

Clément Musil, Sèngdara Douangmyxay

LA QUESTION FONCIÈRE À VIENTIANE

De la politique
d'ouverture économique
à l'ère des projets
urbains.

Bien que Vientiane soit régulièrement qualifiée de capitale « tranquille » (Sayarath, 2005 ; Askew *et al.*, 2007) parmi les villes du Sud-Est asiatique, les dynamiques d'urbanisation à l'œuvre tranchent avec celles identifiées à l'échelle du territoire national. Cette ville en développement présente un taux de croissance compris entre 3,5 et 6% par an¹ et se caractérise non par un accroissement de la densité urbaine, mais bien plus par un étalement des zones bâties (Sisoulath, 2003) et par la conversion de terres agricoles en terres à urbaniser². Depuis 1986, avec l'introduction progressive du Nouveau Mécanisme Économique (*Chintakane May*), un marché des biens fonciers dans lequel s'opèrent les changements d'usage du sol est en cours de structuration. Plusieurs indicateurs nous laissent envisager cela : premièrement, la mise en œuvre d'une réforme foncière orchestrée dès le début des années 1990, et progressivement codifiée par une série de textes législatifs (Ducourtieux *et al.*, 2004), qui se décline en partie par la reconnaissance de droits d'usage du sol (DUS). Ensuite, l'intervention d'acteurs exogènes, comme les bailleurs de fonds représentés en tête de lice par la Banque mondiale, qui financent des projets d'immatri-culation foncière voués à garantir la sécurisation de la tenure (World Bank, 1996, 2004). Enfin, la mutation des acteurs institutionnels en charge de la gestion foncière qui dans leurs prérogatives ont pour tâche de renforcer la performance du cadre légal laotien et son application, de faciliter les modalités de transaction et d'assurer la collecte rationalisée de l'impôt foncier.

Il convient toutefois de tenir compte des particularités du contexte, notamment des multiples interférences que présentent les pratiques locales (opacité des transactions foncières, contournement de la règle) et des litiges fonciers qui émergent du fait du retour des Laotiens de l'étranger revendiquant la possession de terrains et de l'arrivée de projets urbains d'une échelle nouvelle. Dans ce dernier cas, les opérations d'aménagement dépassent les limites de la parcelle pour s'apparenter davantage à des programmes de développement urbain financés par des investisseurs privés locaux et étrangers ; consommateurs de ressources foncières, ils sont souvent synonymes d'expropriation des populations locales.

Loin de prétendre révéler l'hypothétique existence d'un marché foncier répondant aux principes de sécurisation

1. Écart donné par UN Habitat, in *Vientiane Lao PDR UN Urban Management Programme* (2002). Cet écart s'explique en partie par les problèmes de définition et de qualification des aires urbaines.

2. Ces dix dernières années, entre 40% et 80% des surfaces agricoles ont été converties dans certains districts de la capitale.

3. On entend ici par système foncier l'ensemble des règles organisant l'accès à la terre et à ses ressources, ainsi que les institutions et les relations (village, État, groupes sociaux) qui déterminent la mise en œuvre de ces règles (Evrard, 2004, p v).

4. La coopération allemande via le GTZ s'est associée au projet financé par la Banque mondiale sur le *Land Titling* (l'immatriculation foncière) et a contribué à la réalisation de plusieurs études à visée opérationnelle (Lao-German Land Policy Development Project/German Contribution to the Lao Land Titling Project II in Lao PDR). Le GTZ de Vientiane finance également des travaux conduits par le professeur Lund de l'université de Roskilde au Danemark sur les dynamiques d'urbanisation et la conversion foncière à Vientiane.

5. Les éléments avancés dans cette partie proviennent d'entretiens avec des habitants ayant vécu plus de 30 ans à Vientiane et ayant été les témoins des changements relatés ici. Cette série d'entretiens a été effectuée en 2005 auprès de deux femmes ayant épousé des officiers de l'armée du régime antérieur à celui de 1975, d'un ancien fonctionnaire du régime antérieur à 1975 installé à Vientiane dans les années 1950, d'un ancien agriculteur du village de Banhome, d'un enseignant de Dongpalane, et de deux membres de la famille *Louanglath*.

des transferts des droits d'usage du sol et de transparence des transactions (Wehrmann *et al.*, 2006), il s'agit pour nous de réunir et de rendre intelligibles les éléments explicatifs qui sous-tendent les tentatives de structuration d'un tel marché. Le point de vue adopté met en lumière les processus à l'œuvre dans l'ajustement de la gestion foncière de la capitale, en considérant que son système foncier résulte de la succession de trois systèmes – coutumier, socialiste et libéral – dont les caractéristiques sont aujourd'hui entremêlées (Sacklokham, 2003 cité par Ducourtieux *et al.*, 2004, p 213). C'est sur ce terrain que les acteurs exogènes, bailleurs et investisseurs porteurs d'un « urbanisme de projets », viennent « tester » un marché foncier balbutiant.

