



**HAL**  
open science

# Le rôle des villes frontalières de la vallée du Mékong dans la stratégie thaïlandaise de commandement de la région du Grand Mékong

Elsa-Xuân Lainé

► **To cite this version:**

Elsa-Xuân Lainé. Le rôle des villes frontalières de la vallée du Mékong dans la stratégie thaïlandaise de commandement de la région du Grand Mékong. Géographie. Institut National des Langues et Civilisations Orientales- INALCO PARIS - LANGUES O', 2013. Français. NNT : 2013INAL0025 . tel-01023692

**HAL Id: tel-01023692**

**<https://theses.hal.science/tel-01023692>**

Submitted on 15 Jul 2014

**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.

# Institut National des Langues et Civilisations Orientales

## École doctorale N°265

*Langues, littératures et sociétés du monde*

HSTM

### THÈSE

présentée par :

**Elsa-Xuân LAINÉ**

soutenue le : 06 décembre 2013

pour obtenir le grade de : **Docteur de l'INALCO**

Discipline : Géographie humaine et économique

## **LE RÔLE DES VILLES FRONTALIÈRES DE LA VALLÉE DU MÉKONG DANS LA STRATÉGIE THAÏLANDAISE DE COMMANDEMENT DE LA RÉGION DU GRAND MÉKONG**

Thèse dirigée par :

**Madame Manuelle FRANCK**

Professeur des Universités, INALCO

**RAPPORTEURS :**

**Monsieur Charles GOLDBLUM**

Professeur émérite, Université Paris 8

**Monsieur Bernard REITEL**

Professeur des Universités, Université d'Artois

---

**MEMBRES DU JURY :**

**Madame Manuelle FRANCK**

Professeur des Universités, INALCO

**Madame Nathalie FAU**

Maître de conférences, Université Paris Diderot

**Monsieur Charles GOLDBLUM**

Professeur émérite, Université Paris 8

**Monsieur Jean RADVANYI**

Professeur des Universités, INALCO

**Monsieur Bernard REITEL**

Professeur des Universités, Université d'Artois

**Monsieur Christian TAILLARD**

Directeur de recherche émérite, CNRS

## SOMMAIRE

---

Remerciements _____	i
Notes préliminaires _____	ii
Liste des acronymes _____	iii
Table des illustrations _____	v

<b>INTRODUCTION _____</b>	<b>1</b>
---------------------------	----------

<b>PARTIE 1 : LA THAÏLANDE DANS L'INTEGRATION REGIONALE : RECONFIGURATION DES ESPACES FRONTALIERS _____</b>	<b>37</b>
---	-----------

<b>Chapitre 1 : L'intégration par les reseaux transnationaux : la position centrale de la Thaïlande dans le maillage des corridors de la Région du Grand Mékong _____</b>	<b>43</b>
---	-----------

1. Le maillage de la péninsule par les corridors de la Région du Grand Mékong (RGM) 48
2. Une intégration transnationale reconfigurant la peninsule par les villes jalonnant les corridors \_\_\_\_\_ 60
3. La Thaïlande et la mise en valeur des villes frontalières de la Région du Grand Mékong \_\_\_\_\_ 70

<b>Chapitre 1 : Éléments de conclusion : reconfigurations spatiales en Thaïlande et contre-point laotien _____</b>	<b>83</b>
--	-----------

<b>Chapitre 2 : L'intégration par les flux : une reconfiguration spatiale des provinces et villes frontalières de la Region du Grand Mekong _____</b>	<b>87</b>
---	-----------

1. L'orientation des flux à l'échelle de l'Asie du Sud-Est continentale marquée par la domination économique de la Thaïlande \_\_\_\_\_ 90
2. La reconfiguration spatiale des provinces frontalières par les flux \_\_\_\_\_ 113

<b>Chapitre 2 : Éléments de conclusion : une intégration économique variable des territoires selon les échelles considérées _____</b>	<b>132</b>
---	------------

<b>PARTIE 2 : FRONTIÈRES ET SPÉCIFICITÉS DES VILLES FRONTALIÈRES THAÏLANDAISES DANS LE CONTEXTE DE LA RÉGIONALISATION _____</b>	<b>139</b>
---	------------

<b>Chapitre 3 : La redéfinition des fonctions des frontières de la Thaïlande : entre fracture politique, discontinuités spatiales et coopération régionale _____</b>	<b>144</b>
--	------------

1. Morphologie et fonctions des frontières actuelles de la Thaïlande : les territoires mis en contact dans le cadre de la régionalisation \_\_\_\_\_ 147
2. Horogénèse et représentations des frontières de la Thaïlande : des royaumes agraires à l'État-Nation \_\_\_\_\_ 165

**Chapitre 3 : Eléments de conclusion : le modèle centre/périphéries frontalières reconfiguré par l'intégration régionale et contre-point laotien \_\_\_\_\_ 188**

**Chapitre 4 : Les politiques publiques de mise en valeur des villes frontalières : décentralisation et planification spécifique \_\_\_\_\_ 192**

1. Définition des villes frontalières et situation dans un réseau urbain caractérisé par la domination de Bangkok \_\_\_\_\_ 194
2. Les stratégies d'intégration du territoire national : développement de pôles de croissance régionaux et mise en valeur des régions périphériques \_\_\_\_\_ 209
3. L'émergence d'une planification spécifique aux villes frontalières : vers l'intégration des espaces périphériques ? \_\_\_\_\_ 221

**Chapitre 4 : Eléments de conclusion : une mise en valeur tardive et incomplète des villes frontalières thaïlandaises qui contraste avec la planification au Laos \_\_\_\_\_ 232**

**PARTIE 3 : CHANGEMENT D'ECHELLE ET DE RYTHME D'URBANISATION DES VILLES FRONTALIÈRES SITUÉES SUR LES CORRIDORS DE LA RÉGION DU GRAND MEKONG \_\_\_\_\_ 243**

**Chapitre 5 : Émergence des villes frontalières et doublons urbains de la vallée du Mékong \_ 249**

1. Genèse des villes frontalières localisées sur les corridors de la Région du Grand Mekong \_\_\_\_\_ 252
2. La place des villes frontalières dans leurs réseaux urbains nationaux \_\_\_\_\_ 275

**Chapitre 5 : Eléments de conclusion : hétérogénéité des situations urbaines en fonction du rapport à la frontière \_\_\_\_\_ 296**

**Chapitre 6: L'organisation des villes frontalières à l'heure de la diversification et de l'internationalisation des acteurs \_\_\_\_\_ 299**

1. La place des acteurs nationaux dans l'aménagement des villes frontalières \_\_\_\_\_ 302
2. La reconfiguration de l'espace urbain par les acteurs internationaux \_\_\_\_\_ 323

**Chapitre 6 : Eléments de conclusion : Les villes frontalières, lieu de l'articulation entre stratégies des acteurs publics et privés \_\_\_\_\_ 346**

**Chapitre 7 : Les infrastructures de transport de la RGM, à l'origine d'une accélération de l'urbanisation des villes frontalières et de nouvelles formes urbaines \_\_\_\_\_ 349**

1. Deux villes faiblement modifiées par le nouveau mode de franchissement de la frontière : Mukdahan et Mae Sai \_\_\_\_\_ 352
2. Les ponts transfrontaliers de la RGM, à l'origine de nouvelles centralités urbaines à Pakse et à Savannakhet \_\_\_\_\_ 364
3. Vers un dédoublement des centralités depuis la construction du nouveau pont transfrontalier à Chiang Khong et à Houay Xay \_\_\_\_\_ 375

<b>Chapitre 7 : Éléments de conclusion : des doublons inégalement modifiés par les ponts transfrontaliers</b>	<b>385</b>
<b>CONCLUSION</b>	<b>389</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>417</b>

## REMERCIEMENTS

---

En premier lieu, je tiens à remercier particulièrement Manuelle Franck et Christian Taillard pour leurs conseils, leurs orientations et suggestions, leur relecture précise et, au-delà de ce travail, pour le soutien et la confiance qu'ils m'ont accordés tout au long de ces dernières années.

Merci à l'équipe TRANSITER pour le cadre de réflexion du programme, les apports méthodologiques et conceptuels, et pour l'intérêt des études de cas sur d'autres régions d'Asie du Sud-Est. Une pensée particulière à Nathalie Fau pour m'avoir permis, en m'offrant la possibilité de présenter mes recherches et ma méthodologie lors de ses séminaires de Master, de cadrer et de préciser la phase initiale de cette thèse.

En Thaïlande et au Laos, je souhaite remercier les personnes qui ont pu m'aider à obtenir les autorisations nécessaires à toutes recherches. À l'AIT, Dr. Vilas Nitivattananon ; à l'Université d'Ubon Ratchathani Dr. Kanokwan Manorom, directrice du MSSRC ; à l'université de Chiang Mai Dr. Chayan Vaddhanaphuti, directeur du *Regional Center for Social Science and Sustainable Development*, Chanida Puranapun et Olivier Évrard. Merci également à Bouleuam Sisoulath au ministère des Travaux publics et des transports à Vientiane et à Jacques Ivanoff à l'IRASEC. Au Laos, le NERI, partenaire du programme de recherche TRANSITER, Dr. Sirivanh Khonethapane, Dr. Leeber Leebouapao, Syviengxay Oraboune, ainsi que ses chercheurs qui m'ont mis à disposition leurs ressources et précieux conseils.

Sur le terrain, tous ceux qui ont pris le temps de me répondre. Choen, Chalinda, Om, Sax, Khamporn pour m'avoir aidé pour la traduction lors des enquêtes. Également Alice, Somdeth et Marie pour les terrains en équipe.

À Bangkok, merci à Sophie et Sigit pour l'accueil toujours chaleureux.

Enfin mon père, Antonin, Guillaume, Emmanuelle, Alice et Marie qui m'ont fourni une aide précieuse pour la relecture.

Et mes parents, mes amis et Guillaume pour tout.

## NOTES PRELIMINAIRES

---

- Conformément à l'usage en français, le terme « Birmanie » est employé au lieu de celui de « Myanmar » (officiellement devenue « République de l'Union du Myanmar » en 2010). Pour la Thaïlande, l'adjectif employé est « thaïlandais » pour désigner la nationalité, « thaï » pour l'ethnie majoritaire et « tai » pour le groupe ethnolinguistique. Le terme « Laos » est préféré à celui de « République Démocratique et Populaire Lao (RDPL) », qui est employé dans cette recherche pour désigner la jeune République de 1975. L'adjectif « laotien » renvoie à la nationalité, tandis que celui de « lao » au groupe ethnique et à la langue. La ville de Savannakhet a été rebaptisée en 2005 Kaysone Phomvihane, en hommage à l'ancien Président natif de la ville ; l'ancien nom est utilisé dans ce texte d'abord parce qu'il reste largement employé mais aussi afin d'éviter la confusion avec le district du même nom auquel appartient la ville.
- Les noms propres (lieux ou personnes) ont été transcrits depuis le siamois et le lao ; en l'absence de règle de transcription systématique, quelques indications ont été suivies : l'usage le plus fréquemment observé dans les publications anglophones et francophones a été privilégié ; conformément à l'orthographe siamoise, les doubles consonnes ont été évitées tant que possible.
- Les surfaces sont souvent exprimées en hectares au Laos et en *rai* en Thaïlande ; pour unifier et permettre la comparaison, elles sont converties en kilomètres carrés (km<sup>2</sup>) ou mètres carrés (m<sup>2</sup>).

$$1 \text{ ha} = 0,01 \text{ km}^2 = 10\,000 \text{ m}^2$$
$$1 \text{ rai} = 0,0016 \text{ km}^2 = 1\,600 \text{ m}^2$$

- Dans la même perspective, les montants des projets, des investissements, des prêts ou des budgets sont convertis en dollars américains (US\$). Dans le cas de données anciennes, les taux de conversion utilisés sont ceux en cours à l'époque de la publication des chiffres. Ces éléments sont précisés en note.

En septembre 2013,

$$1 \text{ dollar américain} = 31,42 \text{ baht} = 7\,845,30 \text{ LAK (Kip du Laos)}$$
$$1 \text{ euro} = 42,35 \text{ baht} = 10\,573,89 \text{ LAK}$$
$$1 \text{ yen japonais} = 0,32 \text{ baht} = 79,56 \text{ LAK}$$

- Les noms des ministères et des agences publiques au Laos et en Thaïlande ont été souvent traduits (ministère des Finances par exemple) ; lorsque l'administration a un nom d'origine en anglais ou qu'elle n'a pas d'équivalent évident en français, le nom anglais a été conservé (*Board of Investment* par exemple).

## LISTE DES ACRONYMES

---

**ACMECS** / *Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy*

**AFTA** / *ASEAN Free Trade Agreement*

**AIT** / *Asian Institute of Technology*

**AOT** / *Airports of Thailand*

**APD** / Aide publique au développement (*Overseas Development Aid, ODA* en anglais)

**ARF** / *Asian Regional Forum*

**ASEAN** / *Association of Southeast Asian Nations* (Association des Nations d'Asie du Sud-Est, **ANASE** en français)

**ASEM** / *Asia-Europe Meeting*

**AusAID** / *Australian Government Overseas Aid Program*

**BAD** / Banque asiatique de Développement (*Asian Development Bank, ADB* en anglais)

**BIMSTEC** / *Bay of Bengale Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation*

**BM** / Banque Mondiale (World Bank, **WB** en anglais)

**BMA** / *Bangkok Metropolitan Administration*

**BMR** / *Bangkok Metropolitan Region*

**BOI** / *Board of Investment* (Thaïlande)

**BOT** / *Bank of Thailand*

**CAD** / Comité d'Aide au Développement de l'OCDE

**CBEZ** / *Cross Border Economic Zone*

**CBTA** / *Cross Border Transport Agreement*

**CCoC** / *Chiang Rai Chamber of Commerce*

**CNUCED** / Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (*United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD* en anglais)

**CLV-GT** / *Cambodia-Laos-Vietnam Growth Triangle*

**CP-Group** / *Charoen Pokphand Group*

**DOH** / *Department of Highways* (Thaïlande)

**DOL** / *Department of Land* (Thaïlande)

**DOLA** / *Department of Local Administration* (Thaïlande)

**DPI** / Département du Plan et de l'Investissement (Laos)

**DPT** / *Department of Public Works and Town & Country Planning* (Thaïlande)

**EFEO** / *École Française d'Extrême-Orient*

**EWEC** / *East West Economic Corridor*

**EXIM Bank** / *Export-Import Bank of Thailand*

**FMI** / Fonds Monétaire International

**GIZ** / *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (agence de coopération allemande ; depuis 2011, précédemment *Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, GTZ*)

**GMSARN** / *Greater Mekong Subregion Academic and Research Network*

**GRL** / *Gouvernement Royal Lao*

**ICD** / *Inland Container Depot*

**IDE** / Investissement direct étranger (*Foreign Direct Investment, FDI* en anglais)

**IEAT** / *Industrial Estate Authority of Thailand*

**IMT-GT** / *Indonesia Malaysia Thailand Growth Triangle*

**IPD** / *Investment Promotion Department* (depuis 2007, précédemment *Department for Promotion and Management of Domestic and Foreign Investment, DDFI*, Laos)

**IRASEC** / *Institut de Recherche sur l'Asie du Sud-Est Contemporaine*

**ISEAS** / *Institute of Southeast Asian Studies*

**ITPT** / *Institut des Travaux Publics et des Transports* (anciennement *Institut de Recherches en Urbanisme, IRU*, Laos)

**JICA** / *Japan International Cooperation Agency*

**JBIC** / *Japan Bank for International Cooperation*

**LAO** / *Local Administrative Organization* (Thaïlande)

**Lao ITECC** / *Lao International Trade Exhibition & Convention Center*

**LMA** / *Land Management Authority* (Laos)

**LNTA** / *Lao National Tourism Administration*

**LSB** / *Lao Statistics Bureau*, ou **LNSC**, *Lao National Statistics Office*

**MLT** / *Municipal League of Thailand*

**MOC** / *Ministry of Commerce* (Thaïlande, *Ministry of Industry and Commerce*, **MOIC** au Laos)

**MOF** / *Ministry of Finance* (Thaïlande et Laos)

**MOI** / *Ministry Of Interior* (Thaïlande)

**MoU** / *Memorandum of Understanding* (mémorandum d'entente)

**MPI** / *Ministère du Plan et de l'Investissement* (Laos)

**MRC** / *Mekong River Commission* (Commission Internationale du Mékong, **CMI** en français)

**MSSRC** / *Mekong Subregion Social Research Center*

**MTPT** / *Ministère des Travaux Publics et des Transports* (ou *Ministry of Public Works and Transports*, **MPWT**, Laos)

**NCSEZ** / *National Committee for Special Economic Zone* (Laos)

**NEDA** / *Neighbouring Countries Development Agency* (Thaïlande)

**NEM** / *Nouveau Mécanisme Économique* (*New Economic Mechanism* en anglais)

**NERI** / *National Economic Research Institute*

**NESDB** / *Office of National Economic and Social Development Board* (Thaïlande)

**NORAO** / *Nouvelles Organisations Régionales en Asie Orientale*

**NSEC** / *North-South Economic Corridor*

**NSO** / *National Statistical Office* (Thaïlande)

**OCDE** / *Organisation de Coopération et de Développement Économiques* (*Organisation for Economic Cooperation and Development*, **OECD** en anglais)

**ONG** / *Organisation Non-Gouvernementale*

**PAT** / *Port Authority of Thailand*

**PIB** / *Produit Intérieur Brut*

**PNB** / *Produit National Brut*

**PPA** / *Parité de Pouvoir d'Achat*

**PPB** / *Produit Provincial Brut*

**PNUD** / *Programme des Nations Unies pour le Développement* (*United Nations Development Programm*, **UNDP** en anglais)

**RDPL** / *République Démocratique Populaire Lao* (*Lao's People Democratic Republic*, **Lao PDR** en anglais)

**RGM** / *Région du Grand Mékong* (*Greater Mekong Subregion*, **GMS** en anglais)

**SMIB** / *Second Mekong International Bridge*

**SSEZ** / *Savan-Seno Special Economic Zone*

**SSEZA** / *Savan-Seno Special Economic Zone Authority*

**TAO** / *Tambon Administration Organization*, ou **SAO** *Subdistrict Administration Organization* (Thaïlande)

**TAT** / *Tourism Authority of Thailand*

**TDRI** / *Thailand Development Research Institute*

**TICA** / *Thailand International Development Cooperation Agency*

**UDAA** / *Urban Development Administration Authority* (Laos)

**USAID** / *United States Agency for International Development*

**VUDAA** / *Vientiane Urban Development Administration Authority*

**ZES** / *Zone Économique Spéciale* (*Special Economic Zone*, **SEZ** en anglais)

## TABLE DES ILLUSTRATIONS

---

### TABLEAUX /

Tableau 1 : Grille méthodologique : axes de recherche, indicateurs et types de sources _____	31
Tableau 2 : Le régionalisme en Asie du Sud-Est : principaux programme de coopération régionale impliquant la Thaïlande _____	44-45
Tableau 3 : La Thaïlande dans la RGM : comparaison des principaux indicateurs économiques et démographiques, 2010 _____	71
Tableau 4 : Caractéristiques des frontières internationales de la Thaïlande _____	148
Tableau 5 : Taux d'urbanisation dans les pays d'Asie du Sud-Est continentale, 2010, % _____	193
Tableau 6 : Population urbaine dans les principales villes frontalières thaïlandaises, 2010 _____	199
Tableau 7 : Les déséquilibres dans la répartition régionale de la population urbaine (1980-2027) _____	205
Tableau 8 : Indicateurs démographiques et économiques par région, 2010 _____	208
Tableau 9 : Les différentes échelles d'analyse des projets dans les villes frontalières _____	228
Tableau 10 : Sélection d'indicateurs socio-économiques des villes frontalières moyennes, échelles urbaine et provinciale _____	276
Tableau 11 : Sélection d'indicateurs socio-économiques pour les petites villes frontalières, échelles urbaine et provinciale _____	287
Tableau 12 : Les cadres réglementaires de la planification urbaine en Thaïlande et les acteurs impliqués _____	307
Tableau 13 : Contenu du <i>Masterplan</i> de Kayson Phomvihane (Savannakhet), 1999 _____	309
Tableau 14 : Principaux projets de l'aide internationale dans les villes frontalières de la vallée du Mékong _____	327
Tableau 15 : Le tourisme dans les provinces sélectionnées _____	341
Tableau 16 : L'augmentation de la population urbaine à Savannakhet et à Pakse entre 1930 et 1973 _____	368
Tableau 17 : Critères retenus pour l'évaluation des systèmes urbains émergents sur les corridors, au franchissement des frontières de la RGM _____	399

### FIGURES /

Figure 1 : Population des villes d'Asie du Sud-Est, 2010 _____	8
Figure 2 : Les villes doublons dans la construction régionale : l'exemple de la Région du Grand Mékong _____	13
Figure 3 : Le lien entre investissements dans les infrastructures de transport et recul de la pauvreté selon la BAD _____	53
Figure 4 : Les corridors de la RGM, le retour des anciens réseaux dans la péninsule _____	58
Figure 5 : L'émergence de nouvelles configurations urbaines dans la RGM _____	69
Figure 6 : La vision thaïlandaise de l'intégration régionale _____	74

Figure 7 : Principaux projets et réalisations pour les provinces frontalières thaïlandaises intégrées aux corridors Nord-Sud et Est-Ouest _____	77
Figure 8 : Part des partenaires asiatiques dans la valeur du commerce total de la Thaïlande (%), 1991- 2010 _____	91
Figure 9 : Le commerce de la Thaïlande avec les pays de la Région du Grand Mékong, 1995-2011, en millions d'US \$ _____	94
Figure 10 : Évolution du commerce transfrontalier, région Nord (1996-2011), en millions d'US\$ _	96
Figure 11 : Origine des IDE approuvés par le BOI en 2011	
A/ En nombre de projets _____	99
B/ En montant du capital investi (millions de baht) _____	99
Figure 12 : Flux nets d'IDE thaïlandais et répartition dans les pays de la RGM, 2006-2011 _____	100
Figure 13 : Localisation des projets de développement formulés par la NEDA en 2005 pour la période 2005-2010 _____	104
Figure 14 : Évolution du nombre de migrants enregistrés en Thaïlande par nationalité, 1997-2007 _____	109
Figure 15 : Distribution géographique des travailleurs migrants enregistrés en Thaïlande par province, 2009 _____	110
Figure 16 : Comparaison de l'évolution du nombre de touristes thaïlandais, vietnamiens et chinois au Laos, 2003-2009 _____	111
Figure 17 : Les trois routes du NSEC, un fonctionnement en complémentarité _____	115
Figure 18 : EWEC et routes commerciales alternatives _____	120
Figure 19 : Hiérarchisation des postes frontaliers entre la Thaïlande et le Laos en volume des flux commerciaux enregistrés, 2011 _____	124
Figure 20 : Répartition par poste-frontière des flux commerciaux transfrontaliers enregistrés dans la province de Chiang Rai entre 2001 et 2007 _____	126
Figure 21 : La concentration des IDE dans les têtes de corridors : les exemples de la Thaïlande et du NSEC _____	128
Figure 22 : Les aéroports de la RGM par flux de passagers, 2009 _____	130
Figure 23 : Localisation des postes-frontières en Thaïlande, 2008 _____	152
Figure 24 : Comparaison des densités de population entre les provinces frontalières et les provinces de l'intérieur _____	155
Figure 25 : Les différentes situations frontalières au Pérou d'après la typologie d'Arnaud Cuisinier-Raynal _____	158
Figure 26 : Répartition de la population dans la péninsule indochinoise, 1995 _____	160
Figure 27 : Asymétries économiques en Asie du Sud-Est continentale _____	162-164
Figure 28 : Modèles d'organisation d'un royaume (en « galaxie ») et de l'une des principautés le constituant (en « auréoles ») _____	169
Figure 29 : Les principaux États <i>mandala</i> de la péninsule indochinoise au 18 <sup>ème</sup> siècle _____	172
Figure 30 : L'évolution des frontières de la Thaïlande entre 1785 et 1946 _____	178
Figure 31 : Une illustration des relations entre la Thaïlande et le Laos à travers le discours sur la frontière _____	187

Figure 32 : La persistance du modèle en auréoles dans les États d'Asie du Sud-Est continentale	189
Figure 33 : Les municipalités thaïlandaises dans l'organisation administrative locale	202
Figure 34 : Axes d'urbanisation et variations de la population urbaine par région	208
Figure 35 : L'évolution de la stratégie des pôles de croissance régionaux par le NESDB, 1981-2006	215
Figure 36 : Les zones du BOI, stratégie pour attirer les investissements privés dans les régions périphériques et les provinces frontalières	220
Figure 37 : Distribution régionale des investissements approuvés par le BOI	
A/ approche régionale, 1997-2005	221
B/ les IDE (investissements étrangers et <i>joint-ventures</i> ) approuvés par zone, 2011	221
Figure 38 : Projections du réseau urbain de la région Nord-Est par le gouvernement thaïlandais	228
Figure 39 : Localisation des projets de développement touchant les villes frontalières au Laos	236
Figure 40 : « Persistance du modèle en auréoles concentriques : le rêve thaïlandais »	239
Figure 41 : Les ponts transfrontaliers de la RGM, nouveaux modes de franchissement de la frontière	245
Figure 42 : L'organisation spatiale d'Ubon Ratchathani : un dédoublement de l'agglomération de part et d'autre de la rivière Mun	247
Figure 43 : Présentation des sites des villes du Mékong	
A/ Chiang Khong et Houay Xay	254
B/ Mukdahan et Savannakhet	256
C/ Pakse	257
Figure 44 : Présentation des sites de Mae Sai, Tachilek et Ubon Ratchathani, marqués par la présence d'une rivière	
A/ Mae Sai et Tachilek	259
B/ Ubon Ratchathani	260
Figure 45 : Chiang Khong à la fin du 19 <sup>ème</sup> siècle : une localisation stratégique à l'articulation des réseaux commerciaux terrestre et fluvial	264
Figure 46 : Pakse et Savannakhet au début du 20 <sup>ème</sup> siècle : mise en valeur coloniale et principaux équipements	271
Figure 47 : Situation des villes frontalières de la vallée du Mékong dans les réseaux de transport nationaux	281
Figure 48 : Répartition du produit provincial brut par secteurs, Ubon Ratchathani (2007), Savannakhet (2010) et Champassak (2009)	284
Figure 49 : Répartition du produit provincial brut par secteurs, Mukdahan (2007), Chiang Rai (2009) et Bokeo (2005)	292
Figure 50 : Comparaison des prérogatives et de l'organisation des municipalités et des UDAA	311
Figure 51 : Dépenses et revenus de la municipalité de Mae Sai, en milliers de dollars, 2009	314
Figure 52 : Les IDE dans les provinces frontalières thaïlandaises (2007-2012)	
A/ en nombre de projets (unités)	331
B/ en montant du capital investi (millions de baht)	331

Figure 53 : Localisation des IDE dans le district de Kaysone Phomvihane (Savannakhet) _____	333
Figure 54 : Les quatre sites de la Zone Économique Spéciale de Savan-Seno _____	335
Figure 55 : La reconfiguration du centre historique de Pakse par la fonction touristique _____	345
Figure 56 : L'organisation spatiale de la ville de Mukdahan _____	353
Figure 57 : L'organisation spatiale de la ville de Mae Sai _____	358
Figure 58 : Les étapes de l'organisation urbaine à Savannakhet et à Pakse	
A/ Savannakhet : l'émergence d'une centralité en tête de pont _____	366
B/ Pakse : d'un développement en auréoles à l'émergence d'une configuration polycentrique linéaire _____	367
Figure 59 : La reconfiguration de la zone de tête de pont, Pakse _____	372
Figure 60 : Le renversement des axes d'urbanisation à Chiang Khong et à Houay Xay _____	376
Figure 61 : Une logique transnationale émergente à Mukdahan-Savannakhet _____	405
Figure 62 : Sop Ruak-Ton Pheung, Chiang Saen, Chiang Khong-Houay Xay, des équipements en vis-à-vis favorisant l'intégration transnationale _____	411
Figure 63 : Les postes-frontières de Chong Mek et de Vang Tao _____	414

#### **PLANCHES PHOTOGRAPHIQUES /**

Planche photographique 1 : Les investissements publics dans les infrastructures destinées à faciliter le passage de frontière _____	79
Planche photographique 2 : Exemples d'infrastructures de transport régionales ou nationales dans les villes sélectionnées _____	295
Planche photographique 3 : Les marqueurs de l'investissement privé local à Pakse : l'exemple des investissements Dao Heuang _____	321
Planche photographique 4 : Le marché du centre ancien à Pakse, un investissement des Frères Tang _____	339
Planche photographique 5 : Centre ancien et nouvelles polarités à Mukdahan _____	356
Planche photographique 6 : Centralités existantes et potentielles à Mae Sai _____	362
Planche photographique 7 : Anciennes et nouvelles centralités à Savannakhet _____	374
Planche photographique 8 : Mae Sai et Tachilek, un fonctionnement reposant sur une logique transfrontalière _____	401

« Il est des échelles historiques et géographiques au-delà desquelles il devient difficile de prétendre reconnaître les seuls apports extérieurs. Les éléments qui se combinent pour dresser la géographie du Sud-Est asiatique sont si dynamiques, la mémoire culturelle des peuples de la région est si profonde, les courants qui continuent à la traverser sont d'une telle intensité qu'ils en viennent à faire oublier qu'elle possède une personnalité propre, ne pouvant ni s'expliquer ni se comprendre de l'extérieur. Une grande complexité géologique et climatique, une richesse biogéographique ainsi qu'une richesse ethnolinguistique inégalée dans le Monde, l'accumulation phénoménale d'influences et de synthèses locales, tout cela fait de ce delta culturel (le cultural shatteberlt de J.E. Spencer et W.L. Thomas, 1972), de cet archipel terrestre et maritime dont la carte est perpétuellement animée, de cet angle de l'Asie, une région centrale ». (R. De Koninck, 1995 : 18).

L'Asie du Sud-Est, l'« angle de l'Asie » selon l'expression d'Élisée Reclus (1883) reprise par Paul Mus (P. Mus, 1977), aux confins des mondes chinois et indien, se caractérise par une forte hétérogénéité. Aux clivages anciens, hérités de plusieurs siècles de peuplement et d'influences extérieures, s'ajoutent des éléments de différenciation issus de la construction des États-Nations modernes. Afin d'établir une distinction initiale, la première partie du tome de la *Géographie Universelle* consacrée à l'Asie du Sud-Est identifie une « Asie à deux faces », différenciant, dans la tradition des approches du 19<sup>ème</sup> siècle<sup>1</sup>, l'Asie du Sud-Est insulaire et l'Asie du Sud-Est continentale. Au sein de la péninsule indochinoise, ou de l'Asie du Sud-Est continentale, qui sera le cadre géographique de ce travail, les éléments d'hétérogénéité sont nombreux, que ce soit en termes physique, démographique, ethnique, religieux, politique ou économique.

Michel Bruneau identifie un facteur de différenciation sur le temps long, s'expliquant tant par des logiques exogènes que par une adaptation aux structures locales, qui est celui de l'organisation du territoire. Il distingue en effet deux structures spatiales héritées, celles en auréoles concentriques de la Thaïlande, du Laos, de la Birmanie et du Cambodge influencée par le modèle indien, et le Viêt Nam où l'influence chinoise a été plus déterminante (M. Bruneau, 2001). À l'échelle de l'Asie du Sud-Est continentale, les pays fortement peuplés que sont le Viet Nâm (86,9 millions), la Thaïlande (67,3 millions) et la

---

<sup>1</sup> Les géographes au 19<sup>ème</sup> siècle traitaient déjà de manière séparée les parties continentale et insulaire de l'Asie du Sud-Est, notamment en raison du partage colonial : Conrad Malte-Brun propose le terme « Indo-Chine » dans son *Précis de géographie Universelle* publié en 1837 tandis que le terme « Insulinde », inventé en 1859 par l'écrivain néerlandais Eduard Dekker, a été popularisé en 1883 par Élisée Reclus (M. Foucher, 2002 : 11).

Birmanie (60,4 millions) s'opposent aux « creux démographiques » que représentent le Cambodge (14,3 millions) et le Laos (6,3 millions ; BAD, 2012 : 5 et annexe 2.B, « carte de la répartition de la population »). À l'échelle nationale cohabitent également des espaces de fortes densités et d'autres peu peuplés. Les populations se concentrent dans les bassins fluviaux (bassin de l'Irrawaddy, de la Chao Phraya, du Mékong, du Tonlé Sap et du Fleuve Rouge) et dans les deltas, tandis que les zones de relief apparaissent comme des creux démographiques. L'étude de la répartition de la population oppose en effet, à l'échelle de la péninsule indochinoise, les vallées, côtes et bassins fluviaux, plus densément peuplés et concentrant les activités économiques, aux hautes terres, généralement peu densément occupées mais plus diverses ethniquement et situées en périphérie du territoire. La question ethnique reste particulièrement importante dans cette partie du monde puisque l'Asie du Sud-Est continentale ne compte pas moins de cinq familles ethnolinguistiques et plus d'une centaine de langues<sup>1</sup>. James Scott critique la dichotomie hermétique entre « peuples des plaines » et « peuples montagnards », et, dans un ouvrage paru en 2009, réhabilite ces marges qu'il appelle *Zomia*<sup>2</sup>, longtemps considérées comme des espaces périphériques (J. Scott, 2001 et 2009).

En termes politiques et économiques, l'Asie du Sud-Est continentale se caractérise également par l'hétérogénéité des trajectoires de développement. Au lendemain des indépendances, la Birmanie, le Laos, le Cambodge et le Viêt Nam ont fait le choix d'une économie socialiste basée sur la collectivisation et la nationalisation des moyens de production tandis que la Thaïlande, seul pays à n'avoir jamais été colonisé, s'engageait dans la voie du libéralisme économique. Ces choix politiques n'ont pas seulement eu un impact sur le parcours économique des États de l'Asie du Sud-Est continentale, mais

---

<sup>1</sup> Le Laos et la Birmanie sont les deux États les plus riches ethniquement, puisque l'ethnie principale (Lao et Bamar respectivement) y est à peine majoritaire (55% au Laos et 66% en Birmanie) tandis que les Thaï, Khmers et Kinh représentent près de 90% du peuplement en Thaïlande, au Cambodge et au Viêt Nam (de Koninck, 2006 : 240, 264, 279 et annexe 2.B « carte de la répartition des groupes ethniques »). 49 groupes ethniques sont identifiés par le gouvernement laotien en 2000 et la Birmanie compte, selon le gouvernement, 135 « races nationales » ([www.myanmar.gov.mm](http://www.myanmar.gov.mm)). La question de la répartition ethnique au Laos sera abordée dans le chapitre 3.

<sup>2</sup> James Scott, 2009, *The Art of Not Being Governed, An Anarchist History of Upland Southeast Asia*. Yale : Yale University Press. Le terme *Zomia* a été inventé en 2002 par l'historien Williem Van Schendel à partir de *zomi*, qui signifie « montagnards » dans différentes langues tibéto-birmanes. Le terme ne renvoie pas à un espace précisément défini, mais plutôt aux zones montagnardes asiatiques à l'écart des centres politiques et démographiques des plaines et qui ont historiquement échappé au contrôle de l'État central (W. Van Schendel, 2002 : 653). James Scott y regroupe les territoires au-dessus de 300 mètres, des hautes terres du centre du Viêt Nam au nord-est de l'Inde, incluant les zones de relief au Viêt Nam, en Thaïlande, au Laos, en Birmanie, dans les provinces du sud de la Chine, et dans une moindre mesure au Cambodge. L'auteur défend dans cet ouvrage le fait que l'isolement des populations montagnardes n'est pas une contrainte imposée de l'extérieur, mais plutôt une stratégie afin d'échapper au contrôle d'un État central et centralisé (J. Scott, 2009 : 124).

également sur leurs relations diplomatiques puisque le contexte de guerre froide a séparé les États de la péninsule indochinoise en deux camps opposés. La libéralisation de l'économie dans les pays socialistes dès la fin des années 1970<sup>1</sup> et la fin de la guerre froide ont amoindri la ligne de fracture entre les États de l'Asie du Sud-Est. Cependant, pour reprendre la formule de Michel Foucher, les frontières internationales, si elles ne représentent plus une barrière, révèlent toujours de fortes discontinuités : « Les discontinuités territoriales ne disparaissent pas. Seules les fonctions des frontières changent. » (M. Foucher, 2011 : 1). Elles séparent notamment des États au niveau de développement très hétérogène : par exemple, d'après l'Indice de Développement Humain élaboré par le PNUD, la Thaïlande se classe 103<sup>ème</sup>, tandis que le Laos et le Cambodge occupent *ex aequo* la 138<sup>ème</sup> place et la Birmanie arrive en queue du classement en 149<sup>ème</sup> position pour l'année 2012<sup>2</sup>. Un quart de la population vit sous le seuil de pauvreté au Laos, au Cambodge et en Birmanie ; cette proportion est de 14% pour le Viêt Nam et de 7,8% en Thaïlande (BAD, 2002 : 5 et annexe 2.A).

Enfin, les États de l'Asie du Sud-Est continentale se distinguent par leur stratégie d'insertion dans la mondialisation. Tandis que la Thaïlande a fait le choix précoce du multilatéralisme et s'est engagée dans les organismes internationaux dès le lendemain de la seconde guerre mondiale<sup>3</sup>, le Laos, la Birmanie, le Cambodge et le Viêt Nam ont connu entre leur indépendance et la fin des années 1980 un isolement relatif. La fin de la guerre froide, l'ouverture politique et économique relative et les progrès de la régionalisation en Asie du Sud-Est dans le contexte de la mondialisation leur offrent la possibilité de recomposer leurs stratégies régionales (Ch. Taillard, 2005).

Cependant, ces clivages anciens et cette hétérogénéité forte ne sauraient cacher des dynamiques communes. Le processus d'internationalisation des villes dans le contexte de la mondialisation et plus particulièrement de la régionalisation apparaît comme un trait commun qu'il s'agit d'étudier.

---

<sup>1</sup> Transformation d'une économie centralisée vers une économie de marché : *Doi Moi* pour le Viêt Nam (1986), *New Economic Mechanism* (ou Nouveau Mécanisme Économique en français) pour le Laos, dont les premières réformes sont amorcées dès 1979. Voir par exemple Yves Bourdet, 2000 ; P. Brocheux, 2009.

<sup>2</sup> Selon cet indice, la Thaïlande et le Viêt Nam (127<sup>ème</sup> position), le Laos et le Cambodge sont classés dans la catégorie des pays à développement moyen (de la 95<sup>ème</sup> place à la 141<sup>ème</sup>), tandis que la Birmanie est dans celle des pays à développement humain faible (142<sup>ème</sup> à 186<sup>ème</sup>). <http://hdr.undp.org/fr/statistiques/>

<sup>3</sup> La Thaïlande fait partie de l'Organisation des Nations Unies (ONU) depuis décembre 1946, de la Commission économique et sociale de l'Asie et du Pacifique (CESAP) depuis 1947, une des cinq commissions régionales de l'ONU et dont le siège est à Bangkok, du Fonds monétaire international (FMI), de la Banque mondiale et de l'UNESCO depuis 1949, de la Banque asiatique de Développement depuis 1966 et adhère au GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*, remplacé par l'Organisation Mondiale du Commerce – OMC – en 1995) en 1982 (P. Jantarakantee, 2009).

## 1. Les processus de métropolisation urbaine et d'internationalisation en Asie du Sud-Est, produits par la dynamique de régionalisation de la mondialisation

L'Asie du Sud-Est continentale apparaît, à la différence de l'Asie du Sud-Est insulaire ou comparé à la moyenne mondiale, comme un espace faiblement urbanisé. Les taux d'urbanisation des États membres de la Région du Grand Mékong, autour de 30%, témoignent du caractère rural de cette région du monde ; seule la province chinoise du Guangxi, avec plus de 40% d'urbains, s'approche des moyennes régionales<sup>1</sup>.

Si l'Asie du Sud-Est est encore largement rurale, son urbanisation est ancienne<sup>2</sup>, attestant de villes millénaires ; Pierre Clément et Charles Goldblum, ajoutant l'Asie du Sud et l'Extrême-Orient (Chine, Japon) à leur démonstration, parlent ainsi de « grandes civilisations urbaines, pour certaines continues depuis des millénaires, dont la tradition de l'édification fut écrite, codifiée et a même pu faire l'objet de l'élaboration de traités » (P. Clément, Ch. Goldblum, 1995 : 9). Cependant, l'ancienneté des villes n'a pas forcément créé les hiérarchies urbaines actuelles : comme le montrent les travaux de Denys Lombard, l'époque pré-coloniale se caractérise par « l'instabilité des sites urbains » : sur les cinq métropoles sud-est asiatiques actuelles (Manille, Jakarta, Singapour, Bangkok et Hô Chi Minh Ville), aucune n'est antérieure au 16<sup>ème</sup> siècle ; à l'inverse, certaines des cités-agraires les plus connues comme celle d'Angkor sont, depuis des siècles, des sites abandonnés (D. Lombard, 1970 : 849). Michel Bruneau associe cette instabilité, à partir de l'exemple du Nord de la Thaïlande, aux mobilités de populations dans le contexte d'affrontements entre principautés, qui n'excluaient pas la reconstruction de villes nouvelles sur des sites précédemment urbanisés :

---

<sup>1</sup> Les taux d'urbanisation des pays de la Région du Grand Mékong s'échelonnent entre 20% pour le Cambodge et 42% pour le Guangxi (BAD, 2012 : 3 et annexe 2.A). Le taux d'urbanisation en Asie du Sud-Est est de 47,3% en 2010, porté par des États fortement urbains en Asie du Sud-Est insulaire : 100% pour la Cité-État de Singapour, 72,2% pour la Malaisie (statistiques de la BAD, 2011).

<sup>2</sup> Plusieurs auteurs reviennent sur la genèse des systèmes urbains en Asie du Sud-Est et les étapes de l'urbanisation, distinguant l'émergence des cités agraires, des cités marchandes et des cités sacrées. Richard O'Connor s'est par exemple intéressé aux villes pré-coloniales (*indigenous urbanism*, R. O'Connor, 1995 : 30-45), tandis que Denys Lombard ou l'historien Anthony Reid ont étudié l'émergence des villes littorales du sud-est asiatique liée au développement du commerce maritime au 15<sup>ème</sup> siècle (D. Lombard, 1970 ; A. Reid, 1993). Ces distinctions seront précisées au chapitre 5 à partir des contextes de création des villes frontalières thaïlandaises et laotiennes.

« Jusqu'au XIX<sup>e</sup> siècle les nombreuses guerres entre royaumes Thai et avec les Birmans ont provoqué une mobilité de la population, véritable objet de ces conflits, d'où le caractère éphémère des centres. Si les villes étaient éphémères, les sites étaient beaucoup plus durables et il n'a pas été rare de fonder plusieurs fois une ville sur le même site, à l'intérieur de la même enceinte » (M. Bruneau, 1975 : 355).

L'urbanisation en Asie du Sud-Est a connu une seconde phase avec la colonisation. En termes de semis urbain et à l'échelle régionale, la colonisation a entraîné l'accentuation de la littoralisation du phénomène urbain, afin de favoriser l'exportation de biens et de ressources vers l'Occident. À l'échelle urbaine, et selon les colonisateurs, les villes coloniales ont été créées ou reconfigurées pour servir à la fois de vitrine de la puissance et de support de l'autorité dans un système hiérarchisé (D. Forbes, 1996).

### *L'internationalisation des métropoles asiatiques insérées dans le réseau des villes régionales ou mondiales*

L'entrée dans la mondialisation représente une nouvelle étape de l'urbanisation, qui se traduit par des dynamiques de métropolisation et d'internationalisation modifiant les hiérarchies urbaines et l'organisation spatiale des villes asiatiques.

La transformation des villes avec la mondialisation n'est pas propre aux villes asiatiques ; selon German Solinis et Françoise Lieberherr-Gardiol, « à la fin du 20<sup>ème</sup> siècle la globalisation en introduisant une nouvelle configuration du monde, a accéléré les transformations sociales et conféré aux villes de nouveaux rôles tout en créant de nouvelles dynamiques autour des questions de sécurité, de gouvernance et d'environnement » (G. Solinis, F. Lieberherr-Gardiol, 2012 : 15). Cette phase sans précédent de l'urbanisation se traduit ainsi par des fonctions inédites, des acteurs diversifiés participant à la « gouvernance urbaine »<sup>1</sup> et de nouveaux enjeux ; on pourrait

---

<sup>1</sup> La gouvernance urbaine est présentée par les organisations internationales comme un outil de gestion urbaine associant, dans une approche concertée, des acteurs représentant le secteur public, le secteur privé et la société civile. ONU-Habitat, à travers son *Urban Governance Index*, permettant de mesurer la qualité de la gouvernance à l'échelle urbaine, la définit ainsi comme « l'ensemble des approches par lesquelles les individus et les institutions publics et privés planifient et gèrent les affaires communes de la cité. C'est un processus continu traversé par des intérêts conflictuels et différents qui peuvent se résoudre dans des actions de coopération. Elle comprend les institutions formelles ainsi que les arrangements informels et le capital social des citoyens ». (<http://www.unhabitat.org/content.asp?typeid=19&catid=25&cid=2167>). Nous

ajouter également l'émergence de nouvelles formes urbaines dans les métropoles globalisées.

Le processus de métropolisation, issu du mot « métropole » signifiant en grec ancien « cité-mère », renvoie à une notion complexe. La définition des *Mots de la Géographie* l'assimile à la croissance urbaine, puisqu'elle le désigne comme un « mouvement accusé de concentration de la population dans les métropoles » (R. Brunet, R. Ferras, H. Théry, 1993 : 329). Généralisé dans les années 1990, le terme de métropolisation semble donc directement lié à celui de concentration ; Stéphane Leroy, dans un article paru en 2000, se propose d'apporter un éclairage sur les sémantiques de la métropolisation et de complexifier cette approche en convoquant des auteurs proposant des définitions plus larges (S. Leroy, 2000 : 78-86). La métropolisation ne saurait être réduite à la croissance urbaine : il convient également de l'appréhender comme une consolidation des fonctions urbaines, politiques comme économiques (M. Bonneville, 1993). Si la dimension économique semble être l'un des éléments caractérisant la métropolisation, dans le renforcement des capacités des villes à attirer les flux et à distribuer le développement économique, cette dynamique a également été perçue à travers ses effets spatiaux. Ainsi, elle n'est pas un simple phénomène de croissance quantitative ou qualitative des grandes villes, mais plutôt un processus qui intègre ces villes dans des réseaux urbains et produit un changement de rythme et d'échelle de leur reconfiguration spatiale (F. Ascher, 1998 : 18). Dans cette perspective, le processus de la métropolisation peut également s'appréhender à travers les formes produites. Cette approche a été retenue par les auteurs de l'ouvrage *Territoires de l'urbain en Asie du Sud-Est. Métropolisation en mode mineur*, publié en 2012 et dirigé par Manuelle Franck, Charles Goldblum et Christian Taillard, qui décrivent la métropolisation comme l'« expression directe de l'internationalisation urbaine à travers les nouveaux ingrédients de la centralité urbaine » (M. Franck, Ch. Goldblum, Ch. Taillard, 2012 : 15). Cette définition, qui pousse à s'interroger sur le terme d'« internationalisation », induit une reconfiguration potentielle du rapport entre centre et périphéries à l'échelle urbaine : il s'agit ainsi d'étudier les manifestations locales de l'ouverture internationale des villes asiatiques, et donc de s'intéresser non seulement à la chronologie de cette métropolisation, mais également aux acteurs impliqués et aux formes produites. L'internationalisation, liée au contexte d'ouverture et d'insertion dans l'économie mondiale qui touche en premier lieu les villes,

---

retiendrons de cette définition à la fois le caractère évolutif de la gouvernance urbaine ainsi que la compétition qui la sous-tend.

est un processus en cours qui peut s'analyser soit à travers des formes urbaines originales, soit par des logiques et des processus portés par des acteurs et des flux internationaux.

L'intégration des métropoles des pays industrialisés d'Asie orientale d'abord puis d'Asie du Sud-Est dans la mondialisation, premières touchées par cette dynamique, a été largement étudiée<sup>1</sup>. Par exemple, Saskia Sassen, dans son ouvrage sur les villes globales (*global cities*), se penche sur l'exemple de Tokyo, en montrant de quelle façon l'intégration dans les flux financiers place ces villes au sommet dans la hiérarchie urbaine mondiale et modifie leur organisation spatiale, reconfigurée par un processus d'internationalisation portée par des acteurs transnationaux (S. Sassen, 2001).

Comme le montre Charles Goldblum, les métropoles d'Asie du Sud-Est deviennent, au cours de la deuxième moitié des années 1990, les supports premiers de la croissance régionale (Ch. Goldblum, 2010 : 176-177). Le processus de métropolisation dans le contexte de la régionalisation touche donc également en Asie du Sud-Est, selon le modèle japonais puis chinois et dans un second temps, des capitales nationales à dimension régionale comme Bangkok, Jakarta, Manille et Kuala Lumpur, dont les mutations se sont largement appuyées sur un urbanisme entrepreneurial porté par de grands conglomérats japonais, européens ou chinois (Ch. Goldblum, 1987 ; G. Fauveaud, 2013 : 20). Comme le montrent les contributions de l'ouvrage édité en 1995 par Terry McGee et Ira Robinson, la métropolisation dans ces « régions-capitales » (« *Mega-Urban Regions* ») se traduit par une concentration des richesses, des équipements et de services urbains, mais également par une extension de leur périmètre administratif et la mise en place de modes particuliers de gestion urbaine<sup>2</sup> (T. McGee, I. Robinson (éds.), 1995).

