



**HAL**  
open science

## La Trame viaire périurbaine de Bangkok face aux théories dominantes de l'action collective

Eric Charmes

► **To cite this version:**

Eric Charmes. La Trame viaire périurbaine de Bangkok face aux théories dominantes de l'action collective. Autrepart - Revue de sciences sociales au Sud, 2002, 21, pp.17-26. <halshs-00109520v2>

**HAL Id: halshs-00109520**

**<https://shs.hal.science/halshs-00109520v2>**

Submitted on 25 Sep 2007

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

# La trame viaire périurbaine de Bangkok face aux théories dominantes de l'action collective<sup>i</sup>

*Version révisée en septembre 2007<sup>ii</sup>*

Eric Charmes

Article publié dans *Autrepart* (revue de l'IRD), dossier « Gérer la ville. Entre global et local », E. DORIER-APPRILL & S. JAGLIN (dir.), n°21, 2002, p. 17-26

Dans la recherche sur les villes du Sud, les notions d'action collective et d'intérêt collectif sont omniprésentes. Face à ce qui est présenté comme un manque de moyens voire comme une incurie des pouvoirs publics, la solution usuellement préconisée est de mobiliser les citoyens pour qu'ils produisent et entretiennent eux-mêmes les infrastructures, les équipements et les services collectifs dont ils ont besoin. Pour les grands organismes internationaux, la nouvelle économie institutionnelle<sup>iii</sup> constitue le principal arrière-plan théorique de ce recours à l'agrégation d'initiatives individuelles (Osmond, 1995). Tout en conservant le libéralisme comme référence philosophique et anthropologique, cette théorie présente l'intérêt d'intégrer des variables sociologiques jusque là ignorées par l'économie orthodoxe, notamment les « arrangements institutionnels » (Ostrom *et alii*, 1993). Si cette démarche n'est pas dépourvue d'attrait et si les articulations logiques qui la fondent sont solides<sup>iv</sup>, il n'en demeure pas moins que l'usage qui en est fait peut souffrir de déficiences majeures. Souvent en effet, on considère que le succès d'une action collective peut être assuré par une simple manipulation de l'environnement institutionnel (par exemple avec la mise en place d'un nouveau cadre juridique). Or rien n'est moins aisé.

Les tentatives de planification du réseau viaire de Bangkok au moyen de partenariats entre acteurs publics et privés illustrent clairement les difficultés qui peuvent être rencontrées sur le terrain. Il apparaît notamment que les intérêts privés ne peuvent être considérés indépendamment du contexte local. Ces intérêts sont pris dans des systèmes de relations peu malléables qui bornent le champ des possibles pour les actions collectives (I). La notion d'intérêt collectif n'a elle-même pas toujours le sens qu'on voudrait lui donner, notamment en milieu urbain ; d'abord parce que la collectivité n'a pas toujours le contenu substantiel que l'on attend, ensuite parce que la collectivité prend un visage différent suivant la culture politique du pays (II).

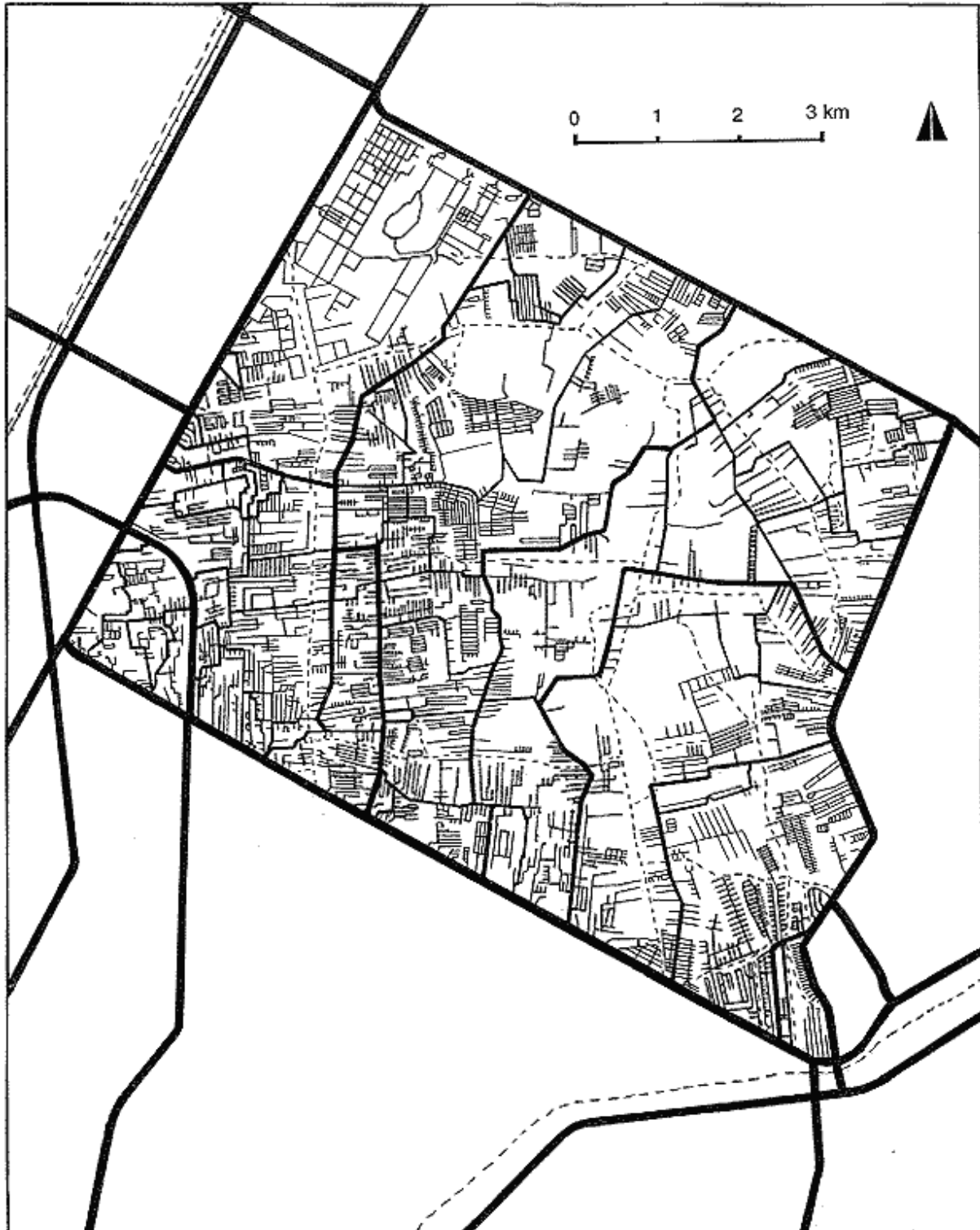
## ***I – Le marché foncier bangkokien : la difficulté d’orienter les interactions des intérêts privés***

