p. 13)[8].

8. Cité d'après Marc Askew, William S. Logan & C. Long, 2007, chapitre 7, note 69.

3. La désignation du périmètre urbain et de la «municipalité» en 1987

En 1987, «la municipalité recouvre une superficie de 34 kilomètres carrés qui est le périmètre urbain de Vientiane, dont un pourcentage des quatre districts urbains de la Préfecture. Sa population est estimée à 130 000 personnes regroupées en 70 villages. C'est à l'intérieur de ce périmètre que le schéma directeur et d'urbanisme est élaboré. Ce périmètre urbain appelé municipalité n'est pas une autre limite administrative, mais représente la superficie couverte par un programme d'aménagement…». «Ces limites du périmètre urbain ne représentent pas une limite administrative fixe mais au contraire un périmètre pour des besoins statistiques et de programmation des besoins de la population urbaine/rurale. Ces limites pourront être réévaluées à l'occasion de chaque recensement décennal de la population et sur la base de plans d'investissements quinquennaux liés au plan de développement socio-économique du pays.» «À l'intérieur de ce périmètre urbain, des équipements et réseaux urbains seront implantés en priorité par toutes les agences du gouvernement qui pourront ainsi mieux coordonner leurs programmes sectoriels dans les zones existantes à réhabiliter ou à rénover et dans d'autres zones ou enclavées restées rizicoles qui sont à aménager.» (IETU, Ministère de la Construction, *Programme de développement urbain de la Préfecture de Vientiane, RDP Lao*, 1987).

4. La délimitation des compétences du VUDAA en question

«Au transfert foncier correspondent des opérations de construction, mais VUDAA ne contrôle, en principe, que les permis de construire mais ne dispose pas de moyen d'action foncière alors que c'est la base des transformations urbaines majeures.»
Pour compléter la loi d'urbanisme, une loi sur les constructions ainsi qu'une loi sur les finances municipales pour assurer l'autonomie financière des futures municipalités, celle-ci étant préfigurée par le décret du gouverneur de la Préfecture de Vientiane autorisant l'autorité VUDAA à disposer de revenus qui lui soient propres. D'autres textes concernent la perception des impôts, taxes, charges et autres frais que cette agence peut opérer pour se financer.»
«Les réserves foncières dans le périmètre urbain ne peuvent pas être officiellement enregistrées tant que la ville n'est pas entièrement cadastrée.»
(Sisoulath, 2003, pp. 230; 313–314).

La juridiction et les domaines de compétences du VUDAA font apparaître les limites et le flou de son périmètre d'action. En effet, les actuels cadres institutionnels et juridiques – loi d'administration locale, loi foncière – ne sont pas suffisants pour lui permettre un fonctionnement satisfaisant et cohérent. «VUDAA contrôle les projets de développement urbain, en particulier la construction des infrastructures urbaines, et gère les services urbains comme la collecte des déchets solides et les fosses septiques»[9].

Le domaine foncier révèle à quel point le transfert de compétences et l'instauration d'un cadre juridique demeurent difficiles et incomplets. En effet, si l'instruction des permis de construire a été transférée de la préfecture au VUDAA en 2000, en revanche c'est le ministère des Finances qui gère le cadastre. De surcroît, jusqu'à la promulgation d'une loi sur les constructions – approuvée par l'Assemblée nationale le 30 novembre 2009 – et sa mise en application, les attributions du VUDAA dans ce domaine semblent inopérantes, en particulier sous l'aspect de la délivrance du certificat de conformité. En effet, à quoi sert d'instruire les permis de construire si ensuite la construction effectuée n'est soumise à aucun contrôle? À ce jour, le VUDAA ne dispose pas de la maîtrise de la gestion foncière.

En outre, le VUDAA dispose de ressources insuffisantes par rapport aux tâches qui lui incombent. Ses recettes sont limitées aux revenus issus de l'utilisation des infrastructures (tels les parcs de stationnement) et de la collecte des déchets, à une taxe sur l'eau (1000 kips mensuel par compteur) et à l'instruction des permis de construire; l'apport dans ce domaine est limité avec, en moyenne, moins de 1000 demandes par an dans la première moitié des années 2000 (art. 1, chap. 1 *Décret n° 177/PM, 2000*).
Il n'existe pas encore de taxe foncière ni de taxe d'habitation en RDP Lao, ni même de taxe sur la consommation domestique de l'électricité. Les modifications juridiques et institutionnelles sont en cours, mais à un rythme plus lent qu'espéré par les bailleurs de fonds. Ainsi, face aux dysfonctionnements du VUDAA, les bailleurs – dont le Laos reste cependant très dépendant – tentent d'imposer un recadrage politique. «Le gouvernement ne s'approprie pas le projet», d'où la volonté de renforcer le rôle du VUDAA, tâche actuellement dévolue à l'Agence française de développement[10].