La troisième étape de ce processus d'internationalisation des villes correspond à une autre échelle de villes puisqu'elle concerne les villes de rang secondaire en Asie du Sud-Est. Celles-ci sont en revanche beaucoup moins traitées dans la littérature sur le sujet. Pourtant, les auteurs de l'ouvrage *Territoires de l'urbain en Asie du Sud-Est. Métropolisation en mode mineur*, qui s'intéresse justement à des villes de second rang (petites capitales nationales comme Vientiane ou Phnom Penh et grandes capitales régionales - au sens infranational - comme Danang ou Penang, figure 1) qui s'insèrent

---

<sup>1</sup> Parmi les ouvrages consacrés aux transformations des grandes métropoles asiatiques par la mondialisation figurent notamment Ch. Goldblum, 1987 ; T. McGee, I. Robinson, 1995 ; D. Forbes, 1996 ; H.-D. Evers, R. Korff, 2000 ; M. Askew, 2002 ; T. Bunnell, L. Drummond, K. Ho (éds.), 2002 ; P. Rimmer et H. Dick, 2009 ; A. Ong, A. Roy, 2011.

<sup>2</sup> Conurbations de *Jabotabek* (aujourd'hui *Jabotadabek*) en Indonésie, Territoire Fédéral de Kuala Lumpur, régions métropolitaines de Manille (*Metro Manila*) et de Bangkok (*Bangkok Metropolitan Region*).

dans le maillage du réseau des métropoles issues des deux premières étapes de la métropolisation, forment l'hypothèse selon laquelle ces villes sont également touchées, avec une autre intensité et à une autre échelle – « en mode mineur » -, par ces processus de métropolisation et d'internationalisation.

La figure 1 fait ainsi apparaître, en fonction du critère démographique, trois catégories de villes à l'échelle de l'Asie du Sud-Est : ces « régions-capitales », multimillionnaires, les villes de second rang, également touchées par l'internationalisation, et enfin les petites villes, dont la population est inférieure à 500 000 habitants.

**Figure 1 : Populations des villes d'Asie du Sud-Est, 2010**



Source : M. Franck, 2012 : 13

*Les processus d'internationalisation des villes frontalières dans le contexte de l'intégration transnationale par les corridors économiques*

Cette thèse s'inscrit dans une démarche similaire à celle développée par les auteurs de l'ouvrage *Territoires de l'urbain en Asie du Sud-Est. Métropolisation en mode mineur*, mais à une échelle encore plus fine : celle des villes frontalières. En effet, l'intégration transnationale engagée dans le cadre de la régionalisation peut potentiellement permettre à ces villes de jouer un rôle qui va au-delà de leur rang dans les hiérarchies urbaines constituées à l'échelle nationale et d'accéder ainsi à de nouvelles fonctions, dont elles étaient jusqu'à présent exclues.

Afin de vérifier cette hypothèse, il convient d'abord de définir les villes frontalières. Laura Poschet El Moudden choisit d'établir une première distinction entre « ville frontière » et « ville frontalière » (L. Poschet El Moudden, 2006 : 8). Ainsi, une ville frontière tire ses activités voire son existence de la présence de celle-ci. Cette définition permet de considérer comme villes frontières des villes situées relativement loin de cette frontière. En revanche, la spécificité de la ville frontalière est sa localisation sur la frontière ; elle entretient un rapport actif avec cette dernière, sans pour autant en dépendre. Christian Schulz les distingue également par le degré d'interaction avec la frontière. Si dans le cas de la ville frontière, « la limite étatique a perdu son importance », les villes frontalières sont « situées à proximité de la frontière entre deux États, liées avec leurs homologues du pays voisins par des relations fonctionnelles, institutionnelles, etc., mais toutefois séparées par une frontière qui ne cesse de représenter un obstacle majeur pour le développement spatial et socio-économique » (Ch. Schulz, 2002 : 51-62).

Les villes frontalières ont souvent été considérées, du moins dans les États où l'intégration nationale s'est faite à partir d'un centre situé à distance des frontières, comme des villes de marge, situées en périphérie du territoire national, et dont le développement est ou a été entravé par la présence d'une frontière internationale. Le rapport entre ville et frontière est cependant bien plus complexe : comme le montre l'ouvrage coordonné par Bernard Reitel, Patricia Zander, Jean-Luc Piermay et Jean-Pierre Renard, des villes frontalières ont pu se développer dos à la frontière ou entretenir des relations avec l'espace situé de l'autre côté même dans des contextes de frontières considérées comme sensibles (B. Reitel, P. Zander, J.-L. Piermay, J.-P. Renard (coord.), 2002).

Les acteurs urbains intègrent donc les propriétés et les potentialités de la frontière dans leur stratégies : ils « mettent en œuvre des constructions qui présentent l'avantage

d'adapter l'espace aux mutations que connaissent les frontières » (B. Reitel, 2002 : 125). Ainsi, Karine Bennafla, dans un chapitre du même ouvrage traitant des espaces frontaliers en Afrique occidentale reconfigurés par les réseaux commerciaux, complexifie la définition de ville frontalière en privilégiant le critère des fonctions à ceux de la localisation ou de la morphologie (K. Bennafla, 2002 : 137-150). L'auteur identifie l'émergence d'un système urbain frontalier constitué à partir des marchés frontaliers et des villes frontières situées en retrait de la frontière. Pour l'auteur, les marchés frontaliers présentent certaines caractéristiques urbaines : lieux de brassage de populations, ils sont également lieux d'échanges, caractérisés par une mono activité commerciale. Mais contrairement à des villes, leur animation présente un caractère périodique lié à l'ouverture de la frontière, ils sont davantage lieux de fréquentation que de résidence et ne présentent pas de gestion urbaine ou de projets urbains (K. Bennafla, 2002 : 142). L'auteur oppose ces marchés frontaliers aux « villes frontières », localisées en retrait par rapport à la frontière, qui ont une double fonction de « base arrière » (lieu d'accumulation des revenus liés à l'activité frontalière et de résidence pour les usagers de la frontière) et de commandement (K. Bennafla, 2006 : 146-147). Cette configuration, qui se retrouve en Asie du Sud-Est, a été étudiée par Vatthana Pholsena dans un texte sous presse, où elle distingue, à partir de l'exemple de la frontière lao-vietnamienne, les marchés frontaliers de Dansavanh et Lao Bao, respectivement commandés par les petites villes frontières de Sépone et Khe Sanh (V. Pholsena, à paraître : 377-398).

Un cas particulier de villes frontalières est celui des villes dupliquées, ou villes doublons, dans lequel deux organismes urbains se sont développés séparément ou en lien de part et d'autre d'une frontière internationale, dans la logique d'organisation spatiale interne de chacun des États<sup>1</sup>. L'articulation entre les deux villes d'une part et avec la frontière d'autre part ainsi que les contextes locaux rendent ce type complexe. Dans le cadre de l'Union Européenne, les agglomérations frontalières et notamment celles en doublons ont retenu l'attention en tant que moteur potentiel de l'intégration entre États<sup>2</sup>. Laura Poschet El

---

<sup>1</sup> Ces configurations urbaines ont été davantage étudiées dans les cas de frontières anciennes ou d'interactions transfrontalières fortes : États-Unis-Mexique ou Union Européenne notamment (L. Herzog, 1990). Selon le rapport historique entre les villes considérées et la frontière, une autre définition est proposée : par exemple, à propos des villes de la frontière germano-polonaise, des auteurs parlent de « villes doublons » pour qualifier des villes qui, scindées en deux par une frontière internationale surimposée, ce sont développées en villes distinctes appartenant à des territoires nationaux différents (B. Kostrubiec, J. Laboda, 2002 : 37-51 ; Q. Mackré, 2009).

<sup>2</sup> Voir par exemple J. Kotek, 1996. Le programme de l'Union Européenne d'initiative communautaire (INTERREG), lancé en 1989 par la Commission européenne et aujourd'hui dans sa quatrième phase (INTERREG IV, 2007-2013), a été conçu pour limiter les effets de coupure de la frontière et favoriser les

Moudden, qui a consacré sa thèse à l'étude des villes de la frontière entre Haïti et la République dominicaine, incite cependant à la prudence quant à l'emploi du terme de « villes doublons » (L. Poschet El Moudden, 2006 : 24) : de nombreux travaux insistent sur le fait que l'interconnexion croissante attendue du fait des relations économiques fortes à l'échelle locale s'avère ambiguë dans la réalité. Ainsi, la perméabilité économique croissante de la frontière ainsi qu'une coopération accrue s'accompagne dans certains cas d'un durcissement des identités et du sentiment national rétablissant la fonction séparatrice de la frontière et limitant les mouvements de personnes (C. Sparrow, 2001 : 73-83). Marie Mellac, dans un article à paraître en 2013, souligne, à partir de l'exemple de la ville vietnamienne de Lao Cai, faisant face à Hekou, ville chinoise, l'ambiguïté de l'ouverture frontalière et de la mise en valeur de la ville par les autorités vietnamiennes s'accompagnant d'une méfiance envers le voisin chinois et du renforcement de la sécurité (M. Mellac, à paraître : 143-174). À l'inverse, si les relations entre les deux villes sont telles que la frontière a perdu tout caractère séparateur, il est possible d'imaginer, comme l'a fait Laurence Herzog en 1990 et en 1997, l'émergence d'une seule métropole caractérisée par « un espace de réciprocité transfrontalière » (L. Herzog, 1997 : 2)<sup>1</sup>. Nathalie Fau, dans une communication en septembre 2011<sup>2</sup>, illustre le développement des relations transfrontalières entre deux villes à partir de l'exemple de Johor Bahru et Singapour, où les rivalités économiques entre la Malaisie et Singapour et le manque d'autonomie du gouvernement de l'État de Johor apparaissent comme des limites au développement d'une métropole transfrontalière (N. Fau, 2011). Enfin, dans le cas d'une agglomération transfrontalière ou de villes doublons aux interactions fortes, peut se poser la question de

---

interactions transfrontalières ; l'un de ses volets porte sur des projets de coopération chevauchant les frontières et concernant les villes.

[http://www.interregemr.eu/site\\_fr1/interreg\\_programm/interreg\\_programm.php](http://www.interregemr.eu/site_fr1/interreg_programm/interreg_programm.php)

<sup>1</sup> Cette idée a été développée par Laurence Herzog sous le concept de *transfrontier metropolis region* à partir du cas des villes frontalières à la frontière États-Unis – Mexique. Les villes du 21<sup>ème</sup> siècle répondront d'après l'auteur à des forces économiques, sociales et politiques multipliées et de plus en plus complexes, et seront enchevêtrées dans des réseaux de systèmes subnationaux. Les régions métropolitaines transfrontalières seront un prototype urbain résultant de ces forces nouvelles, et peuvent se définir de la manière suivante : il s'agit d'au moins deux centres urbains situés de part et d'autre d'une frontière internationale fusionnant petit à petit pour ne former qu'un espace écologique et fonctionnel urbain. La frontière ne fait donc pas ici office de séparation et n'empêche pas les interactions économiques et les mouvements de biens, de personnes et de services de s'accomplir. Les critères pouvant être utilisés pour identifier ce type d'espace urbain transfrontalier sont, en plus de la localisation frontalière des centres urbains, la présence de touristes, migrants et travailleurs pendulaires franchissant la frontière ; d'industries (*maquiladoras* par exemple), marchés et consommateurs transfrontaliers ; l'émergence d'une architecture et d'un marché immobilier partagés (L. Herzog, 1990 et 1997).

<sup>2</sup> Un chapitre de l'auteur sur le même thème intitulé « Johor-Singapour, métropole transfrontalière et transnationale » sera intégré dans l'ouvrage à paraître en 2014, *Trajectoires et territoires de l'urbain en Asie Orientale*, dirigé par Manuelle Franck et Thierry Sanjuan.

la continuité urbaine de part et d'autre de la frontière. Bernard Reitel a ainsi montré, à travers l'exemple de l'agglomération de Bâle qui s'étend sur les territoires de trois pays, que chacune des parties de la ville liée à un territoire national se distingue par sa morphologie (B. Reitel, 2002 : 84-98).

Dans l'ouvrage de synthèse du programme de recherches TRANSITER intitulé *Transnational dynamics in Southeast Asia: the Greater Mekong subregion and Malacca Strait economic corridors*, qui sera publié fin 2013 à l'ISEAS, Manuelle Franck montre que les villes frontalières peuvent s'analyser à travers deux types de configurations : les paires urbaines (« *pair cities* »), villes de commandement situées à distance de la frontière mais associant des villes sur la frontière, et villes doublons localisées en vis-à-vis sur la frontière (M. Franck, à paraître : 269-298). Dans le même ouvrage, Sébastien Colin étudie la première configuration à travers l'exemple de Jinghong et de ses liens avec les villes frontalières de la province du Yunnan (S. Colin, à paraître : 107-142). L'approche par doublons sera privilégiée ici, et l'étude des villes frontalières thaïlandaises et de leur doublet urbain laotien<sup>1</sup> permettra d'analyser les processus d'internationalisation dans le cadre de la coopération régionale et de mettre en lumière les jeux d'échelles relatifs à la frontière, en dépassant le rôle traditionnellement central des acteurs étatiques. La dimension des paires urbaines ne sera pas pour autant exclue, notamment pour les villes frontalières thaïlandaises qui sont commandées depuis des capitales régionales situées en retrait par rapport à la frontière.

Dans le cadre de la coopération régionale en Asie du Sud-Est continentale, les villes doublons situées de part et d'autre des frontières internationales ont été désignées pour jouer un rôle de support à la croissance économique en favorisant les échanges commerciaux et en attirant les investisseurs. Dans le cadre du programme de la Région du Grand Mékong, initié en 1992 avec le soutien de la Banque asiatique de Développement (BAD), ces villes localisées sur les corridors reçoivent des investissements destinés à améliorer le franchissement de la frontière et sont liées par un statut informel de *twin cities* ou « villes jumelles », posant la question du degré d'institutionnalisation de la coopération transfrontalière. La figure 2, dont la source est la BAD, fait ainsi apparaître ces « couples » de villes frontalières situées en priorité sur les corridors de la première décennie (1992-2002) et liées par des accords institutionnels visant à faciliter le franchissement des frontières (CBTA, *Cross Border Transport Agreement*, chapitre 1).

---

<sup>1</sup> On parlera de « doublon » pour désigner l'ensemble des deux villes, où l'une est donc le « doublet » urbain de l'autre.

**Figure 2 : Les villes doublons dans la construction régionale : l'exemple de la Région du Grand Mékong**



Source : Banque asiatique de Développement, 2005

Note : La figure 5 (chapitre 1) présente de manière plus détaillée les configurations urbaines émergentes. Son analyse sera développée dans la première partie du chapitre 1.

Incluant les cinq pays de l'Asie du Sud-Est continentale et deux provinces chinoises, le Yunnan et le Guangxi (depuis 2004), le programme de la Région du Grand Mékong (RGM) vise à favoriser la croissance économique par la libéralisation du commerce. Plusieurs raisons expliquent qu'il s'agisse du programme de coopération régionale le plus abouti en Asie du Sud-Est, notamment en termes des reconfigurations spatiales induites par les corridors économiques. En premier lieu, la BAD a su mobiliser des financements qui ont permis des réalisations effectives dans une région à fort potentiel économique. De plus, le programme de la Région du Grand Mékong, par la promotion des corridors économiques, s'est aussi intéressé aux villes secondaires et petites villes qui les structurent, notamment à celles situées à proximité ou au franchissement des frontières. Ainsi, pour la période 2012-2014, 15% du volume total des investissements prévus (2,2 milliards de dollars financés par la BAD) sont attribués à l'amélioration des infrastructures urbaines (*municipal infrastructures and other services*, BAD, 2011 : 1), ce qui représente le deuxième secteur d'investissements après les infrastructures de transport. Florian Steinberg, spécialiste en développement urbain à la Banque et chargé du projet « *GMS Corridor Towns Development Project* », déclarait en 2012 :

*« Small and medium-sized towns play an essential role as market places and transport hubs along the transport corridors, which are being transformed into economic corridors. Infrastructure development energizes this process of transformation towards more green and inclusive cities. (...) Improving critical services will make the target towns more competitive and attractive for investment, which will help unlock their economic potential and ultimately benefit the whole subregion. »<sup>1</sup>*

Le programme de la Région du Grand Mékong reconnaît donc un rôle économique potentiel aux villes situées sur les corridors, en position frontalière ou en retrait de la frontière, y compris celles qui sont encore faiblement développées. Soutien de la croissance des corridors économiques, leurs fonctions, limitées dans le cadre national en raison de leur place dans la hiérarchie urbaine et de leur dépendance aux capitales, pourraient évoluer dans le cadre de la coopération régionale avec l'émergence d'une organisation spatiale polycentrée commandée par l'intégration transnationale. En effet, et cela représente la troisième raison du choix d'étude de ce programme, il présente des caractéristiques originales à la fois sur son échelle d'intégration (incluant la Chine, acteur

---

<sup>1</sup> Propos de Florian Steinberg cités dans l'article « Cambodia, Vietnam get ADB Support to turn Corridor Towns into Growth Hubs », 13 décembre 2012.

Article disponible à l'adresse suivante : <http://www.adb.org/news/cambodia/cambodia-viet-nam-get-adb-support-turn-corridor-towns-growth-hubs?ref=countries/gms/news-releases>

L'acronyme GMS renvoie à *Greater Mekong Subregion*, dont la traduction française Région du Grand Mékong est utilisée ici.

économique essentiel dans la région et une approche par « corridors » (figure 2), concentrant les projets le long de ces axes), son mode opératoire et la nature même de ses projets. Vingt ans après sa création, les projets réalisés dans le cadre de la RGM rendent compte d'une priorité donnée au secteur du transport, qui mobilise encore 63% des investissements pour la période 2012-2014, à travers la construction d'infrastructures routières et portuaires notamment (BAD, 2012). La reconstruction, après des décennies de guerre, ou l'amélioration des voies de communication à l'échelle de la région, ont réactivé des interactions anciennes, commerciales et culturelles, qui existaient avant la mise en place des frontières linéaires liées à la colonisation. En effet, des pistes caravanières sillonnaient avant le 19<sup>ème</sup> siècle la Birmanie, le Yunnan, la Thaïlande et le Laos et permettaient l'échange de marchandises (A. Doré, 1987 ; Ch. Taillard, 1989). En réactivant ces échanges, Christian Taillard montre que le programme de la Région du Grand Mékong a permis ainsi de passer de coopérations transfrontalières à une intégration transnationale à l'échelle de la péninsule indochinoise (Ch. Taillard, 2004, 2010). Enfin, le programme de la Région du Grand Mékong s'est intéressé aux provinces et villes frontalières, comme espaces de transition entre logiques transfrontalières et transnationales. Elles constituent donc un lieu privilégié pour observer les effets spatiaux des dynamiques d'intégration en cours. Au-delà de l'approche portant sur les effets d'agglomération et de dispersion, l'étude des configurations spatiales produites permet d'analyser les processus d'émergence de centralités dans des espaces périphériques à l'échelle des constructions nationales et de marginalisation des territoires situés à l'écart des corridors.

## **2. Axes de recherche et problématiques**

Cette thèse se propose d'étudier l'effet des dynamiques transnationales liées à la régionalisation en Asie du Sud-Est sur le développement des villes frontalières thaïlandaises de la vallée du Mékong situées sur les corridors économiques de la Région du Grand Mékong, et en relation avec les villes laotiennes qui leur font face sur l'autre rive du fleuve. De quelle manière ces villes frontalières témoignent-elles des dynamiques transnationales en œuvre dans la région ?

Si les dynamiques transnationales, caractérisées par la mise en réseau de territoires ou parties de territoires appartenant à des constructions nationales différentes et pas

forcément contigus, sont le cœur des processus étudiés, elles seront cependant moins mobilisées comme entrées thématiques que comme grille de lecture des reconfigurations urbaines en cours dans la RGM, et plus précisément dans les villes frontalières de la vallée du Mékong. Ainsi, la régionalisation, qui repose sur la construction d'un maillage de corridors économiques à l'échelle régionale, a engagé une requalification des villes situées aux nœuds du nouveau réseau. De la même manière, le rappel de la genèse et de l'évolution des frontières explique que les villes situées à leur franchissement sur les corridors économiques, longtemps délaissées, soient désormais placées au cœur de l'intégration transnationale.

### *Dynamiques transnationales, régionalisation et configurations urbaines émergentes*

La régionalisation renvoie à deux échelles d'analyse : l'une, infranationale, fait référence à une division administrative située entre la province et l'État central ; l'autre, sur laquelle s'appuie cette recherche, est supranationale et désigne une échelle intermédiaire entre l'entité nationale et le continent (introduction, partie 1). Le groupe NORAO<sup>1</sup>, à l'origine d'un ouvrage publié en 2004 et portant sur les intégrations régionales en Asie Orientale, définit ainsi la régionalisation comme un « processus d'organisation économique ou politique, ou même politico-économique, sur une portion de l'espace planétaire intermédiaire entre le système-monde et les États-Nations » (Groupe NORAO, introduction, 2004 : 15). La coopération régionale en Asie du Sud-Est est relativement ancienne, comme en témoignent par exemple en 1957 la création du Comité international du Mékong, coopération à l'échelle d'un bassin hydrographique ou la formation de l'ASEAN en 1967<sup>2</sup>, ne comprenant au départ que les pays de l'Asie du Sud-Est insulaire et la Thaïlande. Les programmes de coopération mis en place dans la dernière phase de l'intégration régionale, comme la SAARC (Association sud-asiatique pour la coopération régionale, 1985) ou la Région du Grand Mékong (RGM), ont une visée davantage

---

<sup>1</sup> Constitué en 1997 à la suite de la rédaction de la *Géographie Universelle*, le groupe NORAO (Nouvelles Organisations Régionales en Asie Orientale) réunit une trentaine de chercheurs spécialistes de la région et appartenant à plusieurs champs disciplinaires (géographie, histoire, politologie, économie, sociologie). Leurs travaux ont débouché sur deux ouvrages publiés aux Indes Savantes : Ph. Pelletier (éd.), 2004, *Identités territoriales en Asie orientale*, et Ch. Taillard, (éd.), 2004, *Intégrations régionales en Asie orientale*.

<sup>2</sup> L'ASEAN a été précédée par l'ASA (*Association of Southeast Asia*), établie par les ministres des Affaires étrangères de la Fédération de Malaisie, des Philippines et de la Thaïlande en juillet 1961. Bien que les réalisations dans le cadre de l'ASA aient été très faibles, en raison notamment de blocages politiques et des faiblesses de complémentarité des économies membres, cette initiative a favorisé, à travers la coopération multilatérale, un dialogue entre différents États de la région permettant, six ans plus tard, la mise en place de l'ASEAN (sur ce sujet, voir par exemple V. Pollard, 1968 et 1970).

économique, cherchant à tirer partie de la libéralisation des flux commerciaux dans le contexte de la mondialisation économique. Le programme de la RGM a également l'originalité, en concentrant ses projets sur les corridors et en particulier sur ses nœuds structurants, de participer à une reconfiguration du système urbain régional.

Dans cette acception du terme, la régionalisation pose la question de l'intégration régionale, c'est-à-dire de la façon dont les territoires participent à la construction d'un espace régional. En effet, la baisse des barrières tarifaires et des contraintes de franchissement de frontière couplée à la mise en place d'infrastructures physiques a pour effet de réduire les temps et les coûts de transport. Elle induit également la diffusion de la croissance attendue grâce au développement des échanges régionaux, à l'attraction des investissements directs ou à la mise en réseaux (réseaux ethniques notamment). Si certains espaces, notamment les villes, vont apparaître comme des centres ou des espaces moteurs, bénéficiant des échanges ou les créant, d'autres, situé entre les mailles du réseau, seront marginalisés, peu intégrés aux flux. En outre, la régionalisation redéfinit les frontières : on s'efforce de rendre plus perméables aux flux commerciaux et de capitaux les frontières politiques nationales et à l'échelle régionale émerge une nouvelle frontière externe, celle du bloc régional constitué (O. Dolffus, 1994 : 44).

La régionalisation de la mondialisation favorise ainsi l'intégration transnationale. Ce terme, indissociable du processus de la mondialisation économique, renvoie à l'une des recompositions spatiales induites par ce contexte inédit. Contrairement à l'intégration transfrontalière, autre recomposition liée à l'ouverture des frontières et définie dans le point suivant de cette introduction, les dynamiques transnationales ne se limitent pas à une mise en contact de tout ou parties de territoires nationaux, mais a pour particularité de dépasser le cadre de l'État-Nation pour aboutir à la création de nouvelles configurations territoriales. Christian Taillard souligne les deux sens du préfixe « trans » dans la définition des dynamiques transnationales : « au-delà », avec des configurations au-dessus des États-Nations, ou « à travers », avec la mise en relation directe d'espaces appartenant à deux ou plusieurs constructions nationales différentes (Ch. Taillard, 2004 : 459). Ainsi, l'adjectif « transnational », dans la première signification du préfixe « trans », fait d'abord référence aux firmes multinationales déterritorialisées et dont l'horizon stratégique est planétaire (C. Michalet, 1985 ; M. Porter, 1986) ; cependant, ces acteurs favorisant l'intégration transnationale peuvent également être des investisseurs, des

migrants, des entreprises religieuses, des associations de la société civile ou encore des touristes<sup>1</sup>.

Les problématiques afférentes à ce premier axe de recherche sont donc les suivantes : le programme de la Région du Grand Mékong créé-t-il les conditions d'émergence des dynamiques transnationales ? Quels sont ses impacts sur les structures spatiales, notamment celles des espaces frontaliers ? De quelle manière les villes frontalières et plus particulièrement les villes doublons représentent-elles un facteur d'intégration transnationale ?

### *La redéfinition des fonctions de la frontière liée au processus de régionalisation et d'émergence des villes frontalières*

Les provinces frontalières en Asie du Sud-Est continentale sont souvent vues comme des espaces peu peuplés, ethniquement hétérogènes et peu urbanisés (chapitre 3). Cela s'explique par la formation des États de la péninsule indochinoise : si les parties amont des bassins fluviaux ont été les premières zones de peuplement, les États se sont ensuite centrés, au 19<sup>ème</sup> et 20<sup>ème</sup> siècles sur l'aval des bassins fluviaux et leurs deltas, qui abritent la capitale portuaire les reliant au reste du monde (Rangoun, Bangkok ou Hanoi). Dans cette configuration spatiale, renforcée par la persistance d'un modèle spatial en auréoles dominé par le centre, les frontières apparaissent comme la limite externe et peu mise en valeur des territoires nationaux. Le Laos fait figure d'exception<sup>2</sup>, ce qui s'explique notamment par sa localisation enclavée et par la position décentrée par rapport Mékong, axe de peuplement et colonne vertébrale de la construction nationale tournée vers la

---

<sup>1</sup> Parmi ces acteurs transnationaux en Asie du Sud-Est, Danielle Tan a par exemple étudié dans sa thèse soutenue en 2011 les migrations transnationales chinoises au Laos (D. Tan, 2011). Elsa Favreau a consacré son mémoire, soutenu en 2008, à l'étude du tourisme transfrontalier et transnational dans le détroit de Malacca. D'après l'auteur, « les dynamiques touristiques transnationales consistent alors en une mise en relation de lieux du tourisme localisés dans plusieurs pays par le biais d'acteurs non-étatiques, structurant un espace touristique » (E. Favreau, 2008 : 9). Enfin, l'ASEAN a manifesté depuis 1996 la volonté de lutter contre la criminalité transnationale transcendant les frontières nationales et qui se manifeste notamment par le terrorisme, le trafic de drogues ou de personnes (<http://www.asean.org/communities/asean-political-security-community/item/asean-plan-of-action-to-combat-transnational-crime>).

<sup>2</sup> En ce qui concerne du moins sa frontière avec la Thaïlande ; les frontières avec le Cambodge, la Chine, la Birmanie et le Viêt Nam répondent davantage à la problématique d'espaces périphériques ou « d'auréole externe ». À propos des frontières du Laos, voir par exemple B. Gay, 1995, sur la frontière lao-vietnamienne, et B. Gay, O. Phommachack, 1999, sur la frontière lao-birmane ; sur celles de la Chine : S. Colin, 2011 ; sur celles de la Birmanie : M. Boutry (dir.), 2011.

Thaïlande. Ainsi Vientiane est la seule « capitale-frontalière » de l'Asie du Sud-Est continentale et la vallée du Mékong compte les villes les plus importantes du pays, que ce soit en termes démographique et économique.

Les zones frontalières sont aussi perçues comme des enjeux de la construction nationale, espaces à contrôler afin d'assurer la sécurité vis-à-vis des menaces provenant des pays limitrophes mais aussi pour son intégrité territoriale. En prenant l'exemple du Nord de la Thaïlande, Michel Bruneau montre par exemple que ces espaces, difficilement accessibles, avait partiellement échappés au contrôle de l'État dans la première moitié du 20<sup>ème</sup> siècle, malgré les politiques centralisatrices du 19<sup>ème</sup> siècle. L'État central se déploie seulement à partir des années 1950 vers ses marges, traduisant « un effort de main-mise du pouvoir étatique et de l'impérialisme sur un espace qui, jusqu'alors, avait été négligé, voire oublié » (M. Bruneau, 1979 : 106).

Avec la fin de la guerre froide, et malgré la persistance de tensions locales<sup>1</sup>, les frontières en Asie du Sud-Est continentale acquièrent de nouvelles fonctions : elles séparent désormais moins des rivaux potentiellement dangereux qu'elles ne favorisent les coopérations entre partenaires cherchant à tirer profit des flux transnationaux. Dans cette perspective, le programme de la Région du Grand Mékong fait le pari d'un effet de diffusion de la croissance en facilitant les flux transnationaux, notamment les flux de commerce et de capitaux. Le discours de la Banque asiatique de Développement propose de voir « à travers » les frontières (« *beyond borders* ») et donc, en réactivant des flux interrompus pendant des décennies de conflits, de diminuer l'effet « barrière » des frontières internationales. L'ouverture des frontières se traduit, dans un premier temps et avant l'intégration transnationale, par la multiplication des interactions transfrontalières<sup>2</sup> : flux commerciaux et mobilités notamment. Celles-ci s'exercent entre deux territoires frontaliers contigus à travers une frontière internationale ; comme le soulignent Bernard Reitel et Patricia Zander,

« l'adjectif transfrontalier traduit la traversée, le passage, la transgression : il s'applique a priori à tout mouvement, toute relation à travers une limite politique entre deux États. Cependant, la notion de transfrontalier est profondément liée à celle de proximité (...). Les

---

<sup>1</sup> L'exemple de conflit frontalier le plus récent est celui opposant la Thaïlande et le Cambodge à propos du temple de Preah Vihear. De 2008 à mai 2011, huit affrontements armés ont opposé les deux pays, celui de 2011 ayant été le plus violent (P. Chachavalpongpun, 2011).

<sup>2</sup> La généralisation du terme « transfrontalier », à partir de l'exemple de l'intégration européenne, remonte au début des années 1980, avec l'adoption à Madrid d'une convention-cadre sur la coopération transfrontalière des collectivités territoriales (G. Hamez, 2004 : 33).

relations transfrontalières s'établissent entre des unités spatiales appartenant à deux régions contiguës, séparées par une limite d'État » (B. Reitel, P. Zander, 2004).

L'ambiguïté de l'intégration transfrontalière renvoie à deux questions : la profondeur des espaces mis en contact, dont les réseaux peuvent être plus vastes que l'espace frontalier uniquement ; la transition, dans un second temps, d'interactions transfrontalières à l'intégration transnationale. L'étude des villes frontalières va permettre de préciser ces questions.

Ainsi, si les frontières peuvent s'analyser comme un enjeu de la construction nationale, la mise en place de processus de coopération régionale incite à une nouvelle lecture de celles-ci, en lien avec le changement d'échelle des flux qui offre de nouvelles fonctions et potentialités à des espaces généralement délaissés. Les villes frontalières situées sur les corridors deviennent, dans la reconfiguration urbaine émergente, des nœuds structurant les corridors et pouvant ainsi profiter des potentialités de la frontière. Elles deviennent également pour les gouvernements des espaces à aménager, le contrôle du corridor passant par le contrôle de ses nœuds.

Sur quelles représentations de la frontière le discours mettant en avant la régionalisation s'appuie-t-il, et comment s'inscrivent-elles dans le processus ancien de formation des frontières ? Quelle est la marge de manœuvre de l'État sur les zones frontalières et quelle place occupe-t-il dans l'aménagement des villes frontalières ? Cette interrogation renvoie à leur rôle dans le contrôle territorial et à l'articulation entre construction nationale - en particulier dans des États-Nations relativement récents dont la cohésion nationale est ébranlée par les crises politiques à répétition que connaît la Thaïlande -, et intégration régionale.

#### *La diversification des acteurs et le rôle des politiques publiques dans les villes frontalières*

Selon la définition de Philippe Moreau Defarges, l'acteur est une « entité sociale (personne physique ou morale, privée ou publique, individuelle ou collective) dotée de la capacité d'élaborer, d'exprimer et de traduire en acte ses intentions » (cité par V. Baudrand et G.-M. Henry, 2006 : 129). Dans le cas des villes frontalières, deux types d'interventions correspondant à des acteurs différenciés sont identifiées : la planification d'une part et l'aménagement et la gestion d'autre part.

Si les États sont égaux par leur statut juridique, ils sont inégaux dans ces deux types d'actions. La planification des zones frontalières est surtout le fait des gouvernements nationaux qui interviennent par le biais de l'administration provinciale. Si le terme d'espace frontalier recèle une ambiguïté quant à la profondeur du territoire concerné, nous privilégierons ici l'approche par les politiques publiques, mises en œuvre à l'échelle des provinces, de leur capitale et des villes frontalières qui en dépendent. Pour reprendre la formule de Philippe Moreau Defarges, la planification et la mise en valeur des villes frontalières témoigne de « la participation d'acteurs multiples, unis par un marchandage multiforme et permanent » (Ph. Moreau Defarges, 2003 : 53).

Ainsi, si cette diversification des acteurs renvoie à la notion de gouvernance urbaine, il est également possible de restreindre ce concept large en étudiant en priorité l'articulation entre acteurs centraux et acteurs locaux dans la planification. Marcel Roncayolo mobilise, pour étudier cette relation, la notion de « politique urbaine » qui réunit à la fois « les choix effectués par l'autorité locale et les incitations et les refus, parfois constitués en stratégie, des autorités centrales » (M. Roncayolo, 1997 : 145-146). Cependant, dans des États forts, où le processus de décentralisation est en cours et où la centralisation politique reste prégnante, la relation mise en avant par Marcel Roncayolo se poserait à l'inverse : les autorités centrales semblent élaborer des stratégies traduites par une planification, mis en œuvre selon les moyens et les intérêts par les autorités locales. Par ailleurs, une autre caractéristique des contextes nationaux sur lesquels porte cette étude est le manque de moyens financiers, en particulier dans le cas du Laos. Les États mettent donc au point des stratégies afin d'attirer des financements extérieurs, que ce soit de la part du secteur privé national et international mais également des acteurs de l'aide au développement. Cette déficience a pour conséquence la diversification des acteurs, favorisée par le contexte de la régionalisation où les villes frontalières apparaissent comme plus attractives.

Qui sont les acteurs de la gouvernance des villes frontalières et lesquels influent le plus sur leur mise en valeur afin de tirer profit des dynamiques transnationales ? Si les espaces frontaliers apparaissent souvent à l'échelle nationale comme des espaces délaissés, quel est le poids relatif des acteurs locaux (producteurs et utilisateurs de la frontière) et des acteurs régionaux ? La décentralisation apparaît comme une dynamique endogène permettant, en théorie du moins, le transfert de pouvoir aux autorités locales. La décentralisation combinée à la régionalisation redonne-t-elle aux espaces et villes frontalières une autonomie relative ? Enfin, l'internationalisation se traduit par l'émergence de nouveaux acteurs et bailleurs de fonds internationaux. Dans quelle mesure l'ouverture relative des frontières dans la régionalisation et les dynamiques

transnationales se traduisent-elles par l'apparition de nouveaux acteurs internationaux dans les villes frontalières ? Comment leurs stratégies s'articulent-elles avec celles des acteurs nationaux et quelle est leur action sur la restructuration urbaine ?

*Le processus d'internationalisation des villes frontalières à l'origine de nouvelles formes d'urbanisation ?*

La dynamique d'internationalisation des villes, qui ne se limitent plus à leurs fonctions urbaines et aux stratégies d'acteurs locaux et nationaux, peut être analysée comme une manifestation de la mondialisation et de l'intégration transnationale à l'échelle urbaine. Elle peut s'analyser à travers deux entrées principales : l'origine et la destination des flux et les acteurs. L'ouverture accrue des frontières s'accompagne, dans les villes frontalières, de l'apparition de nouveaux types de flux. Ces flux, qu'ils soient de biens, de personnes (tourisme et migrations) ou de capitaux (Investissements directs étrangers et aide publique au développement), dépassent l'échelle transfrontalière et participent d'une recomposition de l'espace. Dans une autre perspective, l'internationalisation peut se caractériser par la présence d'acteurs étrangers et internationaux<sup>1</sup> : investisseurs, migrants, travailleurs ou assistants techniques par exemple (G. Pinson, A. Vion, 2000 : 85-102).

Afin d'étudier l'internationalisation des villes frontalières il convient de revenir sur les différentes étapes de l'urbanisation de ces villes afin de voir les spécificités des nouvelles dynamiques en cours. Cette question, qui renvoie à l'analyse infra-urbaine, nécessite de prêter attention aux processus, aux échelles et aux temporalités afin de relever les marqueurs de la métropolisation et de l'internationalisation. Comme le souligne Marcel Roncayolo, la difficulté réside dans le fait d'isoler, dans des systèmes urbains en mutation, les dynamiques propres à la mondialisation, de « saisir l'imbrication entre les courants qui tiennent à la structure sociale globale et, ce qui dépend de la vie urbaine, des formes et des degrés de l'urbanisation ou de la composition territoriale spécifique » (M. Roncayolo, 1997 : 146). Enfin, comme le montre la troisième partie de l'ouvrage consacré aux *Villes et frontières*, les effets de la frontière ne s'inscrivent pas nécessairement uniquement dans l'espace frontalier (B. Reitel, P. Zander, J.-L. Piermay, J.-P. Renard (coord.), 2002 : 136). Il convient ainsi de s'interroger sur l'émergence d'un système urbain frontalier, où la ville

---

<sup>1</sup> L'approche par les flux étudiée au chapitre 2 comme l'approche par les acteurs au chapitre 6 suggèrent davantage une dimension régionale qu'internationale.

frontalière fonctionnerait soit avec son doublet urbain, soit avec une ville-relais située en retrait par rapport à la frontière<sup>1</sup>.

Pour mesurer l'internationalisation des villes frontalières, il est possible de privilégier une approche par les formes (identifier les marqueurs de transformations et les effets spatiaux engendrés) et par les processus (à travers l'étude des stratégies des acteurs). Dans quelle mesure l'intégration transnationale participe-t-elle d'une reconfiguration des villes frontalières ? Ces dynamiques sont-elles comparables à l'échelle des villes frontalières de la vallée du Mékong ?

### **3. Méthodologie : zones d'étude, indicateurs retenus et sources**

Lors de l'ouverture du pont entre Mukdahan et Savannakhet début 2007, je me trouvais en année d'échange universitaire en développement urbain (*Urban Environmental Management*) à l'*Asian Institute of Technology* en Thaïlande. L'actualité du projet m'incita à consacrer mon mémoire aux impacts du pont transfrontalier sur les écosystèmes urbains des deux villes frontalières<sup>2</sup>. Lors de mon retour en France, ce sujet trouva un écho avec les problématiques d'un programme de recherche collectif en cours de constitution, qui deviendra en décembre 2007 le programme TRANSITER<sup>3</sup>. Intitulé « Dynamiques transnationales et recompositions territoriales, approche comparative Amérique centrale et Asie du Sud-Est », il vise à comparer les différentes dynamiques transnationales impliquant des acteurs diversifiés et ayant des impacts spatiaux à différentes échelles dans trois zones géographiques : Amérique centrale, détroit de Malacca et Région du Grand Mékong (RGM). Ce programme, associant chercheurs expérimentés français, des pays étudiés et doctorants, a permis la mise en commun des résultats de recherche à

---

<sup>1</sup> Conformément à l'approche par doublon ou par paire urbaine mentionnée en première partie de cette introduction à partir des conclusions de l'ouvrage TRANSITER.

<sup>2</sup> E. Lainé, 2007, *Impacts of the Second Mekong International Bridge on Mukdahan and Savannakhet Urban Ecosystems. Special Study, Urban Environmental Management, School of Environment, Resources and Development, Asian Institute of Technology.*

<sup>3</sup> Financé par l'ANR (Agence Nationale de la Recherche) et l'AIRD (Agence Inter-établissements de Recherche pour le Développement). Coordonné par Laurent Faret et Muriel Charras, ce programme regroupe trois laboratoires mixtes du CNRS - le SEDET (CNRS/Paris 7), le Centre Asie du Sud-Est (CASE, CNRS/EHESS) et le CEMCA (Ministère Affaires Etrangères, Mexico) - <http://transiter.univ-paris-diderot.fr/index.php>

travers des séminaires intermédiaires et a débouché sur l'organisation d'un colloque international à Paris en février 2012 et sur la publication, prévue pour la fin de l'année 2013, d'un ouvrage collectif de synthèse<sup>1</sup>. Dans le cadre de ce programme, mon sujet de recherche, conservant l'angle des dynamiques transfrontalières et transnationales dans les villes frontalières thaïlandaises, s'est élargi à l'étude de plusieurs doublons urbains.

*Objet d'étude : les villes frontalières thaïlandaises et leur doublet urbain laotien situés sur les corridors de la première décennie de la Région du Grand Mékong*

La priorité donnée à la Thaïlande a été conservée, notamment en raison de sa position géographique et économique dominante et de sa politique de *leadership* revendiqué dans la construction régionale. L'approche par les villes frontalières sur les corridors a été retenue car elles ont bénéficié d'investissements, qu'ils soient nationaux ou réalisés dans le cadre du programme de la Région du Grand Mékong. Dans la mesure où la BAD privilégie, du moins dans le discours, les villes frontalières en doublet (*twin cities*, figure 2), l'étude des villes thaïlandaises ne pouvait se faire sans étudier les dynamiques en cours dans les villes situées de l'autre côté de la frontière<sup>2</sup>.

- La priorité donnée à la frontière fluviale entre la Thaïlande et le Laos :

Cette frontière sépare deux États aux contextes très différents, que ce soit en termes de niveau de richesse ou de choix économiques, la Thaïlande étant un pays émergent<sup>3</sup>, le

---

<sup>1</sup> « *Researching the Impacts of the Regional Economic Corridors in the Greater Mekong Subregion: from Cross-Border Trade to Transnational Integration?* », séminaire à mi-parcours, Vientiane, Laos, 9-10 juillet 2009. « *Dynamiques transnationales et territoires : la région centraméricaine en perspective (avec une ouverture sur l'Asie du Sud-Est)* », séminaire à mi-parcours, San José, Costa Rica, 8-10 décembre 2009.

« *Transnational Dynamics and Territorial Redefinitions in Southeast Asia: the Greater Mekong Subregion and Malacca Strait economic corridors (with comparative opening towards the Central American Isthmus)* », colloque final, Vientiane, Laos, 14-17 décembre 2010. « *Dynamiques transnationales et recompositions territoriales* », colloque final organisé par le SEDET et le CASE dans le cadre du programme ANR-TRANSITER, Paris, France, 6-8 février 2012.

N. Fau, S. Khonthapane et Ch. Taillard (éd.), sous presse, 2013, *Transnational dynamics in Southeast Asia: the Greater Mekong subregion and Malacca Strait economic corridors*. Singapour : ISEAS

<sup>2</sup> Les villes frontalières étudiées seront présentées de manière plus exhaustive dans la troisième partie de cette recherche.

<sup>3</sup> L'expression « tigres asiatiques », désigne les nouveaux pays exportateurs asiatiques : Thaïlande, Malaisie, Indonésie, Viêt Nam et Philippines, en opposition avec les « quatre dragons » constituant la première vague des nouveaux pays industrialisés (Corée du Sud, Hong Kong, Taïwan et Singapour).

Laos figurant au rang des pays les moins avancés (PMA). La place de la frontière dans l'organisation spatiale nationale répond également de deux dynamiques opposées. La frontière se trouve pour la Thaïlande en position périphérique, en bordure des régions Nord et Nord-Est et à l'écart de l'axe de la construction nationale que forment le bassin de la Chao Phraya et la plaine centrale. Les villes frontalières apparaissent donc comme des espaces périphériques ; Chuthatip Maneepong a ainsi consacré sa thèse soutenue en 2003 aux politiques gouvernementales de promotion de l'investissement et de l'industrialisation dans les villes frontalières thaïlandaises, à l'écart de ces dynamiques touchant la région métropolitaine de Bangkok, l'*Eastern Seaboard* et, dans une moindre mesure, les villes de second rang (C. Maneepong, 2003). À l'inverse, la frontière internationale avec la Thaïlande, matérialisée sur une partie de son tracé par le Mékong, représente au Laos la colonne vertébrale de l'organisation spatiale. Cette organisation particulière du territoire laotien, issue de configurations spatiales héritées, repose ainsi sur un axe structurant Nord-Sud formé par le fleuve et doublé par la route nationale 13. Vientiane, la capitale, se singularise d'emblée des autres métropoles de la péninsule par sa position continentale et frontalière. Par ailleurs, l'activité économique et commerciale au Laos est largement concentrée le long du Mékong et donc de l'axe frontalier, notamment dans les villes de second rang qui sont également en position frontalière, Thakhek, Savannakhet et Pakse<sup>1</sup>. L'axe d'urbanisation au Laos, qui suit la vallée du Mékong, est donc largement tourné vers la Thaïlande. En outre, la stratégie régionale des deux pays diverge également. La Thaïlande, au centre de la péninsule indochinoise et aux capacités de financement supérieures à celles de ses voisins, joue un rôle dominant au sein de la Région du Grand Mékong, exerçant une influence politique et économique au-delà de ses frontières nationales, comparé notamment au Laos qui cherche à tirer partie de sa position intermédiaire reliant désormais les États de la péninsule indochinoise regroupés dans le cadre de la coopération régionale (Ch. Taillard, 2005 : 71-92).

La frontière révèle donc de profondes dissymétries, que ce soit dans le niveau économique de ces deux pays, leur stratégie régionale, leurs politiques de développement et de construction nationale. Cependant, et de manière presque paradoxale, la frontière entre la Thaïlande et le Laos sépare deux pays qui partagent un patrimoine culturel, religieux et linguistique commun, témoignant d'une grande proximité entre les peuples. Si les membres de l'ethnie lao, groupe ethnique le plus représenté de la famille des Tai-Kadai, forment à peine plus de la moitié des Laotiens, l'*Atlas de la République*

---

<sup>1</sup> Si Pakse est située sur les berges du Mékong, elle est en retrait par rapport à la frontière, ce qui s'explique par l'accord franco-siamois de 1904 (chapitre 3).

*démocratique populaire lao* montre que les Tai-Kadai sont dominants sur les berges du Mékong, de Paklai à la frontière cambodgienne et dans les villes de second rang citées précédemment (B. Sisouphanthong, Ch. Taillard, 2000 : 45). On estime en outre que les lao sont cinq fois plus nombreux de l'autre côté de la frontière avec environ 20 millions d'individus, la plupart regroupés dans le Nord-Est du pays (région *Isan*), ce qui s'explique par les déportations liées aux rivalités entre royaumes agraires et la fixation tardive de la frontière caractérisée par la perte des territoires de la rive droite du Mékong intégrée à l'espace national thaïlandais (chapitre 3). Enfin, de manière plus pragmatique, la priorité a été donnée à cette frontière dans la mesure où la majorité des projets menés dans le cadre de la première décennie d'existence de la Région du Grand Mékong se situent le long des trois corridors Nord-Sud, Est-Ouest et Sud<sup>1</sup>, dont les deux premiers traversent la Thaïlande et le Laos (figure 2) ; ce choix permet donc de bénéficier d'un plus grand recul sur ces réalisations et leurs effets.

Contrairement à la frontière entre la Thaïlande et la Birmanie<sup>2</sup>, la frontière entre la Thaïlande et le Laos apparaît comme une frontière apaisée, du moins depuis le début des années 1990, comme en témoigne symboliquement la construction du premier pont de l'Amitié entre Nong Khai et Thanaleng (préfecture de Vientiane) et leur multiplication par la suite à Pakse, Mukdahan et Houay Xay, et l'ouverture ininterrompue des postes-frontières. Les échanges, commerciaux, migratoires et culturels sont nombreux, marqués par un déséquilibre au profit de la Thaïlande. Le chapitre 2 aborde la question des migrants laotiens en Thaïlande ; à propos des échanges culturels, Grant Evans fait par exemple référence aux pèlerinages bouddhistes : des Laotiens visitent le temple Doi Suthep à Chiang Mai ou le Bouddha d'Émeraude à Bangkok, tandis que les Thaïlandais se rendent au That Luang à Vientiane ou aux temples de Luang Phrabang (G. Evans, 1998 : 179). Audrey Bochaton a consacré sa thèse soutenue en décembre 2009 à une autre forme de flux transfrontaliers : le recours aux soins des Laotiens en Thaïlande, révélant à la fois une discontinuité sanitaire avec des équipements de meilleure qualité en Thaïlande, mais également une perméabilité forte de la frontière (A. Bochaton, 2009).

---

<sup>1</sup> Le corridor Sud a été écarté dans la mesure où il met en contact la Thaïlande et le Cambodge (doublon Aranyaprathet-Poipet).

<sup>2</sup> Étudiée notamment par Pitch Pongsawat dans le cadre d'une thèse consacrée à l'économie politique dans les régions transfrontalières entre la Thaïlande et la Birmanie et soutenue en 2007 à Berkeley.

- Les doublons urbains frontaliers situés sur le Mékong :

Le premier doublon est celui situé sur le corridor Est-Ouest, corridor pilote de la RGM reliant Moulmein en Birmanie à Danang au Viêt Nam. Il inclut les villes de Mukdahan et Savannakhet, entre lesquelles un pont transfrontalier (*Second Mekong International Bridge*) a été ouvert en 2007. En tant que villes frontalières du corridor Est-Ouest, Mukdahan comme Savannakhet ont ainsi fait l'objet d'une planification ambitieuse, incluant, par exemple, une zone économique spéciale à Savannakhet ; en outre, à l'échelle nationale, Savannakhet apparaît comme une province stratégique sur le plan économique.