### *I – 1 - La trame viaire de Bangkok : l’impact négatif de la prédominance des initiatives privées*

Pour qui réfléchit à la notion d’intérêt collectif en milieu urbain, les tentatives de contrôle du développement la trame viaire en périphérie de la capitale thaïlandaise sont un bon outil heuristique. Les modalités de ce développement mettent en effet singulièrement à l’épreuve l’idée selon laquelle l’intérêt collectif peut émerger de la somme des intérêts privés. Située dans le delta d’un fleuve, Bangkok a très longtemps été desservie presque exclusivement par des canaux ; les voies terrestres n’ont véritablement commencé à occuper une place prépondérante dans le développement de la ville qu’après la Seconde Guerre mondiale. Le retournement vers la terre ferme a été brutal et le manque de voies terrestres s’est fait très durement ressentir ; les investissements publics en infrastructures viaires n’ont jamais pu suivre le rythme de l’urbanisation. La capitale thaïlandaise est en conséquence l’une des moins bien dotées au monde avec, dans les quartiers centraux, seulement 6 à 7 % de la surface urbanisée occupée par les rues contre 20 à 25 % dans la plupart des métropoles occidentales. De plus, en dehors des grandes voies routières construites par les pouvoirs publics, les rues se sont principalement développées par l’addition d’initiatives privées. En périphérie, ce sont ainsi des ensembles de plusieurs dizaines de kilomètres carrés, occupés par des centaines de milliers de personnes, qui se sont urbanisés quasi exclusivement par la juxtaposition de lotissements privés. Un tel mode d’urbanisation ne produit évidemment pas une trame viaire adaptée aux besoins du trafic. Peu d’itinéraires de liaison se constituent entre les grandes artères publiques et les impasses sont extrêmement nombreuses. Les véhicules sont donc systématiquement rabattus sur des axes routiers déjà surchargés.

Cette situation contribue de manière significative aux encombrements qui paralysent régulièrement la capitale thaïlandaise. Face à ce problème, les pouvoirs publics cherchent à transformer les impasses résidentielles de la périphérie en voies traversantes. Il s’agit en effet de la manière apparemment la plus économique de créer des itinéraires de délestage en marge des grandes artères. Ces interventions curatives se heurtent toutefois à une autre singularité de la trame viaire bangkokienne : le marché des droits de passage.

En raison du passé aquatique de la ville et du manque de voies publiques, l’avancée de la nappe urbaine laisse un grand nombre de terrains dépourvus de toute desserte terrestre. Pour leurs propriétaires, le seul moyen de désenclaver leurs parcelles est d’acheter un droit de passage à l’un de leurs voisins. A Bangkok, ces transactions sont devenues tellement fréquentes que, sur le front de l’urbanisation, on peut parler d’un véritable marché. Or ce



*Cet ensemble de 72 km<sup>2</sup> (dont le cœur se trouve à une quinzaine de kilomètres à vol d'oiseau du centre de Bangkok) comptait environ 500 000 habitants au milieu des années 1990. A cette date (d'importantes voies routières ont été construites depuis), le réseau des voies s'était constitué essentiellement par accumulation d'initiatives privées (les voies de circulation sont indiquées en traits pleins et les canaux en pointillés). La superficie des terrains enclavés était très importante et le rôle des canaux était évident.*

dernier constitue un obstacle à la municipalisation des voies qui desservent la capitale thaïlandaise. En effet, alors que, dans d'autres villes, les lotisseurs cherchent à se débarrasser des voies qu'ils ont construites pour ne pas avoir à les entretenir, à Bangkok, les voies de lotissement demeurent bien souvent entre les mains de leurs propriétaires initiaux tant que ceux-ci peuvent espérer vendre des droits de passage à leurs voisins. Cette attente peut être longue et durer plusieurs dizaines d'années. L'intervention publique *a posteriori*, par raccordement d'impasses pour former des voies ouvertes au trafic de transit, n'en devient que plus délicate.