Les pratiques de gestion foncière avant l'ouverture économique

La littérature sur les systèmes fonciers³ au Laos est riche. Dès la fin des années 1950, Vientiane a suscité l'attention des ethnologues et agronomes (Condominas et Goudillot, 1959), des recherches exploratoires et empiriques ont été conduites sur les usages du sol (Suryadhay, Taillard et Condominas, 1970 ; Suryadhay, 1971 ; Taillard, 1977) et l'expertise internationale s'est intéressée à la collectivisation des terres (Prouzet, 1989). Plus récemment, les travaux d'anthropologie d'Evrard (2002, 2004) et d'agronomie de Ducourtieux (2004, 2005, 2006) ont pointé avec acuité les impacts de la réforme foncière engagée au Laos suite à l'introduction d'une économie de marché à orientation socialiste. Ces auteurs abordent la question foncière, mais traitent, par leur approche, le cas de Vientiane à la marge. Cependant, les éléments qu'ils exposent constituent ici la base de notre réflexion afin de comprendre la trajectoire de la mutation du foncier de la capitale. Concernant le milieu urbain, il faut puiser dans les travaux de la coopération allemande⁴ (Kirk, 1996 ; Wehrmann, 2006 ; Rabé, 2007) pour connaître les dynamiques à l'œuvre concomitamment à la réalisation des projets d'accompagnement de la réforme foncière financés par la Banque mondiale (World Bank, 1996, 2003, 2004, 2006) et dans les recherches de Sisoulath (2003, pp 221–230) pour avoir un aperçu des pratiques foncières dans le Vientiane contemporain. Cependant, milieu urbain et milieu rural sont liés par les phénomènes de conversion de l'usage des sols.

Comprendre les dynamiques en milieu urbain, c'est observer nécessairement le passage de pratiques traditionnelles, marquées par les règles coutumières, à des pratiques régulées par un droit en cours de formalisation et entériné par un cadre légal. L'originalité des dynamiques foncières de Vientiane se double également de caractéristiques propres à la période de collectivisation « en demi-teinte » enclenchée à partir de 1975.

La coexistence du système foncier coutumier et de nouvelles modalités de transaction foncière avant la collectivisation des terres⁵

Les pratiques de gestion foncière traditionnelles

Les pratiques coutumières et traditionnelles étaient marquées par deux modalités d'accès au foncier. La première, la conquête, était l'attribut du roi, celui-ci avait un contrôle tant sur ses sujets – par le titre qu'on lui porte *Chao Sivit* (Maître des existences) – que sur les terres – d'où le nom de *Chao Phen Din* (Maître de la terre) (Suryadhay, Taillard et Condominas, 1970). La seconde était l'attribut des communautés villageoises, qui obtenaient la ressource foncière par un acte « d'exploitation » caractérisé par le défrichement des parcelles (Suryadhay, Taillard et Condominas, 1970). Or, le défrichement ne fige pas le droit des paysans sur leur terre, ils ne possèdent qu'un droit d'usage puisque l'abandon prolongé de l'exploitation le fait disparaître et ouvre la possibilité d'une redistribution des terres (Taillard, 1977). De plus, même si jusqu'en 1975 le roi avait la propriété éminente du sol, ce droit était seulement théorique, car à l'échelle du village les terres étaient gérées selon des règles coutumières (Ducourtieux *et al.*, 2004). Ainsi, ces pratiques ont perduré jusque dans le milieu des années 1990 ; la reconnaissance de la possession des terres à Vientiane pouvait être opérée par la communauté :