Si la priorité est accordée à l'interface Thaïlande-Laos sur le Mékong, l'approche doit être élargie à la zone du « Quadrilatère de développement »<sup>1</sup> du nord de la péninsule indochinoise, espace transfrontalier mettant en relation, en plus de la Thaïlande et du Laos, la Chine et la Birmanie. L'originalité du corridor Nord-Sud est de se dédoubler au niveau de cette zone du Quadrilatère de développement, proposant deux itinéraires concurrents, l'un *via* la Birmanie (avec le doublon de Mae Sai-Tachilek<sup>2</sup>) et l'autre *via* le Laos (doublon de Chiang Khong-Houay Xay). Ces villes doublons présentent d'emblée un certain nombre de caractéristiques. Les relations transfrontalières, notamment commerciales, existant dans cette zone dite du « Triangle d'or »<sup>3</sup> sont d'abord anciennes (A. Walker, 1999). En outre, ces relations sont caractérisées par l'importance de l'informel mais aussi de l'illicite, que ce soit dans les flux migratoires ou de marchandises<sup>4</sup>. L'enjeu

---

<sup>1</sup> Le concept de « Quadrilatère de développement » est directement inspiré des théories des triangles de croissance. Il s'agit dans ce cas de remplacer le « Triangle d'or », lieu de production de drogue, par une zone de commerce, de croissance et d'investissements. Si le discours sur le Quadrilatère de croissance ou de développement a émergé dès les années 1980, l'initiative de la zone économique (« *Quadrangle Economic Zone* ») a été formulée en 1990 par la Chambre de Commerce de Chiang Rai dans le but de favoriser les liens économiques avec les pays voisins (Laos, Birmanie) mais surtout avec la Chine. La crise asiatique de 1997 a interrompu cette dynamique institutionnelle. Malgré l'instauration de réunions annuelles regroupant les chambres de commerce laotienne, thaïlandaise, birmane et celle de la province du Yunnan (*Joint Economic Quadrangle Committee*), le « Quadrilatère de croissance » ne renvoie aujourd'hui à aucune réalité institutionnelle et les recommandations des chambres de commerce sont traitées dans le cadre du programme de la RGM (entretien avec la Chambre de commerce de Chiang Rai, 2010).

<sup>2</sup> En raison des difficultés d'enquête en Birmanie, la ville de Tachilek ne sera pas étudiée en tant que telle mais servira de contrepoint pour mettre en contexte les dynamiques des villes frontalières du Quadrilatère de développement.

<sup>3</sup> L'expression « Triangle d'or » a été créée en 1971 par un homme politique américain (Marshall Green), désignant un triangle dont les angles se trouvent en Birmanie, au Laos et en Thaïlande et caractérisé par la production d'opium s'échangeant à travers les frontières (P.-A. Chouvy, 2003, 219-235).

<sup>4</sup> Les routes de la drogue ont par exemple été étudiées par Alfred McCoy, 1972 et Pierre-Arnaud Chouvy, 2002. L'Observatoire des Trafics illicites, une institution de recherche accueillie par l'IRASEC depuis 2008 et basée à Bangkok, oriente ses recherches et ses actions de veille sur l'analyse des mouvements illicites, leurs causes et leurs impacts, ainsi que les actions mises en œuvre pour les contrer dans la région du bassin du Mékong.

de l'intégration de cet espace transnational, en proposant de remplacer les flux de l'ancien « Triangle d'or » par des flux commerciaux, est particulièrement ambitieux ; à l'échelle régionale, cet espace transfrontalier permet d'étudier les politiques de contrôle de l'intégration régionale conduites par les deux pays revendiquant un *leadership* dans le programme de la RGM, la Chine et la Thaïlande<sup>1</sup>. Enfin, à l'échelle nationale, la mise en valeur de cette zone transfrontalière promeut un objectif important du gouvernement thaïlandais : le développement de la province et de la capitale provinciale de Chiang Rai comme second pôle régional du Nord de la Thaïlande après Chiang Mai. Ainsi, le programme de la RGM est aussi à même de densifier le système urbain provincial reliant Chiang Rai et les deux doublons urbains qu'elle semble commander selon le modèle des paires urbaines. Danielle Tan, dans sa thèse portant sur les réseaux chinois dans la transformation de l'État au Laos et soutenue en 2011, choisit d'étudier le nord du Laos, y compris les provinces frontalières avec la Thaïlande mais aussi la Chine et la Birmanie, qui, selon elle, « cristallisent l'ensemble des enjeux auxquels le pays doit faire face actuellement » (D. Tan, 2011 : 23).

Le doublon situé au sud du corridor Est-Ouest, constitué des villes d'Ubon Ratchathani et Pakse, se distingue des villes mentionnées précédemment. D'abord, les deux villes ne sont pas situées sur la frontière mais en retrait. De plus, elles ne se situent pas sur un corridor labélisé Région du Grand Mékong mais restent sur un itinéraire empruntés par des flux, notamment en raison de la construction du pont de l'Amitié à Pakse en 2000. Enfin, la ville thaïlandaise occupe une place différente dans sa hiérarchie urbaine nationale par rapport aux autres villes étudiées, dans la mesure où elle est une capitale régionale secondaire, dont le rang pourrait être comparé à celui de Chiang Rai, et diffère donc des autres villes en termes de taille et de fonction. Pakse est également la capitale régionale des provinces du sud du Laos, dont le rang est comparable à celui de Luang Prabang pour la région Nord (chapitre 4). L'étude de ce dernier doublon devra donc prendre en compte ces spécificités, qui limitent les comparaisons avec les autres doublons. Dans la même perspective, le doublon Nong Khai – Vientiane, situé sur un corridor de la seconde décennie du programme RGM, n'a pas été retenu du fait de sa spécificité d'inclure une capitale nationale alors que les villes étudiées sont au mieux des capitales provinciales, voire des chefs-lieux de districts.

---

<sup>1</sup> Voir notamment S. Masviriyakul, 2004 : 302-319.

## *Approche méthodologique et sources*

La méthodologie de cette thèse a été établie de manière à répondre aux questions soulevées par les axes de recherches présentés précédemment dans cette introduction.

Les villes frontalières apparaissent comme un objet pertinent pour l'analyse des acteurs, des processus et des échelles induites par la dynamique de la régionalisation. Trois logiques d'action ont été identifiées à l'échelle des villes frontalières : les politiques publiques (pouvant être recommandées par les acteurs supranationaux et financées par l'aide publique au développement) ; les stratégies économiques (portées par les investisseurs nationaux ou internationaux) ; les pratiques sociales enfin, comme celles des réseaux de migrants. Cette dernière dimension, qui suppose un travail d'entretiens important, n'a pas été privilégiée dans le cadre de cette recherche ; elle n'est toutefois pas totalement exclue dans la mesure où les réseaux chinois seront abordés dans le cas des villes du Quadrilatère de développement. Le rôle de la frontière dans l'organisation spatiale des doublons urbains nécessitait également un cadrage préalable. De manière schématique, considérer les villes comme une seule agglomération revenait à nier le caractère séparateur de la frontière, encore prégnant en Asie du Sud-Est ; à l'inverse, aborder les doublons comme la somme de deux entités urbaines en lien à leur territoire national mésestime les interactions transfrontalières et les dynamiques transnationales. L'approche adoptée vise à considérer la frontière comme un élément politique et institutionnel d'une part, mais également comme un élément de structuration urbaine d'autre part, dont les effets peuvent déborder le cadre frontalier. Cette thèse cherche donc à se placer à l'interface entre les différentes logiques territoriales et les différentes stratégies qui se concentrent à l'échelle urbaine et en modifient son organisation.

La collecte des données s'est organisée autour de trois types de sources : primaires (documents normatifs, rapports de la BAD, statistiques nationales et sources historiques), secondaires et enquêtes de terrain (annexe 1.B, liste des entretiens). Le tableau 1 reprend, pour chaque axe de recherche identifié précédemment, les principales sources utilisées.

Les études urbaines sur les villes frontalières sont relativement rares, étant donné leur rang dans la hiérarchie urbaine nationale thaïlandaise. Les sources historiques (récits

d'exploration et missions scientifiques<sup>1</sup>) ont été utiles pour fournir une description des villes dans les premières phases de leur urbanisation.

---

<sup>1</sup> Il existe de nombreux comptes-rendus consécutifs à des explorations dans la région ; les suivants, parmi d'autres, apportent un éclairage historique utile pour les espaces étudiés.

L'expédition du Mékong menée entre 1866 et 1868, commandée par Doudart de Lagrée et consignée par Francis Garnier, est l'un des témoignages qui sera le plus repris (F. Garnier, 1873). Quelques années plus tard, la mission Pavie, menée entre 1879 et 1895, donne également lieu à un compte-rendu exhaustif en 11 volumes, dont le 5<sup>ème</sup> volume, bénéficiant de l'assistance de Pierre Lefèvre-Pontalis, porte sur le Haut Laos (A. Pavie, 1898-1919). En 1881, Carl Bock, un naturaliste norvégien, entreprend une mission dans le Nord de la Thaïlande et du Laos avec le soutien du roi siamois Chulalongkorn (C. Bock, 1884). Le médecin de marine Paul Néis visite à la même époque la région à la demande de l'administration coloniale française (P. Néis, 1885 : 41-58). Etienne Aymonier, résident général du Protectorat français au Cambodge, a également longtemps séjourné au Laos autour de 1885 (E. Aymonier, 2003). Parmi les témoignages anglophones, celui de l'ingénieur britannique Holt Hallett, chargé d'évaluer en 1883 les possibilités de construire une liaison ferroviaire entre la Birmanie britannique et le Nord-Laos, offre également un éclairage sur le Nord du Siam et du Laos (H. Hallett, 1886 : 1-20). Enfin, l'expédition de McCarthy, britannique et premier directeur du Département siamois de cartographie en 1890, débouche en 1900 sur la première carte des frontières du Siam présentée en annexe 3.A (J. McCarthy, 1900).

**Tableau 1 : Grille méthodologique : axes de recherche, indicateurs et types de sources**

<b>Axes de recherche identifiés</b>	<b>Principales thématiques retenues</b>	<b>Indicateurs et sources identifiés</b>
<b>Dispositifs transnationaux, régionalisation et reconfigurations urbaines</b>	Réalisations et dispositifs dans le cadre de la RGM participant de la requalification des villes frontalières	Sources primaires : documents de la BAD/ Sources secondaires : études sur l'intégration et la coopération régionale en Asie du Sud-Est
	Articulation entre stratégies régionale et nationale	Sources primaires : documents de la planification gouvernementale (plans nationaux)
	Reconfiguration des espaces frontaliers par les flux (commerciaux, IDE, aide publique au développement, migrations et tourisme)	Flux commerciaux : base de données du ministère du Commerce thaïlandais et données des douanes / Flux de capitaux : données du <i>Board of Investment</i> , Thaïlande, des Chambres de commerce et des Départements du plan (Laos) / aide publique au développement : au Laos : rapports techniques des bailleurs et entretien avec la NEDA en Thaïlande / Tourisme : données du TAT et de la LNTA / Flux migratoires : rapports techniques de l'ILO en Thaïlande
<b>Redéfinition du rôle de la frontière</b>	Caractéristiques des provinces frontalières dans l'organisation spatiale nationale	Sources secondaires ( <i>Atlas de Thaïlande</i> et <i>Atlas de la RDP Lao</i> notamment) ; données statistiques (caractéristiques démographiques et économiques)
	Genèse de la frontière	Sources secondaires : études historiques
<b>Acteurs et politiques publiques dans les villes frontalières</b>	Planification dans les villes frontalières à plusieurs échelles (nationale, régionale et locale)	Données des autorités publiques : plans nationaux (NESDB en Thaïlande) ; masterplans régionaux ; plans locaux (entretiens avec les départements des Travaux publics)
	Articulation entre les autorités centrales et locales ; rôle des municipalités dans l'aménagement urbain	Sources secondaires pour la décentralisation ; pour les prérogatives des autorités déconcentrées : entretiens avec les municipalités et les UDAA au Laos
	Reconfigurations urbaines par les acteurs privés : identification de marqueurs de l'internationalisation	Localisation des équipements (observation et relevés d'activités) / entretiens avec les Chambres de Commerce (investisseurs)
<b>Internationalisation et changement d'échelle des villes frontalières</b>	Étapes de l'urbanisation : identification du rythme d'urbanisation et des ruptures ; des nouvelles formes produites	Extension de l'aire urbanisée : comparaison de plans à différentes périodes et sources historiques / Modernisation : observation : présence de chantiers et d'équipements récents / Aménagement urbain : entretiens avec les municipalités et les UDAA
	Interactions transfrontalières	Intégration par les flux : données du commerce transfrontalier / Coopération institutionnelle : entretiens avec les autorités locales
	Dynamiques transnationales et formes produites	Localisation des zones économiques / Origine des investisseurs étrangers (Chambres de commerce, BOI, DPI) / Origine des touristes (TAT, LNTA)

#### 4. Structure de la thèse

Cette recherche est conduite en trois parties, correspondant à trois échelles d'analyse différentes. La première partie s'intéresse à l'intégration régionale, qui conditionne le développement de flux transnationaux à l'échelle de la Région du Grand Mékong comme des villes frontalières. La seconde à la mise en place d'une politique spécifique de promotion des provinces frontalières à l'échelle nationale rendue possible par un changement de perception de la frontière entre la Thaïlande et ses voisins. Enfin, la dernière partie s'attachera aux processus de transformations des villes frontalières de la vallée du Mékong par les processus d'internationalisation en cours.

La première partie traite des dynamiques d'intégration régionale dont fait partie la Thaïlande, qu'elles soient institutionnelles ou générées par les flux économiques.

Le chapitre 1 se concentre sur les processus de coopération régionale engagés dans le cadre de la Région du Grand Mékong depuis 1992. Il s'agit de contextualiser ce programme dans une dynamique plus ancienne de coopération entre des États qui ont connu au cours de la seconde moitié du 20<sup>ème</sup> siècle de fortes divisions politiques, et de voir aussi comment il se différencie des autres formes de coopération existantes, à la fois par la nature de ses projets et par l'échelle d'intégration proposée. Les projets financés dans le cadre de la RGM concentrés le long de corridors économiques ont des effets de reconfiguration territoriales, faisant émerger de nouvelles dynamiques aux principaux nœuds jalonnant les corridors, grâce à de nouvelles fonctions internationales données aux villes frontalières, jusqu'alors délaissées.

Le second chapitre traite des dynamiques d'intégration par les flux. L'articulation se révèle davantage complexe, dans la mesure où nous verrons que ceux-ci, notamment commerciaux, peuvent emprunter les itinéraires promus ou au contraire faire apparaître des itinéraires alternatifs, et que la mise en place d'accords visant à faciliter les flux transfrontaliers peut entraîner une augmentation de ces derniers. Le contrôle de ces flux reste ainsi un défi pour l'État, comme il l'est également pour le Laos dont l'objectif est d'affirmer - ou de réaffirmer en faisant référence au passé du royaume de Lane Xang, largement intégré au réseau du commerce caravanier - son statut de *land-linked country*, par opposition à celui de pays enclavé ou d'« espace tampon » (*land-locked country*) qu'il

a dû occuper au cours du 20<sup>ème</sup> siècle. À l'échelle locale, les espaces frontaliers sont également transformés par ces flux, et l'évolution du réseau des postes-frontières entre la Thaïlande et le Laos rend par exemple compte de la reconfiguration du commerce régional.

La seconde partie de cette recherche opère un changement d'échelle et s'intéresse à la mise en place, par le gouvernement thaïlandais, d'une politique de planification pour les villes frontalières et, en contre-point, aux politiques publiques développées par le gouvernement laotien pour promouvoir les villes frontalières de la rive du Mékong.

Le chapitre 3 montre de quelle manière le discours sur la régionalisation, porté par la Banque asiatique de Développement ou par les États, s'appuie sur une représentation spécifique des frontières qui peut être lue sur le temps long. Malgré la volonté affirmée de limiter l'effet séparateur des frontières internationales, il convient d'évaluer, à partir de l'exemple thaïlandais, dans quelle mesure elles demeurent la marque de discontinuités. Par ailleurs, un retour vers la genèse des frontières de la Thaïlande et de leur fixation sous l'effet de pressions émanant d'acteurs extérieurs montre que leur caractère, mouvant dans le temps, et leurs fonctions variables, ont permis de lier l'intégration régionale en cours à un changement de représentations des frontières internationales.

Le chapitre 4 traite des politiques publiques mise en place par le gouvernement thaïlandais afin de mettre en valeur les provinces et villes frontalières, en mobilisant deux outils principaux : la coopération régionale et la décentralisation. En effet, afin de contrebalancer la primauté urbaine de Bangkok, les gouvernements successifs tentent d'initier, depuis les années 1970, des politiques volontaristes de rééquilibrage du territoire par des pôles de croissance situés en dehors de la plaine centrale. La mise en valeur des villes frontalières s'inscrit dans cette dynamique. En contre-point, l'exemple laotien montre que la différence de rang des villes frontalières dans la hiérarchie urbaine nationale débouche sur la mise en place de politiques différenciées qui ont pour point commun le soutien financier et technique des bailleurs internationaux.

Enfin, la troisième partie s'interroge sur un changement d'échelle des villes frontalières en s'intéressant principalement aux processus d'internationalisation par l'adjonction de nouvelles fonctions, toutefois différenciées sur les deux rives du Mékong, et porteuses de

transformations de l'organisation spatiale par la création de nouvelles centralités urbaines.

Le chapitre 5 revient sur l'analyse des contextes d'émergence des villes doublons qui diffèrent par leur position dans leur hiérarchie urbaine respective. Celle-ci peut être analysée en termes d'équipements publics, d'intégration dans les axes d'urbanisation et dans les réseaux de transport. Le chapitre 6 analyse le poids des acteurs qui portent les processus de transformation des villes étudiées. Aux acteurs publics traditionnels s'ajoutent à trois autres échelles les acteurs régionaux, les acteurs publics locaux et les acteurs transnationaux émergeant dans le contexte spécifique de la mondialisation, de la libéralisation économique et de l'ouverture des frontières. Enfin, le chapitre 7 traite des nouvelles formes urbaines générées par les dynamiques transnationales et leurs impacts sur l'organisation spatiale des villes frontalières situées de part et d'autre du Mékong. Il s'agira de voir dans quelle mesure ces villes sont reconfigurées par ces dynamiques et de quelle manière leur organisation spatiale rend compte du processus d'internationalisation.





**PARTIE 1**

**LA THAÏLANDE DANS L'INTEGRATION REGIONALE : RECONFIGURATION DES ESPACES  
FRONTALIERS**

---

*Les Mots de la géographie* définissent la régionalisation comme la « délimitation de régions en vue de la gestion du territoire », processus se faisant à l'échelle infranationale et renvoyant à une division administrative entre le département et l'État (R. Brunet, (dir.), 2005 : 423). Une autre approche, héritée du vocabulaire anglo-saxon, sera utilisée ici : dans ce cas, la région désigne non plus un espace infranational mais supranational, entre le cadre national et le continent. Cela pose la question de la définition d'une région, qui répond à la fois à des stratégies d'acteurs privés (« région économique ») mais aussi à celles d'acteurs publics.

Si le terme de région, au sens supranational, est relativement récent dans le vocabulaire scientifique français, l'émergence de la coopération régionale est plus ancienne. Selon une formule d'Yves Berthelot, « de façon paradoxale à première vue, la globalisation est allée de pair avec un renforcement de la régionalisation » (Y. Berthelot, 1994 : 13). La régionalisation en cours pose la question de la pertinence des entités régionales comme nouvelle échelle de gouvernance, ou comme « nouvelles matrices de régulation politico-économique (...) aptes à composer désormais avec la montée en puissance des flux transnationaux et les effets de la globalisation économique » (F. Petiteville, 1997 : 512). Le courant de pensée régionaliste ou « transnationaliste »<sup>1</sup> répond par l'affirmative : selon Zaki Laïdi, « selon toute vraisemblance, c'est la région qui s'imposera demain comme le référentiel majeur du système mondial, l'unité de compte décisive de la compétition internationale. (...) C'est dans l'espace régional que le sens et la puissance ont les meilleures chances de se réconcilier » (Z. Laïdi, 1994 : 217). En dehors du débat prospectif sur le rôle de la région dans la gouvernance mondiale, l'observation des accords de coopération montre que le fait régional est ancien et qu'il s'est accéléré dans la seconde moitié du 20<sup>ème</sup> siècle. Pierre Beckouche identifie ainsi quatre phases de développement des initiatives de coopération régionale. La première a lieu dès le 19<sup>ème</sup> siècle dans le cadre de la doctrine Monroe ; la seconde est liée à la Seconde Guerre mondiale et à la nécessité de dépasser les clivages entre les États-Nations ; la troisième phase correspond aux décennies 1960 et 1970 durant lesquelles se multiplient les accords commerciaux, notamment en Europe ; la dernière correspond aux années 1990 et conduit à l'émergence

---

<sup>1</sup>Le débat en économie politique internationale et en sociologie des relations internationales sur une nouvelle gouvernance mondiale est particulièrement riche et ne saurait être détaillé ici. Face à la « fin des territoires » annoncée par Bertrand Badie et l'entrée dans une phase de « turbulences » mondiales (selon l'expression de James Rosenau, 1990), caractérisée par le rôle central des acteurs transnationaux et l'affaiblissement de l'État, d'autres auteurs comme Samy Cohen montrent la résistance des États-Nations face à des acteurs transnationaux dont l'existence, loin d'être récente, peut au contraire accompagner ou même renforcer la puissance étatique (S. Cohen, 2003).

de blocs régionaux (P. Beckouche, 2008). En effet, depuis le début de la décennie 1990, le nombre d'accords commerciaux régionaux dans les pays en voie de développement augmente fortement, avec par exemple le Marché Commun du Sud (MERCOSUR) en 1991 ou encore l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) en 1994. Franck Petiteville, citant les statistiques de l'OMC, montre que par exemple le nombre d'accords notifiés au GATT<sup>1</sup> s'élève à plus d'une trentaine pour la seule période 1990-1994, contre 40 pour l'ensemble de la décennie 1970 ou à moins de 10 pour les années 1948-1959 (F. Petiteville, 1997 : 529).

L'Asie n'est pas à l'écart de cette dynamique, comme en témoignent en 1957 la création du Comité international du Mékong ou la formation de l'ASEAN en 1967. Comme le montre Sophie Boisseau du Rocher, l'ASEAN a permis dans les années 1960 de renforcer les systèmes politiques des États membres face à de multiples défis - construction de l'identité et de l'intégration nationales, crise de légitimité de gouvernements en proie à des contestations ethniques et politiques, modernisation politique et économique -, sans proposer de réelles « ambitions régionales » (S. Boisseau du Rocher, 1998 : 215). L'élargissement de l'ASEAN aux pays de la péninsule indochinoise au milieu des années 1990, à travers l'adhésion du Viêt Nam puis du Laos, du Cambodge et de la Birmanie, marque la « réconciliation régionale » (S. Boisseau du Rocher, 1998 : 227) et une étape dans l'internationalisation des États socialistes d'Asie du Sud-Est continentale ; l'ASEAN a d'autre part élargi son champ d'action, en fixant, en association avec d'autres partenaires extra-asiatiques, de nouvelles règles concernant les secteurs de l'économie (à travers le programme de libre échange de l'AFTA), de la sécurité (ARF, *Asian Regional Forum*) et de la diplomatie (ASEM)<sup>2</sup>.

La multiplication des processus de coopération régionale dans les années 1990, qui correspondrait pour certains auteurs à une « régionalisation » de l'espace mondial (B. Badie, 1995, Z. Laïdi, 1994), pose cependant la question de la comparabilité de ces processus aux formes variées. Comme le souligne Franck Petiteville, « Le nombre des États

---

<sup>1</sup> La définition de la coopération régionale proposée par l'OMC est restrictive, puisque les accords de coopération régionale sont limités aux accords commerciaux notifiés.

<sup>2</sup> Le forum régional de l'ASEAN (en anglais : *ASEAN Regional Forum, ARF*) est le premier grand forum multilatéral de la région Asie-Pacifique portant sur les questions de sécurité. Initié en 1993 par l'ASEAN, il regroupe désormais 51 états membres, dont, en plus des pays membres de l'ASEAN, l'Union Européenne, la Chine, la Russie, l'Inde et les États-Unis.

Lancé à Bangkok en 1996 à la suite d'une initiative franco-singapourienne, le dialogue Asie – Europe, dit ASEM, regroupant 25 membres européens et de la zone Asie-Océanie à ses débuts, en compte désormais 51.

concernés, le caractère plus ou moins ambitieux de l'intégration, la vocation prioritairement commerciale ou au contraire politique du projet, le degré accepté d'institutionnalisation et de transferts de souveraineté sont autant de facteurs qui induisent une multiplicité de formes d'intégration régionale qu'il convient de différencier » (F. Petiteville, 1997 : 512).

Philippe Hugon présente un certain nombre de critères qui permettent de caractériser les processus d'intégration régionale (Ph. Hugon, 2005 : 5). Il différencie ainsi l'intégration faible (*shallow integration*), peu contraignante, privilégiant le champ économique et « à la carte », de l'intégration en profondeur (*deep integration*), incarnée par l'Union Européenne par exemple, par laquelle les membres, liés par des accords contraignants, un calendrier et des politiques communes, acceptent un transfert de souveraineté à une échelle supranationale.

La régionalisation *de facto*, dont l'intégration est menée par les flux migratoires, commerciaux ou par les stratégies des firmes multinationales, se distingue également d'un régionalisme *de jure*, initié par les institutions (gouvernementales et supranationales) et qui se traduit par des accords intergouvernementaux. La question de l'articulation temporelle entre ces deux formes (régionalisation et régionalisme) peut se poser dans le cas de l'Asie du Sud-Est : l'existence de flux est-elle antérieure à leur institutionnalisation, ou la conclusion d'accords répond-elle à un projet d'intensification des flux ? Christian Taillard et Doryane Kermel-Torrès montrent par exemple que les principales initiatives de coopération régionale en Asie du Sud-Est continentale, mobilisant les États de la région et instaurées par des organisations supranationales, répondent à une logique institutionnelle visant à accroître les flux régionaux grâce à des accords de coopération (Ch. Taillard, D. Kermel-Torrès, 2004 : 377). Si l'articulation est parfois complexe (la reprise des flux au début des années 1990 a engendré des accords de coopération régionale visant à accroître et consolider ces flux), le plan de cette partie reprendra cette chronologie, en s'intéressant d'abord à la coopération institutionnelle à travers l'exemple de la Région du Grand Mékong puis aux flux à l'échelle régionale. En fonction du moteur de l'intégration régionale, on peut distinguer la recomposition des espaces frontaliers par les flux de celle promue par les acteurs de la coopération régionale. Là aussi, la dichotomie n'est pas systématique : certains projets promus s'appuient sur des dynamiques spontanées, d'autres accords institutionnels ne suffisent pas à contrôler ou rediriger les flux.

Enfin, l'intégration institutionnelle peut se faire à deux échelles : coopération entre territoires contigus situés de part et d'autre d'une frontière internationale, sans inclure nécessairement l'ensemble des territoires nationaux (*cross-border economic cooperation*,

incarnée par les « triangles de croissance »<sup>1</sup> notamment) ; coopération entre États dans le cadre d'un programme régional, plus ou moins institutionnalisée et approfondie. Le développement des régions transfrontalières, qui a émergé dans les années 1980 en Asie, apparaît comme une échelle de planification des zones frontalières bilatérales<sup>2</sup>, même si cette réflexion semble moins aboutie en Asie du Sud-Est continentale que dans sa partie insulaire. La coopération régionale des années 1990 a impulsé un nouveau souffle au développement des provinces frontalières, en élargissant l'échelle de planification qui est dorénavant celle de la péninsule indochinoise. Cette seconde échelle sera privilégiée ici.

Quels accords de coopération régionale intègrent la Thaïlande et ses voisins, et dans quelle mesure planifient-ils et entraînent-ils une reconfiguration des espaces frontaliers et une redéfinition du rôle des villes frontalières ?

Le premier chapitre s'intéresse aux programmes de coopération régionale dont fait partie la Thaïlande, et en particulier à celui de la Région du Grand Mékong initié par la Banque asiatique de Développement, et à ses implications pour les villes frontalières. Le chapitre 2 se consacre à l'autre moteur d'intégration régionale, c'est-à-dire aux flux en Asie du Sud-Est continentale, en distinguant leur nature, leurs itinéraires et les recompositions spatiales éventuelles qu'ils entraînent. Ces deux dynamiques créent les conditions d'émergence du transnational et favorisent les processus d'internationalisation dans les villes frontalières.

---

<sup>1</sup> Le terme de « triangle de croissance » a été employé la première fois en 1989 par le Vice-Premier ministre singapourien, Goh Chok Tong, pour décrire la coopération économique émergente entre Singapour, l'État de Johore (Malaisie) et la province de Riau en Indonésie (SIJORI – sur ce sujet, voir N. Fau, 1998, 2004). D'autres formes de coopération régionale plus ou moins abouties construites sur le même modèle se sont développées dans les années 1990 en Asie, parmi lesquelles la zone de développement du fleuve Tumen en 1991 (province chinoise du Jilin, Sibérie russe et Corée du Nord – voir S. Colin, 2004) ou le triangle de croissance entre l'Indonésie occidentale, la Malaisie du nord et la Thaïlande du sud (initiative TC-IMT, créée en 1993). Malgré des initiatives de coopérations transfrontalières sectorielles, il semble que le triangle de croissance Zambie-Malawi-Mozambique (ZMM-GT), lancé en 1999 sur initiative du PNUD et dont la réalisation n'est pas encore effective, soit le seul en Afrique se réclamant du concept asiatique. L'existence de complémentarités économiques, de proximité géographique, d'engagement politique et d'infrastructures de transport et de télécommunication ont été identifiés comme étant les facteurs nécessaires au succès de ces triangles de croissance, impliquant ainsi la participation des secteurs public et privé (M. Tang, M. Thant, 1994).

<sup>2</sup> La stratégie de développement des zones transfrontalières en Asie a émergé dans les années 1980. Elle s'est matérialisée notamment par l'établissement d'accords de coopération entre deux ou trois pays, qui ont pour originalité première de ne prendre en compte que des zones définies des pays participants. L'objectif théorique de ces initiatives locales est de promouvoir le développement économique de territoires contigus aux niveaux de ressources et d'infrastructures variés afin de former une « région économique transfrontalière », c'est-à-dire un bassin attractif pour les investissements étrangers, bénéficiant des complémentarités économiques des régions intégrées.



Depuis la fin des années 1980 et sa stratégie de promotion des exportations, la Thaïlande a cherché à ouvrir son économie et à favoriser les liens commerciaux par la conclusion d'accords bilatéraux (Chine, Inde, Japon, Australie ou encore États-Unis) et régionaux. La Thaïlande est ainsi partie prenante de plusieurs programmes de coopération régionale intégrant l'ensemble ou une partie de son territoire (tableau 2) ; ces initiatives, classées ici en fonction de leur année de création, divergent fortement en termes de secteurs d'intervention, d'échelle d'intégration ou de budget.

Certains programmes ne figurent pas dans ce tableau en raison de l'échelle d'intégration proposée, de leurs faibles réalisations ou de leur caractère non-étatique. Les initiatives comme le SAARC (*South Asian Association for Regional Cooperation*, 1985, 8 membres et 9 observateurs dont l'Union Européenne) ou l'APEC (*Asia Pacific Economic Cooperation*, 1989, 21 membres) ont une échelle d'intégration trop vaste, aux conséquences spatiales faibles. D'autres, comme le triangle de croissance IMT-GT (*Indonesia Malaysia Thailand Growth Triangle*, regroupant 10 provinces en Indonésie, 8 États de Malaisie et 14 provinces du Sud de la Thaïlande) ou la BIMSTEC (*Bay of Bengale Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation*), lancée en 1997, n'incluent pas l'interface Thaïlande-Laos et ont donc été écartées. Le *Forum for Comprehensive Development of Indochina* (FCDI), fondé à l'initiative du Japon en 1993 pour coordonner les stratégies des bailleurs internationaux et incluant le Cambodge, le Laos, le Viêt Nam, la Thaïlande et le Japon, ou le Forum de Coopération Gange-Mékong, lancé en 2000 et regroupant le Cambodge, le Laos, l'Inde, la Thaïlande, la Birmanie et le Viêt Nam, ne sont actuellement pas ou peu actifs. Enfin, il existe à l'échelle de la région des programmes de coopération qui ne relèvent pas d'initiatives étatiques mais du secteur privé ; parmi ceux-ci, le *Mekong Program on Water, Environment and Resilience*, lancé en 2003 afin d'améliorer la gouvernance dans le secteur de l'eau et composé d'ONG, le *GMS Business Forum* (2000) qui regroupe les chambres de commerce et des entreprises des pays membres de la Région du Grand Mékong (RGM), ou encore le *GMS Academic Research Network* (2001) composé de plus d'une dizaine d'institutions académiques des pays membres de la RGM.

Quels types de coopération régionale sont représentés en Asie du Sud-Est et quels espaces émergent de ces dynamiques ? Quels sont les réseaux créés ou réactivés par la construction régionale ?

**Tableau 2 : Le régionalisme en Asie du Sud-Est : principaux programmes de coopération régionale impliquant la Thaïlande**

Programme	Année de lancement	Pays / provinces membres	Budget (US\$) et financement	Objectif et secteurs d'intervention	Éléments de gouvernance
<b>Commission du Mékong (MRC), anciennement Comité international du Mékong (CIM)</b>	1995 pour la MRC 1957 pour le CIM (sous l'égide de la Commission régionale des Nations Unies)	4 membres : pays du bassin inférieur du Mékong (Thaïlande, Laos, Cambodge, Viêt Nam) / 2 observateurs : Birmanie et Yunnan Les secrétariats sont à Phnom Penh et Vientiane	Recettes 2010 : 21,9 millions, financés par l'aide internationale (bilatérale : Belgique, Finlande, Suède... et multilatérale : BAD) et les 4 pays membres (2,1 millions ; la Thaïlande est le principal financeur)	Coopération sectorielle : suivi et gestion des ressources hydrauliques (abandon du rôle d'agence d'exécution du Comité international du Mékong)	Orientations fixées par le Conseil regroupant les ministres de l'Environnement des pays membres et mises en œuvre par le Comité MRC. Fonctions techniques et administratives assurées par les secrétariats.
<b>Association des Nations d'Asie du Sud-Est (ASEAN)</b>	1967 (Singapour, Malaisie, Indonésie, Philippines, Thaïlande)	10 pays (ont rejoint les membres fondateurs le Brunei en 1984, le Viêt Nam en 1995, le Laos et la Birmanie en 1997 et le Cambodge en 1999) Le secrétariat est à Jakarta depuis 1981 590 millions de personnes	Budget administratif et opérationnel (secrétariat et sommets) financé par les États membres (contribution égale)	Instance de négociation avec les partenaires économiques et plateforme de coordination à travers des forums d'échange (ex. : AFTA, zone de libre-échange de l'ASEAN)	Intégration institutionnelle et politique faible (pas d'institution supranationale, de calendrier contraignant ou de transfert de souveraineté). Comités sectoriels de réflexion (volets politique, économique, socio-culturel).
<b>Région du Grand Mékong (GMS, ou RGM en français)</b>	1992, à l'initiative de la Banque asiatique de Développement	Thaïlande, Laos, Cambodge, Viêt Nam, Birmanie, province du Yunnan (1992) et province du Guangxi depuis 2004 - 320 millions de personnes	15 milliards (1992-2011), soit en moyenne 789 millions annuels (contribution : environ 1/3 des bailleurs bilatéraux, 1/3 de la BAD et 1/3 des pays membres)	Coopération économique : promouvoir une croissance durable dans la région et faire reculer la pauvreté	Accord sur base du volontariat entre deux pays, pas de consensus exigé. Rôle de médiateur de la BAD.

<b><i>Emerald Triangle Cooperation Framework</i></b>	2000, à l'initiative du TAT ( <i>Tourism Authority of Thailand</i> )	Provinces du Nord-Est de la Thaïlande, du Sud du Laos, du Nord du Cambodge	Gouvernements des pays membres, information sur la répartition non-disponible	Coopération économique dans le secteur du tourisme ; en complémentarité avec le programme de la RGM	Instance de dialogue entre les ministres du Tourisme des pays membres.
<b><i>Ayeyawaddy-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy (ACMECS)</i></b>	Avril 2003, à l'initiative du Premier ministre thaïlandais	Thaïlande, Cambodge, Laos, Birmanie (2003) et Viêt Nam depuis mai 2004 (= RGM, Chine exclue) - 213 millions de personnes	Gouvernements des pays membres, essentiellement Thaïlande. Information sur la répartition non-disponible	Coopération économique : réduire les disparités économiques entre les pays membres, en complément des initiatives existantes (dont RGM)	Projets décidés sur la base du volontariat lors de réunions entre les ministres des Affaires étrangères et du Commerce des pays membres.
<b><i>Triangle de croissance Viêt Nam-Laos-Cambodge (CLV-GT)</i></b>	1999, à l'initiative du Viêt Nam (Ch. Taillard, 2009 : 14)	13 provinces : Cambodge : Strung Treng, Ratanakiri, Modul Kiri et Kratie ; Laos : Sekong, Attapeu, Saravane et Champassak ; Viêt Nam : Kon Tum, Gia Lai, Dak Lak, Dak Nong et Binh Phuoc (depuis 2009). 6, 8 millions de personnes	En raison des capacités de financement limitées, appel à l'aide internationale. Le Japon s'est engagé en 2010 à fournir 20 millions de dollars d'aide au CVL-GT	Renforcer la coopération entre les 3 pays pour réduire la pauvreté, favoriser la paix et la croissance économique	Définition de 6 secteurs d'intervention en 2002 : transport, énergie, commerce, tourisme, ressources humaines et santé.

Sources : [www.mrcmekong.org](http://www.mrcmekong.org) ; [www.aseansec.org](http://www.aseansec.org) ; <http://www.adb.org/countries/gms/main> ; <http://www.thailandtoday.org/node/418> ; Y. Duval, 2008, Luc Lacroze, 1998 ; Binh Giang Nguyen, 2013 ; Ch. Taillard, 2009.

D'après ce tableau, un certain nombre de caractéristiques des processus de coopération régionale incluant la Thaïlande peuvent se dégager.

D'abord, depuis les années 1990, se développent les dynamiques à vocation économique, plus récentes que les processus à vocation politique tels que l'ASEAN, même si les initiatives économiques visent également, en second objectif, à consolider les relations diplomatiques entre les pays de la région. La Thaïlande joue un rôle actif dans ces instances, que l'on considère sa participation dans leur instauration (ACMECS, *Emerald Triangle Cooperation Framework*, MRC), leur pilotage (ACMECS) ou leur financement (MRC, ACMECS – tableau 2). Le triangle de développement Viêt Nam, Laos, Cambodge (CLV-GT) possède l'originalité de s'inscrire au même niveau de l'ACMECS mais d'être dirigée par le Viêt Nam grâce à l'appui financier japonais ; ces deux initiatives similaires mais à géométrie variable (excluant tantôt la Thaïlande, tantôt le Viêt Nam) révèlent la compétition entre la Thaïlande et le Viêt Nam à l'échelle de la péninsule indochinoise (Ch. Taillard, 2009 : 13).

D'autre part, il s'agit essentiellement d'un régionalisme « extraverti », en cohérence avec le multilatéralisme, dont la finalité est « non seulement la réduction des barrières internes (intrarégionales) mais aussi la réduction des barrières externes aux économies ne faisant pas partie des accords régionaux » (K. Fukasaku, 1995 : 234), mettant en relation la région avec le reste du monde.

Enfin, les processus de coopération régionale en Asie du Sud-Est ont un niveau d'intégration peu avancé ou faible, que ce soit d'un point de vue politique ou économique. En effet, le degré d'intégration peut se mesurer au regard de critères théoriques. La typologie de Bela Balassa montre que l'intégration économique est une dynamique séquentielle, marquée par cinq stades, du moins « intégré » au plus « intégré » : accords préférentiels, zone de libre-échange, union douanière, marché commun et union économique (B. Belassa, 1962). De la même façon, Franck Petiteville établit des étapes de l'intégration pour les processus à vocation politique : existence d'organes administratifs communs, d'organes décisionnels intergouvernementaux, coopération politique (diplomatie), ordre juridique commun, parlement commun, organe supranational doté de l'initiative normative et enfin, stade ultime de l'intégration politique, politique étrangère et de sécurité commune (F. Petiteville, 1997 : 533). Le programme de l'AFTA de l'ASEAN sera par exemple, à partir de 2015, une zone de libre-échange (stade 2), tandis que l'ASEAN correspond à une coopération politique (stade 3) ; les interlocuteurs restent des membres des gouvernements nationaux et l'appartenance

à des initiatives de coopération régionale ne s'assortit pas de perte de souveraineté pour les États membres.

Le programme de la Région du Grand Mékong (RGM), programme d'intégration en Asie du Sud-Est continentale, fera l'objet de ce chapitre, en raison notamment de son implication dans le développement des infrastructures transfrontalières et urbaines. De quelle manière participe-t-il à une reconfiguration des villes frontalières ?

## 1. LE MAILLAGE DE LA PENINSULE PAR LES CORRIDORS DE LA REGION DU GRAND MEKONG (RGM)

*« Since 1992, the countries of the Greater Mekong Subregion (GMS) have embarked on a program of economic cooperation (the GMS Program) that aims to promote development through closer economic linkages. »<sup>1</sup>*

En octobre 1992, les chefs du gouvernement de la Thaïlande, du Laos, du Cambodge, du Viêt Nam, de la Birmanie et de la Chine (représentant la province du Yunnan) se réunissent, sous l'égide de la Banque asiatique de Développement, dans les locaux de cette dernière à Manille ; à l'issue de cette réunion, le programme de la Région du Grand Mékong est lancé. Près de 20 ans plus tard, lors du 4<sup>ème</sup> sommet de la RGM tenu en décembre 2011 dans la capitale birmane, les États membres reconnaissent les avancées réalisées dans le cadre du programme et adoptent un nouveau cadre d'action pour la décennie 2012-2022.

Cette partie vise à présenter le programme de la Région du Grand Mékong à partir du discours de la Banque asiatique de Développement ; il s'agit de souligner les originalités de la stratégie de la Banque et des États membres du programme et les reconfigurations spatiales annoncées.

### 1.1 Présentation du programme de la Région du Grand Mékong

Les travaux sur la Région du Grand Mékong sont nombreux, provenant de la BAD elle-même ou de chercheurs asiatiques ou occidentaux. La RGM a ainsi été analysée du point de vue des théories économiques et politiques qui sous-tendent le programme, de ses acteurs et de sa gouvernance, de ses implications économiques et des recompositions territoriales qu'elle induit.

---

<sup>1</sup>Présentation du programme de la RGM sur le site de la BAD, [www.adb.org](http://www.adb.org)

Traduction proposée : « Depuis 1992, les pays de la Région du Grand Mékong (RGM) sont engagés dans un programme de coopération économique (le programme de la RGM) qui a pour objectif de promouvoir le développement par des liens économiques renforcés ».

## *L'influence du contexte géopolitique et des références aux théories économiques néolibérales dans la formulation du programme de la RGM*

Le programme de la Région du Grand Mékong vise, dans une approche néolibérale, à faire reculer la pauvreté en stimulant la croissance et le développement économique de la région<sup>1</sup> par la réduction des barrières aux mouvements des biens et des capitaux.

Deux types de motivations président à sa création. D'une part, ce programme s'appuie sur la volonté d'exploiter les complémentarités économiques entre voisins afin de gagner en compétitivité et d'accroître les exportations, selon la théorie des « triangles de croissance ». Ainsi, le discours de la BAD implique l'existence d'une région économique « naturelle »<sup>2</sup>, où les flux commerciaux, de capitaux et humains auraient été amenuisés par les conflits, et seraient à même de prospérer de nouveau : « *peace in the subregion has encouraged the natural process of economic integration –including cross-border trade, investment, and labor mobility-* »<sup>3</sup> (BAD, 1999, cité par J. Glassman, 2010 : 39). La BAD se propose donc de créer les conditions nécessaires à la reprise de ces liens, l'objectif final proclamé par la Banque étant le recul de la pauvreté dans la région, objectif réaffirmé en novembre 2002 (BAD, 2004 : 5). D'autre part, même si ce programme n'inclut pas de façon explicite d'objectifs politiques, il s'inscrit dans une démarche de reconstruction de la péninsule ; la libéralisation du commerce serait à même de renforcer la coopération entre les États membres et de favoriser indirectement la paix, tandis que la croissance économique stabiliserait une région où les oppositions ont été nombreuses au cours de l'histoire.

Ce programme s'appuie sur des initiatives bilatérales existantes, comme l'accord de commerce préférentiel signé entre la Thaïlande et le Laos en 1991 et fait sienne la formule

---

<sup>1</sup> Le terme anglais de « *subregion* » n'a pas d'équivalent français, et sera traduit ici par le terme de « région ». Il implique un échelon intermédiaire entre le cadre national et l'Asie du Sud-Est, et renvoie à l'Asie du Sud-Est continentale (péninsule indochinoise) plus les deux provinces méridionales chinoises. Au-delà de la vision économique, les auteurs de *The Mekong arranged and rearranged* s'interrogent en introduction de l'ouvrage sur le substrat culturel commun des pays de la région (M.S.I. Diokno, Nguyen Van Chinh, 2006 : 1-15).

<sup>2</sup> Dans le discours de la BAD, le caractère « naturel » de la sous-région repose non pas sur des interactions économiques mais sur l'existence du Mékong : « *The GMS is a natural economic area bound together by the Mekong River* » (BAD, 2012 : 3). Cette approche est notamment critiquée par Christian Taillard, qui voit dans le nom du programme une allusion symbolique au fleuve, sa vision dépassant celle du bassin fluvial. Ainsi, le bassin du Mékong n'occupe que 31,5% de la superficie de la Région du Grand Mékong, par ailleurs structurée par les bassins fluviaux d'autres fleuves d'importance nationale : l'Irrawaddy en Birmanie, la Chao Phraya en Thaïlande et le fleuve Rouge au Viêt Nam (Ch. Taillard, 2009 : 3).

<sup>3</sup> Traduction proposée : « La paix dans la région a encouragé le processus naturel d'intégration économique, incluant commerce transfrontalier, investissement et mobilité de la main d'œuvre ».

énoncée en 1988 par l'ancien Premier ministre thaïlandais, le Général Chatichai Choochawan, proposant de transformer la péninsule indochinoise d'un champ de bataille à un marché.

Si la Banque asiatique de Développement est l'artisan de ce programme et reprend des stratégies mises en place précédemment par certains des États de la région (Thaïlande notamment), les travaux de Jim Glassman montrent que le poids des États-Unis et du Japon au sein de la BAD<sup>1</sup> oriente à la fois les orientations théoriques et les réalisations de la Banque, y compris dans le cadre de la Région du Grand Mékong. Par exemple, les contributions financières du Japon au sein de la RGM sont particulièrement importantes dans le secteur des infrastructures de transport, surtout le long des corridors transversaux, mais aussi dans les secteurs de l'énergie ou des ressources humaines. Jim Glassman affirme ainsi que la BAD, loin de laisser jouer les mécanismes naturels du marché, crée une région façonnée, entre autres, par les stratégies d'investissements bilatéraux japonaises<sup>2</sup> : « *ADB (...) is actively producing the GMS –in connection to East Asia- as part of the search by transnational capital from Japan and elsewhere for broader, more integrated markets* » (J. Glassman, 2010 : 45).

Cependant, la BAD et les États membres ne sont pas les seuls financeurs du programme, qui reçoit l'appui de bailleurs bilatéraux (Japon, Australie, Finlande, France, Nouvelle-Zélande etc.) et multilatéraux (Organisation internationale du Travail, Commission des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique etc.). Ainsi, sur la période 1992-2011, les projets (hors assistance technique) ont été financés à hauteur presque égale par la BAD (34%), l'aide internationale (37,3%) et les pays membres (28,7%) (BAD, 2012 : 3-4). Cependant,

---

<sup>1</sup> Les États-Unis et le Japon sont membres de la BAD depuis sa création en 1966 et sont les principaux contributeurs (possédant chacun 15,65% du stock du capital de la Banque). À ce titre, ils bénéficient chacun de 12,82% des voix lors des votes. Le Japon contribue de plus à d'autres fonds gérés par la Banque et a donc un poids réel supérieur à celui des États-Unis (G. Faure, 2007 : 232). À titre de comparaison, la Thaïlande contribue à 1,37%, le Laos à 0,01%, et possèdent respectivement 1,39% et 0,31% des voix (BAD, données financières pour 2011).

Si l'aide du Japon est essentiellement tournée vers l'Asie, les États-Unis sont présents également dans d'autres processus de coopération régionale. Par exemple, dans le cadre de la Commission du Mékong, l'aide américaine (*US Foreign Disaster Assistance*) a fourni 1,24 million de dollars au projet de prévention des inondations pour les pays situés en aval du bassin (Nguyen Phuong Binh, 2006 : 75).

<sup>2</sup> La stratégie japonaise envers l'Asie du Sud-Est a été formulée en août 1977 (« doctrine Fukuda », du nom du Premier ministre de l'époque), et vise à renforcer le poids japonais dans la région mais aussi d'y compenser le souvenir de la présence japonaise durant la Seconde guerre mondiale. Ses principaux axes sont les suivants : renforcer la paix ; développer des liens de confiance non seulement dans les domaines commercial et politique mais aussi culturel ; renforcer spécifiquement la coopération avec les pays de la péninsule indochinoise. L'aide au développement est l'outil principal de cette stratégie (Nguyen Phuong Binh, 2006 : 76).

entre 1992 et 2006, la part des financements sur fonds propres de la BAD tend à baisser aux profits des bailleurs bilatéraux (Ch. Taillard, 2009 : 5).

