Université Paris 1 - Panthéon-Sorbonne
Master 1 de géographie
Année universitaire 2017-2018

L'implantation de zones économiques spéciales à Vientiane (Laos), entre logiques économiques opaques et convoitises foncières



Mémoire de recherche

Soutenu le 25 juin 2018

Coline BERRET

Sous la direction de Karine PEYRONNIE

Jury : Karine Peyronnie, chargée de recherches à l'Institut de Recherche pour le Développement (IRD), UMR Prodig.

Thierry Sanjuan, professeur de géographie, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. UMR 8586 Prodig, Institut de géographie.

Page de couverture : Source photographique : C.Berret, février 2018.

La zone économique spéciale du That Luang, une zone faiblement aménagée.

REMERCIEMENTS

Je tiens d'abord à remercier vivement Madame Karine Peyronnie, pour la direction de ce mémoire. Ses conseils durant toutes les étapes du travail ont été indispensables pour mener à bien sa réalisation. Sa connaissance du terrain et ses relectures attentives ont été d'une aide précieuse. Je la remercie pour sa disponibilité, pour le temps accordé à discuter, permettant de faire avancer la réflexion sur le sujet et ouvrir de nouvelles perspectives.

J'adresse mes sincères remerciements à Monsieur Bounleuam Sisoulath, qui a bien voulu me recevoir et m'apporter son soutien durant le travail de terrain à Vientiane.

Je tiens à remercier Monsieur Thierry Sanjuan, membre du jury, qui a accepté d'évaluer ce travail.

Je souhaiterais remercier toutes les personnes, étrangères et laotiennes, qui ont accordé de leur temps pour m'aider dans la réalisation de ce premier travail de recherche. Je les remercie pour l'intérêt qu'ils y ont porté, pour les informations et les ressentis partagés dans un contexte particulier.

Merci à l'équipe de la représentation de l'IRD au Laos, à Pascale Hancart Petitet, Chansamone Sengsouly et Palamy Saymongkhoune pour leur soutien technique. Merci également à Mr. Sophankhan qui m'a accompagnée sur le terrain.

Merci à Farhane et Phanoula, pour leur amitié et leur bonne humeur contagieuse durant nos journées de travail à l'IRD. Merci à Estelle, pour son partage d'expérience. Merci à Vanh et sa famille, pour leur soutien moral et logistique. Merci à Bie, qui a assuré des excursions à moto et des traductions.

Enfin, merci aux courageux relecteurs, Antoine, Clara et Solène, pour leurs encouragements et pour l'intérêt porté à ce mémoire depuis septembre.

LISTE DES SIGLES

AEC : Asean economic community (Communauté économique de l'ASEAN)

ASEAN : Association of Southeast asian nations (Association des nations d'Asie du Sud-est)

BAD : Banque asiatique de développement

BM : Banque mondiale

CDE : Center for development and environment (Centre pour le développement et l'environnement)

ECCIL : European chamber of commerce and indutry in Lao PDR (Chambre européenne de commerce et d'industrie en RDP Lao)

GIZ : Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (Agence de coopération internationale allemande pour le développement)

GMS : Greater Mekong Subregion (Région du Grand Mékong)

IDE : Investissement direct étranger

ITPT : Institut des travaux publics et des transports

MPI : Ministère du Plan et de l'investissement

MTPT : Ministère des Travaux publics et des transports

MRLG : Mekong region land governance (Programme de gouvernance foncière de la région du Mékong)

NCSEZ : National comittee for special economic zone (Comité national pour les zones économique spéciales)

PIB : Produit intérieur brut

RPD Lao : République démocratique populaire Lao

SEZO : Special economic zone office (Bureau des zones économiques spéciales)

SDC : Swiss agency for development and cooperation (Agence suisse pour le développement et la coopération)

USD : United States Dollars (Dollars américains)

ZES : Zone économique spéciale

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....6

PARTIE 1 : Les zones économiques spéciales en RDP Lao, des espaces d'exception sous contrôle.....23

Chapitre 1 : Les ZES, une stratégie officielle de promotion des investissements directs étrangers dans un contexte régional concurrentiel 25

Chapitre 2 : Les conditions d'implantation des ZES : entre contraintes techniques et politiques 31

Chapitre 3 : Un cadre institutionnel et juridique incomplet et inappliqué 39

PARTIE 2 : Les zones économiques spéciales à Vientiane, des arrangements politico-économiques opaques sous couvert d'une promesse de modernité urbaine et industrielle 50

Chapitre 1 : Une occupation foncière conséquente pour des résultats variables.....50

Chapitre 2 : Des aménagements révélateurs d'une gestion urbaine problématique.....62

Chapitre 3 : Les effets socio-spatiaux des investissements directs étrangers à Vientiane…68

PARTIE 3 : La zone économique spéciale du That Luang, un projet controversé.....75

Chapitre 1 : Un projet médiatisé et controversé.....75

Chapitre 2 : Le bilan mitigé d'un projet d'aménagement à l'arrêt.....88

Chapitre 3 : Un éléphant blanc dissimulant des pratiques de corruption ?.....98

CONCLUSION.....106

BIBLIOGRAPHIE.....111

ANNEXES.....122

INTRODUCTION

Le Laos, pays enclavé de 7 millions d'habitants, s'étend sur 236 800 km² au cœur de la péninsule Indochinoise. Il partage des frontières communes avec le Vietnam, la Thaïlande, le Cambodge, la Birmanie et la Chine. Classé dans la catégorie des Pays les Moins Avancés (PMA) par l'Organisation des Nations Unies, ce pays faiblement peuplé cumule des handicaps structurels. Marqué par des inégalités de développement humain et de richesse entre populations, les ressources humaines du pays sont limitées et l'économie peu diversifiée (Vorapheth, 2007). Du fait de ce statut, le Laos, comme les autres PMA, bénéficie du soutien de la communauté internationale, sous forme de programmes d'aides économiques ou techniques (Folio, 2017). Le gouvernement laotien, dirigé par un parti unique depuis 1975, annonce dès 2011 dans le septième plan de développement quinquennal son engagement à sortir le pays de la catégorie des PMA d'ici à 2020.

Pour atteindre cet objectif, sortir de la pauvreté et améliorer le niveau de vie global du pays, le gouvernement tend à moderniser son économie grâce à des réformes administratives ou fiscales, et par des programmes de coopération avec de nombreux bailleurs de fonds étrangers (Peyronnie, Sisoulath, 2017). Depuis son ouverture économique en 1986, le Laos multiplie ses partenariats économiques et renforce son intégration régionale, facteur clé pour le développement. Progressivement, le pays intègre les institutions régionales et internationales. Dès 1992, avec la mise en place du programme de la Région du Grand Mékong (GMS) par la Banque asiatique de développement (BAD), le Laos renforce les liens avec ses voisins, par l'intégration dans des corridors de développement. En juillet 1997, le Laos intègre l'ASEAN[1] et rejoint seulement la zone de libre échange de l'Asie du Sud-Est ou AFTA en 2008 (Vorapheth, 2007). En 2013, l'entrée à l'Organisation Mondiale du Commerce donnerait un nouvel élan au développement économique selon le *Shanghai Institutes for International Studies* (2016).

La multiplication des investissements directs étrangers (IDE) témoigne de l'ouverture diplomatique et économique du pays, inscrite dans les plans nationaux de développement socio-économique du Parti depuis 1991 (Vorapheth, 2007). L'attractivité de ces capitaux étrangers, jugés indispensables pour le développement, est conditionnée par la mise en place de politiques adéquates.

Pour attirer des investisseurs et des promoteurs étrangers, une stratégie particulière est mise en place au début des années 2000. Des zones économiques spéciales (ZES) sont créées, ex-nihilo ou

1 ASEAN : Association des nations de l'Asie du Sud-Est

à partir de concessions foncières existantes. Ce type particulier de zone franche permet aux promoteurs et aux investisseurs qui s'y installent d'être exemptés et allégés des charges habituellement imposées sur le territoire national. Le modèle connu, attendu et efficace d'une ZES serait celui d'une zone industrielle, dans laquelle des biens, produits à faible coût, sont voués à l'exportation. Or, au Laos, parmi les ZES annoncées ou en cours d'implantation, certaines ne prévoient pas la création de parc industriel mais des aménagements urbains et touristiques.

Cette interprétation du concept de ZES dans le contexte laotien interroge. À l'échelle nationale, il questionne la cohérence des politiques économiques menées par les autorités. À l'échelle urbaine, l'établissement de ces zones économiques spéciales interroge les logiques d'urbanisation et de gestion foncière, dont une partie sera étudiée dans ce mémoire. [2]

Vientiane, ville la plus peuplée du pays, compterait 828 000 habitants en 2014 selon le *Lao Statistics Bureau*[3]. La Capitale a le statut de province, dirigée par un gouverneur, ce qui renforce le poids « politique » de ce territoire[4]. Devenue Capitale en 1563, la ville est le centre administratif, politique et économique du pays. Le territoire de Vientiane cumule des fonctions de représentation et de commandement, concentre les sièges des institutions internationales et les ambassades, les principales activités commerciales et industrielles. À l'échelle du Laos, la capitale reste secondaire en Asie du Sud-Est, en marge, du fait de sa taille et de son enclavement, mais aussi à cause d'une gestion urbaine peu structurante. La ville présente seulement « des formes embryonnaires de modernité urbaine et de centralité internationale » (Peyronnie, 2012). Pour faire face à son "retard", le gouvernement laotien souhaiterait d'attirer à Vientiane les aides internationales des grands bailleurs de fonds et les investissements directs étrangers (IDE). L'implantation de ZES s'inscrit dans cette politique économique.

2 D'après la lecture des ouvrages et des articles sur le sujet.

3 Lao Statistics Bureau, *Statistical year book 2014, Lao PRD,* Vientiane, Ministry of Planning and Investment, août 2015. Les données sur la population de Vientiane sont variables selon le périmètre considéré et selon l'institution qui les fournit. Selon le *Vientiane Provincial Statistics Center*, la capitale compterait 444, 916 habitants en 2016 ; selon le Ministère des Affaires étrangères français, la ville compterait 900 000 habitants en 2017.

4 Il n'existe pas de statut de municipalité.

Sujet et problématique

Le mémoire s'intéresse aux zones économiques spéciales, aux échelles territoriales nationale et urbaine. Un exemple de ZES sera étudié pour son écart à la norme : la concession foncière située sur la mare du That Luang à l'est de Vientiane, un espace de 365 hectares désigné comme zone économique spéciale en 2011 (Musil, Douangmyxay, 2010).

L'étude des zones économiques spéciales pourrait être révélatrice de certains aspects de l'organisation territoriale et politique du pays. Le cas de la ZES du That Luang, pourrait lui, être un exemple révélateur des processus de gestion foncière et urbaine en cours au Laos. À Vientiane, la gouvernance territoriale et les transactions foncières sont opaques (Peyronnie, Douangmyxay, 2017), d'avantage liées à des logiques spéculatives qu'à une volonté de mise en cohérence générale de la ville. La multiplication des aides étrangères ces dernières années conduit à une accumulation de projets d'infrastructures ou d'équipements, en lien avec l'organisation d'événements internationaux et des opportunités foncières. La morphologie urbaine est modifiée et « une logique fragmentaire émerge en lieu et place d'un projet de ville » (Musil, Peyronnie, Sisoulath, 2015, p.167). De nouveaux équipements aux dimensions internationales sont aménagés mais sans « projet urbain unificateur », sans créer « une structure urbaine organisée » (*ibid*, p.461). L'aménagement de ZES urbaines et touristiques pourrait renforcer cette tendance. Le projet d'aménagement du That Luang pourrait de nouveau répondre à une logique de projet isolé et à la logique déjà existante dans la Capitale « d'arrangement au coup par coup impliquant des contreparties spécifiques» (Musil, Peyronnie, Sisoulath, 2015).

L'analyse des jeux d'acteurs dans la mise en place des ZES est susceptible de mettre à jour des jeux de pouvoir et d'influence. La superposition des échelons administratifs renforce l'opacité sur le rôle et l'ambition de chaque acteur, souvent contradictoires. La tentative de réforme de l'administration, dans le cadre des Objectifs du Millénaire et en accord avec les bailleurs de fonds étrangers, est lente, du fait du manque de personnel formé, de la corruption et de la concurrence entre les différentes autorités urbaines (Peyronnie, Sisoulath, 2017).

Des logiques spéculatives d'occupation foncière seraient à l'origine d'un affaiblissent des règles d'urbanisme et plus généralement, elles produiraient un système juridique non contraignant, qui s'adapterait aux besoins des investisseurs privés. Le classement en zone économique spéciale questionne d'autant plus l'application des règlements et des lois dans ces zones face au reste du territoire national. Une des questions posées concerne la capacité de contrôle de l'urbanisme dans

le contexte d'internationalisation de la capitale. Quelles capacités ont les acteurs publics à établir et maintenir un règlement foncier efficace, face aux logiques spéculatives suscitées par le marché foncier ? (Lancret, Goldblum, 2010).

L'implantation des ZES interroge l'ambivalence entre le besoin d'aide extérieure pour moderniser l'économie et l'affaiblissement de la puissance publique que cela entraîne dans la maîtrise du foncier et de son aménagement. Un flou semble régner autour des acteurs en charge des ZES et autour de leurs aspirations dans mise en œuvre de projets qui occupent de larges espaces. Le système des concessions foncières, procédé qui cède la gestion d'un morceau du territoire sur une longue durée, semble réduire le poids du gouvernement laotien dans les décisions et renforcer celui des promoteurs et des investisseurs étrangers. La terre étant une source de richesse majeure à Vientiane et dans le pays, la question de la distribution des revenus générés par les aménagements se pose. Les rapports de force entre acteurs privés et publics sont également interrogés : quelle est la place de l'État, qui n'est ni absent ni décisionnaire ? Le gouvernement semble en effet perdre une partie de sa maîtrise du foncier en cédant des terres aux investisseurs étrangers, mais ne s'efface pas totalement puisqu'il garde un contrôle relatif de l'aménagement des terrains, en s'assurant qu'il soit favorable à la création de richesses et contribue au développement économique du pays.

Problématique

Un flou règne autour du concept des zones économiques spéciales au Laos. À Vientiane, l'utilité de ce statut juridique et économique particulier dans le développement urbain interroge, tout comme le rôle respectif des acteurs en présence. Que révèle l'opacité des projets de ZES sur les modes de gouvernance foncière et urbaine de la capitale, dont les fondements institutionnels et juridiques sont récents et en cours d'élaboration ?

Une étude de cas sur le projet d'aménagement de la ZES du That Luang pourrait constituer un exemple de la mauvaise gestion foncière de la capitale, au regard des publications précédentes. Son analyse pourrait révéler une continuité avec ce qui a été étudié sur l'urbanisme et la planification urbaine de Vientiane ou au contraire marquer un tournant dans la construction de la ville.

L'étude cet aménagement est un sujet d'actualité, qui soulève de nombreux questionnements auxquels il est parfois difficile de répondre en raison de l'opacité et du manque d'informations fiables autour du projet. D'autant plus qu'il serait potentiellement producteur de conflits entre acteurs et d'arrangements politico-économiques "sensibles".

Enfin, le projet interroge la place et la nature des ZES au Laos, dont le développement est récent. Pourquoi qualifier certains espaces urbains de ZES ? Concernant la ZES du That Luang, on peut se demander pourquoi une des plus petites ZES du pays en termes de surface fait l'objet du plus grand investissement dans ce secteur[5]. Il s'agira de distinguer les particularités du projet du That Luang par rapport aux autres ZES du pays déjà existantes ou celles en projet, et d'analyser les jeux d'acteurs autour du développement de la zone.

État de l'art

Pour appréhender le sujet, un état de l'art permet d'abord de comprendre dans quel contexte s'inscrit le projet de la ZES du That Luang. Le projet a des implications à plusieurs échelles, régionale, nationale et urbaine et conduit à croiser des champs disciplinaires tels que la géographie, l'histoire, la géopolitique, l'aménagement, l'urbanisme, ou encore l'économie. Pour cerner les enjeux du sujet, il s'agira d'abord de voir, par une approche historique et géographique, l'inscription du projet dans le contexte particulier du Laos, en analysant les jeux d'acteurs aux échelles nationales et régionales. Nous verrons ensuite les publications concernant les zones économiques spéciales, un type particulier de zone franche. Le but est de comparer la ZES du That Luang avec d'autres zones similaires dans des contextes différents. Enfin, nous verrons comment les publications d'études urbaines, sur Vientiane ou sur des contextes proches en Asie du Sud-Est, permettent de lire le sujet au prisme des logiques récentes de concessions foncières et d'urbanisme de projet, dans le cadre d'une métropolisation naissante.

Une histoire révélatrice

La compréhension du projet passe par l'étude du contexte d'implantation, d'abord d'un point de vue historique, pour cerner l'évolution des dynamiques d'organisation de la société laotienne sur

5. La ZES du That Luang, qui ne couvre que 365 hectares ferait l'objet d'un investissement d'1,6 milliards USD, tandis que celle de Luang Prabang par exemple, qui couvre 4 850 hectares, ferait l'objet d'un investissement d'1,2 milliards USD (General Secretariat Office of Lao National Committee for Special Economic Zone, 2016), c*f.* annexe 1.

son territoire. L'envergure du projet du That Luang, le flou autour de l'aménagement de la zone et des acteurs en présence questionnent la structure politique et administrative laotienne et interrogent l'utilité du statut de zone économique spéciale, en dehors des discours officiels, politiquement corrects. Une rétrospective de la construction nationale, permet de mieux comprendre le contexte politique particulier du Laos, les jeux d'acteurs et les tensions potentielles autour du projet.

Martin Stuart-Fox propose en 1997 une histoire du Laos, pour montrer la fragilité de l'identité nationale lao : « the most poorly developed nationalist historiography to provide ideological support for construction of an inclusive national identity » (Stuart-Fox, 1997, p.2). Le Royaume du Lan Xang, qui prospère entre le milieu du 14ème siècle et le début du 18ème, constitue un élément fort de l'identité lao, d'où la volonté des gouvernements royal ou communiste de s'associer à cette longue dynastie pour gagner en légitimité, bien que les limites du Lan Xang dépassaient largement celles du Laos actuel : « When in 1893 a political entity called Laos was recreated, less than half the territory and a fraction of the population of the former kingdom of Lan Xang were included » (*ibid*., p.18). La continuité historique laotienne n'est pas territoriale, elle repose sur des faits culturels et sociaux. Ensuite, la présence française entre 1893 et 1945 est présentée comme ambiguë : les Français ont à la fois une position de libérateur face à l'oppression du Siam mais leur indifférence et le manque d'investissement dans le pays est critiqué ; ils ne considèrent le Laos que comme une province secondaire de l'Indochine.[6] De plus, les changements introduits par l'administration française menacent les intérêts, l'économie et les modes de vie traditionnels lao.

Le sentiment national est lent à se développer : la partie de la population aristocratique, éduquée, urbaine du pays est minoritaire et la présence française est incompatible avec le mouvement nationaliste. Stuart-Fox souligne le rôle négatif des grandes familles, qui, liées au gouvernement, favorisent d'abord leur intérêt avant ceux du pays, ce qui retarde le développement d'une conscience identitaire nationale. « Politics was a game played by a few leading families, and the changes wrought were limited for the most part to urban areas » (Stuart-Fox, 1997, p.77). La présence des puissances extérieures n'a pas favorisé le développement de l'identité nationale, tout comme la 2ème guerre d'Indochine, qui a de graves conséquences sur la structure économique et sociale du pays, qui empêche la construction d'un État moderne et qui participe de la corruption morale de la vie publique. Le retrait des États-Unis en 1975 affaiblit le gouvernement royal et

6 « On the one hand, the need to obtain the collaboration of the Lao elite required the French to portray themselves as protectors […] on the other, they were intent on implementing a policy of economic exploitation that in the long term would have subordinated Lao interest to those of French Indochina as a whole, to the benefit, ultimately of the Vietnameese. Only the accident of war resolved thi ambiguity in favour of the Lao. » (Stuart-Fox, 1997, p.51-52).

permet au Pathet Lao, soutenu par le Vietnam, de s'imposer. Pour Stuart-Fox, la prise de pouvoir du Pathet Lao n'est pas le point culminant d'une campagne de désobéissance mais doit son succès au soutien des puissances extérieures. Rapidement, le modèle du Parti-unique est adopté, et le régime prend un tournant autoritaire pour défendre la révolution et la construction d'une économie socialiste moderne. L'insécurité et la peur poussent une large partie de la population à fuir le pays, 10% de la population totale. En 1978, l'échec de la collectivisation agricole montre l'échec du gouvernement socialiste et conduit à un assouplissement nécessaire du régime. La mise en place du Nouveau mécanisme économique en 1986 et le lent démantèlement de l'URSS marquent le passage progressif d'une économie socialiste centralisée à une économie de marché ouverte aux capitaux étrangers. L'aide multilatérale est croissante, par la Banque Mondiale, la Banque asiatique de développement (BAD) et autres bailleurs de fonds étrangers ; l'économie se modernise et l'intégration régionale est favorisée. Cependant, M.Stuart-Fox souligne que l'ouverture aux investissements étrangers, aux technologies et la corruption menacent le sentiment déjà faible, d'identité nationale et culturelle du pays.

Cette histoire du Laos proposée par Stuart-Fox peut être révélatrice de difficultés récentes de gestion politique et économique. Les changements de régimes et ruptures successives ont marqué la construction du pays et de Vientiane. Cette histoire du Laos éclaire les faiblesses actuelles dans la gestion urbaine ou économique, qui ne reposent pas sur des fondements juridiques ou administratifs solides, hérités de longue date ; ils sont au contraire toujours en construction dans le pays. Les événements passés révèlent également la dépendance du Laos envers l'aide extérieure et particulièrement envers celle de ses voisins asiatiques.

La compréhension de l'implantation des ZES passe par leur inscription dans un contexte plus vaste, prenant en compte les logiques régionales de l'Asie du Sud-Est, en termes d'interactions politiques et économiques.

Pays enclavé ou pays intégré ?

Le Laos, pays enclavé, peu densément peuplé et pauvre, ancien carrefour d'un réseau de commerce caravanier, serait devenu marginal (De Koninck, 2012). Économie à dominante agricole, les sources de richesses du pays reposent sur l'exploitation du bois et la production d'hydroélectricité, exportée vers la Thaïlande. Les réseaux de communication sont peu développés, avec l'absence de réseau ferroviaire et un développent des infrastructures routières réduites. Le Mékong, du fait de sa configuration hydraulique, ne constitue pas un axe de

communication majeur dans le pays. Historiquement, depuis la présence française jusqu'aux aides des blocs capitalistes et communistes, la dépendance du pays à l'extérieure est grande.

Elle s'accentue aujourd'hui sous forme d'investissements directs étrangers dans le contexte de la mondialisation (De Koninck, 2012). Si R.Koninck présente le Laos comme marginal, Christian Taillard montre lui sa nouvelle position de carrefour, par l'intégration récente à l'ASEAN et la mise en place de la Région du Grand Mékong (GMS) en 1992 par la BAD. Auparavant en marge ou enclavé, le Laos serait devenu un État-tampon entre des partenaires économiques et commerciaux (Taillard, 2009). Cependant, le propos de C.Taillard peut être nuancé. Il reprend la vision de la BAD qui désigne le Laos comme étant passé « from a landlocked to a land-linked country, » (Asian Development Bank, 2008, p.1). Si le renforcement de l'intégration régionale crée bien des bénéfices, leur répartition dans le pays reste inégale. La multiplication des réseaux bénéficie aux centres urbains comme Vientiane, Savannakhet ou Paske mais peu aux périphéries agricoles ou montagneuses du pays. « Compte tenu de ses pesanteurs historiques et politiques, pour ne pas dire de ses mauvaises habitudes (corruption), les élites et la population urbaine du Laos restent les principaux bénéficiaires du développement économique et de l'intégration régionale. » (Mottet, 06/06/17).

L'économie du Laos apparaît comme largement dépendante des aides extérieures et des logiques de projets. Les principaux acteurs sont ses voisins régionaux, la Thaïlande, le Vietnam et la Chine, premier investisseur dans le pays depuis 2014 (Mottet, 06/06/17). Le projet du That Luang faisant l'objet d'un investissement d'1,6 voire de 5 milliards de dollars par la compagnie *Wan Feng Shanghai Real State*, on peut questionner le poids croissant de la Chine au Laos et la nature de la relation économique et politique entre les deux pays, sans pouvoir y répondre dans ce mémoire. La présence économique chinoise est croissante, avec l'augmentation du nombre de méga-projets d'infrastructures et de projets de moindre envergure.

Après avoir vu le contexte général d'implantation des ZES, il s'agira d'en étudier la nature et ce quelle implique. Nous verrons d'abord l'état des recherches et les débats scientifiques autour de ces types particuliers de zones franches, avant de présenter le cas laotien.

Les zones économiques spéciales : objet de débat

Bien que la première zone franche vît le jour en 1959 à Shannon en Irlande, le développement de la recherche sur ces espaces au statut juridique particulier est tardif. Roger Brunet publie en 1987

l'*Atlas des zones franches et des paradis fiscaux*, dans lequel il identifie et classifie les zones franches à échelle mondiale. Mais l'intérêt pour ces études s'accentue à la fin des années 1990 et au début des années 2000, notamment en lien avec le succès du modèle chinois de Shenzhen. F.Bost souligne que les zones franches sont des objets peu étudiés et peu actualisés en géographie ou en économie en France, malgré leur multiplication et leur importance dans les économies nationales et mondiale. À l'internationale, la littérature est plus dense, dans des revues d'économie ou dans les rapports de grandes institutions, présentant de nombreuses études de cas. Les zones franches, dans leur définition simple, sont désignées comme des espaces d'exception face au reste d'un territoire national, dans lesquels les entreprises implantées bénéficient d'avantages dans plusieurs domaines, notamment fiscaux et douaniers (Bost, 2007, Farole, Akinci, 2011) :

> « demarcated geographic areas contained within a country's national boundaries where the rules of business are different from those that prevail in the national territory. These differential rules principally deal with investment conditions, international trade and customs, taxation, and the regulatory environment; whereby the zone is given a business environment that is intended to be more liberal from a policy perspective and more effective from an administrative perspective than that of the national territory. » (Farole, Akinci, 2011, p.3)

Les zones franches prennent cependant des formes variées, selon les contextes d'implantation ou les stratégies des gouvernements, ce qui rend leur comparaison difficile à échelle mondiale. Dans leur première phase de développement, les zones franches sont dans la majorité des cas des zones d'activités vouées à l'exportation, constituant des enclaves industrielles. Puis, un nouveau type de zone apparaît en Chine en 1978, les zones économiques spéciales (ZES), dont le modèle de réussite deviendra Shenzhen. « L'idée est de construire de véritables villes nouvelles (*integrated townships*) au lieu de simples enclaves industrielles : taille supérieure, logements sur place et activités commerciales locales, autant de nouveautés prévues. » (Grasset, Landy, 2007, p.615). Les ZES ont pour objectifs d'attirer les investissements directs étrangers, de créer de l'emploi, de soutenir une stratégie nationale de développement et de constituer des lieux d'expérimentation (*experimental laboratories*) pour de nouvelles approches politiques (Farole, Gakinci, 2011).

La recherche sur les ZES est marquée par un débat concernant leurs impacts à plusieurs échelles. D'une part, les ZES sont perçues comme le reflet de l'ouverture, de l'intégration à la

mondialisation d'un pays, comme levier économique de développement. Moteur pour l'emploi, pour l'industrialisation et l'innovation ou la diversification de l'économie, les ZES sont désignées comme pôles de croissance, en interaction avec le territoire d'accueil, bénéfiques à l'économie locale et nationale. De nombreuses études de cas viennent illustrer la réussite des ZES, en Chine, au Bangladesh, au Honduras ou sur l'île Maurice (Farole, Gakinci, 2011). Cette vision positive est principalement relayée par des auteurs de la Banque Mondiale. Une autre institution internationale valorise les bienfaits des ZES : il s'agit de la Banque Asiatique de développement (BAD). Dans le cadre du programme de coopération économique de la Région du Grand Mékong (GMS) mis en place en 1992, les ZES sont mises en avant comme des moteurs pour l'intégration régionale, stimulant l'économie surtout dans les zones frontalières (Asian Development Bank, 2016). Dans la publication intitulée « The Role of Special Economic Zones in Improving Effectiveness of GMS Economic Corridors » parue en 2016, les auteurs de la BAD soulignent les bénéfices générés par les ZES. Situées dans les corridors économiques, ces zones pourraient encourager l'implantation de firmes là où elles seraient compétitives à l'international, pouvant faire du commerce à faible coût. Ces zones seraient bénéfiques à la réduction des inégalités et sources de réformes politiques dans des économies faibles au sein du GMS comme le Laos, le Cambodge ou la Birmanie. Les ZES frontalières favoriseraient le développement par la création d'emploi et l'attraction d'investissements. Les auteurs soulignent le potentiel des ZES comme des pôles de croissance et des incubateurs de bonnes pratiques[7] **(**Asian Development Bank, 2016, p27). Leur propos reste à relativiser au vu de l'échec relatif des ZES à diffuser le développement dans l'ensemble d'un pays : « The empirical evidence also shows that there is great variance in SEZs' performance» **(**Asian Development Bank, 2016, p.27).

Si certains auteurs et institutions économiques internationales valorisent les atouts des zones économique spéciale, d'autres auteurs sont critiques vis-à-vis de cette forme de développement. Ces chercheurs soulignent les retombées négatives des ZES, qui, comme enclaves territoriales vouées à l'exportation, manquent souvent de connexions avec les marchés locaux et nationaux et ont des impacts sociaux et environnementaux importants. Des critiques émergent sur la stimulation de l'emploi, les conditions de travail ou le développement humain (Aggarwal 2007). Des auteurs comme J.Grasset et F.Landy montrent eux comment la spéculation immobilière et l'accaparement foncier issus de la mise en place des ZES affaiblissent les populations locales et comment la corruption des autorités publiques constitue un frein aux investissements **(**Grasset, Landy, 2007). De plus, les ZES comme parc industriel sont source de pollution, notamment par

7 « the potential of SEZs as growth nodes and incubators of good practice. » **(**Asian Development Bank, 2016, p27).

émission de gaz à effet de serre, et les ZES non-industrielles empiètent sur des espaces agricoles ou naturels. Le projet d'aménagement du That Luang est par exemple développé sur une zone humide, un espace de rétention des eaux de pluies et de crues.

Lors de la création des ZES, les préoccupations environnementales sont cependant de plus en plus mises en avant par les autorités publiques, avec parfois la prétendue création de *"low-carbon"* ou *"Green SEZ"*, pour répondre aux revendications croissantes de la société civile, en Chine par exemple (Yeo, Akinci, 2011). En somme : « While some countries have been able to capture the dynamic and static gains from zone operation, many others have not. » (Aggarwal,2006, p.4533). Le succès des ZES semble dépendre du contexte d'implantation nationale et de l'engagement des États dans la mise en place de politiques publiques adéquates, pour assurer l'interaction positive entre la ZES et le territoire d'accueil, pour dynamiser l'économie locale, améliorer les conditions de vie et de travail, tout en préservant l'environnement.

Les Zones Économiques Spéciales au Laos

Le développement des ZES au Laos est tardif. Leur intégration dans la politique du pays date du début des années 2000, bien que leur mise en place ne s'accentue qu'après 2010 (Noonan, 2015). La recherche sur les ZES en RDP Lao, du fait de leur caractère récent dans le pays, est peu dense. Danielle Tan (2015) a étudié la zone économique spéciale du Triangle d'or de Boten à la frontière nord du pays, fruit d'investissements thaïlandais et chinois, lieux de pratiques et de flux illicites. P.Kyophilavong et K.Nozaki dans « Progress and Prospect of SEZs in Lao PDR » (2015), se concentrent sur l'évolution et les difficultés rencontrées par la première ZES du pays, Savan-Seno après son établissement en 2003. Ils donnent aussi un aperçu des autres zones du pays.

L'aménagement de la ZES du That Luang a été peu étudié, du fait de son caractère récent et du peu d'informations disponibles. Une doctorante en géographie d'une université américaine, souhaitant rester anonyme, s'est récemment intéressée au projet de ZES du That Luang. Par réseau de connaissances, elle a pu obtenir des informations à la fois auprès du promoteur chinois et auprès des acheteurs de biens immobiliers dans la zone construite. Le projet est également mentionné dans des publications spécialisées sur Vientiane, depuis 2008-2009, soit depuis l'annonce du projet de concession par le gouvernement laotien. Les incertitudes et l'opacité autour de ce projet font que les auteurs donnent parfois des informations contradictoires selon l'année d'écriture et des informations à disposition. Le projet du That Luang est cependant présenté dans les ouvrages comme exemple d'investissement chinois dans le cadre d'une politique d'attractivité d'investissements étrangers. Il est surtout décrit comme « une illustration significative de perte de

contrôle » par la puissance publique (Musil, Peyronnie, Sisoulath, 2015, p.165). Les auteurs montrent comment le système de concessions foncières en échange d'aménagements ou d'infrastructures, constitue un affaiblissement des autorités urbaines laotiennes qui ne contrôlent plus le foncier de la capitale : la terre devient propriété privée. C.Musil et S.Douangmyxay présentent le projet comme un exemple de la fragilité des politiques de développement urbain et de gestion foncière :

> « Dans un contexte où le marché foncier manque de transparence et où l'accès à la terre est rendues difficile en raison des litiges que ces procédures soulèvent, la réalisation des projets est doublement conditionnée. À cet égard, le projet de lotissement de la mare du That Luang est symptomatique de la tendance en cours. » (Musil, Douangmyxay, 2010, p.386).

Méthodologie

Dans un contexte de faibles ressources documentaires fiables, la littérature grise constitue une source d'information importante, complémentaire à la littérature scientifique. Des documents de plusieurs natures ont été consultés, issus de diverses institutions publiques ou commerciales. En outre, la presse constitue une source d'information majeure pour le projet du That Luang. L'observation de terrain et des entretiens ont ensuite permis de compléter et de confronter les données issues ce premier travail de lecture critique de la presse.

Presse en ligne

La lecture de la presse en ligne donne des informations générales sur le projet du That Luang. Les principaux articles consultés sont issus des journaux suivants : *Vientiane Times, The Laotian Times, Lao news agengy* ou encore *Radio Free Asia*. Les articles proviennent également d'entreprises privées, du secteur de l'immobilier (*Rents Buy, Work Live Laos*) ou des assurances (*J&C Services*), qui relaient des articles initialement publiés dans d'autres journaux ou sur d'autres sites internet. Ces sources secondaires d'informations permettent de remédier en partie au caractère éphémère de la presse en ligne. Si la fiabilité de chaque article n'est pas assurée, le croisement des sources et la répétition des mêmes informations permettent de cerner les grandes

lignes du projet. Si de nombreux d'articles ont été publiés sur le sujet, le nombre d'informations reste limité dans la mesure les articles sont courts et se répètent. On retrouve des phrases voire des paragraphes identiques d'un article à l'autre (c*f.* Partie 3, Chapitre 1).

Sites internet

En raison de l'opacité autour du projet, divers sites internet ont été consultés en complément. Le site de la compagnie immobilière *Wan Feng Shanghai Real State*[8]*,* peu mis à jour, donne peu d'informations mais on y trouve une modélisation du projet de la ZES du That Luang (*cf*. figure 14). Le site du groupe immobilier *Rents Buy*[9]*, r*egroupe des informations commerciales sur 12 ZES du pays, établies ou en projet. Concernant le projet du That Luang, le site internet délivre les informations utiles destinées aux acheteurs potentiels. Une galerie de photographies présente la maquette de l'ensemble du projet et l'intérieur des condominiums, l'agencement des appartements et leur mobilier. En plus des informations liées à la vente, le site délivre des données générales sur les ZES du pays, des données issues du *Lao National Comitte for Special Economic zone* (NCSEZ).

S'il est possible de trouver en ligne des documents produits par le NCSEZ, leur site internet n'est aujourd'hui plus accessible. Pour des raisons d'abord inconnues, que le travail de terrain permettra d'expliquer, le site internet ferme début 2015[10].On peut se demander si la fermeture du site du NCSEZ est liée à une volonté de centraliser l'information concernant les ZES pour améliorer la transparence et favoriser les investissements. Le site est remplacé par celui du Ministère du Plan et de l'Investissement[11]. Celui-ci regroupe les informations principales sur dix ZES du pays, avec une page dédiée à chaque zone. Le site du ministère détaille en plus les conditions pour l'investissement dans les ZES et dans le pays en général. L'ensemble du site est tourné vers les investisseurs : on y trouve les démarches à suivre, des liens utiles, ou des textes de lois, ce qui s'inscrit la politique du gouvernement de promotion de l'investissement.

Présentations numériques

Les sources disponibles en ligne comprenaient également un nombre important de documents

8 http://www.shwanfeng.com/

9 http://rentsbuy.com/temp4/index.php/en/

10 « Note (2015-05-29): Things are moving fast, and the website given below for the National Committee for Special Economic Zone seems to be inactive and is apparently replaced by the Ministry of Planning and Investment / Investment Promotion Department. » (Noonan, 2015)

11 http://www.investlaos.gov.la/

téléchargeables, des présentation numériques produites principalement par le NCSEZ. Ces présentations regroupent les informations clés sur les ZES du pays, destinées aux investisseurs et promoteurs des zones. La présentation la plus aboutie[12], qui compte 37 diapositives, détaille les avantages de localisation au Laos, les objectifs dans le développement des ZES, les autorités en charge, le cadre légal, la structure administrative, les avantages fiscaux d'implantation et les procédures d'application. La nature des investissements est présentée puis successivement les 12 zones du pays, classées selon 3 catégories. Seules des modélisations ou plans des zones sont affichés, les diapositives ne présentent pas de photographies des zones en construction ou de premiers bilans chiffrés des zones achevées. Ces documents idéalisent le modèle des ZES au Laos, traduisant une volonté de justification auprès des investisseurs ou promoteurs. Chaque présentation se termine sur un mot de remerciement suivi des contacts utiles. On peut émettre l'hypothèse que ces documents ont été produit en vue de réunions de présentation aux investisseurs et promoteurs étrangers, hypothèse confirmée par l'un des entretiens réalisés.