### *1 – 2 – Des projets d'actions collectives de propriétaires fonciers*

L'intérêt de la collectivité est ici clairement en conflit avec l'addition des intérêts privés. On se serait auparavant contenté de dire que cette situation est le résultat d'une absence de planification efficace. Certains le disent toujours mais, à présent, la perspective dominante est celle de la mise en place d'un cadre adapté au déploiement des échanges marchands. Ainsi, dans une perspective libérale raffinée, les dysfonctionnements qui viennent d'être évoqués (les fameuses externalités négatives) sont analysés comme les produits des divers « frottements » qui perturbent les négociations entre propriétaires et qui les empêchent de prendre en compte un intérêt collectif qui est aussi leur intérêt. Pour les tenants de la nouvelle économie institutionnelle, on peut réduire ces « frottements » par l'introduction d'un cadre institutionnel qui délivre des informations et des incitations adaptées. De fait, les spécialistes du marché foncier montrent avec des arguments parfaitement convaincants que les propriétaires fonciers bangkokiens auraient intérêt à coordonner leurs actions : leurs terrains, mieux desservis, auraient une valeur marchande plus élevée. Cette coopération bénéficierait en outre à la collectivité puisque la trame viaire serait mieux ordonnée et moins parsemée d'impasses.

Les cadres juridiques susceptibles de faciliter la coopération des propriétaires fonciers sont nombreux et bien connus dans les pays occidentaux ; l'intervention institutionnelle usuelle consiste à inciter les propriétaires à dessiner collectivement un plan de lotissement. En Thaïlande, plusieurs pays ont, via leur organisme de coopération, promu la technique qu'ils maîtrisaient le mieux. C'est dans ce contexte que plusieurs projets pilotes de remembrement urbain ont été lancés à Bangkok à partir de la fin des années 1980<sup>v</sup>. Le volontariat et la coopération entre bénéficiaires, c'est-à-dire l'action collective, sont au cœur de cette procédure. Le remembrement urbain (dont l'équivalent français est mis en œuvre par les associations foncières urbaines, les AFU) permet, sans avoir systématiquement recours à l'expropriation, de remodeler un parcellaire et de réaliser divers équipements et infrastructures indispensables à la préparation de l'urbanisation tels que des voies de circulation ou des espaces verts. A cet effet, les propriétaires sont dépossédés d'une partie de



leur bien-fonds, utilisée pour créer une voirie ou des équipements et, éventuellement, vendue pour financer les travaux. Lorsque la pression foncière est suffisamment forte, comme dans la périphérie d'une ville telle que Bangkok, l'augmentation du prix du sol qui résulte de la viabilisation et des nouvelles possibilités de construction donne à la parcelle amputée une valeur supérieure à sa valeur d'origine.

Alors que le remembrement est une technique éprouvée non seulement au Japon, mais aussi en Corée du Sud ou en Allemagne, aucune des expériences menées à Bangkok n'a pour l'instant abouti. Surtout, pour être généralisé, le remembrement urbain nécessite le support d'une loi. Or, plus de dix ans après les premières moutures, celle-ci n'a toujours pas été votée par le Parlement. Le programme de coopération engagé sur ce terrain est pourtant lourd. Plusieurs raisons peuvent être avancées pour expliquer cet échec. On n'entrera pas ici dans les détails des difficultés rencontrées sur le terrain, exposées ailleurs (Charmes, 2000b) et on privilégiera les aspects de ces expériences qui mettent en question la perspective actuellement dominante sur l'action collective.

### *I – 3 – Le marché de l'accès viaire : des externalités négatives à traiter par « ajustement » de l'environnement institutionnel ?*

L'analyse peut être engagée à partir du marché de l'accès viaire. La résolution des problèmes posés par l'enclavement constitue en effet un objectif prioritaire à Bangkok. De fait, après la construction d'une voie terrestre importante par les pouvoirs publics, les possesseurs des parcelles riveraines bloquent l'accès à celles situées en retrait dans l'attente de vendre des droits de passage à leurs propriétaires. Ce faisant, ils favorisent la concentration de l'urbanisation le long des grandes artères et contribuent au désordre de la trame viaire.

