OpenEdition Journals

SEARCH Tout OpenEdition

Moussons

Recherche en sciences humaines sur l'Asie du Sud-Est

99 | 1999
Recherche en sciences humaines sur l'Asie du Sud-Est
Articles

Pouvoir et minorités ethniques au Laos. De la reconnaissance constitutionnelle à la participation effective à l'exercice du pouvoir

Power and Ethnic Minorities in Laos. From Constitutional Recognition to Actual Participation in Exercizing Power

Guy Drouot

p. 53-74
https://doi.org/10.4000/moussons.9104

Résumés

Français English
Pays fortement contrasté et enclavé, le Laos abrite entre quarante et soixante ethnies, dont le groupe majoritaire, les Thaï Lao (Lao Loum), qui a toujours détenu le pouvoir. La Constitution de 1991 consacre, pour la première fois, le caractère pluriethnique de l'État et la notion de peuple pluriethnique. Elle accorde un vrai statut juridique aux minorités, leur reconnaissant en particulier le droit à la différence culturelle. Malgré l'absence de toute institution où les minorités seraient représentées en tant que telles, l'analyse lexicale de la loi fondamentale atteste de l'attention portée par le constituant à ce problème. Mais entre les intentions du constituant et la réalité politique, qu'en est-il ? Si la représentation des minorités dans l'appareil d'État est relativement bien assurée (Parti, Gouvernement, Assemblée, etc.) et si leur intégration dans le processus de décision politique est réellement amorcée, des progrès peuvent certainement encore être accomplis dans ce sens.

An enclaved and strongly contrasted country, Laos is home to some forty to sixty ethnic groups, of which the most numerous, the Thai Lao (Lao Loum), has always held power. The 1991 Constitution for the first time acknowledged the multiethnic character of the State and the concept of a multiethnic people. It granted the minorities a true legal status with, in particular, a right to cultural difference. Although no institution exists where minorities are represented as such, a lexical analysis of the basic law bears witness to the attention paid by the Legislature to this question. But is political reality consistent with the Legislature's intentions? The minorities' representation in the State's machinery is relatively warranted

(Party, government, Parliament, etc.) and their integration into the political decision-making process has actually begun, nevertheless, still more can certainly be achieved in this direction.

Texte intégral

1 Le caractère pluriethnique de la population pose, au Laos comme dans nombre de pays d'Asie du sud-est, la question de la participation des minorités à l'exercice du pouvoir ou, à tout le moins, celle de leur présence dans les rouages du processus de décision. A la veille de célébrer son demi-siècle d'existence, la République démocratique populaire lao (RDPL) doit garantir les droits politiques des nombreuses minorités qu'abrite son territoire, tout en garantissant l'unité nationale du pays. Si le régime mis en place après la révolution, en 1975, a inscrit cette priorité dans sa politique intérieure, il n'en a pas toujours été ainsi dans le passé. Les obstacles rencontrés dans la mise en œuvre de cette politique trouvent dans une large mesure leur explication dans une histoire marquée davantage par l'exercice de forces centrifuges que par les tendances à l'unité. Le Laos a été très justement défini comme un « espace carrefour », à la fois « terre de transition », « croisée des chemins » et surtout « carrefour de peuplement » (Taillard 1989 : 15 *et sqq*.). Tout, dans ses traits physiques et humains, ramène à cette réalité. Le pays doit largement cela à l'histoire de son peuplement et à sa situation géographique. li suffit de lire une carte de la région (Figure 1) pour comprendre la géopolitique du Laos. Territoire enclavé et sans débouché maritime, il est tributaire de ses voisins immédiats pour les voies de communication et les échanges. D'où cette vocation de carrefour du peuplement, mais aussi cet intérêt géostratégique qui a fait du territoire un enjeu de luttes et de conquêtes, non seulement pour ses voisins immédiats, mais également pour les grandes puissances.

2 L'objet de cet article est de confronter les réalités politiques aux dispositions constitutionnelles au demeurant très favorables aux minorités ethniques. Pour ce faire, il convient préalablement de préciser le contenu que revêtent, dans la Constitution lao du 15 août 1991, des notions telles que « ethnie », « minorité », « nation » et « État ».

3 Dans le vocabulaire politique occidental contemporain, le terme d'ethnie est rarement employé seul. On le retrouve fréquemment associé à celui de minorité, celle-ci étant généralement définie comme un groupe humain « marginalisé » et en position d'infériorité par rapport à un autre groupe (Giblin-Delvallet 1993 : 1033 ; George 1984 : *passim).* Le terme de minorité est également associé - c'est le cas en Europe - à l'adjectif « nationale », qualificatif plus valorisant pour certains que celui d'« ethnique ». Ce n'est pas le cas au Laos, où la Constitution associe fréquemment « ethnie » à « minorité » et fait référence à la notion de pluriethnicité. La « minorité ethnique » peut se définir à partir d'un faisceau de critères interdépendants. Le critère de *l'infériorité,* d'abord : infériorité numérique sauf sur la portion de territoire que la minorité revendique comme étant la sienne, infériorité juridique, infériorité sociologique (George 1984. : 5). Le critère de la *marginalisation* : marginalisation politique, sociale, économique et culturelle, la minorité ethnique conservant, au sein de l'État, ses caractéristiques culturelles, linguistiques, religieuses (au Laos, cette marginalisation trouve sa source dans l'enclavement des ethnies dans les régions montagneuses difficilement accessibles). Mais cet enclavement a pu, en revanche, contribuer à préserver leurs particularismes culturels. Le critère de *l'oppression,* enfin : les minorités sont plus ou moins consciemment opprimées par la majorité (Giblin-Delvallet 1993 : 1034).

4 S'agissant de la nation, deux grandes conceptions s'opposent : pour les uns, il doit y avoir forcément correspondance entre l'État et la nation (État-nation). Cette conception est devenue « l'idée-force de la géopolitique » (Lacoste 1993 : 1085), dans la mesure où les rivalités n'opposent plus des blocs géopolitiques mais des États-nations. Elle s'est imposée en France depuis que le juge constitutionnel a refusé de consacrer l'existence de « peuples » distincts du peuple français[1]. Pour les autres, l'idée de nation ne s'oppose pas à ce que des communautés différentes coexistent au sein du même État. On serait tenté de penser que c'est la conception en vigueur au Laos, car du point de vue géopolitique ce pays ne présente pas les critères de l'État-nation, c'est-à-dire, « un type d'État dont la majeure partie de la population relève d'une seule et même nation » (Lacoste 1993 : 594). Le système politique lao tente une synthèse entre les deux conceptions.

5 L’État, dans l’acception juridique du terme, est « le résultat progressif du processus d’institutionnalisation du pouvoir » (Jacqué 1994 : 3). Cette institutionnalisation se traduit juridiquement à travers la notion de personne morale de droit public. « L’État, c’est tout d’abord le pouvoir institutionnalisé puis, par extension, c’est l’institution elle-même dans laquelle réside le pouvoir » (Burdeau 1970 : 71). Le système politique lao adhère à la conception marxiste de l’État tout en l’adaptant aux particularismes locaux, en affirmant que la RDPL est « un État de démocratie populaire où tout le pouvoir est au peuple et est exercé par le peuple, et pour les intérêts du peuple *pluriethnique*… » (Constitution de 1991, art. 2 ; mes italiques). On remarque que cette définition intègre à la fois les notions de peuple et d’ethnie, comme le font d’autres articles constitutionnels.

6 Dans le contexte lao, l’association des notions d’État et de nation rend-elle forcément la seconde incompatible avec celle d’ethnie ? Tout au plus la Constitution affirme-t-elle que le Laos est un « État du peuple pluriethnique ». La terminologie employée par le constituant se réfère en effet fréquemment à cette notion de « peuple pluriethnique ». Par ailleurs, la lecture de la Constitution ne permet pas d’apporter une réponse univoque à la question posée, dans la mesure où les notions y sont employées avec une certaine confusion, au moins pour un juriste européen : ainsi, l’article premier dispose-t-il que la RDPL est « un pays unitaire et indivisible de toutes les ethnies ».

7 Après avoir analysé le concept constitutionnel de pluriethnicité du peuple lao et le statut que la Constitution octroie aux minorités, il conviendra d’évaluer la place occupée par les individus appartenant aux minorités ethniques dans l’appareil de l’État.

Le peuple lao pluriethnique et le statut constitutionnel des minorités

8 Le cas du Laos illustre parfaitement la réflexion d’Yves Lacoste à propos des minorités géopolitiques : « les cas où la population d’un État relève effectivement dans sa quasi-totalité d’une seule et même nation sont de plus en plus exceptionnels. Dans la plupart des pays en effet, des minorités géopolitiques dont l’existence était niée ou ignorée il y a encore quelques décennies se manifestent de plus en plus grâce aux progrès de la liberté d’expression, d’abord sur le plan culturel, puis par des revendications d’autonomie politique » (Lacoste 1993 : 595).