Rapports des institutions internationales

Les institutions internationales comme la BM, la BAD ou l'ASEAN publient régulièrement des documents d'informations, à la fois destinés à un large public et aux autorités des différents pays. Les documents sont faciles d'accès, ce qui montre une volonté de transparence mais implique également que les propos soient mesurés et peu critiques. Ces publications proposent des états des lieux et analyses sur des sujets particuliers, comme les ZES par exemple, en comparant différents pays ou en se focalisant sur un. Les rapports ont souvent une approche techniciste et chiffrée, qui sert de justification et fait passer leurs propos comme vérité générale. Les publications peuvent proposer des recommandations, des stratégies de développement économiques ou faire le bilan des assistances techniques. Ces ressources sont riches en données statistiques, donnent des informations récentes et des analyses détaillées de la situation économique du Laos et des défis à relever. Si certaines publications sont nuancées voire critiques, des précautions sont à prendre dans l'analyse de ces documents qui peuvent présenter des biais, liés à la nature de l'institution et de ses objectifs. À la fin des rapports se trouve régulièrement une section *Policy recommandations*, dans laquelle sont mentionnées des recommandations souvent adressées aux gouvernements : « the state must be an active player [...]; policy needs to be put in place […] ; The government must ensure that [...] ; border crossing must be simplified [...] » (Asian

12 General Secretariat Office of Lao National Committee for Special Economic Zone, Government's Office, Kheungkham Keonuchan, « Investment Opportunities in Special Economic Zones », Lao PDR, 11 février 2016, http://www.nationtv.tv/economy-seminar/resources/archive/1/kheungkham.pdf, consulté le 6 octobre 2017.

Development Bank, Section VI, 2016) On peut se demander si ses prescriptions ne sont pas une forme d'ingérence de la part des institutions internationales.

Documents officiels, décrets et lois

La consultation de documents officiels comme des lois ou des décrets permet de combler le manque d'information ou d'analyse sur le cadre juridique, en construction dans le pays. Ces textes constituent des sources primaires d'informations, dont la forme et le fond peuvent être révélatrices de faiblesses juridiques ou techniques dans la rédaction de documents officiels. Les textes de lois s'en tiennent souvent à des affirmations générales, consensuelles, peu contraignantes. Mais ils témoignent d'une volonté de poser un premier cadre réglementaire et d'améliorer la gestion économique. Les documents s'inscrivent dans le contexte de conditionnement de l'aide par les bailleurs de fonds étrangers, qui chargent le gouvernement laotien d'améliorer la transparence et de consolider les réglementations pour favoriser les investissements dans le pays. Une des difficultés rencontrées est lié à la traduction des lois. Les mentions « *unofficial translation* », ou « *translation endorsed by...* » peuvent être trouvées sur plusieurs documents, ce qui questionne la fiabilité des textes et l'existence de plusieurs versions. Les lois foncières ou sur la promotion de l'investissement, les documents officiels sur la stratégie de développement des ZES ou encore les plans de développement quinquennaux sont des sources utiles pour comprendre les orientations du gouvernement, les stratégies politiques ou économiques affichées, que l'on peut ensuite confronter aux réalisations. Par exemple, dans le cadre des ZES, l'étude des textes officiels permet de voir les contradictions entre ce qui est énoncé dans les lois et décrets et ce qui est réellement appliqué.

La littérature grise constitue une source indispensable pour l'étude du projet d'aménagement de la ZES du That Luang et pour préparer le travail de terrain. Elle fournit des données récentes, permettant de comprendre le contexte médiatique et légal, l'opacité de l'opération et de l'organisation administrative autour du projet, ou encore la vision des acteurs internationaux impliqués. On perçoit cependant un certain contrôle des images et informations diffusées autour des ZES. Une des limites du travail bibliographique réside dans le manque d'une bibliographie chinoise, difficile d'accès. Seul un document de l'Institut des études internationales de Shanghai (2016) permet d'avoir la vision des chercheurs chinois sur la relation sino-laotienne. La langue constitue enfin une autre barrière, certains sites ou documents n'ayant pas de version anglaise.

Le travail de terrain : entretiens institutionnels et observations

Le travail de terrain, mené entre début janvier et fin mars 2018, a permis de commencer la confrontation des hypothèses initiales à la situation actuelle, à travers des observations et des entretiens. Au total, 22 entretiens ont été menés, auprès des principaux bailleurs de fonds, des autorités laotiennes, des organisations non gouvernementales et des compagnies privées (c*f.* annexe x). Les premiers entretiens se sont fait auprès de firmes étrangères, ouvertes et disposées à parler du sujet, relativement sensible pour les institutions laotiennes. Les entretiens réalisés auprès des bailleurs de fonds étaient riches en informations, les interrogés accordant sérieusement de leur temps pour échanger sur le sujet.

La collecte de données auprès des institutions et des ministères laotiens a été conditionnée par le contexte politique. La recherche a parfois été ralentie par le manque de coopération de certains officiels, qui, au vu de leur position hiérarchique et de leurs responsabilités, ne peuvent fournir l'aide ou les informations nécessaires. C'est donc par contacts successifs qu'ont été obtenus les entretiens auprès des autorités les plus concernées (MPI, SEZO). Certains officiels s'en tenaient au discours du gouvernement mais d'autres prenaient la liberté d'exprimer la situation actuelle. La parole des interrogés était souvent contrainte, servant d'abord le discours officiel, puis la parole se libérait au fil de l'entretien. Certains Laotiens et expatriés exprimaient finalement leur exaspération voire leur colère face à la situation. Plusieurs mettent en avant que la position du chercheur est privilégiée par sa maîtrise d'autre langue et sa liberté de pouvoir écrire ou dire ce qu'eux ne peuvent pas énoncer sans danger. Les acteurs rencontrés ne seront pas nommés dans le mémoire, pour préserver leur anonymat. Cette précaution permet de transmettre le point de vue des organismes nationaux et internationaux, sans fragiliser la position des acteurs rencontrés.

Le travail de recherche aurait pu être approfondi sur plusieurs aspects. Le manque de connaissance de la langue lao constitue un premier obstacle, tant dans l'accès à une certaine bibliographie qu'à des acteurs clés sur le sujet. La rencontre avec les habitants touchés par l'aménagement des ZES aurait par exemple permis de compléter la connaissance des impacts générés et d'avoir le ressenti des populations expropriées.

L'accès à l'information sur les ZES a également été limité car il ne peut pas être abordé de façon frontale. La peur de la répression est un moteur d'auto-censure de la part des acteurs, qui ne délivrent pas toutes les informations sans l'accord de leur supérieur hiérarchique, dans le cas des autorités laotiennes. Les lettres officielles et les appels téléphoniques de la part d'acteurs politiques importants constituent des laisser-passer, nécessaires mais non suffisant. Des demandes d'entretiens sont restées sans réponse, soit par manque de temps des personnes sollicitées, soit par méfiance vis-à-vis du chercheur, soit par un simple refus de communiquer sur le sujet. Lors des

entretiens, la question des ZES était progressivement amenée via celles des investissements directs étrangers et de l'ouverture économique du Laos. Il est intéressant d'analyser la façon dont les personnes interrogées réagissent face au sujet. Selon leur statut et leur connaissance du contexte, ils l'abordent, l'évitent, ou le détournent. Le travail de terrain permet néanmoins de rencontrer les personnes qui assistent aux transformations récentes du pays et de la capitale, en termes de paysage urbain, économique ou politique. Leur connaissance du contexte local et des logiques internes constituent une source d'informations majeure.

Les observations de terrain, de la mare du That Luang et d'autres ZES de la capitale de Vientiane ont permis de prendre conscience de la réalité de ces projets et d'une partie de leurs impacts. Le travail de terrain a permis de comprendre les enjeux les plus importants du sujet et de recentrer le mémoire sur la question foncière qui ressortait des entretiens et des observations.

PARTIE 1 : Les zones économiques spéciales en RDP Lao, des espaces d'exception sous contrôle

Les zones économiques spéciales en République Démocratique Populaire Lao sont des espaces au statut particulier qu'il est difficile d'ignorer, présents dès l'arrivée dans le pays et le passage à la douane. Au dos des documents d'immigration, les autorités de la Capitale de Vientiane et la compagnie chinoise *Yunnan Constuction and Investment Holding Group*, invitent à investir au cœur de la région ASEAN, dans la zone économique spéciale de Saysettha. Sur ce document publicitaire, l'absence de caractère lao au profit de l'anglais et du mandarin reflète d'emblée une des questions d'actualité dans le pays : celle de la progression des investissements étrangers, notamment chinois.

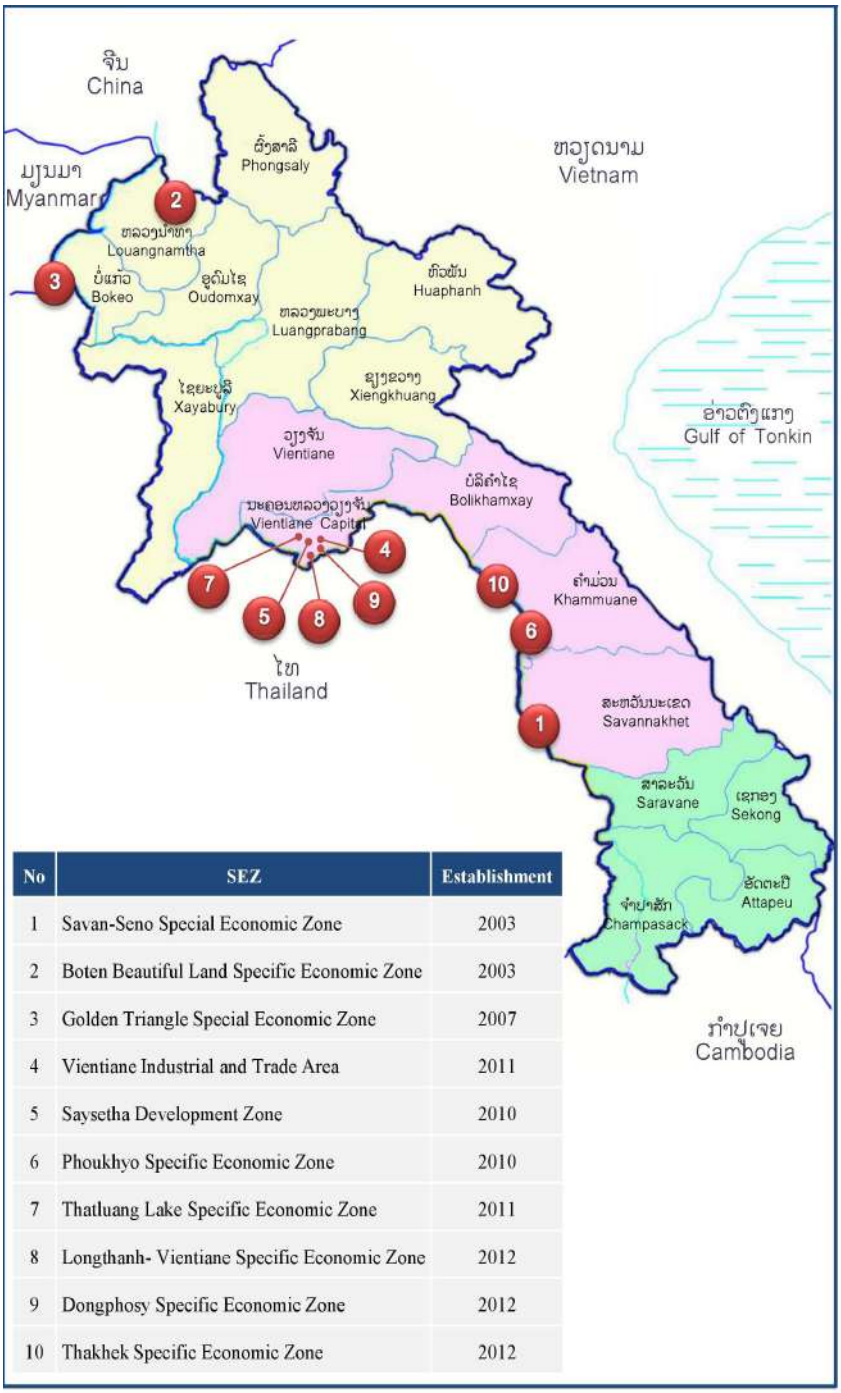
<u>Figure 1 :</u> Document d'immigration reçu à la douane de l'aéroport de Wattay de Vientiane



Les zones économiques spéciales, souvent mentionnées dans la presse locale, sont aussi au premier plan de la stratégie économique du gouvernement laotien, qui présente les ZES comme des modèles et des outils de promotion de l'investissement à échelle nationale. Ces zones ne peuvent également pas être ignorées du fait de leur extension spatiale et des impacts sociaux et environnementaux qu'elles produisent. La création de ces zones, qui couvrent plusieurs centaines voire milliers d'hectares, implique un changement d'occupation des sols, pour l'aménagement de parc industriel, logistique ou pour l'aménagement de « villes nouvelles ». Les autorités laotiennes ont établi leur propre interprétation du concept de ZES, qui dans sa mise en place s'écarte souvent du concept attendu.

Selon les données officielles les plus récentes du bureau de gestion et de promotion des ZES (SEZO), 12 zones économiques spéciales seraient établies ou en cours d'implantation en RDP Lao. La carte suivante présente la localisation des différentes zones du pays, classées selon leur date de création. La carte ne mentionne pas les dernières ZES approuvées en 2015 et 2016 de Champasak et Luang Prabang.

<u>Figure 2 :</u> Carte des zones économiques spéciales en RDP Lao



No	SEZ	Establishment
1	Savan-Seno Special Economic Zone	2003
2	Boten Beautiful Land Specific Economic Zone	2003
3	Golden Triangle Special Economic Zone	2007
4	Vientiane Industrial and Trade Area	2011
5	Saysetha Development Zone	2010
6	Phoukhyo Specific Economic Zone	2010
7	Thatluang Lake Specific Economic Zone	2011
8	Longthanh- Vientiane Specific Economic Zone	2012
9	Dongphosy Specific Economic Zone	2012
10	Thakhek Specific Economic Zone	2012

Source : Ministère du Plan et de l'investissement, Département de la promotion et de l'investissement, http://www.investlaos.gov.la/, consulté le 5 novembre 2017.

Les autorités classent ces ZES en trois catégories : les zones industrielles, les zones touristiques et villes nouvelles et les zones de commerce et de logistique.
Cinq des douze zones du pays seraient développées comme des zones industrielles : Savan-Seno dans la province de Savannakhet, Vientiane Industry and Trade Area (VITA Park) et Saysettha development zone dans le capitale de Vientiane, une ZES dans la province de Champasak, et la ZES de Phoukyo dans la province de Khammouane.

Quatre des douze ZES du pays sont classées comme zones touristiques et villes nouvelles : la ZES du Triangle d'Or dans la province de Bokéo, les ZES de Long Thanh et du That Luang dans la capitale de Vientiane, et approuvée en 2015, la ZES de Luang Prabang.

Enfin, trois des douze ZES sont classées comme des zones de commerce et logistique, situées en position frontalière : la ZES de Boten dans la province de Louang Namtha, à la frontière avec la province chinoise du Yunnan, la ZES de Dongphosy dans la capitale de Vientiane, à proximité du premier pont frontalier lao-thaïlandais et la ZES de Thakek dans la province de Khammouane, à proximité du troisième pont frontalier avec la Thaïlande.

Chapitre 1 : Les ZES, une stratégie officielle de promotion des investissements directs étrangers dans un contexte régional concurrentiel

1.1. Un discours officiel rassurant

Selon les versions officielles du ministère du Plan et de l'investissement (MPI), une ZES se définit comme un espace développé dans un but spécifique, celui de promouvoir, faciliter et garantir des avantages spéciaux pour des activités commerciales et industrielles. Ces zones sont régies par des lois et des régulations spécifiques, qui diffèrent des autres zones d'investissement, dans le but de promouvoir un développement économique rapide et de remplir les objectifs fixés par le gouvernement (Lao NCSEZ, 2012, p.1).

L'objectif annoncé des ZES au Laos serait d'accélérer le développement socio-économique national. Le but serait d'insérer l'économie laotienne dans les économies régionales et internationales, de passer à une économie de marché, à la capitalisation des terres, pour préparer l'industrialisation et la modernisation du pays, et de sortir de la liste des pays les moins avancés d'ici 2020, en accord avec les directives du Parti et du gouvernement. (Lao NCSEZ, 2012, p.22).

L'ambition du gouvernement serait d'installer des ZES sur des points stratégiques pour promouvoir et capter les IDE, qui renforceraient l'intégration régionale, participant à la transition et à la modernisation de l'économie laotienne. Selon le ministère du Plan et de l'investissement

(MPI) et la Banque asiatique de développement (BAD), les ZES pourraient servir à terme de modèle d'apprentissage pour la promotion des investissements directs étrangers (IDE) dans l'ensemble du pays et être moteur de bonnes pratiques.

Le Laos serait pour les investisseurs une destination idéale. Les autorités en charge de la promotion des ZES mettent en avant les qualités du pays : au cœur de la région du Grand Mékong, politiquement stable, les investisseurs peuvent bénéficier du faible coût de la location des terres, de la main-d'œuvre, et de l'électricité à bas prix ou encore du fort taux de croissance du produit intérieur brut (PIB) à 7% en 2016 (World Bank, 2017, p.36). Présentant de faibles risques climatiques face aux pays voisins, le Laos offrirait des ressources naturelles nombreuses et variées, par l'exploitation minière, forestière et hydroélectrique (General Secretariat Office of Lao NCSEZ, 2016, Aurion Legal).

En plus de ce contexte présenté comme favorable, les investisseurs pourraient bénéficier d'avantages commerciaux spécifiques au sein de ces morceaux du territoire national désignés comme ZES. Les promoteurs et investisseurs bénéficieraient d'une durée d'exemption des taxes sur les profits générés de 2 à 10 ans selon les termes du contrat. Les taxes sur le revenu personnel, sur les dividendes ou sur la valeur ajoutée sont de 5% face à 10% sur le reste du territoire. Les promoteurs ne paient également pas de taxes sur l'importation des matériaux bruts et des équipements de construction. (General Secretariat Office of Lao NCSEZ, 2016, p.11). Ces avantages devraient favoriser la mise en place des infrastructures et l'aménagement rapide des ZES.

D'après une représentante du SEZO, en plus de ces exemptions ou réductions de taxes, chaque zone détermine d'autres avantages d'implantation offerts aux investisseurs. Par exemple, selon un représentant du service économique de l'Ambassade de France, les entreprises installées dans la ZES de Savan-Seno, dont l'entreprise française Essilor, bénéficient d'un système de garantie par l'État pour les coupures d'électricité dans la zone.

Ces avantages participent à l'attraction d'investisseurs étrangers, dans des zones où il serait alors plus facile de commencer une activité industrielle ou commerciale. L'arrivée de ces IDE dans des secteurs autres que l'énergie et l'extraction de ressources naturelles, permettrait de diversifier et moderniser l'économie laotienne. En effet, le fort taux de croissance du pays repose sur l'exportation des ressources naturelles, minières, hydroélectriques et forestières, vers ses trois partenaires commerciaux majeurs, la Thaïlande, le Vietnam et la Chine. Ce secteur de l'énergie emploie peu de Laotiens, 70% d'entre eux travaillent dans l'agriculture, un secteur qui ne contribue qu'à 0,45% du taux de croissance du PIB en 2016 (Lao Statistics Bureau, MPI). La

croissance globale est très forte mais est issue d'un secteur qui ne profite pas à la population. La qualité, la durabilité et la résilience de cette croissance pourraient être améliorées, selon l'agence de coopération internationale allemande pour le développement (GIZ). Grâce à la multiplication des IDE dans le secteur industriel, l'économie du Laos pourrait passer d'une économie agricole, fondée sur les ressources naturelles, à une économie de service, diversifiée et industrialisée, plus résiliente et moteur d'emploi pour les Laotiens. La multiplication des lieux de production et des usines d'assemblage dans des zones industrielles au statut de ZES permettrait d'accélérer la transition économique du pays.

Pour atteindre les objectifs fixés de développement socio-économique, les ZES sont présentées par les autorités comme des outils indispensables. Ces zones participeraient à la promotion d'une autre forme d'investissement au Laos, et permettraient de remédier aux mauvaises conditions générales d'investissement dans le pays, de pallier les faiblesses financières, techniques et juridiques du gouvernement lao.

D'abord, la justification des ZES est liée au niveau d'attractivité des investissements directs étrangers. Selon le MPI, entre 2006 et 2010, les autorités menaient une politique passive de promotion de l'investissement car l'arrivée d'IDE était quasi assurée, grâce à l'attractivité du secteur minier. Cependant, la multiplication des concessions vouées à l'exploitation minière devient sujet à controverses, tout comme les concessions agricoles, d'eucalyptus ou d'hévéas. Beaucoup de ces concessions ne tiennent pas comptent des régulations imposées par le gouvernement et engendrent de nombreux impacts sociaux et environnementaux. Les contestations sont croissantes. En 2012, le gouvernement annonce un moratoire sur les nouvelles concessions minières ou agricoles, pour évaluer les impacts de ces projets et mettre en place des politiques adaptées. Ce moratoire réduit alors l'attractivité des IDE dans le pays, et les autorités doivent désormais mener une politique pro-active de promotion des investissements, dont les ZES font partie (MPI). Les ZES sont désormais présentées comme des outils indispensables dans la nouvelle stratégie de promotion d'investissement.

D'autre part, les ZES apparaissent comme des outils indispensables pour les autorités laotiennes car les conditions d'investissement et d'affaires du pays sont mauvaises. En 2018, selon l'étude annuelle de la Banque Mondiale sur les conditions d'affaires dans 190 pays, le Laos est classé au 141ème rang, loin de la moyenne régionale. Les dix critères d'évaluation montrent qu'il est difficile de commencer une affaire, que la protection des petits investisseurs est mauvaise, tout comme les mécanismes de résolution pour les entreprises en faillite. Investir au Laos peut être risqué et contraignant, pour des questions techniques et juridiques, du fait de la faible qualité des

infrastructures et des lourdes procédures administratives d'installation, comme l'obtention d'un visa d'affaires ou d'une licence pour un véhicule, d'après une représentante du service économique de l'Ambassade de France.

Pour pallier à ces mauvaises conditions d'investissement, les ZES permettraient de créer des conditions d'investissements plus favorables dans des territoires d'exception. Le pays est vaste, avec plus de 200 000 km^2, peu densément peuplé et les réseaux d'infrastructures y sont peu développés. À long terme, l'amélioration de ces conditions générales sera longue et coûteuse. À court terme, il sera plus rapide et moins cher de créer de bonnes conditions pour l'investissement dans des zones délimitées en améliorant les infrastructures tout en créant des services administratifs efficaces et simplifiés. « Les ZES sont un bon outil, dont nous avons besoin puisqu'il sera long d'établir de bonnes conditions pour les investissements et les affaires dans tout le pays. »[13] GIZ.

1.2. Les ZES, un outil d'intégration dans les chaînes de valeurs régionales ?

Selon le MPI et l'agence de coopération allemande GIZ, la création de ces ZES pourrait avoir de nombreux impacts positifs sur l'économie du Laos et favoriserait l'intégration régionale.

Une partie des ZES développées au Laos s'inscrit dans le cadre du programme de coopération économique de la région du grand Mékong (GMS). Ce programme, mené par la BAD depuis 1992, prône la création de corridors de développement économique. Ces « axes d'intégration » renforceraient le maillage territorial de la péninsule indochinoise, notamment grâce aux investissements de la BAD dans les infrastructures de communication (Kuroda, Kawai, Nangia, 2007). Le corridors économique Nord-Sud, reliant Kunming à Bangkok, profiterait au nord du Laos et à Vientiane ; le corridor Est-Ouest favoriserait Savannakhet et Paksé au sud.

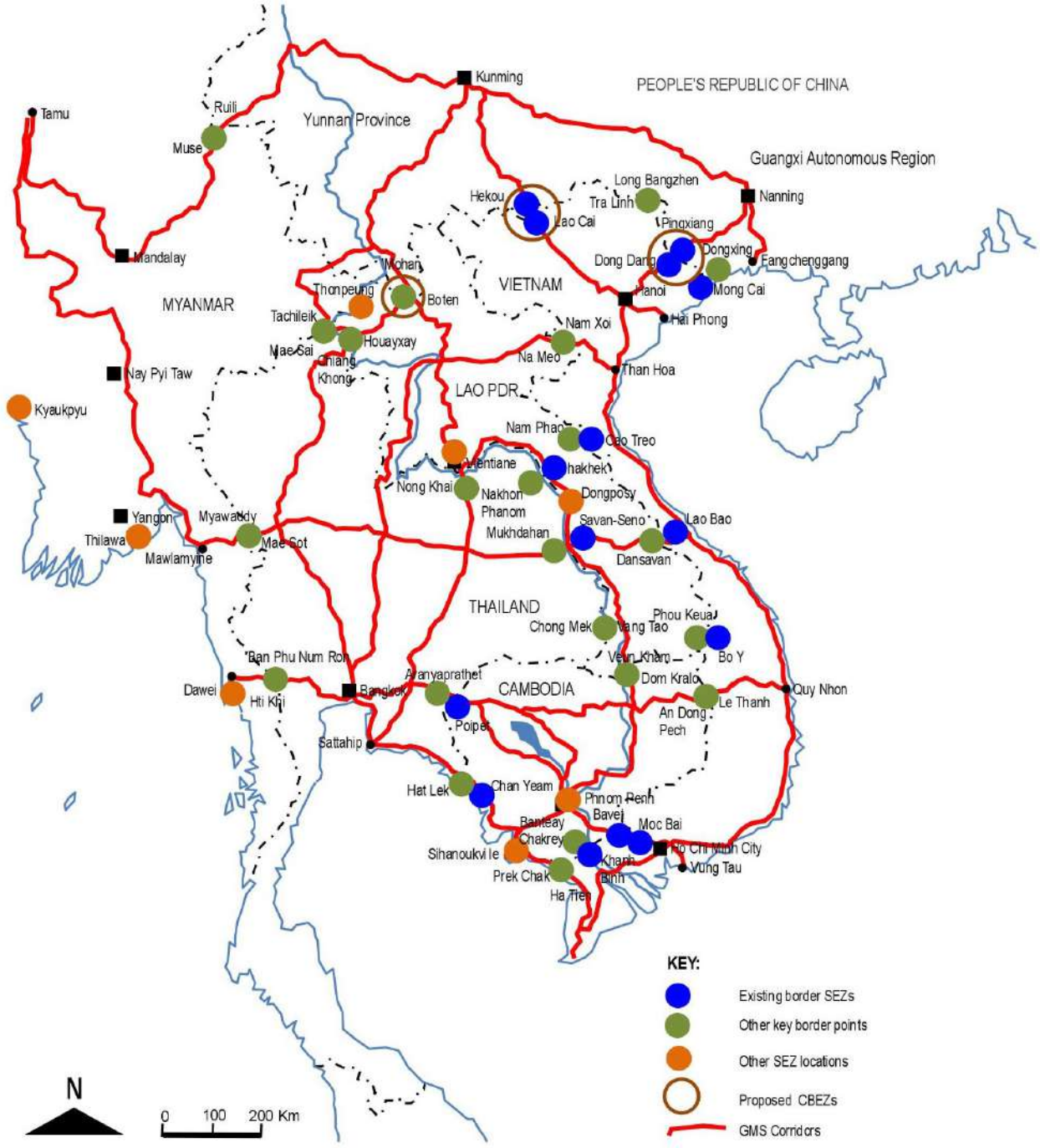
Au sein de ces corridors de développement économique, les ZES devraient constituer des nœuds, des pôles industriels interconnectés par un bon réseau d'infrastructures, lesquelles permettraient de faire circuler plus rapidement les biens, les matériaux et ainsi d'intégrer les réseaux régionaux voire mondiaux de production industrielle. Comme le montre la figure 3, les ZES seraient implantées sur des localisations stratégiques, frontalières ou portuaires. Selon un responsable du ministère des Travaux publics et des transports (MTPT), le Laos n'ayant pas d'accès à la mer, les ZES sont installées de préférence à proximité des ponts frontaliers avec la Thaïlande[14], à

13 « The tool of SEZ is good, we need SEZ because it will take long time to have enabling, good investment and businesses conditions all over the country » GIZ.

14 Aussi appelés "pont de l'amitié", trois ponts frontaliers relient le Laos à la Thaïlande. Construits en 1994, un premier pont relie Vientiane et Nong Khai. Puis en 2006, Savannakhet est relié à Mukdahan et

proximité des centres urbains majeurs comme Vientiane ou Savannakhet, et positionnées le long de ces corridors de développement économique, à proximité des infrastructures de transports régionales, pour atteindre plus rapidement les lieux d'exportation.

<u>Figure 3 :</u> Carte des zones économiques spéciales de la région du Grand Mékong, connectées par les corridors économiques de développement[15]



Source : Asian Development Bank, 2016, p.12.

2011 Thakhek à Nakhon Phanom.

15 Titre original de la carte : « Existing border Special Economic Zones, other key border crossing points and selected othet Special Economic Zones ».

Ces corridors de développement de la région du Grand Mékong permettraient de renforcer les échanges entre les pays membres de l'ASEAN, associés en communauté économique depuis 2015. Selon un représentant de la GIZ et du SEZO, les ZES auraient du potentiel pour renforcer l'intégration régionale et promouvoir le commerce en captant les investissements inter-régionaux, facilités par des régulations communes et l'ouverture progressive des frontières au sein de la communauté économique de l'ASEAN (AEC). La mise en place de l'AEC présenterait des avantages pour le Laos.

D'abord, le marché laotien étant de taille réduite face aux pays voisins, avec 6,7 millions d'habitants, (Banque Mondiale, 2015), l'ouverture des marchés donnerait accès aux 630 millions de consommateurs de l'ASEAN. De plus, le secteur industriel du pays, peu développé et peu diversifié, pourrait bénéficier de l'intégration aux chaînes de valeurs régionales. Comme l'ASEAN est composé de pays membres aux niveaux de développement hétérogènes, entre la cité-État moderne de Singapour ou la Malaisie, pays industrialisé de longue date et le Laos ou le Cambodge classés dans les pays les moins avancés, chaque pays disposerait d'avantages comparatifs. Au Laos, le coût de la main-d'œuvre, la forte croissance, les ressources naturelles ou encore la stabilité politique, pourraient être moteur pour certains types d'investissements internationaux. L'économie du pays pourrait alors intégrer les chaînes de valeur industrielles à l'échelle régionale, en accueillant des usines d'assemblage, de fabrication textile, ou de composants automobile, qui seraient ensuite réexportés dans la chaîne de production régionale, vers la Thaïlande ou le Vietnam. Les investisseurs internationaux ne choisiraient pas un pays comme destination de leur capital mais l'ASEAN, en utilisant les avantages comparatifs de chaque pays pour maximiser leur production. Des pays comme le Laos ou le Cambodge se feraient alors concurrence pour la relocalisation des lieux de production.

Le rôle des ZES serait d'accueillir ces lieux de production, en offrant de bonnes conditions d'installation et d'opération face au reste du pays. C'est pourquoi le MPI et la GIZ encouragent l'établissement et le développement des ZES comme parc industriel et logistique au Laos.

> « That is why we believe the SEZs have a role to play, helping Lao PDR to become part of regional industrial value chain, agroprocessing, manufacturing, services sectors, and that enter into a creative economic diversification and economic transition away from agricultural ressource oriented economy to a more service oriented and manufacturing economy. » GIZ

Un entretien avec la représentation de la BAD au Laos aurait permis d'éclairer leur stratégie régionale de promotion des ZES dans le cadre du programme du Grand Mékong. Le refus d'accorder un entretien et donc de communiquer sur les ZES pourrait témoigner du manque d'avancement ou du mauvais fonctionnement de la stratégie prévue par le bailleur de fonds. La BAD fournit-elle une aide intéressée dans la création des ZES à échelle régionale ? Sont-elles destinées à diffuser le développement et améliorer la situation de chaque pays, ou sont-elles d'abord vouées à maximiser les revenus générés, au profit d'acteurs supranationaux ou des élites politiques nationales ?

Après avoir présenté le discours officiel, qui idéalise le modèle des zones économiques spéciales, nous allons voir quelles sont les avancées dans la mise en place de ces zones et si leurs retombées coïncident avec les attentes affichées du gouvernement.

Chapitre 2 : Les conditions d'implantation des ZES : entre contraintes techniques et politiques

Le développement actuel des ZES est difficilement mesurable, du fait de l'opacité, du manque d'accès à l'information ou encore du manque de données statistiques fiables. La multitude de documents officiels accessibles en ligne donnent des informations contradictoires, selon l'année de publication. Les données les plus récentes, pour l'année 2017 sont celles fournies par le Bureau de promotion et de gestion des ZES, regroupées sous forme de présentation, habituellement proposées aux investisseurs.

Les données statistiques (*cf.* tableau 1) soulignent la faiblesse des bénéfices économiques générés, face aux sommes investies. Les ZES ne contribuent qu'à 1% du PIB en 2014, ce qui renforce les doutes sur l'efficacité de ce modèle économique. 64% des entreprises implantées dans les ZES sont de nationalité chinoise et seulement 20% des entreprises implantées sont nationales, ce qui laisse à penser que ces zones sont destinées à un certain type d'investissement étranger. L'écart entre l'investissement actuel et les investissements enregistrés questionne les modes d'utilisation des montants annoncés. L'affichage de ces données par le SEZO ne participe pas à la mise en valeur des ZES, qui présentent des résultats mitigés depuis leur création.

Tableau 1 : Données générales sur les zones économiques spéciales en 2017

Nombres de ZES	12
Surface couverte	19,612 hectares
Compagnies installées dans les ZES	377
→ Étrangères	281 (dont 180 sont chinoises)
→ Nationales	77
→ En partenariat	25
Emplois créés	16,910[16]
Investissement actuel	1,83 milliards USD
Investissements enregistrés	8,11 milliards USD
Revenus générés pour le gouvernement	20, 3 millions USD
Revenus générés par l'exportation	815 millions USD
Contribution au PIB	0,3% en 2013, 1% en 2014

Source : d'après le document délivré par le Bureau de promotion et de gestion des ZES[17]

2.1. Des résultats économiques problématiques

Sur les 12 ZES présentées dans les rapports officiels, peu d'entre elles semblent fonctionner. La majorité des revenus et des emplois générés, présentée dans le tableau 1 vient en réalité seulement d'une ou deux zones en fonctionnement dans le pays. Selon une représentante du SEZO, la contribution économique des ZES est limitée, tant dans les revenus que dans les emplois générés. Dans toutes les ZES du pays, elle estime à 6000 et 7000 emplois créés mais dont la moitié serait destinés aux étrangers. La zone de Savan-Seno concentrerait 3000 des emplois laotiens. Les ZES de Savannakhet, du Triangle d'Or et de VITA Park sont les seules citées comme étant en activité par les acteurs rencontrés (ECCIL, GIZ[18]). Après l'établissement de la première ZES en 2003, celle-ci a pendant presque 10 ans été incapable d'attirer des investisseurs et de faire face à la compétition. Les changements rapides n'ont eu lieu que depuis le 5 dernières années (Banque Mondiale). La zone de Savannakhet serait la plus active, et compte le plus grand nombre d'entreprises installées, plus de 50, dont les firmes multinationales japonaises Toyota et Nikon qui produirait 60% de ses composants au Laos, la firme française de production de verres de lunette

16 Selon une autre source, le site internet de la ZES de Savan-Seno, pour l'année 2016, sur les 15 544 emplois générés par les ZES, 7180 seraient des employés laotiens et 8354 des employés étrangers. http://www.savanpark.com/?p=1888

17 SEZ promotion and management office, 2017, « Overview of Development and Management of Special Economic Zones in Lao PDR », Ministry of Planing and investment.

18 « Lao PDR we have 12 SEZ right now in Laos, from our perspective let's say two or three are really fonctionning » GIZ

Essilor ou encore la compagnie néerlandaise Aeroworks. Malgré l'arrivée de ces grandes compagnies, on peut questionner la fiabilité des statistiques globales sur le nombre d'entreprises implantés dans les ZES du pays.

Pour E.Mottet[19], le succès des ZES est relatif, grandement dépendant d'acteurs extérieurs. La viabilité de ces zones semble dépendre d'avantage de l'engagement des promoteurs à finaliser les projets et du montant des investissements que de la volonté du gouvernement laotien. La presse souligne les nombreuses difficultés de gestion des ZES, qui freinent les investisseurs. Selon *The Laotian Times*, (14/10/16) la plupart des politiques et régulations approuvées par l'Assemblée nationale n'auraient pas été mise en œuvre, à cause du manque de coopération et de l'échec dans la mise en place d'un service de guichet unique. Ces problèmes se répercuteraient sur l'activité des investisseurs, notamment étrangers, qui préfèrent parfois déplacer leur entreprise dans un pays voisin, où les conditions d'installation sont meilleures.

Le gouvernement laotien rencontre également des difficultés dans la perception des revenus annoncés. Selon le *Vientiane Times* (6/10/17), les autorités n'ont reçu dans les six premiers mois de l'année 2017 que 10,25 % de la somme prévue par le plan annuel, soit 752,194 dollars sur les 7,34 millions de dollars envisagés. Pour cause, certains investisseurs ne paient pas les taxes demandées, ou quand elles le sont, elles ne remplissent pas les caisses de l'État. Enfin, les ZES ne créent pas autant d'emplois que prévu : « The problem is linked to the fact that government sectors have not done enough to coordinate with SEZ developers in this regard. » (Vientiane Times, 19/09/17). Le problème vient du fait que les promoteurs, par exemple les compagnies chinoises, emploient leurs propres travailleurs et contribuent peu à l'emploi local (Shanghai Institutes For International Studies, 2016, p.32).

La Chambre européenne de l'industrie et du commerce au Laos (ECCIL) souligne que les ZES créent des bénéfices locaux limités. Par exemple, les entreprises ne vendent pas leur production sur le marché local mais préfèrent exporter au vu des exemptions de taxes. « Les ZES ont peu d'interactions avec les entreprises locales. Savan-Seno n'utilise pas les matériaux ou les services locaux, à l'exception de la main-d'œuvre. »[20] (ECCIL). Une des contraintes dans l'implantation des ZES au Laos est la disponibilité de la main-d'œuvre, peu nombreuse et peu formée, qui constitue un frein pour les investisseurs. Les postes importants de gestion sont occupés par une

19 MOTTET E., 2017, « Laos : les trois défis du Premier ministre Thongloun », *Asialyst*, 14 juin 2017, https://asialyst.com/fr/2017/06/14/laos-trois-defis-premier-ministre-thongloun/, consulté le 13 décembre 2017

20 «SEZs have very few interaction with the local business. Savan Seno do not import local material or use the service that local provide, except for labor. » (ECCIL).

main-d'œuvre étrangère, thaïlandaise ou occidentale. Une large partie de la main-d'œuvre est importée, dans le but de faire avancer les projets, quand la main-d'œuvre lao n'est pas suffisante et qualifiée.