Conclusion

Jusqu'à présent la capitale la plus tranquille d'Asie du Sud-Est peinait à se faire une place sur la carte urbaine de la Région (Askew *et al.* 2007). L'organisation d'événements à portée régionale (à l'instar du sommet de l'ASEAN en 2004 et des *SEA Games* en 2009) et la constitution d'un marché foncier transparent sont autant d'éléments qui permettront de placer désormais Vientiane sur la carte et de valoriser ses atouts et ses avantages comparatifs afin d'attirer des investisseurs potentiels. Comme nous l'avons vu, les projets urbains d'une dimension nouvelle s'installent non sans mal dans le périmètre de la capitale. L'internationalisation est en marche : un projet d'aéroport est en suspension, la continuité de la voie de chemin de fer reliant la Thaïlande est à l'étude et un pôle industriel situé à une trentaine de kilomètres du centre est également en préparation. Là encore, ces éléments paraissent relever d'une stratégie d'aménagement du territoire de la capitale afin de renforcer son poids régional.

Or, la réalisation de ces projets est conditionnée par la disponibilité de la ressource foncière. Si elle paraît abondante au Laos, la question des modalités d'accès au sol reste entière. Le gouvernement doit prendre en charge les moyens pour parvenir à ses fins et entre autres réserver les emprises, élaborer un cadre juridique *ad hoc* afin d'indemniser les habitants, mais

également réduire la précarité foncière et clarifier le marché des transactions foncières. Bref, derrière cela se dessine une autre question, celle de l'aptitude du Laos à assumer le coût du développement sans laisser s'échapper déraisonnablement la terre, un bien qui désormais s'échange à titre onéreux. C'est également dans ce contexte que les bailleurs de fonds internationaux justifient leur action et accompagnent, avec leurs logiques et leurs méthodes, le gouvernement lao.

À l'image des capitales asiatiques voisines ayant eu un décollage économique rapide, Vientiane a fondé sa stratégie de développement sur l'exportation et l'attraction des IDE. Si la croissance est au rendez-vous, l'explosion reste somme toute relative. En attendant, l'étude de la constitution d'un marché foncier à l'épreuve des pratiques traditionnelles, de l'histoire et des acteurs, nous montre les limites actuelles : le système de *Nay Ban* n'est plus compatible avec l'investisseur (les acteurs ont changé) et la valeur attribuée aux terrains est duale (le prix officiel se substitue au prix du marché, et inversement). Si le marché constitue la solution envisagée, le renforcement du pouvoir de régulation des autorités est indispensable pour prévenir l'injustice sociale et l'exclusion économique qu'entraîne le système dual. Sur le terrain de la régulation foncière, au Laos comme ailleurs, la question des moyens techniques et financiers ne saurait être séparée de celle de la volonté politique.