9 Le peuplement du Laos s’est forgé par vagues successives, formées de populations venues de Chine méridionale. Les mouvements migratoires au Laos ne peuvent être dissociés de ceux qui ont affecté l’ensemble de la région : « Si l’on veut retracer les grands traits de son histoire, ou plus exactement étudier la succession des migrations des peuples qui aboutirent à la poussière des races qui l’habitent aujourd’hui, il faut faire abstraction de ses limites politiques actuelles et le situer dans l’ensemble de la péninsule indochinoise » (Le Boulanger 1931 : 9). Très schématiquement, trois grandes vagues migratoires de populations thaï-lao se sont succédé (Taillard 1989 : 18 *et sqq*.) : au début de l’ère chrétienne, les Aî Lao, de langue proto-thaï ; du VII^{e} au IX^{e} siècle, les Thaï, venus de la région de Cao Bang ; du X^{e} au XII^{e} siècle, la migration thaï s’écoule vers le sud-ouest, en direction du plateau de Korat en Thaïlande et, via la vallée du Chao Phraya, s’étend sur toute la péninsule thaïlandaise avec, pour conséquence, l’absorption des populations môn-khmer (Lévy 1974 : 10-17).

10 D’après le recensement de 1995, la population du Laos s’élève à 4,5 millions de personnes, pour une superficie de 237 000 km^{2}, soit environ 18 habitants au km^{2}, avec un taux de 2,9 % d’accroissement naturel. Une population peu nombreuse, mais très diversifiée puisque l’on y dénombre plusieurs dizaines d’ethnies différentes. Si la composition pluriethnique de la population est un fait depuis longtemps reconnu, la reconnaissance des minorités ethniques par les textes constitutionnels n’est que récente.

La composition pluriethnique du peuple lao

11 La population laotienne se répartit, selon les nomenclatures, entre 47 et 68 groupes ethniques, ce dernier chiffre étant contesté par les spécialistes. Le critère linguistique et le critère des zones de peuplement sont tour à tour utilisés.

Le critère linguistique

12 Selon ce critère de classification, le Laos abrite quatre des cinq grandes familles linguistiques du sud-est asiatique (Figure 2 ; Taillard 1989 : 18 *et sqq. ;* la cinquième, celle des Austronésiens, étant totalement absente du territoire) : les Thaï, formant douze groupes, parmi lesquels figure le groupe dominant des Lao (plus de 50 % de la population) ; les Austro-asiatiques (35 groupes) ; les Miao-Yao (4 groupes) ; et les Tibéto-Birmans (sept groupes, mais totalisant seulement quelque 20 000 individus).

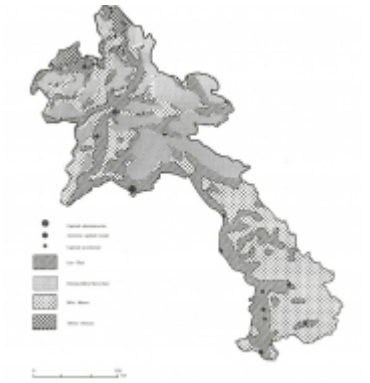


Figure 2. Groupements ethniques

(D'après Taillard 1989)

Le critère de l'altitude du peuplement

13 Sur la base du critère de la zone d'habitat et notamment de celui de l'altitude du peuplement, utilisé dans la nomenclature officielle de la RDPL, on a pu recenser jusqu'à 68 ethnies, classée en trois grands ensembles.

14 Les Lao Loum (de la plaine), d'origine et de langue thaï, au nombre de deux millions, dont 1,5 million de Thaï Lao, issus de la même famille que les Thaï de Thaïlande et les Shan du Myanmar. Cet ensemble vit en-dessous de 600 m d'altitude, essentiellement le long du Mékong « de Houei Say à Stung Treng » (Lévy 1974 : 15) et de ses affluents du centre et du sud Laos. Si la religion dominante est le bouddhisme Theravada, le groupe des Thaï ne comprend pas moins des ethnies non bouddhisées, arrivées plus tard : les Lü dans les provinces de Luang Namtha et Phong Saly, les Thaï Dam dans la province de Sam Neua et dans le nord, les Thaï Dèng à Xieng Khouang et Sam Neua, les Thaï Khao à Luang Phrabang et Phong Saly (respectivement Thaï noirs, rouges, blancs, d'après la couleur du vêtement traditionnel), les Yuan dans la province de Sayaboury et les Phuan dans la province de Xieng Khouang. Les Lao Loum forment la majorité de la population.

15 Les Lao Theung (des hauteurs moyennes, entre 500 m et 700 m), les plus anciens habitants du pays, refoulés sur les hauteurs par les Lao des plaines, sont aussi les moins nombreux (environ 800 000). Egalement désignés sous le terme péjoratif de Kha (asservis, car ils étaient autrefois réduits en esclavage). Ils sont apparentés aux Moï du Vietnam et aux Môn-Khmer du Cambodge et se subdivisent en groupes d'importance numérique variable : Khamu, Lamet, Alak, Phou Noï, Loven et Oï. Les Lao Theung pratiquent la culture sur *ray* (brûlis) à flanc de montagne, pratiquent l'animisme et ne possèdent pas d'écriture. Ils forment environ le tiers de la population.

16 Les Lao Soung (des sommets, à partir de 1000 m). composés notamment des Hmong (autrefois appelés péjorativement Méo), des Yao, des Lolo, des Ho, des Moutseu, des Lanten et des Iko, forment moins de dix pour cent de la population.

17 De ces trois ensembles, seul celui des Lao Loum (et au sein de ce dernier, le groupe majoritaire des Thaï Lao) a vraiment bénéficié du système politique et de ses « bienfaits ». Sa situation dominante lui a permis de se maintenir au pouvoir en l'exerçant sans partage. Les représentants des minorités ne sont admis dans le cercle du pouvoir qu'à titre exceptionnel. Avant 1975, le silence de la Constitution à l'égard des minorités pouvait signifier soit que les textes n'établissaient aucune différence entre les citoyens à raison de leur appartenance ethnique, soit que le système niait aux minorités tout droit à la différence. Compte tenu du caractère marginal de la participation des représentants des minorités à la vie politique, on peut faire prévaloir la seconde interprétation.

18 Mais si l'identification des minorités s'est faite rapidement *de facto*, il aura fallu attendre 1991 pour que leur existence et leurs droits soient consacrés et garantis, *de jure*, par la Constitution de la RDPL.

La consécration constitutionnelle de la pluriethnicité et des minorités ethniques

19 Une analyse lexicale de la Constitution du 15 août 1991 montre qu'elle contient des dispositions indiscutablement protectrices des droits des minorités. Celles-ci ne sont pas représentées en tant que telles au sein d'instances électives, mais les institutions nationales et locales mettent en place des organes ou des mécanismes de participation dont certains ne sont pas sans rappeler les expériences des États voisins.

Un statut constitutionnel protecteur des minorités

20 Le statut des minorités apparaît d'abord à travers la place accordée au concept lui-même dans le texte de la Constitution. Cette place traduit en effet, sinon une véritable consécration, du moins une reconnaissance univoque. Ce statut comporte ensuite la garantie du droit à la différence culturelle. Enfin, il implique à la charge de l'État des obligations à l'égard des minorités.

La consécration du concept d'ethnie

21 La Constitution lao accorde une place officielle aux minorités ethniques au sein de la nation. C'est du reste la première fois dans l'histoire du pays que la loi fondamentale reconnaît et consacre le caractère pluriethnique du « peuple lao ». En effet, la Constitution royale du 11 mai 1947 ne faisait aucune référence aux ethnies, ce qui ne signifie pas pour autant que les minorités n'aient eu, dans les faits, aucune place dans la communauté nationale.