Le gouvernement lao semble cumuler des difficultés de gestion des ZES. Le développement actuel ralenti des ZES au Laos questionne la justification sur le plan économique de la création de ces zones. C'est une des raisons pour laquelle la question est sensible et l'accès à l'information opaque, puisque cet échec relatif pourrait constituer une forme de remise en cause de la légitimité du gouvernement, qui ne parvient pas à assurer les objectifs énoncés dans ses plans nationaux et pourrait refléter une certaine faiblesse des autorités laotiennes face aux acteurs privés. Les acteurs interrogés, souvent gênés par le sujet, font ressortir l'incompréhension de ce modèle économique, incompatible avec le contexte laotien.

2.2. Les facteurs multiples d'un développement limité

Dès 2007, les institutions internationales identifient les faiblesses et les défis à relever pour la mise en place de ZES efficaces dans le pays. La BAD souligne le manque de stratégie nationale concernant le développement des ZES, le flou du cadre institutionnel et des responsabilités des agences centrales et provinciales, le faible cadre légal, le manque d'officiels qualifiés dans la gestion des ZES et l'absence de promotion auprès des potentiels investisseurs (Asian Development Bank, 2008, p.2). Plusieurs de ces points ont été soulevés par les acteurs interrogés.

D'après un représentant du MPI, de nombreuses ZES fonctionneraient au ralenti en raison du manque de qualifications de leur promoteur. Le promoteur lui-même n'est pas un professionnel, fort de ses expériences précédentes. Ces promoteurs n'ont pas développé un modèle de réussite de ZES au Vietnam par exemple, qu'ils utiliseraient en l'appliquant au Laos ; si c'était le cas, le développement des ZES serait plus rapide. Les développeurs actuels ont pu travailler dans l'immobilier ou les affaires mais gérer et faire fonctionner une ZES est différent et complexe.

Plusieurs bailleurs de fonds (SDC, GIZ) soulignent que les ZES au Laos ne sont pas des outils attractifs ou indispensables. Selon l'agence de développement et de coopération suisse (SDC), les ZES n'ont pas suscité beaucoup d'intérêt chez les entreprises car le marché au Laos n'est pas intéressant et présente des risques financiers. Les entreprises suisses sont déjà présentes dans les pays voisins où les conditions économiques sont meilleures, notamment en Thaïlande, où les risques d'installation sont moins grands et les produits de meilleur qualité (GIZ). L'intégration régionale constituerait un risque plus qu'une opportunité, contrairement au discours officiel. Dans la pratique, peu d'efforts sont fait pour favoriser le commerce inter-régional ou la réduction des

tarifs douaniers. Les régulations nationales au Laos restent loin des exigences régionales. L'intégration dans une communauté économique reste un long processus, qui comme en Europe sera progressive (Aurion Legal). Pour le moment, tous les acteurs ne sont pas favorables à cette ouverture, qui serait à l'origine d'une concurrence trop forte, perçue comme un risque pour les petites entreprises laotiennes, du fait de la réduction des barrières de protection douanières[21].

Au Laos, la transition vers une économie de marché est en cours, et l'arrière plan socialiste toujours présent, freinant le bon fonctionnement des ZES. Ce passage à l'économie de marché ne demande pas simplement de nouvelles lois et de nouvelles réglementations mais aussi un nouvel état d'esprit lié au secteur privé. Car au Laos, être entrepreneur n'est pas attractif : « Si vous parlez aux jeunes, la plupart d'entre eux vous dirons que leur objectif est de travailler en tant qu'officiel pour le gouvernement car c'est sans danger, avec un revenu garanti à vie. Les jeunes pensent qu'ils n'ont pas de bonnes idées, qu'ils ne sont pas innovants ; et il y a en plus ce fardeau et ces régulations. » (GIZ). En comparaison, au Vietnam le sens de l'entrepreneuriat serait très développé. Les ZES offriraient des possibilités d'emploi peu attrayantes pour les jeunes laotiens, renforçant le problème de main-d'œuvre pour les entreprises.

La nouvelle loi sur la promotion de l'investissement fait également ressortir certains facteurs du mauvais fonctionnement des ZES. La révision de l'article 59 (National Assembly, 2016, p.25) établit la liste des conditions pour l'établissement d'une nouvelle zone, une liste qui semble vouloir clarifier les conditions précédentes et mieux contrôler le développement - ou le non développement - des ZES. Celle-ci doivent désormais s'établir en définissant clairement : l'objectif de la zone, dont l'aire géographique, clairement définie devra permettre la réalisation de ces objectifs ; les termes de la concession devront être clairs, comme les bénéfices générés pour l'État, les promoteurs et la population. Les avantages obtenus devront être clairement définis ; les promoteurs devront s'assurer de la réalisation d'une évaluation économique et technique et d'une étude d'impact environnementale et sociale préliminaire. La loi rappelle que les ZES sont sous la supervision du gouvernement, des provinces ou de l'administration de la Capitale, et qu'elles devront assurer un développement durable, la paix, l'ordre public et d'autres termes vides de sens et politiquement corrects. Cette révision souligne que les éléments cités n'étaient pas ou mal respectés et ont posé problème dans l'établissement des ZES.

Selon un représentant de la GIZ, la question des ZES n'est pas seulement économique mais surtout politique. Chaque gouverneur veut créer une nouvelle zone dans sa province, parce

21 Selon le représentant d'une entreprise de logistique laotienne de petite envergure.

qu'elles sont perçues comme un moyen de résoudre tous les problèmes, avec l'arrivée de grands investisseurs. Mais ces derniers n'arrivant pas partout, les zones se multiplient et fonctionnent au ralenti. Le ministère du Plan et de l'investissement reconnaît l'approbation trop rapide des ZES, particulièrement après 2010. De nouvelles zones étaient approuvées, se faisant concurrence au vu de la taille du marché laotien, tandis que celles existantes ne fonctionnaient pas.

Enfin, le manque de transparence et de concept clair de ZES constitue un obstacle majeur. « Le Laos n'a pas de concept clair de ZES. Elles offrent des opportunités économiques mais ont aussi des impacts sociaux, avec par exemple les casinos. Cette image n'est pas idéale pour attirer de nouveaux investisseurs »[22](ECCIL). Même les grandes institutions internationales comme la Banque Mondiale ont peu d'accès aux informations sur les ZES. L'opacité de l'information sur les types de contrats signés, sur les conditions d'établissement ou encore les scandales sur les pratiques illicites dans la ZES du Triangle d'Or, ne participent pas à l'attractivité des zones et à leur bon fonctionnement.

Au Laos, le concept de ZES fait l'objet d'une interprétation particulière. Toutes les zones ne sont pas des parcs industriels ou logistiques, voués à la production et à l'exportation. Quatre d'entre elles sont prévues comme des aménagements urbains, désignées comme zones touristiques et villes nouvelles.

2.3. Les zones économiques spéciales touristiques et urbaines, un modèle controversé

Lors des entretiens réalisés, l'évocation de ZES renvoyait toujours auprès des personnes interrogées au concept de parc industriel, forme canonique des ZES. En revanche, l'évocation des ZES comme zone touristique ou ville nouvelle dérange. Après avoir présenté l'intérêt du mémoire pour les ZES urbaines, plusieurs acteurs tentent de rediriger ma recherche vers les ZES industrielles classiques, et plus particulièrement vers Savan-Seno qui serait la seule fonctionnant pleinement et attirant de nouveaux investisseurs. L'évocation des zones comme villes nouvelles provoquait le malaise, l'incompréhension, voire l'agacement chez certains acteurs rencontrés (Banque Mondiale). On peut remarquer une forme d'autocensure des acteurs sur le sujet, sensible car la justification de ces zones est plus difficile sur le plan des bénéfices apportés tant pour l'économie que pour la population.

Un des problèmes relevés viendrait du nombre de zones développées et de la similarité des aménagements prévus (GIZ). Chaque ZES pourrait avoir un avantage comparatif qui la rendrait

22 « Laos doesn't have a clear concept of SEZ. It offers economic opportunitites but also has social impacts, for example with the casinos. This image is not ideal to attract new investors. » ECCIL

attractive, mais les propositions de ZES touristiques et urbaines se ressemblent : immobilier haut de gamme, golfs, centres commerciaux, culturels, financiers, touristiques et de loisirs, écoles et hôpitaux de standards internationaux etc.

Ces aménagements ne sont pas viables dans le contexte démographique et économique du Laos, où le tourisme est seulement naissant. Un centre financier secondaire pourrait éventuellement se développer ou un grand centre commercial à Vientiane, mais chaque zone n'aura pas le potentiel d'attirer suffisamment de consommateurs et d'investisseurs pour rentabiliser et viabiliser le coût d'installation. La question de l'utilité et des bénéfices se pose, tant pour les investisseurs que pour la population. Le MPI soulève aussi la question des revenus générés par les ZES pour le gouvernement. Les investisseurs obtenant beaucoup d'avantages, les revenus générés sont limités. Le gouvernement espère que le secteur industriel développé dans les ZES compense et attire d'autres entreprises et fournisseurs, pour bénéficier à l'économie locale. Mais dans le cas de villes nouvelles supposées, les bénéfices pour le gouvernement sont plus difficiles à cerner.

Le besoin du statut de ZES dans le cadre d'un développement urbain et touristique interroge (*cf*. encadré suivant). Il semble difficile d'expliquer rationnellement la signature de ces contrats et l'approbation de ces zones et de ces projets qui ne sont pas viables. Une des raisons pourrait être que les ZES servent « à des intérêts un peu particuliers » (SDC). Les promoteurs installeraient des ZES au Laos car le contexte politique permettrait des arrangements spécifiques entre des hauts dirigeants politiques et des promoteurs. Le manque de transparence et de communication autour des contrats signés renforce les doutes concernant le régime juridique, autrement dit la « légalité » de ces aménagements. La réalité de ces projets de ZES urbaine laisse penser que d'autres logiques dissimulées et douteuses encouragent l'approbation et la création de ces zones économiques spéciales.

Extraits d'entretien :

Ministère du Plan et de l'investissement : « We are promoting ZES in order to promote mainly the manufacturing sector. [...] to connect with the global or regional supply chain. That is the pure reason, the good reason for SEZ and it did happen in Savannakhet and to some extend in VITA Park, where you beggin to see some big multinational [...] have their affiliation, or production unit in Laos, and located inside the SEZ. That is what is supposed to be for the SEZ, and once it grow, we hope that more incorporated firms, inside the same manufacturing group, they can bring [...] their brother company, to make cluster. So that is what is more usual way of SEZ, unless that happen, the benefit will be quiet limited.

Centre pour le développement et l'environnement (CDE) : « In VITA Park, there are young investors and workers, and many factories. For me, this is the real type of SEZ. The That Luang look more like a concession than a specific economic zone. »

Banque mondiale : « To me, SEZ are a mistery. […] SEZ like Savan Seno or VITA Park are working zones ; but in other zones, there are other things behind the scene. Savan Senho is the only one which is doing well ; it is market oriented ; but from where the other are coming from, it is a mistery. Why were they created ? »

Agence de coopération internationale allemande pour le développement (GIZ) : « We don't see necessarily why for example a golf course has to be a SEZ or why real estate development has to take place in SEZ. »

L'échec dans la mise en place des ZES viendrait en partie de l'interprétation de son concept par les autorités. Le manque d'encadrement dans la définition des ZES participe à la fragilisation du modèle économique. Nous allons tenter de montrer que les fragilités du cadre institutionnel et juridique actuel offre une grande marge de manœuvre aux promoteurs et aux investisseurs et que le manque d'application des réglementations favoriserait une prise de décision centralisée, au cas par cas.

Chapitre 3 : Un cadre institutionnel et juridique incomplet et inappliqué

3.1. Un cadre juridique en construction, peu contraignant dans la création des ZES

Au Laos, le cadre juridique est en cours de construction, incomplet et imprécis, ce qui le rend difficilement applicable et permet des écarts aux réglementations. Le nombre d'avocats qualifiés se limite à 183 selon *Village Focus International* (VFI), qui rappelle que lors de l'élaboration des lois, les ministères manquent de juristes, ce qui explique en partie le caractère général des textes lois, qui comptent souvent moins d'une centaine d'articles. Dans le cadre de la promotion de l'investissement et des ZES, consolider ce cadre réglementaire est un enjeu important pour les autorités laotiennes puisqu'il pourrait rendre le pays plus attractif et faciliter l'implantation des investisseurs et des promoteurs dans un cadre légal clair et appliqué.

L'élaboration du cadre légal des ZES, lié à celui de la promotion et de l'encadrement des IDE, débute dans les année 2000 (*cf.* figure 4).

La première zone du pays, Savan-Seno, fut créée sans cadre réglementaire général sur les ZES. Le seul document encadrant le développement de la zone était un décret du Premier ministre : « However, the decree did not provide the adequate legal and regulatory framework for SEZ development. » (Asian Development Bank, 2008, p.2). Pour consolider le cadre réglementaire fragile, qui freine l'arrivée de capitaux dans le pays, les premières lois sur l'investissement de 1994 et de 2004 sont révisées en 2009 (*cf*. figure 4). La loi de 2009 détaille les formes de régulations des IDE, les moyens de promotion et le rôle des acteurs concernés par les investissements. Une volonté de clarification les relations entre acteurs publics et privés transparaît : le texte mentionne les droits, les obligations et interdictions des investisseurs et des employés gouvernementaux. On peut noter en particulier cette interdiction aux investisseurs de donner des pots-de-vin aux employés gouvernementaux[23], propos rarement énoncé dans un texte juridique... Cette loi consacre un chapitre aux zones économiques spéciales et spécifiques et en propose une définition générale :

> « Special economic zone refers to an area defined by the Government for comprehensive development into a modern city for attracting domestic and foreign investments, with a size of at least one thousand hectares. The Special Economic Zone will have an incentive policy and an autonomous economic-financial system. It will be a small-scale socio-administrative unit and will be equipped with a security system and sustainable

23 « Government employees are prohibited to perform the following acts: […] Receive bribes from investors or any persons likely to benefit from the investment […] Investors are prohibited to perform the following acts: [...] Give bribes to officers and government employees who have responsibilities for concerned tasks » (Article 72-73, p.19).

environmental protection.

Specific economic zone refers to an area defined by the Government specifically as an industrial zone, export production zone, touristic city, duty free zone, information and technology development zone, cross border economic trade zone, etc. » (National Assembly, Article 3, 2009, p2)

Ces définitions sont pourtant souvent en contradiction avec les réalités d'implantation des ZES. Par exemple, d'après la loi, les ZES doivent au moins s'étendre sur 1000 hectares. Or 6 des 12 zones du pays ne respectent pas cette contrainte. L'opérabilité des lois et des décrets est questionnée. Par exemple, l'article 28 de la loi sur la promotion de l'investissement souligne que les concessions foncières ne doivent pas excéder une période de 99 ans mais que la durée de la gestion peut être étendue si le projet est à l'origine de bénéfices pour le pays et assure le développement local. Nous observons une adaptation des lois en faveur des investisseurs et de leurs besoins. De plus, les définitions et les objectifs avancés dans le texte juridique s'en tiennent à des affirmations générales, peu concrètes, prônant des banalités politiquement correctes. Par exemple, l'assurance d'une croissance économique et sociale continue et durable, contribuant à la sécurité nationale et au développement du pays (*ibid*, Article 1) ; ou encore l'assurance par les autorités de la stabilité, de la sécurité, de la sûreté et de la protection environnementale à l'intérieur des ZES (*ibid*, Article 34).

Il faut attendre 2010 pour qu'un décret relatif aux zones économiques spéciales et spécifiques soit émis, posant un premier cadre réglementaire commun à toutes les zones (NCSEZ, 2010). Comme dans le texte précédent, les articles de loi restent généraux et consensuels[24] (National Assembly, 2010, Article 1, p2). Le décret détaille les types de développement autorisés dans les ZES, les avantages accordés aux promoteurs ou encore les modalités d'administration des zones par une nouvelle autorité publique créée au même moment, le Comité National pour les Zones Économiques Spéciales et Spécifiques (NCSEZ).

Ce décret ne propose toujours pas de cadre réglementaire solide pour le développement des ZES. Un projet de loi dédié était en cours, fruit d'une collaboration entre les autorités laotiennes et l'agence de développement de coopération allemande GIZ. Le texte de loi, qui s'inspirait des

24 « Promoting the investment in the development of SEZ [...] on the basis of the protection of the fine culture, conservation of natural resources, maintenance of social order, protection of environment, promoting local and national potentials, ensuring peace and security, contributing to strengthening and enriching the national economy, improving the living condition of the peoples of various ethnics in a gradually manner. » (National Assembly, 2010, Article 1, p.2).

régulations des pays voisins, était prêt à être proposé à l'Assemblée Nationale. Mais ce projet de loi fut finalement transformé en décret. Deux interprétations ont été données de cette transformation. Selon un représentant du ministère des Travaux publics et des transports (MTPT), les conditions de création d'une loi au Laos n'ont pas été respectées, ce qui aurait engendré son refus par l'Assemblée Nationale. Cette dernière, selon le SEZO, ne souhaitait pas avoir deux lois différentes sur des sujets proches. Un décret servirait à éclairer les imprécisions de la loi sur la promotion de l'investissement. Un représentant du SEZO donne une autre justification. Avec le changement de gouvernement en 2016 et la dissolution du comité national pour les ZES, de nouvelles directives ont été donnée par le MPI :

> « Then the instructions were that we should not have SEZ law because we are still learning about SEZ, about their management. So it is better to do a new decree, because a decree is easier to change than a law. To change a law would take years. So for now, only a decree because it is more flexible. » (SEZO). Le décret du PM sur les ZES est toujours en cours d'écriture.

En 2016, la révision de la loi sur la promotion de l'investissement de 2009 cherche à régler les problèmes actuels liés aux investissements dans le pays. Selon le discours du MPI, cette loi faciliterait l'investissement car elle serait plus claire en termes d'avantages, selon le secteur et la localisation, laissant la porte ouverte aux promoteurs. Mais pour beaucoup d'acteurs interrogés sur le sujet, cette loi participe plus à la régression des conditions d'investissements. Selon la Banque Mondiale, la nouvelle loi, censée promouvoir les IDE a l'effet contraire, car beaucoup de barrières se maintiennent, particulièrement au niveau provincial. Pour certains, la loi prend la bonne direction avec la réduction du capital minimum pour les investisseurs étrangers, mais d'autres notent que beaucoup de points qui auraient pu être améliorés ne l'ont pas été (GIZ). Des problèmes demeurent, liés à la libéralisation des investissements, aux procédures d'enregistrement des compagnies etc. Selon le service économique de l'Ambassade de France, la nouvelle loi sur la promotion de l'investissement a été très critiquée car pour les entreprises françaises, « elle déconstruit le cadre de l'investissement qui au moins existait, sans en proposer de nouveau. »

La frise suivante (*cf*. figure 4) récapitule les textes de lois clés liés à la gestion des ZES et des IDE.

<u>Figure 4 :</u> Frise chronologique des documents légaux liés aux ZES, d'après les entretiens réalisés et des présentations officielles.



Source : SEZ promotion and management office, 2017, « Overview of Development and Management of Special Economic Zones in Lao PDR », Ministry of Planing and investment.

La révision de la loi sur la promotion de l'investissement ne semble pas favoriser le climat d'affaire au Laos et n'encourage pas l'arrivée de nouvelles entreprises. Cependant, dans la pratique, il reste facile pour les grands groupes de s'installer au Laos. Le gouvernement ne souhaiterait pas faciliter l'arrivée des investisseurs, à moins qu'ils n'amènent un capital conséquent, permettant des arrangements particuliers, qui ne sont pas détaillés dans les lois. Les conditions d'implantations ne seraient pas déterminées dans les documents légaux de première main, mais dans des textes secondaires, notamment dans les contrats ou arrangements signés entre les promoteurs et le gouvernement. Selon la firme australienne de conseil juridique Aurion Legal, les lois nationales constituent une législation minimale qui est accompagnée de décrets, feuilles de route pour utiliser la loi. Ce sont les documents de législation secondaires, des contrats spécifiques, documents plus détaillés qui indiquent les droits et les obligations des compagnies. Des accords seraient signés avec le gouvernement, en fonction du secteur développé, indiquant certaines restrictions environnementales ou sociales. Selon un représentant de la BM, « Il est toujours très facile pour les grands projets de concessions de s'établir ; ils n'ont pas de problèmes, ils passent des accords avec le gouvernement […]. Les investisseurs ont l'argent et le pouvoir, ils font ce qu'ils veulent... »[25].

25 « It is always very easy for big concession project to start their business, they have no problem, they do agreements with the government […]. Investors have the money and the power, and they do what they want... » (BM)

Il semble ainsi relativement aisé pour les grandes entreprises de s'implanter dans une ZES, car ces groupes possèdent un capital suffisant pour obtenir des facilités juridiques, non énoncées dans les lois nationales. Un représentant du Ministère du plan et de l'investissement [26]explique : « Chaque ZES passe un accord de concession avec le gouvernement, qui est un document très important, qui rassemble les détails les plus spécifiques de chaque ZES. Il peut même être légèrement différent de ce qui est déclaré dans la loi »[27].

Selon le patron d'une petite entreprise de transports et logistique laotienne, tout se négocie concernant les réglementations, les quotas de main-d'œuvre, les taxes. Les règles existent et elles sont claires mais chaque investisseur l'interprète à sa façon. Il soulève la question de l'utilité des ZES : pourquoi les investisseurs auraient besoin de s'implanter dans une ZES alors qu'ils peuvent obtenir les mêmes avantages de taxes en dehors de ces zones ? « Car ils peuvent obtenir ce qu'ils veulent, ils ont l'argent, ils négocient les termes du contrat et obtiennent autant d'avantages ». Les ZES pourraient servir à rassembler les entreprises sur un même terrain ; mais pourquoi aller à Savannakhet ou à VITA Park quand les conditions peuvent être négociées directement lors de l'accord de la concession ? Avec ces arrangements internes, « ils (les officiels) déroulent le tapis rouge aux investisseurs », qui n'ont pas besoin de ZES.

Les propos de K.Voraphet semblent toujours d'actualité : « Dans sa forme, la loi sur les investissements étrangers apparaît donc libérale, mais en pratique des obstacles subsistent en raison de la bureaucratie et de la corruption. » (Vorapheth, 2007 , p.145).

3.2. Des prises de décision au cas par cas

La prise de décision sur les zones économiques spéciales pose des enjeux de pouvoirs et financiers, qui mobilisent les hauts niveaux de la décision politique. Lors de l'entretien avec le bureau de gestion et de promotion des ZES, le directeur de la division de coopération internationale explique l'historique de cette prise de décision.

Quand la première ZES du pays fut créée à Savan-Seno, les autorités en charge n'étaient pas clairement définies. Plusieurs ministères étaient sollicités dans la prise de décision, les ministères

26 Avant d'occuper son poste actuel au ministère du Plan, notre interlocuteur était chercheur. Une partie de ses travaux ayant porté sur les zones économiques spéciales au Laos, ses propos, adressés à des chercheurs, ne sont donc pas limités au discours convenu.

27 « Each SEZ has concession agreement with the goverment and that is a very important document that gathers the more specific details of each SEZ. It could even be slightly different from what is stated in the law. » (MPI)

de l'Industrie et du commerce, des Affaires étrangères ou du Plan et de l'investissement. « La gestion n'était pas efficace, parce que les investisseurs ne savaient pas à qui s'adresser, et ne comprenaient pas ce qu'est le concept de ZES au Laos » (SEZO). La promotion des ZES était difficile. Une des rumeurs qui circule serait que chaque ministère souhaiterait interagir avec l'investisseur, puisque ce dernier est susceptible de donner une part d'un montant non négligeable aux fonctionnaires, pour accélérer les procédures ou obtenir d'autres avantages. La multiplication des niveaux de gestion et les conflits d'intérêts internes ralentiraient le développement des ZES, qui avant 2010 reste limité.

En 2010, pour améliorer la gestion et centraliser la prise de décision, un comité national des zones économiques spéciales et spécifiques (NCSEZ) est créé, sous la direction du cabinet du Premier ministre. Ce comité aurait fonctionné comme un ministère indépendant, au dessus de tous les autres, ce qui facilitait la prise de décision. Un membre du SEZO reconnaît qu'ils avaient le pouvoir, le contrôle sur tous les autres secteurs, avec un accès direct depuis le cabinet du Premier ministre, un des plus hauts niveaux de gestion et de pouvoir au Laos. Avant l'établissement de ce comité, seulement quelques investisseurs s'intéressaient aux ZES ; après 2010, ils sont des centaines. C'est aussi à partir de 2010 que le développement de nouvelles zones s'accélère. Entre 2010 et 2016, neuf zones sont en cours d'établissement selon le discours officiel. La création de 41 zones est même annoncée par le NCSEZ, dont 25 seraient implantées d'ici 2020 (Mottet, 14/06/2017, Peyronnie, Douangmyxay, 2017).

Durant cette période, il était très facile de créer de nouvelles zones. Selon le MPI, la théorie du gouvernement était qu'en développant les ZES, les investisseurs privés allaient prendre en charge le développement de bonnes infrastructures dans des zones ciblées et que ces bonnes infrastructures pourraient attirer des investisseurs, là où ils n'auraient pas investi auparavant. Mais dans la pratique, la création d'un bon réseau routier et électrique dans une zone limitée ne suffit pas. Des facteurs extérieurs sont nécessaires, comme un bon accès au marché ou une position stratégique. Les investisseurs n'ont intérêt à développer des infrastructures que dans les ZES ayant du potentiel, pour y trouver des avantages compétitifs face au reste du territoire, national et régional. C'est pourquoi le développement des ZES est très lent et seules celles qui ont un réel potentiel comme celle de Savannakhet se développent. Malgré les incertitudes sur leur potentiel de développement, de nouveaux sites sont ouverts car les autorités politiques en charge des ZES disposaient d'un grand pouvoir de décision.

Entre 2010 et 2016, le comité national des ZES aurait disposé d'un pouvoir conséquent et en aurait conféré une large partie aux autorités des zones économiques spéciales. Selon un représentant du

MPI, les autorités des zones économiques spéciales pouvaient délivrer des plaques d'immatriculation, faire le travail d'immigration et disposaient d'une milice interne. Les zones spéciales pouvaient ainsi se passer des services des autres administrations, comme le ministère des Travaux publics et des transports ou des Affaires étrangères, dont les départements sont habituellement chargés, au niveau national ou provincial de ces formalités. Les zones spéciales n'étaient pas indépendantes mais constituaient en quelque sorte des petits États séparés, des zones exclusives. À la différence des zones économiques spécifiques qui n'avaient pas ces droits. La différence entre zone spéciale et spécifique a été supprimée en 2016, et les privilèges donnés aux zones économiques spéciales ont été retirés. Selon le SEZO, il n'y a plus de raison de différencier les deux. Conserver le seul terme de zone économique spéciale permettrait de simplifier la compréhension et la gestion de ces zones. Le problème sous-jacent non avoué concernerait d'avantage les enjeux de pouvoir et de contrôle liés à ces zones.

> « When you give so many right, so many power... Not rights, so many power, without proper understandings of how to use that power, how to monitor, how to police that state, it's management become very difficult. » (MPI).

Le nouveau gouvernement aurait réalisé qu'une mauvaise gestion de ces ZES risquait de permettre voire d'encourager des activités "sensibles" au sein de ces zones. Le cas le plus médiatisé est celui de la ZES du Triangle d'Or, dans la province de Bokéo. Son casino fut le théâtre de pratiques illicites, de prostitution, de trafic humain, de meurtres (Tan, 2010), révélés dans la presse et ayant entraîné l'arrestation du propriétaire du casino et la fermeture du site. Le financement de l'aménagement aurait permis de blanchir de l'argent, venant de divers trafics illicites (Radio Free Asia, 15/08/2013, Bangkok Post, 31/01/2018). Cette ZES est l'exemple le plus controversé et critiqué, qui ne transmet pas une bonne image des ZES au Laos auprès des potentiels investisseurs étrangers. Un standard de ZES existe désormais, moins puissantes, elles doivent se référer aux autorités concernées pour les formalités administratives. La réduction du pouvoir donné aux ZES pourrait aussi être liée à leur échec relatif, au manque de bons résultats ou de revenus générés.

En 2016, le gouvernement change : Bounnhang Vorachith remplace Choummaly Souriya Sayasone au rang de président et Thongloun Sisoulith, ancien ministre des Affaires étrangères devient Premier ministre. Ce changement implique une restructuration des niveaux de gestion et de décision des ZES. Désormais, le seul ministère en charge est le ministère du Plan et de l'investissement (*cf*. figure 5), dont un des départements est chargé de la promotion et de la gestion des ZES (SEZO). Selon les représentants de ce département, la gestion y serait plus difficile car un département rattaché à un ministère dispose de moins d'autorité qu'un département rattaché au

cabinet du Premier ministre. Selon la GIZ, les ZES sont des sujets qui croisent plusieurs secteurs et demandent une structure de gestion au dessus des partenaires individuels, car ces derniers ont une autorité limitée. En étant au même niveau que les autres ministères, il est plus difficile d'imposer sa volonté.

La restructuration des niveaux de gestion n'est pas propre aux ZES. Le nouveau gouvernement constitué par Thongloun Sisoulith souhaitait réduire le poids des cabinets annexes du Premier ministre et les redistribuer dans les ministères concernés. Le MPI aurait été choisi car les ZES sont un moyen comme un autre d'attirer les investissements, qui devaient être gérés par une même entité. Le NCSEZ est dissout entre 2015 et 2016, leur site internet dédié aux ZES ferme et est remplacé par celui du MPI, désormais en charge de ces zones. Tous les types d'investissements sont désormais considérés par un nouveau comité, le comité central de promotion et de contrôle des investissements, qui accepte ou rejette les propositions d'implantation des investisseurs à l'échelle centrale et provinciale. Ce comité est présidé par le ministre du Plan et de l'investissement et le vice Premier ministre (MPI). La prise de décision sur les ZES reste entre les mains du gouvernement, qui détermine la forme de l'investissement et choisit le promoteur. (National Assembly, 2016, Article 58). Enfin, un des problèmes de la prise de décision réside dans l'importance du pouvoir des gouverneurs de provinces. Les accords entre promoteurs et les gouverneurs se feraient parfois sans l'accord du gouvernement central (GIZ, MPI).

Après avoir été approuvés par le comité central ou provincial, les investissements doivent passer par un service de guichet unique, "One stop service", mis en place en 2016. Ce service devrait permettre à la simplification des procédures inutiles et à la réduction du temps d'application et du nombre d'interlocuteurs pour les investisseurs. Ces derniers remettent les documents nécessaires au service de guichet unique, qui les redistribue aux ministères compétents. Chaque ministère concerné doit approuver l'investissement, au cas par cas. Chaque ministère a ses propres conditions, et les investisseurs s'arrêtent finalement dans plusieurs services (Aurion Legal).

Ce système de guichet unique, existant dans d'autre ZES asiatiques, est rarement efficace. En Inde par exemple, J.Grasset et F.Landy abordent les pratiques de corruption et de redistribution, liées à l'implantation de ces guichets. Le guichet unique, tout comme au Laos, n'y est pas appliqué et une multitude d'acteurs restent impliqués dans la signature des licences et des accords. « Il faut en effet plus de 15 signatures, et donc autant de pots-de-vin, pour pouvoir commencer une construction : si à l'intérieur de la zone la corruption est faible, les permis de construire ou les autorisations de pollution demeurent dépendantes d'autorités extérieures à la moralité souvent fragile... » (Grasset, Landy 2007, p.620).

Bien que le MPI soit officiellement en charge du service de guichet unique, il doit travailler en

collaboration avec d'autres ministères qui conservent une part de décision. Le service n'est pas encore développé à pleine capacité et connaît des difficultés de mise en place (*cf.* encadré suivant)

Extraits d'entretien

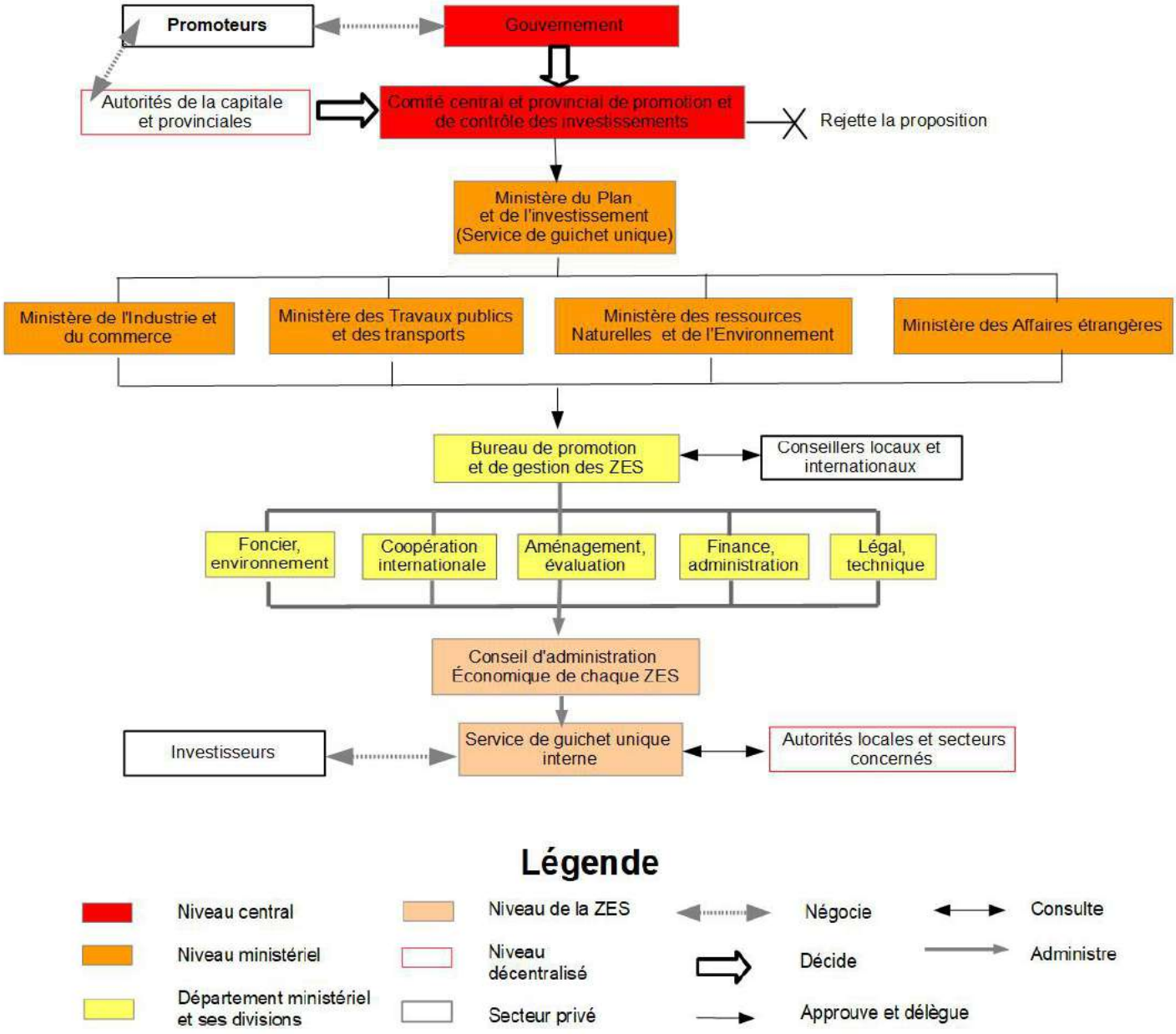
SEZO: « The ideal OSS would be to provide all the service, to approve everything, to have full authority, but for now it has only a facilitating role, the responsabilities go to different management. So the structure of SEZ management is still in construction, in organisation process. »

SEZO : « The One Stop Service is a good concept, but there is a misunderstanding of the concept of SEZ. A lot of internal discussion are needed and decisions are taken at various levels. We need better policy, better law. For now it is case by case, it is not professional. »

Malgré les réformes et restructurations théoriques des niveaux de gestion et de décision, la mise en pratique n'est pas immédiate. Les présents mécanismes de décision manquent toujours de transparence et restent aux mains des plus hauts niveaux gouvernementaux (*cf*. figure 5).

Comprendre les logiques de prise de décision est complexe sans le travail de terrain, qui révèle partiellement des enjeux de pouvoirs sensibles, que l'on peut difficilement trouver dans la presse. Les entretiens avec les officiels du ministère du Plan et de l'investissement, ont permis de confronter certains discours officiels aux mécanismes réellement en œuvre concernant les zones économiques spéciales du pays.

Figure 5 : Organigramme interprétatif de la prise de décision et de la gestion des ZES à partir des entretiens réalisés et de présentations officielles



Source : SEZ promotion and management office, 2017, « Overview of Development and Management of Special Economic Zones in Lao PDR », Ministry of Planing and investment.

Le développement actuel des ZES manque d'efficacité à remplir les objectifs énoncés par le gouvernement. Les conditions favorables ne semblent pas réunies pour permettre la mise en place de lieux annoncés comme moteur pour l'économie. L'interprétation du concept de ZES abouti a des projets peu cohérents, qui stagnes ou sont abandonnés, notamment du fait de leur

mauvais encadrement. Le contexte politique et juridique laotien permet des exceptions à la norme et des arrangements spécifiques très lucratifs, que sont les ZES. Nous allons voir que les enjeux financiers, de pouvoir et de représentations liés aux projets de ZES sont d'autant plus marqués à Vientiane que dans le reste du pays.

PARTIE 2 : Les zones économiques spéciales à Vientiane, des arrangements politico-économiques opaques sous couvert d'une promesse de modernité urbaine et industrielle

Depuis la fin des années 1990, l'urbanisation de Vientiane est croissante, avec le développement d'un urbanisme de projet, lié à l'accueil d'événements internationaux (Peyronnie, Goldblum, Sisoulath, 2017). L'augmentation de la densité du bâti et l'étalement urbain se poursuivent, avec un taux de croissance situé entre 3,5 et 6% par an depuis 2002 (Musil, Douangmyxay, 2010). Les projets aux financements étrangers se multiplient, occupant un espace croissant de la capitale. L'ouverture du marché immobilier entraîne la construction de banques, d'hôtels de luxe ou de bâtiments commerciaux. La Capitale concentre ainsi 75% des investissements directs étrangers à l'échelle nationale (*ibid*).
Les ZES constituent une des formes prises par les investissements étrangers, puisque le promoteur finance la création des infrastructures et des équipements nécessaires. Les ZES contribuent ensuite à l'attraction des IDE, par les avantages qu'elles offrent. Les ZES à Vientiane semblent ainsi s'inscrire dans cette tendance de multiplication des investissements directs étrangers dirigés vers la Capitale.