9. «VUDAA oversees urban development projects, which involve constructing urban infrastructure, and manages urban service provision, such as solid waste collection and septic tanks», in http://www.adb.org/Documents/Reports/Evaluation/sst-lao-2004–03/appendixes.pdf, p. 58, appendix 7.

10. L'Agence française de développement (AFD) apporte une «assistance technique au développement institutionnel des services urbains de la ville de Vientiane (VUDAA)». Le principal objectif est de «soutenir l'action de décentralisation du gouvernement laotien et le processus d'indépendance et d'autosuffisance de l'administration locale de Vientiane et d'assister le VUDAA et les autres agences gouvernementales dans l'accomplissement de la politique urbaine et dans l'application du calendrier.» (AFD, 2005).

5. Le défaut d'appropriation du projet par le gouvernement et/ou l'ingérence des bailleurs de fonds dans le jeu national-local du pouvoir ?

«The *design* process (during 1994) was complicated by the involvement of different institutions – the MCTPC (DHUP) and ITSUP – neither of which adequately consulted the Vientiane Prefecture during project preparation and design, compromising full political commitment and thus the smooth management and execution of the project. This created problems in terms of clear government ownership of the project and its associated policy objectives – during the design and implementation phases. In the absence of strong project ownership by government, there is possibility that the PPTA process does not lead to selection and prioritization which are both the most relevant and urgent.» (ADB, *VUISP, Final report, Executive Summary*, janvier 2001, p. 5)

C'est au regard de ces constats qu'il convient de comprendre le défaut d'appropriation du projet «décentralisateur» observé par les bailleurs de fonds. C'est sans doute là l'expression de la difficile coexistence de la logique d'une autonomie municipale avec le centralisme démocratique. Elle manifeste la crainte que les dirigeants peuvent ressentir à l'égard de l'intervention de dispositifs exogènes, obéissant à d'autres logiques, face à un appareil politico-administratif de gestion territoriale, certes institutionnellement encadré, mais dont cette confrontation semble révéler les fragilités.

À cet égard, la principale particularité de Vientiane réside dans la difficulté de conférer une dimension institutionnelle à une ville qui a du mal à exister physiquement. Certes divers éléments d'une modernisation de la ville et de sa gestion apparaissent, mais semblent, au stade actuel, échouer à faire système. Au Laos, une manière de constituer la ville serait-elle de mettre en place une institution urbaine ? Si tel est le cas, le programme gravitant autour du VUDAA aurait à voir avec une tentative de faire exister Vientiane en tant que capitale. N'est-ce pas, en somme, la fonction de capitale qui actuellement fait la ville et contraint à la modernisation de l'État, ainsi que de ses formes de gestion territoriale ?

Bibliographie

AFD – Agence Française de Développement, «Financement partiel d'un projet d'infrastructures et de services urbains à Vientiane», Fiche Projet PISUV CLA – 1042 Laos, 17/1/ 2005.

Asian Development Bank, Vientiane Urban Development and Administration Authority, *Vientiane Urban Infrastructure and Services, TA n°3333-LAO, VUISP, Final Report, Executive Summary,* January 2001, GHK International Ltd, London, UK in association with Consultants, Vientiane, Lao PDR, 20 p.

Asian Development Bank, Vientiane Urban Development and Administration Authority, *Vientiane Urban Infrastructure and Services TA n° 3333-LAO, Interim Report*, September 2000, GHK International Ltd, London, UK in association with SMED Consultants, Vientiane, Lao PDR.

Asian Development Bank, RRP: LAO 33432, *Report and Recommendation of the president to the board of directors on a proposed loan to the Lao People's democratic for the Vientiane Urban Infrastructure and Services Project*, July 2001, 73 p. (site internet de la BAsD : www.adb.org/Documents/RRPs/Lao/rrp_33432.pdf).

Asian Development Bank, *Country Strategy and Program Update, (2006–2008) Lao People's Democratic Republic*, August 2005, 8 p. + appendixes «Table A3.6: Capacity Building for Decentralized Local Governance Concept Paper». Fichier pdf téléchargé sur le site internet de la BAsD : http://www.adb.org/Documents/CSPs/LAO/2005/CSPU-LAO-2005.pdf.