22 Dans la Constitution de 1991, le concept d'ethnie est mentionné à travers les expressions « peuple lao pluriethnique » (trois fois), « peuple pluriethnique » (trois fois), « ethnie » (quinze fois), « minorité ethnique » (une fois), « appartenance ethnique » (une fois). A titre de comparaison, une analyse quantitative sommaire montre que le mot « nation » n'est cité que neuf fois, alors que le mot « État » est cité 45 fois, le mot « peuple » 29 fois et le mot « citoyen » 25 fois. Mais le recours à l'expression « peuple *tao* pluriethnique » (mes italiques) suscite une réserve, conduisant à se demander s'il ne s'agit pas en réalité d'une consécration en trompe-l'œil. Le fait d'englober les minorités sous l'appellation générique de l'ethnie lao révèle clairement l'intention du constituant de les intégrer sous la houlette de la majorité. (Dans quelle mesure un Hmong ou un Khamu accepte-t-il d'être appelé Lao ?) On peut se demander si les dirigeants lao, comme ceux d'autres pays, n'ont pas préféré recourir implicitement au concept « d'État-nation » (importance du non-dit), formule valorisante car « elle permet d'affirmer la cohésion nationale au prix d'une confusion entre l'État et la nation » (Lacoste 1993 : 594-595). De ce fait, les minorités, dont l'existence était relativisée voire niée, peuvent se manifester grâce aux avancées des libertés. La consécration de la pluriethnicité n'exclut pas, aux yeux du constituant, la nécessité pour le peuple lao de s'unir. Dans son préambule, la Constitution insiste à deux reprises sur cette idée en parlant du « pays unifié » et en affirmant que le « peuple s'unit pour développer les traditions d'héroïsme… ». L'article premier ajoute que le Laos est « un pays

unitaire et indivisible de toutes les ethnies ». L'unité fait d'ailleurs partie de la devise de la République, qui est : « Paix, indépendance, démocratie, unité, prospérité ».

23 Qualitativement, c'est dans le préambule que l'expression de « peuple lao pluriethnique » est utilisée pour évoquer le rôle qu'il a joué dans l'histoire du pays et dans le déclenchement de la révolution[2] : « Depuis plusieurs millénaires, le peuple lao *pluriethnique* s'établissait et se développait sur cette terre bien-aimée… » (mes italiques). « Au cours de la soixantaine d'années passées, le peuple lao *pluriethnique,* précédemment sous la direction correcte de l'ancien Parti communiste indochinois et actuellement sous celle du Parti populaire révolutionnaire lao, a mené une lutte ardue et pleine de sacrifices… » (mes italiques).

24 La référence au rôle joué par les ethnies dans la lutte révolutionnaire est importante. Elle symbolise l'hommage rendu par le régime à un engagement consenti dès les premières heures de la révolution. On sait que le Pathet Lao contrôlait militairement et politiquement les zones montagneuses des provinces de Xieng Khouang et Sam Neua, où dominent les minorités. Il était mieux à même de mobiliser les minorités que ne pouvait le faire le gouvernement royal, géographiquement plus éloigné. En outre, il était facile pour le Pathet Lao de dénoncer le traitement inique qui leur était réservé par ce gouvernement. Ce qui explique que l'engagement des minorités dans le camp communiste ait été aussi important.

Le droit à la différence culturelle

25 Le droit à la différence culturelle est garanti par l'article 8 qui dispose : « Toutes les ethnies ont le droit de préserver et de développer leurs belles mœurs, traditions et cultures ainsi que celles de la nation. » Mais la langue officielle, selon l'article 75, est le lao. Quant à la liberté de culte, elle se fonde sur les dispositions générales de l'article 30 : « Les citoyens lao sont libres de pratiquer une religion ou de n'en pratiquer aucune ». L'interdiction de toute discrimination à raison de l'appartenance ethnique est posée par l'article 8 *in fine* : « […] est interdit tout acte de division et de discrimination entre les ethnies », ainsi que par l'article 22 : « Tous les citoyens lao, quels que soient leur sexe, leur condition sociale, leur niveau d'instruction, leur croyance et *leur appartenance ethnique,* sont égaux devant la loi » (mes italiques). Garanti par les textes, le respect de l'identité n'est pas assuré dans les faits, comme nous le verrons plus loin.

Les devoirs de l'État envers les minorités

26 Les devoirs de l'État envers les minorités sont énumérés d'abord dans le chapitre premier (le régime politique) dont l'article 8 dispose : « L'État met en œuvre une politique d'union et d'égalité entre les diverses ethnies… L'État met en œuvre toutes mesures destinées à rehausser continuellement le niveau de développement économique et social de toutes les ethnies ». Le chapitre II concernant le régime économique et social contient un article 19 fort intéressant, dans la mesure où il évoque « l'esprit de solidarité et de concorde entre les ethnies » et rappelle les devoirs conjugués de l'État et du peuple, en vue notamment du « développement de l'éducation dans les zones à minorités ethniques ». Enfin, l'État « encourage les activités culturelles, artistiques, littéraires et l'information, *notamment dans les régions montagneuses* » (mes italiques). Bien sûr, en dehors des obligations spécifiques de l'État à l'égard des minorités, ces dernières bénéficient de toutes les autres garanties accordées à l'ensemble des citoyens lao, sans distinction aucune.

L'absence d'institutions représentatives spécifiques

27 Sans avoir prévu l'existence d'institutions représentatives spécifiques, le système politique lao n'en a pas moins mis en place des mécanismes permettant soit une participation des minorités au processus des décisions locales, soit une approche de leurs problèmes par des organes spécialisés au niveau national.

Au plan local

28 Au plan local, l'organisation spatiale ne repose pas sur des critères ethniques, comme c'était le cas dans la Constitution soviétique de 1936. Alors que le système politique est fortement centralisé, l'organisation administrative a bénéficié pendant de longues années (1975-1990) d'une large déconcentration. Mais devant les dérives de certains gouverneurs de province et pour maîtriser des forces centrifuges devenues menaçantes, le gouvernement de Vientiane a opéré une réforme dans le sens d'une « reconcentration » des pouvoirs. Le découpage territorial fait

apparaître trois échelons d'administration : le *khouèng* (province, au nombre de 17), le *muong* (district, au nombre de 133) et le *ban* (village, au nombre de 12 400). La région de Vientiane a été érigée en *kamphèng nakhone* (préfecture). La déconcentration prévaut sur la décentralisation. Les autorités placées à la tête des circonscriptions (gouverneur de province, chef de district) sont nommées par le gouvernement et doivent même appartenir au Parti. Seul, le chef de village *(nay ban)* est élu au suffrage universel direct, depuis le décret *(damlat)* n° 102 du Premier ministre en date du 5 juillet 1993. Véritable interface entre la population et l'administration, le chef de village dispose d'attributions étendues, touchant à de nombreux aspects de la vie quotidienne et faisant de lui un véritable homme de terrain, proche de ses électeurs (Engelmann 1993 : 114 *et* sqq.). Cet échelon d'administration locale correspond parfaitement à l'importance du village dans la structure sociale lao. C'est principalement par son intermédiaire que les minorités ethniques devraient pouvoir exposer leurs problèmes et faire valoir leurs revendications.

29 Certaines régions, notamment celles habitées par les minorités ethniques, ont été dotées d'un statut spécial provisoire, en raison de l'intérêt stratégique qu'elles présentent ou des problèmes de communications qu'elles posent (et non pas officiellement parce que les ethnies posent problème). Ainsi, la région spéciale de Hongsa, provisoirement détachée de la province de Sayaboury car d'accès difficile et, de ce fait, mal contrôlée, et la région spéciale de Saysomboun, créée en juillet 1994 à partir d'un district de la province de Vientiane. D'autres régions frontalières sont directement administrées par Vientiane ou relèvent de l'autorité militaire.

30 Dans les années 1960, le Pathet Lao a eu l'occasion d'expérimenter dans les zones placées sous son contrôle un système d'administration locale associant des agents issus d'ethnies différentes (Zasloff 1973 : 50-60). Ce système reposait sur une hiérarchie duale, celle du Parti ou plus exactement du Front (Néo, c'est-à-dire, le NLHS) et celle de l'administration *(nay* ou *chao).* Lorsqu'un *muong* (district) était situé dans une région pluriethnique, les fonctions d'autorité étaient partagées entre Lao Loum, Lao Theung et Lao Soung. Dans tel district, le responsable du Parti et son adjoint étaient des Lao Theung de l'ethnie Khamu, ainsi que le chef de district, responsable administratif. A l'échelon supérieur du *khouèng* (province), le responsable politique était un Lao Loum et son adjoint un Thaï Dam, alors que le gouverneur était un Lao Loum et son adjoint un Hmong. La plupart des employés du service étaient des Lao Theung. Les questions propres aux ethnies étaient traitées par un représentant de l'ethnie concernée, ce qui facilitait considérablement leur solution. Aux dires des témoins, aucune difficulté majeure ne naissait dans l'administration Pathet Lao. !.'.emprise du Parti était si forte que l'on adoptait telle proposition parce qu'elle était conforme aux directives du Parti et non parce qu'elle émanait d'un Lao Loum. Quant au ressentiment que pouvaient éprouver les Lao Loum à l'égard d'une autorité supérieure issue d'une minorité, il était censé ne pas exister, du moment que les ordres étaient conformes aux directives centrales et respectaient l'idéal de justice.