La place des ZES dans l'urbanisation de Vientiane et leur niveau actuel de développement seront d'abord étudiés. Puis, leur mode de gouvernance et la faiblesse de leur encadrement seront analysés. Enfin, les effets socio-spatiaux des investissements directs étrangers à Vientiane seront décrits, en insistant sur les problématiques foncières qu'ils soulèvent.

Chapitre 1 : Une occupation foncière conséquente pour des résultats variables

Une présentation générale des projets de ZES en cours dans la capitale et de leur occupation foncière grandissante, difficilement justifiable (arrêt des travaux, développement ralenti, manque d'attractivité des investisseurs) permettra de comparer leur niveau de développement et leur attractivité respective, qui seront par la suite mis en perspective avec d'autres projets d'aménagement présentant des logiques similaires.

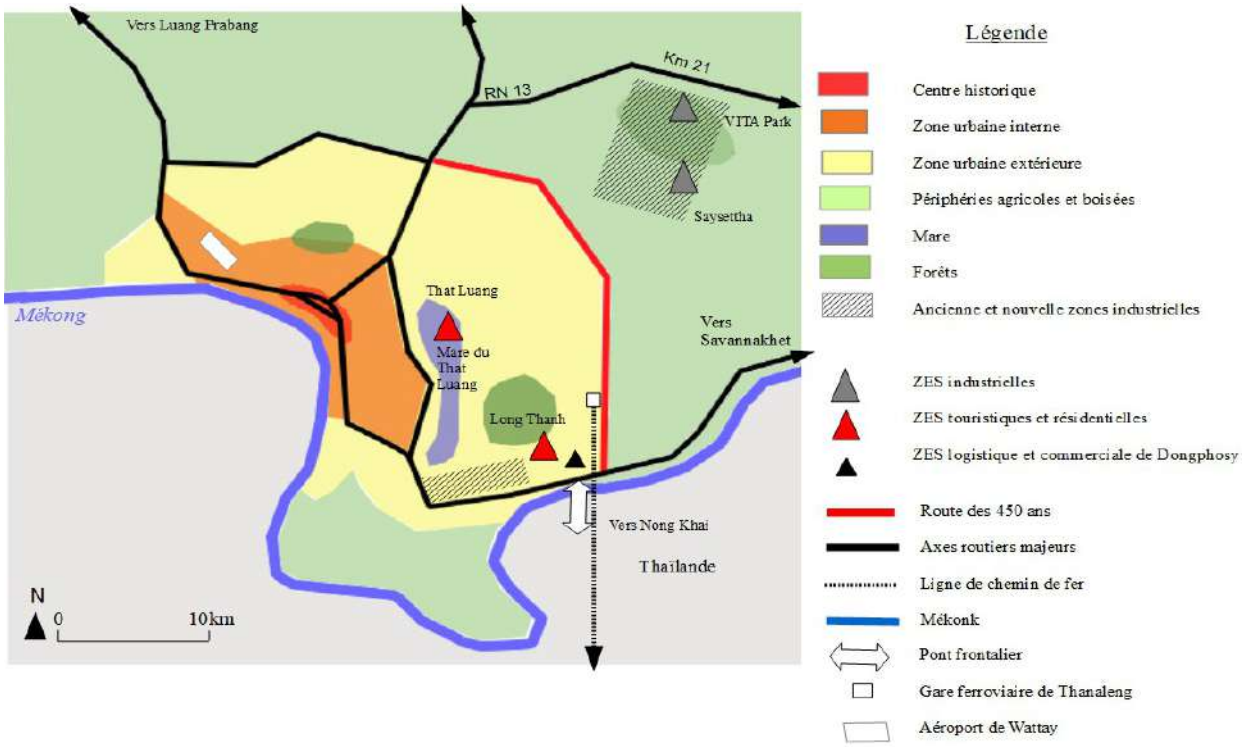
Cinq des douze ZES du pays sont localisées à Vientiane, qui semble être un lieu stratégique pour

les IDE du fait des opportunités et facilités d'implantation que son territoire offre. La capitale concentre les ministères et les administrations principales, ce qui facilite les interactions entre acteurs et accélère l'avancée des procédures. La capitale offrirait aussi une bonne connectivité aux investisseurs, et une meilleure qualité de vie pour les expatriés, en comparaison au reste du pays. Selon un représentant du MPI, investir loin de Vientiane serait difficile, d'autant plus en s'installant hors d'une ZES.

Les ZES de la capitale cumulent une occupation foncière de plus de 2000 hectares : VITA Park et Saysettha sont des parcs industriels en cours d'établissement, Dongphosy est une zone logistique encore déserte, le golf de Long Thanh et le That Luang sont des zones où les aménagements s'établissent lentement (*cf*. figure 6). Avant d'obtenir le statut de ZES, le financement de 3 des 5 zones de la capitale[28] étaient des investissements étrangers sur des concessions foncières simples.

La figure 6 localise les ZES de la capitale et leur contexte général d'implantation. Situées en périphérie du centre ville, les ZES semblent installées dans des zones peu densément peuplées et urbanisées et à proximité des principaux axes de transports. Nous verrons que la position frontalière de la capitale ne constitue pas un moteur suffisant aux dynamismes de ces espaces.

Figure 6 : Croquis de synthèse des zones économiques spéciales implantées dans la Capitale de Vientiane



Source : d'après le plan directeur de 2011 de la JICA[29] et des images satellites (Google Earth).

28 VITA Park, Saysettha development zone et Long Thanh (National Assembly, 2016)
29 The Lao People's Democratic Republic, Public Works and Transport Institute (PTI), Ministry of Public

1.1. VITA Park et Saysettha Development zone, deux ZES industrielles au développement insuffisant

Au nord-est du centre de Vientiane, au kilomètre 21 se sont implantées diverses industries, de textile, de métallurgie, d'assemblage ou d'électronique (*cf.* figure 6). Regroupées sur un même terrain, ces compagnies forment des zones industrielles, dont deux ont obtenu le statut de zone économique spéciale.

Vientiane Industry and Trade Park (VITA Park), considérée comme la première zone économique spéciale de la capitale de Vientiane, s'étend sur 110 hectares à 21km du centre ville. En 2009, le gouvernement attribue le statut de ZES à cette concession foncière, accordée pour 75 ans à un groupe taïwanais, avec possibilité d'extension. Selon la JICA, des entreprises y étaient déjà installées avant l'obtention du statut de ZES, qui offre de nouveaux avantages. L'accord entre les deux parties résulte d'un partenariat entre le ministère de l'Industrie et du commerce lao, qui détient 30% des parts et un promoteur taïwanais, la compagnie *Nam Wei Development Co.* qui en détient 70%. Cette répartition signifie qu'à la fin de chaque année, les bénéfices totaux collectés sont répartis, selon les parts déterminées, entre le gouvernement et le promoteur. Selon les termes de l'accord de concession et d'attribution du statut de ZES, le promoteur a pris en charge la construction des infrastructures routières, du réseau électrique et d'évacuation des eaux, pour ensuite faciliter l'implantation d'entreprises étrangères ou domestiques dans la ZES (*cf*. figure 7). Les termes de l'accord spécifient également que le promoteur a le droit de transférer ses droits d'usage aux différents investisseurs.

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.*

<u>Figure 7 :</u> La zone économique spéciale de VITA Park, un modèle de réussite pour les ZES à Vientiane ?



Légende : **1.** Entrée de la zone, surveillée **2.** Bâtiment du service de guichet unique, représentation du gouvernement laotien **3.** Emplacement de l'école professionnelle supposée en construction **4.** Route principale, peu empruntée **5.** De nombreuses parcelles non-aménagées, bien que les terrains soient cédés **6.** Entreprise d'industrie textile danoise, la plus active de la zone, couvrant la plus large surface **7.** Plan parcellaire de la zone, présentant en rouge les terres allouées à des entreprises, implantées ou non et en vert les parcelles réservées au promoteur. Source : site internet de VITA Park, http://lao-vita.com/download.html, consulté le 15 mars 2018.

Une des principales sources d'informations concernant la ZES VITA Park est le site internet de la zone industrielle. Des textes de lois et des décrets y sont téléchargeables en plusieurs langues (lao, anglais, mandarin, japonais) : loi sur la promotion de l'investissement, décret du Premier ministre sur la ZES de Savan-Seno, loi sur la main-d'œuvre et loi nationale sur les standards environnementaux. L'affichage de ces textes réglementaires sur le site internet pourrait viser à rassurer les investisseurs potentiels sur l'encadrement légal des aménagements et de l'implantation des entreprises. Ce critère est important pour les compagnies occidentales, inquiètent de leur réputation à l'international. Une présentation numérique, également téléchargeable depuis le site, reprend l'historique du projet, les termes affichés du contrat, l'organigramme de gestion, les entreprises implantées, les équipements prévus ou encore les avantages de sa localisation. Cette présentation reflète la version officielle de l'état d'avancement de la ZES de VITA Park, une version qui sera récitée par une des responsables de la zone, rencontrée lors d'un entretien.

D'après les acteurs interrogés sur les ZES à Vientiane, VITA Park est souvent mentionnée comme la zone la plus active et comme celle correspondant au modèle attendu de ZES. Une visite de VITA Park et un entretien auprès d'une représentante de la zone[30] permet de confronter le discours des acteurs aux réalités du terrain. L'obtention d'un entretien et le droit de visite de la zone passent par des procédures d'autorisation de la part d'un ministère compétent. C'est seulement la rencontre d'un membre du SEZO qui a permis d'obtenir ce laissez-passer. Cette réticence à donner des informations sur la ZES peut être interprétée comme de la méfiance envers les chercheurs étrangers mais témoigne surtout du manque de transparence et de communication autour de ces zones. Le vice-président de la zone étant absent le jour fixé pour l'entretien, une autre représentante du service nous reçoit, sans se présenter. Parée de bijoux en or et ivoire, derrière un grand bureau en bois précieux, la représentante du comité de VITA Park reste méfiante. Au détour d'une question sur l'organigramme de la ZES, nous apprenons qu'elle occupe le poste le plus haut du côté laotien, dans le service de guichet unique et qu'elle aurait occupé un poste important au ministère de l'Industrie et du commerce. Dérangée par notre présence et nos questions, elle délivre le discours officiel, qui met en valeur les atouts et le bon fonctionnement de la zone.

La ZES de VITA Park serait attractive du fait de sa localisation, relativement proche du centre ville de Vientiane. Cette position serait favorable pour les services et aménagements que cette proximité offre. L'avantage non avoué de cette proximité est qu'elle permettrait de passer plus facilement des accords avec les dirigeants politiques laotiens, présents dans la capitale. De plus, la connectivité de la zone serait « idéale », située à 6 km de la gare de Thanaleng et à proximité de la route des 450 ans, menant au pont frontalier lao-thaïlandais. L'arrivée prochaine d'un train à grande vitesse entre la Chine et le Vietnam en passant par Vientiane devrait permettre d'accroître

30 L'entretien avec la représentante de VITA Park a été réalisé avec Karine Peyronnie.

la rapidité du transport des marchandises. Selon la version officielle, 90% des terrains de la ZES de VITA Park seraient occupés. Cette version est rapidement remise en cause par la visite du lieu, dont à peine 20% semble utilisé. Selon un membre du MTPT, ces chiffres ne sont pas contradictoires et peuvent être justifiés : 90% des terrains ont pu être cédés mais toutes les entreprises n'y sont pas encore installées. De nombreux emplacements restent vides, comme le montre la figure 7, et certains bâtiments sont construits mais restent inoccupés.

Pour harmoniser la version officielle délivrée aux personnes extérieures, la représentante laotienne demande confirmation à un de ces collègues sur l'état d'avancement d'un des aménagements prévus. Après un appel téléphonique provocateur, la représentante lao affirme que l'institut technologique et l'école professionnelle de VITA Park seront prêts à ouvrir à la fin de l'année 2019 et que ces établissements comptent déjà 14 élèves. On peut douter de cette information lorsqu'on constate que la construction des bâtiments n'a pas commencé (*cf.* figure 7). On peut noter cependant un seul chantier actif dans la ZES, prévoyant l'implantation d'une nouvelle entreprise.

La zone crée également un minimum d'emploi pour les Laotiens, qui n'occupent cependant pas les postes de gestionnaires ou de décisionnaires, réservés à des employés étrangers. La représentante lao affirme que 2500 personnes travaillent dans la ZES industrielle, dont 60 étrangers, qui occupent des postes d'ingénieurs et de techniciens. Il y aurait trois représentants du ministère de l'Industrie et du commerce travaillant au service de guichet unique, chargés de la préparation des documents destinés aux investisseurs (licence d'entreprise, titre foncier). Selon la représentante lao, le personnel de gestion aurait un haut niveau de qualification puisqu'il est issu du ministère de l'Industrie et du commerce. Le directeur de VITA Park et un membre du SEZO, sont eux chargés de régler les problèmes rencontrés par les investisseurs déjà présents. Enfin, la partie lao serait en charge de la collecte des taxes, qui sont ensuite redistribuées à différents niveaux, à celui de la Capitale de Vientiane et au niveau central, sans que les parts de chacun soient précisées.

Les entreprises implantées dans la ZES sont majoritairement d'origine étrangère, bien que la politique officielle des ZES impose un partage avec des entreprises nationales. Sur les 56 entreprises enregistrées, 28 entreprises seraient chinoises, 8 thaïlandaises, 8 japonaises, une danoise, une coréenne, une malaisienne et potentiellement 9 laotiennes. Sur la totalité des entreprises enregistrées, seulement 23 ont des activités d'import-export. Une ou deux entreprises laotiennes auraient des activités de services et de transport, notamment dans la collecte des déchets des entreprises. L'usine la plus active est une industrie textile danoise, Mascot International (*cf.* figure 7). On peut se demander si la zone attire toujours de nouveaux investisseurs et si l'extension de sa surface prévue de 142 nouveaux hectares est justifiée. Selon la représentante lao, il n'y aurait plus assez de grands espaces vacants permettant l'implantation de

nouvelles entreprises, justifiant l'extension à l'ouest de la zone existante. Des documents seraient en cours de préparation en vue de leur soumission au ministère des Finances concernant l'occupation des sols de la deuxième phase. Les entreprises implantées auraient payé des prix différents selon leur emplacement dans la ZES. À proximité de la route, le prix de location des terrains serait de 50 dollars par mètre carré, contre 35 dollars par mètre carré dans le reste de la zone. Le prix des terrains reste inférieur au prix de la terre en dehors de la ZES.

La superficie totale annoncée pour la totalité du projet est de 500 hectares, développés en plusieurs phases. L'emplacement initial de la ZES aurait été choisi car ces terrains périphériques boisées seraient inhabités. Le choix des terrains aurait été motivé par des raisons économiques car l'absence de population évite d'avoir à payer les compensations aux habitants expropriés. Les terrains réquisitionnés sont alors désignés comme terrains gouvernementaux, en dépit des potentiels usages coutumiers. Le changement d'occupation des sols d'une zone forestière vers une zone industrielle serait une forme de mise en valeur foncière, pour le « bien public ». Le promoteur et les dirigeants laotiens justifieraient ainsi aux yeux des habitants la création de cette zone spéciale.

La visite du site nous a permis de mesurer l'écart entre l'état d'avancement de l'aménagement et la version officielle donnée par les responsables en charge. La représentante laotienne s'en tenait aux informations qu'il est déjà possible de trouver en ligne, en y apportant des compléments ou des précisions. Son objectif était de laisser paraître un bon état d'avancement et de fonctionnement de la zone et de dissimuler les difficultés rencontrées. La ZES de VITA Park constitue un modèle de réussite modéré des ZES à Vientiane.

La seconde zone économique spéciale industrielle de Vientiane, Saysettha development zone, est implantée dans le même secteur, autour du kilomètre 21 (*cf*. figure 6). Contrairement à VITA Park qui relève d'un arrangement avec l'échelon ministériel, les investisseurs chinois auraient ici négocié directement avec les autorités de la Capitale de Vientiane. Ce partenariat avec la compagnie *Yunnan Construction Engineering Group* ferait l'objet d'un investissement de 128 millions de dollars, pour une concession foncière de 1000 hectares pour 50 ans. Un rapide aperçu de la zone permet de constater que la qualité des routes construites et les surfaces disponibles n'attirent que peu d'investisseurs dans la ZES. Seule une partie du site contraste par son activité et son niveau de développement (*cf.* figure 8).

<u>Figure 8 :</u> Chantier actif de l'entreprise *Yunnan Construction Engineering Group* (gauche, centre) face à des terrains en friche (droite).



Source : C.Berret, mars 2018.

Selon un représentant du SEZO, parallèlement au parc industriel serait prévu un développement résidentiel, mais dont la construction n'a pas débutée. Un affichage publicitaire tente de pallier au manque d'attractivité de la zone.

Parmi les ZES industrielles du pays, la zone de Savan-Seno à Savannakhet serait le modèle le plus développé. L'étude de cette ZES aurait permis de compléter la connaissance des ZES industrielles en fonctionnement dans le pays. La visite de cette zone aurait permis d'approfondir les écarts à la norme avec les ZES urbaines et touristiques. L'observation de l'état d'avancement et le niveau d'activité de la zone aurait pu être confronté au discours des acteurs, qui présentent la ZES de Savan-Seno comme la plus active et comme un modèle de réussite. L'obtention des autorisations nécessaires et la prise de contact avec les acteurs sur place n'ont pas pu être réalisées au cours de ce premier travail de terrain.

Si ces ZES industrielles sont en activité, elles ne fonctionnent pas pleinement et restent aux débuts de leur développement. En revanche, elles occupent des surfaces importantes, dont une partie reste non-aménagée et participeraient à la hausse du prix du foncier dans la capitale (MPI). Ces zones répondent néanmoins aux critères admis d'une ZES, contrairement aux autres zones de la capitale, qui suscitent plus de débats.

1.2. Les ZES de Long Thanh et Dongphosy: l'aménagement d'enclaves étrangères ?

Parallèlement aux ZES industrielles s'établissent des zones économiques spéciales centrées sur le secteur tertiaire. Deux d'entre elles se situent à proximité du pont lao-thaïlandais, sur une position frontalière supposée favorable au développement et à l'attractivité de ces zones.

Établie en 2009 pour une durée de 50 ans, l'aménagement de la ZES de Dongphosy est financé par un investissement privé malaisien de 50 millions de dollars, selon le MPI. La zone se situe à proximité du pont frontalier, de la modeste gare ferroviaire de Thanaleng et de la route des 450 ans (*cf.* figure 6). Malgré la convergence des infrastructures de transports et des flux migratoires, le développement de la zone semble à l'arrêt. Le terrain de 53 hectares ne compte qu'un vague tracé de routes et deux bâtiments collectifs, qui correspondraient à une zone résidentielle. Malgré sa position frontalière, la ZES ne semble pas avoir attirée d'investisseurs.

À environ 600 mètres de la ZES de Dongphosy, à 16km du centre ville se trouve la ZES de Long Thanh dont le développement paraît lui plus avancé. Investissement vietnamien entièrement privé, dont le montant s'élèverait à 1 milliard de dollars, la concession aurait été attribuée en 2008. Selon un représentant du MPI, la concession de 557 hectares aurait été accordée pour une durée de 50 ans mais selon la compagnie vietnamienne en charge de l'aménagement, la durée de la concession serait de 99 ans. Première ZES "offerte" par le gouvernement lao à une compagnie vietnamienne[31], la ZES prévoit l'aménagement d'un golf associé à un développement résidentiel et commercial, proposant des biens immobiliers haut de gamme comme des villas, des appartements de luxe et des hôtels cinq étoiles (*cf*. figure 9). Comme dans de nombreuses ZES, le plan directeur annonce l'implantation d'une école, d'un lycée international, d'un hôpital, d'un supermarché en plus d'un terrain de golf supposé atteindre des standards internationaux.

L'accès à la zone se fait par la route Thadeua, à quelques centaines de mètres du point d'immigration. Selon la presse, l'état actuel de développement de la zone présente un terrain de golf de 27 trous depuis 2016,. Une large partie de la zone reste encore non-aménagée, mais le chantier semble actif. Le nord-est de la zone serait en cours de terrassement, potentiellement pour l'accueil des futurs biens immobiliers. La zone ne compte pour le moment que des appartements et villas témoins, biens immobiliers de luxe destinés à une clientèle étrangère (*cf*. figure 9).

La fréquentation du lieu est difficile à évaluer. Lors d'une visite en semaine, seulement 2 groupes

31 « This project was offered the licence to establish a Special Economic Zone by the Laos Government with the land leasing period up to 99 years. This is the first SEZ that Laos Governement offered to a Vietnam company. » KN Vientiane Group, http://longviengolfresort.com, consulté le 29 avril 2018.

de joueurs étaient présents sur le parcours, les bâtiments d'accueil, le restaurant ou la boutique étaient quasi déserts. La clientèle serait majoritairement étrangère, chinoise, coréenne, vietnamienne, thaïlandaise ou australienne, et parfois composée de personnalités politiques. Le personnel d'entretien était lui nombreux, principalement laotien.

<u>Figure 9 :</u> La ZES de Long Thanh, une enclave territoriale vietnamienne ?



Légende : **1.** Plan directeur de la ZES **2.** Entrée principale, imposante, gardée par deux vigiles **3.** Espace terrassé, en friche le long de la route d'accès principale **4.** Une des trois villas témoins construites sur la zone, inhabitée **5.** Deux des huit appartements témoins, le long de la route d'accès principale, inhabités **6.** Entrée vers le terrain de golf, où une joueuse s'entraîne **7.** Espace d'accueil des joueurs, désert **8.** Mise en scène de la façade du bâtiment, fontaine, statues et drapeaux pour souligner le caractère international du golf **9.** Zone de chantier actif en arrière plan, travail de nivellement.

Source : Long Vien Golf Club, Golfasian, https://www.golfasian.com/golf-courses/laos-golf-courses/long-thanh-vientiane-golf-course/, consulté le 30 avril 2018. Photographie, source : C.Berret février 2018

Les acteurs rencontrés sont mitigés quant au potentiel de cette ZES. Les golfs existants à Vientiane attirent déjà peu de monde et le marché immobilier compte déjà une d'offre supérieure à la demande (BM). Interrogés sur l'état du marché immobilier à Vientiane, les juristes d'Aurion Legal mentionnent d'eux même le projet d'aménagement du golf de Long Thanh, comme exemple de projet incohérent. Ils décrivent le projet avec ironie, comme n'ayant pas beaucoup d'intérêt, comme « un développement résidentiel pour lequel la terre a été obtenue, les routes ont été construites mais personne n'y a investi et rien ne s'est passé »[32]. Un représentant du SEZO explique que l'éloignement au centre ville ne constitue pas un élément d'attractivité, tout comme le prix excessif des biens immobiliers, plus d'1 million de dollars pour une villa de luxe par exemple.

L'accès à l'information demeure opaque, comme le montre l'impossibilité de rencontrer un représentant de la compagnie vietnamienne sans autorisation de recherche. La seule information obtenue au bureau de planification et de construction de la zone, est que 100 millions de dollars auraient été dépensés dans l'aménagement du golf, et que les revenus créés par les joueurs suffisaient à son entretien. On peut questionner la justification de cet aménagement, qui contribue peu au bien public, crée peu de revenus et d'emplois. La conversion de terres agricoles et de terrains boisés en golf constitue une perte de ressources pour les anciens propriétaires fonciers qui n'ont probablement pas obtenu de contreparties équitables. La figure 10 montre le changement d'occupation des sols causé par l'aménagement de cette ZES.
L'occupation foncière de 557 ha par la compagnie vietnamienne au Laos constitue une forme d'enclave territoriale. La nature de l'aménagement de cette concession est laissée à l'appréciation du promoteur, qui dispose d'une marge de manœuvre conséquente. La compagnie vietnamienne en charge de l'aménagement de la ZES serait également en charge de la construction d'autres équipements de la Capitale, comme des hôtels, dont l'origine des financements est reconnue comme douteuse.

32 « a residential development in which the land were purchased, the roads were build but no one bought nothing happened ! » Aurion Legal

<u>Figure 10 :</u> Images satellites montrant l'évolution dans l'usage des sols entre janvier 2010 (gauche) et décembre 2017 (droite).



Source : Google Earth

Les ZES de Vientiane cumulent une occupation foncière de plus de 2000 ha, et chaque morceau du territoire appartient, pour une durée déterminée, à un groupe étranger. Une fois la concession foncière accordée, les autorités de la Capitale ont peu de pouvoir de décision, les territoires deviennent « auto-gérées ». Un représentant de la GIZ souligne que les ZES de Vientiane ne sont pas économiquement profitables. Ces ZES pourraient être considérées comme des modèles de réussite si elles offraient la possibilité aux Laotiens d'utiliser à des prix abordables les infrastructures et les services proposés, et d'y vivre selon le mode de vie lao, c'est-à-dire dans une maison, avec jardin et non dans un appartement de condominium. Du point de vue du gouvernement (MPI), la justification officielle de ces aménagements serait qu'ils tentent de créer une variété d'options et de styles de vie. Mais le manque d'attractivité des biens immobiliers construits, dans la ZES du That Luang[33] ou de Long Thanh, contredit cette politique. De plus, l'immobilier des ZES doit faire face à la concurrence des autres biens proposés en ville, moins chers, mieux situés et probablement de meilleure qualité. Ce mode de vie semble d'avantage destiné aux expatriés et aux investisseurs étrangers qu'aux Laotiens (MPI).

Le développement des ZES manque d'encadrement. Il est laissé en grande partie à la charge de l'investisseur. On peut se demander comment ces zones sont gérées par les autorités urbaines de Vientiane et quelle place leur est accordée dans les documents de planification.

33 La ZES du That Luang n'est pas évoquée dans ce chapitre, puisqu'elle fera l'objet de la partie suivante.

Chapitre 2 : Des aménagements révélateurs d'une gestion urbaine problématique

2.1. Des outils de planification inefficaces dans la gestion des ZES

L'urbanisation du Laos est récente et les documents d'urbanisme à Vientiane en cours de construction. Une tentative d'encadrement des aménagements par des documents de planification est en cours mais rencontre de nombreuses difficultés. Les principaux documents techniques de la planification urbaine ont été produits par l'agence de coopération japonaise (JICA), en partenariat avec l'Institut des travaux publics et des transports (ITPT) et les autorités de la Capitale, à la demande du gouvernement central.

Un plan directeur de Vientiane a été produit en 2011. Il établit un périmètre de planification, partagé en cinq zones ayant chacune des critères de développement spécifique : zone historique, zone urbaine interne et extérieure, zone périphérique et sous-centres urbains (*cf.* figure 6). Selon ce plan, toutes les ZES se trouvent dans le périmètre de planification, 3 d'entre elles dans la zone urbaine extérieure et 2 d'entre elles en périphérie. Selon un représentant de l'ITPT, les ZES seraient des projets structurants de la ville. Elles pourraient et devraient être intégrées dans les plans d'urbanisme. Les zones pourraient être liées entre elles, par le réseau routier et une urbanisation continue, par exemple entre la route des 450 ans et la route bordant la ville. L'ITPT dit souhaiter harmoniser et connecter les zones entre elles, qui deviendraient de nouveaux quartiers dynamiques voire des centres secondaires. Au contraire, selon un représentant de l'AFD, les ZES ne deviendront pas des espaces intégrés, ouverts à tous, car ce sont avant tout des projets commerciaux, des espaces voués à la création de revenus.

Malgré les attentes déclarées des autorités urbaines, les ZES ne figurent pas dans les plans d'urbanisme. Les promoteurs décident de l'aménagement interne des zones et de leur connexion au reste de la capitale. Un représentant du MPI souligne que dans le cas des ZES prévoyant une ville nouvelle, l'aménagement devrait être planifié au niveau provincial ou par le système classique de planification urbaine. La construction d'une ville nouvelle ou d'une zone urbaine demande de nombreuses procédures, de nombreuses qualifications et la consultation de différents acteurs spécialisés. Or, toutes les ZES restent en dehors des systèmes classiques de gestion urbaine, dépendantes des hauts niveaux de décision. La nouvelle loi d'urbanisme approuvée en décembre 2017 par l'Assemblée Nationale, qui remplace celle de 1999, ne mentionne toujours pas les ZES, quand bien même elles participeraient au développement urbain et devraient être encadrées. Bien qu'elles fassent partie du périmètre de planification, les ZES constituent des zones d'exceptions : « C'est un litige car la si la zone fait partie du plan d'urbanisme elle devrait être soumise aux

règlements ; mais ce n'est pas le cas », confie un représentant de l'ITPT, qui souhaiterait participer davantage à la gestion de ces ZES.

Les ZES sont des projets révélateurs de l'inexistante capacité de régulation urbaine à Vientiane. Des documents techniques et légaux existent, déterminant avec précision des normes et des régulations à suivre, sur la hauteur des bâtiments, sur les normes environnementales, sur l'alignement à la voie publique, ou sur l'occupation des sols. La JICA tente de créer un plan d'ensemble, d'harmoniser et de contrôler le développement urbain, mais ces plans et réglementations ne sont pas appliqués pour de nombreux projets d'aménagement, dont les ZES. Par exemple, le plan d'occupation des sols prévu pour 2030 par la JICA n'est pas suivi. La ZES du That Luang prévoit un développement urbain dans des zones réservées à l'agriculture et aux parcs publics et la ZES de Long Thanh prévoit un développement résidentiel et commercial sur des terres désignées comme zone de préservation publique. Il est mentionné que ces zones "NE" autorisent une construction minimale de bâtiments, s'ils ne sont pas voués à des usages résidentiels, ce qui contredit les aménagements prévus dans ces zones. En revanche, le plan d'occupation des sols de 2030 prévoit bien un espace de développement industriel autour du kilomètre 21. Autre exemple, en théorie les investisseurs et le gouvernement doivent s'assurer que le terrain a bien un propriétaire légal, ce qui n'est pas toujours le cas.

En somme, les documents de planification et les lois d'urbanisme existent mais ne sont ni approuvés par le gouverneur de Vientiane, ni appliqués par les investisseurs. Ce manque d'application n'est pas propre aux ZES mais commun à de nombreux projets de la capitale financés par des investissements étrangers. Plusieurs facteurs seraient à l'origine de cette grande marge de manœuvre accordée aux investisseurs et aux promoteurs dans le choix de la nature de leurs aménagements.

2.2. Un manque d'application des règlements : entre cohérence urbaine et opportunités financières

D'abord, les zones économiques spéciales ne seraient pas soumises aux réglementations car elles feraient l'objet d'arrangements particuliers entre des représentants politiques hauts placés et des promoteurs, qui se soucient peu de la cohérence de l'urbanisme ou du respect des règles. Ces projets d'aménagement sont imposés au MPI puis aux agences décentralisées, qui ne peuvent pas remettre en cause la politique du gouvernement. « Ici on dit que c'est une décision tombée du ciel » avoue gêné le directeur adjoint de l'ITPT à propos de la ZES du That Luang. Les autorités

urbaines doivent respecter la politique du gouvernement même si les directives semblent en contradiction avec les plans d'urbanisme.

Concernant les autres formes d'investissements étrangers, la structure hiérarchique de la gestion urbaine participe au manque d'application des règlements. La capitale superpose différents niveaux d'autorités, locaux, ministériels, voire d'acteurs au niveau central. Cette organisation vient de la structure du pays, selon laquelle chaque province dispose d'une large part d'autonomie. Selon un représentant du département d'habitat et d'urbanisme, la gestion urbaine de la Capitale serait la plus complexe et manque de clarté dans la prise de décision. La Capitale a le statut de province et non de municipalité, ce qui confère au gouverneur un pouvoir de décision conséquent sur un territoire limité. Vientiane étant la ville du gouvernement, le niveau central garde un grand pouvoir contrôle sur son urbanisation (ITPT, AFD).

Un membre de l'AFD rappelle que quelque soit la taille du projet, c'est le gouvernement qui donne l'autorisation et accorde les concessions foncières. À Vientiane, ces concessions relèveraient du Premier ministre, tandis que dans les autres provinces, les gouverneurs gèrent les concessions, l'accord, les suivis, les redevances, les permis de construire etc. Le ministère des Travaux publics et des transports serait responsable à petite échelle de la formulation des plans urbains, en partenariat avec la JICA et les autorités de la Capitale seraient en charge à grande échelle de la mise en application de ces plans. Ces différents niveaux d'autorités sont peu coordonnés et peu disposés à travailler ensemble, ce qui freine la mise en place d'un urbanisme cohérent.

Les plans d'urbanisme et les règlements seraient peu suivis. Il serait plus intéressant pour les autorités de profiter des opportunités financières que soulève l'arrivée des IDE que d'appliquer les documents d'urbanisme existants. Les investisseurs étrangers offriraient des contreparties financières en échange de terrain et d'une certaine marge de manœuvre dans la réalisation de leurs projets. De grands hôtels, des complexes résidentiels sont par exemple autorisés et construits sans égard aux plans ou règlements, dans des zones protégées, de protection patrimoniale ou naturelle (ITPT). La création de nouveaux équipements et les bénéfices qu'ils apportent prennent le pas sur les enjeux de conservation et de respect des plans d'urbanisme.[34]

34 « Le gouvernement à Vientiane n'hésite pas à donner l'accord pour les terrains et les constructions. Par exemple le nouveau bâtiment de la Banque Mondiale a été construit sur un bâtiment remarquable. Pour la construction du stade national, une maison sur pilotis en bois, avec des parties sculptées a été détruite au profit du projet japonais. » (AFD).

2.3. La multiplication des projets sur financements étrangers : motivations et réalisations ambiguës

Les projets d'aménagement financés sous forme d'investissements directs étrangers se multiplient à Vientiane et promettent la modernité urbaine des autres capitales asiatiques, par des tours de bureaux, des lieux de consommation et touristiques haut de gamme ou l'offre d'un nouveau mode de vie. En centre ville, les centres commerciaux et les projets immobiliers surdimensionnés se multiplient. Le *Vientiane center ,* un centre commercial, est juxtaposé au *Worl Trade Center,* un autre centre du même type en cours de construction. La tour d'hôtel *Latsavong Plaza* est un aménagement inachevé au nord-est du centre ville, sur l'avenue Kaysone Phomvihane (*cf*. figure 11). Plusieurs hôtels ont été construits aux bords du Mékong, entraînant des transformations radicales des modes de vies et des altérations irréversibles des berges et de leur paysage dans le cas du Don Chan palace (Peyronnie, Sisoulath, 2017). D'autres projets prévoient l'aménagement et l'urbanisation de plus grande surface, de nouveaux quartiers, comme le projet *Vientiane New world*, voire de ville satellite, comme le projet de Nongping au nord de l'aéroport de Wattay. « Alors que les activités de promotion immobilière se limitaient jusque-là à des projets modestes, en adéquation avec l'importance économique du pays, l'aménagement et la construction immobilière changent d'échelle. » (Mottet, 14/06/2017).

Selon les économistes de la Banque Mondiale, la dimension de ces projets n'est pas adaptée au contexte laotien. La faible densité de population est en inadéquation avec la nature et la dimension des aménagements prévus (BM). L'investissement dans le secteur immobilier à Vientiane est risqué sur le long terme car les coûts d'implantation sont conséquents, sans sécurité de retour sur investissement. Quelques grands groupes ont récemment investis dans l'immobilier touristique, mais le gouvernement n'y serait pas encore totalement ouvert, car le potentiel de ce secteur reste limité. De plus, la qualité des biens immobiliers reste faiblement compétitive en comparaison avec l'offre de la région (Aurion Legal). Le MTPT compare le marché immobilier laotien à celui de la Thaïlande : « Là bas, lors de la construction de bâtiments collectifs, ils sont vendus avant même que la construction ne soit finie, ce qui est loin d'être le cas au Laos, où la demande est faible et où l'absence d'encadrement et de loi freine le marché. »

Vientiane compte déjà de nombreux bâtiments vides, inutilisés ou inachevés, comme par exemple la tour d'hôtel Latsavong plaza dont le chantier est à l'arrêt (*cf*. figure 11).

<u>Figure 11:</u> Le projet Latsavong plaza, un chantier à l'arrêt





Source : C.Berret, mars 2018

La crainte de la multiplication des projets fantômes se ressent auprès des acteurs interrogés. V.Kham écrit en 2013 que « plus personne ne conteste que les constructions en cours entreprises depuis 2010 tels que les centres commerciaux, les quartiers nouveaux, les zones économiques spéciales, ont déclenché une suite de projets hasardeux sans souci de viabilité dont certains ne verront peut-être pas le jour. Il y a trop de gaspillages aussi bien pour les investisseurs que pour l'État et on aperçoit clairement une sorte de fuite en avant périlleuse, qui rende de plus en plus coûteux les ajustements nécessaires. »[35] Ces projets occupent des espaces conséquents et croissants de la capitale. Les terrains sont parfois acquis sans être aménagés, ce qui est une source de fort mécontentement pour les populations expropriées. Par exemple, les terrains bordant la route des 450 ans restent non aménagés malgré leur acquisition par un investisseur étranger. Une question « rhétorique » est posée par plusieurs acteurs : la ville a t-elle besoin de tous ces aménagements ? Il n'y a pour le moment ni de pression démographique importante (Aurion Legal), ni de développement fulgurant du secteur touristique. Malgré ces incohérences, les autorisations à aménager, les permis de construire continuent à être délivrés (AFD).

Tous ces propos nous conduisent à formuler les questions suivantes : qui accorde ces projets tout en sachant qu'ils ne sont pas viables et quelles sont les logiques derrières ces contrats ? Les méga-projets urbains sont issus d'arrangements politico-économiques opaques. Une des craintes évoquée dans la presse et exprimée par un représentant de la SDC est que ces projets soient des projets fantômes, motivés par le blanchiment d'argent. Il donne des exemples de projets douteux, financés par des IDE, comme le *Ladmark hotel*, un immense complexe hôtelier implantés sur les

35 Vorapheth K., 2013, « Le Laos contemporain : parcours et perspective d'une nation », l'Harmattan , Paris, p.216.

berges du Mékong, à proximité d'un autre hôtel déjà présent et qui resterait au ¾ inutilisé. Il mentionne également la construction des nouveaux bâtiments d'administration, relocalisés hors du centre ville : « Il y a beaucoup d'espace "office" qui se construisent. C'est l'argent chinois aussi. Je pense que c'est en grande partie du "money laundering", du blanchiment d'argent chinois. Donc ces constructions sont payées par cet argent et le Laos s'y prête apparemment assez bien. » (SDC). La question du blanchiment d'argent a également été évoqué par un représentant de l'AFD et par une doctorante en géographie d'une université américaine.