Les promoteurs du remembrement urbain estiment que cette procédure peut atténuer les externalités négatives du marché de l'accès viaire. A leurs yeux, le remembrement offre un cadre adéquat à la négociation par les propriétaires fonciers d'un plan ordonné pour l'urbanisation en marge des grandes artères. En adoptant ce point de vue, ils se placent dans une perspective proche de la nouvelle économie institutionnelle. Dans un article célèbre, l'un des pères fondateurs de ce courant théorique, Ronald Coase, évoque lui-même le cas des droits de passage et présente ces derniers comme des facteurs de production qui doivent pouvoir s'échanger sur un marché (Coase, 1996). De fait, à Bangkok, les choses semblent se passer de cette manière et la valeur marchande du droit d'accès est usuellement égale à un dixième de la valeur finale du terrain rendu accessible. Or on déduit de **ce qu'il est désormais convenu d'appeler le théorème de Coase que, pour traiter les externalités négatives d'un marché tels que celui des droits de passage, le problème n'est pas tant de définir autoritairement une desserte viaire pour chaque parcelle (i.e. de redéfinir les droits de propriété) que de permettre aux propriétaires de négocier les uns avec les autres à moindres frais, c'est-à-dire, pour reprendre le vocabulaire consacré, d'éliminer les coûts**

**de transaction et de doter les parties prenantes d'une information totale sur la situation.**

Ainsi, s'il était possible que tous les propriétaires se réunissent sans contrainte de temps et avec une information parfaite pour discuter ensemble de leur intérêt rationnel, le problème serait réglé. Avec cette situation idéale comme objectif, le remembrement apparaît comme un moyen institutionnel de fluidifier les échanges sur le marché des droits de passage.

Le problème est qu'il est rarement possible d'éliminer les coûts de transaction et de rendre l'information transparente. Cela ne remet pas nécessairement en cause le théorème de Coase (Webster et Lai, 2003), mais cela conduit à une autre conclusion, à savoir que la définition des droits de propriété n'est pas sans importance et que le résultat de la négociation des propriétaires varie avec la répartition effective de ces droits. Notamment, le marché de l'accès viaire est loin d'être exempt de rapports de forces et de domination. Il est par exemple courant qu'un gros investisseur encercle des terrains et impose à leurs propriétaires le prix qu'il souhaite ; les biens peuvent ainsi être achetés pour un montant deux à trois fois inférieur à leur valeur officielle. De même, ceux qui achètent les terrains situés sur le futur tracé d'une voie publique n'agissent pas par hasard : ce sont souvent des personnes proches du pouvoir, informées très en amont des projets du ministère de l'Équipement (voire qui en fixent les orientations) et qui cherchent à détourner à leur profit le fruit des investissements publics. Ces personnes n'hésitent pas à abuser de leur position dominante face aux propriétaires des terrains situés en retrait pour leur imposer le versement de droits de passage prohibitifs. Là encore, le marché des droits de passage subit d'importantes distorsions par rapport à la situation idéale d'une négociation entre partenaires égaux.

Certes, l'accès est un droit inscrit dans le code civil, mais ce droit n'est pas appliqué d'une manière satisfaisante. Porter le différend devant un tribunal est une manœuvre incertaine, surtout pour un petit propriétaire confronté à un personnage influent. En outre, un canal est considéré comme un accès et, quand aucun canal ne dessert la parcelle, le droit de passage terrestre accordé par les tribunaux, d'une largeur de 2 à 3 mètres, ne confère pas au terrain ainsi désenclavé une véritable valeur urbaine.

**Bref, l'une des principales sources des externalités négatives du marché des droits de passage réside non pas dans les conditions de l'échange mais dans la répartition des droits de propriété. Celle-ci, loin d'être bénigne, est l'exact reflet des rapports de domination qui traversent la société et toute négociation entre propriétaires fonciers, loin de produire l'accord espéré, met au jour ces rapports de forces.** Ainsi, dans les projets pilotes de remembrement urbain lancés à Bangkok, aucun accord n'a pu naître sur la juste contribution de chaque propriétaire (c'est-à-dire sur la part de chaque parcelle qui devait être utilisée pour réaliser l'opération). Dans le cas que nous avons étudié en détail, la négociation a échoué sur l'opposition de deux groupes d'intérêt, l'un constitué par les propriétaires des terrains déjà accessibles par voies terrestres, l'autre formé par les possesseurs de parcelles enclavées. Les premiers ont considéré que leur contribution devait refléter leur position dominante et donc être très faible, alors que les seconds considéraient la

mise en place du remembrement comme une opportunité de rétablir une situation conforme à la définition officielle du marché des droits de passage.