31 L'administration locale représente aujourd'hui pour le gouvernement un enjeu majeur de politique intérieure, notamment dans la mesure où elle constitue un moyen de satisfaire les demandes des minorités. La Constitution est plus que laconique à ce sujet (le chapitre VII consacré à l'administration locale ne comprend que trois articles), mais les réformes entreprises au cours de ces dernières années et celles à venir témoignent du souci de faire progresser les choses. Sur le terrain, la mise en œuvre de ces réformes se heurte très souvent à l'absence de moyens techniques et financiers. Nombreux sont les villages de montagne à ne pas avoir accès aux services publics les plus élémentaires : administrateur, école, dispensaire, etc. Dans d'autres régions, les responsables n'ont autorité que sur un petit nombre d'administrés, alors que leur compétence territoriale est étendue[3]. Il en résulte des inégalités dans le développement des provinces (Bourdet 1998).

Au plan national

32 Au plan national, il n'existe aucune institution représentative des minorités. Les citoyens sont en effet représentés par les députés, sans distinction d'appartenance ethnique. conformément, du reste, au principe d'égalité. Le concept anglo-saxon d'Affirmative Action n'est pas entré dans les mœurs politiques. On note cependant que l'une des six commissions permanentes de l'Assemblée nationale est la « Commission des ethnies », dont la loi du 25 février 1993 portant sur l'Assemblée nationale fixe, en son article 41, les attributions : d'une part un rôle d'assistance auprès de l'Assemblée nationale et du Comité permanent dans le contrôle de l'exécution des

plans et de la politique de l'État relatifs aux affaires ethniques, dans le contrôle des projets de plan gouvernemental concernant les affaires ethniques ou le développement socio-économique des « villages et des régions montagneuses » et dans le contrôle de l'exécution des lois et règlements dans les « régions ethniques éloignées et isolées », et d'autre part un rôle de proposition de réformes sur toutes les questions relatives aux ethnies.

33 Le caractère pluriethnique de la population du Laos constitue bien une donnée fondamentale de la géopolitique de ce pays. Sa stabilité interne dépendra en grande partie de la façon dont les minorités seront intégrées, c'est-à-dire, de la pertinence des politiques mises en œuvre dans ce domaine et de leur succès. Il reste à s'interroger sur la réalité de cette intégration, en particulier lorsqu'elle vise à placer les représentants de telle ou telle minorité dans les institutions gouvernantes dans le but d'accroître leur participation à la gestion des affaires publiques.

L'intégration des minorités dans les institutions et la vie politique lao

34 Lorsqu'en 1373 le roi Oun Heuan, fils aîné du roi Fa Ngum, accède au trône du Lan Xang - le Royaume du million d'éléphants - un grand recensement est effectué : 300 000 hommes sont dénombrés, à l'exclusion des femmes, des enfants, des bonzes, des étrangers, des esclaves et des Lao Theung. Oun Heuan portera d'ailleurs le nom de Chao Sam Sèn Thaï, littéralement, « roi des trois cent mille Thaï ». Le fait que les groupes minoritaires aient été exclus du recensement indique bien le statut dans lequel ils étaient maintenus à l'époque, celui de marginaux, voire d'exclus.

35 Le Laos n'a pas échappé au mouvement global de reconnaissance et d'intégration des minorités dans les communautés nationales. « L'époque contemporaine est fertile en mouvements de refus de cette infériorité. […] Les systèmes totalitaires excluent ou enferment dans des cadres administratifs les minorités dont les luttes s'exacerbent ou qui sont contraintes à l'exode les transférant - toujours en condition minoritaire - au sein d'autres cultures plus ou moins tolérantes » (George 1984 : 5). Au Laos, cependant, cette intégration ne se réalisera pas d'un seul coup. Les minorités durent se soulever à maintes reprises contre les injustices qui leur étaient faites, avant d'obtenir la reconnaissance de leurs droits et de leur spécificité. Au temps de la révolte et de la répression va succéder celui la recherche de l'intégration. Au terme de cette évolution, force est de constater aujourd'hui que la place occupée par leurs représentants dans l'élite dirigeante reste encore modeste.

De la répression à l'intégration au système

36 Les minorités ethniques du Laos ne sont sorties de la marginalité qu'en s'engageant dans les divers conflits qui ont secoué le pays, c'est-à-dire, en prenant part à son histoire. La reconnaissance de leur appartenance à la nation ne leur a été concédée que tardivement et très partiellement. [entrée dans le cercle des dirigeants peut alors être analysée comme une sorte de récompense, distribuée par le groupe dominant.

Les soulèvements contre le pouvoir central

37 L'histoire des rapports entre les minorités et le pouvoir central est rythmée par le cycle révolte-répression. [un des tout premiers soulèvements date de 1875 : c'est celui des Kha, à Muong Ngoy (province de Houaphan), à la fois contre le gouvernement de Luang Phrabang et contre une autre minorité, celle des Hmong. Kham Hom (plus connu sous son nom vietnamien de Deo Van Tri) s'oppose aux Français en 1886 et met Luang Phrabang à sac l'année suivante, avant de négocier avec Auguste Pavie et de se soumettre à l'autorité de la France. En 1895, l'administration est confrontée au soulèvement dit des Boloven, le plus long de l'histoire du Laos colonial (Moppert 1978). Dirigé par un chef de l'ethnie Lao Theung nommé Bac My, ce

mouvement s'intensifie jusqu'en 1907. Bac My est tué à la baïonnette au cours d'une « tentative d'évasion » (Gunn 1985). Son lieutenant, Kommadan[4], donnera encore du fil à retordre au résident supérieur avant d'être tué à son tour en 1936.

38 Sous le Protectorat, les révoltes populaires visent à la fois les Lao féodaux et les Français, avec deux thèmes de revendications : « défense des droits des minorités et lutte contre le côté oppressif du système colonial, principalement impôts et corvées » (Mogenet 1980). En 1937, un rapport de l'administration française révèle le caractère discriminatoire du système fiscal[5] mis en place par le pouvoir colonial : « les groupements kha isolés dans la forêt ne bénéficient que peu de la sollicitude administrative et l'occupation française se manifeste pour eux à peu près exclusivement par l'obligation de payer l'impôt » (Rapport Barges, cité in Mogenet 1980). Les Lao Theung devaient à l'administration dix journées de prestations rachetables et cinq journées non rachetables au profit des villages. Ces corvées (des travaux d'entretien des pistes) sont exécutées assez loin des villages, parfois à deux ou trois jours de marche. Outre les corvées, chaque foyer hmong devait s'acquitter d'un impôt direct sous la forme de deux pièces d'argent, mais leurs chefs étaient en outre redevables d'une contribution en nature prélevée sur le produit de leur chasse et de leur cueillette : défenses d'éléphants, cornes de rhinocéros, gibier, voire quelques kilos d'opium (Yia Lee 1985).

39 Après 1914, on compte encore quelques révoltes : celle des Lü, menée par le Chao Fa, prince de Muong Sing, dans la province de Luang Namtha, pour protester contre les corvées imposées par les Français (Gunn 1989, 1990) ; celle de Pachay, un chef hmong, en 1918 (Chongtoua & Chongtoua 1998-99) ; celle de Khou Kham à Vientiane en 1920 ; et enfin divers incidents dus aux résidents vietnamiens entre 1930 et 1940.

L'engagement des minorités dans les guerres d'Indochine

40 Le deuxième conflit mondial avait déjà été à l'origine d'engagements politiques décisifs. Après le coup de force japonais en Indochine (9 mars 1945) et l'occupation du Laos par les troupes nippones, certains Hmong, tel Touby Lyfoung, sont arrêtés pour avoir caché des militaires français. Touby parvient à s'évader et à lever une milice qui combat aux côtés de la résistance française. D'autres Hmong, comme Faydang Lobliayao, se rangent du côté japonais, puis suivront le Vietminh avant de participer à la fondation du mouvement communiste lao.

41 La deuxième guerre d'Indochine (Regaud & Lechervy 1996 : 106 *et sqq.)*, du fait de son caractère de guerre civile, a provoqué une rupture dans le système existant, en obligeant la population à choisir son camp. Pour les membres des minorités, ce choix sera dramatique et aura de lourdes répercussions sur leur devenir. On retrouve les minorités aussi bien dans le camp du gouvernement royal pro-américain, que dans celui du Pathet Lao.