Ces arrangements particuliers et lucratifs seraient à l'origine d'une concurrence entre les différents niveaux de gouvernance territoriale. Dans le cas des ZES, elles provoqueraient des tensions entre le gouverneur de Vientiane et les autorités ministérielles et centrales. Le gouverneur souhaiterait garder le contrôle dans l'accord des concessions et gérer les contreparties, ce qui pour les ZES relève d'un plus haut niveau de décision. Cette frustration pourrait être à l'origine du refus d'entretien des responsables de la Capitale de Vientiane. Même en étant recommandé par un haut fonctionnaire du MTPT, les autorités de la Capitale de Vientiane ont refusé les entretiens proposés. La justification affichée de cette frustration serait que les ZES de Vientiane devraient être gérées par les autorités de la Capitale pour une meilleure planification. La justification non-avouable serait que les autorités de la Capitale n'interagissent pas assez avec les promoteurs concernant des ZES.
Les problèmes actuels de développement urbain ne sont pas seulement dus à la création de ZES mais plus généralement à l'arrivée de capitaux étrangers dans la Capitale. Le contexte politique et la structure du pouvoir constitueraient les obstacles majeurs à la mise en place d'un urbanisme cohérent.

Le développement urbain de Vientiane ne semble pas reposer sur un terrain solide. Les investissements restent très ponctuels, ciblés sur les intérêts des investisseurs. Le manque de plan d'ensemble aurait des répercussions sur le fonctionnement de la ville, le développement des infrastructures ne suivant pas celui des constructions. Le manque d'urbanisme cohérent a des conséquences, sur les formes urbaines (architectures, hauteurs, couleurs), l'utilisation de l'espace urbain (encombrements, accidents) et favoriserait la corruption. Selon l'AFD, la corruption serait encouragée par le non respect des règles d'urbanisme. Par exemple, un bâtiment commercial, qui avait besoin d'un espace de parking pour accueillir ses clients, a été construit sans respecter les distances avec la voie publique. Les clients de leur établissement se garent ainsi devant le bâtiment, sans crainte de voir leur véhicule immobilisé ou déplacé car la corruption de la police permet de ne pas punir les stationnements illégaux. « Faute d'application des règlements, d'autres

types de fonctionnement encouragent la corruption », selon un représentant de l'AFD.

Nous avons vu que la mauvaise gestion urbaine est en partie due au mode de gouvernance. Elle serait aussi dépendante des modes de gestion du foncier, dont l'accès aux étrangers est supposé contrôlé.

Chapitre 3 : Les effets socio-spatiaux des investissements directs étrangers à Vientiane

3.1. Le système des concessions foncières : une stratégie nationale contradictoire

Les ZES et les projets financés par des IDE sont développés sur des concessions foncières, des terrains acquis ou loués pour une durée déterminée, permettant à des étrangers d'utiliser le sol. Au Laos, la terre est considérée comme un bien national et l'accès au foncier est conditionné, contrôlé pour les étrangers. Un représentant de la GIZ, qui mène un programme sur le foncier, explique qu'en théorie, les Laotiens possèdent la terre. Étant représentés par le gouvernement, ce dernier serait en charge de la gestion des terres, sans les posséder. Mais il s'approprierait progressivement les terres en les définissant comme terre d'État (*'state land'*), qui peuvent ensuite être vendues aux investisseurs étrangers. Cette politique de transformation des terres en capital se veut centralisée et uniforme[36].

La stratégie économique nationale liée au foncier serait de rationaliser l'usage de la terre, pour l'utiliser à son potentiel maximum. Prononcée lors d'un discours du Premier ministre Bouasone Bouphavanh, la transformation des terres en capital est devenue le mot d'ordre, sans être inscrite dans la loi ou énoncée comme politique officielle, selon un membre du programme *Mekong Region Land Governance*. Cette politique aurait eu plusieurs acceptions : augmenter la valeur du foncier, construire de nouvelles infrastructures ou de nouveaux bureaux pour les administrations, le tout financé par des investissements privés (MRLG). Le foncier est identifié comme une ressource précieuse, moyen et facteur principal pour la production de capital et le développement socio-économique[37] (Party central committee, 2017).

La figure 12 présente les concessions accordées à l'échelle nationale. D'après une étude du CDE,

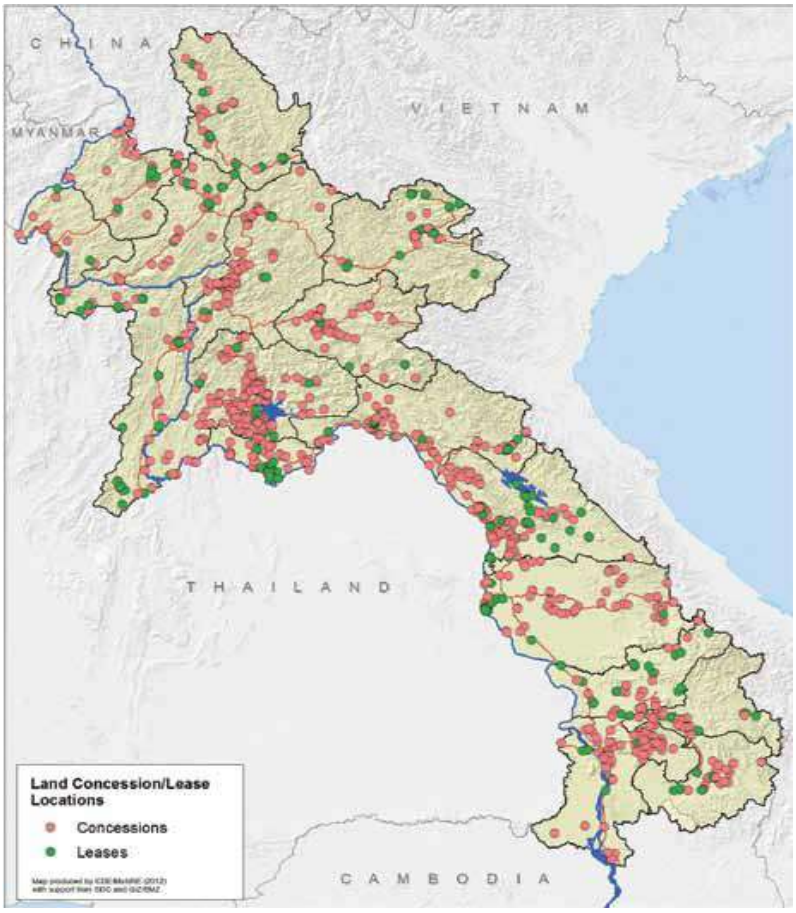
36« Such conversion must be under state centralized and uniformed management, to prevent any loss to state land, to ensure creation of added value through transparent auction according to market economy. » (Party central committee, 2017, p.4)

37 « to supervise and use land potential for highest benefits to develop our country and ensure national interest » (Party central committee, 2017)

2,1 millions d'hectares auraient été accordés à des investisseurs, environ 9% du territoire national (Schönweger, Heinimann, Epprecht, Lu, Thalongsengch, 2012, p.20). Sans prendre en compte l'exploitation minière, qui couvre un million d'hectares, 2 642 accords de concessions ou de prêts de terres auraient été passés, selon une étude du CDE en 2012. 91% des terrains accordés sont utilisés dans le secteur primaire, les secteurs secondaire et tertiaire occupent de plus petites surfaces mais concernent de plus nombreux accords. Selon un représentant de la GIZ, un manque de clarté demeure sur les concessions, sur leur nombre, leur localisation et de leur délimitation. Les concessions peuvent être données à différents niveaux, par le gouvernement central, par les autorités provinciales, de district voire directement entre un village, une famille et un investisseur à la recherche de terrain. Localement, certaines concessions ne sont pas enregistrées. Une concession dure généralement 25 ans. Les ZES bénéficiaient de concession de 75 à 99 ans, renouvelable, une durée revue à 50 ans par la nouvelle loi sur les IDE. Les concessions peuvent être étendues ou annulées, selon les bénéfices générés.

Une opacité demeure sur le nombre et la nature des projets développés à Vientiane. Les études menées sur les concessions foncières se concentrent généralement sur d'autres provinces moins urbaines, où des industries minières et des plantations couvrent des milliers d'hectares. Leur occupation foncière n'est pas comparable à celle des IDE de la capitale. Les projets y sont plus nombreux mais occupent des terrains réduits, souvent moins d'une centaine d'hectares. Le Centre pour le développement et l'environnement, rattaché à l'université de Bern, a mené une collecte de données sur les concessions foncières. Dans la capitale de Vientiane, des concessions agricoles ont été données en périphérie, et dans la ville, principalement pour les services, les hôtels et les restaurants. Les chercheurs admettent que les ZES n'ont pas été recensée lors de cette collecte, puisque ce sont des concessions au statut particulier.

<u>Figure 12</u> : Carte des concessions et prêts fonciers au Laos selon un recensement du CDE



Source : Schönweger, Heinimann, Epprecht, Lu, Thalongsengch, 2012, p.21.

3.2. Les impacts sociaux et environnementaux des concessions foncières

Le système de concession foncière est controversé et présente de nombreuses faiblesses, notamment identifiées dans une résolution du comité du Parti central (Party Central Committee, 2017) sur la gestion foncière actuelle. Le manque de plan national est souligné tout comme la non application des plans et des schémas directeurs d'aménagement. D'autre part, la stratégie nationale des concessions foncières était de réduire la pauvreté dans le pays, lorsqu'elles sont accordées dans des zones reculées. Or, l'étude menée par le CDE constate que les concessions ne se situent généralement pas dans des zones isolées, puisque les investisseurs ont besoin de bonnes infrastructures pour rentabiliser leur installation. L'avantage souligné par la GIZ est que les zones reculées restent relativement épargnées par les impacts de ces grands projets de concession.

L'octroi de terrain pour le développement de ZES ou de projets financés par des investisseurs étrangers produisent en effet des impacts sociaux et environnementaux conséquents.

Après l'accord d'un projet de concession, les populations installées sur le terrain choisi sont déplacées, au nom du « développement économique » et du « bien commun ». En théorie, avant l'obtention des concessions foncières et l'approbation des projets d'aménagement, une étude environnementale et sociale devrait être menée, ainsi qu'une étude d'impact. Les investisseurs délégueraient souvent le travail aux autorités laotiennes, contre rémunération. Selon un représentant de MRLG : « Les études faites sont nulles, vides de sens. Ils déclarent le terrain vide alors que des familles y vivent, c'est un mélange d'incompétence et de mauvaise foi. Il n'y pas de système de sanction ni de régulation ». Le choix du terrain est davantage motivé par les opportunités foncières que par des logiques de protection des populations. Le choix du terrain relève des autorités de district, qui cherchent des surfaces peu urbanisées, peu habitées, en zone rurale ou en périphérie agricole et forestière des villes (MRLG). L'expropriation serait jugée plus facile en zone d'informalité, où les habitants ont rarement des titres fonciers. Le seul droit coutumier ne suffit pas à justifier la conservation des terrains, même s'ils sont utilisés depuis plusieurs années, voire depuis des générations. Le titre foncier n'assure cependant pas contre l'expropriation mais permet l'obtention de compensations plus justes et permet plus de revendications. Il donne aussi une impression de sécurité et encourage les propriétaires à investir leur terre, à remblayer, à construire des accès, à valoriser le foncier. L'obtention de ces titres fonciers pourrait renforcer la protection des droits et l'accès à la justice des populations (GIZ, MRLG, VFI).

Pour compenser la perte de leurs terres, les populations sont censées recevoir une indemnité de la part de l'État ou de l'investisseur. L'investisseur peut payer l'État pour qu'il prenne en charge la distribution des compensations. Mais des pratiques de corruption limiteraient l'indemnisation complète des familles, au profit des fonctionnaires. Plusieurs formes de compensations existent : par rétribution financière, par l'obtention d'un nouveau logement ou d'un nouveau terrain. Parfois, de nouveaux villages entiers sont créés pour reloger les familles expropriées, comme par exemple au kilomètre 21, au nord-est de Vientiane. Le problème réside dans la localisation de ces nouvelles habitations, parfois loin des zones d'activités et d'emplois, offrant peu d'opportunités de reconversion. Un représentant de l'AFD mentionne les effets sociaux de la construction du *Vientiane center* et du *World Trade center*, deux centres commerciaux ayant impliqué l'expropriation de centaines de familles. Déplacées vers une zone isolée, les familles manquent d'opportunités et préfèrent parfois revendre leur terre et migrer à nouveau vers le centre ville.

Généralement, l'échange d'une terre contre une terre est une pratique peu équitable. Les terres

obtenues en compensation sont rarement au prix du marché, qui avec la spéculation foncière, augmente vite. Le gouvernement a ratifié en 2016 un décret[38] pour la régulation des dédommagements des personnes affectées par un projet commercial, fixant un minimum pour les compensations (AFD). Dans la pratique, l'obtention de compensations justes reste rare car selon un représentant de la SDC: « les gens ne sont pas porteur de droits, ce sont des obstacles pour le gouvernements et les investisseurs ».

L'octroi de concessions a des conséquences sur les populations mais aussi leur environnement. Les populations peuvent perdre un terrain qui était souvent propice à un type d'activité agricole, pour des terres moins fertiles ou moins adaptées à la culture pratiquée. En étant déplacées, les familles cherchent de nouvelles terres cultivables et peuvent changer l'usage des sols, en utilisant par exemple un terrain forestier pour l'agriculture. Les méthodes de culture sont touchées ainsi que l'environnement (GIZ). Les terrains donnés en concessions peuvent aussi couvrir des zones naturelles protégées comme des forêts ou des mares. Par exemple, les ZES industrielles de Vientiane se trouvent dans la zone protégée de Dong Banxay, près du kilomètre 21, et le golf de Long Thanh dans la zone protégée de Dongphosy.

Les projets de concessions peuvent modifier l'usage des sols et les rendre inutilisables, dégradés, après le départ de l'investisseur. Selon l'ONG *Village Focus International*, la nouvelle loi sur la promotion des IDE tend, en théorie, vers des projets plus durables, fondés sur une croissance "verte", en conformité avec des normes environnementales. Plusieurs investisseurs étrangers, notamment occidentaux (Finlandais, Australiens, Suédois), tentent d'encourager des pratiques plus responsables. L'effort reste compliqué pour les sociétés chinoise, vietnamienne ou thaïlandaise. Depuis quelques années, ces compagnies tenteraient d'améliorer leur image et de réduire leurs impacts. S'il y a des aspects positifs, ces compagnies ne disposent pas des mêmes capacités que les compagnies occidentales, qui comptent des équipes dédiées aux questions de durabilité ou de protections environnementales (VFI).
Le secteur privé pourrait cependant jouer un rôle important dans l'instauration de bonnes pratiques, en faisant pression sur le gouvernement, qui reste grandement dépendant financièrement des IDE. Par exemple, si la compagnie chargée de la construction de la ligne de chemin de fer entre Kunming et Vientiane faisait pression pour de meilleurs pratiques, pour des compensations plus justes, pour l'application de standards internationaux, le gouvernement serait contraint de s'y plier, selon une représentante de VFI.

38 « Decree on Compensation and Resettlement Management in Development Projects », No. 84 Vientiane Capital, 05 avril 2016.

Certaines modalités d'octroi de concessions foncières produisent des impacts négatifs et peu de bénéfices pour la population. De grandes concessions sont accordées sans qu'il y ait la capacité de développer toute la zone[39] (CDE). Les conséquences du déplacement de population sont nombreuses : pauvreté, insécurité alimentaire, stress émotionnel... Le sujet des concessions est donc un problème politique et économique sensible pour le gouvernement.

Une des questions posées est la justification des concessions foncières et de l'expropriation des populations. Habituellement, ce sont des procédures légales pour le bien public, en étant clair sur les bénéfices générés. L'expropriation ne peut pas être justifiée pour des motivations commerciales individuelles. Mais au Laos, les justifications sont plus floues.[40] Les grands investisseurs obtiennent facilement la terre car n'importe quel type de développement économique commercial est d'emblée considéré comme d'utilité publique. Cette situation exaspère et provoque la frustration des acteurs interrogés, notamment chez un représentant de la Banque Mondiale : « Les investisseurs se font beaucoup d'argent, ils obtiennent le terrain gratuitement et peuvent l'exploiter selon leur volonté. Une fois les concessions acquises, ils ont tout le pouvoir et font ce qu'ils veulent ! Exploitation minière, plantations, industrie... Ils se fichent des régulations et de la loi, ils ont la terre. »[41]

Un représentant de MRLG explique que des logiques similaires sur les concessions sont en cours au Vietnam. Là bas, les contestations contre les expropriations augmentent, la société civile fait pression sur le gouvernement ce qui mène à la révision de la loi foncière. Au Laos, la société civile est encore balbutiante, les protestations se sont soldées d'une répression brutalisée. Après la vague des concessions dans les années 2000, la société civile et les ONG s'étaient mobilisées pour arrêter ces projets. Les protestations se multipliaient, des questions sur le sujet étaient posées lors de débats avec les représentants du gouvernement. « Puis coup d'arrêt brutal, avec une répression violente et la disparition d'un membre d'une ONG[42] et la démission de la représentante de Helvétas. » (MRLG). Ces événements datent de 2012. Cette dure répression provoque une auto censure des ONG et de la société civile sur les questions foncières. Certains groupes comme *Land information working group*, se sont maintenus mais restent discrets. C'est peut être une des raisons pour laquelle ils ne nous ont pas accordé d'entretien.

39« Large concessions are given but there is not a good implementation. » (CDE)
40« The idea of what is a public purpose is blurry. » (GIZ)
41 « Investors make a lot of money, they get land for free with concession, it is attractive for them. About concession, they have all the power, once they've got the concession they can do wathever they want ! Mining, plantation, industry ... they don't care about the regulation and law, they have the land. » (BM)
42 Il s'agit d'une référence à la disparition et meurtre présumé de Sombath Somphone, un militant laotien des « droits de l'homme et de l'environnement » (Radio Free Asia, 15/12/2016, Le Monde, 31/10/2013)

Suite à cette répression, le gouvernement énonce un premier moratoire sur les concessions minières et agricoles en 2012, renouvelé en 2016. La politique de transformation des terres en capital aurait été abandonnée, car certaines concessions deviennent un fardeau pour l'État, générant plus d'impacts négatifs que de bénéfices. On peut se demander si la remise en cause de cette politique sera suffisante pour faire face aux dommages causés dans la capitale et dans le pays.

La gestion foncière et urbaine à Vientiane semble motivée par des logiques de projets, qui créent des impacts conséquents, en l'absence d'une bonne gouvernance foncière, de plan d'ensemble et de respect des réglementations (Peyronnie, Goldblum, Sisoulath, 2017). Nous illustrerons et approfondirons ce constat à travers l'exemple de la zone économique du That Luang, un projet significatif des pratiques actuelles.

PARTIE 3 : La zone économique spéciale du That Luang, un projet controversé

La zone économique spéciale de la mare du That Luang est un projet d'aménagement qui interroge et provoque des controverses. Face aux autres ZES de la capitale, sa particularité est liée à sa localisation, proche du centre ville, à son extension spatiale et à la hauteur de l'investissement étranger, entièrement privé. Malgré la visibilité médiatique du projet, l'accès à l'information est opaque. Le projet, connu de tous les acteurs rencontrés, provoque l'incompréhension et la gêne. Les grands bailleurs de fonds détiennent peu de données sur le sujet, leurs contacts avec la compagnie étrangère en charge de l'aménagement étant limités (JICA). La sensibilité du sujet n'encourage pas la liberté de parole des autorités laotiennes, conscientes des problèmes que l'aménagement suscite. Par exemple, l'ancien directeur du projet du That Luang avait accepté un entretien, demandé par son supérieur hiérarchique au MTPT. Mais le sujet étant sensible, il a préféré nier son ancienne position, pour éviter de répondre aux questions posées.

En somme, les impacts générés par l'aménagement et l'état de développement actuel de la zone compliquent d'autant plus l'accès aux informations, généralement données de façon sporadiques lors des entretiens. Afin de pallier cette absence, la connaissance du projet de ZES est complétée par des observations *in situ* de l'état d'avancement de l'aménagement en cours.

Afin de comprendre les facteurs de mise en place de l'aménagement, une présentation sera faite de l'historique du projet, de sa planification et des acteurs qu'il mobilise. Puis, le constat des aménagements en cours permettra d'étudier les facteurs d'un développement mitigé. Enfin, les aspects critiquables d'un projet à l'origine d'impacts et de controverses variés seront étudiés.

Chapitre 1 : Un projet médiatisé et controversé

1.1. L'aménagement de la ZES du That Luang, le résultat d'une lourde contrepartie foncière ?

Depuis le début des années 2000, l'organisation d'événements internationaux à Vientiane constitue pour le gouvernement un moyen de montrer l'ouverture et la modernisation croissante du pays. L'accueil d'événements internationaux, moment de grande visibilité médiatique à échelle régionale, peut dévoiler les capacités nouvelles d'un État à répondre à des standards

internationaux urbains, notamment en termes d'équipements et d'infrastructures (Peyronnie, 2012). Ils peuvent constituer un marqueur fort de réussite et de "rattrapage" face aux autres pays de la région et attirer de nouveaux investisseurs et touristes étrangers. Les capacités financières et techniques du Laos étant limitées, le recours à l'aide étrangère est indispensable pour l'organisation de ces événements. Si ces événements participent à la visibilité médiatique du pays, les contreparties accordées aux investisseurs étrangers ne sont pas sans conséquence. Le projet d'aménagement de la ZES du That Luang est l'une de ces contreparties, accordée pour la construction d'un équipement sportif jugé indispensable.

En 2009, la réussite relative des Jeux d'Asie du Sud-Est[43] est assurée par des aides étrangères vietnamiennes, japonaises et chinoises, qui financent en grande partie la construction des infrastructures sportives. Pour un montant estimé à 100 millions de dollars, l'entreprise chinoise *Yunnan Construction Engineering Group* est chargée de la construction d'un stade d'envergure nationale, nécessaire à l'organisation des jeux. Puis, par un arrangement spécifique entre le gouvernement laotien et la Banque de Développement chinoise, le remboursement de cet équipement passe par une pratique inédite de « conversion des terres en capital » (Dwyer, 2007, Peyronnie, Douangmyxay, 2017). En effet, en contrepartie de la construction du stade national, la compagnie du Yunnan devait recevoir une concession foncière de 1000 hectares à Vientiane.

Les versions et les hypothèses varient sur le déroulement des négociations, dont les termes et les motivations sont opaques. Une première concession de 1000 hectares en périphérie de la ville aurait été envisagée, mais la compagnie du Yunnan aurait jugé la localisation désavantageuse. L'espace de la mare du That Luang, proche du centre-ville, intéresse davantage les investisseurs. La taille et la localisation de cette concession font débat au sein des membres du gouvernement. La concession initialement prévue de 1000 ha est ainsi divisée et répartie en plusieurs lieux. Par la suite, l'entreprise de construction du Yunnan aurait refusée d'accorder un montant suffisant pour les compensations des familles expropriées. Une autre compagnie chinoise aurait alors été choisie pour développer la mare du That Luang, tandis que le *Yunnan Construction Engineering Group* se voit accorder un autre terrain, qui deviendra la ZES de Saysettha (BM).

La société chinoise *Wan Feng Shanghai Real State,* obtient ainsi en 2011 une concession foncière de 365 hectares pour une durée de 99 ans. Il s'agit de la lourde contrepartie à payer pour la construction du stade national. Si le projet est d'abord annoncé comme une *joint venture*[44]*,* l'investissement chinois est finalement entièrement privé et le gouvernement n'en détient

43 Jeux d'Asie du Sud-Est ou SEA Games, organisés entre 11 pays depuis 1959 : Brunei, Cambodge, Indonésie, Laos, Malaisie, Myanmar, Philippines, Singapour, Thaïlande, Timor oriental et le Vietnam.

44 *Joint venture* : association de deux ou plusieurs entreprises dans le cadre d'une coopération économique, entre une entreprise d'État et un acteur privé par exemple.

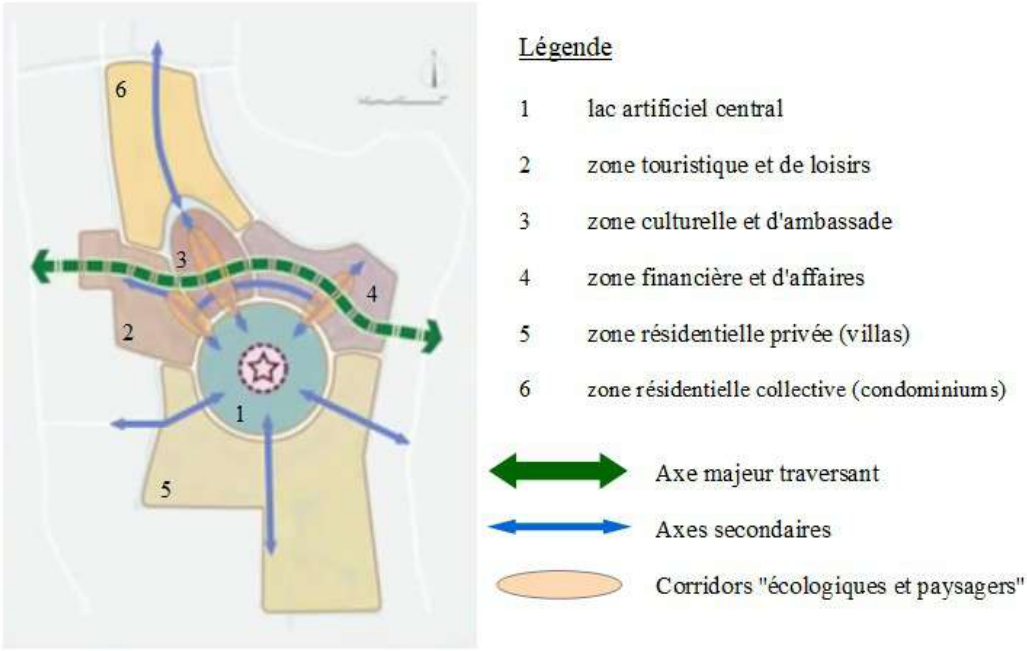
aucune part (SEZO). La concession de la mare du That Luang est ensuite désignée par les autorités comme une zone économique spéciale, dans le but officiel de stimuler l'économie, l'emploi local et de réduire la pauvreté (Rents Buy, 25/03/2014, Radio Free Asia, 01/08/2013). Les justifications officieuses de ce statut de ZES sont plus difficiles à cerner.

La première phase de développement débute en février 2012 et doit se poursuivre pendant 15 à 20 ans (Lao Embassy, 03/01/2012). Le montant investi dans le développement de la mare s'élèverait à 1,6 milliards de dollars, mais la presse laisse penser que l'investissement pourrait passer à 5 milliards de dollars, sur les 7 milliards investis par la Chine dans la totalité du pays en 2017, dans 765 projets (Rents Buy, 05/11/2016, Lao Embassy, 03/01/2012, Xinhua, 08/12/2017). Selon un représentant du SEZO, la première phase du projet doit durer 10 ans, pour la mise en place des infrastructures de base et la construction de 12 condominiums.

Le projet est conçu et commercialisé comme « un nouveau fragment de ville » (Musil, Douangmyxay, 2010, p. 386), un nouveau quartier urbain résidentiel haut de gamme, construit sur une zone humide faisant l'objet de protections environnementales (WWF, 19/12/2006, Gerrard, 2010). L'aménagement prévu s'inscrit dans la tendance d'évolution des zones franches vers des villes intégrées, de nouveaux quartiers touristiques et d'affaires, comprenant multiples services et commerces.

Le développement prévoit cinq zones aux fonctions distinctes : trois zones urbaines publiques, une zone touristique et de loisirs, une zone culturelle et d'ambassades et une zone d'affaires (*cf*. figure 13). De part et d'autre de ces zones publiques et du lac artificiel se trouvent deux zones résidentielles, d'appartements et de villas (*cf*. figure 13). Le projet tel qu'il est présenté dans la presse envisage la création d'hôtels 5 étoiles, de centres commerciaux, de lieux de divertissements incluant des espaces publics composés de trames « vertes et bleues », des équipements sportifs et culturels, ainsi qu'un centre d'affaires (Work Live Laos, 28/12/2012, Lao News Agency, 23/03/2015).

Figure 13: Schéma d'aménagement simplifié de la ZES du That Luang, d'après une vidéo de présentation du projet.



Source : Laos Pictures, 2013, « That Luang Lake Specific Economic Zone », 24 mai 2013, 13 minutes, https://www.youtube.com/watch?v=6nbEv7-L6hQ, consulté le 20 septembre 2017.

La figure 13 ne constitue pas le plan directeur détaillé de la ZES. Ce dernier a été présenté par un membre du SEZO, dans un document produit par *Wan Feng Shanghai Real State* compagnie de Shanghai. Le concept du plan d'ensemble reste simpliste et ne présente que les grandes lignes du projet. Le plan présenté par le SEZO semble être un document de prévision plus qu'un outil de planification adapté à la création d'un nouveau quartier fonctionnel. Le plan directeur de la zone aurait été révisé, en raison de la construction prévue d'une autoroute à proximité de la zone. Le promoteur souhaiterait connecter la ZES à cet axe avantageux pour renforcer son attractivité. Le nouveau plan directeur aurait également revu les accès, le système d'égout et de sécurité incendie.

Selon un représentant du SEZO, l'objectif du projet est de créer un nouveau centre urbain à proximité du centre historique, lié à la préservation de la culture "traditionnelle" laotienne et de l'environnement.[45] Le plan intégrerait à la fois des éléments de modernité et de tradition, en associant par exemple des tours de bureaux hautes de 150 mètres et des temples bouddhistes dans le quartier financier : « Tradition et modernité se confrontent et s'assemblent, pour construire ici, ensemble, un nouveau repère de la région du That Luang. »[46]. Le concept du projet et le schéma d'aménagement s'articuleraient autour de la fleur de frangipanier, un symbole national du Laos

45 « The objective of the project is to create a new urban center, link to the preservation of the culture, the lao traditionnal culture, with a cultural area and the preservation of the environment. » SEZO

46 Transcription et traduction d'une vidéo de présentation du projet (Laos Pictures, 2013)

(Laos Pictures, 2013). L'utilisation de référence à la culture laotienne, de généralités et d'hyperboles dans les modes de communication du projet servent à la mise en valeur d'un aménagement sujet à controverses, dont la presse fait état.

1.2. Un affichage médiatique contradictoire

L'aménagement de la mare du That Luang semble être une question d'actualité, évoquée dans la presse depuis l'annonce du projet en 2008. Les publications se multiplient en 2012 avec le début de la construction, faisant ensuite état de l'avancement du projet. On peut noter des variations dans la présentation du projet, selon la date d'écriture et les informations à disposition. Les articles publiés donnent souvent des informations contradictoires sur la nature, la taille ou les acteurs du projet.

Par exemple, *Lao Embassy,* l'ambassade laotienne aux États-Unis, publie en 2012 une note[47] sur le projet, désigné comme le futur "joyaux" de Vientiane, supposé s'étendre sur 2 200 ha sur la mare du That Luang, tandis qu'un article publié en 2013 par *Radio Free Asia* [48]annonce une surface de 1000 ha, puis qu'en 2015, *Lao News Agency*[49] affirme que la superficie de la concession couvre une zone de 365 hectares. Autre exemple, dans un article publié en mars 2015 par *Lao News Agency,* le projet est présenté comme un partenariat public-privé entre le gouvernement et la société *Wan Feng Shanghai Real State* tandis que d'autres sources[50] affirment une gestion privée. La variabilité des informations données par les auteurs peut être liée au manque de transparence et de communication autour du projet, tant de la part des autorités que des promoteurs de la zone. Si la fiabilité de chaque article n'est pas assurée, le croisement des sources et la répétition des mêmes informations permettent de cerner les grandes lignes du projet. Par exemple, concernant la taille de la zone, le chiffre de 365 hectares revient fréquemment (*Radio Free Asia,* 01/08/2013, *Lao News Agency,* 23/03/2015,*Vientiane Times*, 08/2015).

La lecture de la presse donne une quantité d'information limitée, du fait de la répétition des articles. On retrouve des phrases voire des paragraphes identiques d'un article à l'autre (c*f.* encadré suivant). Une des raisons de ces répétitions pourrait venir du contrôle des médias locaux par les autorités, qui tiennent leurs informations des investisseurs ou des promoteurs. Ces derniers

47 Lao Embassy, « That Luang marsh to become Vientiane's showpiece », 3 janvier 2012, http://www.laoembassy.com/That%20Luang%20marsh%20to%20become%20Vientiane%20showpiece.pdf, consulté le 3 novembre 2017.

48 Radio Free Asia, « That Luang Marsh Residents Refuse to Move », 22 février 2013, http://www.rfa.org/english/news/laos/that-luang-02222013173942.html, consulté le 22 octobre 2017.

49 Lao News Agency, « That Luang marsh specific economic zone started constructing », 23 mars 2015, http://kpl.gov.la/en/detail.aspx?id=2370, consulté le 29 octobre 2017.

50 Rents Buy, « Officials review special economic zone policies », 7 mai 2014, http://www.rentsbuy.com/project/economic-zone/that-luang-marsh-project/506-officials-review-special-

pourraient offrir des contreparties aux journaux ou aux autorités pour qu'une image positive soit transmise à propos de leur projet (MTPT).

Extraits de presse en ligne

Dans plusieurs articles, on retrouve des phrases génériques qui semblent issues d'une même source, probablement d'une annonce officielle des autorités ou de la société chinoise *Wan Feng Shanghai Real State.*

> « The government said That Luang Marsh SEZ would contribute to further boosting the country's economic growth and generate job opportunities for local people. The Chinese developer said it aimed to turn That Luang Marsh into a liveable town that has an environmental friendly atmosphere with various tree species to be planted in the zone. » Rents Buy, 22 janvier 2015, Vientiane Times,11 février 2016.
>
> « According to a report from the Government Office, the That Luang Marsh SEZ is expected to create around 30,000 jobs and generate considerable income for the Lao economy in the years to come. » Work Live Laos, 23 janvier 2014 et J&C Services, 22 janvier 2014.

Concernant la nature du projet et des installations prévues, les informations se recoupent et semblent toujours provenir d'une même source.

> « The development will include open spaces, a public park, lagoon, drainage, roads, a sports centre, and trade, service centers and a residential area that contain five-star hotels, shopping centers and entertainment venues. » Lao Embassy, 3 janvier 2012.
>
> «The construction plan includes a centrally located lagoon surrounded by a new urban area that will include open spaces, a public park, a drainage site, several new roads, a sports center, trade and service centers with five-star hotels, shopping centers, and entertainment venues.» Lao News Agency, 23 mars 2015.
>
> «When finished the project will include a large residential area, public parks and green spaces, a lake, roads and drainage, a sports complex and a commercial centre. There will also be five-star hotels, shopping centres and entertainment venues.» Vientiane Times, 11 février 2016.

economic-zone-policies.html, consulté le 29 octobre 2017.

Ces extraits de presse en ligne soulignent la médiatisation importante du projet d'aménagement de la ZES du That Luang. Ce dernier est largement valorisé, comme un aménagement moteur pour l'économie et un nouveau quartier agréable. Les articles de presse vantent un aménagement idéal, moteur de transformations et de modernisation pour la capitale. La presse laisse à penser que l'aménagement prévu de la mare du That Luang est apprécié et atttendu : « La plupart des gens s'accordent à dire que si la mare du That Luang est développée selon le plan prévu, Vientiane pourait être la ville la plus agréable à vivre et la plus durable dans la région. »[51] (Lao Embassy, 3/01/2012). Cette idéalisation du projet d'aménagement dans la presse se retrouve dans d'autres médias, qui jouent cette fois sur les visuels et la mise en scène de l'aménagement prévu.

La mise en valeur du projet passe par sa représentation et les images diffusées dans différents médias. La figure 14 présente une modélisation idyllique du projet d'aménagement de la mare du That Luang tel qu'il est présenté par son promoteur. La « ville nouvelle », entourée d'une végétation dense, est présentée comme une enclave urbaine localisée en zone rurale ou forestière, alors que le projet se situe en zone périurbaine. Les axes de communication représentés devraient être entourés d'espaces résidentiels et commerciaux. L'ajout d'éléments naturels et verdoyants dans la représentation de l'aménagement serait un outil marketing de mise en valeur. Le promoteur joue avec les effets de lumières, les perspectives et les couleurs pour idéaliser l'aménagement prévu, composé d'une vaste étendue d'eau et de nombreux espaces plantés. Si on retrouve un découpage en zones à fonctions distinctes, la présentation du projet ne correspond pas aux modélisations diffusées par d'autres sources, sous forme de clip vidéo (Laos Pictures, 2013) ou de maquette qui apparaissent dans d'autres médias.

51 « Most people agree that if That Luang marsh is developed as planned, Vientiane could be one of the most liveable and sustainable citie in the region. » LAO EMBASSY, « That Luang marsh to become Vientiane's showpiece », 3 janvier 2012, http://www.laoembassy.com/That%20Luang%20marsh%20to%20become%20Vientiane%20showpiece.pdf , consulté le 3 novembre 2017.

Figure 14 : Modélisation du projet d'aménagement de la ZES du That Luang



Source: site internet de la compagnie chinoise *Wan Feng Shanghai Real State,* http://www.shwanfeng.com/, consulté le 20 novembre 2017.

Le marketing urbain de la zone s'attache à créer une image idéalisée et simplifiée du projet. Un clip vidéo diffusé à la télévision nationale et sur les réseaux sociaux (Laos Pictures, 2013) présente la planification prévue de la zone, affichant le Laos et les Laotiens comme les principaux bénéficiaires d'un projet porteur de modernité urbaine. On peut entendre que : « les activités proposées font du That Luang la première destination de divertissement et de consommation à Vientiane. Un hôtel étoilé développé durant la première phase attirera des visiteurs du monde entier, par sa position géographique supérieure et ses services haut de gamme […] le meilleur endroit pour expérimenter le mode de vie urbain du Laos »[52].