Il manque ici très clairement un accord sur la perception de la situation par les différents acteurs. Un tel accord ne peut d'évidence naître que d'un processus politique de reconnaissance mutuelle. Certes, certains libéraux acquiesceraient sur ce point et souligneraient qu'ils considèrent le comportement des propriétaires des parcelles déjà accessibles comme un abus de position dominante et comme une violation des droits individuels. Cet argument est toutefois spécieux : la définition de ce comportement comme violent est relative et reflète une définition préconçue des droits de propriété. Les propriétaires des terrains déjà accessibles par voie terrestre ont acquis leurs parcelles pour en encercler d'autres et considèrent avoir un droit à se comporter comme ils le font. On pourrait presque dire qu'ils se comportent comme des joueurs de go qui étouffent les pierres de l'adversaire<sup>vi</sup>. Ce sont donc bel et bien des règles du jeu considérées comme légitimes par ceux qui les mettent en pratique qui sont en cause. Cette légitimité est d'autant plus délicate à contester que les acteurs qui s'en parent sont souvent influents et dotés d'un pouvoir politique fort. Cette influence et ce pouvoir sont tels que tout laisse à penser qu'ils sont à l'origine des retards pris dans le vote par le Parlement d'une loi sur le remembrement urbain.

## ***II – La reconnaissance et la définition politique des intérêts collectifs<sup>vii</sup>***

Une autre critique fondamentale peut être adressée à la perspective généralement adoptée pour aborder l'action collective, elle concerne la reconnaissance et le mode de définition de l'intérêt collectif. Le débat théorique étant trop complexe pour que l'on puisse entrer ici dans ses détails, on s'arrêtera seulement sur les conséquences pratiques de l'adoption du point de vue actuellement dominant. Les théories de l'action collective les plus fréquemment utilisées reposent sur un postulat philosophique caractéristique du libéralisme : la prééminence morale des intérêts des acteurs individuels sur les intérêts sociaux. Ces derniers sont du moins conçus comme la somme des intérêts individuels, avec comme contrainte au calcul d'un optimum social de ne jamais léser un individu. L'action collective est donc supposée tirer sa légitimité non pas de l'intérêt collectif en tant que tel, mais des bénéfices que chacun peut individuellement retirer de sa participation. Or cette forme de justification de l'action collective souffre de plusieurs déficiences que le cas de la planification de la trame viaire à Bangkok met clairement en évidence.

*II – 1 – Les sources de légitimité de l'action collective : la dénégation de l'intérêt public*

Dans la perspective libérale donc, tout ce qui va à l'encontre des intérêts d'un individu est une coercition qu'il convient autant que possible d'éviter. Dans la confrontation à l'action toutefois, cet idéal philosophique nécessite quelques compromis. Les partenariats public/privé tels que le remembrement urbain en sont des bons exemples : ceux-ci s'accommodent mal d'une absence d'intervention coercitive des pouvoirs publics. Sans recours à cette dernière, il est difficile d'empêcher un propriétaire récalcitrant de bloquer un projet sur lesquels s'accordent de nombreuses personnes. C'est la raison pour laquelle, dans la plupart des pays (Etats-Unis compris), les opérations de remembrement urbain prennent appui sur des lois qui permettent de contraindre des propriétaires à participer à une opération si une majorité qualifiée a donné son accord (par exemple deux tiers des propriétaires en nombre et en surface possédée).

Certains tenants du libéralisme défendent cette coercition en la réduisant à une forme de paternalisme bénin. Ils soulignent qu'on ne fait que contraindre les propriétaires à gagner de l'argent. C'est toutefois oublier qu'augmenter la valeur marchande de ses biens n'est pas un objectif universel : des liens affectifs peuvent avoir plus de valeur. Parce qu'elle détruit une perspective ou des arbres, parce qu'elle transforme une parcelle qui fait partie de la mémoire familiale, l'urbanisation est pour certains une perte plus qu'un gain. La coercition ne peut dans ce cas être justifiée que par l'existence d'un intérêt collectif supérieur aux intérêts individuels.

Au-delà de ces considérations que d'aucuns jugeront oiseuses, **la dénégation de la prééminence d'un intérêt collectif n'est pas anodine pour la réussite des actions collectives.** Toute négociation suppose en effet que chacun défende sa position au moyen d'arguments susceptibles de recevoir l'assentiment de tous. La nature de l'accord obtenu varie donc suivant l'univers de référence dans lequel la négociation a été placée. Si elle se présente comme le point de départ d'une action à but lucratif, comme cela a, de fait, été le cas pour les projets pilotes de remembrement urbain lancés à Bangkok, les participants mettent en avant le bénéfice personnel qu'ils retireront de l'opération et le comparent à celui que peuvent espérer les autres. On aboutit alors à des situations de blocage si, comme indiqué plus haut, les personnes définissent leurs intérêts suivant des modalités non convergentes. Si, à l'inverse, le projet se présente d'abord comme un projet d'intérêt collectif (comme par exemple planifier et harmoniser l'expansion périurbaine), les arguments considérés comme valides ne sont plus les mêmes. Dans ce cas, la négociation prend l'allure d'un débat public, les querelles d'intérêts peuvent (au moins en partie) passer au second plan et un accord devient plus facile à trouver. Pour preuve, parmi les différents projets pilotes entrepris, le seul propriétaire d'un terrain déjà desservi par une voie publique qui s'est rangé aux arguments des propriétaires de terrains enclavés se targue de coopérer pour l'intérêt supérieur de ce qu'il appelle la « communauté » bangkokienne et de faire passer au second plan son intérêt personnel. Il n'est

d'ailleurs pas peu fier du fait que tous les – minces – espoirs de voir un jour le projet aboutir reposent désormais en grande partie sur lui.