En ce qui concerne son fonctionnement, le programme de la Région du Grand Mékong se caractérise par un fort pragmatisme et limite essentiellement ses objectifs à des volets économiques, cherchant à éviter les blocages dans la prise de décision qu'ont pu connaître l'ASEAN et la Commission du Mékong. Ainsi, Guy Faure, reprenant en partie une analyse de 2004 de Christian Taillard, relève quatre caractéristiques du mode opératoire de la RGM : les discussions se font au niveau des gouvernements et non des ministres des Affaires étrangères qui ont tendance à privilégier les intérêts nationaux ; le consensus n'est pas exigé et il suffit que deux pays s'accordent pour avancer sur un projet ; il n'y a pas de traité ni de charte et le cadre institutionnel est flexible et peu contraignant ; la BAD joue le rôle de médiateur et de coordinateur, ce qui est plus facilement acceptable pour les pays membres, mais son accord n'est théoriquement pas indispensable pour avancer sur un projet (G. Faure, 2007 : 241 ). Les orientations sont principalement fixées lors des réunions ministérielles (*GMS Ministerial Meeting*), qui reprennent les résultats des groupes de travail sectoriels et regroupent les ministres des secteurs concernés ; la 17<sup>ème</sup> réunion s'est tenue en août 2011 au Cambodge. D'un point de vue plus symbolique, les Premiers ministres des pays membres réaffirment leur engagement dans le programme et les objectifs poursuivis lors des sommets de la RGM, dont le dernier (4<sup>ème</sup>) s'est tenu en Birmanie en décembre 2011<sup>1</sup>.

Afin d'atteindre une plus grande efficacité, les projets de la RGM sont complémentaires de ceux de l'ASEAN et bien souvent des politiques nationales. Une caractéristique importante du programme de la RGM visant à remplir son objectif de croissance économique est la conjonction d'une stratégie sectorielle et d'une stratégie territoriale à travers l'approche des « corridors de développement ».

---

<sup>1</sup> Le sommet s'est tenu les 19 et 20 décembre à Nay Pyi Taw, capitale birmane, avec comme thème : « *Beyond 2012: Towards a New Decade of GMS Strategic Development Partnership* ». Le principal résultat de cette réunion est l'adoption de la feuille de route pour la période 2012-2022. <http://www.adb.org/news/events/4th-gms-summit>

## *Secteurs d'activité et décaissements croissants*

Pour mettre en œuvre cette vision, résumée par le slogan des « 3 C » (« *connectivity, community and competitiveness* »<sup>1</sup>), plus de 15 milliards de dollars ont été investis depuis 1992<sup>2</sup>. On constate en outre une accélération du rythme des projets et une augmentation du volume des investissements depuis le début des années 2000, les réalisations ayant été retardées dans la décennie précédente par la crise asiatique de 1997. Malgré ce contexte économique, 17 projets ont ainsi été réalisés entre 1994 et 2003, tandis que 39 projets ont vu le jour entre 2004 et 2011 (BAD, 2004 : 27, et BAD, 2012 : 4). Les montants investis sont en outre en augmentation depuis 2007, avec 4,3 milliards pour la période 2000-2006 et 7,1 milliards pour 2007-2010 (BAD, 2011 : 6).

La BAD a défini en 1994 neuf secteurs d'intervention prioritaires : transport, énergie, télécommunications, environnement, tourisme, commerce, promotion de l'investissement du secteur privé, agriculture et ressources humaines. Si, depuis 2001 et le sommet de Phnom Penh, la Banque a affirmé que les populations ne pourraient pas tirer les bénéfices maximaux des infrastructures sans l'existence de politiques appropriées dans les domaines de la promotion des ressources humaines ou de la protection de l'environnement, les projets concernant les infrastructures de transport ont reçu les financements les plus importants au cours du programme. Dans le discours de la BAD, les investissements dans les infrastructures de transport sont rendus nécessaires par la destruction des routes pendant des décennies de guerre et par les coûts et délais de transport engendrés<sup>3</sup>. Ces investissements permettent une réduction des coûts à même de créer les conditions de la croissance et, de manière mécanique, de la réduction de la pauvreté à l'échelle de la région (figure 3).

---

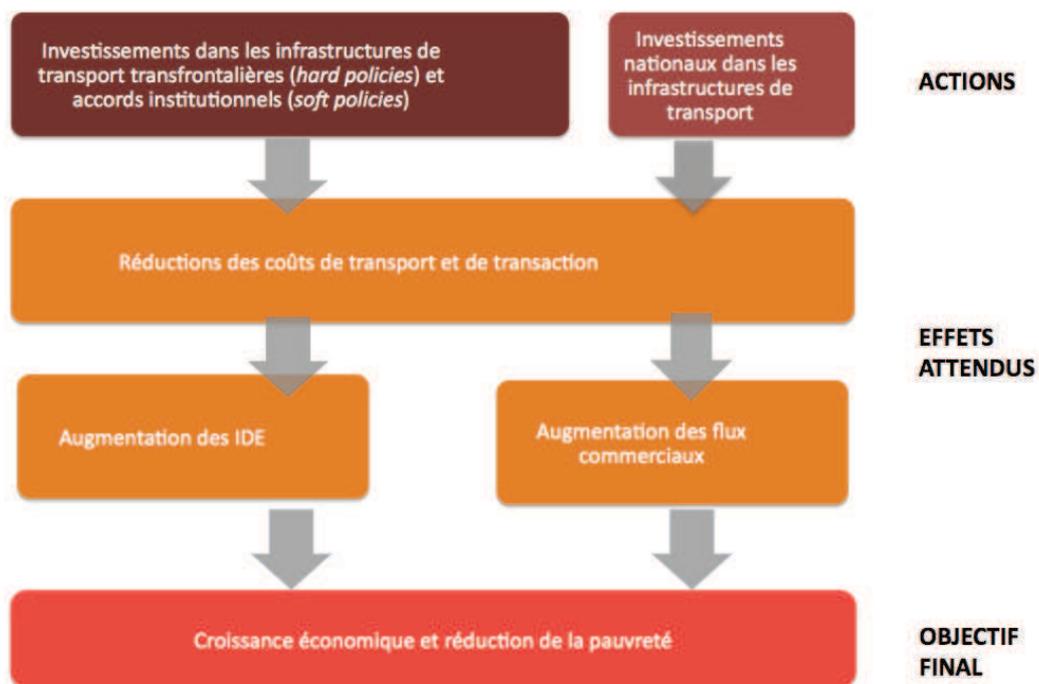
<sup>1</sup> Cette formule, qui apparaît régulièrement dans les discours de la BAD, résume les trois objectifs recherchés à travers le programme de la RGM. L'amélioration de la « connectivité » passe par le développement des infrastructures de transport et des réseaux de télécommunications et d'électricité. La « compétitivité » résulte de cette connectivité, de l'amélioration des systèmes logistiques, de la technologie et de l'établissement d'une destination touristique unique pour la RGM. Enfin, le renforcement du sentiment de « communauté » passe par le partage des enjeux sociaux et environnementaux de la région, avec par exemple la prévention des épidémies ou la protection de la diversité écologique (BAD, 2012 : 3).

<sup>2</sup> Fin 2011, pour les 56 projets finalisés, les gouvernements des États membres ont contribué à hauteur de 4,3 milliards de dollars, tandis que la BAD a fourni 5,1 milliards en prêts essentiellement et les autres bailleurs 5,6 milliards. En outre, des dons de la BAD à hauteur de 286 millions ont été mobilisés pour de l'assistance technique (BAD, 2012 : 3-4).

<sup>3</sup> En 2002, d'après les analyses de Ruth Banomyong, le coût de transport moyen d'un conteneur est moins cher sur le tronçon maritime Marseille – Bangkok *via* Singapour que sur la portion terrestre Bangkok – Vientiane (V. Pholsena, R. Banomyong, 2004 : 116).

L'originalité du programme de la RGM est de conditionner à la construction des infrastructures (*hard policies*) des accords de libre-échange (*soft policies*) visant à diminuer le poids des barrières institutionnelles. Un accord multilatéral (*GMS Cross-Border Transport Agreement, CBTA*) a ainsi été signé par les six pays membres en 2003 afin de faciliter les procédures de passage de frontières<sup>1</sup>; si le texte prévoyait une mise en pratique du protocole et de ses annexes pour 2009, les gouvernements n'ont toujours pas appliqué cet accord de manière systématique (BAD, 2011 : vi), reflétant les difficultés d'harmoniser les procédures entre les pays de la RGM tant que l'AFTA ne sera pas entrée en vigueur.

**Figure 3 : Le lien entre investissements dans les infrastructures de transport et recul de la pauvreté selon la BAD**



Source : d'après M. Fujimura, 2006

<sup>1</sup> Le Laos, la Thaïlande et le Viêt Nam ont ratifié l'accord dès 1999, rejoints par le Cambodge (2001), la Chine (2002) et la Birmanie (2003). Le CBTA inclut des mécanismes pour : faciliter le passage de frontière pour les véhicules et leurs chauffeurs, diminuer les coûts de transbordement et le temps passé aux postes-frontières (procédure à guichet unique notamment) et augmenter le nombre de postes-frontières (BAD, 2011 : 2).

Entre 1992 et 2010, environ 90% des investissements de la RGM sont destinés à la construction ou à l'amélioration des routes et autoroutes, aéroports et ports des trois axes de transport principaux (les « corridors », P. Srivastava, 2011 : 14). Pour la période actuelle, si la part des investissements dans les infrastructures de transport a diminué, ce secteur reste la priorité de la BAD dans le programme de la RGM, puisque 63% du volume des investissements prévus pour la période 2012-2014 concernent le secteur du transport (BAD, 2011 : 1).

## **1.2 La stratégie des corridors économiques de la Région du Grand Mékong**

Au-delà de cette approche sectorielle, l'originalité du programme de la RGM est de planifier une approche spatiale à travers le concept de corridors.

L'utilisation du concept de corridor dans l'aménagement du territoire à l'échelle nationale n'est pas nouvelle : elle remonte aux années 1970 dans l'optique de canaliser les projets d'investissements et de renforcer les processus de croissance économique (C. Comptois, J. Debrie, 2010 : 129). L'originalité du programme de la RGM est cependant de privilégier une approche multisectorielle le long de ces axes et de lier des corridors planifiés sur plusieurs pays à la dynamique de régionalisation<sup>1</sup>. Ainsi, concernant les corridors de transport internationaux, qui se déploient sur deux ou plusieurs pays, John Arnold, consultant pour la Banque mondiale, propose une définition s'appuyant sur leur morphologie et leur fonction économique. D'un point de vue physique, ils correspondent à des ensembles d'axes routiers articulés autour des réseaux routiers nationaux et délimités par des points d'accès (têtes de réseau et postes-frontières). Ils peuvent être multimodaux et comprendre plusieurs passages frontaliers. D'un point de vue économique, ils ont pour finalité de faciliter les échanges nationaux et internationaux en offrant des services de transport et de logistique améliorés (J. Arnold, 2006 : 1).

---

<sup>1</sup> Cet outil de planification se retrouve cependant dans d'autres régions du monde : citons par exemple le corridor reliant les pays enclavés de l'Afrique centrale et de l'Est (Burundi, République démocratique du Congo, Rwanda et Ouganda) au port de Mombassa au Kenya, planifié dès 1984 mais ratifié seulement en 2012, le corridor public-privé de Walvis Bay (2000), reliant le port du même nom en Namibie à l'Angola, le Botswana et l'Afrique du Sud ou encore le corridor de Maputo planifié en 1994 entre le Mozambique et l'Afrique du Sud. En Asie, la BAD a identifié des corridors de développement au sein de la RGM, mais aussi de l'espace du détroit de Malacca ou dans le programme de coopération économique régionale de l'Asie Centrale (CAREC).

## *Le concept de « corridor » dans le discours de la BAD*

La BAD définit les corridors économiques de la Région du Grand Mékong comme un espace identifié, où l'amélioration des infrastructures est liée à des incitations en matière de production, de commerce ou d'investissements, visant à promouvoir la coopération économique et le développement le long d'espaces ou de pays contigus<sup>1</sup>. Cette définition, particulièrement large, ne permet ni de définir les types de corridors existants, ni leur profondeur, ni leur mode de gouvernance<sup>2</sup>. Ruth Banomyong, reprenant le discours de la BAD, présente les caractéristiques de ces corridors : ils couvrent un espace géographique défini et s'appuient sur un axe de transport existant ; les relations bilatérales sont privilégiées aux initiatives multilatérales le long de ces corridors, et une attention particulière est prêtée aux nœuds stratégiques, notamment les points de passage frontaliers entre deux pays ; enfin, ils répondent à une stratégie de planification par les transports, afin de concentrer le développement des infrastructures et ainsi de tirer le maximum de bénéfices<sup>3</sup>.

La priorité pour la Banque est donc d'investir sur ces corridors afin de réaliser les objectifs du programme de la RGM. Preuve de l'intérêt pour cette stratégie, un forum de discussion spécifique (*Economic Corridor Forum*, plateforme de coordination pour le développement des corridors), regroupant les ministres des États membres de la RGM a été établi en juin 2008 à Kunming. Le 3<sup>ème</sup> forum s'est tenu en juin 2011 à Vientiane et les orientations suivantes ont été réaffirmées : renforcer l'approche multisectorielle, la coordination des acteurs, le rôle du secteur privé et des autorités provinciales le long des corridors ; consolider la compétitivité des villes situées sur les corridors (BAD, 2012 : 15).

Le discours de la BAD fait aussi usage de différents qualificatifs pour décrire les corridors de la RGM : dans un premier temps apparaissait le terme de « corridor économique »

---

<sup>1</sup> « *An economic corridor is a geographical area in which infrastructure investments are linked directly with trade, investment and production opportunities* », BAD, 2004 : 31.

<sup>2</sup> En plus de ces corridors de transport à vocations économique et commerciale, la BAD a également défini à l'échelle de la région des corridors écologiques, dont l'objectif est la conservation de la biodiversité.

<sup>3</sup> « *Covers smaller, defined geographic space, usually, straddling a central transport artery such as a road, rail line, or canal; Emphasizes bilateral rather than multilateral initiatives, focusing on strategic nodes particularly at border crossings between two countries; Highlights physical planning of the corridor and its surrounding area, to concentrate infrastructure development and achieve the most positive benefits.* » (R. Banomyong, 2010 : 30).

(*economic corridor*) qui semble avoir été remplacé en 2012 par celui de « corridor de transport » (*transport corridor*). Le terme de « corridor régional » (*regional corridor*) apparaît également. Si l'expression « corridor régional » renvoie à l'échelle de déploiement des corridors de la RGM, qui s'étendent sur plusieurs pays, les deux termes « corridor économique » et « corridor de transport » font allusion aux stades de développement des corridors dans une vision fonctionnaliste. Ruth Banomyong présente par exemple les différents stades d'évolution des corridors constatés en pratique. Le corridor de transport relie deux ou plusieurs espaces nationaux (stade 1) et peut être multimodal (stade 2). Le corridor logistique (stade 3) n'est plus seulement une liaison physique, mais suppose l'harmonisation des procédures de passage de frontière. Enfin, le corridor économique (stade 4), capable de générer des investissements et de la croissance, doit avoir rempli les conditions physiques et institutionnelles précédentes (R. Banomyong, 2010 : 34). Son approche est complétée par d'autres auteurs, qui ajoutent par exemple une étape (corridor urbain ou corridor industriel) entre les stades 3 et 4 (P. Srivastava, 2011 : 2).

Le corridor économique est ainsi le stade à atteindre dans la planification de la Banque asiatique de Développement, tandis que le corridor de transport correspond à la situation actuelle dans la Région du Grand Mékong. Comme le souligne Christian Taillard, les corridors de la RGM sont pour le moment des corridors de transport en raison de la non-application du CBTA. L'harmonisation des politiques nationales, qui devrait avoir lieu dans le cadre de l'AFTA en 2015, permettrait aux corridors de la RGM d'évoluer vers des corridors économiques, rendant ainsi la typologie présentée ci-dessus opérante (Ch. Taillard, à paraître : 453-484).

La présentation du réseau des corridors de la RGM peut permettre de préciser ce concept spatial et dynamique.

### *Les corridors de la RGM, planifiés dès 1994 : un maillage régional*

La stratégie des corridors de la BAD a été mise en place en deux temps, avec la définition d'un premier ensemble de corridors en 1994, puis d'un second dix ans plus tard. L'analyse du maillage, développée par Christian Taillard (figure 4), fait ainsi apparaître ces deux générations de corridors.

Dans la décennie 1990, trois axes ont été définis : Nord-Sud (dédoublé avec une branche laotienne et une birmane), reliant Bangkok à Kunming (NSEC, *North South Economic Corridor*) ; Est-Ouest, joignant les deux façades maritimes de la péninsule de Moulmein à Danang (EWEC, *East West Economic Corridor*) ; et Sud (dédoublé également), passant par les trois métropoles de Bangkok, Phnom Penh et Hô Chi Minh Ville.

Le réseau s'est ensuite étendu et complexifié avec la mise en place de nouveaux couloirs de développement méridiens et multimodaux dans la seconde décennie du programme marquée par l'intégration du Guangxi, ce qui a notamment entraîné une densification du maillage sur la partie orientale de la péninsule. Un autre changement dans ce maillage, lié également à l'intégration du Guangxi, est la création du corridor Nord-Est, qui place Vientiane sur un axe international et désenclave le Nord-Est thaïlandais (figure 4).

L'auteur a également montré que le tracé de ces corridors, s'il s'appuie partiellement sur des axes routiers nationaux existants, s'inscrit dans une temporalité bien plus longue, dans la mesure où il reprend l'essentiel du réseau des pistes caravanières. Ces routes jouaient à la période précoloniale un rôle structurant dans les échanges commerciaux et culturels et reliaient l'actuel Yunnan, localisé sur la route méridionale de la soie, aux villes et ports de la péninsule. Deux pistes caravanières principales, figurant sur la figure 2, sont identifiées par l'auteur : la principale de Dali-Kunming à Bangkok et Moulmein (traversant les anciens royaumes du Lan Na et du Lane Xang), la secondaire du delta du fleuve Rouge aux principautés de la vallée du Mékong (Ch. Taillard, 2006 : 160). Les têtes de commandement et les nœuds de ces pistes caravanières sont aujourd'hui réactivés à l'échelle de la sous-région en raison de leur position sur les corridors de la BAD ; l'étude des villes frontalières du Mékong permettra de revenir sur ce point.

**Figure 4 : Les corridors de la RGM, le retour des anciens réseaux dans la péninsule**



Source : Ch. Taillard, 2009 : 7

Les deux corridors de la première génération qui traversent les espaces frontaliers de la Thaïlande et du Laos sont le *North South Economic Corridor* (NSEC) et le *East West Economic Corridor* (EWEC).

Le tracé du NSEC, méridien, suit l'axe d'intégration dominant à l'échelle de l'Asie. Aux frontières de la Thaïlande, de la Birmanie et du Laos, il possède trois branches : l'une passant par l'État shan de Birmanie, l'autre par le nord Laos, et la dernière est la route fluviale du Mékong. Le NSEC est le corridor qui a reçu le plus gros volume d'investissements, notamment de la part des gouvernements de la Chine et de la Thaïlande, qui voient dans la construction de ces axes de transport un moyen de renforcer leurs liens commerciaux. Du point de vue des infrastructures physiques, l'ensemble du réseau routier a été amélioré<sup>1</sup>. L'infrastructure qui a longtemps manqué est le pont entre Chiang Khong et Houay Xay qui permet de rendre la branche laotienne du corridor opérationnelle ; sa construction, financée à hauteur de 63 millions de dollars par la Chine et la Thaïlande, vient cependant de s'achever et la cérémonie officielle d'inauguration a eu lieu le 12 décembre 2012.

Le corridor transversal EWEC, long de 1 481 kilomètres, a été l'axe privilégié par la BAD pour la croissance des pays de la péninsule ; il représente un défi dans la mesure où il ne passe par aucun des grands centres urbains de la sous-région. Terminé en 2009, il se caractérise par une plus grande internationalisation en termes de sources de financement, avec la domination de l'aide japonaise (voir 2.1), et par des investissements dans des projets de zones économiques à Mae Sot en Thaïlande, à Savannakhet au Laos et Lao Bao au Viêt Nam. Cependant, malgré les avancées indiscutables dans les infrastructures de transport, Ruth Banomyong souligne que les passages frontaliers restent les maillons les plus faibles du corridor, notamment en l'absence d'harmonisation des politiques institutionnelles douanières et logistiques (R. Banomyong, 2010 : 6).

Les corridors de la RGM irriguent ainsi la péninsule d'axes méridiens et transversaux qui reprennent en partie des tracés préexistants ; les territoires de la Thaïlande comme du Laos sont largement englobés dans ce maillage.

---

<sup>1</sup> La route 3b de la branche birmane, de Tachilek à Mongla, a été construite d'abord avec un financement birman pour une ouverture en 2004. La route 3a, reliant, au Laos, Houay Xay à Boten, a bénéficié d'un financement tripartite des gouvernements thaïlandais, chinois et laotien (sur un prêt de la BAD) à hauteur de 90 millions de dollars.

## **2. UNE INTEGRATION TRANSNATIONALE RECONFIGURANT LA PENINSULE PAR LES VILLES JALONNANT LES CORRIDORS**

Les processus de coopération régionale, planifiés par les États membres et les acteurs supranationaux, sont des dynamiques de « régionalisation par le haut », qui s'accompagnent cependant également d'une « recomposition par le bas », dans la mesure où les espaces inclus dans les programmes, et notamment les espaces frontaliers, se trouvent réaménagés.

Le programme de la RGM a ainsi des effets de restructuration sur les espaces qu'il englobe, et cela à différentes échelles.

### **2.1 Le degré d'intégration de la Région du Grand Mékong**

L'une des originalités du programme de la RGM réside dans son échelle d'intégration. C'est en effet l'une des initiatives de coopération régionale qui prend en compte la Thaïlande et ses voisins de la péninsule indochinoise et du sud de la Chine, avec la Commission du Mékong, l'ACMECS et les triangles de croissance. Mais au-delà de la mise en relation transfrontalière, le programme de la RGM comprend une stratégie d'internationalisation et de mise en place de projets transnationaux, marqués par l'arrivée d'acteurs d'origines diverses.

*De la coopération transfrontalière à l'intégration transnationale : l'émergence d'une régionalisation à l'échelle de la péninsule indochinoise*

Le discours de la Banque asiatique de Développement sur le programme de la RGM met en avant l'existence d'une « région économique naturelle ». En 2004, la Banque affirme ainsi la concrétisation de cet espace : « *In 1992, the countries that founded the GMS were*

*seeking a regional identity. Today, the GMS has emerged as a regional entity.* » (BAD, 2004 : 25)<sup>1</sup>.

La référence symbolique et métonymique au fleuve Mékong limite la réalité de l'échelle d'intégration du programme, dans la mesure où, comme l'affirment Mingsarn Kaosa-ard et John Dore, « *the Mekong Region is more than the Mekong River, and more than the Mekong River Basin* » (M. Kaosa-ard, J. Dore, 2003 : 2). En effet, tandis que l'ASEAN englobe à la fois l'Asie du Sud-Est continentale et l'Asie du Sud-Est insulaire, l'échelle d'intégration du programme de la Région du Grand Mékong est celle de la péninsule indochinoise. Cependant, contrairement à la Commission du Mékong (*Mekong River Commission*, tableau 2), elle ne se limite pas à l'échelle du bassin du Mékong, qui ne représente qu'un tiers de la superficie totale de la RGM. Depuis 2005, avec l'intégration de la province chinoise du Guangxi, la Région du Grand Mékong est un espace continental de 2,6 millions de km<sup>2</sup> et d'environ 326 millions d'habitants (BAD, 2012 : 1). Comme l'a montré Christian Taillard, on passe donc, avec le programme de la RGM et son approche par corridors, d'une coopération transfrontalière à l'échelle d'un bassin à une intégration transnationale de la péninsule (Ch. Taillard, 2004).

En effet, selon cet auteur, le changement d'échelle d'intégration entre la Commission du Mékong et la Région du Grand Mékong reprend bien la distinction entre « transnational » et « transfrontalier », qui peut se faire par le rôle de la frontière. Si le transfrontalier repose sur l'exploitation du différentiel créé par l'effet frontière (différentiel économique, démographique, politique ou en termes de législation ou d'aménagement du territoire), le transnational « dépasse la frontière, en fait abstraction pour constituer un espace homogène dont la logique repose davantage sur une volonté politique de créer une synergie que d'exploiter le différentiel frontalier » (Goupe NORAO, 2004 : 19). Bien que la théorie des complémentarités économiques présidait à l'origine de la RGM, les projets mis en place visent davantage à créer des axes d'intégration, le long desquels les flux ne seraient pas interrompus par les frontières. De plus, la multiplication des acteurs (publics et privés, nationaux, régionaux et internationaux) dans le cadre de la RGM reprend l'une des caractéristiques du transnational tel qu'il a été défini en introduction de ce travail.

La vision de la Banque asiatique de Développement se propose donc d'envisager la Région du Grand Mékong « à travers » les frontières (« *beyond borders* », BAD, 2004), afin de

---

<sup>1</sup> Traduction proposée : « En 1992, les pays fondateurs de la RGM étaient en quête d'une identité régionale. Aujourd'hui, la RGM est devenue une entité régionale ».

limiter les entraves aux flux de biens, de capitaux et de personnes. En effet, comme le souligne Christian Taillard, le terme « transnational » ne renvoie pas ici au sens premier du préfixe *trans-* « au-delà » qui désigne une configuration supranationale comme celle de la Commission du Mékong, mais à son deuxième sens, « à travers », faisant référence à une recomposition spatiale englobant à la fois l'infranational et le supranational (Ch. Taillard, 2009 : 2).

Cependant, l'idée selon laquelle l'Asie du Sud-Est continentale serait passée d'une région cloisonnée aux frontières fermées à un espace de régionalisme ouvert reposant sur la libre circulation des flux, tel que le caractérise la BAD, est contestée par de nombreux auteurs utilisant différents types d'arguments : l'existence de liens et de flux avant la mise en place de la coopération régionale ; les nuances qui existent à l'ouverture actuelle et à la vision d'une région décloisonnée ; et la persistance voire le renforcement des prérogatives des États membres. Christian Taillard (2007) montre par exemple que les corridors de développement planifiés par la BAD réactivent des circuits préexistants en reprenant le tracé de routes caravanières précoloniales. De plus, les flux transfrontaliers n'ont jamais été totalement interrompus, même lorsque les frontières étaient fermées, comme l'expose par exemple Andrew Walker (1999) à propos de la frontière Thaïlande – Laos. À propos de la situation actuelle, Holly High (H. High, 2009) critique la validité de l'ouverture en soulignant que si les flux de produits et de capitaux sont encouragés, les mouvements de personnes restent eux largement contrôlés et la mobilité des plus pauvres (« *mobility of the marginals* ») fortement entravée ; Ruth Banomyong (2010) étudie quant à lui la persistance de blocages institutionnels à la circulation des biens et des personnes le long des corridors de la RGM. Enfin, Martin Gainsborough (2009) montre que l'ouverture des frontières dans la régionalisation, loin d'entraîner une perte de souveraineté des États-Nations, renforce leur rôle de contrôle et de régulation<sup>1</sup>.

### *Une intégration à géométrie variable*

Caractériser les corridors de la RGM par leur fonction ou leur stade de développement est pour le moment inopérant dans la mesure où l'ensemble des corridors de la RGM peut

---

<sup>1</sup> La question de l'articulation entre l'ouverture des frontières liée à la libéralisation et à la régionalisation et les prérogatives des États-nations sera développée par la suite, notamment à l'échelle des villes frontalières.

être vu comme des corridors de transport et que, dans le discours de la BAD, l'intégration transnationale est la finalité pour l'ensemble du réseau (1.2).

La conclusion d'un ouvrage collectif à paraître à l'ISEAS propose ainsi de classer les corridors asiatiques (Région du Grand Mékong et détroit de Malacca) en fonction d'une combinaison de critères établis dans la contribution de Manuelle Franck : échelle d'intégration proposée, fonction et modes de structuration (Ch. Taillard, à paraître : 453-484). Ces corridors s'appuient, pour la plupart, sur le tropisme méridien des constructions nationales.

Le premier type, incarné par exemple par le corridor de la seconde génération reliant Hô Chin Minh Ville à Hanoi au Viêt Nam, se définit par une fonction essentiellement nationale et renforçant l'axe d'intégration nord-sud du territoire : il s'agit de relier par la côte les deux métropoles vietnamiennes commandant les deux deltas, zones de forte densité démographique à l'échelle nationale. Le second type est celui des corridors qui combinent fonctions nationales et transnationales, notamment les corridors Kunming – Rangoun *via* Mandalay, Nanning – Hanoi – Bangkok ou le NSEC (Kunming – Bangkok). Ils sont commandés chacun par trois centres urbains. Le troisième type est celui des corridors transversaux proposant une intégration régionale, tandis que la dernière catégorie est formée par les corridors transversaux qui ont peu d'effets de structuration spatiale et le long desquels les flux transfrontaliers dominent sur les flux transnationaux. Le EWEC, reliant les deux façades maritimes de la péninsule indochinoise fait partie de cette dernière catégorie ; l'analyse des flux sur ce corridor sera explicitée au chapitre 2.

Une autre façon de mesurer l'échelle d'intégration des corridors est d'évaluer le degré d'internationalisation conféré par les acteurs publics finançant le corridor et privés l'utilisant. Il s'agit d'acteurs multiples, notamment bailleurs et opérateurs pour la réalisation physique du corridor ; investisseurs privés présents ; entreprises chargées de la logistique ; touristes empruntant le corridor. On peut faire l'hypothèse qu'un corridor regroupant essentiellement des acteurs nationaux ou des pays reliés par l'axe de transport aura une intégration transnationale faible, et qu'il s'agira donc davantage d'un corridor à fonction nationale ou binationale. À l'inverse, un corridor regroupant des acteurs variés, d'origine diverse et extérieurs aux pays mis en relation, aura une fonction forte d'intégration transnationale. L'origine de ces acteurs le long de chaque corridor nécessite une étude approfondie et ne pourra être développée ici ; cependant, les villes frontalières et les zones économiques spéciales apparaissent comme des lieux privilégiés pour observer ces différents acteurs, et cette thématique sera traitée dans la troisième partie. Plusieurs remarques peuvent d'ores et déjà être faites. En ce qui concerne les acteurs du financement, les études font apparaître la domination forte de l'aide publique

japonaise dans le financement des infrastructures du corridor Est-Ouest, tandis que le Nord-Sud est au contraire financé par les gouvernements thaïlandais et chinois. En effet, selon Christian Taillard, le Japon a choisi de financer la section orientale du EWEC à hauteur de 700 millions de dollars pour la période 2004-2007, comprenant la modernisation du port de Danang au Viêt Nam, le percement d'un tunnel sous le col des nuages entre Danang et Hué, et la construction du *Second Mekong International Bridge* entre Mukdahan et Savannakhet (Ch. Taillard, 2009 : 8). Le corridor Est-Ouest est également caractérisé par la présence d'investisseurs privés étrangers, asiatiques mais non membres de la RGM, notamment dans la zone économique spéciale de Savannakhet, tandis que le corridor Nord-Sud est dominé par les acteurs privés chinois et thaïlandais.

L'échelle d'intégration des corridors et la typologie présentée ci-dessus permettent également de s'interroger sur la structuration des corridors par les villes.

## **2.2 La structuration des corridors par le réseau urbain et les espaces frontaliers**

Le discours de la Banque asiatique de Développement insiste sur l'importance de la structuration et des points d'articulation des corridors, et plus particulièrement sur deux types d'espaces : les têtes de corridor<sup>1</sup> d'une part, concentrant les fonctions de commandement ; les espaces frontaliers et villes frontalières d'autre part, qui garantissent la fluidité des échanges le long de ces corridors. La RGM entraîne donc non seulement un maillage de la péninsule par les axes de transport, mais aussi une reconfiguration de la région par les villes. Il convient d'ajouter à ces espaces-clés l'importance des « villes-relais » situées sur les corridors, qui ne sont pas localisées dans les provinces frontalières mais peuvent commander les villes frontalières et assurer ainsi la liaison entre têtes de corridor et villes frontalières.

L'originalité de la RGM est de réintégrer le rôle de périphéries nationales dans l'organisation régionale. En effet, à l'échelle de la région, les corridors sont commandés

---

<sup>1</sup> Les têtes de corridors ne sont pas forcément des têtes de réseau ; par exemple, pour le corridor Nord-Sud, Bangkok et Kunming sont à la fois à la tête de plusieurs corridors mais aussi de réseaux plus larges. À l'inverse, dans le cas du corridor Est-Ouest, Moulmein et Danang sont des têtes de corridors, mais les réseaux régionaux semblent davantage commandés par les métropoles principales (Rangoun, Hanoi et Hô Chi Minh Ville).

par les têtes de corridors, tandis que les passages frontaliers assurent la continuité des flux.

*Une intégration transnationale commandée par les têtes de réseaux et relayée par les nœuds principaux et, de plus en plus, par les nœuds secondaires au franchissement des frontières*

Le programme de la Région du Grand Mékong fait émerger d'un point de vue théorique une nouvelle géographie urbaine à l'échelle de la région en mettant en valeur les têtes de réseaux et de corridors aux fonctions de commandement, le relai des capitales provinciales situées sur les corridors, mais aussi les villes frontalières des corridors qui concentrent les projets de la BAD et dont le fonctionnement garantit la circulation des biens et des personnes. Les têtes des corridors Nord-Sud (Kunming, Bangkok et Hanoi) et Sud (Bangkok et Hô Chi Minh) sont des métropoles millionnaires, d'importance régionale, anciennement intégrées sur les réseaux de commerce. Elles articulent aujourd'hui les flux continentaux aux flux maritimes internationaux et commandent plusieurs corridors régionaux. En revanche, le couloir Est-Ouest se différencie par des têtes de corridor (Moulmein et Danang) de moindre importance à l'échelle régionale, commandant un seul corridor<sup>1</sup>.

Ces têtes de réseaux, et secondairement de corridors, concentrent les populations, les fonctions administrative et industrielle et les investissements étrangers ; l'originalité du programme de la Banque asiatique de Développement est cependant de promouvoir l'intégration des corridors par leurs nœuds secondaires et de plus en plus par les espaces frontaliers, malgré leur position souvent périphérique à l'échelle nationale.

Ainsi, le programme de la Région du Grand Mékong prévoit un certain nombre de projets spécifiques aux espaces d'articulation frontaliers ; en dehors de la mise en place du *Cross Border Transport Agreement* présenté précédemment, les deux principaux volets sont

---

<sup>1</sup> De grands projets sont cependant en cours à Danang, attestant d'une métropolisation et d'une internationalisation croissante de la ville (voir par exemple Ch. Taillard, 2012 : 151-168), mais aussi à Moulmein, avec la construction d'un port, pour un coût d'un milliard de dollars, et d'une zone économique (*The Irrawaddy*, 15 mars 2012).

l'instauration de zones franches dans les zones frontalières et les investissements dans les infrastructures des villes frontalières.

Les zones franches, ou zones économiques spéciales (ZES)<sup>1</sup>, ont été planifiées par les gouvernements au cours des dernières années le long des frontières des pays de la RGM dans deux perspectives : elles permettent de renforcer la compétitivité économique nationale et d'attirer les investissements étrangers ; elles offrent, sous réserve de succès, de nouvelles opportunités à des espaces frontaliers marginalisés ou renforcent le poids économique de territoires davantage intégrés. La Banque asiatique de Développement, dans sa stratégie d'internationalisation des corridors économiques de la RGM, a ainsi pris part depuis 1994 (soit par de l'assistance technique, soit par des cofinancements) à 41 projets relatifs aux ZES et donne priorité à celles situées sur les corridors de la RGM. Le Cambodge et le Laos sont plus avancés dans la mise en place de ces ZES<sup>2</sup>. Dans le cas de la Thaïlande, le développement de ces zones n'est pas encore effectif, malgré un investissement public de 50 millions de dollars entre 2000 et 2003, faute d'un relais du secteur privé ; l'analyse à l'échelle urbaine de la troisième partie permettront de préciser les enjeux de leur réalisation.

Le deuxième volet des politiques de la BAD, visant à intégrer les espaces frontaliers aux corridors de la RGM, touche directement les villes frontalières. Si la Banque intervient de plus en plus à l'échelle urbaine – les villes étant le second poste d'investissement du programme de la RGM après le secteur des transports –, certains de ses projets touchent spécifiquement les villes frontalières : il s'agit en effet de soutenir financièrement la construction d'infrastructures dans ces villes afin de leur permettre de jouer leur rôle de soutien de la croissance à l'échelle de la région. Les principaux projets de la BAD

---

<sup>1</sup> Plusieurs noms sont donnés à ces zones franches, dont ceux de parcs industriels ou de zones économiques spéciales, qui renvoient à des caractéristiques spécifiques. Une zone économique spéciale est un espace délimité géographiquement, dans lequel le gouvernement offre des incitations aux entreprises qui viennent s'installer dans cet espace, comme des déductions fiscales, des procédures administratives simplifiées ou un réseau d'infrastructures existantes. Les zones économiques spéciales se sont multipliées en Asie depuis l'initiative pionnière à Kaohsiung, en Chine, en 1965, et le succès de la zone de Shenzhen. Si elles ne sont pas nécessairement situées dans les espaces frontaliers, les zones économiques frontalières (« *special economic zones* », SEZ ou ZES en français) sont celles qui vont nous intéresser ici. Celles-ci, si elles sont gérées par un organisme gouvernemental, peuvent être développées par des opérateurs privés, comme c'est le cas dans la zone de Seno-Savannakhet au Laos (chapitre 6, 2.2).

<sup>2</sup> En 2015, la BAD prévoit l'existence de plus de 60 zones économiques dans la Région du Grand Mékong. Pour le moment, 6 sont opérationnelles et 16 en projet au Cambodge, 3 sont opérationnelles et 5 en projet au Laos, 4 existent déjà au Viêt Nam, 6 sont en projet en Thaïlande et 6 également en Birmanie (BAD, [www.forum-adb.org/docs/ADB\\_and\\_SEZ.pdf](http://www.forum-adb.org/docs/ADB_and_SEZ.pdf))

concernant les villes frontalières thaïlandaises seront exposés dans la seconde partie de ce chapitre.

### *L'émergence d'une nouvelle configuration urbaine à l'échelle des corridors*

Le programme de la Région du Grand Mékong s'appuie sur le réseau existant de villes mais induit, par les projets mis en place comme par la stratégie de la Banque asiatique de développement à l'échelle de la région, une reconfiguration des réseaux urbains nationaux.

Les villes situées sur les corridors doivent en effet jouer, selon la Banque, un rôle dans la structuration et donc dans l'effectivité des corridors économiques. Un projet d'assistance technique sur les villes des corridors (*GMS Corridor Towns Development*) pour la période 2010-2012 a ainsi été lancé par la BAD, pour un montant d'1,5 million de dollars. Neuf villes ont été sélectionnées : trois au Cambodge, trois au Viêt Nam et trois au Laos (Savannakhet, Phine, Dansavanh) ; quatre sont situées sur le corridor Sud, cinq sur le corridor Est-Ouest ; cinq sont des villes frontalières (Poipet, Savannakhet, Dansavanh, Moc Bai, Lao Bao)<sup>1</sup>. Au-delà de leur localisation, la BAD définit les villes des corridors par leur fonction économique : « *Towns which produce basic goods, towns which transform basic products into higher value products, and towns which provide national and international access to these products* » (M. Lord, 2009 : 4). Ces villes produisent, créent de la valeur et permettent l'intégration dans les flux commerciaux internationaux ; leur bon fonctionnement est nécessaire pour faire évoluer un corridor de transport en corridor économique.

La Banque asiatique de Développement classe ces villes en quatre catégories, selon leurs caractéristiques fonctionnelles économiques : « *commercial nodes* », (dont le développement est lié au commerce local, national ou régional), « *border nodes* » (villes frontalières destinées à faciliter les flux commerciaux), « *gateway nodes* » (points d'entrée

---

<sup>1</sup> Ce projet d'assistance technique a débouché en décembre 2012 sur un accord entre la BAD et le gouvernement laotien pour poursuivre sur la période 2013-2018 la coopération dans les trois villes identifiées.

<http://www.adb.org/sites/default/files/projdocs/2013/43319-022-lao-rrp.pdf>

ou de sortie pour l'échange de la production, correspondent aux têtes de corridor), « *interchange nodes* » (nœuds entre axes de transport, M. Lord, 2009 : 4)<sup>1</sup>.

Manuelle Franck, dans la figure 5, reprend partiellement cette typologie en ajoutant deux critères supplémentaires : celui de la place des villes sur les corridors et celui de leur insertion dans la hiérarchie urbaine nationale et régionale. Se dégage ainsi, du moins à partir du discours de la BAD, une reconfiguration urbaine qui est moins marquée par un bouleversement de la hiérarchie existante que par l'émergence de nouvelles fonctions pour les capitales de régions périphériques situées sur les corridors et surtout pour les villes frontalières. Malgré leur taille souvent modeste, elles jouent un rôle important dans le maillage de la péninsule, que ce soit dans le mouvement des flux transnationaux ou dans la garantie de la fluidité des mouvements de biens et de personnes.

D'après l'auteur de la figure 5, trois types de centres urbains structurent donc les corridors de la Région du Grand Mékong : les têtes de réseaux, qui articulent la sous-région avec le reste du monde, et les têtes de corridors ; les villes de second rang à l'échelle nationale, qui font le relais entre la métropole internationalisée aux fonctions de commandement et les villes frontalières (appelées « *anchor towns* » par la Banque asiatique de Développement, pouvant se traduire par « villes-relais »), et qui peuvent ainsi gagner en importance à l'échelle de la RGM ; les villes frontalières, qui assurent l'articulation avec le territoire limitrophe. Ces dernières peuvent fonctionner à la fois avec le centre urbain situé de l'autre côté de la frontière internationale (fonctionnement en doublon), mais aussi avec la ville-relais, centre de commandement localisé sur le même corridor, en retrait par rapport à la frontière (fonctionnement en paire ou en couple, figure 5).

En Thaïlande, les villes frontalières semblent fonctionner dans les deux configurations mentionnées précédemment, tandis qu'au Laos elles sont caractérisées soit par les liens avec la capitale nationale, soit avec leur doublon frontalier. Cela s'explique par les positions respectives des villes frontalières thaïlandaises et laotiennes dans leur hiérarchie urbaine nationale, qui seront présentées au chapitre 4.

---

<sup>1</sup> Si le terme anglais de « *node* » peut se traduire par « nœud », seul le quatrième type renvoie à la fonction d'intersection dans les réseaux de transport.

**Figure 5 : L'émergence de nouvelles configurations urbaines dans la RGM**



Source : M. Franck : à paraître

Note : La carte a été recadrée, la version originale proposant une comparaison avec le réseau urbain dans le détroit de Malacca ; la légende a par ailleurs été traduite de l'anglais.

### 3. LA THAÏLANDE ET LA MISE EN VALEUR DES VILLES FRONTALIÈRES DE LA RÉGION DU GRAND MEKONG

En 1995, Michel Bruneau intitulait le chapitre de la *Géographie Universelle* consacré à la Thaïlande « Au centre, la Thaïlande », en référence à sa position centrale en Asie du Sud-Est continentale et à son avance économique et technologique (M. Bruneau, 1995 : 126-143). Aujourd'hui, le territoire thaïlandais apparaît au centre de la Région du Grand Mékong et largement englobé dans le maillage de la péninsule par les corridors. Il est ainsi traversé par les trois principaux axes de la première décennie : le NSEC, l'EWEC et le corridor Sud (*SEC Central Corridor*) ; de plus, ces corridors, s'ils se déploient chacun sur trois ou quatre pays, ont la majorité de leur tracé sur le territoire thaïlandais<sup>1</sup>.

Christian Taillard montre à partir des données de 2005 que la RGM se caractérise par un certain niveau d'hétérogénéité entre les États et régions membres, avec une domination économique de la Thaïlande, dont le PIB par habitant est supérieur à la somme de celui des autres membres de la RGM, provinces chinoises exclues (Ch. Taillard, 2009 : 4). Les mêmes données pour l'année 2010, présentées tableau 3, confirment cette hétérogénéité : si sur le plan démographique, la Thaïlande est dépassée par le Viêt Nam et les deux provinces chinoises réunies, son revenu par tête est plus de trois fois supérieur à celui du Viêt Nam et supérieur à celui de chacune des provinces chinoises.

---

<sup>1</sup> L'EWEC, d'une longueur de 1 481 kilomètres, a 55% de son tracé sur le territoire thaïlandais, contre 13% en Birmanie, 14% au Laos et 18% au Viêt Nam. Pour le NSEC, 47% du corridor se trouve en Thaïlande, contre 39% en Chine et 14% en Birmanie (branche birmane au niveau du quadrilatère de développement), 41% en Chine et 12% au Laos (branche laotienne). Le corridor Sud tel qu'il est défini par la BAD, relie Dawei en Birmanie à Hô Chi Minh Ville et traverse le territoire cambodgien ; long de 1 258 kilomètres, 41% de son tracé se trouve en Thaïlande, 40% au Cambodge (P. Srivastava, 2011 : 5 et BAD, 2012 : 128).

**Tableau 3 : La Thaïlande dans la RGM : comparaison des principaux indicateurs économiques et démographiques, 2010**

	Superficie		Population		PIB/hab	IDE (stocks)	
	(,000 km <sup>2</sup> )	% total	(millions)	% total	(\$)	(milliards, \$)	% total
<b>Birmanie</b>	676,8	26,4	60,4 (2011)	18,2	876	8,3	1,0
<b>Thaïlande</b>	513,1	20	67,3	20,2	4 420 (2011)	127,3	16,2
<b>Laos</b>	236,8	9,2	6,3	1,9	1 130 (2011)	2,1	0,3
<b>Yunnan</b>	394,1	15,3	46	13,8	2 327	578,8 (Chine)	73,4 (Chine)
<b>Guangxi</b>	236,7	9,2	51,6	15,5	2 987		
<b>Viêt Nam</b>	331,1	12,9	86,9	26,1	1 260 (2011)	65,6	8,3
<b>Cambodge</b>	181	7	14,3	4,3	830 (2011)	6,0	0,8
<b>TOTAL</b>	2 569,6	100	332,8	100		788,1	100

Sources : données BAD, 2012 : 5 ; sur les stocks d'IDE : BAD, 2011 : 3

### 3.1 La stratégie thaïlandaise de contrôle de l'intégration régionale

La centralité de la Thaïlande dans la RGM ne se manifeste pas seulement par sa localisation centrale et sa domination économique, mais également par sa stratégie nationale d'insertion régionale, exprimée notamment par le *National Economic and Social Development Board*.

#### *La stratégie thaïlandaise de leadership dans la Région du Grand Mékong*

Christian Taillard a montré comment la RGM a conduit les pays membres à redéfinir leurs stratégies d'insertion dans la sous-région : si l'on constate un retournement stratégique

pour la Chine, le Viêt Nam et le Laos<sup>1</sup>, et la réapparition de la Birmanie et du Cambodge sur la scène régionale, seule la Thaïlande a maintenu son positionnement de *leader* de la sous-région (Ch. Taillard, 2010). Cette stratégie de centralité n'est pas nouvelle et renvoie au mythe de la « péninsule dorée », ou *suwannaphum* en thaï, dominée par la Thaïlande avec une influence économique et politique au-delà de ses frontières, dans une zone qui correspondrait à ses anciens États tributaires. Takao Tsuneishi rappelle l'expression « *Baht Economic Zone* », inventée par la Banque centrale de Thaïlande en 1992, établissant la théorie selon laquelle les échanges commerciaux et les investissements devraient être fait en *baht* à l'échelle de l'Asie du Sud-Est continentale (T. Tsuneishi, 2005 : 12). La création de l'ACMECS en 2003 par l'ancien Premier ministre Thaksin Shinawatra (tableau 2) peut être lue comme un autre exemple de cette stratégie de *leadership* sous-régional. En effet, l'ACMECS, gérée par l'*Import-Export Bank* de Thaïlande, essentiellement financée par le gouvernement thaïlandais et qui regroupe les pays de la RGM à l'exception de la Chine<sup>2</sup>, permet à la Thaïlande de contrer la Chine, pouvoir économique rival dans la région, et d'affirmer son pouvoir en finançant des projets de développement dans les pays limitrophes (Ch. Taillard, 2009 : 13).

Ce positionnement au centre est d'autant plus assumé que la Thaïlande est sollicitée par différents partenaires régionaux afin de servir leurs stratégies ou intérêts respectifs. Par exemple, les États limitrophes de la péninsule voient en leur puissant voisin une source de financement pour différents projets sur leur territoire national<sup>3</sup> ; les deux puissances régionales, Inde et Chine, montrent également de l'intérêt pour la Thaïlande afin de se brancher sur les réseaux de la RGM et conquérir de nouveaux marchés (Ch. Taillard, 2010).

Cette volonté de *leadership* de la Thaïlande dans la Région du Grand Mékong se manifeste à deux niveaux : d'une part dans la volonté de hiérarchiser les projets de la BAD, donc dans l'agenda de la RGM, d'autre part dans le rôle central ambitionné pour la Thaïlande dans la région.

---

<sup>1</sup> Avec la RGM, le Laos est de nouveau en position de carrefour à l'échelle de la péninsule, largement irrigué par les réseaux de corridors. Avec le passage d'une intégration maritime à une intégration par le transport terrestre et fluvial, sa stratégie évolue ainsi d'un État-tampon (*land-locked*) à celle d'un carrefour potentiel (*land-linked*).

<sup>2</sup> Le Viêt Nam fut aussi au départ écarté de l'ACMECS avant d'être finalement intégré un an après (tableau 2).

<sup>3</sup> La Thaïlande finance en effet à travers son aide au développement des projets dans les pays limitrophes, principalement à travers les initiatives de la RGM et de l'ACMECS. Ces flux d'aide seront traités dans le chapitre 2.

Les travaux de Siriluk Masviriyakul illustrent bien, à partir de l'exemple du NSEC, la manière dont la Chine et la Thaïlande, principales puissances économiques de la sous-région, ont appuyé l'avancée des réalisations sur le corridor Nord-Sud (notamment par le financement de la route sur la branche laotienne du corridor), pour servir à la fois leur volonté d'augmenter le commerce entre les deux pays, mais aussi leurs objectifs nationaux. En effet, si la Chine cherche à désenclaver la province du Yunnan et à conquérir les marchés de l'Asie du Sud-Est continentale, le corridor Nord-Sud permet à la Thaïlande de réduire les disparités économiques entre la région Nord et le reste du pays, et de renforcer l'axe intégrateur de la Chao Phraya, colonne vertébrale de la construction nationale (S. Masviriyakul, 2004). Cette dynamique correspond à la stratégie économique lancée en 2001 par la Thaïlande (*dual track strategy*), combinant approche nationale et régionale : il s'agit d'améliorer la croissance économique par la promotion de la coopération régionale et la stimulation de l'économie domestique au niveau local.