52 «Varies entertainement activities make Pha That Luang even Vientiane first destination for entertainement and consumption. Starred hotel developed in first phase attracts world-wide visitors by superior geographic location and high-end services. [...] The busting crowd and attractive lake make it the best place to experience urban lifestyle of Laos. » (Laos Pictures, 2013)

Figure 15 : Extrait de la vidéo de présentation du projet d'aménagement, utopique. L'architecture « moderne », de tour de bureaux (gauche) est opposée à une architecture laotienne, dite « traditionnelle » (droite).



Source : Laos Pictures, 2013, « That Luang Lake Specific Economic Zone », 24 mai 2013, 13 minutes, https://www.youtube.com/watch?v=6nbEv7-L6hQ, consulté le 20 septembre 2017.

Sur un fond de musique épique et un discours grandiloquent, la vidéo présente les aménagements prévus sur la mare du That Luang. Les hautes tours de bureaux symbolise le quartier moderne et dynamique, à l'image du C*entral business district* des grandes capitales (*cf*. figure 15). L'identité nationale lao serait préservée à travers les formes architecturales, « traditionnelles », d'une partie des habitations. Les différentes zones de l'aménagement sont présentées successivement, en insistant sur les bénéfices générés et les nouveaux modes de vie offerts aux Laotiens.

Figure 16 : Des espaces publics représentés comme ouverts et dynamiques (gauche) et des offres commerciales et de loisirs variées.



Source : Laos Pictures, 2013, « That Luang Lake Specific Economic Zone », 24 mai 2013, 13 minutes, https://www.youtube.com/watch?v=6nbEv7-L6hQ, consulté le 20 septembre 2017.

Ces images reflètent un style de vie urbain, dans des espaces résidentiels, commerciaux et de loisirs, qui seraient de nouveaux lieux de vie et de divertissement à promouvoir. La promotion de l'aménagement s'apparente à celle d'une offre touristique, artificielle, calquée sur un modèle mondialisé de centre commercial ou de complexe hôtelier haut de gamme (*cf.* figure 16).

Pour faire écho à la première fonction de la mare du That Luang, la nature est intégrée dans le plan d'aménagement et sert la mise en place d'un cadre de vie agréable et « durable » (*cf*. figure 17).

<u>Figure 17 :</u> Une mise en scène de la nature (gauche), artificialisée en terrain de golf (droite)



Source : Laos Pictures, 2013, « That Luang Lake Specific Economic Zone », 24 mai 2013, 13 minutes, https://www.youtube.com/watch?v=6nbEv7-L6hQ, consulté le 20 septembre 2017.

La place accordée à la « nature » pourrait correspondre aux attentes d'une clientèle étrangère. L'implantation d'un terrain de golf s'inscrit dans la continuité des aménagements annoncés, puisqu'il s'adresse à nouveau à une clientèle haut de gamme. L'implantation du golf n'est cependant pas annoncée par les autres sources écrites. La vidéo de présentation de l'aménagement constitue un outil marketing, dont la production nécessite un coût. L'objectif est de faire connaître le projet et le rendre appréciable. Le projet d'aménagement pourrait même paraître crédible voire attrayant pour un public non averti, ignorant du contexte local.

La vision de modernité et l'idéalisation du projet permettrait à la fois de renforcer sa visibilité auprès des investisseurs potentiels et permettrait de justifier la concession foncière de la mare du That Luang auprès de la population. De plus, les représentations du projet sont des éléments qui participent à l'image de la capitale, elle-même image du Laos à l'international, qui constitue un

enjeu sensible pour le gouvernement laotien (Peyronnie, Goldblum, 2010).

La promotion du projet d'aménagement du That Luang refléterait une volonté de changement d'échelle territoriale de la capitale, à travers des formes urbanistiques "modernes". Le promoteur met en avant sa dimension internationale, à travers la verticalisation des constructions et l'architecture – le condominium -. Ce dernier, marqueur de modernité, est un modèle de plus en plus répandu en Asie orientale (Guillot, 2005, Goldblum, 2015). Bien que conçu comme projet vitrine pour le Laos, la ZES du That Luang peut difficilement constituer un outil de mise en conformité avec les formes architecturales de la région.

En réalité, la communication médiatique et publicitaire de la ZES du That Luang ne sont qu'une façade, permettant de mettre en valeur le projet et de le justifier auprès de la population. L'écart entre l'affichage médiatique et les réalisations pourrait refléter la nature du régime politique. Sur le terrain, nous observons un aménagement embryonnaire, dont le développement est à l'arrêt. Cette situation résulte-t-elle des difficultés financières rencontrées par le promoteur ou de logiques internes conflictuelles entre les acteurs en présence ?

1.3. L'encadrement opaque d'un projet qui mobilise des acteurs de niveaux variés

Les grands projets d'infrastructures ou d'équipements ont des implications à plusieurs échelles et mobilisent des acteurs variés. C'est le cas du projet de la ZES That Luang. Au plus haut niveau, le projet s'inscrit dans le programme de coopération économique de la Région du Grand Mékong de la BAD, puisque ce programme encourage le développement des ZES comme outils d'intégration régionale (Asian Development Bank, 2016). Ensuite, à l'échelle étatique, le projet sollicite les gouvernements laotien et chinois, qui mènent des stratégies économiques et politiques propres. Pour le gouvernement lao, le projet du That Luang reflète ses objectifs les plus récents, énoncés dans le 8ème Plan quinquennal (2016-2020), qui prévoit de porter ses efforts sur : « la création de zones économiques spéciales et spécifiques (ZES), le tourisme international et l'édification de grands projets immobiliers multifonctionnels et commerciaux. » (Mottet, 04/06/2017).

Pour le gouvernement chinois, le projet s'inscrit dans la politique du "Going Out", en lien avec la réactivation des nouvelles routes de la soie, selon laquelle depuis le milieu des années 2000, les partenariats et les projets à l'étranger se multiplient. Pour E. Mottet (11/12/2017), le gouvernement chinois souhaiterait revaloriser ses périphéries, dont la province du Yunnan, en la reconnectant avec ses pays voisins. « Pékin veut faire du Laos (et de la péninsule indochinoise) une voie de passage stratégique en direction des mers du Sud, et comme éventuelle alternative au transport maritime via les nouvelles infrastructures de transport terrestres. » (*ibid*). En lien avec la Banque

chinoise de développement et des acteurs privés, le gouvernement chinois multiplie donc les projets d'aménagement et d'infrastructures au Laos, dont celui de la ZES du That Luang.

À plus grande échelle, le projet mobilise les ministères laotiens du Plan et de l'investissement, de l'Industrie et du commerce, les acteurs privés en charge de la construction et de la promotion de la zone, des compagnies immobilières ou encore les agences de presse qui relaient l'avancée du projet. À l'échelle locale, les autorités villageoises sont concernées par l'implantation du projet sur leur périmètre de gestion. Ces autorités villageoises ont très peu de poids car leur statut juridique et administratif n'est pas clair (GIZ). Elles sont parfois en charge de la relocalisation des populations et de l'attribution des compensations lors de l'établissement d'un grand projet d'aménagement. On peut questionner les effets de l'implantation des ZES sur la gestion territoriale par les autorités locales, qui perdent une partie de leur périmètre de contrôle.

En effet, la gestion de ces ZES ne relève pas des autorités locales mais d'un comité composé des parties étrangères privées et nationales. Le comité de gestion de la ZES du That Luang serait composé d'un membre de la compagnie *Wan Feng Shanghai Real estate* qui préside et d'un membre du gouvernement, vice-président. Le ministre des Travaux publics et des transports ferait parti du comité, tout comme le gouverneur de Vientiane et un membre du MPI, selon un représentant de l'ITPT. Tous les deux ou trois ans, les présidences changeraient. Le SEZO insiste sur le fait que les responsabilités de chaque partie sont claires entre le gouvernement et le promoteur. Le promoteur est chargé d'attirer les investissements, mais doit s'assurer d'avoir l'accord du gouvernement en amont. Au moment de l'attribution des terrains et de l'expropriation des familles, la sécurité dans la zone était assurée par le gouvernement (MRLG). Aujourd'hui, la présence des autorités laotiennes dans la ZES du That Luang est matérialisée par le bureau d'administration du SEZO, qui gère les ZES à l'échelle nationale.

Le gouvernement et ses administrations décentralisés gèrent également d'autres procédures comme la délivrance de licence pour les entreprises, les certificats d'obtention des terrains, les permis de travail pour les ouvriers étrangers, ou encore les visas. La division financière du SEZO serait en charge de la collecte des taxes mensuelles au nom de la compagnie chinoise, des revenus ensuite redistribués, au niveau central, provincial (ici la Capitale de Vientiane) et au comité de gestion. Ainsi, même dans le cas d'un investissement entièrement privé, les dirigeants politiques hauts placés gardent un rôle dans la décision et un certain pouvoir de contrôle sur les réalisations internes de la ZES.

Plusieurs motivations pourraient justifier cette implication des autorités laotiennes. D'abord, les autorités centrales et celle de la Capitale de Vientiane s'impliquent et se font concurrence en raison des enjeux financiers que soulève le projet. Chacun voudrait tirer parti des revenus générés par la ZES, dont ils ont accordé le terrain. D'autre part, cette implication pourrait révéler une crainte des autorités face au mauvais fonctionnement de la zone, qui constituerait une forme de remise en cause de leur légitimité et de la cohérence de leurs stratégies économiques et foncières. Enfin, cette implication pourrait être motivée par des enjeux de représentation. La visibilité du projet est grande, du fait de sa médiatisation et de sa localisation dans la capitale, à 3 km du centre ville. L'échec de sa mise en place et son fonctionnement ralenti diffuseraient une mauvaise image du pays, image que le gouvernement souhaite contrôler.

Concernant la partie étrangère, une opacité demeure sur l'identité et les activités de la compagnie chinoise. La compagnie *Wan Feng Shanghai Real estate* ne semble pas avoir de bureau de représentation ni dans la ZES ni dans la capitale. Leur mode de communication passe par des intermédiaires, médiatiques ou officiels, qui diffusent les images et les informations sur le projet d'aménagement du That Luang. Selon une doctorante en géographie d'une université américaine souhaitant rester anonyme, *Wan Feng* n'est pas une société écran, mais on ne connaît pas l'identité des plus hauts décisionnaires, qui se cacheraient derrière des représentants factices. On peut questionner cette volonté de préservation de leur identité, contrairement à d'autres ZES de Vientiane comme VITA Park, où l'on connaît le représentant de la compagnie. Ce manque de transparence renforce les doutes sur les motivations sous-jacentes de la mise en place du projet.

L'opacité autour du projet est renforcée par le manque d'informations sur le contrat signé (acteurs, coût, contreparties...). Les termes du contrat sont inaccessibles. Ils mettent en jeu des membres du gouvernement et les accords financiers entre les parties concernées sont exorbitants. Leurs relations ne sont pas encadrées par des structures légales. Le plan d'occupation des sols n'est pas suivi, tout comme les règles d'urbanisme ou les quotas de main-d’œuvre locale. Ces écarts à la norme sont tolérées dans la mesure où le projet mobilise des acteurs politiques dont les décisions ne peuvent pas être remises en cause.

Depuis l'annonce de la concession foncière, une opacité règne autour du projet d'aménagement de la ZES et des acteurs en présence. La valorisation médiatique et la mise en scène de l'aménagement idéalisent sa nature et trompent sur son potentiel. Cette mise en valeur contraste avec l'état de développement actuel de la ZES.

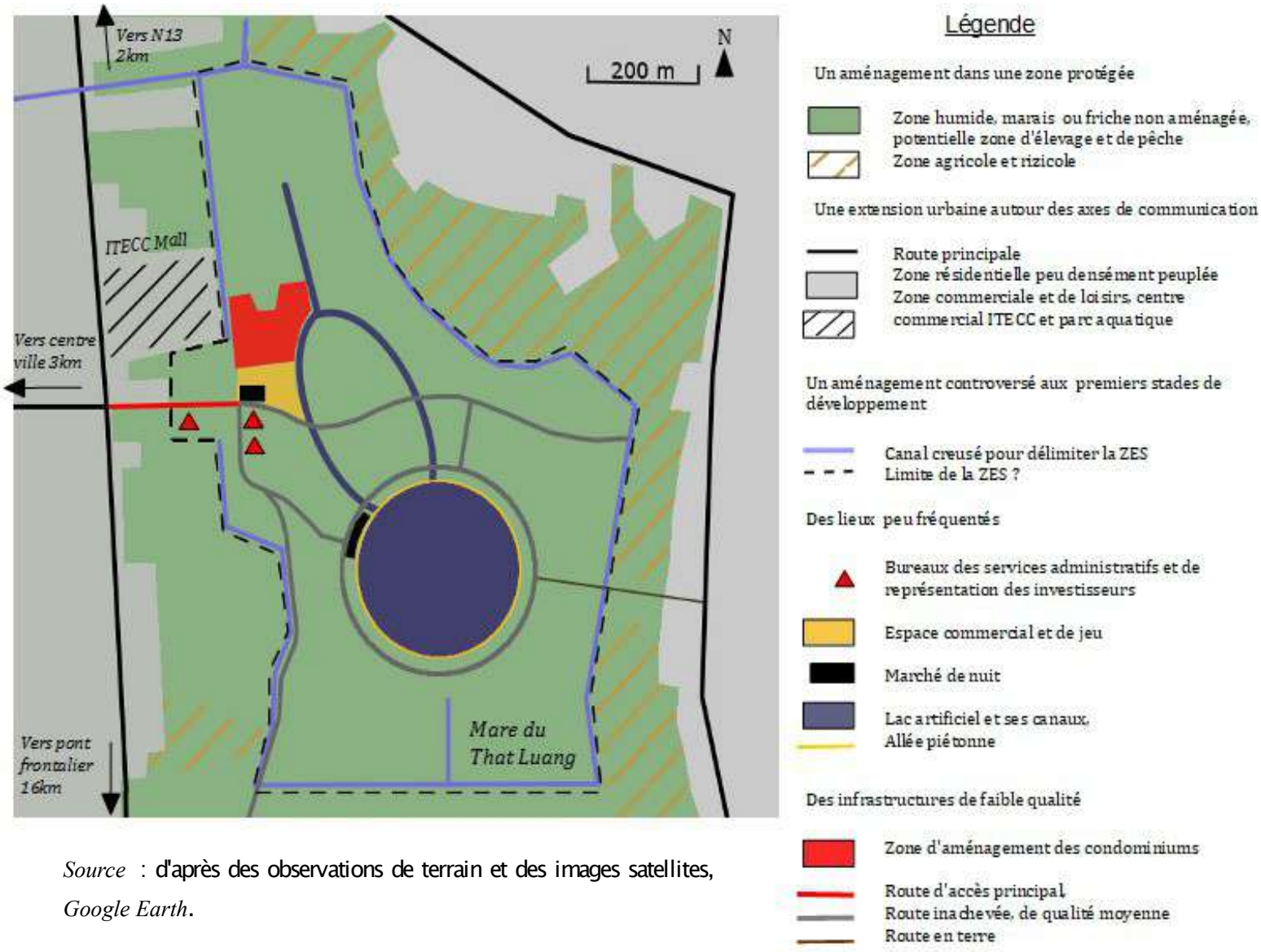
Chapitre 2 : Le bilan mitigé d'un projet d'aménagement à l'arrêt

2.1. Le développement ralenti d'infrastructures en décalage avec le contexte local

Depuis le début du projet d'aménagement en décembre 2011, l'état d'avancement des travaux est limité, malgré des sommes investies conséquentes, en apparence. Dans le 8ème plan quinquennal de développement socio-économique national (National Assembly, 2016), le projet du That Luang est présenté sous forme de données chiffrées, dont on peut questionner la fiabilité. Les données sont indicatives, dans un contexte de faibles ressources statistiques sur le projet. Selon cette source officielle, depuis 5 ans, le montant total investi dans le développement de la zone serait de 134 millions de dollars, dont 76 millions financés par le promoteur et 57 millions par les investisseurs. 375 des 485 familles expropriées auraient été indemnisées. Le montant des compensations données s'élèverait à 9,33 millions de dollars, soit seulement 6% du montant investi, une somme d'environ 24,880 dollars par ménage.

En 2016, la liaison entre la zone et la route Kamphengmueang a été achevée. Le promoteur de la zone aurait pris en charge l'étude, le design et la construction de cette route. Le creusement du bassin du lac artificiel a été achevé, la construction des bureaux administratifs finalisée ainsi qu'un dortoir pour les employés. La zone est délimitée par une rigole longue de 8 km (*cf*. figure 18), supposée prendre en charge l'évacuation des eaux. La construction de 12 condominiums de 18 étages a commencé, pour un coût de 174 millions de dollars. Depuis avril 2015, 57 millions de dollars auraient été dépensés dans la construction, qui est achevée à 33%. La construction aurait permis de créer 639 emplois, dont 215 locaux et 424 étrangers (National Assembly, 2016), tandis que la presse annonçait la création de 30,000 emplois (Work Live Laos, 23 janvier 2014). Les sommes investies paraissent démesurées face aux réalisations, dont le bilan est mitigé (*cf.* figure 18).

<u>Figure 18 :</u> Croquis d'aménagement de la ZES du That Luang



Source : d'après des observations de terrain et des images satellites, *Google Earth*.

Un membre du SEZO présente la version officielle mais nuancée de l'état d'avancement du projet de la ZES du That Luang. De nombreux investisseurs étrangers seraient intéressés par la ZES, de Singapour, de Chine, de Thaïlande, de Corée ou du Japon. Le SEZO et son ancien équivalent auraient reçu des visites régulières d'investisseurs venus s'informer sur les conditions d'implantation. Le promoteur serait actuellement en négociation avec des investisseurs japonais pour installer un centre commercial. L'objectif serait de proposer des offres nouvelles et compétitives dans la région, pour attirer des clients thaïlandais par exemple. Selon le SEZO, le promoteur chinois souhaiterait attirer un certain type d'investissement, lié à son modèle d'affaire spécifique. Il n'accepterait pas tous les investisseurs et ne souhaiterait pas partager le terrain. Il y

aurait pour le moment 5 ou 6 investisseurs installés dans la ZES mais seulement trois sont cités : l'investisseur en charge de la construction des condominiums, celui tenant le supermarché de la firme chinoise *Royal* et celui tenant un jardin d'enfant (SEZO).

En 2018, la priorité du promoteur serait d'améliorer les infrastructures, particulièrement une route au sud de la zone, pour établir une nouvelle connexion avec la ville. La ZES n'est liée au reste de la ville que par une route d'accès principale et les autres infrastructures routières sont basiques (*cf.* figure 18). Normalement, les promoteurs prennent en charge la création d'infrastructures au sein de la zone. Ils ont ici également accepté de prendre en charge la construction des connexions avec les autres routes, bien que ces segments soient en dehors du périmètre de la ZES. Cette prise en charge pourrait être liée à une volonté d'ouvrir la zone, de la rendre accessible et d'y attirer plus de clients et d'investisseurs.

De manière générale, le rythme des travaux d'aménagement a été lent selon une représentante du SEZO. « Depuis environ deux ans, nous n'avons plus tant de demandes, particulièrement pour les condominiums[53] » (SEZO). Six ans après le début des travaux d'aménagement, le niveau de développement de la ZES du That Luang est limité. L'entrée dans la zone se fait depuis la route Kamphenmuang, à l'intersection d'un carrefour relativement fréquenté, depuis lequel on ne peut manquer les deux piliers dorés qui encadrent la route d'accès (*cf.* figure 19). La double voie, séparée d'une rangée d'arbustes en fleur et de statues d'éléphant, met en scène l'arrivée dans la ZES (*cf.* figure 19). Des drapeaux chinois et laotiens flottent pour accueillir les visiteurs, un affichage publicitaire présente les équipements de la zone et le lac du That Luang est fléché à 2 km.

Figure 19 : Une mise en scène soignée de l'entrée dans la ZES du That Luang : des piliers dorés, des rangées d'arbres plantés et des statues d'éléphants, un des symboles du Laos.





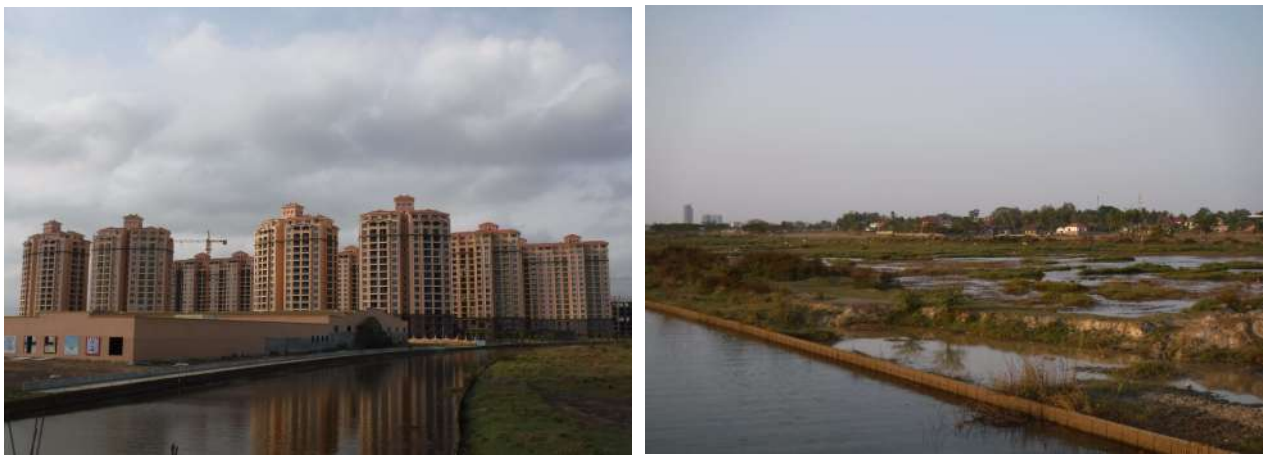
Source : C.Berret, février 2018

53 « But since two years or so we don't have that much demand, especially for the condominiums. » SEZO

Le secteur le plus aménagé de la zone se trouve au bout de cette route d'accès (*cf*. figure 19). Trois espaces construits sont dédiés aux administrations et à la représentation de la compagnie chinoise. Deux espaces sont dédiés à des activités commerciales et au jeu, un marché de nuit et le supermarché *Royal*. La route d'accès principale conduit aux pieds des condominiums, immeubles imposants qui contrastent avec le reste du paysage (*cf*. figure 20). Une route dessine le contour du lac artificiel et les connexions vers l'est et le sud de la zone se font par des chemins en terre. Les infrastructures de la zone sont de faible qualité : les routes bétonnées existent mais elles se fissurent car les matériaux utilisés seraient de qualité et de résistance moyenne, selon un représentant de l'AFD.

À l'exception des routes, du lac artificiel, des condominiums et des quelques espaces construits autour de la route d'accès principale, les 365 hectares de la zone restent un marais en friche, sur lequel pâture du bétail et où l'on vient encore pêcher. Le contraste est fort entre les tours d'immeuble de 18 étages, paysage artificiel, et l'étendue plane de la mare, paysage végétal et humide, peuplé de bétail (*cf.* figure 20). Les juristes d'Aurion Legal soulignent l'ironie de ce contraste[54]. Selon eux, il n'y aurait pour l'instant pas assez de demande pour que ce type d'aménagement fonctionne. L'aménagement des condominiums est déconnecté du contexte local, en périphérie d'une ville où l'urbanisation est seulement naissante.

<u>Figure 20 :</u> Photographies de la ZES du That Luang. Condominiums de 18 étages (gauche) face à la zone humide encore non aménagée (droite)



Source : C.Berret, février 2018

54 « It is just a swamp with cows and then there are chinese buildings » Aurion Legal

La ZES peu aménagée serait pour le moment utilisée à d'autres fins, des fins que l'investisseur et les autorités souhaiteraient interdire. Un panneau liste les infractions passibles d'amende liées à l'usage de la zone: « Il est interdit d'élever ou de laisser le bétail sur la parcelle d'un périmètre de 323,5 ha du projet de développement de la ZES du That Luang. [...] Il est interdit de se rassembler pour mener de "mauvaises" activités. Exemple : courses de motos, consommation d'alcool. [...] Il est interdit de pêcher dans la mare et de pénétrer dans la zone en cours d'aménagement pour ne pas gêner la circulation et pour des raisons de sécurité » (*cf*. figure 21).

Ces interdictions soulignent une gestion difficile de l'espace et de son utilisation, car le besoin d'affichage de ces prescriptions montrent qu'elles ne sont pas respectées. Selon un représentant de MRLG, le promoteur ne se préoccupe pas de cette utilisation informelle, il tolérerait l'élevage et la pêche, sans besoin de milice pour contrôler l'usage de la zone, comme ce fut le cas dans d'autre ZES du pays. La zone du That Luang était davantage contrôlée au début de son établissement, quand le chantier était actif. Face au manque d'attractivité des appartements mis en vente, le promoteur cherche au contraire à ouvrir la zone et en faire un espace commercial et de loisir attractif. Le promoteur n'a pour le moment pas d'intérêt à expulser ceux qui utilisent la terre, jusqu'au moment où les terrains seront utilisés pour d'autres aménagements.

<u>Figure 21 :</u> Panneau d'interdiction situé dans la ZES du That Luang, révélateur de l'occupation informelle de l'espace



Source : C.Berret, janvier 2018

2.2. Un manque d'attractivité et de fréquentation des aménagements

Les aménagements existants semblent peu utilisés, la fréquentation se limitant aux bords du lac artificiel. Le lieu serait relativement populaire chez les jeunes Laotiens, qui utilisent la promenade piétonne pour la course à pied ou pour s'y retrouver. Les touristes étrangers ne semblent pas

fréquenter l'endroit, excentré et peu dynamique. Le promoteur tente pourtant de renforcer l'attractivité du lieu par des stratégies marketing, comme avec l'installation d'un canard géant gonflable sur le lac (*cf*. figure 22) ou la diffusion sur les réseaux sociaux de clichés de la zone. Selon un représentant de l'AFD, deux stratégies marketing principales auraient été mise en place pour simuler l'activité de la zone et attirer de nouveaux investisseurs. D'abord, la fête des pirogues, une fête qui se tient chaque année habituellement sur le Mékong, a été organisée sur le lac artificiel de la zone[55]. Puis un marché de nuit a été établi en 2017[56]. La partie principale de ce marché se trouve aux pieds des condominiums et compte moins de 50 échoppes (*cf*. figure 22), alors que la presse en annonçait 200 (Lao News Agency, 20/06/2016). La moitié des produits vendus sont alimentaires, l'autre moitié concerne des vêtements, des chaussures et accessoires à bas prix, de fabrication étrangère. L'autre partie du marché, à proximité du lac artificiel, compte moins d'une vingtaine de stands, sur un espace toujours en cours de construction. Ces marchés sont de taille réduite par rapport aux autres marchés de la ville, qui eux constituent de réelles attractions touristiques.

<u>Figure 22 :</u> Photographies de la ZES du That Luang. Allée piétonne autour du lac artificiel, faiblement aménagée (gauche). Marché de nuit de taille réduite, attirant peu de monde (droite)





Source : C.Berret, janvier 2018.

Dans la zone du That Luang, ces lieux de consommation ne seraient qu'une simple façade, pour dissimuler le mauvais état d'avancement de la construction du site. Le chantier de construction des condominiums est en effet à l'arrêt. Les matériaux de construction sont empilés, à l'abandon, les

55 Lao News Agency, « That Luang's First Ever Boat Racing Festival to Be Held Next Week », 12 octobre 2017, http://kpl.gov.la/En/Detail.aspx?id=28739, consulté le 21 octobre 2017.

56 The Laotian Times, « That Luang Lake Walking Street: Vientiane's Newest Night Market », 16 janvier 2017, https://laotiantimes.com/2017/01/16/that-luang-lake-walking-street/, consulté le 21 octobre 2017.

grues immobiles et aucun ouvrier n'est présent sur le site (*cf.* figure 23). Les 12 blocs d'appartements sont à différents niveaux de développement. Sept d'entre eux se trouvent à l'intérieur d'une enceinte murée, surveillée par un gardien. Cet espace fermé compte un parking peu occupé, des fontaines et une piscine vide, et quelques plantations. Seulement 3 des 7 bâtiments seraient finalisés et mis en vente, selon un membre de la compagnie chinoise. Les cinq autres blocs sont inachevés. Certains ont une façade finalisée mais l'intérieur n'est ni peint ni aménagé. D'autres sont encore au début de leur construction, les échafaudages toujours en place. Les matériaux de construction utilisés et la structure des bâtiments paraissent fragiles. Selon un représentant de l'AFD, le chantier aurait été stoppé il y a un an, pour des raisons financières. On peut questionner cette justification au vu du montant investi de 5 milliards de dollars, affiché par le promoteur chinois.

Figure 23 : Entrée surveillée du parc immobilier de la ZES, largement inoccupé (gauche). Derrière les condominiums construits, un espace de chantier à l'arrêt (droite)



Source : C.Berret, janvier 2018.

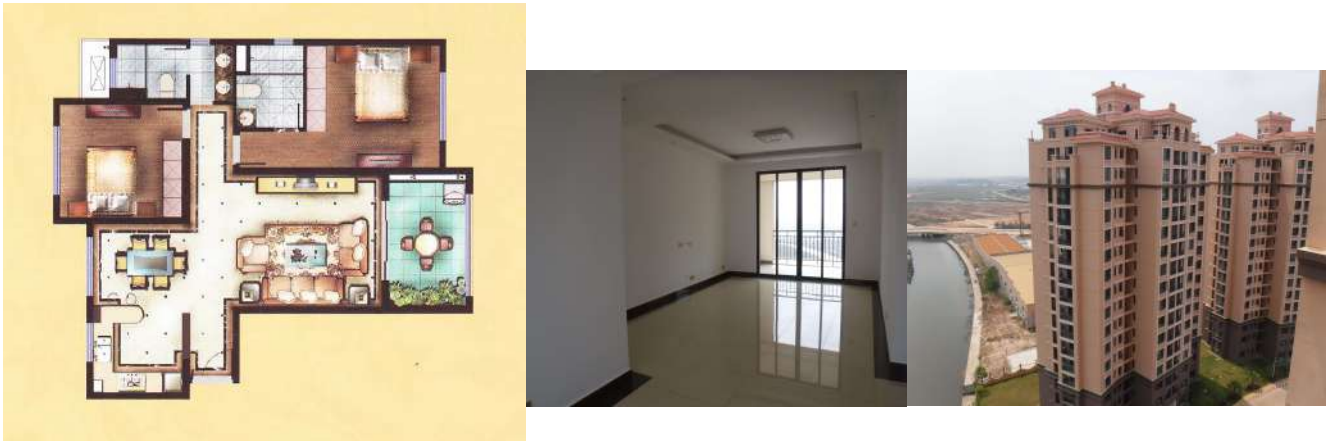
Les revenus générés par la location ou l'achat des appartements construits devaient financer le reste du chantier, mais peu de biens auraient été vendus. Selon un représentant du MTPT, les appartements construits se vendent difficilement, ils seraient de qualité moyenne par rapport aux standards de la région. Les biens seraient disponibles à la vente depuis mars 2015[57] (Rents Buy, 20/07/2015), pour un usage personnel ou pour un investissement hôtelier et touristique. Le président de la zone annonce dans la presse que 144 appartements ont été vendus, à des clients

57 « Twelve condominium blocks with 19 floors being built at the US$1.6 billion (12.8 trillion kip) That Luang Marsh SEZ are set to go on sale in March this year. “Everyone can come to buy the condos with no regard to their nationality,” Mr Pheng said, saying that the condo project was 50 percent complete and was slated to be finished in October 2016.» Rents Buy, « Over US$100m spent on That Luang Marsh project, Vientiane », 22 janvier 2015, http://www.rentsbuy.com/project/economic-zone/that-luang-marsh-project/520-over-us-100m-spent-on-that-luang-marsh-project-vientiane.html.

français, belges, laotiens, chinois, japonais et thaïlandais[58]. Une version contredite par une représentante du SEZO, selon laquelle seulement 60 unités auraient été vendues, soit 10% des appartements construits. Seulement 11 des acheteurs seraient de nationalité chinoise, contrairement à ce qui était annoncé par la presse. La majorité des acheteurs seraient des franco-lao, qui pourraient être les premiers a bénéficier du permis de résidence à long terme, selon le SEZO. Des Coréens âgés aurait également acheté ces appartements comme résidence secondaire, selon une personne en charge de la vente des biens immobiliers. Des étudiants venant d'autres provinces du Laos seraient intéressés par ces logements, selon le SEZO. Somme toute, l'identité des acquéreurs et leur intention dans l'achat de ces biens restent flous et diffèrent selon les sources.

Ces appartements ne seraient pas attractifs pour les Laotiens qui, pour le même prix pourraient acheter une maison ou une villa, dont ils seraient propriétaires. Dans une ZES, le terrain est cédé pour une durée limitée au promoteur, qui après 99 ans dans le cas du That Luang, rend la terre à l'État. La location des appartements peut attirer les étrangers, qui eux ne peuvent pas posséder de bien immobilier au Laos. La clientèle visée serait étrangère, en vu du mode de vie proposé et des prix (AFD, MPI, MTPT). Mais cette clientèle a des points de comparaison avec l'étranger, avec la Thaïlande notamment, où les conditions locales sont meilleures (Aurion Legal, MTPT). Les appartements du That Luang doivent aussi faire face à la concurrence des immeubles collectifs construits ces dernière années au centre en ville, mieux localisés, plus abordables et de meilleure qualité selon un représentant du MTPT. La figure 24 présente un exemple de biens proposé dans la ZES du That Luang.

Figure 24 : Plan de la conception intérieure d'un des appartements vendus, ici de 112,28 m² (gauche), pièce centrale de cet appartement (centre), vue depuis le balcon de l'appartement au 15e étage (droite).



Source : Dépliant publicitaire produit par le bureau en charge de la vente des appartements de la ZES (gauche), photographies C.Berret, mars 2018

58 Asia News Network, « Buyers get keys, access to condo apartments at That Luang Lake SEZ », 20 juillet 2017, http://annx.asianews.network/content/buyers-get-keys-access-condo-apartments-luang-lake-sez-51088, consulté le 19 janvier 2018.

Le bureau de vente des appartements est juxtaposé au bâtiment du SEZO. L'existence même de ce bureau de vente était d'abord questionnée, au vue de la faiblesse des informations sur la possibilité d'achat des appartements. En se rendant dans le bureau de vente, nous prétendons être intéressées par un bien immobilier. En plus d'une maquette du projet et d'un dépliant publicitaire, les représentants de la compagnie chinoise en charge de la vente nous présentent un appartement témoin, constitué d'un salon et d'une chambre. Les pièces sont meublées de larges fauteuils, de tables en verre et en bois précieux, décorées de lourds rideaux et de lustres. Le mobilier chargé simule une impression de luxe ; pourtant les appartements ne sont pas vendus meublés. Pour visiter un des appartements réellement en vente, un bus scolaire nous conduit dans l'espace clos de la ZES (à 200 mètres du bureau de vente) et nous dépose devant un des condominiums. L'appartement présenté, au 15ème étage, est composé d'un salon, de 2 chambres équipées d'une salle d'eau et d'un balcon (*cf.* figure 24). Notre présence étonne et dérange, et notre requête de visite provoque la suspicion. Cette méfiance pourrait témoigner du fait que peu d'acheteurs se sont finalement montrés intéressés par ces biens.

Une doctorante en géographie travaillant sur l'aménagement du That Luang a pu rencontrer des acheteurs et confirme que des appartements ont bien été vendus. Un titre provisoire d'occupation est délivré sans assurer la propriété du bien (*cf*. figure 25)[59]. Contrairement à ce que l'on peut lire dans la presse[60] et ce qui est affiché dans le discours officiel, aucun acheteur n'aurait encore obtenu de *Green card,* un permis de résidence d'une durée de 5 à 10 ans. Cette offre, controversée, serait une technique de marketing de l'investisseur. L'achat de plusieurs unités pour un montant d'au moins 200 000 dollars permettrait aux acheteurs d'obtenir un visa de cinq ans pour eux et leur famille proche. Selon un nouveau décret sur les ZES (SEZO), la durée du visa pourrait être étendue à 10 ans. Selon la doctorante précédemment citée , l'annonce de cet avantage viendrait d'une divergence voire d'un conflit entre les parties laotienne et chinoise. Le gouvernement ne souhaite pas voir la création d'un nouveau quartier chinois tandis que le dirigeant de la compagnie *Wan Feng* souhaiterait encourager les familles étrangères à s'installer dans ce nouveau quartier. La ZES du That Luang aurait été planifiée comme une nouvelle *china town*. Des familles chinoises étaient supposées habiter les condominiums. Selon les juristes d'Aurion Legal, cette annonce migratoire aurait déplu aux habitants de Vientiane car il y a déjà une importante communauté chinoise dans la capitale.[61]

59 Seule la connaissance personnelle d'un des acheteurs donne l'accès à ce type de document, privé.

60 Lao News Agency, « Buying That Luang Condos Will Not Grant Lao Citizenship », 7 avril 2017, http://kpl.gov.la/En/Detail.aspx?id=23605, consulté le 3 novembre 2017.

61 « There was an initial resistance to large scale migration because there are already chinese and vietnamese in Vientiane. There isn't xenophobia but people know that a lot of migration was planned and

<u>Figure 25 :</u> Certificat de propriété d'un des appartements de la ZES du That Luang, titre provisoire d'occupation (gauche). « Cérémonie » de remise des certificats de propriété par un membre du SEZO, à droite de la photographie (droite).



Légende : Traduction du document : « Le comité de la ZES du That Luang certifie l'attribution de la propriété de cet appartement faisant partie du projet de développement de cette zone. Bâtiment n°2, 2ème étage, appartement n°201, superficie 78,72 m2 ».

Source : Anonyme (gauche).
Source : Page officielle du *That Luang Lake New World,* consulté sur le réseau social *Facebook*, sur lequel sont diffusées des photographies de l'aménagement (droite).

La vague migratoire annoncée n'a pas eu lieu, seulement 10% des biens aurait été vendus. L'attractivité de la zone semble limitée et les stratégies marketing du promoteur sont inefficaces (MTPT). Selon un économiste de la Banque Mondiale, le projet d'aménagement du That Luang s'apparenterait à une ville fantôme : « Le That Luang représente une bonne opportunité mais personne n'achète et ils (les investisseurs) se sont arrêtés au milieu de la construction. Quelque chose devrait être fait à ce sujet ! »[62].