42 Les Hmong, que leur tempérament indépendant pousse à l'insoumission, seront largement utilisés par les Américains dans le cadre de la guerre spéciale menée par la Central Intelligence Agengy (CIA) contre les communistes, tout comme les Thaï Dam avaient été utilisés par l'Armée française contre le Vietminh lors de la première guerre d'Indochine. Le principal allié des Américains fut Vang Pao. Premier et seul Hmong à avoir accédé au grade de général de division dans les Forces armées royales, Vang Pao mène surtout « sa » guerre spéciale aux côtés de la CIA, à la tête de « l'Armée secrète », réplique en miniature de la Mong Thaï Army (MTA) de Khun Sa au Myanmar, et composée en majorité de Hmong, mais aussi de Yao et de Khamu.

43 Du côté du Pathet Lao, on dénombre principalement des clans Lao Theung. La proportion de ces derniers (essentiellement des Khamu) dans l'Armée du Pathet Lao avoisinait 60 % des effectifs durant toute la guerre (Lintner 1996). Aux côtés des communistes, on trouve également quelques communautés hmong qui ont suivi l'engagement de leurs chefs, tel Faydang Lobliayao, dont le ralliement entraîne celui de tous les membres de son clan. Les séquelles de ces choix idéologiques se manifesteront pendant de longues années et n'ont pas encore totalement disparu. Par exemple, l'engagement pro-américain explique qu'un nombre élevé de Hmong ont fui le Laos en 1975, par crainte des représailles communistes. L'hémorragie durera une douzaine d'années. Un recensement effectué par le Haut-commissariat aux réfugiés (HCR) en 1987 montre que sur 413 600 personnes exilées (soit 10 % de la population de l'époque), 63 % sont des Lao Loum et 37 % appartiennent aux minorités, en particulier celle des Hmong (30 % de la

population de cette ethnie). D'où le constat amer de Gary Yia Lee (1985) pour qui les Hmong ont payé un très lourd tribut à l'édification du Laos, en comparaison des autres ethnies : on estime à 15 000 le nombre de Hmong tués au combat dans les rangs de l'Armée royale entre 1961 et 1974 (Kreiger 1992). Le nombre des victimes du côté du Pathet Lao est inconnu, mais l'on sait que périrent des figures telles que le chef Thao Tou Saychou et le général Praseut. Les pertes civiles furent encore plus élevées. Aujourd'hui, plus de 150 000 Hmong vivent en exil, sur une population estimée à 300 000 âmes avant 1975 (Yia Lee 1985). La plus grande partie d'entre eux s'est réfugiée en Thaïlande. Certains se sont établis aux États-Unis, en France et en Guyane française (Géraud 1993). Le graphique (Figure 3), élaboré à partir des données du HCR relatives aux destinations choisies par les réfugiés du Laos (ou imposées à eux) entre 1975 et 1987, illustre bien ce phénomène.

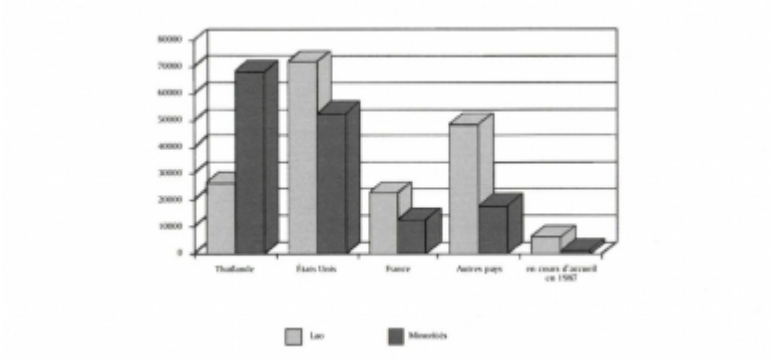


Figure 3. Ventilation par ensemble ethnique et par pays d'accueil des réfugiés ayant quitté le Laos entre 1975 et 1987

44 Aujourd'hui, on peut dire que le temps des révoltes massives est révolu au Laos. Quant à l'intégration de ses minorités dans l'élite dirigeante, il n'est pas exagéré de dire qu'elle ne s'est faite qu'à doses modérées. Il convient d'en évoquer les exemples les plus significatifs.

L'intégration des minorités dans les instances dirigeantes : un phénomène limité

45 Centrée de membres des minorités Lao Theung ou Lao Soung dans le cercle de l'élite a toujours été exceptionnelle. Les premiers exemples remontent à la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Rares sous le régime monarchique, les cas d'accession à ce cercle le demeurent encore aujourd'hui, en dépit d'une volonté politique officiellement affirmée, mais atténuée dans les faits. Ce qui réduit à la portion congrue la place des minorités dans le personnel dirigeant actuel.

Les premiers exemples d'intégration à l'élite dirigeante (1945-1975)

46 Initialement, les minorités ethniques sont rejetées par l'élite laotienne qui les marginalise. L'un des tout premiers partis politiques à voir le jour au Laos, le Lao Houam Samphan (Union Lao), fondé en 1947 par Bong Souvannavong et Kou Voravong, lance une campagne pour maintenir « les vêtements, les coutumes et la langue lao », sous-entendu Lao Loum. Il s'oppose aux revendications des minorités, refuse les régimes dérogatoires, estimant que tous les citoyens doivent être soumis aux mêmes lois : « Faute d'élite minoritaire, il trouve normal que les fonctionnaires lao commandent partout et estime que les concessions déjà accordées aux Méo (appellation péjorative des Hmong), comme la nomination de chefs de cantons de leur race, le choix de Touby Lyfoung comme Chaomuong des Méo, le recours à la justice coutumière sont suffisants » (Deuve 1984 : 7).

47 Le premier exemple de promotion sociale et d'intégration est, en effet, celui de Touby Lyfoung. En récompense des services rendus à l'Armée française contre les Japonais en 1945, Touby est nommé *chao muong* (chef de district) dans la province de Xieng Khouang. Très

attaché aux valeurs véhiculées par la France (Chongtoua & Chongtoua 1998-99), il appartient à l'élite francophone et poursuivra une brillante carrière politique après l'indépendance du pays. Il est alors connu comme le « Roi des Hmong », mais son intégration demeure un cas exceptionnel sous l'ancien régime. Élu député en 1958, il devient ministre des Affaires sociales en 1960, puis membre du Conseil du Roi où il siégera jusqu'en 1973, chargé des questions des minorités. Il occupe dans le gouvernement d'union nationale formé en 1973 un poste de secrétaire d'État. Ses frères Tougeu et Toulia exercèrent également des fonctions élevées dans l'administration royale. Les frères Lyfoung furent les premiers et les seuls de leur ethnie à être élevés par le roi Sri Savang Vatthana à la dignité mandarinale de *Phagna*.

48 Un autre Hmong à avoir accédé au statut de l'élite est Vang Pao, dont le rôle dans la deuxième guerre d'Indochine a été évoqué précédemment. Après avoir quitté la milice de Touby, Vang Pao entre dans la police militaire française. Diplômé de l'Académie militaire de Dong Hén, il sert à Xieng Khouang dans les Forces armées royales, puis est promu major à la tête d'une unité hmong. Devenu général de brigade en 1964, il exerce d'importants commandements dans les Forces armées royales. Son implication dans le trafic de l'opium lui a valu la réprobation, alors que selon d'autres sources (Garrett 1974) Vang Pao a symbolisé l'espoir, non seulement pour les Hmong, mais aussi pour toutes les autres minorités du Laos. Réfugié aux États-Unis depuis 1975, Vang Pao a été condamné à mort par contumace par les tribunaux de la RDPL.

La promotion des minorités par le régime communiste : une volonté politique affirmée

49 Après avoir pris le pouvoir en 1975, le Pathet Lao adopte un vaste programme dans lequel il est question « d'unir toutes les couches sociales, toutes les ethnies, tous les citoyens… » (Congrès national 1976 : 60). Le gouvernement de la RDPL, qui avait entrepris de collectiviser les villages montagnards et de déplacer et sédentariser les populations, renonce à ces mesures en 1979. Il entreprend alors de développer les ethnies dans les domaines de la santé et de l'éducation, mais au prix de l'acceptation par les minorités des valeurs lao dominantes. En 1991 le chef de l'État, Nouhak Phoumsavanh, insistait sur la politique d'union et de concorde de toutes les ethnies, qualifiée de « politique globale la plus importante de l'État ». Nouhak soulignait également « la responsabilité de l'État dans l'élévation continue de toutes les ethnies dans tous les domaines » (Phoumsavanh 1991). Quelques années plus tard, le gouvernement prenait conscience de l'inefficacité de la politique consistant à lutter contre les « pratiques arriérées » et le « mode de vie individualiste des tribus ». Bien qu'attachés à leurs traditions, mais handicapés par le fait qu'ils ne possèdent pas d'écriture, les membres des minorités ont fini par se résoudre à l'idée que l'acculturation était le passage obligé vers le développement. L'adoption de la culture dominante des Lao Loum en était le prix à payer, même si la conservation des valeurs originelles restait prioritaire aux yeux des intéressés. C'est le sacrifice qui a été consenti par ceux d'entre eux qui ont fini par accéder au cercle de l'élite du Pathet Lao.