Bibliographie

- AusAID**, 2000, *Improving Access to Land and Enhancing the Security of Land Rights: A Review of Land Titling and Land Administration Projects*. Quality Assurance Series n° 20, The Australian Government's Overseas Aid Programm, 148 p.
- Askew M., Logan W., Long C.**, 2007, *Vientiane: Transformations of a Lao Landscape*, coll. Asia's Transformations, London: Routledge, 257 p.
- Condominas G., Gaudillot C.**, 1959, *La plaine de Vientiane*. Paris: Bureau pour le développement de la production agricole, 3 vol., ronéo.
- Ducourtieux O., Laffort J.R., Sacklokham S.**, 2004, «La réforme foncière au Laos: une politique hasardeuse pour les paysans», in: *Revue Tiers Monde*, T. XLV, n° 177, 23 p.
- Ducourtieux O., Laffort J.R., Sacklokham S.**, 2005, «Land Policy and Farming Practices in Laos», in: *Development and Change*, Vol. 36(3), pp. 499–526.
- Ducourtieux O.**, 2006, *Du riz et des arbres: L'élimination de l'agriculture d'abattis-brûlis, une constante politique au Laos*. Thèse de doctorat, Paris: INA P-G, UER d'Agriculture comparée et de Développement agricole, 637 p. + annexes 228 p.
- Evrard O.**, 2004, *La mise en œuvre de la réforme foncière au Laos, Impacts sociaux et effets sur les conditions de vie en milieu rural*. Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO), Programme d'Appui aux Moyens d'Existence, 54 p.
- Evrard O.**, 2003, «Politiques de sédentarisation et relations inter-ethniques: les termes de la question foncière au Laos», in: *Cahiers d'anthropologie du droit* 2002, Paris: Karthala, pp. 189–236.
- Gerrard P.**, 2004, *Integrating Wetland Ecosystem Values into Urban Planning: The Case of That Luang Marsh, Vientiane, Lao PDR*, Sponsored by: IUCN and WWF, 35 p.
- Grant E.**, 2002, *A Short History of Laos: The Land in Between*. Chiang Mai: Silkworm Books, 251 p.
- Guegan F.**, 2007, *La coopération internationale et les ONG françaises au Laos*. Paris: Comité de Coopération avec le Laos, 394 p.
- Jones P., Mahaphonh N., Ngaosrivathana P., Phimpachanh M., Chittasupha S., Pasay S.**, 2007, *Study on Land Conflicts and Conflicts Resolution in Lao PDR*, Sponsored by: Lao-German Land Policy Development Project (German Contribution to the Land Titling Project II in Lao PDR), 58 p.
- Keith S., Ngaosrivathana P., Soulivanh B., Phimsomphou O., Denuthai C.**, 2006, *Study on Land Tax and Land Fees Policy in Lao PDR*, Sponsored by: Lao-German Land Policy Development Project (German Contribution to the Land Titling Project II in Lao PDR), 44 p.
- Kirk M.**, 1996, *Land Tenure Development and Divestiture in Lao PDR*, for Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Sector Project «The Importance of Land Tenure in Development Cooperation», 101 p. (http://www.mekonginfo.org/mrc/html/kirk/kil_frm.htm, accède le 15/04/2010)
- Phouxay K.**, 2007, *Internal Migration and Socio-economic Change in Lao PDR*, Power Point présenté dans le cadre de: «The 4th International Conference on Population Geographies Hong Kong, 10–13 July 2007», 17 diapositives.
- Prouzet M.**, 1989, «Laos: pragmatisme foncier et collectivisme», in: *Etudes Foncières*, n°42, pp. 43–47.
- Rabé P., Thongbonh T., Vongsiharath V.**, 2007, *Study on Urban Land Management and Planning in Lao PDR*, Sponsored by: Lao-German Land Policy Development Project (German Contribution to the Land Titling Project II in Lao PDR), 70 p.
- Sayarath C.**, 2005, *Vientiane, portrait d'une ville en mutation*, Paris: IPRAUS/Editions Recherches, 306 p.
- Sisoulath B.**, 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, 429 p.
- Sisouphanthong B., Taillard C.**, 2000, *L'Atlas de la République Démocratique Populaire Lao: les structures territoriales du développement économique et social*, Paris: La documentation française-RECLUS, 160 p., 299 cartes.
- Suryadhay I., Taillard C., Condominas G.**, 1970, «Le régime actuel de la propriété foncière au Laos», in: *Revue Juridique et Politique - Indépendance en Coopération* 24(4), p. 747–750.
- Suryadhay I.**, 1971, «La propriété foncière selon les pratiques coutumières lao», in: *Bulletin des Amis du Royaume Lao* 6, pp. 109–122.
- Taillard C.**, 1977, «Le Village lao de la région de Vientiane. Un pouvoir local face au pouvoir étatique», in: *L'Homme*, tome 17 n° 2–3, pp. 71–100.
- Tissandier P.**, 2010, «Réorganisation spatiale à Vientiane: entre ouverture économique et importation de modèles de développement urbain», in: *Annales de Géographie*, Paris: Armand Colin, n° 671–672, pp. 120–136.
- Wehrmann B., Soulivath B., Onmanivong K.**, 2006, *Study on Urban Land Markets in Lao PDR*, Sponsored by: Lao-German Land Policy Development Project (German Contribution to the Land Titling Project II in Lao PDR), 54 p.
- World Bank**, 1996, *Land Titling project, Staff Appraisal Report*. Report n°14902-LA, Agriculture and Environment Operations Division, Country Department I, East Asia and Pacific Regional Office, 110 p.
- World Bank**, 2003, *Land Titling Project, Project appraisal document*. Report n° 25921-LA, Rural Development and Natural Resources Sector Unit, East Asia and Pacific Region, 113 p.
- World Bank**, 2004, *Lao People's Democratic Republic and The World Bank Group*, 31 p.
- World Bank**, 2006, *Land Titling project, Implementation Completion Report*. Report n° 36582, Rural Development and Natural Resources Sector Unit, East Asia and Pacific Region, 63 p.