Pour faire face au manque d'attractivité, l'investisseur chinois aurait proposé au gouvernement de mobiliser tous les départements publics de la Capitale de Vientiane. Les départements devaient occuper les bâtiments que peu de personne achète. Lors d'une réunion, un

do not like it. » Aurion Legal

62 «For the That Luang, it is more complicated, it is like a ghost city. The That Luang is a good opportunity but people are not buying and they stop in the middle of the construction. Something should be done about it ! » Banque Mondiale

représentant du MTPT souligne le besoin d'une étude de faisabilité, d'une étude des bénéfices pour chaque partie, en connaissance du prix de location des bâtiments par exemple. En raison de ces suggestions, il aurait été écarté du projet dont il ne peut plus suivre les avancées. L'échec relatif du projet est un sujet sensible, tant pour l'investisseur que pour les dirigeants politiques concernés, d'autant plus que la viabilité du projet sur le plan économique, environnemental et social fait l'objet de critiques.

Chapitre 3 : Un éléphant blanc dissimulant des pratiques de corruption ?

1.2. Un projet controversé aux conséquences néfastes

Dès son commencement, l'aménagement de la ZES du That Luang a fait l'objet de critiques concernant sa viabilité et ses impacts. La compagnie chinoise aurait mené une étude d'impact préalable, sur ses propres fonds selon une représentante du SEZO. On peut douter de l'efficacité de cette autoévaluation. Une première étude analysait le nombre de familles vivant dans la zone, permettant le calcul des compensations. Un malentendu sur la réalisation de cette étude d'impact aurait conduit à sa révision, par une autre société car le plan directeur d'aménagement de la ZES ne pouvait pas être approuvé si l'étude n'était pas conduite (SEZO). Une deuxième étude aurait donc été menée, prenant en compte plus d'aspects, notamment environnementaux et urbains. La seconde étude serait toujours en cours d'approbation par le ministère de l'Agriculture et des forêts, alors que l'aménagement de la mare a déjà débuté et produit des impacts sociaux, environnementaux et fonciers.

D'abord, l'aménagement de la ZES a occasionné l'expropriation des habitants vivants sur la mare du That Luang. Une centaine de familles auraient été expropriées selon la presse (Radio Free Asia, 22/02/2013)[63]. L'accès à l'information est limité et opaque concernant le nombre de familles déplacées, la nature ou le montant des compensations données. C'est un sujet sensible pour le gouvernement. Les compensations données aux familles ont été jugées insuffisantes, certains habitants estimant que le montant des compensations obtenues est dix fois inférieur à la valeur réelle de leur terrain (*ibid*). Selon un membre du MTPT, c'est seulement après des négociations et la pression des organisations internationales que les compensations ont été versées. Plus récemment, de nouvelles indemnisations seraient en cours d'évaluation, suite à la construction de la route qui lie la ZES au reste de la ville. Selon la version officielle du SEZO, peu de familles

63 Radio Free Asia, « That Luang Marsh Residents Refuse to Move », 22 février 2013, http://www.rfa.org/english/news/laos/that-luang-02222013173942.html, consulté le 22 octobre 2017.

vivaient à cet endroit et elles auraient été expropriées en toute connaissance du projet.

Plusieurs acteurs interrogés expriment leur inquiétude face à l'avenir de la mare du That Luang (MTPT, BM, ITPT). La localisation du projet fait débat puisqu'il occupe plusieurs centaines d'hectares sur une zone humide primordiale à l'équilibre écologique de la capitale (MTPT). Si la zone est remblayée, toute la ville sera inondée selon un représentant du MTPT. Le projet de ZES mais aussi l'étalement urbain réduisent ces fonctions drainantes. L'imperméabilisation des sols menace l'équilibre biologique de la mare et la population de Vientiane en cas de crue (Gerrard, 2010). La mare protégerait 300 000 personnes des inondations, permettrait le traitement des eaux de 270 000 personnes et serait le support de revenus et une source d'alimentation pour 3000 foyers sur la totalité de la mare (*ibid*).

Pour masquer la dégradation occasionnée par l'aménagement, le promoteur présente la ZES du That Luang comme « une nouvelle ville écologique, intégrée par des axes verts et bleus […] un paysage unique, qui sera le poumon urbain le plus précieux à Vientiane. » (Laos Pictures, 2013). Une affirmation dont on peut douter en raison des impacts environnementaux générés par l'aménagement. Une représentante du SEZO assure que les eaux usées sont désormais évacuées grâce à des canaux déjà construits, ceux-ci dessinant le pourtour de la ZES, et que des stations d'épurations serviront au traitement des eaux de la ville. La dimension de ces canaux est-elle cependant suffisante pour drainer les nombreuses eaux de la ville qui se dirigent vers la mare, (*cf* annexe x) ? Les stations d'épuration annoncées seront-elles mises en place et efficaces ? On peut aussi s'interroger sur l'exposition accrue aux risques d'inondations en période de crues du Mékong, générés par la construction du lac artificiel. Ces questions inquiètent les aménageurs et les organisations internationales.

Par son extension spatiale, le projet d'aménagement de la ZES a des conséquences sur l'occupation et la valeur du foncier. L'annonce d'un grand projet comme celui du That Luang, associé à d'autres projets d'infrastructures (gare ferroviaire, autoroute), produit une augmentation de la valeur du foncier (MTPT). Selon un économiste de la Banque mondiale, le prix des terrains à Vientiane aurait déjà été multiplié par 4 depuis 2005. Cette augmentation prive les familles aux faibles revenus d'un terrain dans la capitale, à proximité du centre ville. Selon un représentant du MPI, le prix de la terre est moins élevé dans la zone du That Luang qu'à l'extérieur de celle-ci, pour garantir aux investisseurs un avantage comparatif. L'espace dédié à la ZES constitue une réserve foncière conséquente. Les aménagements se développant lentement, les terres peuvent toujours être utilisées pour l'agriculture, l'élevage et la pêche mais de façon informelle, de petite envergure,

sans perspective d'installation durable et d'amélioration de l'activité. Un autre impact foncier qui n'est pas officiellement énoncé serait que les investisseurs chinois achètent la terre, bien que les étrangers ne soient pas autorisés à la posséder (MTPT). Les images satellites (*cf*. figure 26) montrent le changement dans l'occupation des sols de la mare, la rupture et le contraste créé par l'artificialisation du paysage.

<u>Figure 26 :</u> Images satellites montrant l'évolution de l'usage des sols entre mars 2012 et décembre 2017



Source : Google Earth

D'un paysage de marais et de rizières, cet espace devient un paysage artificiel, construit, percé de routes et de canaux. L'autorisation d'un développement urbain sur la mare est un « choix » déconnecté du contexte local. L'aménagement de la mare remettrait ainsi en cause « la légitimité du système actuel d'élaboration des propositions gouvernementales en matière de développement urbain. » (Peyronnie, Douangmyxay, 2017, p.145)

Ces impacts négatifs pourraient sans doute se justifier si des retombées économiques (nationales ou urbaines) positives étaient observées. Or, ces dernières sont pour le moment faibles voire inexistantes. En termes d'emploi, l'investisseur importe des ouvriers de nationalité chinoise pour le chantier de construction des condominiums, car la main-d'œuvre locale serait insuffisante et peu qualifiée[64]. Les appartements construits auraient générés des revenus minimes et les taxes

64 Un membre du SEZO rappelle que l'importation de main-d'œuvre étrangère vietnamienne ou chinoise dans le secteur de la construction n'est pas propre au projet du That Luang, mais concerne de nombreux chantiers en ville.

d'occupation ne seraient pas entièrement payées par les investisseurs. Le marché de nuit récemment installé serait la seule source d'emploi local et de revenus, dont l'apport économique serait minime.

Selon un représentant de MRLG, un membre de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture avait rédigé un rapport concernant le projet de la concession de la mare du That Luang, démontrant comment son aménagement allait détruire et assécher le marais. Les autorités n'auraient pas apprécié voir le projet décrédibilisé et critiqué, aux yeux de la population ou des investisseurs. L'auteur du rapport aurait été rapatrié (MRLG). Le projet d'aménagement de la mare du That Luang semble être un sujet sensible pour le gouvernement. Il offre des perspectives économiques limitées voire inexistantes, tandis que ses impacts sociaux et environnementaux négatifs sont évidents. La difficile justification rationnelle du projet laisse penser que d'autres logiques sont à l'origine de son établissement.

2.2. Un investissement démesuré et suspect

Ce projet, dont la viabilité et la rentabilité sont questionnées, mobilise pourtant une somme d'argent considérable. Le projet de ZES est financé par un investissement d'1,6 voire de 5 milliards de dollars par la compagnie chinoise *Wan Feng Shanghai real estate*. Une somme colossale est investie, mais comme dans d'autres projets de ZES, les réalisations sont incertaines. Les promoteurs obtiennent les autorisations et les terrains sans mettre en œuvre les projets annoncés, ce qui est sujet à controverses (BM). Les investissements étrangers, comme celui du That Luang, manquent de transparence.

Extraits d'entretien

GIZ : « Sometimes we read in the news paper that one of the SEZ signed an agreement developement let's say from a neighboring coutry, such as China, about enormous amount of money. I really talk about enormous amounts. For example 10 billions USD for Takhek or 10 billion USD for Khone Phapheng in the south. »

Banque Mondiale : «There is no transparency. We tried to understand which investments are in these zones. Enormous size of investments, millions, billions. Investments are approuved but they do not translate into real investment. The billion invested remain a myth ! »

Les investisseurs auraient une vision à très long terme, fondée sur la forte croissance économique (BM), sans considération pour les impacts immédiats. Les projets menés ne seraient pas rentables car ils demandent au préalable la création de conditions favorables dans le pays. Selon un représentant de l'AFD, la stratégie des investisseurs et des promoteurs chinois serait d'obtenir de nombreuses concessions et de multiplier les investissements. Ils pensent que l'amélioration et la création des infrastructures, par exemple des chemins de fer et des routes, pourrait attirer plus d'investisseurs et de consommateurs pour ensuite rentabiliser tous leurs projets. Le gouvernement chinois encouragerait ces investissements à l'étranger, à l'aide de prêts à faible taux d'intérêt. Malgré cette vision d'ensemble sur le long terme, beaucoup d'investissements restent sans retombées économiques et l'utilisation du capital est douteuse. On peut émettre l'hypothèse que les banques chinoises utiliseraient ce biais d'investissement à l'étranger pour blanchir de l'argent. Ces suspicions avaient été soulevées dans la presse, dans le cas de la ZES du Triangle d'or (Radio Free Asia, 15/08/2013, Bangkok Post, 31/01/2018).

Selon une doctorante en géographie d'une université américaine, la compagnie d'État du Yunnan, *Yunnan Construction Engineering Group*, serait connue pour ses blanchiments d'argent. Cette compagnie était en charge de la maîtrise d'ouvrage du stade national construit pour les Jeux d'Asie du Sud-Est ; elle aurait du recevoir en contrepartie de la construction une concession foncière de 1000 ha sur la mare That Luang. Selon cette même doctorante, la compagnie d'État étant trop connue pour ses transactions douteuses, une autre compagnie a été choisie pour le développement de la ZES.

Un autre problème lié à ces investissements est qu'ils encourageraient la corruption. L'arrivée de ces capitaux étrangers générerait des accords tacites de redistribution du capital. Dans la presse, on peut lire que la distribution de pot-de-vin est une pratique courante parmi les officiels[65]. Selon une doctorante étudiant le sujet, les transactions se feraient par des intermédiaires (*brokers*). Parfois, des étudiants partis étudier en Chine, feraient le lien entre les élites laotiennes et chinoises, géreraient et redistribueraient les commissions. Du capital circulerait dans toute l'Asie du Sud-Est, en provenance de l'Asie de l'Est, de Chine, du Japon, de Corée, de Taïwan ou de Malaisie. Le système politique et la dépendance économique du Laos aux IDE font du pays une destination favorable à l'arrivée de ces capitaux, qui permettent aux promoteurs ou aux investisseurs de contourner les réglementations voire de se passer de licence d'investissement, selon un acteur rencontré ne souhaitant pas être cité sur le sujet.

65 « Over the past three years, he said (A senior State Inspection Agency official), inspections have shown that bribery is a common practice among officials, in addition to the use of threats and reference to false laws to force unwitting citizens from their land. » RADIO FREE AISA , « Vientiane Authorities Say That Luang Area Belongs to Investors », 1 août 2013, http://www.rfa.org/english/news/laos/concessions-08012013161959.html , consulté le 21 octobre 2017.

Le gouvernement chinois approuverait les grands investissements, sans les contrôler par la suite. La dépendance à la Chine est croissante, à Vientiane et dans tout le pays (SDC). Un représentant de la SDC s'interroge : est-il encore temps d'inverser la tendance ou est-il déjà trop tard ? « Le Laos devient-il une province chinoise où les Chinois "se servent", parce qu'ici, il y a tout, de la place, des ressources naturelles, des forêts, de l'eau... ? ». L'arrivée massive de capitaux du Yunnan et l'aménagement de projet comme celui de la ZES du That Luang inquiètent sur leurs perspectives.

Selon l'indice de perception de la corruption, créé par l'ONG *Transparency International*, le Laos est classé au 135ème rang en 2017, sur les 180 pays du classement[66]. Le Premier Ministre actuel, Thongloun Sisoulith, affirme vouloir prendre en charge ce problème et « restaurer l'image des officiels du Parti aux yeux de la population »[67](Hutt, 16/05/2018). L'objectif de cette campagne anti-corruption serait de renforcer la légitimité du Parti, qui décline à mesure que l'exaspération de la population croit[68]. La campagne est aussi en partie motivée par des raisons financières, car la corruption constitue une perte d'argent considérable pour le gouvernement, notamment dans le secteur de la construction (Hutt, 16/05/2018). Des progrès peuvent être notés, à travers les révélations successives par la presse de scandales de corruption ou l'arrestation de gouverneurs de province par exemple. Une commission nationale de moralisation de la vie publique a été mise en place et elle lutte contre les avantages accordés aux membres du Parti (Mottet, 06/06/2017). Les voitures de luxe de certains dirigeants du Parti ont par exemple été vendues pour des centaines de milliers de dollars, selon la presse (Hutt, 16/05/2018). Le processus d'éradication de ces mauvaises pratiques sera long, car la corruption « existe à grande échelle et se développe de façon accélérée à mesure que la croissance économique se poursuit. » (Mottet, 06/06/2017).

3.3. Scénarios d'aménagement

Plusieurs scénarios d'aménagement peuvent être imaginés pour le projet de la ZES du That Luang. Selon un représentant du SEZO, cette ZES serait la plus compétitive à Vientiane, par sa localisation, ses bonnes infrastructures, par rapport à l'extérieur de la ville et aux autres ZES.[69] Selon un représentant du MTPT, la zone du That Luang serait intéressante car elle est entourée par

66 Transparency International, 2017, Corruption Perceptions Index, https://www.transparency.org/country/LAO, consulté le 28 mai 2018.

67 « He aims to restore the image of Communist Party officials in the eyes of the public » (Hutt, 2018).

68 « La corruption généralisée devient de plus en plus inacceptable pour le corps social dans son ensemble, poussé par l'émergence timide d'une société civile, à terme elle constitue un frein au développement socio-économique et peut dresser un obstacle aux projets du Parti, fragiliser durablement le pays et diminuer la portée de l'affirmation laotienne sur la scène régionale et internationale. » (Mottet, 06/06/2017)

69 « So they are not really competitor to the That Luang Lake SEZ. Outside of the city, there isn't good infrastructures, but here in the city center it is very convenient. So we are quiet optimistic. » SEZO

l'agglomération et à proximité de l'ancien centre. Si les investissements se multiplient dans la ZES, si les aménagements sont finalisés et si le tourisme se développe à Vientiane, les biens immobiliers et commerciaux pourraient se remplir. Selon les juristes d'Aurion Legal, si le tourisme se développe de façon massive, le Laos pourrait être ajouté à l'itinéraire touristique de la région, ce qui augmenterait le besoin d'espaces commerciaux et résidentiels. Les flux touristiques permettraient de rentabiliser le projet, qui serait alors source d'emplois et de retombées économiques locales, voire nationales. Selon un représentant du SEZO, la zone pourrait constituer un nouveau quartier central de la ville, une zone dynamique autour de la future gare ferroviaire et de l'autoroute, un nouveau pôle logistique, commercial et touristique.

Cette perspective est pour de nombreux acteurs improbable. Le développement touristique n'est pas une priorité et la ville de Vientiane est loin d'être submergée de touristes. Les conditions du marché font que les retours ne sont pas immédiats, tels qu'ils auraient pu l'être dans une ville de 5 millions d'habitants (Aurion Legal). Un représentant du MTPT souligne avec ironie : « À l'avenir, le projet du That Luang sera peut-être un nouveau centre de la capitale, s'il attire des activités économiques et que tous les appartements sont remplis (rires) ! ». La zone manque pour le moment de dynamisme et de bons résultats.

Les aménagements pourraient se développer de façon très lente, du fait du manque d'implication ou de moyens financiers. Le calcul du promoteur pourrait être d'obtenir les terrains par le biais d'une concession et d'un arrangement spécifique à un prix dérisoire. Puis, de "geler" les terrains avant de les revendre une fois que le prix aura augmenté, autrement dit de spéculer sur le foncier. Un membre de MRLG donne l'exemple d'un cas à Phnom Penh, sur une grande île proche du centre ville. On peut supposer qu'il s'agit de *Koh Pich* aussi appelée *Diamond Island*. L'île se trouve en zone inondable et ne comptait que quelques huttes. L'île a été appropriée et vendue mystérieusement avec les titres fonciers à la sœur du Premier ministre cambodgien. Ils auraient ensuite aménagé l'île, en élevant le niveau du sol sur plusieurs mètres et en installant des connexions avec le pont et l'autoroute qui traversent *Diamond Island*. La valeur du terrain à proximité du centre ville étant très élevée, le terrain aménagé vaut désormais des milliards et les terres vont sûrement être revendues.

On peut se demander si la même optique est envisagée par le promoteur de la ZES du That Luang. Le prix du foncier a déjà augmenté autour de la zone. La mare du That Luang pourrait rester non aménagée et sa gestion pourrait passer d'investisseur en investisseur. Une fois la période de concession terminée, l'État récupérera cet espace de la capitale, dont l'entretien pourra générer des coûts supplémentaires, s'ajoutant aux impacts environnementaux et sociaux déjà causés.

Le rythme de transformation de la zone économique spéciale du That Luang est changeant et imprévisible, soumis à la volonté d'acteurs dont les motivations sont contradictoires voire conflictuelles. La transformation fonctionnelle de la mare implique un changement dans l'utilisation de cet espace. La fréquentation de la zone sera t-elle croissante au fur et à mesure de son aménagement ? Le non aménagement de la zone provoquera t-il le retour des populations expropriées sur la mare ? La ZES du That Luang sera-t-elle un lieu de mixité entre populations de statuts économiques et sociaux différents ou sera t-elle à l'origine d'un renforcement des formes d'inégalités déjà existantes ? Qu'il devienne un nouveau quartier dynamique de la ville ou demeure une périphérie rurale peu fréquentée, l'utilisation de cet espace reste incertain.

CONCLUSION

Une étude multi-scalaire des zones économiques spéciales en RDP Lao a permis, sinon de comprendre, de présenter la nature et le fonctionnement de ces territoires particuliers. À l'échelle nationale, les ZES constituent des territoires d'exception. Les promoteurs et les investisseurs étrangers bénéficient d'avantages financiers et techniques non négligeables, en choisissant de s'installer dans une de ces zones. Les ZES se différencient surtout du territoire national par leur mode de gestion et leur aménagement, qui ne relèvent pas des systèmes classiques de décision. L'aménagement de ces territoires résulte d'arrangements spéciaux, dissimulés et lucratifs, entre des acteurs politiques hauts placés et des acteurs économiques peu scrupuleux. Le statut juridique de ZES offre une grande marge de manœuvre aux promoteurs et aux investisseurs étrangers, dans le choix de leurs aménagements et dans la vitesse de leur mise en place.

L'étude des ZES à l'échelle nationale permet de dresser un bilan succinct de la mise en place de ces zones. Nous avons vu que leur état d'avancement est limité et que les aménagements existants créent peu de revenus et d'emplois. En somme, la multiplication des ZES dans le pays n'a pas eu les effets annoncés par le gouvernement et produisent peu de bénéfices. L'étude des ZES montre l'inadéquation entre la stratégie économique nationale et son potentiel de réalisation. L'affichage d'une stratégie économique nationale d'attractivité des IDE et de renforcement de l'intégration régionale ne serait qu'une façade, dissimulant des pratiques de corruption. L'échec dans la mise en place des ZES, la lenteur de leur réalisation et la faiblesse de leurs bénéfices renforcent les doutes sur le bien fondé de la création de ces zones.

Les acteurs interrogés soulignent que les ZES ne sont pas un outil économique adapté au contexte national, dans un pays encore agricole, classé dans les pays les moins avancés. Cette stratégie économique semble d'autant plus inefficace au Laos car les ZES ne sont pas utilisées dans leur but premier de zone franche industrielle, mais servent à dissimuler des arrangements lucratifs.

Les logiques sous-jacentes décelées à l'échelle nationale sont exacerbées à Vientiane. La capitale est le lieu de localisation du gouvernement central, dont certains membres sont impliqués dans la négociation des ZES. Ces dernières se concentrent en périphérie urbaine et périurbaine de la ville. L'étude des ZES à l'échelle de la capitale permet de mettre en exergue l'inadaptation du modèle économique, par le constat de l'état d'avancement limité des différentes zones. L'étude des ZES à Vientiane a également été révélatrice des modes de gouvernance foncière et urbaine en cours. L'aménagement des ZES suit les mêmes logiques que celles d'aménagements aux financements

étrangers déjà établis. L'origine du capital investi pose question, tout comme l'approbation d'équipements non nécessaires, aux effets conséquents. Les ZES apparaissent à nouveau comme des territoires d'exception dans le cadre urbain, en dehors des réglementations et fonctionnant selon un mode de gouvernance propre.

Enfin, l'étude de cas de la ZES du That Luang a permis d'illustrer l'opacité autour du fonctionnement et de l'organisation des ZES urbaines et touristiques. L'accès aux informations concernant les décisionnaires et les termes du contrat est restreint. Cette opacité des modes de décision et de gestion est finalement révélatrice de la nature des accords passés entre les parties, empreints de pratiques de corruption. La paralysie de l'aménagement actuel montre elle, le manque de cohérence des équipements prévus, faute de compétence et d'implication des acteurs à l'origine du projet.

Le projet d'aménagement de la ZES du That Luang est finalement révélateur d'enjeux financiers, politiques et de gouvernance à plusieurs échelles. À l'échelle internationale, le projet soulève un enjeu de visibilité médiatique pour le gouvernement, soucieux de transmettre l'image d'une capitale moderne et attractive. À l'échelle nationale, le niveau de développement de l'aménagement constitue un enjeu de représentation de l'état d'avancement des zones économiques spéciales, dont le développement reste lent ou à l'arrêt. À l'échelle de la capitale, l'aménagement constitue un défi pour les acteurs de la gouvernance urbaine, partagés entre leurs intérêts personnels et les enjeux de mise en cohérence de l'urbanisme de Vientiane. Enfin, à l'échelle locale, l'étude de l'aménagement soulève des enjeux sociaux et environnementaux, liés à une occupation foncière controversée. L'exaspération de la population touchée par l'aménagement est croissante, d'autant plus que les pratiques de corruption qui le motivent sont connues et les modes de contestations limités, voire inexistants.

Une étude multi-scalaire des zones économiques spéciales en RDP Lao permet partiellement de répondre à la question initialement posée dans ce mémoire. L'interrogation portait sur l'origine du flou autour de l'aménagement des ZES, sur l'utilité d'un tel statut juridique notamment dans le cadre d'un aménagement urbain.

L'opacité autour des projets d'aménagement de ZES serait finalement un moyen de dissimuler la nature des investissements et leurs formes de redistribution. Des arrangements "spéciaux" sont passés entre les parties nationales et étrangères, des arrangements au cas par cas, en dehors de tout cadre légal établi. Le montant des transactions étant considérable, les acteurs concernés ne souhaitent pas révéler la nature de ces arrangements.

Les modes de gouvernance urbaine et foncière à Vientiane dépendraient de ces logiques financières, puisque les acteurs en charge de cette gouvernance seraient eux-mêmes impliqués dans ces pratiques illicites, à tous les échelons de décision. Les pratiques de corruption liées à l'implantation et à l'aménagement ZES, notamment celle de la mare du That Luang, empêche d'approfondir le sujet. Des barrières sont posées par les acteurs potentiellement impliqués dans ces manœuvres.

Ces pratiques caractéristiques d'une large partie de la classe politique sont connues, elles ne sont pas propres à l'établissement des ZES. Cependant, l'étude des zones économiques spéciales permet de les mettre à jour car des aménagements comme celui de la mare du That Luang ont une visibilité médiatique importante et sont énoncés dans la stratégie économique nationale du gouvernement.

Ce contexte politique freine les perspectives d'amélioration. Les bailleurs de fonds internationaux peinent dans la mise en place de leur programme de développement. L'agence de coopération allemande (GIZ) soutient par exemple le modèle des ZES, en tentant d'améliorer leur transparence et leurs réglementations, en participant à l'élaboration de textes juridiques. Selon la même logique, l'agence de coopération japonaise (JICA) tente de mettre en place un urbanisme cohérent par la création de documents techniques, mais les intérêts particuliers prennent le pas sur une amélioration de la situation à Vientiane.

La multiplication récente des zones économiques spéciales dans le pays et la concentration de leur nombre dans la capitale en font un objet d'étude de premier plan. L'analyse de leurs conditions de mise en place, de leur état d'avancement actuel et de leurs logiques internes, participent à la compréhension de l'organisation territoriale et politique du pays. L'échec dans la mise en place de la majorité des ZES souligne les faiblesses techniques, financières et humaines rencontrées. Des obstacles politiques, des enjeux financiers, voire de concurrence et de pouvoir pour la décision et la gestion de ces zones spéciales, constituent également un frein dans la mise en place des ZES.

Finalement, la nature d'une zone économique spéciale au Laos reste indéfinie. Ces incertitudes sont visibles du fait de la difficulté à nommer les ZES et à les caractériser. Le terme de zone renvoie à un espace de taille restreinte, un fragment du territoire délimité. En revanche, le sens du terme « spéciale » est ambigu et son interprétation peut porter à confusion. De façon générale, ce terme renvoie au fait que ces espaces contrastent avec le reste du territoire national. Sous certains aspects, il souligne que les ZES pourraient constituer des territoires d'exception voire des enclaves

territoriales, en dehors des lois, des systèmes classiques de gestion et de décision, interagissant peu avec le territoire sur lequel elles s'implantent. De plus, compte tenu des arrangements financiers permis lors de la création de ces zones et des avantages obtenus à l'intérieur de celle-ci, les ZES pourraient constituer une forme dérivée de paradis fiscal, ou encore de zone grise. Dans le cas des ZES urbaines et touristiques, leur dénomination rejoint le vocabulaire de l'urbanisme de projet. Ces ZES sont à la fois des territoires d'exception délimités et des projets d'aménagement. L'alternance de ces termes pour qualifier les ZES témoigne de la variété de leur interprétation, du manque d'uniformité et du flou dans les définitions données par les autorités en charge de leur gestion.

Un suivi de l'état d'avancement des projets de ZES permettrait de montrer si les tendances relevées se poursuivent, s'intensifient ou se dirigent vers de meilleures pratiques. Il sera intéressant de suivre l'évolution de l'aménagement de la ZES du That Luang, afin de voir si les scénarios d'aménagement envisagés se réalisent.

Le travail de recherche pourrait être étendu sur les autres ZES au Laos, existantes ou en projet. L'annonce des dernières ZES touristiques et urbaines en 2016, à Luang Prabang et Champasak, pourraient suivre des logiques similaires. La ZES prévue à Champasak ferait l'objet d'un investissement de 10 milliards de dollars, à proximité des chutes Khonephapheng, un lieu touristique naturel connu et la ZES prévue à Luang Prabang s'implanterait dans une ville classée au patrimoine mondial de l'Unesco. La création de ces ZES dans des régions touristiques pourrait s'inscrire dans la politique récente du gouvernement qui cherche à développer ce secteur, en faisant notamment de l'année 2018, l'année du tourisme. On peut questionner le potentiel de réussite de ces nouvelles zones et leurs conséquences sur le patrimoine architectural et naturel.

À ce propose, un représentant de l'ONG *Mékong region land governance* et de l'agence de coopération allemande évoquent leurs inquiétudes face au développement de la ZES de Thakhek. La zone ferait l'objet d'un investissement de 10 milliards de dollars, dont 2 milliards seraient consacrés à la création d'un parc d'attraction Disney dans la province de Khammouane. « Comment rendre cet aménagement rentable pour 2 milliards de dollars au milieu de nulle part ? (rires) […]. Il n'y a aucune chance pour que cet investissement fonctionne au Laos. La question à se poser est de savoir pourquoi ces contrats sont signés. Quels sont les objectifs derrière ces projets ? Nous pensons que ces questions ne sont pas favorables à la réputation des ZES au Laos.[70] » (GIZ). L'étude de ces aménagements pourrait permettre de comparer des projets de

70 « So how do you want to have a project profitable of a Disney Laos for 2 billion USD in the middle of nowhere (laugh) ?[...] there is no single way to make such an investment profitable in Lao PDR. Therefore,

natures similaires et de déceler les logiques sous-jacentes à leur création.

Enfin, le travail de recherche sur les ZES pourrait être étendu à l'échelle régionale du Grand Mékong. Dans le cadre du programme de coopération économique de la Banque asiatique de développement, la comparaison des ZES dans d'autre contexte pourrait être approfondie. L'interprétation du concept de ZES dans les différents pays de la région, selon le contexte politique et économique, pourrait constituer une piste d'approfondissement. Une des questions plus difficile à aborder serait de savoir s'il existe des liens entre les flux de capitaux étrangers qui circulent en Asie du Sud-Est, puis d'en déterminer la nature, les formes de distribution ou encore les provenances.

the question is : why are these contracts signed ? And the purpose behind this project ? We beleive in the fact that it is not good for the reputation of SEZ in Lao PDR ». GIZ

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

CLEMENT-CHARPENTIER S., CLEMENT P., GOLDBLUM C., SISOULATH B., TAILLARD C. (dir.), 2010, *Vientiane, architectures d'une capitale: traces, formes, structures, projets*, Paris, France, Éditions Recherches : Ipraus.

DE KONINCK R., 2012, *L'Asie du Sud-Est*, Paris, Armand Colin, 382p.

FRANCK M., SANJUAN T. (dir.), 2015, *Territoires de l'urbain en Asie. Une nouvelle modernité ?*, Paris, France, CNRS éditions.

PEYRONNIE K., GOLDBLUM C. et SISOULATH B. (dir.), 2017, *Transitions urbaines en Asie du Sud-Est: de la métropolisation émergente et de ses formes dérivées*, Bangkok, Thaïlande, France, IRASEC, Institut de recherche sur l'Asie du Sud-Est contemporaine, 358p.

PHOLSENA P., 2011, *Laos : un pays en mutation* , Paris, France, Edition Belin : la Documentation française, 208p.

STUART-FOX M., 1997, *A history of Laos*, United Kingdom, Cambridge University Press, 253p.

VORAPHETH K., 2007, *Laos. La redéfinition des stratégies politiques et économiques (1975-2006)*, Paris, Les Indes Savantes, 268p.

Chapitres d'ouvrage

EVANS G., 1999, « Introduction : What is Lao Culture and Society », dans EVANS G. (dir.), L*aos, Culture and Society*, Bangkok, Thailande, Silkworm Books, p.1-34.

EVRARD O., PHOLSENA V., 2005, « De la révolution à l'après socialisme : les temps de la construction nationale en RDP Lao » *dans* D.GENTIL, P.BOUMARD (dir.), *Le Laos doux et amer : vingt-cinq ans de pratiques d'une ONG*, Paris, édition Karthala, p.15-36.

GOLDBLUM C., FRANCK M., TAILLARD C., 2012, « Villes secondaires et métropolisation en

Asie du Sud-Est », *dans* M.FRANCK, C.GOLDBLUM, C.TAILLARD (dir.), *Territoires de l'urbain en Asie du Sud-Est : métropolisations en mode mineur*, Paris, France, CNRS éditions, p.9-23.

KYOPHILAVONG P., NOZAKI K., 2015, « Chapter IV: Effect of FDI on Lao Economy and its Challenges », *in* Economic and Social Research Institute (ESRI), *Progress Report on the Potentials on the Indochina Economic Zone,* avril 2015, p.80-101.

KYOPHILAVONG P., NOZAKI K., 2015, « Chapter V: Progress and Prospect of SEZs in Lao PDR », *in* Economic and Social Research Institute (ESRI), *Progress Report on the Potentials on the Indochina Economic Zone,* avril 2015, p.80-101.

MUSIL C., PEYRONNIE K., SISOULATH B., 2015, « L'accueil des Jeux du Sud-Est asiatique à Vientiane : un révélateur des modes de production urbaine au coup par coup », *dans* FRANCK M., SANJUAN T.(dir.), 2015, *Territoires de l'urbain en Asie. Une nouvelle modernité ?*, Paris, France, CNRS éditions, p.151-170.

MUSIL C., DOUANGMYXAY S., 2010, « La question foncière à Vientiane. De la politique d'ouverture économique à l'ère des projets urbains » *dans* CLEMENT-CHARPENTIER S., CLEMENT P., GOLDBLUM C., SISOULATH B., TAILLARD C.(dir.), *Vientiane, architectures d'une capitale: traces, formes, structures, projets*, Paris, France, Éditions Recherches : Ipraus, p.371-390.

NOLINTHA V., 2011, « Cities, SEZs and Connectivity in Major Provinces of Laos », dans Bangkok Research Center , *Intra and Inter-City Connectivity in the Mekong Region*, Research Report No.6, Bangkok, Thaïlande, p.176-240.

PEYRONNIE K., 2012, « Des formes embryonnaires d'enregistrement de la métropolisation : Vientiane, capitale de la République Démocratique Populaire Lao », *dans* FRANCK M., GOLDBLUM C., TAILLARD C. (dir.), *Territoires de l'urbain en Asie du Sud-Est : métropolisations en mode mineur*, Paris, France, CNRS éditions, p.75-111.

PEYRONNIE K., SISOULATH B., 2017, « Les berges urbaines du Mékong comme espaces de tensions. Vientiane et Luang Prabang » *dans* K.PEYRONNIE, C.GOLDBLUM et

B.SISOULATH (dir.) *Transitions urbaines en Asie du Sud-Est: de la métropolisation émergente et de ses formes dérivées*, Bangkok, Thaïlande, France, IRASEC, Institut de recherche sur l'Asie du Sud-Est contemporaine, p.237-258.

PEYRONNIE K., DOUANGMYXAY S., 2017, « Les impacts des grands projets sur la gestion foncière au Laos » *dans* PEYRONNIE K., GOLDBLUM C. et SISOULATH B. (dir.) *Transitions urbaines en Asie du Sud-Est: de la métropolisation émergente et de ses formes dérivées*, Bangkok, Thaïlande, France, IRASEC, Institut de recherche sur l'Asie du Sud-Est contemporaine, p.141-165.

PHOLSENA V., 2014, « Laos. La croissance et l'intégration à tout prix ? », dans JAMMES J., ROBINNE F. (dir.), *L'Asie du Sud-Est 2014. Bilan, enjeux et perspectives*, Bangkok, IRASEC, p.219-243.

TAILLARD C., 1981, « Le Comité International du Mékong : du chemin de la réussite à celui de l'échec » *dans* Centre de recherche et de documentation sur l'Amérique latine (dir.), *Les phénomènes de frontières dans les pays tropicaux. Table ronde organisée en l'honneur de Pierre Monbeig*, Editions de L'IHEAL, Collection Travaux et mémoires, Paris, p.431-442, http://books.openedition.org/iheal/1453#text, consulté le 10 octobre 2017.

YEO H., AKINCI G., 2011, « Low-Carbon, Green Special Economic Zones », *dans* T. FAROLE, G.AKINCI (dir.), *Special Economic Zones : Progress, Emerging Challenges, and Future Directions*, Washington, The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank, p283-308.

Extraits de revue

AGGARWAL A., 2006, « Special Economic Zones : Revisiting the Policy Debate », *Economic and Political Weekly,* Vol. 41, 4 novembre 2006, p. 4533-4536, http://www.jstor.org/stable/4418855, consulté le 29 novembre 2017.

AGGARWAL A., 2007, « AggarwalImpact of Special Economic Zones on Employment, Poverty and Human Development », Indian Council For Research On International Economic Relations, Working Paper No. 194, mai 2007, 53p, http://www.democraciaycooperacion.net/IMG/pdf/1-working_paper_194.pdf, consulté le 29 novembre 2017.

BAFOIL F., 2013, « Capitalisme politique et développement dépendant en Asie du Sud-Est », *Revue de la régulation*, 1er semestre, 31 mai 2013, http://regulation.revues.org/10103, consulté le 17 novembre 2017.

BOST F., 2007, « Les zones franches, interfaces de la mondialisation », *Annales de géographie,* n° 658, juin 2007, p. 563-585. https://www.cairn.info/revue-annales-de-geographie-2007-6-page-563.htm, consulté le 29 novembre 2017.

GRASSET J., LANDY F., 2007 « Les zones franches de l'Inde, entre ouverture à l'international et spéculation immobilière », *Annales de géographie,* n° 658, juin 2007, p. 608-627. https://www.cairn.info/revue-annales-de-geographie-2007-6-page-608.htm, consulté le 29 novembre 2017.

GUILLOT X., 2005, « Flux économiques, transferts d'expertises et production immobilière haut de gamme en Asie orientale », *Géocarrefour,* vol.80/3, p.171-181, http://geocarrefour.revues.org/1145, consulté le 06 décembre 2017.

KURODA H., KAWAI M., NANGIA R., 2007, « Infrastructures et coopération régionale », *Revue d'économie du développement*, Editions De Boeck Supérieur, Vol. 15, p.91-124.

MORAND L., 2016, « Xiamen, construction d'un modèle d'intégration environnementale dans la planification urbaine chinoise », *L'Information géographique,* Vol.80, mars 2016, p. 72-88, https://www.cairn.info/revue-l-information-geographique-2016-3-page-72.htm, consulté le 28 novembre 2017.

MOTTET E., 2014, « Une intégration régionale par les institutions, les événements internationaux et les corridors de développement: le cas de la RDP LAO », *Monde chinois*, Editions ESKA, N° 37, p.99-110.

NOONAN R., 2015, « Special & Specific economic zones in Lao PDR : Some notes on education and training Implications », *History of Education in Lao PDR. Working Paper Series,* No.15, Vientiane.