Le gouvernement thaïlandais exprime également sa stratégie de contrôle de la Région du Grand Mékong en affirmant ses ambitions d'être à la fois le *hub* des transports, de la logistique et la porte d'entrée des investissements directs étrangers dans la région<sup>1</sup>. Comme l'affirme le gouvernement, « *Regionally, Thailand will maintain its leading position to strengthen co-operation among the countries in the region as well as to create new initiatives for the benefit of the entire region* »<sup>2</sup> (Bureau de l'identité nationale, 2008 : 471).

### *La vision thaïlandaise de l'intégration régionale, en cohérence avec ses priorités nationales d'aménagement du territoire*

La Thaïlande utilise le programme de la Région du Grand Mékong comme un outil supplémentaire et alternatif pour le développement de ses provinces périphériques. La vision thaïlandaise de l'intégration régionale semble conjuguer intérêts nationaux et

---

<sup>1</sup> Cette ambition commence à être concurrencée par le Viêt Nam, à travers l'initiative du triangle de croissance Cambodge-Laos-Viêt Nam par exemple (tableau 2) ou par les investissements privés. Ainsi, la construction du barrage Xe Kaman 3 par la compagnie vietnamienne Song Da Construction (273 millions de dollars) est le plus gros projet vietnamien dans le secteur de l'hydroélectricité au Laos, jusqu'ici chasse gardée des investisseurs thaïlandais (Ch. Taillard, 2009 : 14).

<sup>2</sup> Traduction proposée : « À l'échelle régionale, la Thaïlande va conserver son rôle moteur afin, d'une part, de renforcer la coopération entre les pays de la région, et d'autre part, de créer de nouvelles initiatives au bénéfice de la région tout entière ».

régionaux, ce qui est illustré par le schéma du NESDB (figure 6), qui présente dès le milieu des années 2000 la vision du rôle central de la Thaïlande dans la Région du Grand Mékong. Apparaît également la vision des zones frontalières et plus particulièrement des villes frontalières, espaces d'articulation entre les différents pays membres et lieux de projets transfrontaliers (*contract farming*<sup>1</sup>, ponts transfrontaliers, zones économiques transfrontalières en projet).

**Figure 6 : La vision thaïlandaise de l'intégration régionale**



Source : P. Vimolsiri, 2007

Note : Cette carte figure à plusieurs reprises dans des présentations de Poramete Vimolsiri, secrétaire général adjoint au NESDB, reflétant les positions du gouvernement sur la coopération régionale. Sa première version a été retrouvée dans un texte datant de 2005 ; elle n'était cependant pas aussi complète que celle présentée ici. Selon Christian Taillard, cette carte proviendrait en premier lieu de l'EXIM Bank (Ch. Taillard, 2010 : 228).

---

<sup>1</sup> Le *contract farming*, ou « agriculture contractuelle », est défini par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture comme « la production agricole réglementée par un accord entre un acheteur et un producteur qui établit les conditions relatives à la production et à la commercialisation d'un ou plusieurs produits agricoles. En général, l'agriculteur accepte de fournir certaines quantités d'un produit agricole donné qui doit répondre aux normes de qualité établies par l'acheteur et qui doivent être prêtes à une date fixée par l'acheteur. En contrepartie l'acheteur s'engage à acheter le produit et dans certains cas à soutenir la production en fournissant par exemple des intrants, l'aménagement du terrain et des avis techniques ». <http://www.fao.org/ag/ags/contract-farming/faq/fr/>

Les trois types de centres urbains structurant les corridors présentés précédemment apparaissent sur cette carte : les capitales nationales en bleu, Bangkok, dont le figuré est plus grand en raison de sa position de tête de réseau ; les capitales régionales ou villes-relais en blanc ; les villes frontalières en jaune. Les quatre villes-relais présentées ici sont Chiang Rai, Udon Thani, Phitsanulok et Khon Kaen ; les deux dernières sont de plus des nœuds à l'intersection de deux corridors (EWEC et NSEC, EWEC et corridor Nord-Est respectivement). À l'exception d'Udon Thani, ces villes se voient dotées d'une vocation fonctionnelle liée à la présence de la frontière avec la mise en place de centres logistiques. Elles apparaissent également en position de relais entre la capitale et le doublon frontalier<sup>1</sup>, et donc comme les centres de commandement des doublons frontaliers : Khon Kaen pour Mukdahan-Savannakhet, Chiang Rai pour les villes du Quadrilatère de développement, Phitsanulok pour Mae Sot et Myawaddy. Les villes frontalières sont ainsi systématiquement présentées en doublon, liées, avec un pont lorsque cela s'avère nécessaire, aux centres urbains placés de l'autre côté de la frontière avec la Malaisie, la Birmanie, le Laos et le Cambodge. Elles sont envisagées comme des espaces d'articulation entre les différents pays membres et lieux de projets transfrontaliers (*contract farming*, ponts transfrontaliers, zones économiques transfrontalières en projet). L'expérience chinoise, analysée par exemple par Sébastien Colin à travers l'exemple du Yunnan, sert de modèle : les autorités du Yunnan ont promu au début des années 1990 six postes frontaliers (« *border-trade 'ports'* ») de la province<sup>2</sup> afin de favoriser le commerce et les investissements chinois dans ces villes et leur doublet de l'autre côté de la frontière et créer ainsi une zone transfrontalière (*cross-border economic zone* ; S. Colin, à paraître : 115).

Ces zones transfrontalières, aux débouchés des corridors, peuvent également permettre à la Thaïlande de réaffirmer et de mettre en œuvre sa stratégie de contrôle de l'intégration régionale.

---

<sup>1</sup> Le corridor Sud ne possède pas de ville-relais et de fonctionnement en *pair cities*. En effet, sur cette carte, les doublons d'Aranyaprathet-Poipet et Trat-Ko Khong apparaissent directement commandés par Bangkok, ce qui peut s'expliquer par la faible distance entre la capitale et les villes frontalières et l'absence d'une ville de second rang entre Bangkok et Aranyaprathet par exemple.

<sup>2</sup> Hekou, Jinshuihe et Tianbao, villes frontalières avec le Viêt Nam, Wanding et Ruili avec la Birmanie et Mohan avec le Laos (S. Colin, à paraître : 116).

### 3.2 Projets financés dans les villes frontalières thaïlandaises et laotiennes

La Banque asiatique de Développement articule ses corridors autour des espaces frontaliers et des villes frontalières qui jouent le rôle de nœuds (2.2). Cette stratégie recouvre en partie celle du gouvernement thaïlandais, qui cherche depuis les années 1970 à désengorger la région métropolitaine de Bangkok et à mettre en valeur ses espaces périphériques (chapitre 4). Ainsi, cette double dynamique, régionale et nationale, est à même de reconfigurer les espaces frontaliers de la Thaïlande.

Les projets mis en place dans le cadre de la Région du Grand Mékong en Thaïlande, que ce soit à l'initiative de la BAD ou du gouvernement dans une stratégie nationale et régionale, concernent deux types d'espaces : les provinces et les villes frontalières. Cependant, dans le cas des villes frontalières, l'échelle de planification n'est plus seulement celle de la ville mais bien du doublet urbain formé avec la ville située de l'autre côté de la frontière (figure 6). L'origine des financements est double : il s'agit d'une part de ceux de la RGM dans les projets transfrontaliers et celui du gouvernement thaïlandais pour les villes frontalières nationales. Si la Thaïlande finance des projets sur son territoire et dans les pays limitrophes<sup>1</sup>, elle ne reçoit pas de prêts directs de la BAD pour les projets qui concernent uniquement son territoire national.

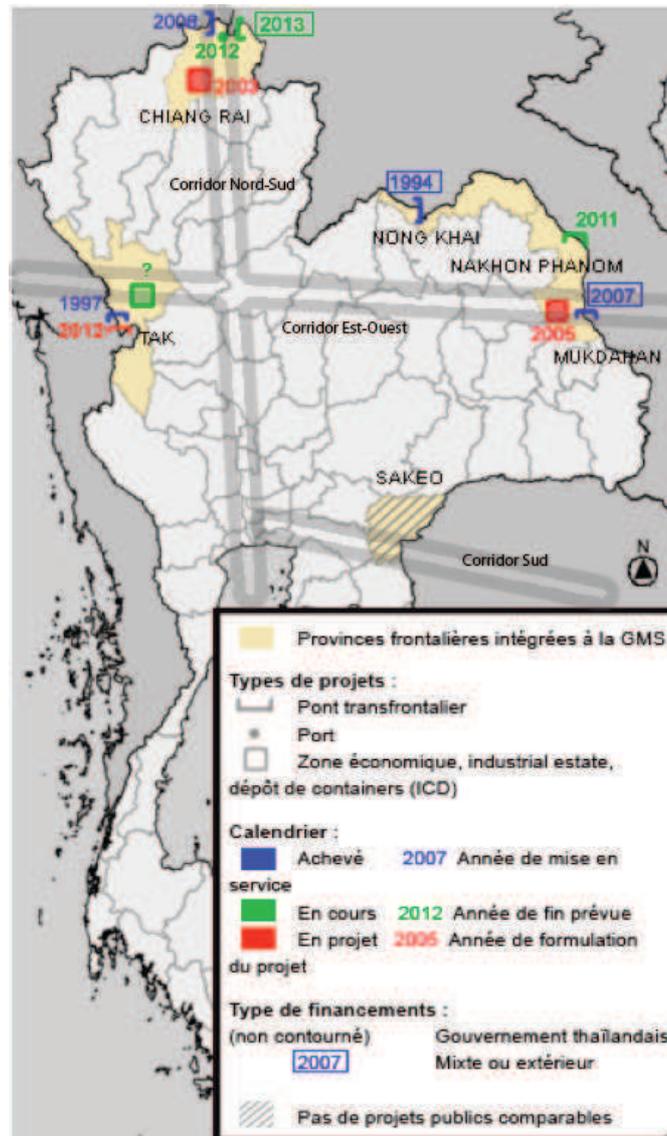
*Les investissements dans les infrastructures de transport transfrontalières dans les villes doublon frontalières thaïlandaises et laotiennes*

Différents projets ont été financés par la Thaïlande et l'aide extérieure dans les villes frontalières afin de mettre en œuvre l'intégration régionale (figure 7).

---

<sup>1</sup> La Thaïlande, et plus exactement son agence d'aide publique NEDA (*Neighbouring Countries Economic Development Cooperation Agency*), est bailleur de fonds dans la sous-région à travers l'ACMECS et la RGM (chapitre 4).

Figure 7 : Principaux projets et réalisations pour les provinces frontalières thaïlandaises intégrées aux corridors Nord-Sud et Est-Ouest



Source : actualisation d'une carte de l'auteur, E. Lainé, 2011 : 58

Note : les infrastructures des postes-frontières de villes non situées sur les corridors Nord-Sud et Est-Ouest ont également été rénovées avec un financement gouvernemental : par exemple en 2006 à Aranyaprathet, Sadao et Padang Besar, en 2007 à Bueng Khan, Songkhla et Ranong (T. Tsuneishi, 2008 : 12).

Le premier type de projets, qui s'inscrit dans la stratégie globale de la BAD et peut-être le plus visible et le plus symbolique, est l'investissement dans les infrastructures de transport transfrontalières.

Une série de ponts transfrontaliers a ainsi été construite depuis 1994 afin de faciliter le passage frontalier entre la Thaïlande et ses voisins (figure 7), sur le modèle du « Pont de

l'amitié » entre Nong Khai en Thaïlande et Thanaleng, à quelques kilomètres de Vientiane, capitale du Laos, achevé en 1994 et financé par l'aide australienne. Entre ces deux pays a ensuite été construit le pont reliant Mukdahan à Savannakhet, villes frontalières situées sur le EWEC, financé par un prêt japonais et ouvert au public en janvier 2007. Le troisième pont sur le Mékong, entre Nakhon Phanom et Thakhek, financé par le gouvernement thaïlandais, a été ouvert à la circulation en novembre 2011 tandis que celui entre Chiang Khong et Houay Xay (sur le NSEC, financé conjointement par les gouvernements thaïlandais et chinois) est, au début de l'année 2013, en cours d'achèvement (planche photographique 1).

Sur le même modèle, des ponts ont été aussi édifiés entre la Thaïlande et la Birmanie : second pont de Mae Sai et Tachilek achevé en janvier 2006 et pont de Mae Sot construit en 1997<sup>1</sup>, tous deux financés par la Thaïlande. Des infrastructures de douane et d'immigration ont également été construits ou rénovés par le gouvernement thaïlandais à Nong Khai, Mukdahan, Mae Sai, Chiang Saen, Chiang Khong et Chong Mek (province d'Ubon Ratchathani) dans la décennie 2000 (planche photographique 1).

En complément à ces ponts, qui visent à faciliter le passage de frontière, des liaisons de bus « transfrontaliers », reliant les gares routières de part et d'autre de la frontière, sont mises en place par les gouvernements laotien et thaïlandais dans le cadre de l'ACMECS (planche photographique 1). Ces navettes, qui peuvent contribuer au renforcement d'un fonctionnement en doublon des villes situées de chaque côté de la frontière, facilitent les mouvements de personnes et simplifient le passage frontalier avec l'utilisation d'un seul mode de transport. Les premiers bus ont été inaugurés entre Nong Khai et Vientiane en 2004 ; sur ce modèle, les liaisons se sont multipliées entre villes secondaires, renforçant leur intégration régionale. Ces bus relient désormais Udon Thani à Vientiane *via* Nong Khai, Mukdahan et Savannakhet (2006), Ubon Ratchathani et Pakse (2006), Khon Kaen et Vientiane (2008) (A. Bochaton, 2011 : 37), Nakhon Ratchasima et Vientiane, et Nakhon Phanom et Thakhek. Le dernier bus transfrontalier, inauguré en 2012, relie Chiang Mai à Luang Phrabang *via* Houay Xay, Luang Namtha et Oudomxay.

---

<sup>1</sup> Malgré la fermeture de la frontière entre juillet 2010 et décembre 2011, un second pont sur la rivière Moei entre Mae Sot et Myawaddy est planifié. Sa construction devrait commencer rapidement et son coût serait pris en charge par le gouvernement thaïlandais (*The Nation*, 24 août 2012).

**Planche photographique 1 : Les investissements publics dans les infrastructures destinées à faciliter le passage de frontière**



Pont de Mukdahan-Savannakhet avant son ouverture en 2007, construit dans le cadre de la RGM avec un financement japonais (2007)



Pont de Chiang Khong-Houay Xay, en construction. Cofinancement thaïlandais et chinois (2011)



Premier poste-frontière de Mae Sai, après sa rénovation dans les années 2000, financement national (2010)



Poste-frontière de Chong Mek (province d'Ubon Ratchathani) après sa rénovation (2010)

ສາທາລະນະລາຍຮັບລາວ-ໄທ INTERNATIONAL BUS THAI-LAO ສາທາລະນະລາຍຮັບລາວ-ໄທ BUS SCHEDULES UBONRATCHATHANI - PAKSE			
ຊຸມຊົນຮາວັນ UBONRATCHATHANI		ປາກເຊ PAKSE	
ໂງ່ງ 7.00 ປ.	ສົມບູນ	ໂງ່ງ 7.00 ປ.	ສົມບູນ
TIME 7.00 A.M.	THAI BUS	TIME 7.00 A.M.	LAO BUS
ໂງ່ງ 9.30 ປ.	ສົມບູນ	ໂງ່ງ 8.30 ປ.	ສົມບູນ
TIME 9.30 A.M.	THAI BUS	TIME 8.30 A.M.	LAO BUS
ໂງ່ງ 14.30 ປ.	ສົມບູນ	ໂງ່ງ 15.30 ປ.	ສົມບູນ
TIME 2.30 P.M.	LAO BUS	TIME 3.30 P.M.	THAI BUS
ໂງ່ງ 15.30 ປ.	ສົມບູນ	ໂງ່ງ 16.30 ປ.	ສົມບູນ
TIME 3.30 P.M.	LAO BUS	TIME 4.30 P.M.	THAI BUS

Bus transfrontalier entre Ubon Ratchathani et Pakse, 4 liaisons quotidiennes (2010)



Bus transfrontalier entre Mukdahan et Savannakhet (2008)

Source : photographies de l'auteur

Parallèlement à ces infrastructures de transport lourdes sont programmées des zones économiques spéciales ; leur mise en place n'a pas été aussi simple et ces projets ont pris beaucoup de retard. Si la zone économique spéciale (ZES) de Seno-Savannakhet au Laos,

lancée en 2003, atteste d'un dynamisme nouveau depuis l'ouverture du second pont de l'amitié en 2007, l'établissement de la ZES de Chiang Rai, décidée en juillet 2003 par le gouvernement thaïlandais et qui s'inscrit dans la politique nationale industrielle (chapitre 4), commence à peine en raison de conflits d'acteurs, notamment sur la localisation de celle-ci<sup>1</sup>. De la même manière, le centre logistique et le parc industriel prévus par l'*Industrial Estate Authority of Thailand* (IEAT) à Mukdahan, et dont l'étude de faisabilité a été terminée en août 2006, ne sont toujours pas réalisés (figure 7). Outre les investissements dans les infrastructures, le gouvernement utilise deux leviers principaux pour tenter d'attirer les entreprises privées dans les provinces frontalières : des exonérations fiscales et des prêts préférentiels pour les entreprises ayant choisi de délocaliser leurs activités (C. Maneepong 2010 : 70). Le résultat de cette politique semble globalement limité, à l'exception de la ville de Mae Sot, qui attire des industries en raison du faible coût de la main-d'œuvre birmane, de la mise en place de la zone économique sur les districts de Mae Sot, Phop Phra et Mae Ramat, et d'une plus grande accessibilité à partir de Bangkok (E. Lainé, 2011 : 57-58).

Ces zones économiques spéciales sont donc retardées du côté thaïlandais ; leur dynamisme est plus fort au Laos, comme nous allons le voir dans la suite de ce travail à travers les exemples du développement lent, mais en cours, de la zone économique de Savannakhet et de celle du district de Tonpheung dans la province de Bokeo. À plus long terme, le gouvernement thaïlandais cherche à créer des zones de coproduction, alliant les zones économiques de part et d'autre de la frontière (Mae Sot – Myawaddy et Mukdahan – Savannakhet notamment), comme l'illustre la figure 3 (Bureau de l'identité nationale, 2008 : 478).

### *Les priorités de la RGM et la planification gouvernementale pour les provinces et villes frontalières*

Le programme de la Région du Grand Mékong a, de plus, un effet indirect de mise en valeur des villes frontalières, dans la mesure où les priorités du programme de la RGM, et

---

<sup>1</sup> Prévû initialement dans le district de Chiang Saen, le projet a rencontré l'opposition d'associations locales environnementales, qui sont également puissantes dans le district de Chiang Khong (entretien avec la Chambre de commerce de Chiang Rai, 2010). Le site de la zone économique spéciale de Chiang Rai est prévu à proximité du pont de Chiang Khong, au sud de la ville.

notamment l'approche par corridor, donnent un cadre aux investissements du gouvernement thaïlandais à l'échelle nationale.

Ainsi, en ce qui concerne la planification des espaces frontaliers, le 9<sup>ème</sup> plan national thaïlandais donne en 2002 priorité en termes de financements au développement des provinces frontalières, mais plus précisément à celles situées sur les corridors Nord-Sud et Est-Ouest afin de donner accès aux pays de la RGM (provinces de Chiang Rai, Tak et Mukdahan) :

*« Developing the border provinces to serve as economic gateways, and promoting their development based on a livable city approach for sustainable economic development. The focus will be on the border provinces along the east-west corridor, bordering Myanmar, Laos PDR, Cambodia and Vietnam. These include the borders along the north-south corridor with links to Myanmar, Laos PDR and Southern China (Yunnan) »* (NESDB, 2001 : 56)<sup>1</sup>.

Les efforts de mise en valeur de ces provinces avaient cependant démarré avant le 9<sup>ème</sup> plan : entre 2000 et 2003, le gouvernement thaïlandais a investi près de 50 millions de dollars pour développer les infrastructures nécessaires pour les villes frontalières du EWEC, Mukdahan et Mae Sot (Bureau de l'identité nationale, 2008 : 478). En 2004, le NESDB a également prévu l'attribution de 475 millions de dollars pour 112 projets devant être mis en place entre 2006 et 2014 dans les villes frontalières de la province de Chiang Rai (T. Swe, P. Chambers, 2011 : 31).

Parallèlement, le gouvernement thaïlandais cherche à renforcer les liens à l'échelle de la région et dans les programmes de coopération régionale afin de peser davantage sur la scène internationale. Cette stratégie de *leadership* doit cependant s'équilibrer avec les autres puissances régionales, notamment avec la Chine, comme le précise l'un des objectifs du 11<sup>ème</sup> plan national :

*« Constructively engage in regional and international cooperation frameworks to provide alternatives in foreign policies in the international arena. This will be achieved through*

---

<sup>1</sup> Cette citation présente une certaine ambiguïté à la fois dans la désignation des pays concernés par le corridor Est-Ouest (le Cambodge étant inclus ici), mais aussi dans la hiérarchisation des provinces sur lesquelles l'attention prioritaire sera portée par le gouvernement. Traduction proposée : « Développer les provinces frontalières en portes d'entrée économiques et promouvoir un développement économique durable par des villes où il fait bon vivre. L'attention sera portée sur les provinces frontalières du corridor Est-Ouest, limitrophes à la Birmanie, au Laos, au Cambodge et au Viêt Nam. Ces provinces frontalières incluent également celles situées le long du corridor Nord-Sud, reliant à la Birmanie, au Laos et au sud de la Chine (Yunnan) ».

*maintaining an active role of Thailand in developing strategies of relevant cooperation frameworks. It is necessary for the country to seek a balance in relations with existing and emerging superpower economies » (NESDB, 2012 : xvi)<sup>1</sup>.*

Enfin, le plan actuel souligne également l'importance d'améliorer les infrastructures et la logistique à l'échelle nationale afin de tirer profit au maximum des opportunités offertes par la RGM (« *develop connectivity in transport and logistic systems under regional cooperation frameworks* », NESDB, 2012 : xvi).

---

<sup>1</sup> Traduction proposée : « Participer de manière constructive aux programmes de coopération régionale et internationale afin de fournir des alternatives à la politique étrangère sur la scène internationale. Cet objectif sera atteint en conservant le rôle actif de la Thaïlande dans le développement des stratégies des programmes de coopération pertinents. Il est nécessaire pour le pays d'établir un équilibre dans les relations avec les grandes puissances économiques existantes et émergentes ».

Les villes frontalières thaïlandaises et leurs doublets urbains sont donc intégrés et mis en valeur dans le cadre du programme de la Région du Grand Mékong, à travers notamment les initiatives des corridors, des zones économiques spéciales et des accords institutionnels liés à la construction d'infrastructures de transport transfrontalières. La RGM et sa stratégie par corridors économiques reconfigurent les espaces frontaliers thaïlandais : si l'on s'intéresse aux corridors de la première décennie, qui sont ceux qui concernent principalement la Thaïlande et où les réalisations sont les plus avancées, certaines interrogations sur les effets spatiaux à l'échelle nationale et notamment sur les configurations urbaines (en paire/en doublons) semblent déjà se dégager.

Le corridor Nord-Sud, qui permet et scelle à la fois le rapprochement commercial avec la Chine, a pour effet de renforcer les villes frontalières de la province de Chiang Rai, situées en position périphérique à l'échelle nationale, que ce soit Mae Sai, localisée sur la branche birmane, Chiang Khong sur la branche laotienne et Chiang Saen sur la voie du Mékong. Chiang Rai, envisagée comme centre de commandement et ville-relais entre ces villes frontalières et la capitale nationale, voit son rôle de capitale provinciale évoluer en accédant à ces nouvelles fonctions. À l'échelle nationale, va-t-on assister, avec le développement du corridor Nord-Sud, à un renforcement de Chiang Rai dans la région Nord au détriment de Chiang Mai, actuelle capitale du Nord mais qui n'est située sur aucun corridor ? À l'échelle de la province, l'ouverture au public du pont entre Chiang Khong et Houay Xay prévue pour l'été 2013 va-t-elle inverser le rapport de force entre Chiang Khong, Chiang Saen et Mae Sai, dans la mesure où la route laotienne, plus courte et plus sûre<sup>1</sup>, sera probablement privilégiée à la branche birmane ?

Le corridor Est-Ouest (EWEC), s'il traverse des centres urbains secondaires et des régions peu intégrées à l'échelle nationale, affirme le rôle de pôle de transport de Phitsanulok, nœud multimodal routier et ferroviaire. Il semble également surtout renforcer le rôle de Khon Kaen dans la région Nord-Est, déjà développée comme pôle de croissance régional (chapitre 4) et désormais reliée à la ville frontalière de Mukdahan. En raison de sa

---

<sup>1</sup> Le poste-frontière de Mae Sai-Tachilek a fermé plusieurs fois au cours des dernières années, notamment en raison de l'instabilité politique de l'État shan ; le poste-frontière entre la Birmanie et la Chine (Mong La-Daluo), officiellement fermée depuis 2010, serait de nouveau ouverte pour les flux de tourisme internationaux. [http://www.shanland.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4509:mongla-to-be-reopened-for-tourists-from-thailand&catid=88:business&Itemid=288](http://www.shanland.org/index.php?option=com_content&view=article&id=4509:mongla-to-be-reopened-for-tourists-from-thailand&catid=88:business&Itemid=288)

localisation stratégique au croisement de l'autoroute nationale 2 qui relie Bangkok à Vientiane (et du nouveau corridor Nord-Est de la Région du Grand Mékong) et du corridor Est-Ouest, le gouvernement thaïlandais y a décidé la construction de nouveaux équipements logistiques, dont un dépôt de conteneurs (T. Tsuneishi, 2007 : 24). Le développement du doublon Mukdahan-Savannakhet va-t-il avoir pour conséquence le renforcement de la place de la ville-relais de Khon Kaen dans la hiérarchie urbaine nationale ?

Dans la même perspective, le réseau des corridors de la Région du Grand Mékong place le Laos, comme la Thaïlande, au centre de la région. Cela lui permet de se positionner de nouveau en État-tampon, à la croisée des routes commerciales des pays de l'Asie du Sud-Est continentale, place qu'il avait perdu durant la période coloniale et la guerre froide (Ch. Taillard, 2004). L'enjeu qui se pose pour le Laos est de tirer parti de sa position de carrefour : l'intégration dans la RGM lui permet, en plus de réaffirmer son rôle sur la scène régionale, de bénéficier des projets financés par la BAD, les bailleurs multilatéraux et bilatéraux associés, notamment ceux concernant les infrastructures de transport. Le pays apparaît en effet comme le point de convergence des acteurs de l'aide au développement afin de financer les projets permettant de compléter le réseau des infrastructures de transport sur la portion laotienne, sans laquelle les corridors de la première décennie ne sauraient fonctionner. Face à ces opportunités, le gouvernement, à travers le 7<sup>ème</sup> plan national par exemple<sup>1</sup>, encourage la participation à la RGM afin de favoriser la croissance, faire reculer la pauvreté et promouvoir le développement social (MPI, 2011 : 223). Selon la typologie de Nathalie Fau, en conclusion d'un ouvrage collectif à paraître, le Laos est le pays de la Région du Grand Mékong qui adapte le plus sa stratégie nationale aux recommandations de la BAD, ce qui s'explique par ses capacités de financement limitées et l'impact potentiel des corridors qui se déploient sur presque l'intégralité de son territoire, y compris sur des espaces enclavés (N. Fau, à paraître, 485-510).

En termes d'effets spatiaux, les corridors de la première décennie ont favorisé l'intégration transversale, tandis que ceux de la seconde décennie s'appuient en partie sur la structure méridienne du pays (corridor Nord-Est et surtout corridor central, doublant l'axe structurant méridien). De plus, la capitale, délaissée du maillage des années 1990,

---

<sup>1</sup> La stratégie d'intégration transnationale de la BAD s'articule également avec celle du gouvernement laotien dans le domaine des communications et des transports, exprimée par le 8<sup>ème</sup> *Masterplan* sur la Communication et les Transports. Les objectifs fixés à travers ce plan sont en effet le développement des connexions à l'échelle régionale et l'amélioration des infrastructures à l'intérieur du territoire national (MPI, 2011 : 37).

est désormais située sur le corridor Nord-Est. L'intégration par les corridors de la Région du Grand Mékong fait néanmoins émerger au Laos une reconfiguration urbaine différente de celle en cours en Thaïlande, comme le montre par exemple le cas du corridor Est-Ouest. Si celui-ci intègre Mukdahan, capitale d'une petite province périphérique à l'échelle thaïlandaise, le doublet urbain est la ville de Savannakhet, ville d'importance nationale (chapitre 2). Les villes frontalières laotiennes intégrées aux corridors de la RGM sont envisagées sans ville-relais (figure 5), ce qui pose d'emblée un élément de différenciation entre la Thaïlande et le Laos.

En raison de la dissymétrie de commandement apparente, comment peut s'établir l'articulation entre deux villes doublon intégrées aux corridors au franchissement de la frontière entre la Thaïlande et le Laos ?

D'autre part, si la RGM permet la mise en place de projets de grande envergure dans les villes frontalières thaïlandaises et laotiennes, les apports financiers de la BAD et des bailleurs internationaux -dont le Japon- sont plus nombreux au Laos, qui présente une capacité de financement réduite. Ne risque-t-on pas de voir se développer, à l'échelle des doublons urbains, des situations d'asymétrie, avec la ville laotienne recevant plus d'investissements à travers la RGM que son doublet thaïlandais ?

Enfin, de manière commune aux deux pays, si ces développements récents des villes frontalières correspondent à des projets planifiés de la part de la BAD ou des gouvernements nationaux, les flux de commerce, de personnes et de capitaux, qui sont en augmentation à l'échelle de la région, participent-ils de la même dynamique de reconfiguration des espaces frontaliers ?



Selon l'approche visant à différencier l'intégration régionale promue institutionnellement (régionalisme) de l'intégration spontanée (régionalisation), le programme de la Région du Grand Mékong a fait l'objet du chapitre 1 tandis que ce chapitre va s'intéresser aux facteurs d'intégration régionale non institutionnels, c'est-à-dire aux flux. Comme le souligne en effet Jim Glassman, la reconfiguration de l'Asie du Sud-Est continentale doit se lire à travers deux dynamiques, celle de la stratégie de la Banque asiatique de Développement et des gouvernements nationaux avec la mise en place de la Région du Grand Mékong (RGM ou GMS en anglais) d'une part, et celle des flux commerciaux et de capitaux à l'échelle de l'Asie d'autre part : « *The complex geography that is taking shape in the GMS is a product of both ADB-GMS projects proper and the broader processes of trade and investment in East Asia* » (J. Glassman, 2010 : 46)<sup>1</sup>.

L'insertion de la Thaïlande dans les flux mondiaux commerciaux et de capitaux est ancienne et apparaît à la fois comme un stimulant de sa croissance économique et comme une conséquence de celle-ci. Ses partenaires commerciaux se sont multipliés et diversifiés dans les années 1970, l'Amérique du Nord voyant sa part diminuer au profit de l'Asie du Nord-Est et de l'Europe. Bien que les exportations et les investissements directs étrangers aient connu une baisse à la fin des années 1990 avec la crise asiatique de 1997, la Thaïlande reste aujourd'hui l'une des économies les plus extraverties d'Asie du Sud-Est<sup>2</sup>.

Si la Thaïlande atteste donc d'une intégration dans les flux mondiaux, l'échelle régionale, celle de ses interactions avec les pays limitrophes, sera cependant privilégiée ici dans la

---

<sup>1</sup> Traduction proposée : « La géographie économique complexe qui émerge dans la Région du Grand Mékong est le produit conjoint des projets de la Banque asiatique de Développement dans le cadre du programme de la RGM d'une part, et des dynamiques plus vastes de commerce et d'investissements en Asie orientale d'autre part ».

<sup>2</sup> Plusieurs indicateurs permettent de mesurer le degré d'ouverture d'une économie : le coefficient de dépendance (importations comparées au PIB) mesure par exemple la dépendance à l'égard de l'approvisionnement, tandis que le coefficient d'ouverture (exportations comparées au PIB) mesure le degré de dépendance en matière de débouchés. La part du commerce des biens dans le PIB (somme des importations et des exportations, en % du PIB) permet également de mesurer l'importance des échanges extérieurs d'un pays. Selon ce dernier indicateur, en 2010, la valeur du commerce extérieur représentait 116,8% du PIB de la Thaïlande, pour 65,7% en 1990. À titre de comparaison, l'économie de Singapour est bien plus extravertie (297,1% en 2010), celle du Laos plus fermée (57,9%) et celle du Viêt Nam comparable (147,6%, BAD, 2011 : 225).

mesure où elle est directement susceptible d'avoir un impact sur les espaces et les villes frontalières.

D'un point de vue méthodologique, les flux peuvent s'étudier selon leur nature, leur volume, leur évolution et les itinéraires – origine, destination - empruntés.

Ainsi, la régionalisation dans le cadre de la RGM est soutenue par trois types de flux principaux : commerce (biens et services), capitaux (investissements directs, participations et aide au développement) et populations. Les flux d'information<sup>1</sup>, particulièrement étudiés depuis les années 1990 et dont la multiplication caractérise la mondialisation, ne seront pas traités ici.

Quelles sont les caractéristiques de ces flux et dans quelle mesure montrent-ils une insertion de la Thaïlande à l'échelle régionale et une volonté de contrôle de l'intégration, conforme au discours politique présenté dans le chapitre précédent ? Ces flux participent-ils à une reconfiguration des villes frontalières ? Dans quelle mesure s'articulent-ils avec les projets et les stratégies de la RGM ?

D'après le *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, les flux sont l'« expression d'une circulation entre lieux sur une infrastructure » (J. Lévy, M. Lussault (dir.), 2006 : 367-368). Mettre en rapport les flux entre la Thaïlande et ses voisins avec les infrastructures de la Région du Grand Mékong présentées au chapitre 1 amène à se poser la question suivante : à l'échelle de la région, les flux passent-ils, selon la stratégie de la Banque asiatique de Développement, par les axes promus par la RGM, c'est-à-dire les corridors ? Dans le cas où les corridors et les infrastructures financées dans le cadre de la RGM canaliseraient ces flux, on peut émettre l'hypothèse selon laquelle les villes situées sur les corridors (villes-relais et villes frontalières) bénéficieraient d'une dynamique différente de celles en dehors des corridors.

Deux directions de flux seront prises en compte : les flux vers la Thaïlande et ceux originaires de la Thaïlande vers le reste de la RGM. La localisation des premiers permet de mesurer l'intégration des espaces frontaliers thaïlandais à la régionalisation *de facto*,

---

<sup>1</sup> Bertrand Badie et Marie-Claude Smouts définissent les flux d'informations transnationaux comme la diffusion à l'échelle mondiale de codes et systèmes de signification de nature diverse (religieuse, artistique, idéologique, linguistique et médiatique etc.), et identifient trois types de flux principaux : flux idéels, culturels et médiatiques (B. Badie, M.-C. Smouts, 1999 : 65-90). Si ces flux ne sont pas nouveaux, leur multiplication permise par des supports de communication inédits participe à la « communication-monde » (A. Mattelart, 1992), perçue comme l'un des principaux vecteurs de la mondialisation.

tandis que les seconds peuvent indiquer le niveau de contrôle de l'intégration régionale par le gouvernement et les espaces où se déploient les stratégies des acteurs privés et publics thaïlandais.

Les espaces frontaliers et plus particulièrement les villes frontalières en Thaïlande et leurs doublets urbains sont concernés par ces deux échelles d'analyse. L'étude des échanges permet ainsi de hiérarchiser et de caractériser les villes frontalières en fonction du volume et de la nature des flux qui les traversent ou qui y sont destinés. Les flux transfrontaliers offrent en outre un éclairage sur le niveau d'interaction à l'échelle d'un doublet urbain de part et d'autre de la frontière. La géographie de la circulation permet également de vérifier le degré d'application des stratégies de la RGM et du gouvernement thaïlandais (chapitre 1), en voyant si les flux empruntent les routes promues : au régionalisme planifié, par le haut, s'ajoute une reconfiguration par la circulation. Enfin, l'étude des flux offre la possibilité de souligner la diversité des acteurs, puisqu'aux acteurs supranationaux et publics (gouvernementaux et locaux) s'ajoutent également des stratégies individuelles ou plus collectives d'acteurs privés : touristes, travailleurs migrants et investisseurs.

Si ce chapitre vise à replacer la Thaïlande dans son environnement régional, l'interface Thaïlande-Laos sera systématiquement privilégiée afin d'apporter un éclairage pour l'analyse à l'échelle urbaine de la troisième partie.

## **1. L'ORIENTATION DES FLUX A L'ECHELLE DE L'ASIE DU SUD-EST CONTINENTALE MARQUEE PAR LA DOMINATION ECONOMIQUE DE LA THAÏLANDE**

Les flux du commerce extérieur, des investissements et des migrations depuis la Thaïlande s'inscrivent dans deux échelles différenciées : l'une régionale, qui correspond aux pays limitrophes et s'étend à l'Asie orientale ; l'autre mondiale, et plus particulièrement centrée sur la zone Asie-Pacifique (M. Bruneau et D. Kermel-Torrès, 2002 : 221). Par ailleurs, pour les flux commerciaux comme les flux de capitaux au sein de la région, on constate que la Thaïlande, qui rayonne sur les espaces de la péninsule indochinoise et plus particulièrement sur ses pays limitrophes, est depuis quelques années concurrencée par les deux autres puissances économiques de la région, la Chine et le Viêt Nam.

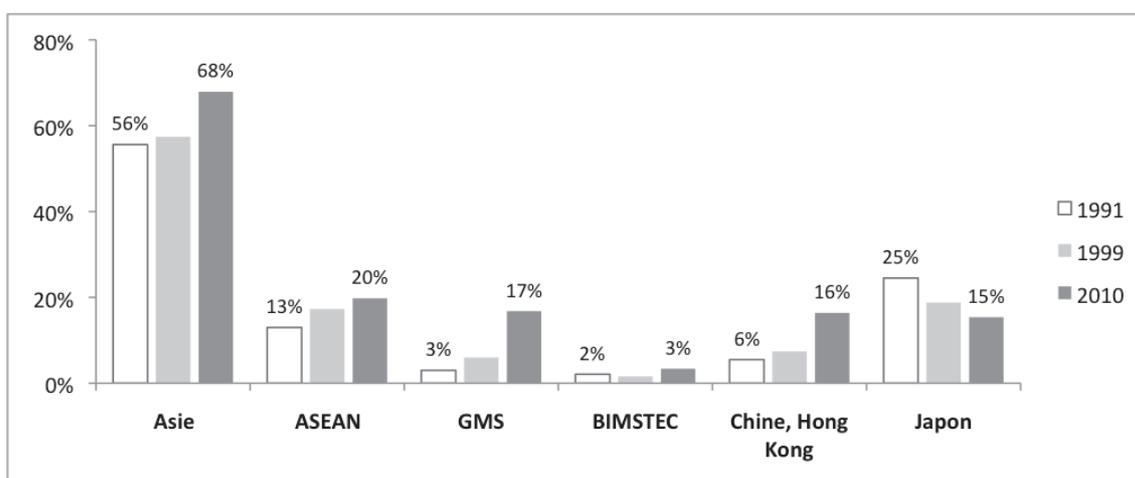
### **1.1 Les flux commerciaux intra régionaux : l'importance des exportations thaïlandaises vers les pays limitrophes**

Si la Thaïlande a diversifié ses partenaires commerciaux depuis les années 1970, ses flux commerciaux se caractérisent par une géographie particulière liée aux niveaux de développement et aux avantages comparatifs de ses principaux partenaires : ses importations sont essentiellement originaires des pays de la zone Pacifique (Asie de l'Est et États-Unis) tandis que ses exportations s'inscrivent davantage dans une échelle régionale, et notamment avec les pays limitrophes.

*Le commerce de la Thaïlande avec la Région du Grand Mékong : une part minoritaire mais croissante*

L'Asie représente, en valeur, la part la plus importante du commerce de la Thaïlande (67,8% de sa valeur commerciale totale en 2010). La figure 8 montre que le commerce régional est en augmentation depuis 1991, que ce soit à l'échelle de l'Asie, de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) ou de l'Asie du Sud-Est continentale (RGM).

**Figure 8 : Part des partenaires asiatiques dans la valeur du commerce total de la Thaïlande (%), 1991- 2010**



Source : d'après les chiffres de la banque de données du ministère du Commerce thaïlandais, <http://www2.ops3.moc.go.th/>

Notes :

- La colonne Asie ne correspond pas au total des autres colonnes, dans la mesure où certains pays apparaissent plusieurs fois et où le ministère du Commerce englobe dans la zone « Asie » l'Asie du Sud-Est, l'Asie de l'Est, le sous-continent indien mais aussi l'Asie Centrale, le Moyen-Orient et les pays du Golfe.
- Le commerce avec la RGM inclut les flux commerciaux avec la Chine. Le commerce avec les provinces chinoises du Yunnan et du Guangxi apparaît donc à la fois dans la colonne RGM et dans celle de la Chine.
- L'ASEAN fait référence aux pays suivants : Birmanie, Cambodge, Laos, Viêt Nam, Malaisie, Brunei, Singapour, Indonésie et Philippines ; elle inclut donc la RGM.

Avec la conclusion d'accords régionaux et de programmes de coopération régionale, les membres de la BIMSTEC, de l'ASEAN et de la Région du Grand Mékong ont vu l'augmentation de leur part dans la valeur totale du commerce thaïlandais. La RGM est cependant l'espace qui connaît le plus fort taux de variation entre 1991 et 2010, avec une augmentation de 460% sur l'ensemble de la période, contre 52,3% pour l'ASEAN et 61,9% pour la BIMSTEC. Le développement des pays de la RGM s'est en effet considérablement accéléré à partir du début des années 1990, sous l'effet notamment d'une ouverture plus grande à l'économie de marché et d'une libéralisation du commerce, devenant à la fois de nouveaux marchés mais aussi des producteurs dynamiques.

Si la part du commerce intra RGM a fortement progressé depuis le début des années 1990, cette dynamique ne doit pas masquer l'augmentation encore plus forte du commerce entre les pays de la RGM et le reste du monde. Ainsi, avec 16,8% en 2010 (figure 8), les membres de la RGM restent minoritaires parmi les partenaires commerciaux de la Thaïlande, comparé à ses partenaires asiatiques et extra-régionaux<sup>1</sup>. La faible différence entre la RGM et l'ASEAN suggère que les échanges avec les autres pays de l'ASEAN non-compris dans la RGM (Malaisie, Indonésie, Brunei, Singapour, Philippines) sont relativement faibles ; à l'inverse, la forte différence avec la part représentée par l'Asie montre l'importance du commerce avec les partenaires asiatiques ne faisant pas partie de l'ASEAN (Asie de l'Est). Si les parts de la Chine et du Japon dans la valeur totale du commerce thaïlandais sont comparables avec celles de la RGM en 2010, le commerce avec la Chine a fortement progressé depuis 1991 (+191%), tandis que la part du Japon baisse depuis la même date (-37%). Cependant, les flux commerciaux avec les deux provinces chinoises de la RGM sont faibles comparés au commerce bilatéral entre la Thaïlande et la Chine : les flux entre la Thaïlande et le Yunnan en 2010 représentent ainsi seulement 0,35% du commerce total avec la Chine (statistiques du ministère du Commerce thaïlandais), ceux avec le Guangxi environ 0,5% (*The Nation*, 1<sup>er</sup> novembre 2011).

Enfin, la part de la RGM a progressé plus fortement entre 1999 et 2010, décennie durant laquelle les projets de la BAD se sont multipliés (chapitre 1), qu'à la période précédente marquée par la crise asiatique de 1997.

### *Les flux commerciaux entre la Thaïlande et les pays limitrophes : la domination historique thaïlandaise concurrencée par la Chine et le Viêt Nam*

La Thaïlande apparaît comme le principal partenaire commercial historique des pays limitrophes, avec lesquels elle maintient un solde commercial excédentaire (à l'exception de la Birmanie). Parmi les pays de la RGM, les principaux partenaires commerciaux de la Thaïlande sont en 2011 le Viêt Nam et la Birmanie, devant le Laos, le Cambodge et les

---

<sup>1</sup> Cette tendance se retrouve pour d'autres pays de la région. Par exemple, pour la période 1998-2005, seulement 5,1% des exportations du Viêt Nam étaient destinées aux pays de la RGM, contre 18,1% à l'ASEAN et 27,8% à l'Asie de l'Est. L'importance des pays de l'Asie de l'Est dans le commerce extérieur vietnamien est encore plus flagrante dans les importations, puisque ces pays ont fourni au Viêt Nam 52,5% des importations sur la même période, contre 13,5% pour les pays de la RGM (J. Glassman, 2010 : 51).

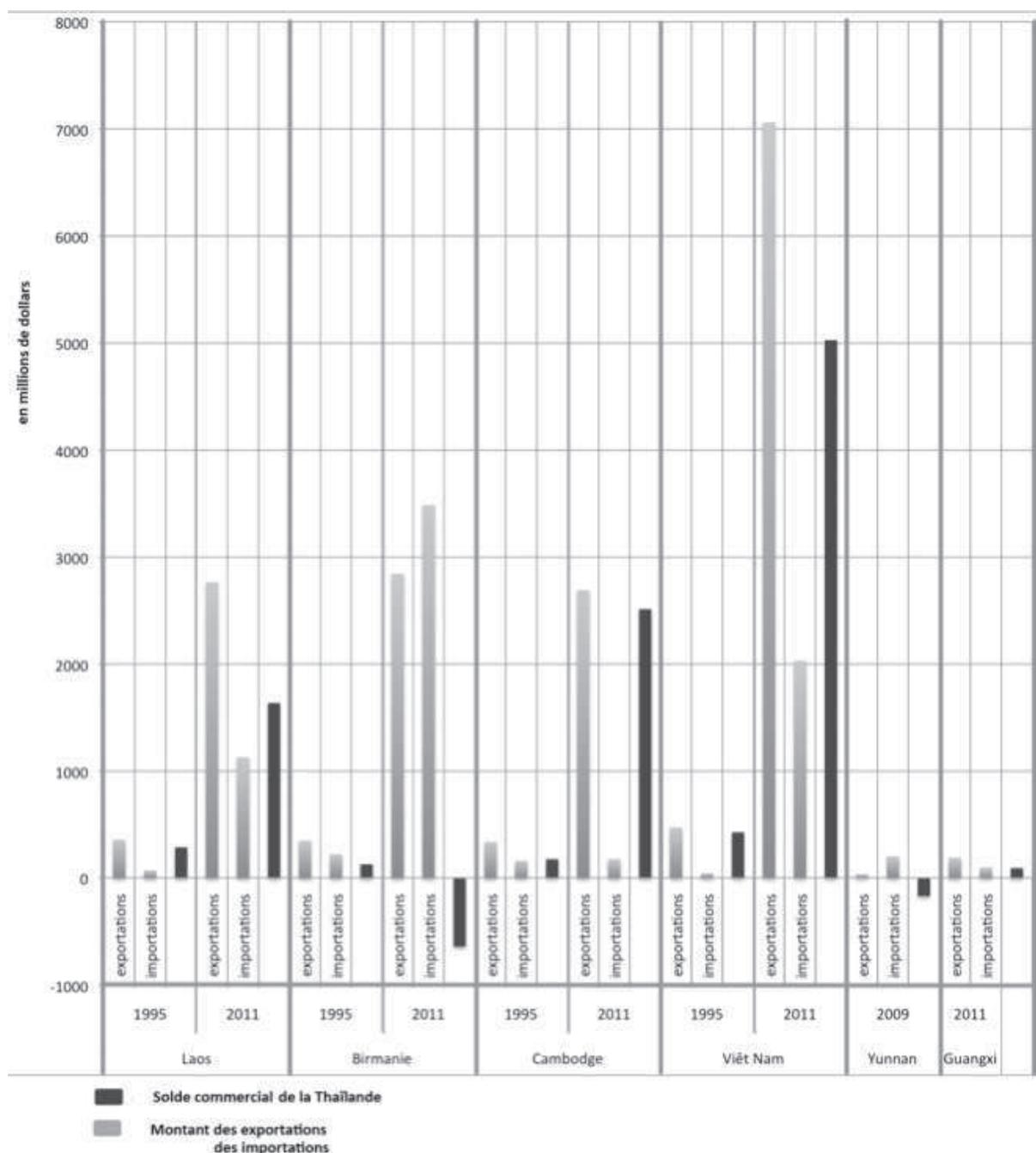
provinces chinoises (figure 9). La valeur des flux augmente depuis 1995 avec l'ensemble des pays de la RGM ; la progression la plus forte a été enregistrée avec le Viêt Nam (avec une augmentation moyenne de 104,4% par an entre 1995 et 2011), la plus faible avec le Cambodge (29,9% de croissance moyenne par an pour la même période).

En 2010, la Thaïlande reste le principal partenaire commercial du Laos (52,8% de la valeur totale du commerce extérieur laotien se fait avec la Thaïlande) et de la Birmanie (30%). Elle se classe en 5<sup>ème</sup> position pour le Cambodge (8,5% de la valeur commerciale totale, mais second importateur) et en 6<sup>ème</sup> pour le Viêt Nam (FMI, DoTS), loin derrière les partenaires est-asiatiques (Japon, Chine, Corée du Sud).

Sa position est cependant concurrencée par l'arrivée de nouveaux acteurs économiques de la sous-région, la Chine et le Viêt Nam, qui permettent aux voisins de la Thaïlande de diversifier leurs partenaires : la Birmanie exporte ainsi en premier lieu vers la Chine. Contrairement à la Thaïlande et au Viêt Nam, le Laos privilégie les partenaires commerciaux de la région pour importer et exporter, puisque la Thaïlande et la Chine sont ses deux partenaires commerciaux principaux. En 2010, 31,5% de la production laotienne est exportée en Thaïlande, tandis que 65,8% des importations sont thaïlandaises. La Chine se classe en seconde place, avec 23,3% des exportations laotiennes et 14,6% des importations du Laos, le Viêt Nam apparaissant comme 3<sup>ème</sup> partenaire commercial du pays (FMI, DoTS).