### *II – 2 – Bangkok et le sens du « nous » de ses habitants*

La vision orthodoxe des actions collectives destinées à planifier la trame viaire se heurte à un autre obstacle : la participation des pouvoirs publics. L'objectif d'outils urbanistiques tels que le remembrement urbain étant de favoriser une urbanisation plus ordonnée, la collectivité concernée déborde largement celle formée par les propriétaires fonciers. Les pouvoirs publics doivent donc intervenir pour représenter cette collectivité. Dans la perspective libérale, cette intervention ne pose pas de problème philosophique du moment que les pouvoirs publics sont des partenaires comme les autres et contribuent à l'action collective à la hauteur du bénéfice attendu de l'opération pour l'agglomération.

Toutefois, pour que des propriétaires fonciers coopèrent avec les pouvoirs publics, il faut qu'ils considèrent ces derniers comme des interlocuteurs légitimes. Sans insister sur le manque de compétence ou sur la corruption qui décrédibilise l'administration dans son rôle de représentante de l'intérêt public, on évoquera ici un point moins souvent mentionné : la place de la métropole dans la définition de l'identité collective de ses habitants. Chez les économistes adeptes de l'individualisme méthodologique, le concept d'identité collective est souvent ignoré ou considéré soit comme une explication *ad hoc* soit comme une motivation irrationnelle. Ce concept est pourtant au fondement de la sociologie continentale européenne et Norbert Elias a rappelé avec force l'importance du sens du « nous » dans la participation à des initiatives collectives (Elias, 1991). L'affect peut paraître déraisonnable, il n'en est pas moins humain ; et de nombreux exemples montrent que les pouvoirs publics peuvent difficilement être entendus si les individus auxquels ils s'adressent ne se sentent pas émotionnellement attachés à la collectivité au nom de laquelle on veut agir.

Or, à Bangkok, l'identification des citoyens à leur ville est faible. Ceci principalement en raison de l'utilitarisme qui caractérise la relation de nombreux Bangkokiens à la métropole. Ces derniers sont pour une large part des migrants récents et leur séjour à Bangkok n'est souvent vécu que comme une étape transitoire avant leur retour dans leur village ou dans leur ville natale, quand ils auront accumulé un pécule suffisant. L'aménagement de Bangkok ne les concerne donc guère et leur relation avec la capitale est essentiellement financière et individualiste. La plupart des migrants qui arrivent à Bangkok ont pour objectifs principaux de trouver les revenus qui leur faisaient auparavant défaut et d'offrir les meilleures chances de réussite à leurs enfants. Pour ceux de cette seconde génération qui deviennent Bangkokiens à part entière, ce discours reste très présent. Ceci explique sans doute en partie l'attitude de l'importante couche moyenne qui s'est constituée à la faveur du développement économique du pays : celle-ci demeure en effet beaucoup plus attirée par l'hédonisme consumériste que par la réalisation de soi dans l'espace public politique (Mulder, 1997).

En outre, dans un pays où le patronage demeure un pilier du système de relations sociales, on s'identifie plus facilement à des hommes influents qu'à des intérêts abstraits. Les notions d'intérêts communs ou collectifs ne peuvent avoir un sens concret que si elles s'incarnent au travers des actes d'une personne connue. A Bangkok, où prédominent les rapports entre personnes anonymes, l'idée d'une communauté formée par les citoyens demeure donc largement dépourvue de substance. Au vu des résultats des élections municipales de 2000, la crise asiatique semble avoir entraîné un recul dans ce domaine : après avoir élu en 1996 un homme qui portait un projet politique pour la capitale, les Bangkokiens ont dernièrement choisi comme maire une grande figure du patronage politique.

Divers facteurs convergent donc pour indiquer que **les habitants de la capitale thaïlandaise n'ont pas un sentiment clair d'appartenance à un corps politique dont les intérêts seraient susceptibles de se surimposer aux leurs**. On peut certes supposer qu'il s'agit d'une phase transitoire et que, progressivement, l'espace public politique bangkokien gagnera en maturité, mais le processus sera en tout état de cause long et mériterait une attention plus grande de la part des spécialistes de la bonne gouvernance.

### *II – 3 – Une culture politique non libérale*

Même si Bangkok devenait un élément constitutif de l'identité collective de ces habitants, on peut douter que les partenariats fondés sur la vision libérale de l'action collective puissent un jour occuper une place dominante dans l'urbanisme thaïlandais. Ces partenariats supposent en effet de traiter les pouvoirs publics comme des partenaires d'affaires. Cette pratique a, au moins aux Etats-Unis, fait la preuve de son efficacité potentielle, mais elle suppose une culture politique largement étrangère à la Thaïlande. Jean-Pierre Gaudin (1985) suggère ainsi que les partenariats public/privé n'ont jamais véritablement trouvé leur place dans l'urbanisme français en raison d'une culture de la propriété foncière peu adaptée, et parce que le modèle entrepreneurial de l'action publique qui sous-tend cette procédure cadre mal avec le mode de fonctionnement traditionnellement régalien de l'Etat français. On peut penser que des raisons du même ordre font que le remembrement urbain n'est guère adapté au contexte thaïlandais.