PHOMMACHITH S., THANITBENJSITH P., 2016, « The management of special economic zones for its capability in competitiveness : a comparative study in the context of Asia », *International Journal of Economic Research,* Serials publications, http://serialsjournals.com/serialjournalmanager/pdf/1475314580.pdf, consulté le 20 octobre 2017.

TAILLARD C., 2009, « Un exemple réussi de régionalisation transnationale en Asie orientale : les corridors de la Région du Grand Mékong », *L'Espace géographique,* Vol. 38, janvier 2009, p. 1-16. https://www.cairn.info/revue-espace-geographique-2009-1-page-1.htm, consulté le 28 novembre 2017.

TAN D., 2010, « Du Triangle d'or au Quadrangle économique. Acteurs, enjeux et défis des flux illicites transfrontaliers dans le Nord-Laos », *Les notes de l'Irasec*, n°6, 33p.

TISSANDIER P., 2010, « Réorganisation spatiale à Vientiane : entre ouverture économique et importation de modèles de développement urbain », *Annales de géographie*, vol. 671-672, n°1-2, p.120-136.

Publications

DWYER M., 2007, *Turning Land Into Capital: A Review of Recent Research on Land Concessions for Investment in Lao PDR: Part 1 of 2 – Existing Literature*, Vientiane: Land Issues Working Group.

INVESTMENT PROMOTION DEPARTMENT, 2014, *Investment Guide Book*, Ministry of Planning and Investment, 18p.

INVESTMENT PROMOTION DEPARTMENT, 2015, *Lao PDR. The cost of doing business*, Vientiane, Ministry of Planning and Investment, Novembre 2015, 25p.

INVESTMENT PROMOTION DEPARTMENT, 2015, *One-Stop Service Guide Book,* Ministry of Planning and Investment, 115p.

KYOPHILAVONG P., 2008, *The Impact of Irrigation On Aquatic Wetland Resources – A Case Study of That Luang Marsh, Lao PDR,* Economy and Environment Program for Southeast Asia, octobre 2008, 48p.

SHANGHAI INSTITUTES FOR INTERNATIONAL STUDIES, 2016, *Assessment and Prospect of China-Laos Development Cooperation*, Shanghai, Septembre 2016, 84p.

TAN D., 2015, *Trends In Southeast Asia. Chinese Engagement In Laos: Past, Present, And Uncertain Future*, Singapour, Institute of Southeast Asian Studies, 32p.

Décrets officiels

LAO NATIONAL COMMITTEE FOR SPECIAL ECONOMIC ZONE, Lao People's Democratic Republic, Government's Office, « Decree On Special Economic Zone and Specific Economic Zone in the Lao PDR », No. 443/PM, Vientiane, 26 octobre 2010, http://www.lao-vita.com/upfiles/201543124054__NCSEZ443.pdf, consulté le 6 octobre 2017.

LAO NATIONAL COMMITTEE FOR SPECIAL ECONOMIC ZONE, Lao People's Democratic Republic, Government's Office, « Development Strategy for Special and Specific Economic Zone (SEZ) in the Lao PDR, 2011 - 2020 », No. 188/PM, Vientiane, 9 avril 2012.

LAW COMMITTEE OF THE NATIONAL ASSEMBLY OF THE LAO PDR, President of the National Assembly S. VIGNAKHET, « Land Law », No.04/NA, Vientiane, 21 octobre 2003.

NATIONAL ASSEMBLY, 2016, « 8th Five-year national socio-economic development plan (2016-2020) », Ministry of Planning and investment, Vientiane, juin 2016.

NATIONAL ASSEMBLY, President of the National Assembly of the Lao PDR, « Law on Investment promotion », No.02/NA, Vientiane, 08 juillet 2009.

NATIONAL ASSEMBLY, President of the National Assembly of the Lao PDR,« Law on Investment promotion », No.14/NA, Vientiane, 16 décembre 2016. http://www.investlaos.gov.la/images/IP_Law_2016_PDF/Investment_Promotion_Law_amended_2016_Unofficial_translated-English.pdf, consulté le 13 avril 2018.

NATIONAL ASSEMBLY, President of the National Assembly, « Law on urban plans », No.03/NA, Vientiane 3 avril 1999.

PARTY CENTRAL COMMITTEE, 2017, « Resolution of the Party's central committee on the enhancement of land management and development in new period », No. 026 /CC,Vientiane, 3 août 2017.

Rapports

ASIAN DEVELOPMENT BANK, 2008, « Lao People's Democratic Republic : Building Lao PDR's Capacity to Develop Special Economic Zones », ADB Technical Assistance Report, Project number : 42032-01, novembre 2008, https://www.adb.org/sites/default/files/project-document/64172/42032-lao-tar.pdf, consulté le 13 décembre 2017.

ASIAN DEVELOPMENT BANK, 2016, « The Role of Special Economic Zones in Improving Effectiveness of GMS Economic Corridors », Mandaluyong City, Philippines, novembre 2016, https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/214316/role-sez-gms.pdf, consulté le 15 décembre 2017.

ASIAN DEVELOPMENT BANK, 2017, « Lao People's Democratic Republic, 2017-2020, More Inclusive and Sustainable Economic Growth », Country Partnership Strategy, août 2017, https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/360121/cps-lao-2017-2020.pdf, consulté le 26 décembre 2017.

FAROLE T., AKINCI G., 2011, *Special Economic Zones : Progress, Emerging Challenges, and Future Directions*, Washington, The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank, 319p. http://documents.worldbank.org/curated/en/752011468203980987/pdf/638440PUB0Exto00Box0361527B0PUBLIC0.pdf, consulté le 3 décembre 2017.

RABE P., THONGBONH T., VONGSIHARATH V., 2007*, Study on Urban Land Managment and planning in Lao PDR,* Land Policy Study No. 10, Lao Land Titling Project II in Lao PDR, September 2007, 71p. http://lad.nafri.org.la/fulltext/1576-0.pdf consulté 21 février 2018.

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.

WORLD BANK, 2017, « Lao PDR Economic monitor – Lowering risks and reviving growth », décembre 2017, http://www.worldbank.org/en/country/lao/publication/lao-economic-monitor-december-2017-lowering-risks-and-reviving-growth, consulté le 9 février 2018.

WORLD BANK, 2018, « Doing business 2018 - Reforming to create job - Economy profile, Lao PDR », World Bank report, consulté le 9 février 2018, http://www.doingbusiness.org/~/media/WBG/DoingBusiness/Documents/Profiles/Country/LAO.pdf

Vidéos

LAOS PICTURES, 2013, « That Luang Lake Specific Economic Zone », 24 mai 2013, 13minutes, https://www.youtube.com/watch?v=6nbEv7-L6hQ, consulté le 20 septembre 2017.

S-NCSEZ LAO, 2013, « SEZ LAO (English version) », 6 novembre 2013, 7 minutes, https://www.youtube.com/watch?v=kKTcoBe1wkI, consulté le 9 janvier 2018.

SITOGRAPHIE SÉLECTIVE

Sites internet

Ministère des Affaires Étrangère, France Diplomatie, Laos, https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/laos/, consulté le 18 décembre 2017.

Ministère du Plan et de l'investissement, Département de la promotion et de l'investissement, http://www.investlaos.gov.la/ consulté le 5 novembre 2017.

Présentations « Powerpoints »

LAO NATIONAL COMMITTEE FOR SPECIAL ECONOMIC ZONE, Government's Office, Kheungkham Keonuchan, « Investment Opportunities in Special Economic Zones », Lao PDR, 11 février 2016, http://www.nationtv.tv/economy-seminar/resources/archive/1/kheungkham.pdf, consulté le 6 octobre 2017.

LAO NATIONAL COMMITTEE FOR SPECIAL ECONOMIC ZONE, Prime Minister's Office, Lao PDR, Bouatha Khatthiya, « Special economic zones development and management in Lao PDR », janvier 2011, http://rightslinklao.org/wp-content/uploads/downloads/2015/04/SEZ_presentation.pdf, consulté le 6 octobre 2017.

LAO LAW CONSULTATION GROUP, « Special economic zones in Laos », https://www.amchamthailand.com/asp/view_doc.asp?DocCID=3120, consulté le 10 octobre 2017.

SEZ PROMOTION AND MANAGEMENT OFFICE, 2017, « Overview of Development and Management of Special Economic Zones in Lao PDR », Ministry of Planing and investment.

Articles de presse en ligne

ASIA NEWS NETWORK, « Buyers get keys, access to condo apartments at That Luang Lake SEZ », 20 juillet 2017, http://annx.asianews.network/content/buyers-get-keys-access-condo-apartments-luang-lake-sez-51088, consulté le 19 janvier 2018.

BANGKOK POST, « US sanctions Laos-based 'criminal organisation' », 31 janvier 2018, https://www.bangkokpost.com/news/world/1404590/us-sanctions-laos-based-criminal-organisation, consulté le 28 mai 2018.

FOLIO F., 2017, «Dynamisme et réorientation territoriale au Mozambique : un PMA en sortie ? », *Géoconfluences*, 4 janvier 2017, http://geoconfluences.ens-lyon.fr/informations-scientifiques/dossiers-regionaux/afrique-dynamiques-regionales/articles-scientifiques/mozambique-pma-en-sortie, consulté le 18 décembre 2017.

GERRARD P., 2010, « Wastewater Treatment trought Effective Wetland Restoration of That Luang Marsh », WWF Greater Mekong, 16 juin 2010, http://wwf.panda.org/who_we_are/wwf_offices/laos/projects.cfm?uProjectID=LA0047, consulté le 10 octobre 2017.

GERRARD P., 2010, « Wetlands reduce damages to infrastructure, Lao PDR. That Luang Marsh : An urban wetland in Vientiane», case study for *The Economics of Ecosystems and Biodiversity*, octobre 2010, https://www.cbd.int/financial/values/lao-valuewetland.pdf, consulté le 10 octobre 2017.

HUTT D., 2018, « Is Laos really launching a new corruption crackdown ? », *The Diplomat,* 16 mai 2018, https://thediplomat.com/2018/05/is-laos-really-launching-a-new-corruption-crackdown/, consulté le 28 mai 2018.

J&C SERVICES, « Chinese Investor Commences Condo Construction at That Luang Marsh », 22 janvier 2014, http://jclao.com/chinese-investor-commences-condo-construction-luang-marsh/, consulté le 16 octobre 2017.

LAO EMBASSY, « That Luang marsh to become Vientiane's showpiece », 3 janvier 2012, http://www.laoembassy.com/That%20Luang%20marsh%20to%20become%20Vientiane

%20showpiece.pdf, consulté le 3 novembre 2017.

LAO NEWS AGENCY, « Local merchants to move to newly-built That Luang market », 20 juin 2016, http://kpl.gov.la/en/detail.aspx?id=15100, consulté le 29 octobre 2017.

LAO NEWS AGENCY, « That Luang marsh specific economic zone started constructing », 23 mars 2015, http://kpl.gov.la/en/detail.aspx?id=2370, consulté le 29 octobre 2017.

LAO NEWS AGENCY, « That Luang's First Ever Boat Racing Festival to Be Held Next Week », 12 octobre 2017, http://kpl.gov.la/En/Detail.aspx?id=28739, consulté le 21 octobre 2017.

LE MONDE, « Sombath Somphone, le disparu de Vientiane », 31 octobre 2013, https://www.lemonde.fr/a-la-une/article/2013/10/31/sombath-somphone-le-disparu-de-vientiane_3506466_3208.html, consulté le 29 mai 2018.

MOTTET E., 2017, « Laos : quel bilan pour les reformes de Thongloun ? », *Asialyst*, 6 juin 2017 https://asialyst.com/fr/2017/06/06/laos-quel-bilan-pour-reformes-thongloun/, consulté le 13 décembre 2017.

MOTTET E., 2017, « Laos : les trois défis du Premier ministre Thongloun », *Asialyst*, 14 juin 2017, https://asialyst.com/fr/2017/06/14/laos-trois-defis-premier-ministre-thongloun/, consulté le 13 décembre 2017.

MOTTET E., 2017, « Le Laos devient un pôle géostratégique majeur des "Nouvelles Routes de la Soie" », *Asialyst*, 11 décembre 2017, https://asialyst.com/fr/2017/12/11/laos-devient-pole-geostrategique-majeur-nouvelles-routes-soie/, consulté le 13 décembre 2017.

RADIO FREE ASIA, « Laos Unveils Chinatown Market in Bokeo Economic Zone », 15 août 2013, https://www.rfa.org/english/news/laos/sez-08152013175604.html, consulté le 28 mai 2018.

RADIO FREE AISA , « Vientiane Authorities Say That Luang Area Belongs to Investors », 1 août 2013, http://www.rfa.org/english/news/laos/concessions-08012013161959.html, consulté le 21 octobre 2017.

RADIO FREE ASIA, « That Luang Marsh Residents Refuse to Move », 22 février 2013, http://www.rfa.org/english/news/laos/that-luang-02222013173942.html, consulté le 22 octobre 2017.

RADIO FREE ASIA, «The Mystery of Sombath Somphone Still Resonates in Laos », 15 décembre 2016, https://www.rfa.org/english/news/laos/the-mystery-of-sombath-somphone-12152016150414.html, consulté le 29 mai 2018.

RENTS BUY, « Officials review special economic zone policies », 7 mai 2014, http://www.rentsbuy.com/project/economic-zone/that-luang-marsh-project/506-officials-review-special-economic-zone-policies.html, consulté le 29 octobre 2017.

RENTS BUY, « Chinese investors consider doing business at That Luang SEZ », 25 mars 2014, http://www.rentsbuy.com/project/economic-zone/that-luang-marsh-project/498-chinese-

investors-consider-doing-business-at-that-luang-sez.html, consulté le 29 octobre 2017.

RENTS BUY, « Over US$100m spent on That Luang Marsh project, Vientiane », 22 janvier 2015, http://www.rentsbuy.com/project/economic-zone/that-luang-marsh-project/520-over-us-100m-spent-on-that-luang-marsh-project-vientiane.html, consulté le 29 octobre 2017.

RENTS BUY, « That Luang Condo on sales », 20 juillet 2015, http://www.rentsbuy.com/project/economic-zone/that-luang-marsh-project/533-thatluang-condo-on-sales.html, consulté le 29 octobre 2017.

RENTS BUY, « Laos makes strides in SEZ development but challenges remain », 5 octobre 2016, http://www.rentsbuy.com/en/project-news/economic-zone/economic-zone-overview/43-laos-makes-strides-in-sez-development-but-challenges-remain, consulté le 3 janvier 2018.

THE LAOTIAN TIMES, « NA President Urges Better Economic Zone Management », 14 octobre 2016, https://laotiantimes.com/2016/10/14/na-president-urges-better-economic-zone-management/, consulté le 16 octobre 2017.

THE LAOTIAN TIMES, « That Luang Lake Walking Street: Vientiane's Newest Night Market », 16 janvier 2017, https://laotiantimes.com/2017/01/16/that-luang-lake-walking-street/, consulté le 21 octobre 2017.

VIENTIANE TIMES, « Authorities fail to collect sufficient SEZ revenue », 6 octobre 2017, http://www.vientianetimes.org.la/FreeContent/FreeConten_Authorities_233.html, consulté le 16 octobre 2017.

VIENTIANE TIMES, « Govt hopes SEZs will generate 4,150 jobs next year », 19 septembre 2017, www.vientianetimes.org.la/FreeContent/FreeConten_Govt_219.htm, consulté le 16 octobre 2017.

VIENTIANE TIMES, « Over US$180 million invested at That Luang Marsh project », août 2015, http://www.vientianetimes.org.la/fre...nten_Over.html, consulté le 21 octobre 2017.

WORK LIVE LAOS, « Chinese Investor To Build Condos at That Luang Marsh », 23 janvier 2014, https://worklivelaos.com/chinese-investor-to-build-condos-at-that-luang-marsh/, consulté le 16 octobre 2017.

WORK LIVE LAOS, « Ground Broken on That Luang Marsh Development, New Road Under Way », 28 décembre 2012, https://worklivelaos.com/ground-broken-on-that-luang-marsh-development-new-road-under-way/, consulté le 22 octobre 2017.

WWF, « Support to That Luang Marsh », News and Stories, WWF Global website, 19 décembre 2006, http://wwf.panda.org/wwf_news/?90640/Support-to-That-Luang-Marsh, consulté le 10 octobre 2017.

XINHUA, « Lao gov't adopts work plans to enhance ties with China », 08 décembre 2017, http://news.xinhuanet.com/english/2017-12/08/c_136811591.htm, consulté le 15 décembre 2017.

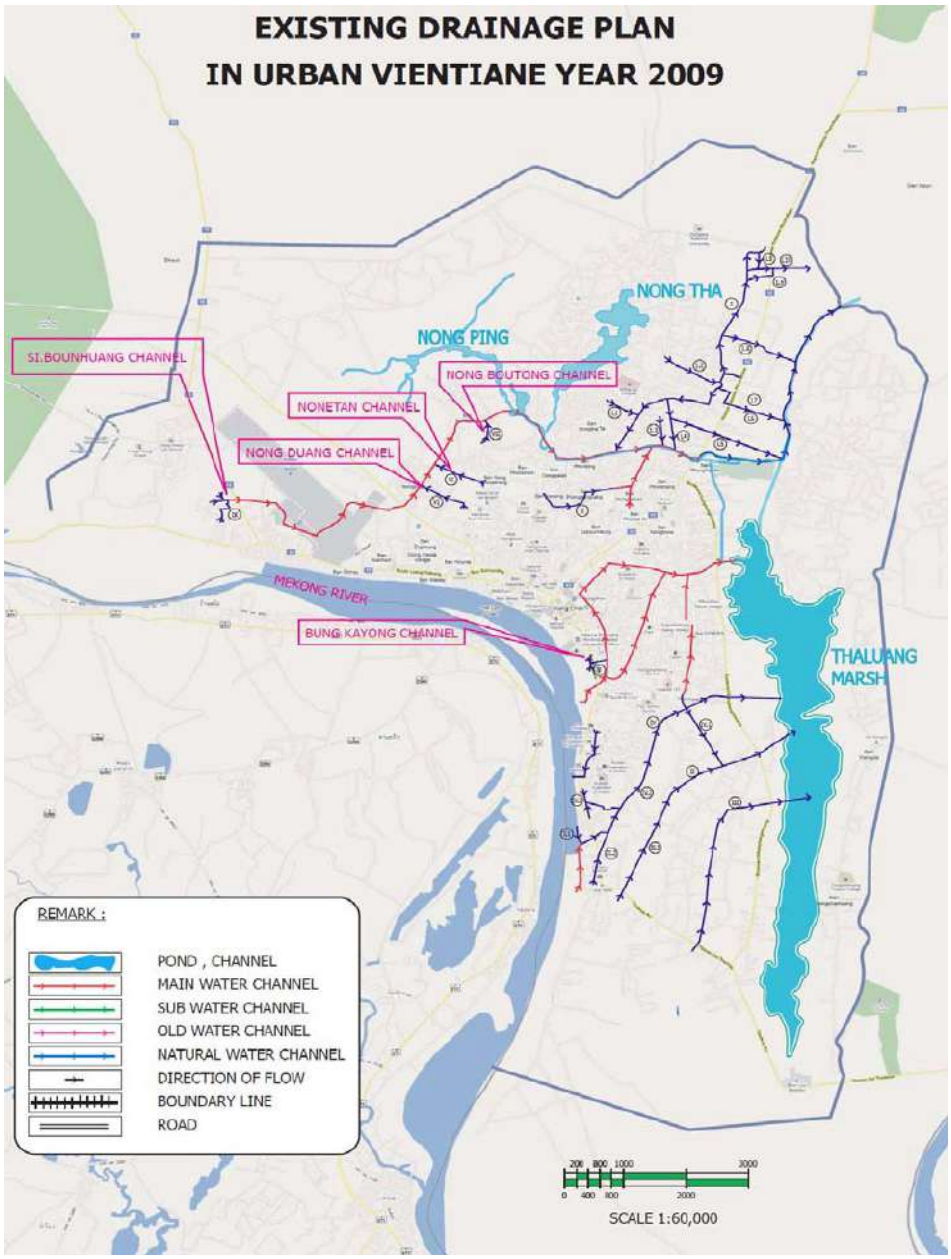
ANNEXES

Annexe 1 : Tableau récapitulatif des zones économiques spéciales.

No	SEZs	Location	Establishment	Estimated investments (USD)	Land Areas (ha)
1	Savan-Seno SEZ	Savannaket	2002	74,000,000	1,012
2	Golden Triangle	Bokeo	2007 (Upgrade 2014)	1,000,000,000	3,000
3	Boten SEZ	Luangnamtha	2003 (Upgrade 2012)	500,000,000	1,640
4	VITA Park	Vientiane	2009 (Upgrade 2010)	43,000,000	110
5	Saysettha SEZ	Vientiane	2010 (Upgrade 2011)	128,000,000	1,000
6	Phoukhyo SEZ	Khammuan	2011	708,000,000	4,850
7	That Luang SEZ	Vientiane	2011	1,600,000,000	365
8	Long Thanh SEZ	Vientiane	2008 (Upgrade 2012)	1,000,000,000	560
9	Dongphosy SEZ	Vientiane	2009 (Upgrade 2012)	50,000,000	54
10	Thakhek SEZ	Khammuan	2012	80,000,000	1,035
11	Champasak SEZ	Champasak	2015	162,500,000	995
12	Dongphosy 2 SEZ	Vientiane	2015	100,000,000	28
13	Luang Prabang SEZ	Luang Prabang	2016	1,200,000,000	4,850
		Total		**6,645,500,000**	**19,499**

Source : Lao National Committee For Special Economic Zone, Government's Office, Kheungkham Keonuchan, « Investment Opportunities in Special Economic Zones », Lao PDR, 11 février 2016, http://www.nationtv.tv/economyseminar/resources/archive/1/kheungkham.pdf, consulté le 6 octobre 2017.(S-NCSEZ, 2016)

Annexe 2 : Carte du système existant de drainage en zone urbaine de Vientiane.



Source: VUDAA, dans plan directeur de la JICA, (Lao PDR, MPWT, JICA, 2011)

Annexe 3 : Tableau des entretiens réalisés

Date	Institution	Poste occupé	Sujets abordés
Institutions laotiennes			
16/01/18	Ministère des travaux publics et des transports	Département d'habitat et d'urbanisme	- structure urbaine - impacts des ZES - ZES du That Luang
29/01/18	Ministère des travaux publics et des transports	Adjoint au ministre	- projet de recherche - ZES du That Luang - marché immobilier - cadre légal foncier
22/02/18	Ministère du plan et de l'investissement Bureau de promotion et de gestion de ZES	Division des affaires internationales	- ZES à l'échelle nationale - ZES du That Luang - aménagement prévu - difficultés et progrès des ZES - acteurs en charge
27/02/18	Institut des travaux publics et des transports	Directeur adjoint	- plan d'urbanisme - ZES du That Luang - intégration urbaine - réglementations urbaines
28/02/18	Ministère du plan et de l'investissement Bureau de promotion et de gestion de ZES	Division de coopération internationale	- ZES à l'échelle nationale - Savan Seno et VITA Park - historique de la gestion des ZES - structure et organisation des ZES - difficultés rencontrées
20/03/18	Ministère de l'industrie et du commerce	Présidente du comité de VITA Park	- présentation de VITA Park - données chiffrées - phase d'aménagement
22/03/18	Ministère du plan et de l'investissement	Secrétariat permanent du ministre	- ZES à échelle nationale - stratégie officielle des ZES - conditions d'investissement - ZES du That Luang
Bailleurs de fonds internationaux			
01/02/18	Agence de coopération allemande GIZ	Projet RELATED	- intégration régionale - situation économique du Laos - concept de ZES au Laos - potentiels et limites des ZES
09/02/18	Agence de coopération allemande GIZ	Projet de gestion foncière	- concessions foncières - droit d'usage des sols - compensations - impacts environnementaux et sociaux des concessions
12/02/18	Banque mondiale	Économistes	- Investissement étrangers - ZES à Vientiane - Concessions foncières
28/02/18	Agence française de développement	Projet urbain	- gestion urbaine - projet de développement urbain - investissements chinois
14/03/18	Agence suisse de développement et de coopération	Programme pour la région du Mékong	- concession foncière - projets d'aménagement à Vientiane - investissements chinois - transformation de la ville
19/03/18	Agence japonaise de coopération internationale	Conseillers dans la formulation de projet	- plan directeur - gouvernance urbaine - ZES à Vientiane
Organisations non gouvernementales			
13/02/18	Mekong region land governance	Responsable d'équipe adjoint	- concessions foncières - expropriations et compensations - impacts des investissements étrangers
16/03/18	Village focus international	Programme "Land and livelihood" et	- impacts des investissements

		"Private sector engagement"	étrangers - expropriation, compensations - gestion foncière - réglementations et application des lois foncières
Représentations diplomatiques et économiques étrangères			
22/02/18	Ambassade de France au Laos	Service économique	- investissements étrangers - situation économique du Laos - conditions d'investissements et d'affaire - investissements chinois
27/02/18	Chambre européenne de commerce et d'industrie au Laos	Division du développement des affaires	- investissements étrangers - intégration régionale - potentiels et limites économiques du Laos - investissements chinois
Chercheurs et Institut de recherche			
22/02/18	Centre pour le développement et l'environnement	Chercheurs	- concessions foncières - compensations - ressources et contacts
27/02/18	Université nationale du Laos	Doctorant à la faculté des sciences sociales, département de géographie économique et sociale	- point de vue sur situation actuelle des IDE à Vientiane - projet de recherche en cours
22/03/18	Université américaine	Doctorante au département de géographie	- projet de recherche en cours - investissements chinois - ZES du That Luang - circulation du capital en ASE
Compagnies privées			
30/01/18	Aurion Legal	Juriste	- intégration régionale - cadre légal des investissements - marché immobilier - opacité ZES
15/03/18	Sayfon Logistics, membre ECCIL	Directeur général	- conditions d'affaires - exceptions aux réglementations - utilité limitée des ZES

Annexe 4 : Exemple de questionnaire au ministère du Plan et de l'investissement

- What are the strategies for promoting investments in Laos ?

- At which step is the establishment of a One Stop Service for investments ?

- Five of the ten SEZs are located in Vientiane. Is Vientiane a priority in development because of its status of capital ? Do Vientiane offers better opportunities for investors compare to other province and if so why ?

- Do you have datas about investments in each province and major cities of Laos since 2010 ?

- In the frame of the Greater Mekong Sub-Region economic cooperation program, the ADB is promoting SEZ development in Laos. SEZs are presented as models for the rest of the country, as « growth nodes and incubators of good practice. ». How can SEZ promote investment models for the rest of the country ?

- On your website, we can read that there are 10 SEZs in Laos. How many special and specific economic zones are in project in Laos ?

- What are the advantages for investors of the status of SEZ ? In the case of the development of an industrial park or for the development of new cities ?

- The That Luang Lake SEZ is planned as a new urban center and a touristic, cultural and financial zone. Is it the new model for SEZ development in Laos ?

- What are the legal documents framing SEZs development ? (laws, decrees...)

Annexe 5 : Grille d'entretien avec un représentant du projet RELATED de l'agence de coopération allemande GIZ.

General presentation	Could you give a general presentation of the GIZ company and a general view of the RELATED project ? This project started in 2014 and the global purpose is to help with the integration in the AEC.What are the main archievements of the project in terms of improvement of the regulatory framework of trade and investment in Lao PDR ?
Partnership/ Actors	You collaborate with many entities, in the public and private sector, at a national, and international level. Who are your main partners in this project and how do you work together ? You work in partnership with MPI. In practice, how does this technical support materialized, how do you help them ? Do you have any kind of interactions with foreign investors, and if so, in which sectors mainly ? You have interactions with all types of actors. Do you play a role in improving interactions between all of them ?
Regional integration	The regional integration of Laos implies new opportunites, new customers, new markets. What are the consequences of this regional integration on Lao PDR economy ? About the competitivness of lao firms, how those laotian firms can face the weight of foreign invesots and compete in this new market ? What are the risks for foreign investors in Laos and how could they be minimized ?
Transparency	One of the legal advisor of the company Arion Legal said that in Laos there is a lack of information and transparency surrounding the AEC implementation and that to improve the Lao investment environment, a first step would be to tackle bureaucracy and obstacles in the registration and licensing processes. In your opinion what are the capacities of Lao PDR to improve transparency, bureaucracy and to facilitate investments ?
Legal framework	About the ASEAN Comprehensive Investment framework project. The purpose of this project is to improve investment conditions, to assit lao authorities to translate ASEAN regulations into national legislation. What are the new conditions for investment and trade in AEC and how does it apply in Lao PDR ? About the law of investment promotion in Lao PDR, articles are very general, propostions are not very resrictive. What are its impacts on investments regulation ?
SEZ	SEZs are an opportunitiy to attract more foreign investments in manufacturing, in service sector, in tourism sector. There are a lot of advantages, tax advantages for example. How do you think can SEZ help in investment attractivity in Laos ? Sometimes, in SEZ, we don't find manufacturing or industry, but only tourism facilities or real estate projects. In these cases, how can it benefit the national economy or local population ?
SEZ framework	What are the advice you gave in the strategy for SEZ until 2030 ? Do you know the national administration named the NCSEZ and its fonction ?
Contact	Do you have recommandation of people or intitutions I could meet to get help on the subject ?

TABLE DES ANNEXES

Annexe 1 : Tableau récapitulatif des zones économiques spéciales. 122

Annexe 2 : Carte du système existant de drainage en zone urbaine de Vientiane. 123

Annexe 3 : Tableau des entretiens réalisés 124

Annexe 4 : Exemple de questionnaire au ministère du Plan et de l'investissement.....126

Annexe 5 : Grille d'entretien avec un représentant du projet RELATED de l'agence de coopération allemande GIZ.....127

TABLE DES FIGURES

Figure 1 : Document d'immigration reçu à la douane de l'aéroport de Wattay de Vientiane....23

Figure 2 : Carte des zones économiques spéciales en RDP Lao.....24

Figure 3 : Carte des zones économiques spéciales de la région du Grand Mékong, connectées par les corridors économiques de développement.....29

Figure 4 : Frise chronologique des documents légaux liés aux ZES, d'après les entretiens réalisés et des présentations officielles. 42

Figure 5 : Organigramme interprétatif de la prise de décision et de la gestion des ZES à partir des entretiens réalisés et de présentations officielles 48

Figure 6 : Croquis de synthèse des zones économiques spéciales implantées dans la Capitale de Vientiane 51

Figure 7 : La zone économique spéciale de VITA Park, un modèle de réussite pour les ZES à Vientiane ?.....53

Figure 8 : Chantier actif de l'entreprise Yunnan Construction Engineering Group (gauche, centre) face à des terrains en friche (droite). 57

Figure 9 : La ZES de Long Thanh, une enclave territoriale vietnamienne ? 59

Figure 10 : Images satellites montrant l'évolution dans l'usage des sols entre janvier 2010 (gauche) et décembre 2017 (droite). 61

Figure 11: Le projet Latsavong plaza, un chantier à l'arrêt.....66

Figure 12 : Carte des concessions et prêts fonciers au Laos selon un recensement du CDE....70

Figure 13: Schéma d'aménagement simplifié de la ZES du That Luang, d'après une vidéo de présentation du projet.....78

Figure 14 : Modélisation du projet d'aménagement de la ZES du That Luang 82

Figure 15 : Extrait de la vidéo de présentation du projet d'aménagement, utopique. L'architecture « moderne », de tour de bureaux (gauche) est opposée à une architecture laotienne, dite « traditionnelle » (droite). 83

Figure 16 : Des espaces publics représentés comme ouverts et dynamiques (gauche) et des offres commerciales et de loisirs variées.....83

Figure 17 : Une mise en scène de la nature (gauche), artificialisée en terrain de golf (droite) 84

Figure 18 : Croquis d'aménagement de la ZES du That Luang 89

Figure 19 : Une mise en scène soignée de l'entrée dans la ZES du That Luang : des piliers dorés, des rangées d'arbres plantés et des statues d'éléphants, un des symboles du Laos. 90

Figure 20 : Photographies de la ZES du That Luang. Condominiums de 18 étages (gauche) face à la zone humide encore non aménagée (droite).....91

Figure 21 : Panneau d'interdiction situé dans la ZES du That Luang, révélateur de l'occupation informelle de l'espace.....92

Figure 22 : Photographies de la ZES du That Luang. Allée piétonne autour du lac artificiel, faiblement aménagée (gauche). Marché de nuit de taille réduite, attirant peu de monde (droite) 93

Figure 23 : Entrée surveillée du parc immobilier de la ZES, largement inoccupé (gauche). Derrière les condominiums construits, un espace de chantier à l'arrêt (droite).....94

Figure 24 : Plan de la conception intérieure d'un des appartements vendus, ici de 112,28 m2 (gauche), pièce centrale de cet appartement (centre), vue depuis le balcon de l'appartement au 15e étage (droite). 95

Figure 25 : Certificat de propriété d'un des appartements de la ZES du That Luang, titre provisoire d'occupation (gauche). « Cérémonie » de remise des certificats de propriété par un membre du SEZO, à droite de la photographie (droite). 97

Figure 26 : Images satellites montrant l'évolution de l'usage des sols entre mars 2012 et décembre 2017 100

TABLE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Données générales sur les zones économiques spéciales en 2017 32

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS 3
LISTE DES SIGLES.....4
SOMMAIRE 5
INTRODUCTION.....6
Sujet et problématique.....8
État de l'art.....10
Méthodologie.....17

PARTIE 1 : Les zones économiques spéciales en RDP Lao, des espaces d'exception sous contrôle.....23

Chapitre 1 : Les ZES, une stratégie officielle de promotion des investissements directs étrangers dans un contexte régional concurrentiel 25
1.1. Un discours officiel rassurant 25
1.2. Les ZES, un outil d'intégration dans les chaînes de valeurs régionales ?.....28

Chapitre 2 : Les conditions d'implantation des ZES : entre contraintes techniques et politiques 31
2.1. Des résultats économiques problématiques.....32
2.2. Les facteurs multiples d'un développement limité 34
2.3. Les zones économiques spéciales touristiques et urbaines, un modèle controversé ….....36

Chapitre 3 : Un cadre institutionnel et juridique incomplet et inappliqué 39
3.1. Un cadre juridique en construction, peu contraignant dans la création des ZES.….39
3.2. Des prises de décision au cas par cas 43

PARTIE 2 : Les zones économiques spéciales à Vientiane, des arrangements politico-économiques opaques sous couvert d'une promesse de modernité urbaine et industrielle 50

Chapitre 1 : Une occupation foncière conséquente pour des résultats variables.....50
1.1. VITA Park et Saysettha Development zone, deux ZES industrielles au développement insuffisant 52
1.2. Les ZES de Long Thanh et Dongphosy: l'aménagement d'enclaves étrangères ?…58

Chapitre 2 : Des aménagements révélateurs d'une gestion urbaine problématique.....62
2.1. Des outils de planification inefficaces dans la gestion des ZES 62
2.2. Un manque d'application des règlements : entre cohérence urbaine et opportunités financières.....63
2.3. La multiplication des projets sur financements étrangers : motivations et réalisations ambiguës.....65

Chapitre 3 : Les effets socio-spatiaux des investissements directs étrangers à Vientiane…68
3.1. Le système des concessions foncières : une stratégie nationale contradictoire.....68
3.2. Les impacts sociaux et environnementaux des concessions foncières 70

PARTIE 3 : La zone économique spéciale du That Luang, un projet controversé.....75

Chapitre 1 : Un projet médiatisé et controversé.....75
1.1. L'aménagement de la ZES du That Luang, le résultat d'une lourde contrepartie foncière ?.....75
1.2. Un affichage médiatique contradictoire.....79
1.3. L'encadrement opaque d'un projet qui mobilise des acteurs de niveaux variés.....85

Chapitre 2 : Le bilan mitigé d'un projet d'aménagement à l'arrêt.....88
2.1. Le développement ralenti d'infrastructures en décalage avec le contexte local.....88
2.2. Un manque d'attractivité et de fréquentation des aménagements.....92

Chapitre 3 : Un éléphant blanc dissimulant des pratiques de corruption ?.....98
1.2. Un projet controversé aux conséquences néfastes.....98
2.2. Un investissement démesuré et suspect.....101
3.3. Scénarios d'aménagement.....103

CONCLUSION.....106

BIBLIOGRAPHIE.....111

SITOGRAPHIE SÉLECTIVE.....118

ANNEXES.....122
TABLE DES ANNEXES.....128
TABLE DES FIGURES.....128
TABLE DES TABLEAUX.....129
TABLE DES MATIÈRES 130

RÉSUMÉ

L'implantation des ZES au Laos pose des enjeux économique et politique, de gouvernance foncière et urbaine, à plusieurs échelles. Le modèle des ZES figure dans la stratégie nationale de développement socio-économique du Parti mais se met lentement en place et rencontre de nombreuses difficultés. Le concept de ZES fait l'objet d'une interprétation particulière car il ne s'en tient pas au modèle classique d'une zone franche industrielle. Certaines ZES prévoient l'aménagement de nouveaux quartiers urbains et touristiques, qui sont des projets d'aménagement controversés, difficilement justifiable auprès de la population. L'étude de la ZES du That Luang, implantée à Vientiane, est révélatrice des logiques sous-jacentes motivant l'implantation de ZES en contexte urbain. Des arrangements particuliers sont passés entre de hauts dirigeants politiques et des promoteurs étrangers, selon des termes opaques et inaccessibles. Les opportunités financières générées par l'implantation de ZES serait à l'origine d'une concurrence entre les différentes sphères du pouvoir.

MOTS CLÉS

Zone économique spéciale, aménagement du territoire, gouvernance, développement économique, foncier, Vientiane, Laos, Asie du Sud-Est

ABSTRACT

The establishment of SEZ in Laos sets economic and political issues of land and urban governance, at a multiscalar level. The model of SEZ features in the national socio-economic development plan of the Party, but its establishment is slow and faces many difficulties. The concept of SEZ has a peculiar interpretation, because they are not only used as industrial and trade parc, as the usual model would be. Some of the SEZ are planned as new town and touristic areas, which are controversial projects, hard to accept for the population. The study of the That Luang SEZ in Vientiane reveals underlying motivations for the establishment of SEZ in urban areas. Specific contracts are signed between hight government representative and foreign developers, according to opac and unattainable conditions. The implantation of SEZ creates financial opportunities that induce competition between the diferent ranges of power.

KEY WORDS

Special economic zone, territorial planning, governance, economic development, land, Vientiane, Laos, South-East Asia