Malgré une diversification des partenaires commerciaux des pays limitrophes de la Thaïlande, la dépendance commerciale vis-à-vis de leur puissant voisin reste forte. L'analyse de la composition des biens commercialisés (poids du gaz birman, de l'électricité laotienne...) explique souvent les tendances récentes et les volumes constatés.

Figure 9 : Le commerce de la Thaïlande avec les pays de la Région du Grand Mékong, 1995-2011, en millions d'US \$



Sources : d'après les chiffres de la banque de données du ministère du Commerce thaïlandais, <http://www2.ops3.moc.go.th/> pour le commerce avec le Laos, la Birmanie, le Cambodge et le Viêt Nam ; Z. Zhu, 2011 : 385-386 pour les données sur le Yunnan ; *The Nation*, 1<sup>er</sup> novembre 2011 pour les données sur le Guangxi.

Note : les chiffres pour la province du Guangxi sont calculés sur les 8 premiers mois de 2011.

### *Caractéristiques du commerce intra RGM : domination du commerce transfrontalier*

La RGM, avec les corridors de transport, tente de mettre en place une échelle d'intégration transnationale (chapitre 1) et de favoriser le commerce international. Pourtant, le commerce intra RGM se caractérise par l'importance des flux transfrontaliers, qui peuvent se définir par les échanges de biens qui se font par la terre et qui sont enregistrés aux postes douaniers frontaliers - ils ne comprennent donc pas les biens importés ou exportés par les ports et les aéroports, ni l'importation d'électricité du Laos par les lignes à hautes tensions - . Le commerce transfrontalier ne peut être dissocié en réalité du commerce informel : désigné par différentes expressions (commerce non-enregistré, commerce illicite, commerce souterrain)<sup>1</sup>, ce dernier se caractérise par sa non prise en compte dans la comptabilité nationale. La part du commerce transfrontalier informel, c'est-à-dire non enregistré aux points de passage officiels, est difficile à estimer. D'après les entretiens menés dans le cadre des enquêtes, cette forme de flux représenterait 20 à 30% du commerce transfrontalier au Laos, davantage encore en ce qui concerne les produits agricoles (entretien avec la directrice du centre national des Statistiques, Vientiane, juillet 2009) ; il a été évalué à plus de 50% de la valeur totale du commerce enregistré au poste de frontière de Chong Mek dans la province d'Ubon Ratchathani (entretien avec le directeur du bureau des Affaires commerciales, province d'Ubon Ratchathani, mai 2009). Les implications du commerce informel illégal sont ambivalentes : bien qu'il soit perçu comme un concurrent déloyal au secteur formel et à l'État qui pâtit de l'évasion fiscale qu'il entraîne, il est aussi considéré comme un instrument de recul de la pauvreté.

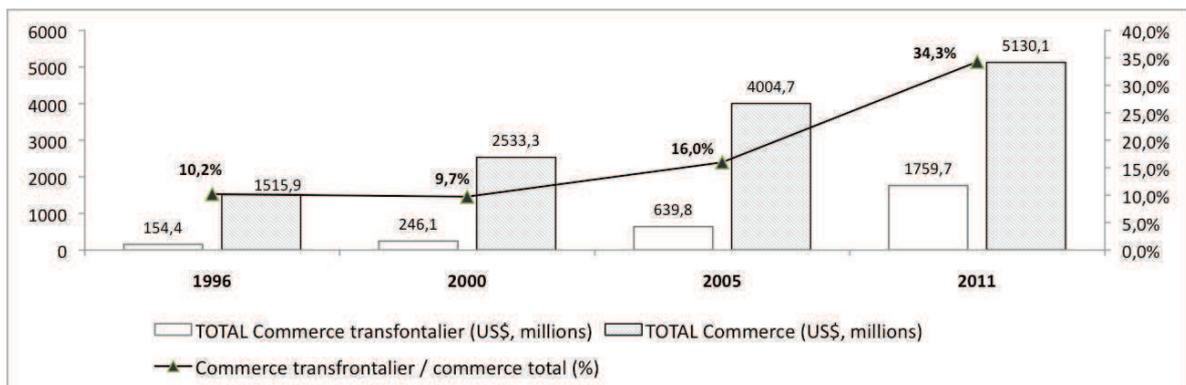
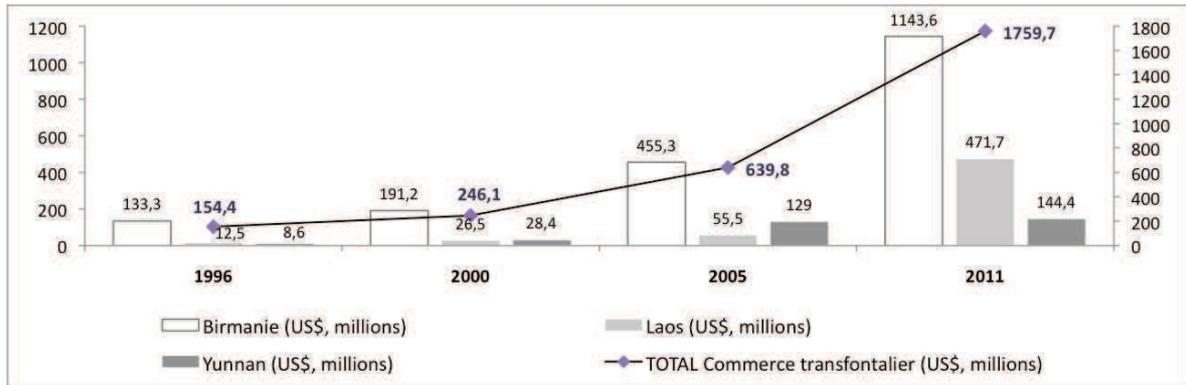
Si l'on prend pour exemple les flux de la région Nord, on constate que le commerce transfrontalier, bien qu'il représente une part plus faible du commerce total, est en augmentation depuis 1996, passant de 9,7% du commerce total en 2000 à 34,3% en 2011 (figure 10). En outre, ces chiffres ne prennent pas en compte la réalité du commerce

---

<sup>1</sup> Le terme de commerce illicite transfrontalier regroupe des activités très variées, allant de la contrebande de produits de consommation par les habitants aux frontières, à la contrebande de produits agricoles pour la revente ou à des activités liées à des réseaux criminels comme le trafic de drogue, d'armes ou de bois. Danielle Tan souligne l'importance de distinguer l'illicite, qui se situe hors du champ de la légitimité sociale, de l'illégal, se situant hors du champ de la loi (D. Tan, 2010 : 30).

informel, qui tend à faire augmenter non seulement la valeur totale des flux commerciaux, mais encore davantage la valeur du commerce transfrontalier<sup>1</sup>.

Figure 10 : Évolution du commerce transfrontalier, région Nord (1996-2011), en millions d'US\$



Source : d'après les données des douanes compilées par la *Bank of Thailand*, <http://www.bot.or.th/English/Statistics/RegionalEconFinance/Northern/Pages/ForeignTrade.aspx>

Cette structure commerciale entre la Thaïlande et ses voisins reflète les choix économiques du pays, avec une industrialisation forte et le développement du secteur de la pétrochimie dans les années 1980 (D. Kermel-Torrès, 2006 : 124) et est également liée au développement économique récent des voisins de la Thaïlande. Cette dernière importe

<sup>1</sup> Deux études menées sur les provinces frontalières de cette région apportent un éclairage sur les implications du commerce frontalier (formel et informel) sur les revenus des ménages. La première, concernant la province de Chiang Rai, a été menée au sein d'une enquête sur les économies des provinces frontalières de la RGM financée par la *Rockefeller Foundation* et publiée en 2004 (W. Chandoevit, Y. Chalamwong et S. Paitoonpong, 2004 : 175-193). La seconde, plus récente, a été menée par le NERI pour le compte du PNUD, et traite des effets du commerce à la frontière sino-lao sur les revenus des habitants des provinces d'Oudomxay et de Luang Namtha (S. Khontaphane, S. Insisiangmay, V. Nolintha, 2006).

essentiellement des pays limitrophes des produits liés aux ressources naturelles (minerais, gaz, bois) et exporte du carburant raffiné, des produits agro-alimentaires ou de l'industrie légère (ministère du Commerce). Les échanges avec la Birmanie sont particuliers dans la mesure où les importations thaïlandaises de gaz naturel, qui ont pratiquement doublé en valeur entre 2005 et 2008 et représentent en 2010 95% des importations depuis la Birmanie, expliquent la valeur importante des flux commerciaux entre les deux pays et la balance commerciale déficitaire de la Thaïlande (figure 9). Dans une moindre mesure, la production d'électricité laotienne explique l'augmentation des importations thaïlandaises. Suite à la signature d'un MoU en 1993, les exportations d'électricité du Laos sont en constante augmentation et ont connu une hausse significative avec la mise en service de la centrale hydroélectrique de Nam Theun 2 au début de l'année 2010, dont 95% de la production est destinée à l'exportation vers la Thaïlande<sup>1</sup> ; d'après le département du Commerce laotien, la valeur des exportations d'électricité vers la Thaïlande devrait tripler entre 2011 et 2015 (*Vientiane Times*, 8 septembre 2012).

## **1.2 Flux de capitaux : investissements directs étrangers et aide au développement thaïlandais vers les pays de la RGM**

À l'échelle de la RGM, la Thaïlande est le pays qui a reçu le plus d'investissements directs étrangers en 2011, devant le Viêt Nam ; le Cambodge et le Laos se classent loin derrière<sup>2</sup>. Les flux de capitaux, et notamment d'investissements, suivent la même logique géographique que les flux commerciaux : la Thaïlande reçoit des IDE des pays de l'Asie Pacifique et de l'Union Européenne, tandis qu'elle investit massivement dans les pays limitrophes. Ainsi, les IDE vers la Thaïlande (comme ceux vers les provinces chinoises de la RGM) attestent davantage d'une logique transnationale d'intégration dans les flux de capitaux de l'Asie orientale que d'une dynamique d'intégration régionale. Par contre, les

---

<sup>1</sup> La production d'électricité est passée au Laos de 3 427.90 millions de kWh en 2009 à 12 951.8 en 2011 (données du bureau des Statistiques, 2012, « *industry* »).

<sup>2</sup> En 2011, la Thaïlande a reçu 9 572 millions de dollars de flux nets, le Viêt Nam 7 430, le Cambodge 892 et le Laos 450. En 2009, le classement était différent avec le Viêt Nam en tête : les flux nets entrants étaient de 7 600 millions de dollars pour le Viêt Nam, contre 4 854 pour la Thaïlande, 539 pour le Cambodge et 319 pour le Laos (base de données de la CNUCED, <http://unctadstat.unctad.org/TableView/tableView.aspx>). Ces chiffres diffèrent cependant légèrement de ceux fournis par le gouvernement thaïlandais à travers le *Board of Investment*.

IDE ainsi que les capitaux de l'aide au développement provenant de la Thaïlande témoignent d'une stratégie de *leadership* à l'échelle de la région.

### *Les investissements étrangers en Thaïlande : primauté du Japon et renforcement des pôles existants*

La première échelle d'analyse est celle des investissements directs étrangers (IDE) dirigés vers la Thaïlande : il s'agit d'identifier l'origine des investisseurs étrangers pour évaluer, dans la seconde partie de ce chapitre puis dans les études des villes frontalières, le degré d'internationalisation des espaces frontaliers.

En 2011, le *Board of Investment* (BOI) thaïlandais a approuvé 904 projets, soit 278 milliards de baht (8,2 milliards de dollars) d'investissements directs étrangers (IDE)<sup>1</sup>, définis par au moins 10% du capital d'origine étrangère (figure 11). Les secteurs les plus attractifs sont la production de produits métalliques et de machines (33,2% des projets d'IDE approuvés en 2011), la production de matériel électrique et électronique (19,9%) et les services (18,4%).

Le principal investisseur en 2011, en nombre de projets comme en capital, est, depuis la fin des années 1980, le Japon, suivi des pays de l'ASEAN (Singapour en tête), de l'Union Européenne, de la Chine continentale puis des États-Unis (figure 11). À l'exception de la Chine, aucun des pays membres de la RGM n'a investi en Thaïlande en 2011. Les investissements yunnanais (publics et privés) sont par exemple de plus en plus présents dans les zones frontalières du Nord de la Thaïlande, et notamment dans la province de Chiang Rai. Parmi les projets les plus visibles figurent le marché *Chinese products Plaza* à Chiang Rai et le projet de zone économique de Chiang Khong, développés par le gouvernement provincial (à travers le *Kunming High and New Technology Industrial Development Zone*). Ce dernier exemple, dont la mise en œuvre a été retardée, sera détaillé dans la troisième partie.

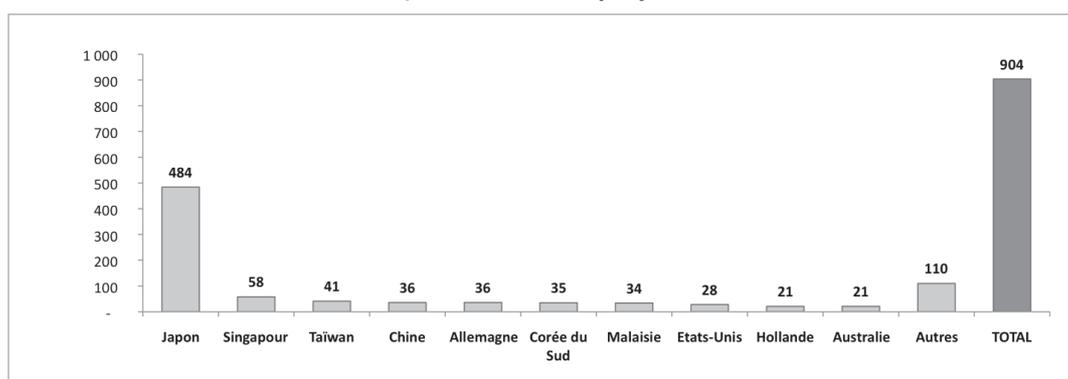
---

<sup>1</sup> Ces flux sont en hausse par rapport à 2009 (614 projets, 4,2 milliards de dollars), mais en baisse par rapport à 2007 (836 projets, 14,8 milliards). Par ailleurs, sur ces 904 projets approuvés en 2011, 496 concernent de nouveaux investissements, tandis que 408 sont des « investissements d'extension », destinés à accroître les capacités de production de l'entreprise.

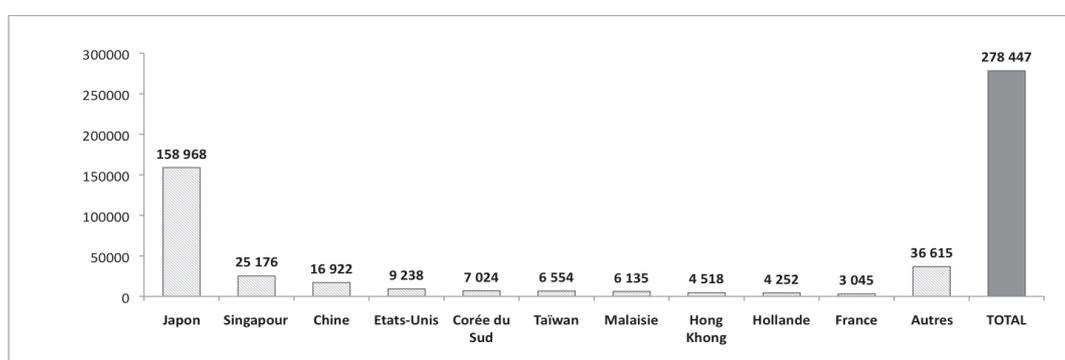
[http://www.boi.go.th/index.php?page=statistics\\_foreign\\_direct\\_investment](http://www.boi.go.th/index.php?page=statistics_foreign_direct_investment)).

**Figure 11 : Origine des IDE approuvés par le BOI en 2011**

**A) En nombre de projets :**



**B) En montant du capital investi (millions de baht) :**



Source : d'après les données du *Board of Investment*

Si le gouvernement thaïlandais a mis en place une politique de promotion des investissements dans les zones frontalières (chapitre 4), les IDE sont encore essentiellement dirigés vers la région métropolitaine de Bangkok et l'*Eastern Seaboard*, comme nous le verrons dans la seconde partie de ce chapitre. La dynamique de croissance se fait donc toujours par le centre et résulte moins du processus de l'intégration régionale que de l'ouverture à l'économie mondiale, Bangkok étant l'un des nœuds de la mondialisation en Asie du Sud-Est.

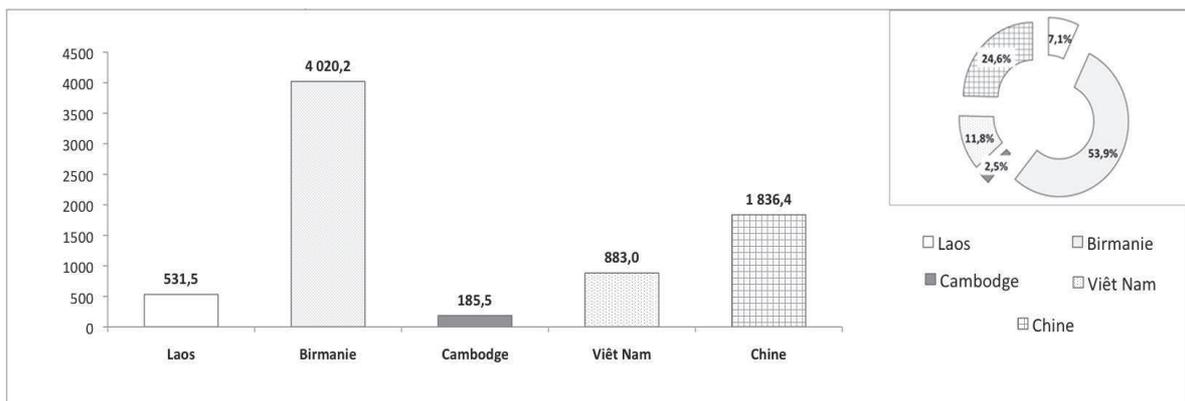
*Les investisseurs thaïlandais, acteurs économiques essentiels dans la Région du Grand Mékong*

La seconde échelle d'analyse des IDE est celle des investissements thaïlandais dans les pays limitrophes. La Thaïlande mène en effet une stratégie de *leadership* dans la sous-

région (chapitre 1) : les IDE thaïlandais dans les pays voisins permettent d'évaluer cette stratégie et de voir plus précisément dans quels espaces et dans quels secteurs s'exporte le capital thaïlandais. Le 11<sup>ème</sup> plan national encourage cette extraversion du capital en particulier dans les pays limitrophes : « *Support will be given to Thai entrepreneurs in undertaking investment abroad, especially in neighboring countries* » (NESDB, 2012 : xvi). Cette volonté n'est pas nouvelle : la *Export Import Bank of Thailand* (EXIM Bank), créée en 1993 sous la supervision du ministère des Finances, a pour mission de favoriser les exportations et les investissements à l'étranger en fournissant des soutiens financiers aux exportateurs et investisseurs nationaux (EXIM Bank, 2012 : 4).

Si l'extraversion du capital thaïlandais est ancienne, 2003 marque la reprise des IDE après la période de récession liée à la crise asiatique de 1997. Les investissements thaïlandais, qui représentent 12,3 milliards de dollars en 2011 (janvier-septembre), sont en hausse constante depuis 2006 et ont augmenté de 159,4% comparé à la même période en 2010 (EXIM Bank, 2012 : 40). Ces investissements sont dirigés à 33,6% vers les pays de l'ASEAN, et principalement vers les pays limitrophes, puis vers le Canada et Hong Kong, et visent essentiellement le secteur manufacturier. Au sein de la RGM, les investissements directs thaïlandais sont dirigés en majorité vers la Birmanie (4 milliards entre 2006 et 2011), puis, surtout en 2011, vers la Chine et le Viêt Nam (figure 12).

**Figure 12 : Flux nets d'IDE thaïlandais et répartition dans les pays de la RGM, 2006-2011**



Source : d'après les données de la *Bank of Thailand*, 2012

D'après les données de 2011, la Thaïlande est le 3<sup>ème</sup> investisseur au Laos (après le Viêt Nam et la Chine) et en Birmanie (après la Chine et Hong Kong) ; elle se place moins bien au Cambodge et au Viêt Nam (DG du Trésor, 2012). Le calcul des IDE en flux sur une période

plus longue ou en stock revaloriserait cependant la place de la Thaïlande, qui reste l'un des principaux investisseurs dans les pays limitrophes sur la dernière décennie. Par exemple, si la Thaïlande n'apparaît pas dans le classement des cinq premiers investisseurs au Cambodge pour l'année 2011, elle est 4<sup>ème</sup> si l'on considère les flux cumulés sur la période 1994-2011. De la même manière, si elle est le 3<sup>ème</sup> investisseur actuel au Laos en flux, elle apparaît en première position en prenant en compte les flux d'IDE entre 2001 et 2009, devant la Chine et le Viêt Nam (ministère du Plan et de l'investissement, 2012). Enfin, la Thaïlande est le 3<sup>ème</sup> investisseur actuel en Birmanie, mais se classait 1<sup>ère</sup> en 2009 (S. Manarungsan, 2010 : 219). Contrairement à cette prédominance dans les pays limitrophes, les IDE thaïlandais dans les provinces chinoises du Yunnan et du Guangxi sont relativement faibles, malgré le poids de grandes firmes thaïlandaises ; fin 2007, 140 projets thaïlandais étaient recensés au Yunnan, avec un investissement constaté de 77,4 millions de dollars<sup>1</sup>.

Jim Glassman a montré que les premiers investissements thaïlandais dans les pays voisins dans les années 1980 répondaient au besoin de ressources naturelles et concernaient aussi bien l'extraction de cuivre et de pierres précieuses (Cambodge, Laos et Birmanie), les nouvelles énergies (hydroélectricité au Laos et gaz en Birmanie) que les industries à fort besoin de main d'œuvre (délocalisation d'usine textile au Laos et au Cambodge, J. Glassman, 2010 : 38). Cette dynamique est encore d'actualité puisque les investissements thaïlandais dans les pays limitrophes s'orientent d'abord vers des projets relatifs aux ressources naturelles (hévée, hydroélectricité et bois au Laos, énergie en Birmanie), mais aussi vers le secteur du tourisme (Cambodge et Laos notamment). Enfin, en termes de localisation des investissements, Pitch Pongsawat souligne la particularité des investissements thaïlandais en Birmanie qui se faisaient au début des années 2000 davantage dans les zones frontalière et maritime birmanes, donc à proximité de la Thaïlande, que dans les régions centrales (P. Pongsawat, 2007 : 138).

Malgré un recul de leur part dans les IDE reçus par les pays limitrophes de la Région du Grand Mékong, les investisseurs thaïlandais restent donc présents, ce qui peut permettre de mettre en lumière la stratégie thaïlandaise de conserver son rôle de pôle économique à

---

<sup>1</sup> Ils ne représentent que 4,1% des IDE reçus par la province entre 1998 et 2005 (J. Glassman, 2010 : 52), tandis que Hong Kong en fournit 40,2% pour la même période. Les investissements thaïlandais au Yunnan ont démarré avec la présence du groupe thaïlandais d'*agro-business* CP Group (*Charoen Pokphand*), premier groupe thaïlandais à avoir investi en Chine au tournant des années 1980, et qui possède depuis le début des années 1990 quatre entreprises au Yunnan. En comparaison, en mars 2006, les stocks d'IDE thaïlandais en Chine étaient de 2,9 milliards de dollars, avec 3 713 projets (S. Manarungsan, 2010 : 205, 263). Signe de cette volonté d'encourager les investissements en Chine, le BOI a ouvert en 2003 un bureau à Shanghai.

l'échelle de la région et de se présenter auprès de ses partenaires économiques extra-régionaux comme la « porte d'entrée » pour investir dans la RGM. Si la Thaïlande est l'un des principaux investisseurs historiques dans les pays limitrophes, son rôle est cependant concurrencé depuis quelques années par la Chine et surtout par le Viêt Nam à l'échelle de la région, ce qui est comparable à la dynamique commerciale<sup>1</sup>. En effet, depuis la fin de la guerre froide, on assiste à un retour de la présence économique chinoise dans la région, qu'elle considère comme sa sphère traditionnelle d'influence (G. Evans, C. Hutton, Kuah Khun Eng (éd.), 2000), s'appuyant notamment sur les réseaux de sa diaspora. Le gouvernement chinois renforce donc les interactions avec ses voisins d'Asie du Sud-Est continentale, sous la forme de liens commerciaux, d'encouragement des investissements privés et d'aide au développement. Danielle Tan montre par exemple, en changeant d'échelle, que l'influence des investisseurs chinois est de plus en plus importante, au détriment des investisseurs thaïlandais, dans les provinces du Nord Laos, proches du Yunnan et sur la branche laotienne du corridor Nord-Sud de la RGM : 96, 87 et 76% des IDE reçus respectivement dans les provinces de Luang Namtha (entre 1993 et 2008), Oudomxay (1992-2009) et Bokeo (1995-2010) sont ainsi d'origine chinoise (D. Tan, 2012 : 71). Bien que ces investissements soient relativement faibles en valeur (155,8 millions de dollars pour les trois provinces et l'ensemble de la période), ils participent d'une reconfiguration locale de l'économie.

*Le financement de projets de développement dans les pays limitrophes : une manifestation de la stratégie du contrôle régional de la Thaïlande*

La stratégie du contrôle de l'intégration régionale par la Thaïlande se manifeste également par les projets d'aide au développement. Si la Thaïlande est depuis 2006 bailleur de fonds à travers la TICA (*Thailand International Development Cooperation Agency*) afin de

---

<sup>1</sup> Les informations sur les flux d'investissements vietnamiens à l'étranger sont parcellaires et peu précises. D'après les données de l'*US Department of State*, le Viêt Nam a investi 10,8 milliards de dollars entre 2007 et 2011, notamment dans le secteur stratégique de l'énergie. Le Laos est le premier pays bénéficiaire sur la période à hauteur de 3,4 milliards en raison de l'investissement dans les barrages hydro-électriques, suivi par le Cambodge (2,1 milliards) et le Venezuela (1,8 milliard). Les flux vers le Laos seraient donc plus importants que ceux fournis par la Thaïlande sur la même période (figure 12).

<http://www.state.gov/e/eb/rls/othr/ics/2012/191263.htm>

promouvoir la coopération Sud-Sud<sup>1</sup>, une agence publique spécialisée dans le financement de projets dans les pays limitrophes (NEDA, *Neighbouring Countries Economic Development Cooperation Agency*) a été mise en place, par un décret royal de mai 2005<sup>2</sup>, sous la supervision du ministère des Finances.

Sa mission est de fournir et gérer l'aide au développement de la Thaïlande (financière, sous forme de prêts, et technique, sous forme de dons) pour les pays limitrophes ; il s'agit d'une aide se faisant dans le cadre bilatéral mais aussi multilatéral (à travers les programmes de coopération régionale de la RGM, de l'ACMECS et de la BIMSTEC, chapitre 1). Une des particularités de la politique thaïlandaise d'aide au développement, confirmant la volonté de contrôle de l'intégration régionale et de soutien de ses entreprises, réside dans la mise en place d'une aide liée (contrairement aux principes du Comité d'aide au développement de l'OCDE), dans la mesure où, dans le cas de construction d'infrastructures, au moins 50% des fournitures doivent être thaïlandaises afin de favoriser le secteur privé national. Dans le cas de l'assistance technique, les consultants embauchés doivent être également thaïlandais (entretien NEDA, août 2010).

Entre 2005 et 2010, la NEDA a financé 12 projets à hauteur de 252,2 millions de dollars, soit une moyenne annuelle de 50,4 millions<sup>3</sup>, ce qui représente 1,7% de l'aide totale apportée dans le cadre du programme de la RGM entre 1992 et 2012 (chapitre 1). Du point de vue sectoriel, il n'y a pas de projets spécifiquement urbains : la priorité est donnée aux infrastructures de transport, conformément à la stratégie mise en place à travers la RGM, notamment celles reliant le Laos à la Thaïlande. En effet, le Laos est le pays qui bénéficie le plus du financement de la NEDA, que ce soit en volume de prêts ou

---

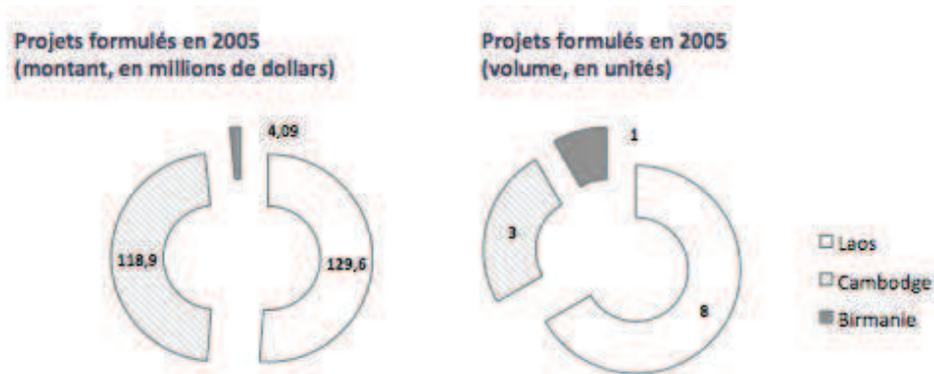
<sup>1</sup> La TICA a été créée en 2004 mais la Thaïlande apparaît comme bailleur depuis 2006. En effet, depuis cette date, les flux d'aide apportés sont supérieurs à ceux reçus : ainsi, en 2010, 70 856 dollars ont été dirigés vers la Thaïlande, contre 9,6 millions fournis par le pays (statistiques de l'aide des pays non-membres du CAD de l'OCDE, <http://www.oecd.org/dac/aidstatistics>). Les flux de l'aide thaïlandaise sont essentiellement bilatéraux ; si 376 millions de dollars ont été décaissés entre 2006 et 2010 (soit une moyenne annuelle de 75,2 millions sur la période), 2008 correspond à l'année où l'aide a été la plus forte (174,9 millions) et est largement en baisse depuis (40,6 millions en 2009 et seulement 9,6 en 2010). Les projets sont localisés dans les pays limitrophes, en Asie du Sud, au Moyen Orient, en Afrique, en Asie Centrale et en Amérique Latine ([www.tica.thaigov.net](http://www.tica.thaigov.net)).

<sup>2</sup> Dès 1996 un fonds spécial (*Neighboring Countries Economic Development Fund*, NEDF) a été créé sous le commandement du Bureau de la politique fiscale du ministère des Finances. Sa principale fonction était de fournir un soutien financier afin de renforcer les économies des pays limitrophes. La NEDA est une modernisation de cette première initiative et bénéficie d'une autonomie et d'un budget renforcés ([www.neda.or.th](http://www.neda.or.th)).

<sup>3</sup> Pour un montant total de 7 566,7 millions de baht, soit 252,2 millions de dollars, avec un taux de conversion pour la période de 1\$ = 30 baht (entretien avec l'un des chargés de projets, NEDA, août 2010). Ces chiffres sont supérieurs à ceux donnés sur le site de la NEDA, avec un budget annoncé de 4 236,3 millions de baht (141,2 millions de dollars) entre 2005 et 2009.

en nombre de projets (figure 13). Le plus gros projet en termes de budget, environ 41 millions de dollar, est l'amélioration de la route 3 au Laos qui s'intègre dans le développement du corridor Nord-Sud de la RGM (chapitre 1). Mis à part Vientiane, à travers l'amélioration de l'aéroport et liaison ferroviaire entre Nong Khai et Thanaleng au Laos, une autre ville frontalière laotienne est incluse dans les projets de la NEDA : Pakse. Le projet de la NEDA dans cette ville a pour objectif l'amélioration de l'aéroport international (extension de la piste et des pistes de roulement et rénovation de la tour de contrôle) et a été achevé en 2010. Le prêt de la NEDA s'élève à 9,4 millions de dollars, l'assistance technique a été fournie par le département thaïlandais de l'Aviation et le sous-traitant est l'une des plus grandes entreprises de construction thaïlandaise (*Italian-Thai Development Plc.*<sup>1</sup>)

**Figure 13 : Localisation des projets de développement formulés par la NEDA en 2005 pour la période 2005-2010**



Source : entretien avec l'un des chargés de projets, NEDA Bangkok, août 2010 (taux de conversion utilisé : 1 \$ = 30 baht)

L'aide au développement de la Thaïlande dans les pays limitrophes concerne donc essentiellement le secteur des infrastructures<sup>2</sup> et, du point de vue des bénéficiaires, le Laos et le Cambodge (figure 13). On constate ainsi une convergence de la stratégie

<sup>1</sup> Si l'entreprise a été créée en 1958 par deux entrepreneurs, l'un thaïlandais et l'autre italien (Chaijudh Karnasuta et Giorgio Berlingieri), elle est entièrement dirigée par des Thaïlandais depuis 1981. Parmi ses réalisations en Thaïlande, on peut citer le métro aérien, le réseau souterrain (en collaboration avec deux entreprises japonaises) et le nouvel aéroport de Bangkok. *Italian-Thai Development Plc.* est également présente à l'international : Taiwan, Inde, Bangladesh, Cambodge et Laos notamment (<http://www.itd.co.th>).

<sup>2</sup> Par ailleurs, des bourses ont été offertes à des étudiants et officiels des pays voisins pour venir étudier en Thaïlande ; le montant de cette forme de coopération est cependant marginal en comparaison.

nationale de la NEDA et de celle menée dans le cadre de la Région du Grand Mékong, l'aide au développement représentant un outil supplémentaire de la Thaïlande pour revendiquer un rôle régional et faire concurrence à la Chine, bailleur de fonds dans la RGM. Le Viêt Nam continue à être un bénéficiaire de l'aide internationale et n'apparaît pas encore comme un bailleur émergent<sup>1</sup>. Ainsi, sur la période 2005-2010, l'aide thaïlandaise représente 12,3% du total des flux d'aide bilatérale reçue par le Laos, contre 6,7% pour la Chine (S. Oraboune, 2009 : 23, 26) ; pour l'année 2009-2010, les principaux bailleurs bilatéraux au Laos en termes de volume de l'aide sont le Japon, l'Australie, la Corée du Sud, l'Allemagne et en cinquième la Thaïlande, qui est donc le second bailleur asiatique (statistiques du CAD de l'OCDE).

### 1.3 Flux de personnes : migrations internationales et tourisme régional

Le discours de la BAD dans le cadre de la Région du Grand Mékong présenté au chapitre 3 met en avant la facilitation de la mobilité, y compris de personnes, à l'échelle de la région. Les migrations en Asie du Sud-Est ne sont pas un phénomène nouveau ; en attestent par exemple les déplacements de populations dans les zones frontalières des États *mandala* (chapitre 3), l'arrivée de ressortissants chinois et indiens dans la péninsule sud-est asiatique ou encore les mouvements de populations venues chercher refuge dans un contexte national de guerre civile et de conflits politiques<sup>2</sup>. Cependant, l'intégration régionale en cours, reposant sur l'idée de frontières ouvertes, a changé à la fois les modes opératoires des migrants, le volume des flux mais aussi les motivations à la migration :

*« the emerging political, economic and demographic contexts are changing intraregional migration systems, fostering a sharp increase in population mobility and a shift in migration flows from politically to economically motivated »*<sup>3</sup> (T. Caouette, R. Sciortino, P. Guest, A. Feinstein, 2006 : 9).

---

<sup>1</sup> En 2010, le Viêt Nam a reçu 2,9 milliards de dollars d'aide, les principaux bailleurs étant le Japon, la Banque mondiale et la Banque asiatique de Développement (statistiques de l'OCDE, <http://www.oecd.org/dac/aidstatistics>)

<sup>2</sup> Par exemple, pour la Thaïlande, les populations originaires de Chine soutenant le *Kuomintang* en 1949, les réfugiés vietnamiens, cambodgiens et laotiens en 1975, et les réfugiés birmans depuis 1976.

<sup>3</sup> Traduction proposée : « Les nouveaux contextes politique, économique et démographique modifient les systèmes migratoires intra régionaux, favorisant une augmentation forte des mobilités et un changement des migrations à motif politique aux migrations économiques ».

Par ailleurs, l'augmentation du niveau de vie et l'ouverture des frontières sont également des facteurs favorisant le développement d'un tourisme régional, constituant l'un des secteurs prioritaires de la BAD (chapitre 1) ; ce type de flux, participant pleinement au processus de régionalisation de la mondialisation et aux recompositions territoriales qui lui sont liées, offre la possibilité de renforcer l'intégration des territoires.

### *Les flux migratoires des autres pays de la RGM vers la Thaïlande*

La spécificité de la Thaïlande parmi les pays de l'ASEAN est d'être à la fois pays d'émigration et d'immigration (M. Bruneau, D. Kermel-Torrès, 2002 : 222) - même si les flux d'émigration sont bien plus faibles que les flux d'immigration -, quand les autres sont soit pays d'émigration (Indonésie, Philippines, Birmanie), soit d'immigration (Malaisie, Singapour, Brunei). Les différentiels de salaires expliquent principalement l'émigration de travailleurs thaïlandais peu qualifiés vers les pays les plus riches de l'ASEAN, l'Asie Orientale ou encore le Moyen-Orient. Le nombre de personnes partant chaque année, 63 000 en 1992, a augmenté pour atteindre un pic à 202 000 départs en 1995 ; en 2010, ce chiffre est estimé à un peu plus de 140 000 personnes, comprenant uniquement les migrants déclarés<sup>1</sup>. Parmi eux, 66% émigrent vers les autres pays asiatiques et seulement 16% sont des femmes (J. Huguet, A. Chamrathirong, 2011 : 3). Les flux d'immigration vers la Thaïlande, qui procèdent principalement de la même logique économique, vont nous intéresser davantage dans la mesure où ils s'inscrivent à l'échelle de la Région du Grand Mékong ; les principales origines des migrants en Thaïlande sont en effet représentées par les pays voisins, en l'occurrence, par ordre d'importance, la Birmanie, le Laos et le Cambodge<sup>2</sup>. Michel Bruneau parle ainsi d'un « système migratoire péninsulaire centré sur la Thaïlande » (M. Bruneau, 2010 : 131).

---

<sup>1</sup> Ces flux de migrations économiques ne rendent pas compte des citoyens thaïlandais résidants à l'étranger : d'après les données des ambassades thaïlandaises, ils seraient environ 1 million. Les États-Unis sont le premier pays de résidence, suivi de l'Allemagne puis de Taïwan (J. Huguet, A. Chamrathirong, 2011 : 14). Par ailleurs, l'enjeu de l'émigration en Thaïlande n'est pas aussi crucial que dans d'autres pays de la région où les envois de fonds des migrants sont une source de revenus importante. Ainsi, les envois des migrants représentent aux Philippines 10,7% du PIB, 7,5% au Viêt Nam, 3,4% au Cambodge et seulement 0,6% en Thaïlande (BAD, 2011 : 218).

<sup>2</sup> Plusieurs facteurs peuvent expliquer ces migrations : seuls les travailleurs de ces trois pays sont légalement autorisés à venir en Thaïlande ; les besoins en main d'œuvre de la Thaïlande et les salaires plus élevés ; la pression démographique et politique dans les pays voisins plus pauvres et enfin les connections familiales, culturelles et historiques entre ces pays et la Thaïlande.

Le rapport sur les migrations en Thaïlande propose une typologie des migrants internationaux présents sur le territoire, et distingue ainsi six catégories : la main d'œuvre qualifiée ; la main d'œuvre peu qualifiée ; les migrants communautaires ; les réfugiés et demandeurs d'asile ; les étudiants ; les conjoints d'un ressortissant thaïlandais et les retraités (J. Huguet, A. Chamrathirong, 2011 : 7). Ces différentes catégories comportent à la fois des personnes enregistrées auprès du gouvernement thaïlandais et des personnes en situation irrégulière. D'après ce rapport, qui reprend les chiffres du ministère du Travail, 3,5 millions de migrants internationaux sont présents en Thaïlande fin 2009 ; la catégorie la plus importante quantitativement est celle des migrants originaires des pays limitrophes (Birmanie, Cambodge et Laos<sup>1</sup>) qui compte environ 2,5 millions de personnes, dont 1,5 ne seraient pas déclarées. Ces chiffres, proposés par le ministère du Travail thaïlandais, paraissent sous-évalués par les auteurs de ce rapport, mais aussi selon d'autres sources. Maxime Boutry et Jacques Ivanoff avancent par exemple le chiffre de 4 millions d'immigrés birmans, officiellement inscrits ou sans permis de travail (M. Boutry, J. Ivanoff, 2009 : 10). Il s'agit essentiellement de migrations économiques peu qualifiées, puisque les réfugiés et demandeurs d'asile représentent 141 000 personnes, dont 95 330 dans les camps officiels (J. Huguet, A. Chamrathirong, 2011 : 9), et les migrants hautement qualifiés 100 000 personnes environ. Parmi le million de migrants économiques en possession d'un permis de travail, 82% sont originaires de Birmanie, les plus nombreux sont employés dans les secteurs de l'agriculture et de la construction et 45% sont des femmes.

Différents enjeux liés à ces mobilités sont identifiés et défendus par les divers acteurs en jeu. De nombreux travaux ont été réalisés sur ces questions qui ne touchent que de manière périphérique notre sujet de recherche. De manière très schématique, les travaux consultés montrent que trois échelles de politiques et de discours émergent : l'échelle régionale de la BAD, celle nationale des gouvernements et celle des migrants, notamment représentés par les associations. Si la Banque asiatique de Développement encourage le tourisme dans le cadre de la RGM<sup>2</sup>, elle cherche également à limiter les effets négatifs

---

<sup>1</sup> La Thaïlande a signé des accords bilatéraux portants sur la coopération dans le secteur de l'emploi des travailleurs migrants (MoU) en octobre 2002 avec le Laos, en mai 2003 avec le Cambodge et en juin 2003 avec la Birmanie. Ces accords, qui prévoient la déclaration des migrants auprès du gouvernement thaïlandais par les pays d'origine, ne sont pas réellement appliqués.

<sup>2</sup> Le tourisme fait partie des onze secteurs prioritaires définis par la BAD dans le cadre de la Région du Grand Mékong. Pour faire face à la hausse des flux touristiques régionaux, une stratégie sectorielle a ainsi été élaborée en 2004 (*GMS Tourism Sector Strategy, 2005-2015*) afin de promouvoir la région comme une destination touristique unique, de distribuer les richesses liées au tourisme et de limiter les effets négatifs,

induits par les mobilités, dont la progression des épidémies y compris le VIH/Sida et le trafic de personnes. Ces thèmes apparaissent ainsi dans sa stratégie régionale (*Regional Cooperation and Integration Strategy*) et la Banque encourage, notamment par des financements, les initiatives nationales et privées visant à quantifier, prévenir et attirer l'attention sur ces problèmes. Du point de vue des États, et en particulier de la Thaïlande, la question qui paraît la plus récurrente est celle de la régulation de l'immigration<sup>1</sup>. Les conditions d'entrée des travailleurs migrants et l'encouragement au retour sont par exemple stipulés dans les accords bilatéraux signés avec les pays limitrophes. Les organisations non-gouvernementales (ONG) présentes dans la région insistent quant à elles particulièrement sur les facteurs de vulnérabilité des migrants. Au-delà de la question du trafic de personnes qui est largement étudiée et traitée, se pose aussi la question des conditions de vie des migrants en Thaïlande, en particulier de ceux en situation irrégulière. Nombre de chercheurs et d'ONG soulignent par exemple que ces derniers peuvent être en charge des travaux les plus dangereux et que leurs salaires sont bien souvent inférieurs à ceux des Thaïlandais<sup>2</sup>.

#### *Direction des flux migratoires à l'échelle de la Thaïlande : région métropolitaine de Bangkok et provinces frontalières*

Les flux de migrations infra RGM sont donc essentiellement dirigés vers la Thaïlande, au niveau de développement supérieur et présentant un profil démographique différencié avec moins de jeunes. Ils sont principalement formés par des migrants peu qualifiés et souvent en situation irrégulière originaires des pays limitrophes :

---

notamment écologiques, possibles. Le développement du tourisme pourrait permettre, selon la BAD, de créer des emplois (notamment pour les femmes) et de faire reculer la pauvreté.

<sup>1</sup> Ce qui fait d'ailleurs dire à certains auteurs (J. Huguét, 2007, H. High, 2008) que l'ouverture des frontières peut entraîner un renforcement du rôle de l'État, en particulier sur la question du contrôle et de la régulation des migrations. Sur les politiques migratoires mises en place par la Thaïlande, voir par exemple J. Huguét, 2007 ; J. Huguét, A. Chamrathirong (éd.), 2011 ou le centre sur les migrations de l'Université de Mahidol ([http://www.migrationcenter.mahidol.ac.th/policy\\_briefings/policy\\_briefings\\_Thai%20State%20Policy.html](http://www.migrationcenter.mahidol.ac.th/policy_briefings/policy_briefings_Thai%20State%20Policy.html))

<sup>2</sup> Voir par exemple M. Kaosa-ard, J. Dore (éd.), 2003. De nombreuses associations (internationales et thaïlandaises) interviennent pour le respect des droits des migrants, dont, entre autres, Action Network for Migrants (ANM) ou Terre des Hommes France.

*« The emerging transnational trend for the sub-region is intra-regional cross-border migration, most of it involving undocumented and low-skilled migrants and managed through an informal network of family, friends and brokers »<sup>1</sup> (T. Caouette, R. Sciortino, P. Guest, A. Feinstein, 2006 : 18).*

Le nombre de migrants enregistrés, s'il a largement augmenté au cours des années 2000, est depuis 2004 en diminution (figure 14) ; cela ne rend cependant pas compte des flux qui ne sont pas enregistrés.

**Figure 14 : Évolution du nombre de migrants enregistrés en Thaïlande par nationalité, 1997-2007**



Source : d'après R. Sciortino, S. Punpuing, 2009 : 58

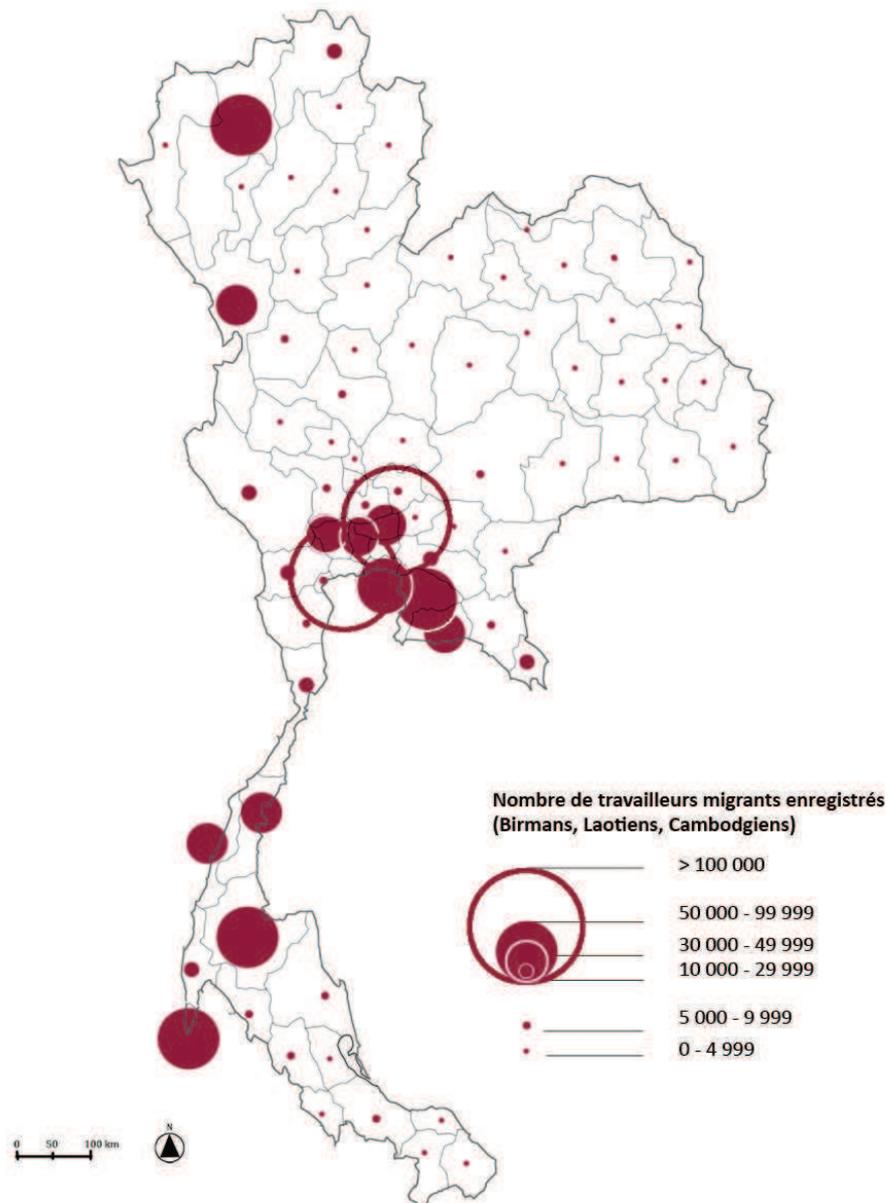
Si une partie des flux se dirige vers Bangkok et sa région métropolitaine, nombre de migrations s'inscrivent dans une échelle transfrontalière. La figure 15 montre ainsi que les provinces qui reçoivent le plus grand nombre de migrants enregistrés sont, en dehors de celles de la région métropolitaine de Bangkok, les provinces frontalières, en particulier celles avec la Birmanie. Les Laotiens se dirigent essentiellement vers Bangkok et vers les provinces du Nord-Est (Ubon Ratchathani, Khon Kaen notamment), tandis que les Cambodgiens sont nombreux dans les provinces de l'Est et les Birmans dans les provinces frontalières du Sud et de la région Nord. En 2004, 99,9% et 99,8% des migrants enregistrés dans les provinces de Tak et de Chiang Mai étaient d'origine birmane (Banque mondiale, 2006 : 37).