Un retour historique est ici nécessaire. Pour les anciennes générations d'agriculteurs thaïlandais, l'accès à la propriété d'un lopin de terre fut synonyme de libération de liens de servage, voire d'esclavage. La Thaïlande fut longtemps un pays très peu peuplé et la ressource stratégique était moins la terre que la main d'œuvre. Les terres non exploitées sont longtemps demeurées en grand nombre. Propriété de la couronne, elles étaient à la disposition de ceux qui les défrichaient. Le front pionnier qui s'est ainsi développé est resté actif jusque dans les années 1980. La plupart de ces agriculteurs ont pu demeurer longtemps indépendants, car le riz pouvait être cultivé avec des moyens relativement faibles. Même si, avec la course à la productivité, ce tissu de petits cultivateurs indépendants a commencé à se désagréger, il en

reste aujourd'hui un fort attachement à la propriété privée et une défiance marquée vis-à-vis de toute intervention portant le sceau de l'autorité. Plus précisément, dans cette situation de « ressources ouvertes », aucun mécanisme institutionnel de régulation des conflits entre le pouvoir et les petits propriétaires agricoles ne s'est véritablement mis en place (Brummelhuis et Kemp, 1984). En effet, en cas de dissensions graves, vue l'abondance de terres, la solution la plus rationnelle était le retrait, plutôt que l'affrontement. Les comportements et les représentations forgés par ce passé à peine révolu n'ont très clairement guère été favorables à l'établissement de partenariats entre propriétaires privés et puissance publique.

Dans le même temps, la modernisation et la centralisation de l'appareil d'Etat entreprises par la couronne siamoise à partir du milieu du dix-neuvième siècle ont abouti, quelques décennies plus tard, à la constitution de ce que beaucoup d'historiens considèrent comme un modèle de monarchie absolue. L'aménagement urbain et la construction des voies terrestres ont, dans ce cadre, d'abord été conçus comme des prérogatives régaliennes. L'Etat et ses fonctionnaires se sont pensés d'autant plus hors du domaine du marché, que cette frontière était doublée de barrières ethniques : historiquement, l'essentiel du développement de l'économie marchande siamoise a été le fait d'une diaspora chinoise longtemps exclue des affaires politiques et administratives.

Les quelques textes juridiques thaïlandais qui abordent le financement des infrastructures s'appuient donc sur des principes qui placent la puissance publique hors du droit commun. La forme de récupération des plus-values mise en œuvre dans les zones industrielles, très significative car largement utilisée, témoigne de cette spécificité. En expropriant des terrains agricoles et en revendant des droits à bâtir après avoir procédé à une viabilisation, l'entreprise publique chargée de développer des zones industrielles sur tout le territoire thaïlandais travaille suivant des modalités similaires à celles qui régissent les activités des établissements publics d'aménagement français. En dehors de quelques échecs ponctuels, la réussite globale de ces opérations est indéniable et c'est sans doute là qu'il faut chercher des modèles de planification et de financement des infrastructures pour la Thaïlande.

Ainsi, même si les habitants de Bangkok (ou du moins les propriétaires fonciers) se concevaient un jour comme les membres d'une entité politique, on peut douter que cela suffirait à permettre l'application à grande échelle d'un partenariat entre puissance publique et propriétaires privés de type libéral. La culture bureaucratique thaïlandaise et les références politiques du pays sont trop éloignées d'un modèle entrepreneurial de l'action publique. La formation d'une identité collective urbaine est peut-être une condition nécessaire, elle n'est certainement pas une condition suffisante.

### **Conclusion : les conditions de l'action collective à Bangkok**

La critique de l'approche libérale de l'aménagement urbain proposée ici doit autant être comprise dans un sens philosophique que dans un sens pragmatique. En effet, sans prendre position dans le débat philosophique suscité par le libéralisme, on peut faire observer que les normes que ce dernier promet ne se sont pas aussi largement diffusées que les grands organismes de coopération semblent le penser. C'est ce que suggère l'analyse du rapport à la puissance publique propre à la culture thaïlandaise. Les modalités de la définition et de la mise en œuvre d'un *modus vivendi* ne sont pas partout semblables ; quand on veut conduire des projets de coopération et importer des formes de partenariat public/privé, l'histoire et, avec elle, la culture politique du pays, doivent être prises en compte.