Askew Marc, Logan William S. & Long Colin, *Vientiane : Transformations of a Lao Landscape*, Londres, Routledge (coll. «Asia's Transformations»), 2007, 288 p.

Bellina Séverine, Magro Hervé et Villemeur Violaine de, *La gouvernance démocratique. Un nouveau paradigme pour le développement ?,* Paris, Editions Karthala, 2008, 602 p.

Briand Caroline, *Vientiane, projet de ville, projet de municipalité,* mémoire de DESS Urbanisme et aménagement (sous la dir. de Charles Goldblum), septembre 2000, Institut Français d'Urbanisme, 88 p. + annexes.

Goldblum Charles, Osmont Annik, «Gouvernance urbaine et coopération internationale», in : Bellina Séverine, Magro Hervé et Villemeur Violaine de, *La gouvernance démocratique. Un nouveau paradigme pour le développement ?,* Paris, Editions Karthala, 2008, pp. 297–311.

Institut des Etudes Techniques et d'Urbanisme, Ministère de la Construction, *Programme de développement urbain de la Préfecture de Vientiane, RDP Lao, Rapport préliminaire, rapport technique n° 1 du projet Lao/85/003, diagnostic de la situation existante*, 30 mai 1987.

Lao PDR, *Country Report on the Implementation of the Habitat Agenda in the Lao People's Democratic Republic* (Report presented to the Special Session of the United Nations General Assembly to review and assess the progress in the implementation of the Habitat Agenda – Istanbul+5 [6–8 juin 2001]), New York, Vientiane, mars 2001, pp. 7–14.

Lao PDR, *- Decree n° 40/FAMC*, décret portant organisation du VUDMC, 4 avril 1995.

Lao PDR, *- Decree n° 14/PM*, décret portant organisation du VUDAA (*Decree on the Organization and Operation of Vientiane Urban Development and Administration authority (VUDAA)*), 23 février 1999.

Nguyên Laurence, Nguyên Duc Nhûan, Nguyên Trong Nam Trân, «L'évaluation des projets d'aide publique au développement à la lumière des formes de partenariats : de Hô Chi Minh Ville à Hanoï», *in La ville vietnamienne en transition* (sous la dir. Franck Castiglioni *et al.*), Paris, Karthala-IMV- PADDI, 2006, p. 213–239.

PNUD - CNUEH-Habitat/RDPL – Ministère CTPC – IETU, *Vientiane. Schéma directeur et d'aménagement urbain. Programme de développement urbain de la Préfecture de Vientiane. Rapport final, mai 1989 – Tome un : Synthèse et recommandations* («Propositions de montage institutionnel», p. 148 *sq.*), 175 p.

Rodriguez M.C., Les *enjeux de la vie municipale, à travers l'exemple de Saïgon, Cholon, Hanoï, Phnom Penh et Vientiane (fin XIXe-1930)*, mémoire de DEA (sous la dir. de M. Michel et M. Fourniau), Institut d'histoire des pays d'Outre-Mer, Université de Provence Aix-marseille I, novembre 1983, 143 p.

Sisoulath Bounleuam, 2003, *Vientiane, stratégies de développement urbain. Processus et acteurs de l'urbanisation dans la capitale de la République Démocratique Populaire Lao*, thèse de doctorat en géographie (sous la dir. de Charles Goldblum et Christian Taillard), Université Paris X – Nanterre.

Weber Max, 1982, *La ville*, Aubier, Collection *Res* Champ urbain, Paris, 218 p. Traduction de *Die Stadt* (1921), extrait de *Wirtschaft und Gesellschaft*, 3e édition, JCB, Mohr, Tübingen, 1947.

fig. 1. Un outil potentiel de gestion urbaine :
– un outil pour la programmation des équipements publics,
– un appui à la réflexion règlementaire,
– un élément de la politique foncière.

Peyronnie Karine, Goldblum C., Prathoumvan S. (collab.).

VUDAA - Vientiane Urban Development and Administration Authorithy : perspectives de la gouvernance urbaine de Vientiane, entre autonomie municipale et logiques de projet (1985-2009).

In : Clément-Charpentier S. (dir.), Clément P. (dir.), Goldblum C. (dir.), Sisoulath B. (dir.), Taillard C. (dir.), Lancret N. (collab.), Sayarath C. (collab.), Lainé A. (photogr.). Vientiane : architectures d'une capitale : traces, formes, structures, projets. Paris (FRA), Paris : Recherches, Ipraus, 2010, p. 401-410.

(Les Cahiers de l'Ipraus). ISBN 978-2-86222-071-0