---

<sup>1</sup> Traduction proposée : « La tendance émergente dans la sous-région est celle des migrations transfrontalières intra régionales, concernant en majorité des migrants peu qualifiés et non enregistrés, et gérées par un réseau informel familial, d'amis et de courtiers ».

Cette distribution des migrations dans les provinces frontalières permet d'émettre l'hypothèse d'une part importante de migrants originaires du pays voisin dans les villes frontalières, en particulier celles limitrophes de la Birmanie.

**Figure 15 : Distribution géographique des travailleurs migrants enregistrés en Thaïlande par province, 2009**



Source : Carte réalisée par l'auteur à partir des données du *Mahidol Migration Center* mises à jour en novembre 2009

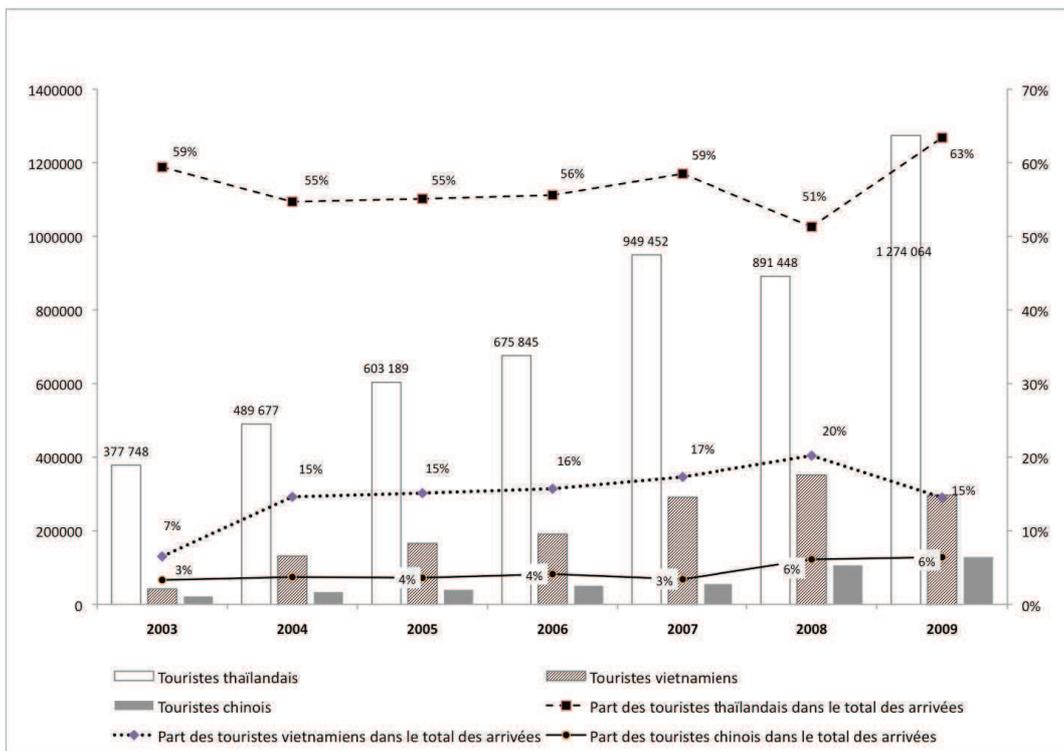
[http://www.migrationcenter.mahidol.ac.th/policy\\_briefings/policy\\_briefings\\_Thai%20State%20Policy.html](http://www.migrationcenter.mahidol.ac.th/policy_briefings/policy_briefings_Thai%20State%20Policy.html)

## Les flux de tourisme intra régionaux

Si les pays de la Région du Grand Mékong, et particulièrement la Thaïlande, attirent les touristes internationaux<sup>1</sup>, les types de déplacements qui vont nous intéresser ici sont ceux du tourisme à l'échelle de la Région du Grand Mékong, qui sont surtout le fait des Thaïlandais, des Vietnamiens et des Chinois (M. Than, 2006 : 163).

Le Laos offre un exemple pour appréhender ces flux touristiques. Les touristes originaires de la Région du Grand Mékong sont largement dominants dans les flux entrants au Laos, puisqu'ils s'élèvent en 2009 à 85,1% des flux totaux.

**Figure 16 : Comparaison de l'évolution du nombre de touristes thaïlandais, vietnamiens et chinois au Laos, 2003-2009**



Source : d'après les données de la LNTA, 2010 : 9

Note : le graphique représente la part des touristes thaïlandais, vietnamiens et chinois dans le total des arrivées, toutes nationalités confondues. Si l'on considère uniquement les touristes originaires des pays de la RGM et selon la même source, les Thaïlandais représentent 74,6%.

<sup>1</sup> En 2010, le nombre de touristes internationaux s'élève à 15,8 millions en Thaïlande, 5,1 au Viêt Nam, 2,4 au Cambodge, 2 au Laos (2009) et 243 000 en Birmanie. La Chine a attiré la même année 55,7 millions de touristes sur l'ensemble de son territoire (BAD, 2011 : 238, LNTA, 2010 : 9)

Les flux de touristes thaïlandais, en augmentation depuis 2003, représentent la même année 63,4% du total des arrivées et 74,6% du tourisme de la RGM au Laos, loin devant le Viêt Nam, qui arrive en seconde position, et la Chine (figure 16). Ces touristes thaïlandais peuvent entrer au Laos soit avec le *border pass*, qui leur permet de rester une seule journée, soit avec leur passeport pour un séjour plus long. Il s'agit essentiellement de séjours courts, puisque 57,2% des touristes thaïlandais utilisent leur *border pass* en 2009 ; pour les autres, leur durée de séjour est de trois jours (*Lao National Tourism Administration, 2010 : 7*).

La part importante des touristes thaïlandais au Laos, mais aussi dans les provinces frontalières au Cambodge ou en Birmanie, s'explique également par l'essor d'une forme de tourisme récréatif de courte durée particulière : le tourisme du jeu. En effet, l'interdiction des jeux d'argent en Thaïlande a favorisé l'apparition de casinos destinés à la clientèle thaïlandaise (et chinoise) dans les pays limitrophes, et plus particulièrement dans les provinces frontalières à la Thaïlande : c'est ce que Thein Swe et Paul Chambers appellent « *the Casinofication of the Frontier* » (T. Swe, P. Chambers, 2011 : 39). En 2012, on compte au Laos trois casinos<sup>1</sup>, dont deux ouverts en 2009, localisés dans les provinces frontalières de Bokeo, Savannakhet et Vientiane (site de Dansavanh, en bordure du lac de la Nam Ngum), ainsi que plusieurs sites de machines à sous. La répartition des casinos au Cambodge et en Birmanie suit la même logique, puisqu'ils sont essentiellement concentrés dans les provinces frontalières avec la Thaïlande (provinces cambodgiennes de Koh Kong, Pursat, Battambang, Pailin, Banteay Meanchey et Oddar Meanchey ; État shan dont le *township* de Tachilek pour la Birmanie) et avec le Viêt Nam pour le Cambodge et avec la Chine pour la Birmanie (État shan et État kachin).

L'étude des flux touristiques dans les villes frontalières au chapitre 6 permettra d'analyser plus en détail les recompositions spatiales générées par ces formes de déplacements.

---

<sup>1</sup> Les casinos au Laos sont des entreprises mixtes entre le gouvernement laotien et les acteurs privés étrangers (sauf le casino de Dansavanh, le plus ancien, qui est composé à 100% de capitaux malais) et sont interdits aux ressortissants nationaux. Les licences sont délivrées par le ministère de l'Information et de la culture (APG, 2011 : 15, 29). Le gouvernement laotien semble avoir changé sa politique sur les casinos : autrefois accueillant, plusieurs éléments montrent un revirement. Un quatrième casino, situé dans la ville de Boten, frontalière avec la Chine, et qui était un investissement chinois, a été fermé par le gouvernement en mars 2012 pour raisons de sécurité. Par ailleurs, depuis début 2012, un contentieux juridique oppose l'entreprise chinoise Sanum (investisseur dans le casino de Savannakhet) au gouvernement laotien.

(<http://asie-info.fr/2012/09/19/laos-un-promoteur-immobilier-lese-contre-attaque-sur-le-web-510181.html>).

## 2. LA RECONFIGURATION SPATIALE DES PROVINCES FRONTALIÈRES PAR LES FLUX

Cette partie se propose de changer d'échelle, en considérant non plus les entités nationales formant la Région du Grand Mékong mais les espaces construits par la régionalisation au sein de celle-ci. En d'autres termes, l'objet n'est plus d'analyser les volumes globaux des flux, mais d'étudier leurs trajectoires aux échelles régionale (infranationale) et locale. De quelle manière les flux transfrontaliers modifient-ils l'organisation du territoire en Thaïlande ? Y a-t-il émergence de pôles, de réseaux, d'itinéraires ou au contraire marginalisation d'espaces ? Les flux entraînent-ils une nouvelle lecture des espaces frontaliers et des frontières ? Il ne s'agit pas ici de mesurer l'intégration des marchés ni d'identifier les espaces d'échanges d'après les flux enregistrés à petite échelle, mais plutôt de voir quels peuvent être les effets spatiaux de l'intégration *de facto* sur les espaces locaux, en l'occurrence frontaliers. Plusieurs critères peuvent être utilisés dans cette perspective : les itinéraires empruntés, le volume et enfin la nature des flux. Cette partie s'intéresse à la comparaison entre les corridors promus par la Banque asiatique de Développement et les itinéraires empruntés par les flux ; cette vaste question, qui supposerait des données locales précises afin d'établir des comparaisons à l'échelle de la sous-région et allant au-delà du travail de cette recherche, ne sera abordée ici que de manière périphérique à partir d'exemples qui permettront d'apporter des éléments contextuels pour l'étude des villes frontalières. Les données à cette échelle étant parcellaires (notamment les flux de personnes), cette partie vise davantage à identifier les dynamiques à l'œuvre et les principales problématiques qu'à présenter de manière exhaustive les différents types de flux par postes-frontières ; l'interface entre la Thaïlande et le Laos sera de nouveau privilégiée.

### 2.1 Corridors de la Région du Grand Mékong et routes alternatives

L'intégration régionale soutenue par la Banque asiatique de Développement promeut le désenclavement physique et le recul de la pauvreté pour les régions traversées par les corridors. Il convient d'identifier, à partir des flux commerciaux, les tronçons ou éléments des corridors en Thaïlande et au Laos qui bénéficieraient le plus de l'intégration *de facto*. L'origine et la destination des flux commerciaux créent-ils de nouvelles « routes » ? Y a-t-il

concurrence d'itinéraires, entre ceux promus par la BAD et les autres, ou même au sein de ceux de la BAD ? À l'échelle régionale, le gouvernement thaïlandais voit dans la coopération un moyen de favoriser les flux commerciaux avec les deux puissances émergentes de la sous-région, la Chine et le Viêt Nam ; les flux bilatéraux avec chacun de ces pays sont ainsi en augmentation depuis la mise en place du programme de la Région du Grand Mékong (1.1). Deux exemples sur les corridors reliant ces pays ont été choisis pour apporter un éclairage sur cette question : les trois routes du corridor Nord-Sud (NSEC) et le corridor Est-Ouest (EWEK)<sup>1</sup>.

### *Concurrence ou complémentarité des routes promues ? L'exemple du corridor Nord-Sud*

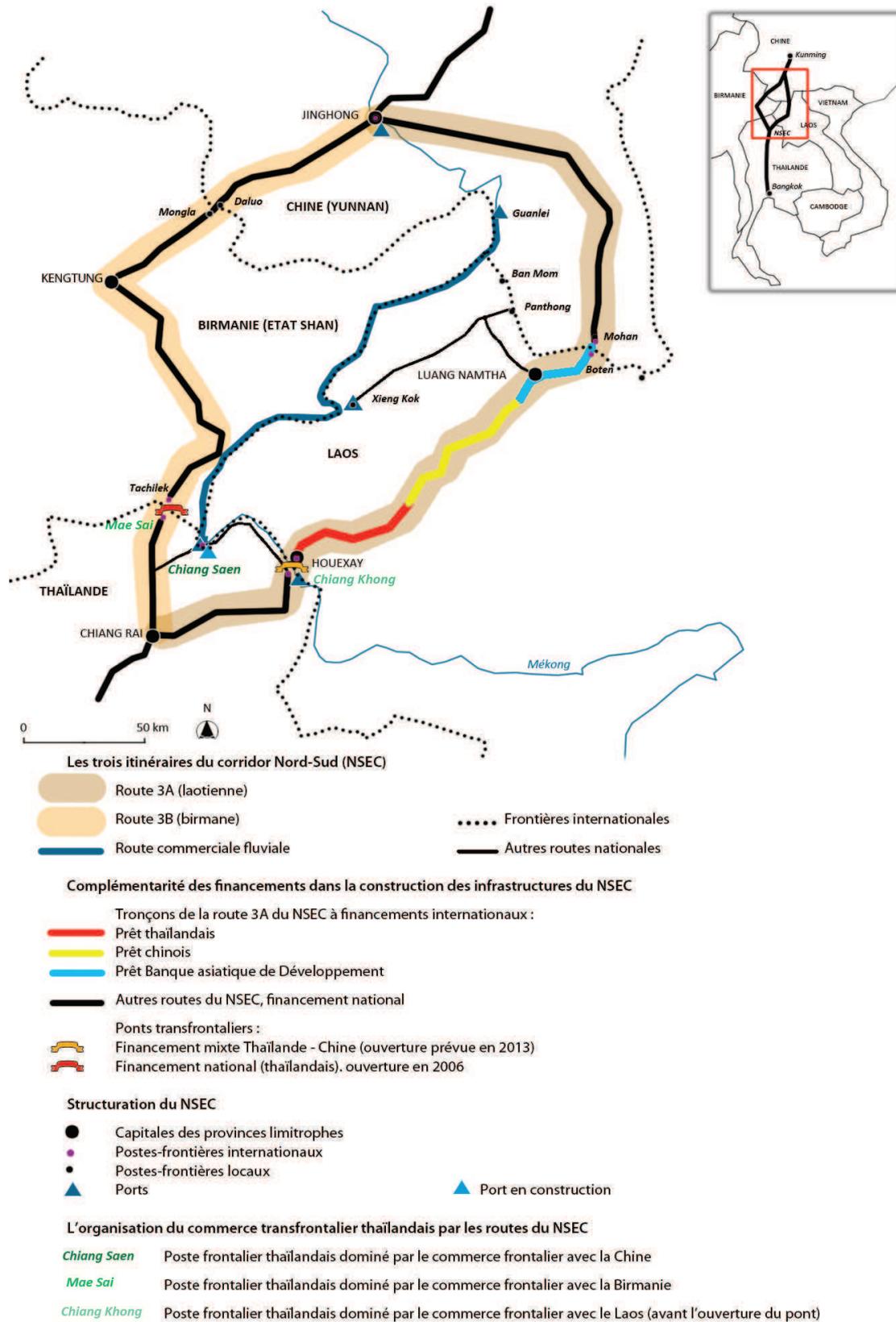
Le corridor Nord-Sud (NSEC) offre un premier exemple pour mettre en lien les corridors de la RGM et les itinéraires empruntés par les flux. L'échelle d'analyse sera celle du Quadrilatère de développement (*Economic Quadrangle*) ; si cet espace, aux frontières de la Chine, de la Birmanie, du Laos et de la Thaïlande, ne renvoie plus à une échelle de coopération spécifique, il concentre une partie des projets de la RGM et permet de comparer les trois routes promues dans le cadre du NSEC.

Deux voies possibles, reprenant d'ailleurs le tracé des anciennes routes caravanières, ont été envisagées par la BAD pour mettre en relation la Thaïlande et la Chine, et plus particulièrement Chiang Rai et Jinghong, par voie terrestre : la branche laotienne (route 3A, faisant également partie du programme d'interconnexion des réseaux électriques) et la branche birmane (route 3B), traversant l'État shan en Birmanie. Le Mékong représente le troisième itinéraire des flux (figure 17).

---

<sup>1</sup> Des exemples de routes alternatives au Cambodge, au Viêt Nam (région de Hô Chi Minh et de Hanoi) et en Birmanie sont étudiés dans l'ouvrage de M. Ishida (éd.), 2011.

Figure 17 : Les trois routes du NSEC, un fonctionnement en complémentarité



Sources : carte réalisée par l'auteur d'après D. Tan, 2012 : 63, T. Tsuneishi, 2009 et des données collectées lors des terrains.

Note : la route commerciale fluviale représentée ici relie les ports de Guanlei à Chiang Saen et est le principal itinéraire du commerce Chine-Thaïlande, du moins en attendant l'ouverture du pont à Chiang Khong. La route fluviale touristique relie Jinghong à Luang Prabang au Laos, en passant par Chiang Khong et Houay Xay.

La branche birmane est la plus courte<sup>1</sup> et a bénéficié à ce titre des premiers projets de financements : la Thaïlande a proposé en 1994 de financer à hauteur de 300 millions de baht le tronçon Kentung-Chiang Rai *via* Mae Sai. Cette initiative, qui supposait la prise en charge des travaux par une entreprise nationale, a été annulée en 1998, la Birmanie voulant employer un maître d'œuvre local (T. Tsuneishi, 2009 : 29). Le gouvernement birman a donc finalement pris en charge les travaux, achevés en 2004.

En raison de l'insécurité aux frontières birmanes qui conduit chroniquement à la fermeture des postes-frontières (avec la Thaïlande et la Chine), le tronçon laotien a été simultanément développé. Les 228 kilomètres de route reliant Houay Xay à Boten ont fait l'objet d'un financement tripartite (figure 17), avec un prêt de la Thaïlande de 28,5 millions de dollars (85 kilomètres)<sup>2</sup>, de la Chine de 30 millions de dollars (69 kilomètres) et de la BAD de 30 millions (74 kilomètres). Le projet, initié à la fin des années 1990, a été reporté<sup>3</sup> pour finalement faire l'objet d'un accord en 2002 ; les travaux ont commencé en 2004 pour finir en 2008. Lorsque ce corridor a été inauguré le 31 mars 2008 lors du 3<sup>ème</sup> sommet de la RGM à Vientiane, seul le pont entre Chiang Khong et Houay Xay n'avait pas encore été construit<sup>4</sup>. Ces deux itinéraires soulignent l'importance du rôle des gouvernements nationaux thaïlandais et chinois dans la réalisation du NSEC (S. Masviriyakul, 2004).

---

<sup>1</sup> Si l'on considère le trajet total entre Chiang Rai et Jinghong. En revanche, si l'on prend en compte la distance entre le poste-frontalier thaïlandais et le chinois, le tronçon laotien (de Houay Xay à Boten) mesurant 228 kilomètres est plus court que le birman (de Tachilek à Mongla, 256 kilomètres).

<sup>2</sup> Conditionné à l'emploi d'une entreprise de construction thaïlandaise pour réaliser les travaux, comme stipulé dans les principes de la NEDA (voir 1.2).

<sup>3</sup> Plusieurs raisons expliquent le retard pris dans la construction de la section laotienne de la route : la crise financière thaïlandaise qui a freiné les possibilités de financement et les réticences du gouvernement laotien qui craignait de peu bénéficier de cette route au coût élevé (T. Tsuneishi, 2009 : 11).

<sup>4</sup> Terminé en décembre 2012 et financé conjointement par la Chine et la Thaïlande, son ouverture au public est prévue pour l'été 2013. Par ailleurs, un second pont a été construit sur la branche birmane à Mae Sai en 2006 car le premier ne pouvait accueillir de véhicules lourds (chapitre 7).

Enfin, la route fluviale relie les ports de Chiang Saen en Thaïlande à Guanlei au Yunnan, situé à 100 kilomètres en aval du port de Jinghong ; s'il s'agit de la route la plus courte, c'est aussi celle qui prend le plus de temps à parcourir<sup>1</sup>. L'accord portant sur la navigation commerciale de 2000 (*Agreement on Commercial Navigation on the Lancang-Mekong River*), signé par les quatre pays après quatre ans de négociations, a largement participé à la définition de cet axe qui reprend en partie l'ancien rêve colonial français de créer une route fluviale vers la Chine (A. Walker, 2000 : 125). En effet, l'objectif est de favoriser le trafic fluvial et le tourisme sur le Mékong, notamment par la desserte de Luang Prabang au Laos, ancienne capitale classée au patrimoine mondiale de l'UNESCO, et d'encourager la coopération dans le secteur de la navigation commerciale. Quatorze ports ont ainsi été identifiés dans ce cadre, dont Chiang Saen et Chiang Khong en Thaïlande<sup>2</sup>. Entre 2000 et 2001, année de mise en place de l'accord sur la navigation officielle, les flux commerciaux ont doublé dans ces deux ports thaïlandais, passant de 43,2 millions de dollars à 87,9 millions (T. Swe, P. Chambers, 2011 : 32). Différents travaux ont été prévus pour favoriser les flux commerciaux et accommoder des bateaux de taille supérieure : la construction du second port de Chiang Saen par exemple, ou l'aménagement du fleuve sur la partie chinoise (décrochements et drainage). La Chine a cependant interrompu ce dernier projet, qui devait rendre possible la navigation de cargos de 500 tonnes ; si les effets écologiques ont été largement débattus, l'avancement des axes routiers du corridor, moins coûteux pour le gouvernement chinois, en est un autre facteur d'explication (Ch. Taillard, 2007 : 11).

Trois routes se dégagent donc à l'échelle du « Quadrilatère de développement ». La route fluviale est celle qui enregistre les plus gros volumes commerciaux sur la période 2001-2007, suivi par la branche birmane et la branche laotienne, ce que nous verrons dans la section suivante (2.2). En revanche, plutôt que d'apparaître en concurrence, il semble que ces trois routes, du moins dans la partie sud du quadrilatère, s'intègrent en complémentarité dans un système commercial dominé par la Thaïlande, chacun des itinéraires étant spécialisé dans le commerce bilatéral entre la Thaïlande et ses voisins (figure 17). Ainsi, Chiang Saen est le port principal du commerce Thaïlande-Chine (76,1% des échanges se faisaient avec la Chine en 2008), tandis que celui de Chiang Khong est

---

<sup>1</sup> Il faut environ douze heures pour descendre le Mékong de Jinghong à Chiang Saen, de deux à trois jours pour remonter le fleuve (T. Tsuneishi, 2009 : 42).

<sup>2</sup> Les autres ports identifiés sont pour la Chine : Simao, Jinghong, Menghan, Guanlei ; pour le Laos : Ban Sia, Xiengkong, Muangmom, Ban Khouane, Houay Xay et Luang Prabang ; pour la Birmanie : Wang Seng et Wang Pong (T. Swe, P. Chambers, 2011 : 33).

destiné au commerce Thaïlande-Laos (95%). L'ouverture du pont à Chiang Khong en 2013 peut cependant modifier la répartition par poste-frontière en captant les flux du commerce Thaïlande-Chine. Pour le moment, Mae Sai-Tachilek est dominé par les échanges commerciaux entre la Thaïlande et la Birmanie (99,5%), constitués de produits chinois transitant par la Birmanie vers la Thaïlande ; l'ouverture du pont devrait diminuer les échanges à ce poste-frontière. Dans les trois cas, le solde commercial reste excédentaire pour la Thaïlande (T. Tsuneishi, 2009).

La problématique est différente pour le second exemple abordé ci-dessous, dans la mesure où les routes promues ne fonctionnent pas en réseau, mais plutôt en compétition avec des itinéraires alternatifs.

#### *Un corridor de la première génération de la Région du Grand Mékong et ses routes alternatives : l'exemple du corridor Est-Ouest*

Deux corridors de la première génération visent à favoriser les liens entre la Thaïlande et le Viêt Nam : le corridor sud, reliant Bangkok à Hô Chi Minh Ville, et le corridor Est-Ouest (EWEC), présenté au chapitre précédent, qui rejoint la ville de Danang. Cependant, si l'EWEC est l'un des corridors prioritaires de la BAD, de nombreux auteurs (par exemple Ch. Taillard, 2005 ; R. Banomyong, 2010) relèvent la faiblesse des flux qui le traversent. Plusieurs facteurs peuvent l'expliquer : des têtes de commandement qui ne figurent pas parmi les grandes métropoles régionales malgré la métropolisation en cours de Danang, l'absence de ville majeure sur le tronçon thaïlandais, le retard pris dans la mise en place des zones économiques spéciales aux frontières thaïlandaises, la concurrence d'autres itinéraires pour les flux commerciaux ou encore la captation des flux par les grandes métropoles (Bangkok, Hanoi et Hô Chi Minh Ville) situées non loin du tracé du corridor. L'analyse par les flux permet cependant de nuancer ce constat puisque certains tronçons de ce corridor les concentrent. À l'échelle régionale, le EWEC sert à fournir un débouché maritime aux productions du Nord-Est thaïlandais et du Laos, et, selon la stratégie des acteurs privés nationaux mais aussi japonais<sup>1</sup>, à favoriser les liens commerciaux entre la

---

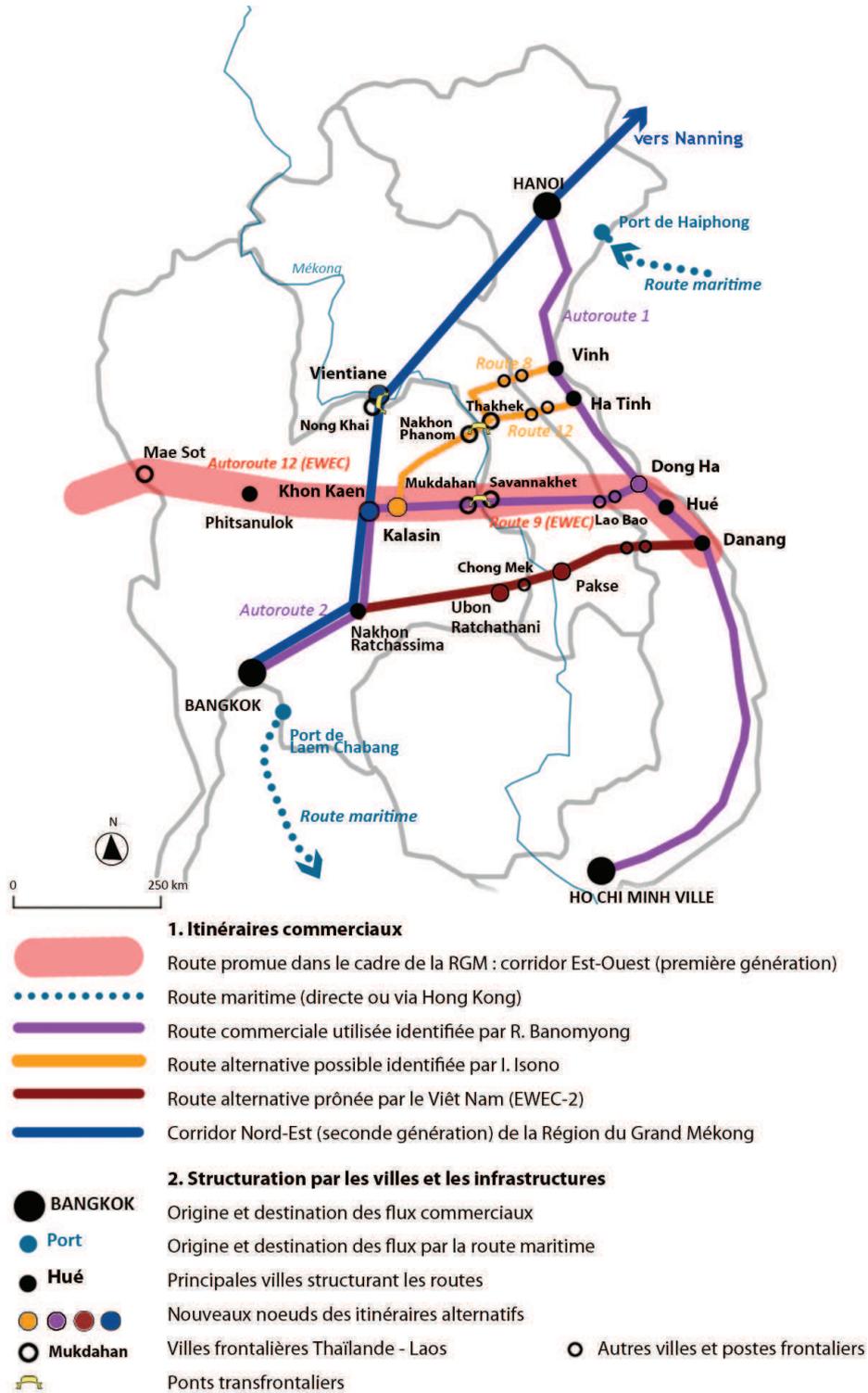
<sup>1</sup> Masami Ishida explique par exemple que l'implication financière du Japon à travers l'aide au développement dans la mise en place du EWEC répond en partie à la logique des acteurs privés japonais qui sont intégrés dans les circuits commerciaux entre la Thaïlande et le Viêt Nam (M. Ishida, 2007 : 3). En effet, grâce à l'ouverture du pont entre Mukdahan et Savannakhet, les entreprises japonaises présentes dans la

Thaïlande et le Viêt Nam. Le principal enjeu commercial est donc de relier les centres de production que sont Bangkok et Hanoi ; à ce titre, certains tronçons du EWEC sont davantage utilisés que d'autres. Plusieurs routes et un autre mode de transport (maritime) font ainsi concurrence au corridor transversal de la RGM (figure 18). Il convient de noter que les trois routes terrestres transversales identifiées figure 18 avaient fait l'objet d'une étude comparative de la Banque asiatique de Développement préalable au choix de l'itinéraire du corridor Est-Ouest ; la tracé actuel avait été retenu notamment en raison du fait que le franchissement de la cordillère annamitique entre le Laos et le Viêt Nam se faisait au niveau du col le plus bas (col de Lao Bao, Ch. Taillard, 2004).

---

région peuvent importer de leurs fabriques en Thaïlande (situées dans la région métropolitaine de Bangkok et dans l'*Eastern Seaboard*) des pièces nécessaires pour fournir leurs usines de construction situées au Viêt Nam (région de Hanoi).

Figure 18 : EWEC et routes commerciales alternatives



Sources : carte réalisée par l'auteur d'après R. Banomyong, 2010 : 36, I. Isono, 2011 : 383, M. Lord, 2009 : 13 et Ch. Taillard, 2010 : 7.

La première route alternative au commerce terrestre ne recoupe en rien le corridor : il s'agit en effet de la voie maritime, utilisée avant le développement des réseaux de transport terrestres et toujours empruntée pour relier le port de Bangkok (Laem Chabang) à celui de Haiphong. C'est, d'après l'étude de Anthony Bayley, le mode de transport dominant dans les flux commerciaux entre la Thaïlande et le Viêt Nam : sur les 11 millions de tonnes échangées annuellement entre la Thaïlande et le Viêt Nam, seules 50 000 le seraient par voie terrestre, le reste du commerce se faisant par la mer. Ce choix s'explique par la localisation côtière des zones de production et de consommation, par les faibles coûts de transport et par la nature des produits échangés (A. Bayley, 2012)<sup>1</sup>.

La seconde route, identifiée par Ruth Banomyong et empruntée par les acteurs privés (qu'il appelle, par opposition à la route promue par la BAD, « *the private sector EWEC route* », ou itinéraire emprunté par le secteur privé, R. Banomyong, 2010 : 35), recoupe en partie le tracé du EWEC, notamment sur la partie laotienne. Cet itinéraire a pour effet de renforcer, à l'échelle du territoire thaïlandais, l'axe de transport et d'urbanisation Bangkok-Khon Kaen et par-là même le rôle de capitale régionale de Khon Kaen, mais aussi le poste frontalier de Mukdahan. Cet itinéraire, qui se confond avec celui du EWEC à partir de Khon Kaen et sur toute la partie laotienne par la route 9, rejoint ensuite l'autoroute structurante méridienne vietnamienne pour se rendre à Hanoi sans passer à Danang. Les flux commerciaux aux douanes de Mukdahan-Savannakhet (présentés dans la suite de ce chapitre, voir figure 19) suggèrent que cette route est dominante par rapport aux deux suivantes.

Montague Lord identifie une autre route alternative et concurrentielle proposée par le Viêt Nam (*Danang City People's Committee*) sous le nom de EWEC-2 (M. Lord, 2009 : 13). Elle permet de relier le port de Danang à Bangkok (*via* Nakhon Rachasima) en passant non plus par Mukdahan-Savannakhet mais par Ubon Ratchathani et Pakse. Cette route de 987 kilomètres a l'avantage d'être plus courte que le EWEC et permet d'intégrer le plateau des Bolovens au Laos. Cet itinéraire est stratégique pour le Viêt Nam : comme le souligne

---

<sup>1</sup> La domination de la voie maritime pour le commerce entre la Thaïlande et le Viêt Nam, qui se retrouve à l'échelle de la région pour les autres partenaires économiques, s'explique par la localisation côtière de Bangkok, Hanoi et Hô Chi Minh Ville et la connexion possible entre flux à l'échelle de la RGM et flux avec les partenaires extérieurs ainsi que par la nature des produits échangés (ciment et gypse de la Thaïlande vers le Viêt Nam) où les coûts sont privilégiés par rapport au temps de transport (A. Bayley, 2012 : 149, 157). En effet, Dennis Arnold, citant les résultats d'une étude financée par la coopération japonaise auprès d'acteurs de la logistique, montre que la route maritime, si elle prend environ trois fois plus de temps, est plus de deux fois moins chère : la route maritime nécessite 213 heures pour parcourir 2 742 kilomètres, tandis qu'il faut seulement 74 heures pour les 1 649 kilomètres du EWEC. Par contre, l'envoi d'un conteneur de 20 pieds revient à 2 500 dollars par voie maritime contre 5 500 par l'EWEC (D. Arnold, 2010 : 144).

Christian Taillard, « Outre le développement des cultures commerciales au premier plan desquelles figurent le café et le thé, ce nouveau couloir ouvre l'accès aux sites des barrages hydroélectriques identifiés sur le pourtour oriental du plateau, barrages qui intéressent de plus en plus le Viêt-nam à court d'énergie pour alimenter son développement rapide, notamment dans le Centre » (Ch. Taillard, 2009 : 9). Pour le moment, l'EWEC-2 n'est pas encore institutionnalisé.

Le quatrième axe alternatif identifié par les experts japonais de la JETRO (*Japan External Trade Organization*) est celui présenté notamment par Ikumo Isuno. Cet itinéraire peut avoir un effet spatial fort sur les espaces frontaliers thaïlandais, puisque le point de passage de frontière n'est plus Mukdahan mais Nakhon Phanom (figure 18). Il s'agit en effet de rejoindre Nakhon Phanom depuis Khon Kaen *via* Kalasin, qui émergerait comme nœud, puis, soit par la route 12 soit par la route 8 au Laos, atteindre l'autoroute 1 au Viêt Nam. Ce trajet est le plus court pour relier Bangkok à Hanoi (environ 100 kilomètres de moins que le EWEC) ; les contraintes du relief à la frontière lao-vietnamienne comme l'état relatif des routes transversales sur les parties laotienne et vietnamienne ne le rendent cependant pas plus rapide (I. Isuno, 2011 : 400). L'achèvement du pont transfrontalier entre Nakhon Phanom et Thakhek, inauguré le 11 novembre 2011, a supprimé le principal obstacle physique ; le succès de cette route alternative est donc conditionné à la mise en place du *Cross Border Trade Agreement* (CBTA, chapitre 1) pour faciliter les procédures administratives aux postes frontaliers et à l'amélioration du réseau routier.

Enfin, le dernier concurrent, et peut être le plus sérieux, au corridor Est-Ouest, est l'un des nouveaux corridors de la seconde décennie de la Région du Grand Mékong : le corridor Nord-Est, reliant Bangkok à Nanning *via* Vientiane et Hanoi. Pour la Chine, ce corridor permet, suite à l'intégration de la province du Guangxi à la RGM, le renforcement de la position de la capitale provinciale, Nanning. Le Laos peut également replacer sa capitale sur un axe international, ce qui n'était pas le cas dans le maillage de la première décennie malgré la construction du premier pont de l'Amitié (Ch. Taillard, 2005), et désenclaver le plateau de Xieng Khouang, riche en potentiel hydroélectrique et minier. L'amélioration des infrastructures de transport entre Luang Prabang et la frontière vietnamienne est ainsi inscrite dans les objectifs du 7<sup>ème</sup> plan national laotien (MPI, 2011 : 223).

À partir de l'exemple du EWEC, il apparaît que l'intégration par les flux rejoint partiellement la route promue dans le cadre de la Région du Grand Mékong, en particulier sur la portion laotienne. Des routes alternatives, qui relient les grandes métropoles

(Bangkok et Hanoi), renforcent les axes de développement existants à l'échelle du territoire thaïlandais et deux d'entre elles sont à même, en participant à l'émergence de nouveaux points de passage, de concurrencer le doublet de Mukdahan et Savannakhet. L'étude des flux commerciaux par postes-frontières dans la partie suivante montre que cette concurrence est pour le moment très faible, contrairement à celle de la voie maritime, notamment parce que le succès de ces routes est conditionné à l'amélioration des infrastructures physiques et institutionnelles. Enfin, cet exemple permet de souligner une différence fondamentale entre le corridor Nord-Sud et le corridor Est-Ouest : dans le cas du NSEC, la construction du pont à Chiang Khong est postérieure à la réhabilitation des routes et reste donc, à la fin de 2012, l'élément physique manquant entraînant une rupture de charge importante ; à l'inverse, pour le EWEC, le pont à Mukdahan a été ouvert dès 2007, et devance donc l'amélioration des infrastructures routières sur l'ensemble du corridor, ce qui explique en partie le trafic relativement décevant depuis son ouverture.

## **2.2 Les flux régionaux renforcent-ils les points structurants des corridors ?**

Le chapitre 1 a montré que les corridors promus et mis en place par la Banque asiatique de Développement s'appuient à la fois sur les têtes de réseau mais aussi sur les nœuds des corridors : nœuds principaux et nœuds secondaires au franchissement des frontières. Si les flux commerciaux, reflétant les stratégies d'acteurs publics mais aussi privés, ne suivent pas de manière systématique l'intégralité du tracé des corridors, on peut se demander dans quelle mesure les nœuds émergents de la configuration urbaine présentée au chapitre 1 bénéficient de ces flux. Une approche quantitative sur la dernière décennie permet d'apporter un éclairage sur cette question.

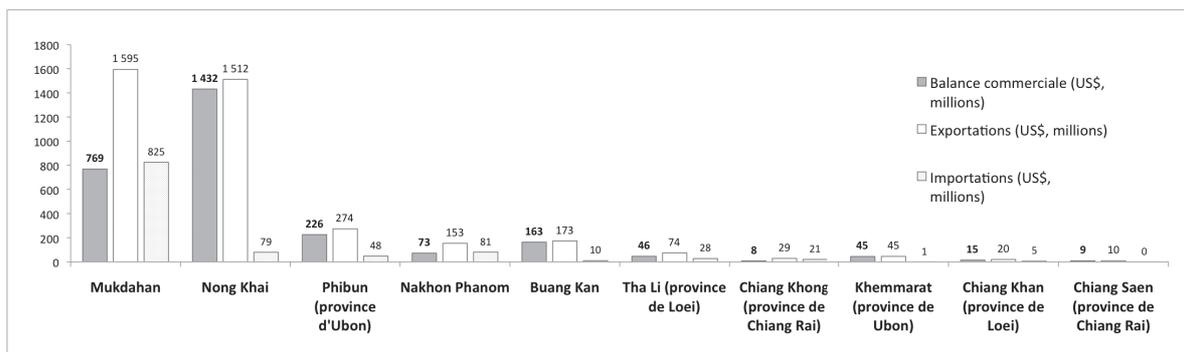
*Les villes frontalières concentrant les flux commerciaux transnationaux : la structuration par les corridors de la Région du Grand Mékong ?*

La première partie de ce chapitre visait à présenter de manière rapide les principaux flux commerciaux et humains entre la Thaïlande et ses voisins. En s'intéressant maintenant aux villes frontalières de la Thaïlande, l'étude des flux commerciaux à cette échelle permet

de comparer l'importance des postes-frontières et d'identifier les principaux points de passage. Dans la même perspective que la partie précédente, les postes-frontières entre la Thaïlande et le Laos ainsi que ceux de la province de Chiang Rai (zone du Quadrilatère de développement) seront analysés.

Dans le cas du commerce entre la Thaïlande et le Laos, les données par postes-frontières (figure 19) montrent qu'en 2011 Mukdahan concentre les flux commerciaux les plus importants (48,6% du total de la valeur commerciale), suivi par Nong Khai (31,9%) puis Phibun dans la province d'Ubon Ratchathani (6,5%)<sup>1</sup>. Ainsi, Mukdahan émerge à l'échelle nationale comme le principal point de passage commercial vers le Laos, avant Nong Khai qui fait pourtant face à la capitale laotienne, et avant Nakhon Phanom et Phibun situés sur les routes alternatives identifiées figure 18. Quels sont les éléments qui peuvent expliquer cette hiérarchisation des flux ?

**Figure 19 : Hiérarchisation des postes frontaliers entre la Thaïlande et le Laos en volume des flux commerciaux enregistrés, 2011**



Source : d'après les statistiques régionales compilées par la *Bank of Thailand*, 2012

Si les trois principaux postes-frontières en termes de valeur des flux échangés en 2011 (Mukdahan, Nong Khai et Phibun) bénéficient de ponts transfrontaliers ouverts

<sup>1</sup> En 2011, le commerce transfrontalier entre la Thaïlande et le Laos se fait par onze postes-frontières (figure 19) ; Mukdahan et Nong Khai concentrent environ 80% du total des flux, les cinq derniers réunissent moins de 5% (statistiques régionales de la *Bank of Thailand*). Jusqu'en 2009, la majorité des flux transitait par Nong Khai, Mukdahan se classait second. Si Mukdahan se place depuis en première position, cela semble moins s'expliquer par l'augmentation des exportations, qui sont à peine supérieures à celles de Nong Khai, mais surtout par l'augmentation des importations. En effet, bien que ces flux se caractérisent par une asymétrie dans la mesure où la balance commerciale est systématiquement positive pour la Thaïlande, l'écart est cependant moins marqué à Mukdahan et à Nakhon Phanom.

respectivement en 2007, 1994 et 2001<sup>1</sup>, seule Mukdahan est localisée sur la route commerciale actuellement utilisée entre Bangkok et Hanoï et sur l'un des corridors de la première génération de la Région du Grand Mékong (figure 18). On peut émettre l'hypothèse selon laquelle Mukdahan, située sur le corridor Est-Ouest de la RGM, bénéficie à ce titre des réalisations du programme à même de favoriser les flux commerciaux, comme la construction d'infrastructures de transport transfrontalières, la mise en place – retardée - de l'accord institutionnel du CBTA visant à diminuer les coûts et les temps de franchissement de la frontière (chapitre 1) et, dans une moindre mesure, du dynamisme modéré de la zone économique de Savannakhet. Mais la valeur des échanges à Mukdahan s'explique également par les importations : la nature des produits échangés (importation de cuivre du Laos notamment) et l'importation de biens produits au Viêt Nam et transitant par le Laos expliquent non seulement l'importance des échanges au poste-frontière de Mukdahan mais aussi une balance commerciale proportionnellement moins excédentaire que pour les autres postes-frontières (figure 19). Il apparaît donc qu'en 2011 les flux commerciaux transfrontaliers avec le Laos empruntent majoritairement le passage frontalier promu dans le cadre de la Région du Grand Mékong.

Le commerce frontalier avec le Cambodge semble bénéficier de la même logique de structuration par un corridor de la RGM, dans la mesure où le poste frontalier d'Aranyaprathet (province de Sakaeo, situé sur le corridor Sud de la première décennie reliant Bangkok, Phnom Penh et Hô Chi Minh Ville) concentre 59,9% des échanges avec le Cambodge, soit 1 306 millions de dollars, devant Trat, situé sur le corridor littoral de la seconde décennie (33,1%, d'après les statistiques régionales de la *Bank of Thailand*). Par ailleurs, Aranyaprathet est en 2006 le poste-frontière de Thaïlande qui enregistre le plus grand nombre de flux de personnes avec 2,6 millions de passages par an (T. Tsuneishi, 2008 : 36).

Les flux commerciaux entre la Thaïlande et le Laos participent donc à la reconfiguration des espaces frontaliers. On constate en effet une augmentation des flux commerciaux et touristiques au poste frontalier de Mukdahan consécutive à l'ouverture du pont, aux accords institutionnels liés au corridor Est-Ouest permettant de diminuer le temps et les coûts de passage de la frontière et à la structure des échanges (importations). Cependant,

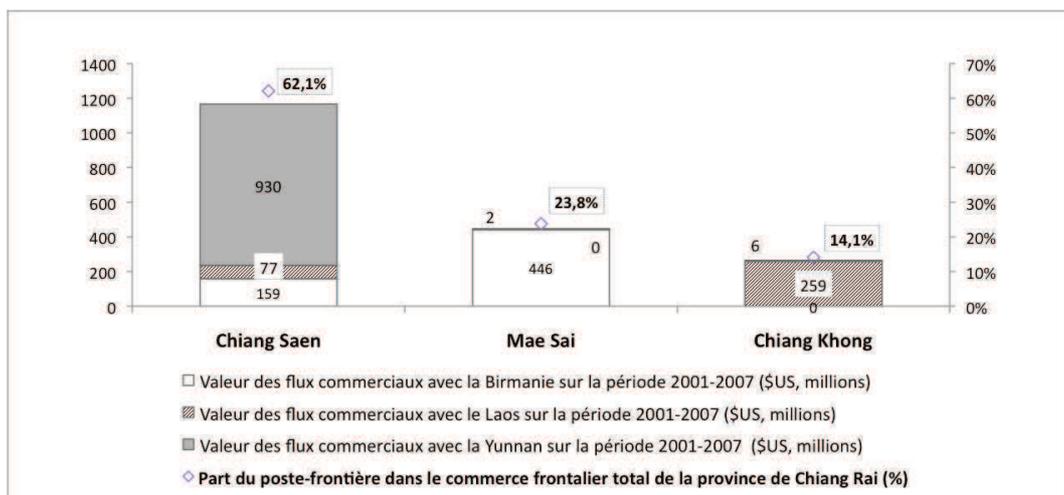
---

<sup>1</sup> Concernant Phibun, poste frontalier de la province d'Ubon Ratchathani, le pont entre la Thaïlande et le Laos a l'originalité de ne pas être situé sur la frontière, qui est terrestre dans la province d'Ubon Ratchathani, mais sur le territoire laotien, enjambant le Mékong au sud de la ville de Pakse. On parle tout de même d'un pont transfrontalier, dans la mesure où son financement est japonais et où l'objectif de sa construction est de faciliter les échanges entre la Thaïlande et le Laos (chapitre 7).

cette augmentation, si elle entraîne en 2011 la prédominance de Mukdahan dans les échanges transfrontaliers avec le Laos, ne change pas radicalement la géographie des flux, dominés depuis le début des années 2000 par les deux postes de Nong Khai et Mukdahan. Mais si l'importance du trafic à Nong Khai peut s'expliquer par le fait que la ville fait face à la capitale laotienne, l'augmentation à Mukdahan semble davantage relever d'un « effet corridor », qui ne pourra être confirmé que si les flux commerciaux se maintiennent ou augmentent dans les années à venir. La mise en place du corridor Nord-Est de la BAD permettant de relier Bangkok à Hanoi *via* Vientiane peut cependant modifier l'émergence du poste frontalier de Mukdahan. Par ailleurs, la construction du nouveau pont à Nakhon Phanom pose également la question du devenir de la route alternative identifiée précédemment (figure 18), même si elle n'est pas située sur un corridor de la Région du Grand Mékong.

En ce qui concerne le corridor Nord-Sud et à l'échelle de la province de Chiang Rai, les trois postes frontaliers de Mae Sai, Chiang Saen et Chiang Khong participent activement au commerce transfrontalier avec respectivement la Birmanie, la Chine et le Laos<sup>1</sup>. Sur la période 2001-2007, les douanes du port de Chiang Saen sont celles qui enregistrent les échanges les plus importants (62,1% du total), dont 79,8% sont avec le Yunnan (figure 20).

**Figure 20 : Répartition par poste-frontière des flux commerciaux transfrontaliers enregistrés dans la province de Chiang Rai entre 2001 et 2007**



Source : d'après T. Tsuneishi, 2009 : 19, 34, 45

<sup>1</sup> Les données présentées ne prennent pas en compte la réalité du commerce transfrontalier non-enregistré, pourtant particulièrement important dans la région et empruntant en partie les mêmes routes. Sur le sujet, voir par exemple L. Thiesmeyer, 2010, D. Tan, 2010.

L'augmentation des flux sur la période est cependant plus importante pour Mae Sai, avec un taux de croissance annuel moyen de 39,4%, contre 18% pour Chiang Saen et 14,6% pour Chiang Khong<sup>1</sup>. Ainsi, les flux commerciaux dans la province de Chiang Rai se font essentiellement par le port de Chiang Saen et de plus en plus par le poste frontalier de Mae Sai ; cela reflète l'importance du commerce avec les deux partenaires frontaliers : le Yunnan, desservi par la route fluviale, et la Birmanie reliée par la route 3B du NSEC. La faible part du commerce à Chiang Khong avec le Laos s'explique par le retard pris dans la construction du pont transfrontalier et l'importance marginale du commerce Thaïlande-Laos dans la région Nord<sup>2</sup> comparé à la région Nord-Est. L'ouverture du pont à Chiang Khong en 2013 et la mise en place des accords du CBTA pourraient modifier la hiérarchie des postes frontaliers à l'échelle de la province de Chiang Rai dans les années à venir, d'autant plus que la fermeture chronique de la frontière sino-birmane, ainsi que l'insécurité de la navigation sur le Mékong accrue par des attaques de bateaux<sup>3</sup>, sont autant d'éléments en faveur de la branche laotienne.

Les flux commerciaux par voie terrestre sont donc à même de renforcer les postes-frontières, en particulier ceux situés sur les corridors, qui sont actuellement les plus empruntés. Dans le cas du commerce illégal, illicite et de petite ampleur, l'effet de dispersion est bien plus important dans la mesure où ces formes de flux ne passent pas par les infrastructures promues. Qu'en est-il pour les autres types de flux et les autres points structurants des corridors (têtes et nœuds principaux) ?