L'analyse conduite dans cet article est par ailleurs centrée sur la nouvelle économie institutionnelle. Une partie de la critique développée sur ce point s'appuie sur un argument classique selon lequel l'épaisseur sociologique des déterminants de l'action est réduite par ce courant de pensée à une forme peu réaliste de calcul rationnel. Certes, la nouvelle économie institutionnelle s'appuie sur une définition sophistiquée de la rationalité (intégrant notamment les apports de Herbert Simon sur la rationalité limitée). Au demeurant, même si on affine l'hypothèse de la rationalité des acteurs, il est difficile d'ignorer que les valeurs et les « préférences » qui orientent l'action ne sont pas des données intangibles mais des constructions sociales et politiques. Bien évidemment, les représentants de la nouvelle économie institutionnelle n'ignorent pas ce problème (Ronald Coase le premier), mais ils ne le mettent pas au centre de leurs réflexions. Or ce biais commande des prescriptions. Ainsi, quand le cadre théorique de la nouvelle économie institutionnelle est mobilisé par les grands organismes internationaux, on « oublie » le rôle déterminant du travail politique de reconnaissance mutuelle des valeurs et des préférences portées par chacune des parties en cause. L'analyse du marché des droits de passage a montré les difficultés que peut soulever un tel « oubli ».

Enfin, les méandres de l'intérêt individuel sont parfois difficiles à appréhender et les spécificités du contexte local peuvent donner aux choix des acteurs des tournures imprévues, quand bien même ceux-ci seraient-ils parfaitement rationnels. Loin d'obéir à des schémas universels, l'intérêt individuel est difficile à définir pour qui ignore les spécificités de la situation dans laquelle les décisions sont prises. Les obstacles rencontrés dans le contrôle du développement de la trame viaire en périphérie de Bangkok le montrent bien. Les propriétaires fonciers de la capitale thaïlandaise ne sont probablement pas irrationnels, mais leurs comportements ne correspondent pas aux prévisions des organismes de coopération internationale.

---

<sup>i</sup> Je remercie les lecteurs pour leurs corrections et pour leurs commentaires sur une première version de cet article.

<sup>ii</sup> Ont notamment été ajoutées les deux illustrations. Les modifications du texte sont mineures sauf pour la conclusion et pour la mention du « théorème de Coase » (compte tenu de Webster et Lai, 2003).

<sup>iii</sup> A ne pas confondre avec l'économie institutionnaliste, fondée notamment par Thorstein Veblen et John Commons. Pour une discussion des différentes théories institutionnalistes, voir Mäki, Gustafsson et Knudsen, 1993.

<sup>iv</sup> J'ai du reste largement tiré parti de cette théorie pour analyser certaines actions collectives (voir Charmes, 2000a).

<sup>v</sup> Le remembrement urbain a été importé en Thaïlande par le Japon, mais les projets pilotes ont pour une large part été réalisés sous l'influence d'experts anglo-saxons.

<sup>vi</sup> Je dois cette métaphore à Charles Goldblum

<sup>vii</sup> Cette section reprend des thèmes déjà développés dans Charmes, 2000b

- Brummelhuis H.T. & Kemp J. (Eds) [1984], *Strategies and Structure in Thai Society*, University of Amsterdam
- Charmes E. [2000a], *Impasses et voies traversantes – Formation et transformations de l'espace viaire en périphérie de Bangkok*, Thèse, sous la direction de Charles Goldblum, Ecole nationale des Ponts et Chaussées
- Charmes E. [2000b], « Le remembrement urbain en Thaïlande », *Etudes foncières*, n° 88, p. 11-15
- Coase R. [1996, 1<sup>ère</sup> édition 1960], « Le problème du coût social », in Généreux J., *L'économie politique – Analyse économique des choix publics et de la vie quotidienne*, Paris, Larousse, p. 120-133
- Elias N. [1991, 1<sup>ère</sup> édition 1987], *La société des individus*, Paris, Arthème Fayard, coll. Pocket
- Elster J. [1989], *The Cement of Society – A Study of Social Order*, Cambridge University Press
- Gaudin J.P. [1985], *L'avenir en plan – Technique et politique dans la prévision urbaine, 1900-1930*, Seyssel, Champ Vallon
- Habermas J. [1997, 1<sup>ère</sup> édition 1992], *Droit et démocratie – Entre faits et normes*, Paris, Gallimard
- Les annales de la recherche urbaine*, [1998], dossier « Gouvernances », n° 80-81
- Mäki U, Gustafsson B. et Knudsen C. (Eds) [1993], *Rationality, Institutions & Economic Methodology*, Londres et New York, Routledge
- Mesure S. et Renaut A. [1999], *Alter Ego – Les paradoxes de l'identité démocratique*, Paris, Aubier
- Mulder N. [1997], *Thai Images: The Culture of the Public World*, Chiang Mai, Silkworm Books
- Osmont A. [1995], *La Banque mondiale et les villes – Du développement à l'ajustement*, Paris, Karthala
- Ostrom E., Schroeder L. et Wynne S. [1993], *Institutional Incentives and Sustainable Development – Infrastructure Policies in Perspective*, Boulder, Westview Press
- Phongpaïchit P. et Baker C. [1995], *Thailand – Economy and Politics*, Oxford University Press
- Phongpaïchit P. et Baker C. [2000], *Thailand's Crisis*, Chiang Mai, Silkworm Books

Webster C. et Lai L.W.C. [2003], *Property Rights, Planning and Markets. Managing Spontaneous Cities*, Edward Elgar