50 S'agissant du recrutement des élites, il faut reconnaître que le mouvement communiste lao, en tant que composante du mouvement nationaliste, a d'abord pris naissance dans le groupe ethnique majoritaire des Lao Loum, d'où sont issus nombre de ses cadres. En effet, les Lao Loum, vivant dans les centres urbains de la vallée du Mékong, ont été plus perméables à la circulation des idées que ne l'ont été les minorités montagnardes. L'unité culturelle, religieuse et linguistique de l'ethnie majoritaire, contrastant avec la diversité et le morcellement des cultures minoritaires, a favorisé la constitution d'une élite dirigeante homogène et relativement fermée. Habitant les régions montagneuses contrôlées par les communistes, les minorités n'ont pourtant que de façon exceptionnelle, dans un premier temps, servi à ceux-ci de vivier à élites, tandis qu'elles constituaient le gros des effectifs des hommes du rang. En effet, elles n'étaient pas en mesure de produire par elles-mêmes des cadres, sans se couler préalablement dans le moule de la culture dominante. L'éloignement des zones montagneuses et les difficultés d'accès n'ont guère favorisé les communications et l'alphabétisation, et rares sont les enfants issus des minorités ethniques à être scolarisés à cette époque. Cependant, on peut avancer que le fait d'avoir été en contact avec les minorités, durant les années de guerre civile, a permis aux dirigeants

communistes de s’ouvrir à leurs problèmes spécifiques. En les enrôlant dans leurs rangs, les communistes ont effectué à l’égard des ethnies un remarquable travail de socialisation politique.

La présence des minorités dans les principales instances du pouvoir

51 Les instances les plus significatives, en raison de leur pouvoir de décision ou d’influence sont le Parti, le Gouvernement, l’Assemblée nationale, l’Armée.

Le Parti

52 Parti unique depuis son accession au pouvoir en 1975, le Parti populaire révolutionnaire lao (PPRL) contrôle tous les rouages de l’État. L’instance la plus importante en est le Comité central, véritable centre nerveux et siège du pouvoir effectif. Dès le début de l’insurrection communiste, on compte des représentants Lao Theung (Alak-Loven), des Lao Soung (Hmong) et des Lü (groupe Lao Loum non bouddhisé) parmi les membres du Comité central du Pathet Lao, devenu par la suite Néo Lao Haksat (NLHS ; littéralement « les patriotes »), puis PPRL. Les noms de certains d’entre eux méritent d’être signalés (Zasloff 1973). Sithon Kommadan, un Alak-Loven du sud, fils du leader nationaliste Kommadan qui prit part à la révolte des Boloven, eut, pour sa part, une influence déterminante sur le ralliement de certains clans de son ethnie. Faydang Lobliayao organisa un mouvement de résistance hmong contre l’élitisme de Touby (Chongtoua & Chongtoua 1998-99), avant d’accéder à la vice-présidence du NLHS dès sa fondation, en 1956. Après l’échec de la tentative de gouvernement d’union nationale en juillet 1959 et l’arrestation des ministres communistes, Faydang, qui était à Xieng Khouang, échappe à la nasse et parvient à s’enfuir au Vietnam. Il ne fait pas partie du premier gouvernement communiste formé en 1975, ni même du Comité central du PPRL. Il occupe seulement les fonctions honorifiques de vice-président de l’Assemblée populaire suprême et décède en 1986. Parmi les autres membres d’une minorité à avoir siégé au Comité central du NLHS, citons Apheui Kéobounheuang, un Lao Theung membre du Comité de résistance de l’est ; Am Lo et son frère Am Vu, également des Lao Theung, originaires de Muong Sing ; May Khamdi, un *chao fa* (« seigneur de la guerre ») du groupe Lü, originaire de Luang Namtha ; et Nhia Vu, Lo Foung Dablia (ancien député NLHS en 1958), Lao Phong et Phia Hom Sombat, tous Hmong.

53 Les instances (Bureau politique, Comité central) issues du Sixième Congrès (1996) comprennent une proportion de représentants des minorités jamais atteinte jusque-là. Parmi eux, Osakan Thammatheva et Bounyang Vorachith, des Lao Theung du sud, et Asang Laoli, un Akha de Phongsaly (Stuart-Fox 1998-99). En 1998, le Comité central compte 53 membres, dont dix originaires d’une minorité ethnique Lao Theung ou Lao Soung, soit 20 % environ. La ventilation en pourcentages entre les différentes ethnies est indiquée dans le graphique (Figure 4) : deux Hmong, un Môn-Khmer, trois Phou Noï, un Khamu, et trois autres Lao Theung.

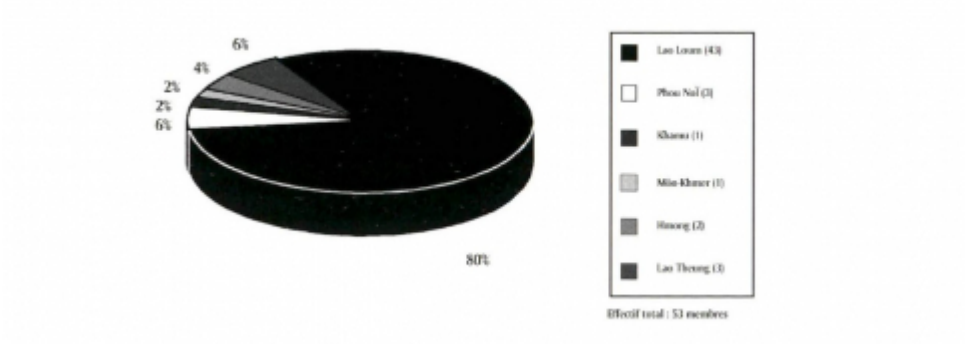


Figure 4. Comité central du PPRL : ventilation par appartenance ethnique

Le Gouvernement

54 Il est l’organe exécutif de l’État (article 56 de la Constitution). Ayant à sa tête un Premier ministre, il se compose de ministres et de vice-ministres, ces derniers ne siégeant pas au Conseil des ministres, sauf si une question de leur compétence est évoquée par le Conseil. Les ministres sont élus par l’Assemblée nationale sur proposition de son Comité permanent. La Constitution

fait du gouvernement un simple rouage d'exécution (article 57), mais en réalité, il détient une influence et des pouvoirs réels, dans la mesure où nombre de ses membres appartiennent également au Comité central du Parti. Au début de l'installation des communistes au pouvoir, l'appartenance au Comité central était la condition *sine qua non* pour entrer au gouvernement. Cette condition n'a pas été maintenue et l'actuel gouvernement comprend quelques membres recrutés hors du Parti (surtout des vice-ministres). Toutefois, on remarque que les ministres issus des minorités ont toujours appartenu au Parti. Cet organe joue à leur égard, semble-t-il, le rôle d'un tremplin. Dans le premier gouvernement formé en 1975, un Hmong, Nhiavu Lobliayao, occupe les fonctions de Président du Comité des nationalités, avec rang de ministre, une nomination significative au regard de l'origine de l'intéressé. Aucun membre d'une minorité n'a encore occupé les fonctions de Premier ministre. Dans l'actuel gouvernement, sur treize ministres, quatre appartiennent à une minorité ethnique, dont le général Asang Laoli, ministre de l'Intérieur, et Bounyang Vorachith, vice-Premier ministre et ministre des Finances.

L'Assemblée nationale

55 Le Laos étant formellement un régime d'assemblée, l'organe incarnant le pouvoir législatif et représentant le peuple est théoriquement le plus important de l'État. Selon la Constitution, l'Assemblée est « l'organe législatif qui décide des questions fondamentales de la nation » (article 39). Elle est également « l'organe représentatif du droit de maître du peuple pluriethnique » (Loi 11 n° 005/AN du 25 février 1993 portant sur l'Assemblée nationale, JORDPL, 25 août 1993, p. 90). Mais, comme dans tout régime d'assemblée, la réalité du pouvoir législatif appartient à une formation restreinte, le Comité permanent de l'Assemblée. Au Laos, ce comité, composé de sept membres, est notamment chargé d'interpréter la Constitution et les lois et de contrôler les activités des organes exécutif et judiciaire dans l'intervalle des sessions de l'Assemblée (article 43). Il propose le Président de la République, le Premier ministre et les ministres, ainsi que le président de la Cour suprême et le Procureur général populaire, à l'investiture de l'Assemblée. En fait, cette dernière se borne à entériner la proposition du Comité, qui par ailleurs nomme directement tous les juges et magistrats du Parquet. Les membres du Comité disposent de ce fait d'une influence réelle non négligeable.

56 Les minorités sont bien représentées à l'Assemblée (Figure 5). La quatrième législature, élue le 21 décembre 1997, comprend 99 députés, contre 85 pour la précédente.

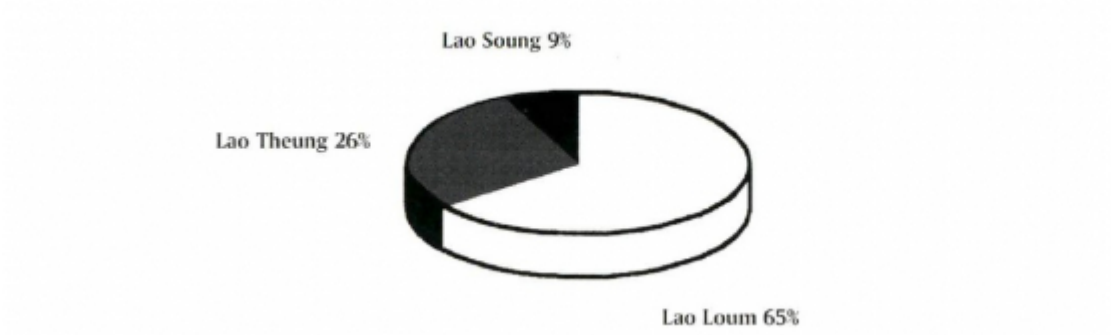


Figure 5. Origine ethnique des députés de la IVe Législature

57 Selon la commission de règlement du contentieux électoral, chargée de vérifier la validité des mandats et de proclamer les résultats, la ventilation des députés par origine ethnique est la suivante : le groupe des Lao Loum compte 64 députés (65 % des sièges), contre 62 députés (73 %) dans la précédente législature ; le groupe des Lao Theung vient ensuite avec 26 députés (26 %), contre 16 élus (19 %) dans la précédente législature ; enfin le groupe Lao Soung ne compte que 9 élus (9 %). Aucune précision n'est donnée concernant l'appartenance par ethnie (Rapport de la Commission électorale nationale sur les résultats des élections législatives de 1992, Vientiane, Assemblée nationale, n° 02/AN/Sl). Au total, la représentation des minorités s'établit à 35 %, soit une forte progression par rapport à la précédente législature (27 %). Si l'on se réfère au ratio du nombre d'élus au nombre de candidats, on constate que les Lao Theung arrivent en tête : en effet, sur 160 candidats à la députation, 29 étaient Lao Theung (89,6 % d'élus), 113 étaient Lao Loum (56,6 % d'élus) et 18 Lao Soung (50 % d'élus). Cette ventilation n'en constitue pas moins une photographie assez fidèle de la composition ethnique du pays. Les minorités prennent une revanche au sein du Comité permanent de l'Assemblée. Parmi les sept

membres qui le composent, on compte deux députés issus des minorités. Quant à la Commission des ethnies de l'Assemblée, elle a été présidée par Vongphet Saykheuyachongthoua (un Hmong), également vice-président de l'Assemblée.

L'Armée

58 Instrument de la conquête du pouvoir, symbole de la lutte contre les Américains et leurs alliés, l'Armée est aujourd'hui l'élément vital du régime qui se repose sur elle pour la sécurité et le maintien de l'ordre. Elle garantit la stabilité politique du pays et contrôle étroitement les rouages du Parti, ainsi que ceux de l'État. Après les élections de 1997, quatre de ses représentants sont nommés aux plus hauts échelons du pouvoir : le général Khamtay Siphandone qui, en cumulant les fonctions de Président du Parti et de chef de l'État, devient l'homme le plus puissant du pays depuis Kaysone Phomvihane en 1992 (Thayer 1999) et les généraux Sisavath Kéobounphan, Samane Vignaketh et Choummaly Sayasone, respectivement Premier ministre, Président de l'Assemblée nationale et ministre de la Défense. Tous appartiennent au groupe majoritaire. L'influence de l'Armée s'exerce même dans le secteur commercial (Stuart-Fox 1998-99).

59 Pour avoir une vision réaliste des choses, il convient d'aborder le problème de l'intégration des minorités de deux façons. Quantitativement, il n'est pas exagéré de dire que cette intégration reste bien en-deçà des attentes. S'agissant de l'entrée dans le cercle fermé des dirigeants de l'État, on peut déplorer la même frilosité. Qualitativement, en revanche, la question doit être posée avec beaucoup plus de nuances, car il convient alors de considérer l'importance des instances politiques investies. La nomination au Comité central du Parti (par cooptation) ou au Comité permanent de l'Assemblée nationale est beaucoup plus significative que l'élection à l'Assemblée comme député, voire que l'entrée au gouvernement comme vice-ministre. L'influence qu'en tire l'intéressé est considérable et l'impact produit sur les membres de l'ethnie peut être très positif pour le régime.

Conclusion

60 Au plan politico-juridique, en dépit de quelques points communs qu'il présente (comme la question de l'unité nationale), le problème des minorités ne se pose pas dans les mêmes termes pour tous les pays de la région. D'abord parce que ces minorités n'ont pas la même importance numérique d'un pays à l'autre, ensuite parce que les régimes politiques sont très différents, enfin parce que la volonté politique affichée par les gouvernements n'est pas partout la même. La terminologie en usage dans chaque pays traduit bien les différences d'approche. Dans certains cas, cette terminologie trahit l'ethnocentrisme du groupe dominant sans pour autant rejeter le désir d'intégration (voire d'assimilation) des minorités. Le nom de l'ethnie majoritaire sert alors d'appellation générique à l'ensemble de la population. Ainsi, au Laos, l'expression « peuple tao pluriethnique » *(Pasason Banda Phao Lao)* englobe les minorités non tao. Ailleurs, le nom générique donné aux minorités inclut celui de l'ethnie majoritaire. Ainsi, en Thaïlande, l'expression « Thaï des montagnes » *(Chao Thaï Phou Khao)* qui s'est substituée à celle de « gens des montagnes » *(Chao Phou Khao).* Dans d'autres cas, au contraire, les dirigeants se sont efforcés de corriger cette vision ethnocentrique, allant jusqu'à débaptiser le pays. Ainsi, à Yangon, la junte a rebaptisé le pays « Myanmar », affirmant que « Birmanie » consacrait par trop la domination de l'ethnie majoritaire. De nos jours, la politique d'intégration semble avoir pris le pas sur la politique d'assimilation (George 1984 : 15). qui était commune à tous les pays alors soucieux de dissoudre dans la communauté nationale des ethnies perçues comme des corps étrangers.

61 Au Laos, la nation et le sentiment nationaliste seraient-ils en mesure de relayer l'État dans ce rôle ? Rien n'est moins sûr. Un observateur remarquait récemment que l'idéologie marxiste-léniniste avait permis, pendant les années de conquête du pouvoir et celles qui ont suivi, de transcender les différences ethniques et de cimenter les hommes par-delà leurs disparités (Lintner 1996). Depuis quelques années, avec la disparition progressive des dirigeants historiques du Parti, l'idéologie révolutionnaire tend à s'effacer au profit d'une autre force, le nationalisme. Paradoxalement, le sentiment nationaliste s'est montré incapable, à lui seul, de servir de creuset à l'unité nationale, car c'est celui des Lao Loum. Cet éveil nationaliste « confisqué » ne constitue-t-il pas un frein puissant à l'intégration des minorités ? Dans les faits,

il renforce la position dominante de la majorité, une domination que favorisent par ailleurs les effets pervers de l'aide économique internationale. En effet, selon l'ONU (Programme des Nations-Unies pour le Développement), la croissance rapide comporte un revers dans la mesure où le développement économique profite davantage à la plaine qu'aux régions montagneuses, qui sont laissées à l'écart du progrès, car les minorités y pratiquent encore une économie de subsistance basée sur le troc. D'où les disparités entre zones urbaines et zones rurales, entre zones de plaine et zones montagneuses (Bourdet 1998). et l'aggravation des ressentiments. Des éléments peu favorables à un développement harmonieux, si nécessaire au moment où le pays, membre de l'ASEAN depuis 1997, est confronté à la crise financière qui secoue la région.

Bibliographie

Bourdet, Yves. 1998. « The Dynamics of Regional Disparities in Laos: The Poor and the Rich », *Asian Survey*, 38 (7), pp. 629-652.
DOI : 10.2307/2645753

Burdeau, Georges. 1970. *L'État*, Paris, Seuil, collection « Politique », 189 p.

Chongtua, Touly, & Toulu Chongtua. 1998-99. « Touby Lyfoung ou l'intégration des Hmongs dans la nation laotienne », *Lao Study Review, vol.* 3 (site Internet http://www.global.lao.net/laostudy).

Congrès national des représentants du peuple. 1976. Résolution, Vientiane, Editions Lao Hak Sat.

Deuve, Jean. 1984. *Le Royaume du Laos : 1945-1965*, Paris, EFEO, 387 p.

Engelmann, Francis. 1993. « Pas à pas, mieux connaître le droit… », *JORDPL*, n° 6, 25 septembre 1993, p. 114.

Garrett, W.E. 1974. « No place to run: the Hmong of Laos », *National Geographic*, 145 (1), pp. 78-111.

George, Pierre. 1984. *Géopolitique des minorités*, Paris, PUF, collection « Que sais-je ? », n° 2189, 127 p.

Géraud, Marie-Odile. 1993. *Les Hmong de Guyane française. Etude ethnologique du changement social et des représentations de la tradition dans une communauté en exil*, thèse de doctorat, Université de Montpellier III.

Gibun-Delvallet, Béatrice. 1993. « Minorité », in *Dictionnaire de géopolitique*, sous la direction de Y. Lacoste, Paris, Flammarion, pp. 1033-1037.

Gunn, Geoffrey C. 1985. « A scandal in Colonial Laos: The Death of Bac My and the Wounding of Kommadan Revisited », *Journal of the Siam Society*, 73 (1-2), pp. 42-59.

Gunn, Geoffrey C. 1989. « Rebellion in Northern Laos: The Revolt of the Lü and the Chinese Republicans (1914–1916) », *Journal of the Siam Society*, 77 (1), pp. 61-66.

Gunn, Geoffrey C. 1990. *Rebellion in Laos: Peasants and Politics in a Colonial Backwater*, Boulder, Colorado, Westview Press, 224 p.
DOI : 10.4324/9780429303906

Jacqué, Jean-Paul. 1994. *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Dalloz, collection « Mémentos Dalloz ».

JORDPL (Journal Officiel de la RDPL). 1993. Loin° 005/AN du 25 février 1993 portant sur l'Assemblée nationale, Vientiane, 25 août 1993, p. 90.

Kreiger, John P. 1992. « Still waging the Vietnam war », *US News and World Report*, 113 (10), p. 48.

Lacoste, Yves (sous la direction de). 1993. *Dictionnaire de géopolitique*, Flammarion, Paris, 1ère édition.

Le Boulanger, Paul. 1931. *Histoire du Laos français. Essai d'une étude chronologique des principautés laotiennes*, Paris, Pion, 381 p.

Lévy, Paul. 1974. *Histoire du Laos*, Paris, PUF, collection « Que sais-je ? », n° 1549, 128 p.

Lintner, Bertil. 1996. « One of us. How to foster nationalism in a poor, diverse country? », *Far Eastern Economie Review*, 11 janvier 1996, p. 26.

Mogenet, Luc. 1980. « Impôts coloniaux et incidents au sud Laos en 1937 », *Péninsule*, 1, pp. 73-93.

Moppert, François. 1978. *Mouvement de résistance au pouvoir colonial français de la minorité proto-indochinoise du plateau des Bolavens dans le Sud-Laos : 1901-1936*, thèse de doctorat, Université de Paris VII.

Phoumsavanh, Nouhak. 1991. *Discours de présentation du projet de Constitution devant l'APS*, 2° Législature, 6° session ordinaire plénière, Vientiane, août 1991, dactylographié.

Recaud, Nicolas, & Christian LECHERVY. 1996. *Les guerres d'Indochine*, Paris, PUF, collection « Que sais-je ? », n° 3050, 127 p.

Sruart-Fox, Martin. 1998-99 « After the Sixth Party Congress », *Lao Study Review, vol.* 3 (site Internet http://www.global.lao.net/laostudy).

Taillard, Christian. 1989. *Le Laos. Stratégies d'un État-tampon*, Montpellier, Ed. Reclus, collection « Territoires », 200 p.

Thayer, Carlyle A. 1999. « Laos in 1998: Continuity under New Leadership », *Asian Survey*, 39 (1), pp. 38-42.
DOI : 10.2307/2645592

Yia Lee, Gary. 1985. « Ethnic minorities and nation building in Laos: the Hmong in the Lao State », *Péninsule*, 6, pp. 215-232.

Wloff, Joseph. 1973. *Pathet Lao. Leadership and organization*, Lexington, Mass., Lexington Books, 176 p.

Notes

1 Elle a été illustrée par le Conseil constitutionnel dans sa fameuse décision du 9 mai 1991, relative au statut de la Corse, déclarant que la notion de « peuple Corse, composante du peuple Français » était contraire à la Constitution et notamment au principe de l'indivisibilité de la République.

2 Nous nous référons, dans cette étude, à la traduction de l'édition officielle de la Constitution, Assemblée populaire suprême, Vientiane, décembre 1991.

3 Dans les provinces de Attapeu et Sékong, la densité de population n'est que de 8 hab. au km^2, alors qu'elle atteint 113 hab. au km^2 dans la préfecture de Vientiane.

4 Le fils de ce dernier, Sithon Kommadan, sera l'un des premiers cadres du NLHS.

5 Le système fiscal a été mis en place par une série d'arrêtés du Gouverneur général de l'Indochine entre 1900 et 1935. Chaque contribuable devait affecter vingt journées de son travail personnel aux besoins généraux de la colonie, cette obligation étant facultativement rachetable. Ce taux subira de nombreuses modifications. Cependant, de nombreux abus étaient signalés, les contribuables étant contraints à racheter les corvées pour permettre l'augmentation des recettes fiscales.

Table des illustrations



Titre	Figure 2. Groupements ethniques
Crédits	(D'après Taillard 1989)
URL	http://journals.openedition.org/moussons/docannexe/image/9104/img-1.jpg
Fichier	image/jpeg, 149k



Titre	Figure 3. Ventilation par ensemble ethnique et par pays d'accueil des réfugiés ayant quitté le Laos entre 1975 et 1987
URL	http://journals.openedition.org/moussons/docannexe/image/9104/img-2.jpg
Fichier	image/jpeg, 71k



Titre	Figure 4. Comité central du PPRL : ventilation par appartenance ethnique
URL	http://journals.openedition.org/moussons/docannexe/image/9104/img-3.jpg
Fichier	image/jpeg, 43k



Titre	Figure 5. Origine ethnique des députés de la IVe Législature
URL	http://journals.openedition.org/moussons/docannexe/image/9104/img-4.jpg
Fichier	image/jpeg, 23k

Pour citer cet article

Référence papier
Guy Drouot, « Pouvoir et minorités ethniques au Laos. De la reconnaissance constitutionnelle à la participation effective à l'exercice du pouvoir », *Moussons*, 99 | 1999, 53-74.

Référence électronique
Guy Drouot, « Pouvoir et minorités ethniques au Laos. De la reconnaissance constitutionnelle à la participation effective à l'exercice du pouvoir », *Moussons* [En ligne], 99 | 1999, mis en ligne le 06 juillet 2022, consulté le 04 juin 2025. URL : http://journals.openedition.org/moussons/9104 ; DOI : https://doi.org/10.4000/moussons.9104

Auteur

Guy Drouot
L’auteur, maître de conférence à l’Université d’Aix-Marseille III, enseigne à l’Institut d’études politiques d’Aix· en-Provence et, depuis 1992, à l’Ecole nationale d’administration et de gestion de Vientiane.

Articles du même auteur

“*Formes extrêmes de dépendance*”. Georges Condominas (Éd.) [Texte intégral]
Contribution à l’étude de l’esclavage en Asie du Sud-Est, Paris, Éditions de l’EHESS, 1998
Paru dans *Moussons*, 1 | 2000

***Droit public cambodgien*, tome 1, de Norodom Ranariddh** [Texte intégral]
Perpignan, CERJEMAF, Presses universitaires de Perpignan, coll. « Études francophones », 1998, 358 p.
Paru dans *Moussons*, 3 | 2001

Droits d’auteur

Le texte seul est utilisable sous licence CC BY-NC-ND 4.0. Les autres éléments (illustrations, fichiers annexes importés) sont « Tous droits réservés », sauf mention contraire.