---

<sup>1</sup> Cette tendance était confirmée lors des enquêtes de terrain de 2010, puisque, lors des quatre premiers mois de 2010, Mae Sai totalisait 45,1% des flux commerciaux enregistrés sur les trois postes-frontières, Chiang Khong 33,7% et Chiang Saen 21,2% (entretien département du Commerce, Chiang Rai, juin 2010).

<sup>2</sup> Si ces trois postes-frontières de la province de Chiang Rai attestent des flux transfrontaliers, ils restent minoritaires si l'on change d'échelle en abordant le commerce de la Thaïlande pour la région Nord. En effet, le commerce transfrontalier ne représente en 2011 que 34,3% de la valeur des échanges déclarés pour la région Nord, tandis que les douanes de l'aéroport de Chiang Mai (incluant les douanes de Lamphun) enregistrent 62% de la valeur des flux (statistiques nationales compilées par la *Bank of Thailand*, <http://www.bot.or.th/English/Statistics/RegionalEconFinance/Northern/Pages/ForeignTrade.aspx>.)

La concurrence entre routes aériennes et routes terrestres du NSEC reste donc prédominante.

<sup>3</sup> Plusieurs attaques de bateaux chinois naviguant sur le Mékong, qui semblent liées au trafic de drogue, ont eu lieu ces dernières années. La plus meurtrière est celle d'octobre 2011 en amont de Chiang Saen sur la portion birmane du Mékong, au cours de laquelle 13 membres d'équipage de deux bateaux ont été tués. 900 000 cachets d'amphétamines ont été retrouvés par la police thaïlandaise à bord. À la suite de cet événement, la Chine, la Birmanie, la Thaïlande et le Laos ont mis en place en décembre 2011 un système de navettes de surveillance qui, s'il apparaît comme un effort en matière de sécurité transfrontalière, n'empêche pas les attaques de se reproduire (le 4 janvier 2012 par exemple).

*Les flux d'investissements et les flux touristiques renforcent les têtes des corridors et les capitales régionales à l'échelle de la Région du Grand Mékong*

Les politiques mises en place par les gouvernements en matière fiscale ont pour objectif d'attirer les investisseurs privés dans les zones frontalières (chapitre 4). À l'échelle de la Thaïlande mais aussi du corridor Nord-Sud, Jim Glassman a montré qu'au début de la décennie 2000 les investissements ne touchaient que de manière marginale les zones frontalières et se concentraient au contraire dans la région métropolitaine de Bangkok (et donc la tête du corridor Nord-Sud, figure 21A) et l'*Eastern Seabord*<sup>1</sup>. En changeant d'échelle, cette concentration est encore plus frappante. Les territoires qui reçoivent la plus grande part des IDE nationaux à l'échelle du corridor Nord-Sud sur la période 1998-2005 sont les grands centres urbains en tête de corridor (Bangkok, Kunming, Hanoi et Hô Chi Minh pour le corridor Sud, figure 21B).

**Figure 21 : La concentration des IDE dans les têtes de corridors : les exemples de la Thaïlande et du NSEC**



Source : J. Glassman, 2010 : 57-58

<sup>1</sup> Et dans une moindre mesure dans quelques provinces de la région Sud situées près de la capitale, dans la zone industrielle de la province de Lamphun et la province de Chiang Mai pour la région Nord. Le projet de l'*Eastern Seabord* sera développé au chapitre 4.

Dans le cas de la Thaïlande, la région métropolitaine de Bangkok et l'*Eastern Seaboard* concentrent donc la majorité des flux, malgré la politique établie par le BOI pour attirer les investisseurs dans les villes frontalières (chapitre 4). L'étude des villes frontalières dans la troisième partie permettra de préciser ce constat pour la période actuelle ; cependant, il convient d'ores et déjà de le nuancer dans la mesure où nombre d'investissements ont été faits en contournant les demandes du BOI, et ne sont pas donc comptabilisés. Par exemple, si le BOI recense peu d'investissements chinois dans les provinces du Nord, Takao Tsuneishi note la présence d'entreprises chinoises non enregistrées (T. Tsuneishi, 2009 : 47).

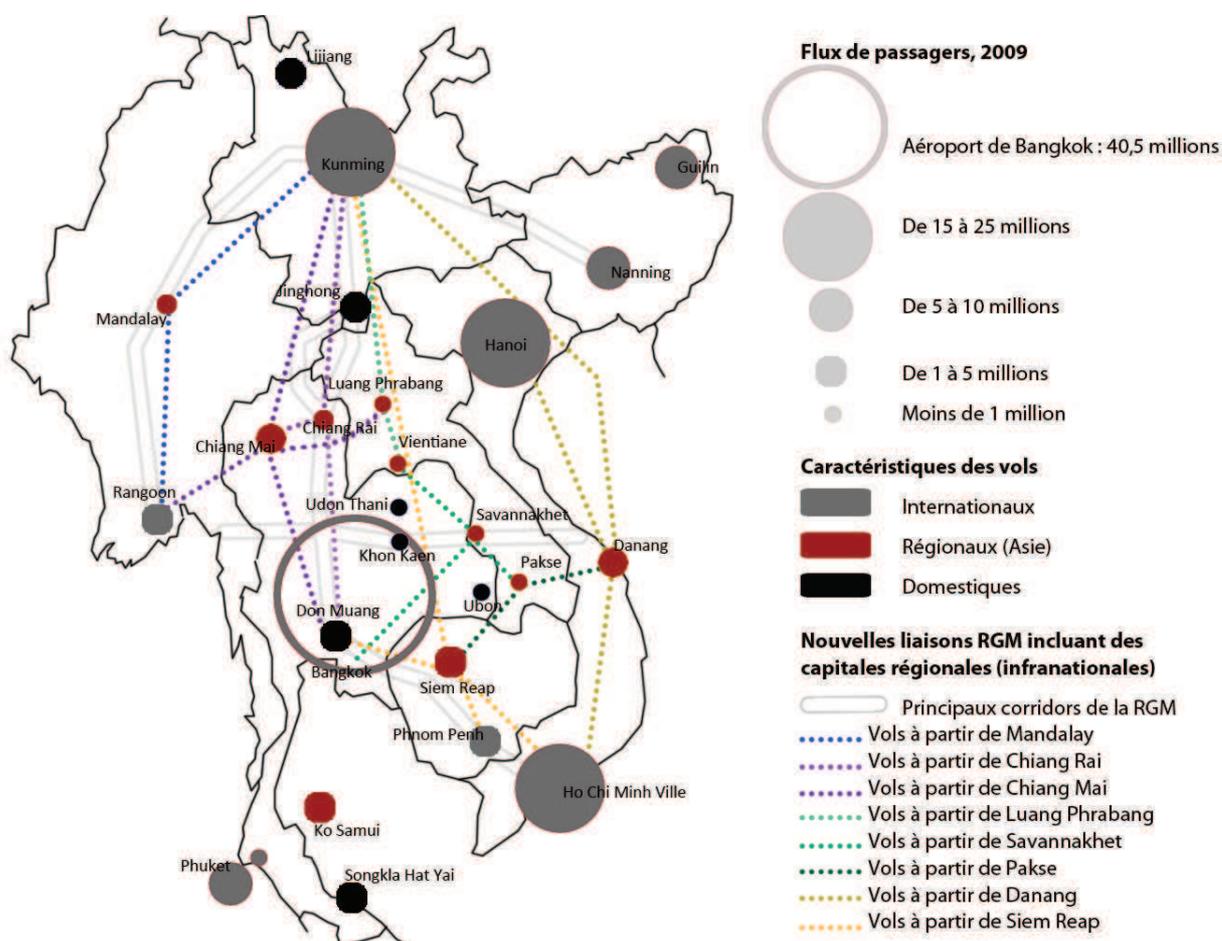
La situation est différente au Laos, où les flux d'IDE ne participent pas uniquement d'une logique de concentration dans la région de la capitale. En effet, si les investissements (publics et privés) sont encore largement destinés à la région de Vientiane, la mise en place de la zone économique de Savannakhet a entraîné une augmentation des IDE dans la province (dans la zone et hors de celle-ci, ce qui s'explique également par le poids des IDE dans les barrages, le tourisme et les mines), ces derniers ayant triplé entre 2000-2005 et 2005-2010 (V. Nolintha, 2011 : 194). À l'instar des deux zones économiques spéciales (SEZ) du corridor Nord-Sud, *Golden Boten* à Luang Namtha et *Golden Triangle* à Ton Pheung (province de Bokeo), les projets de SEZ situés dans les espaces frontaliers se multiplient donc au cours des dernières années au Laos afin d'attirer les IDE mais aussi de déconcentrer la région de Vientiane (chapitre 4).

Les flux touristiques permettent également d'illustrer à l'échelle de la Région du Grand Mékong le renforcement des têtes de corridor. Si l'on considère les flux aériens dans la RGM, des liaisons aériennes entre villes de second rang se sont développées au cours des dernières années<sup>1</sup>. Par exemple, il existe désormais des vols directs entre Chiang Mai et Kunming ou Danang et Kunming, Luang Prabang et Chiang Mai, Savannakhet, Pakse et Danang, ou encore Pakse et Siem Reap, qui ne nécessitent donc plus de transiter par les capitales nationales (figure 22).

---

<sup>1</sup> Les compagnies opérant ces liaisons sont, pour le Laos : *Lao Airlines*, compagnie nationale ; *Thai Airways* pour la Thaïlande et *China Eastern Airlines* pour Kunming, compagnie chinoise fondée en 1988, basée à Shanghai et ayant fusionné en 2003 avec *Yunnan Airlines*.

Figure 22 : Les aéroports de la RGM par flux de passagers, 2009



Sources : carte élaborée par l'auteur d'après AOT, 2009 ; statistiques du *Department of Civil Aviation* ; M. Ishida, 2011 : 22

Note : les aéroports de Don Muang, Hat Yai et Udon Thani ont été classés dans la catégorie des aéroports domestiques, leurs flux internationaux représentant moins de 1,5% des flux annuels totaux de passagers.

On constate ainsi une échelle d'intégration régionale par les flux aériens et une insertion des villes de second rang dans ces flux. Cependant, cette tendance ne doit pas masquer le fait que les aéroports qui enregistrent le plus grand nombre de passagers et sont les points d'entrée dans la région restent les aéroports internationaux des plus grosses villes, et notamment des têtes de corridors : Bangkok, Hô Chi Minh Ville, Hanoi et Kunming (figure 22).

Il semble donc que les flux commerciaux, de capitaux et de tourisme ne remettent pas en cause la hiérarchie urbaine actuelle à l'échelle de la Région du Grand Mékong, renforçant les têtes de commandement, notamment pour le corridor Nord-Sud et Sud. Cependant, des villes touristiques de second rang ou même des villes frontalières de petite importance, auparavant mal reliées les unes aux autres, sont dorénavant placées sur des axes de transport institutionnalisés (corridors) mais aussi sur des réseaux de flux. Ainsi, on peut émettre l'hypothèse selon laquelle ces villes sont à même de voir leurs fonctions renforcées dans les années à venir.

D'après les trajectoires des flux présentés dans ce chapitre, il apparaît que l'intégration promue par le discours sur la Région du Grand Mékong est variable selon les espaces considérés, et ce à plusieurs échelles.

À l'échelle régionale, Jim Glassman rappelle que les flux commerciaux et de capitaux intègrent davantage la sous-région à l'économie asiatique qu'elle n'intégrerait ses membres entre eux : « *the GMS is becoming less an internally articulated unit than a Gateway to the broader East Asia economy, mediating connections between sites like Singapore and Beijing* » (J. Glassman, 2010 : 62)<sup>1</sup>. De plus, l'intégration est inégale entre les pays membres de la RGM ; dominée par les pays les plus riches, elle agit surtout en faveur de la Thaïlande puis des provinces chinoises et dans une moindre mesure le Viêt Nam. Si le Laos se place au centre du réseau des corridors de la Région du Grand Mékong, il est encore peu intégré aux flux internationaux.

À l'échelle nationale, le *National Economic and Social Development Board* (NESDB) reconnaît la sous-exploitation des potentialités offertes à la Thaïlande par la Région du Grand Mékong : malgré le discours de la Banque asiatique de Développement visant à favoriser les liens à l'échelle de la région par la proximité géographique, ces flux, bien qu'en augmentation, restent minoritaires par rapport à ceux de la Thaïlande avec le reste du monde. Parmi les blocages identifiés par le NESDB, citons l'utilisation non optimale des corridors de la RGM en raison de blocages institutionnels, du manque d'expertise des acteurs nationaux dans la chaîne logistique et de l'instabilité politique interne comme dans les pays limitrophes, notamment la Birmanie. Ainsi, les villes frontalières ne jouent pas encore pleinement le rôle planifié par la BAD mais aussi par le gouvernement thaïlandais : « *opportunities have also been lost to connect with neighbouring countries through key border towns and cities in GMS* » (NESDB, 2012 : 98)<sup>2</sup>. S'il apparaît que les

---

<sup>1</sup> Traduction proposée : « La Région du Grand Mékong évolue moins vers une unité intégrée de l'intérieur que vers une porte d'entrée ou de sortie vers l'économie asiatique, établissant des liaisons entre des villes comme Singapour et Beijing ».

<sup>2</sup> Traduction proposée : « Des opportunités d'échanges avec les pays limitrophes par des villes frontalières stratégiques et des métropoles n'ont pas été saisies dans le cadre de la Région du Grand Mékong ».

provinces et villes frontalières bénéficient moins des flux que les têtes de corridors déjà intégrées dans les réseaux régionaux et mondiaux et que les capitales régionales internes à chaque pays, certains postes frontaliers situés sur les corridors concentrent davantage de flux depuis la mise en place du programme. Cet effet, lié à la mise en place d'infrastructures transfrontalières et d'accords de coopération, est pour le moment plus visible pour les corridors de la première décennie.

Dans le cas du Laos, la situation est différente dans la mesure où l'économie du pays est moins extravertie et encore largement liée à celle de ses partenaires historiques, principalement la Thaïlande et le Viêt Nam. Les espaces frontaliers sont donc des espaces d'échanges, et ceux de la berge du Mékong, limitrophes à la Thaïlande, sont intégrés à l'échelle nationale mais aussi de plus en plus à l'échelle régionale (province de Savannakhet par exemple). En effet, au Laos la vallée du Mékong n'est pas une périphérie mais l'axe méridien de la construction nationale : son caractère linéaire et l'éloignement relatif de la capitale avec les villes de Savannakhet et Pakse facilite les relations entre ces villes de la vallée du Mékong et celles de la Thaïlande ; ce tropisme est d'ailleurs renforcé par les corridors de la première décennie de la Région du Grand Mékong.

À l'échelle locale, et pour les villes frontalières promues dans le cadre de la Région du Grand Mékong et traversées par des flux, se pose la question des transformations urbaines. L'augmentation du commerce induit-elle une augmentation des activités par un effet d'entraînement<sup>1</sup> ou se traduit-elle seulement par du transit de marchandises ? Les principaux projets et types de flux (commerciaux et touristiques) présentés dans ce chapitre permettent d'émettre des hypothèses quant aux caractéristiques des provinces frontalières thaïlandaises, en prenant en considération les dynamiques en cours dans les centres urbains situés de part et d'autre de ses frontières. Par exemple, Aranyaprathet-Poipet apparaît comme le premier point de passage des flux de commerce et de personnes entre la Thaïlande et le Cambodge. Entre la Thaïlande et le Laos, Nong Khai-Thanaleng joue ce rôle, de plus en plus concurrencé par Mukdahan-Savannakhet. Par ailleurs, les projets de zones économiques créent une spécialisation fonctionnelle industrielle pour les villes concernées. C'est le cas par exemple pour Mae Sot, dont les industries profitent en plus d'une main d'œuvre birmane abondante et peu chère ; c'est également le cas, même si son démarrage a été plutôt lent, de la zone économique de

---

<sup>1</sup> Alain Gallon, citant les discours des autorités laotiennes sur l'ouverture du premier pont transfrontalier entre Nong Khai et Thanaleng, montre qu'un effet d'entraînement est attendu à la suite de la construction du pont, qui ne serait plus seulement une ouverture pour l'exportation mais également créateur de nouvelles activités du fait même de son existence (A. Gallon, 2003 : 73).

Savannakhet ou de celle, plus récente, de Tonpheung (province de Bokeo) au Laos. Enfin, les casinos situés de l'autre côté de la frontière internationale engendrent également un tourisme de courte durée et des flux de personnes aux postes frontaliers. Quelles sont les conséquences des orientations fonctionnelles des villes frontalières en termes d'aménagement local ? Si les études urbaines de la troisième partie visent à éclairer cette question à partir de celles de la vallée du Mékong, il apparaît d'ores et déjà que l'enjeu d'aménagement des espaces frontaliers et villes frontalières n'est donc pas seulement de développer des échanges reposant sur le différentiel économique des pays limitrophes, mais aussi, dans un contexte de frontières « capillaires », d'exercer un rôle intégrateur, à la fois par rapport au territoire national, mais également au territoire transfrontalier et à la région.



La Thaïlande et le Laos sont engagés depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale dans des processus de coopération régionale peu contraignants avec l'ASEAN et avec la Commission du Mékong ; le programme de la Région du Grand Mékong, lancé sous l'égide de la Banque asiatique de Développement en 1992, semble être le programme qui constitue le facteur de changement le plus important pour les villes frontalières de la région et atteste de la présence d'acteurs différenciés. La Banque asiatique de Développement apparaît d'abord comme l'acteur supranational central dans la péninsule, apportant financements et recommandations. Cependant, les principes pragmatiques de gouvernance au sein de la RGM en font un médiateur, et l'exemple du corridor Nord-Sud entre la Thaïlande et la Chine montre que les États restent les principaux initiateurs des projets. Le Japon occupe également une place ambiguë dans le programme de la RGM : s'il n'est pas membre du programme, il est le principal contributeur au sein de la BAD et le principal bailleur de fonds en Asie du Sud-Est. Ainsi, l'aide japonaise reste essentielle pour faire avancer les projets de la RGM et les études urbaines de la partie 3 montreront l'importance des projets des experts de l'assistance technique, mais aussi des investisseurs privés japonais, dans les villes frontalières thaïlandaises et surtout laotiennes. La Thaïlande, bailleur de fonds mais aussi à l'origine de différents projets, semble particulièrement bénéficier des réalisations de la RGM qui convergent avec ses objectifs nationaux de rééquilibrage du territoire et régionaux de *leadership*. Le Laos tire également profit de l'apport de fonds généré par la RGM et renforce sa place de carrefour à l'échelle de la région.

Dans la logique d'intégration régionale promue par la stratégie des corridors économiques, les espaces frontaliers jouent un rôle essentiel : considérés comme les maillons les plus faibles des axes de transport, leur transformation a un impact direct sur la circulation transfrontalière des biens, des capitaux et des personnes. À l'échelle régionale, les villes frontalières émergent dans la configuration urbaine en devenir créée par la RGM, articulées avec les têtes de commandement des corridors (comme Bangkok pour la Thaïlande), les centres secondaires ou villes-relais (Chiang Rai ou Khon Kaen), mais aussi avec leur doublet urbain situé de l'autre côté de la frontière (Savannakhet pour Mukdahan ou Houay Xay pour Chiang Khong par exemple). À l'échelle nationale, les villes frontalières, peu intégrées au territoire dans le cas de la Thaïlande, se voient offrir de nouvelles fonctions et sont à même d'attirer de nouveaux acteurs économiques internationaux. Ce rôle potentiel a justifié des investissements publics importants (nationaux pour la Thaïlande, internationaux pour le Laos) dans les infrastructures urbaines. Les villes frontalières ne peuvent être ici assimilés aux simples postes frontaliers,

qui ont pourtant également reçu des investissements pour la construction ou la rénovation des infrastructures de passage de la frontière : la présence d'équipements et de fonctions urbaines différenciées est nécessaire pour créer l'effet d'entraînement souhaité par les acteurs de la RGM.

Les villes frontalières deviennent ainsi le lieu d'observation privilégiée des stratégies d'acteurs (locaux, nationaux, internationaux et supranationaux) et de la transition des dynamiques transfrontalières vers des dynamiques transnationales. Pour autant, les trajectoires des flux (de commerce et de capitaux) à l'échelle de la sous-région ne s'inscrivent pour l'instant que partiellement dans les schémas de la Banque asiatique de Développement et n'empruntent pas forcément l'intégralité des axes de transport promus, comme le montre l'exemple du corridor Est-Ouest. Si les flux infrarégionaux sont en augmentation, leur géographie demeure encore largement dominée par les métropoles, intégrées à l'échelle régionale et se trouvant également sur des axes de circulation internationaux. À l'échelle nationale, l'émergence de fonctions régionales pour les villes-relais est à même d'entraîner une promotion de celles-ci dans la hiérarchie urbaine. L'intégration par les périphéries prônée par la BAD est encore largement concurrencée par l'intégration par les centres ; on assiste néanmoins à l'émergence de doublons de villes frontalières situées sur les corridors de la RGM et concentrant une part croissante des flux, comme Mukdahan-Savannakhet et Aranyaprathet-Poipet par exemple. Cette dynamique pose la question du devenir des villes frontalières à l'échelle de la région, dans leur hiérarchie urbaine nationale, mais aussi à l'échelle locale.

Afin de mieux évaluer la reconfiguration de la hiérarchie urbaine régionale, il convient de revenir sur l'émergence de ces villes par rapport à la création des frontières, et à leur place dans la hiérarchie urbaine nationale et l'organisation du territoire. Dans quelles conditions la politique de mise en valeur des villes frontalières en Thaïlande et au Laos a-t-elle pu se mettre en place ?



**PARTIE 2**  
**FRONTIÈRES ET SPÉCIFICITÉS DES VILLES FRONTALIÈRES THAÏLANDAISES**  
**DANS LE CONTEXTE DE LA RÉGIONALISATION**

---

L'étude des villes frontalières dans la régionalisation incite à s'interroger d'abord sur la relation qu'elles entretiennent non seulement avec leur territoire national mais aussi avec la frontière près de laquelle elles sont localisées. Avec les configurations urbaines émergentes liées à la dynamique de régionalisation et présentées au chapitre 1, les villes frontalières peuvent en effet être articulées avec des pôles urbains nationaux (fonctionnement en paire), mais aussi, dans le cas de frontières ouvertes comme celles de l'Asie du Sud-Est continentale, avec un centre urbain situé de l'autre côté de la frontière internationale (fonctionnement en doublon). Le discours de la Banque asiatique de Développement promeut une région dont l'intégration et la circulation se feraient « à travers » les frontières ; cependant, et malgré le nombre d'accords signés au cours des deux dernières décennies, les frontières génèrent toujours des discontinuités, comme le montrent par exemple les retards et complications liés à l'adoption du *Cross Border Transport Agreement* (chapitre 1). La mise en place de l'AFTA dans le cadre de l'ASEAN entre 2015 et 2018<sup>1</sup>, qui a pour objet la suppression des barrières tarifaires, représente une étape nouvelle et plus aboutie dans le processus d'ouverture des frontières de la région.

Pour comprendre ce discours porté par les organisations internationales et les États membres sur les frontières d'une part et l'émergence des villes frontalières dans les hiérarchies urbaines nationales et régionale d'autre part, il paraît ainsi nécessaire de revenir sur l'histoire des frontières dans la région, ainsi que sur leurs tracés et sur leurs fonctions, passées et actuelles.

Les frontières internationales de la Thaïlande apparaissent comme des frontières complexes, érigées sous un double héritage contradictoire, celui des royaumes agraires précoloniaux et celui de la vision de l'espace des pouvoirs coloniaux présents dans la région. De quelle manière et autour de quelles périodes historiques et acteurs se sont forgées les frontières de la Thaïlande ? Quelles conséquences l'édification de ces frontières internationales ont-elles eu sur l'organisation spatiale nationale de la Thaïlande, mais aussi du Laos et de la Birmanie ?

---

<sup>1</sup> En 1992, les Chefs d'États membres de l'ASEAN ont validé la mise en place d'une zone de libre-échange : l'*ASEAN Free Trade Area* (AFTA). L'objectif est le démantèlement des barrières tarifaires et non tarifaires se traduisant à l'horizon 2000 par une baisse des droits de douane, compris entre 0 et 5% de la valeur des biens échangés (*Common Effective Preferential Tariff*, CEPT). L'objectif à long terme est l'élimination totale des droits à l'importation, fixé en 2015 pour les pays fondateurs (dont la Thaïlande) et en 2018 pour les nouveaux membres : Viêt Nam, Laos, Cambodge et Birmanie. <http://www.asean.org/communities/asean-economic-community/item/asean-free-trade-area-afta-an-update>

Depuis la formation des États-Nations dans la région, le contexte géopolitique a été bouleversé dans les années 1990 par la fin de la guerre froide s'accompagnant d'une intensification des relations diplomatiques<sup>2</sup> et par les nouvelles logiques d'intégration transnationale dans le cadre de la Région du Grand Mékong. La frontière entre le Laos et la Thaïlande permet d'illustrer l'influence de l'intégration régionale d'une part et des relations bilatérales d'autre part sur le degré d'ouverture et de fermeture de la frontière, séparant deux pays culturellement et historiquement proches. Si la frontière change de fonction au fil du temps, quelles ont été les différentes représentations des frontières de la Thaïlande ? Dans quelle mesure le degré d'ouverture et de fermeture de la frontière influe-t-il sur l'organisation de l'espace frontalier ? L'ouverture des frontières signifie-t-elle pour autant la fin du caractère séparateur de la frontière ?

Dans le cas de la Thaïlande, les frontières sont en position périphérique par rapport au centre de gravité de la construction nationale constitué de la plaine centrale et du bassin de la Chao Phraya, contrairement au Laos où le Mékong, qui fait office de frontière internationale sur une partie de son tracé, apparaît comme l'axe structurant méridien du territoire national. Ainsi, poser la question du tracé des frontières thaïlandaises permet de s'interroger sur l'existence d'un espace frontalier, qui peut se décrire à l'échelle nationale comme un espace périphérique dont l'intégration au centre peut être en cours ou achevée, et à l'échelle binationale comme un espace transfrontalier. Là encore, la question des relations entre les deux pays influe directement sur les liens transfrontaliers entre deux pays limitrophes. L'intégration de l'espace frontalier peut théoriquement se faire à partir du centre, à partir de la frontière mais aussi à l'échelle locale à partir de pôles urbains fonctionnant en liaison non seulement avec leur arrière-pays, mais également avec le centre et le pays limitrophe. En ce sens, les villes frontalières apparaissent comme un objet de recherche pertinent pour évaluer la politique nationale d'intégration et de contrôle des frontières. Si l'espace frontalier de la Thaïlande apparaît comme périphérique, le gouvernement a mis en place progressivement une stratégie d'incorporation poussée du territoire, s'appliquant d'abord aux pôles régionaux, puis aux provinces les plus reculées, dont les provinces frontalières. Dans quelle stratégie gouvernementale la mise en valeur des villes frontalières s'insère-t-elle ? À quels espaces sont articulées les villes frontalières ? Quels sont les leviers et les acteurs chargés de mettre en œuvre cette stratégie ?

---

<sup>2</sup> Si la guerre froide a marqué une rupture dans les relations officielles entre la Thaïlande et la Birmanie d'une part et la Thaïlande et le Laos d'autre part, nous allons voir dans le chapitre 3 que cette fracture est à nuancer : les échanges locaux n'ont jamais complètement cessé et les relations diplomatiques n'ont été que rarement coupées.

Le chapitre 3 cherche à décrire les frontières internationales de la Thaïlande, par leur morphologie d'abord pour voir quels espaces sont mis en contact aux échelles locale et régionale et dans le temps long ensuite pour comprendre leur formation et leur rôle.

Le chapitre 4 s'intéresse aux structures du territoire et à l'intégration nationale, à travers la mise en valeur des provinces frontalières et l'émergence d'une planification gouvernementale spécifique aux villes frontalières.

La littérature sur les frontières en géographie est ancienne et particulièrement abondante<sup>1</sup>. Trois thématiques fréquemment abordées dans ce cadre paraissent intéressantes pour comprendre la façon dont la mise en place des frontières peut créer les conditions d'émergence d'espaces frontaliers ou transfrontaliers et de villes doublons (*twin cities*) dans le contexte de la régionalisation.

La frontière s'étudie d'abord dans son historicité, à travers ses origines et ses évolutions. Michel Foucher rappelle l'importance des processus de production des frontières, l'« horogénèse » (M. Foucher, 1991 : 49)<sup>2</sup>, dans la mesure où tracer des frontières revient à dessiner les contours d'un ordre politique : « Tracer une frontière est un acte géopolitique par excellence puisqu'il s'agit de délimiter des aires d'exercice de la souveraineté, d'inscrire le politique dans l'espace » (M. Foucher, 1991 : 69). Le terme est en effet issu initialement du registre lexical militaire et renvoie à la notion de front. Depuis les traités de Westphalie en 1648, la frontière est vue comme la matérialisation d'une convention et d'un *statu quo post bellum* et prend une forme linéaire, délimitant le territoire sur lequel l'État-Nation peut exercer sa souveraineté. À ce titre, la frontière représente une discontinuité juridique et politique forte. Cette représentation de la frontière venue d'Europe a été diffusée par l'intermédiaire de la colonisation dans le reste du monde, les frontières d'Empires coloniaux reproduisant cette ligne de fracture entre impérialismes. Cependant, l'exemple de l'Asie du Sud-Est continentale montre que l'imposition de cette conception de la frontière ne signifie pas pour autant la disparition du modèle préexistant - les systèmes politiques thaï - et les organisations territoriales qu'ils impliquaient (M. Bruneau, 2001). Une fois son tracé matérialisé, la frontière continue d'évoluer, instrumentalisée par les pouvoirs et les sociétés : ses représentations deviennent également enjeu politique.

Les ouvrages sur les frontières s'intéressent de plus à la morphologie de celles-ci. Au-delà du débat tranché sur le caractère prétendument « naturel » d'une frontière<sup>3</sup>, il s'agit

---

<sup>1</sup> Voir par exemple J. Ancel, 1938 ; M. Foucher, 1991 ; P. Guichonnet, C. Raffestin, 1974 ; J.-P. Renard, 1997.

<sup>2</sup> Le terme d'« horogénèse » (du grec *horos*, horizon) s'apparente à celui de « limologie » (du latin *limes*) employé notamment par Claude Raffestin.

<sup>3</sup> Selon Jacques Ancel, la frontière étant une isobare politique mouvante, son caractère naturel est une illusion (J. Ancel, 1938). D'après les *Mots de la géographie*, la « théorie des frontières naturelles est une construction politique et intellectuelle », élaborée à partir de considérations militaires, et appuyée par une cartographie exacerbant les éléments naturels. Par ailleurs, le tracé d'une frontière sur des accidents naturels impose des choix politiques - choix de tracés sur le milieu d'un chenal ou le lit majeur pour un

plutôt d'une réflexion sur la ligne de la frontière : son tracé, ses démarcations, son épaisseur, et les discontinuités territoriales, économiques et politiques qu'elle peut induire. La frontière internationale se définit en effet d'abord comme une limite territoriale : « elle représente une rupture souvent franche entre deux modes d'organisation de l'espace, entre des réseaux de communication, entre des sociétés souvent différentes et parfois antagonistes » (P. Baud, S. Bourgeat, C. Bras, 1997 : 215).

Enfin, la frontière peut s'analyser par ses fonctions, directement influencées par les dynamiques des États qu'elle sépare et par les nouvelles logiques d'intégration transnationale, comme celles de la Région du Grand Mékong. Souvent présentée au regard des discontinuités spatiales et politiques qu'elle induit, la frontière internationale peut ainsi, dans une phase d'ouverture et sous certaines conditions, être également un lieu d'échanges et d'interactions entre acteurs, promu par l'État, par des organisations internationales ou mis en œuvre de manière plus spontanée par les sociétés frontalières. Si aujourd'hui le discours de la Banque asiatique de Développement encourage à voir « à travers » les frontières, leur étude dans la péninsule indochinoise montre que celles-ci ont pu jouer des rôles variables au cours du siècle dernier. La frontière internationale peut être à la fois une ligne de séparation, mais aussi un espace de proximité ; le cas de la frontière entre la Thaïlande et le Laos durant la seconde moitié du 20<sup>ème</sup> siècle illustre cette ambivalence. Les rapports bilatéraux vont être particulièrement influents sur les conditions d'émergence du transfrontalier, mais également sur la mise en valeur des villes frontalières, qui, selon ces relations, peuvent être portes d'entrée ou de sortie du territoire ou cul-de-sac. Dans cette dynamique, l'identification des acteurs est importante, que ce soient les « producteurs » de frontières<sup>1</sup>, à l'origine de leur tracé, ou les usagers, qui peuvent en modifier les fonctions.

De quelle manière et au cours de quels processus historiques les frontières de la Thaïlande se sont-elles formées ? Quels ont été et sont actuellement les tracés frontaliers, et que séparent-ils ou relient-ils ? Sur quelles conceptions de la frontière l'intégration régionale se construit-elle dans la péninsule indochinoise ?

---

fleuve, sur une ligne de crête ou de partage des eaux pour une chaîne de montagnes – (R. Brunet, R. Ferras, H. Théry, 2006 : 228).

<sup>1</sup> Ce terme reprend celui utilisé par Michel Foucher pour qui les « producteurs de frontières » sont les « traceurs » de frontières, parmi lesquels figurent par exemple les empires coloniaux, la papauté ou des ensembles d'États dans le cadre de conférences internationales (M. Foucher, 1991 : 49).

Ce chapitre reprend les trois caractéristiques précédemment mentionnées de la frontière (nature, historicité et fonctions) pour présenter celles de la Thaïlande : sont analysées dans un premier temps les caractéristiques des frontières actuelles puis, dans une seconde partie, les processus de formation et les représentations de ces frontières permettant de mieux comprendre la vision proposée par la Banque asiatique de Développement. Afin de cadrer avec le terrain d'étude, les interfaces entre la Thaïlande et le Laos d'une part et la Thaïlande et la Birmanie d'autre part seront privilégiées. Deux échelles d'analyse doivent également être prises en compte : les frontières à l'échelle nationale mais aussi la réalité de la frontière à l'échelle locale.

## **1. MORPHOLOGIE ET FONCTIONS DES FRONTIÈRES ACTUELLES DE LA THAÏLANDE : LES TERRITOIRES MIS EN CONTACT DANS LE CADRE DE LA REGIONALISATION**

Les frontières internationales actuelles de la Thaïlande résultent d'une longue histoire et ont matérialisé l'opposition entre des systèmes politiques distincts. Si c'est toujours le cas aujourd'hui, notamment entre la Thaïlande, le Laos et la Birmanie, il semble que le contexte international et les discours régionalistes sur l'« effacement » des frontières ont rendu moins importante cette dimension séparatrice : à la fin des années 1980, avec la réouverture des frontières consécutive à la fin de la guerre froide, la fracture politique entre pays communistes et pays d'économie libérale séparés par le Mékong s'atténue. Les pays de l'ancien bloc de l'Est rejoignent d'ailleurs l'ASEAN, en 1995 pour le Viêt Nam, 1997 pour le Laos et la Birmanie et 1999 pour le Cambodge.

Cependant, la multiplication des échanges et des projets de coopération de part et d'autre des frontières ne signifie pas pour autant que celles-ci ne représentent plus des lignes de fracture entre ensembles différents. Une approche à différentes échelles permet de rendre compte de la réalité des frontières actuelles de la Thaïlande. Il s'agit d'abord de présenter les frontières (pays limitrophes, support des tracés, éléments de morphologie) à l'échelle nationale, puis de voir leurs fonctions à l'échelle de l'espace transfrontalier, en montrant dans quelle mesure les frontières de la Thaïlande peuvent encore se lire comme des marqueurs de discontinuités à l'échelle de l'Asie du Sud-Est continentale.

### **1.1 Caractéristiques des frontières de la Thaïlande à l'échelle nationale : éléments de morphologie**

La Thaïlande occupe une position centrale en Asie du Sud-Est continentale et partage ainsi 4 863 kilomètres<sup>1</sup> de frontières terrestres avec quatre pays : Birmanie au sud-ouest, à l'ouest et au nord, Laos au nord et à l'est, Cambodge à l'est et Malaisie au sud. 31 des 77 provinces de la Thaïlande sont des provinces frontalières. Le tableau 4 présente certaines

---

<sup>1</sup> Les chiffres sur la longueur des frontières diffèrent ; Choen Krainara parle par exemple de 5 582 kilomètres de frontières terrestres (C. Krainara, 2008 : 11). Pour une raison d'homogénéité, les données du *CIA World Factbook* seront systématiquement utilisées ici. (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/th.html>).

des caractéristiques des frontières de la Thaïlande, qui vont être développées dans la suite de ce chapitre.

**Tableau 4 : Caractéristiques des frontières internationales de la Thaïlande**

<b>Pays frontalier</b>	<b>Birmanie</b>	<b>Laos</b>	<b>Cambodge</b>	<b>Malaisie</b>
<b>Longueur de la frontière terrestre et fluviale (km)</b>	1800	1754	803	506
<b>Date de fixation de la frontière actuelle</b>	1909 (traité anglo-siamois)	1907 (accord franco-siamois)	1907 (traité franco-siamois)	1909 (traité anglo-siamois)
<b>Supports du tracé frontalier</b>	Terrestre / maritime	Fluvial (Mékong) / terrestre	Terrestre / maritime	Terrestre / maritime
<b>Nombre total de postes-frontières</b>	14	35	14	8
<b>Dont postes-frontières internationaux</b>	3	13	6	8
<b>Provinces thaïlandaises frontalières</b>	Région Nord : Chiang Rai, Chiang Mai, Mae Hong Son, Tak Région Ouest : Kanchanaburi, Ratchaburi, Phetchaburi, Prachuapkhirikhan Région Sud : Chumphon, Ranong	Région Nord : Chiang Rai, Phayao, Nan, Uttaradit, Phitsanulok Région Nord-Est : Loei, Nong Khai, Bueng Kan, Nakhon Phanom, Mukdahan, Amnat Charoen, Ubon Ratchathani	Région Nord-Est : Ubon Ratchathani, Si Sa Ket, Buriram, Surin Région Est : Sakaeo, Chathaburi, Trat	Région Sud : Satun, Songkhla, Yala, Narathiwat

Sources : données du *CIA World Factbook* pour la ligne 1. Données sur le nombre de postes-frontières (ligne 4) : C. Krainara, 2008 : 16

### *Implications spatiales de l'historicité et des supports des tracés frontaliers*

Plusieurs critères permettent de différencier et de caractériser les frontières de la Thaïlande au regard de leur insertion dans l'espace : leur historicité et les supports de leur tracé notamment. Ici, la frontière est vue comme une limite externe (et non une interface)

dans la mesure où la réflexion se fait à l'échelle nationale. D'un point de vue géo-historique, différents apports théoriques permettent d'éclairer les spécificités et caractéristiques des frontières thaïlandaises.

Whittemore Boggs établit en 1940 une typologie qui permet de revenir sur les critères qui ont présidé aux tracés frontaliers et qui ont donc façonné la morphologie de frontières différenciées : le « type physique » comprend les frontières dont le tracé est matérialisé par un élément topographique ou hydrographique. Cela renvoie en partie à la définition ambiguë de « frontière naturelle », et soulève les mêmes questions sur la critique du tracé. Dans le « type géométrique », la délimitation des frontières est déterminée par des mesures de position (latitudes et longitudes). Elle correspond donc à un découpage « sur carte », dont le caractère souvent arbitraire a été largement contesté. Les frontières de type « anthropogéographique », séparant des groupes humains différenciés, seraient les plus légitimes, car elles s'appuient sur des critères ethniques, culturels et linguistiques. Difficiles à déterminer, elles sont rares. Enfin, la majorité des frontières seraient de type « complexe », c'est-à-dire combinant les facteurs précédents (W. Boggs, 1940). Dans le cas de la frontière thaïlandaise avec la Birmanie et le Laos, le « type physique » prévaut, dans la mesure où ces frontières sont matérialisées sur la majorité de leur tracé par des éléments orographiques et hydrographiques : Mékong, rivières, lignes de crête. Les frontières avec le Cambodge et la Malaisie, dont le tracé ne correspond pas à des éléments naturels<sup>1</sup>, semblent davantage relever du 4<sup>ème</sup> type (type « complexe »).

Par ailleurs, les frontières actuelles sont produites par des arbitrages entre le royaume du Siam et les pouvoirs coloniaux français et anglais comme nous allons le voir dans la seconde partie de ce chapitre : nous sommes, selon l'expression de Michel Foucher, dans le cas de frontières coloniales aux « tracés négociés »<sup>2</sup>.

Enfin, Richard Hartshorne étudie en 1933 la relation entre l'espace existant et la mise en place de la frontière, permettant de lier chronologiquement le tracé et l'aménagement de l'espace frontalier. Selon la terminologie élaborée par l'auteur, les frontières pionnières et antécédentes sont établies préalablement à toute organisation de l'espace qu'elles traversent tandis que les frontières conséquentes, subséquentes et surimposées sont

---

<sup>1</sup> Même si la partie orientale de la frontière entre la Thaïlande et le Cambodge a été établie sur la ligne de crête des monts Dangrek.

<sup>2</sup> Michel Foucher distingue, à partir de l'exemple de l'Amérique latine, les types de fronts et de frontières issues de la colonisation. Quatre processus de formations des frontières sont identifiés : tracés négociés, tracés imposés mais non litigieux, frontières issues de guerres et frontières d'arbitrage (M. Foucher, 1991)

postérieures à l'organisation de l'espace qu'elles délimitent<sup>1</sup>. Les frontières de la Thaïlande appartiennent à cette seconde catégorie, l'horogénèse ayant commencé avant le tracé des frontières actuelles. Les frontières entre la Thaïlande et le Laos le long du Mékong, celle entre la Thaïlande et la Malaisie et des portions de celle entre la Thaïlande et la Birmanie renvoient à des frontières surimposées dans la mesure où elles séparent des bassins de peuplement homogènes (peuplement lao, karen ou malais par exemple), des anciennes formations politiques (royaume du Lane Xang ou d'Ayutthaya) ou des ensembles physiographiques (bassin du Mékong). Comme le souligne en 1931 l'historien Paul Le Boulanger à propos de la fixation de la frontière entre le Laos français et le Siam en 1893,

*« En fixant ainsi au lit du grand fleuve la limite extrême de son occupation, le gouvernement français indiquait clairement son intention de considérer le Mékong comme devant constituer la séparation naturelle du Siam et de l'Indochine française. Or, au cours des âges, (...), les principautés laotiennes avaient toujours au contraire étendu leurs territoires à cheval sur les deux rives et le Mékong, sur tout son parcours, avait établi les liens séculaires les plus intimes 'entre gens des bords'. Cette formule simpliste du 'Mékong frontière' était donc arbitraire et singulièrement inexacte, mais (...) elle fut maintenue comme apparaissant la solution la plus claire et la plus séduisante de nos interminables difficultés de délimitation » (P. Le Boulanger, 1931 : 307-308).*

Les frontières de la Thaïlande se caractérisent donc par la domination des frontières de type physique, dont les tracés, postérieurs à l'organisation des espaces traversés, ont fait l'objet de négociations et, s'ils s'appuient sur des limites établies préalablement, peuvent, dans certains cas, diviser des espaces homogènes au regard de critères ethniques notamment.

Un élément supplémentaire pour caractériser les frontières de la Thaïlande pourrait être celui de la nature du support des tracés et de son rapport à l'espace.

Les tracés de ces frontières internationales sont établis sur plusieurs types de supports (tableau 4) : maritime, terrestre et fluvial - il convient de signaler que la frontière fluviale du Mékong forme la majeure partie de la frontière avec le Laos -. La nature du support des

---

<sup>1</sup> Le peuplement ethnique peut être un élément caractéristique pour évaluer l'homogénéité des espaces concernés par la frontière. La frontière subséquente est définie après la mise en place d'un espace socio-économique ; la frontière conséquente suit des éléments physiques et tente de délimiter des espaces homogènes ; la frontière surimposée est une frontière subséquente en apparente contradiction avec de nombreux traits de l'espace socio-économique (E. Gonon, F. Lasserre, 2003 : 457).

tracés frontaliers implique-t-elle une organisation de l'espace frontalier spécifique ? Dans le cas d'une frontière fluviale, le cours d'eau représente-t-il un obstacle aux mouvements des biens et des personnes ? L'hypothèse suivante peut être émise : dans le cas d'une frontière fluviale non aménagée et facile à traverser, les flux se disperseraient le long de la frontière, tandis que la construction de ponts transfrontaliers canaliserait les échanges et permettrait l'augmentation du volume des flux. L'étude des flux par poste-frontière au chapitre précédent montre que le support du tracé frontalier influe peu sur les itinéraires et que les contraintes du cours d'eau n'empêchent pas les échanges transversaux. Une frontière fluviale peut ainsi être appréhendée comme une frontière terrestre, avec des passages frontaliers promus (ponts dans le cas d'une frontière fluviale, postes-frontières dans le cas d'une frontière terrestre) où se concentrent les volumes de flux les plus importants et qui n'empêchent pas l'existence de multiples points de passage alternatifs aux contraintes différenciées.

### *La visibilité des frontières : bornage et postes-frontières*

Selon Michel Foucher, le bornage, ou démarcation du tracé frontalier, est la troisième étape du processus technique de détermination d'une frontière, après « l'attribution de territoire » et la « délimitation d'une frontière » (M. Foucher, 1997 : 20)<sup>1</sup>.

Le bornage des frontières internationales de la Thaïlande est encore incomplet. À la suite des incidents frontaliers avec le Laos, un comité mixte pour la délimitation des frontières (*Thai-Lao Joint Boundary Commission*) est créé en 1996 afin d'apaiser les tensions et régler les conflits. Ce dernier a permis de délimiter officiellement 76% de la frontière terrestre lao-thaïlandaise, longue de 735 kilomètres (A. Bochaton, 2011 : 31) ; la démarcation de la frontière avec le Cambodge a également progressé depuis 1995. Concernant la frontière fluviale, étirée sur plus de 1 000 kilomètres, les débats commencent à peine. Si les risques d'affrontements armés sont désormais faibles, l'essor de la coopération transfrontalière et régionale n'a pas mis fin à la contestation du tracé frontalier<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Dans la même perspective, Eric Tagliacozzo montre, à partir de l'exemple de l'établissement de la frontière anglo-hollandaise entre l'Indonésie et Singapour (E. Tagliacozzo, 2005 : 107-184), que les frontières en Asie du Sud-Est se sont formées autour de trois étapes : la délimitation (« *mapping* ») à l'aide d'explorations et de cartographie, l'application (« *enforcing* ») et le renforcement (« *strengthening* »).

<sup>2</sup> Entretien avec Mongkhol Sasorith, conseiller juridique auprès du ministère des Affaires étrangères, Vientiane, juillet 2010. Les points litigieux restent notamment la cartographie de la ligne de partage des eaux

Le gouvernement thaïlandais recense, en 2008, 71 postes frontaliers divisés en trois catégories : les postes-frontières internationaux, les postes-frontières temporaires et les postes-frontières locaux. Il s'agit dans les trois cas de points de passage, même si les conditions de ce passage de personnes et de marchandises diffèrent : les touristes peuvent utiliser les postes-frontières internationaux, tandis que les locaux sont réservés aux habitants des deux pays limitrophes qui doivent présenter soit un passeport, soit un *borderpass*, document d'identité destiné uniquement au passage de frontière.

**Figure 23 : Localisation des postes-frontières en Thaïlande, 2008**



Source : carte du département des Douanes du ministère du Commerce reprise par C. Krainara, 2008 : 17

---

des accords franco-siamois de 1893 et 1907, modifiée en 1926 mais pas encore ratifiée, ainsi que la question des points de passage.

La figure 23 produite par le ministère du Commerce fait apparaître (de manière non exhaustive<sup>1</sup>) la distribution géographique des trois catégories de postes-frontières. Le choix du figuré suggère que ces postes frontaliers s'apparentent systématiquement à des villes, apparaissant même de taille supérieure aux capitales de province. Cela n'est pas le cas en réalité, les postes-frontières ne sont pas nécessairement des villes (chapitre 4).

La répartition des postes-frontières par pays (tableau 4) renseigne certes sur la longueur de la frontière, mais aussi sur les flux de personnes entre les deux pays et les relations binationales entre la Thaïlande et ses voisins. Dans cette perspective, la frontière avec le Laos est celle qui témoigne de la plus grande volonté (ou nécessité) d'ouverture, mais aussi de contrôle des flux à travers ces postes-frontières.

## **1.2 Les frontières internationales de la Thaïlande en situation de périphérie du territoire national**

La particularité des frontières de la Thaïlande est leur localisation en périphérie du territoire par rapport à l'axe méridien de la construction nationale.

Cette organisation du territoire, commune à plusieurs pays d'Asie du Sud-Est continentale, s'explique à la fois par des éléments orographiques et hydrographiques, mais également par le processus de construction, sur le temps long, des États-Nations. À titre de comparaison, Michel Bruneau montre par exemple que le territoire birman est structuré autour de trois ensembles : le premier, l'espace central, est composé des basses terres alluviales des vallées de l'Irrawaddy et du Sittang peuplées majoritairement de Bamars ; la seconde auréole est constituée d'une périphérie de plaines littorales à peuplement plus hétérogène ; le troisième ensemble est celui des marges montagneuses non-intégrées, comprenant les espaces frontaliers (M. Bruneau, 1991 : 93 et 2006 : 238, carte « les trois auréoles de l'espace birman »). Le cas du Laos est différent et sera présenté en contrepoint en conclusion de ce chapitre.

---

<sup>1</sup> Les postes-frontières internationaux avec le Cambodge ne sont pas tous indiqués, pas plus que l'intégralité des postes-frontières locaux.

*L'organisation du territoire national : une structuration méridienne autour du bassin fluvial de la Chao Phraya*

Le centre de gravité de la construction nationale de la Thaïlande est la plaine centrale et le bassin fluvial de la Chao Phraya. La capitale nationale, localisée en amont du delta de la Chao Phraya, renforce ce tropisme méridien.

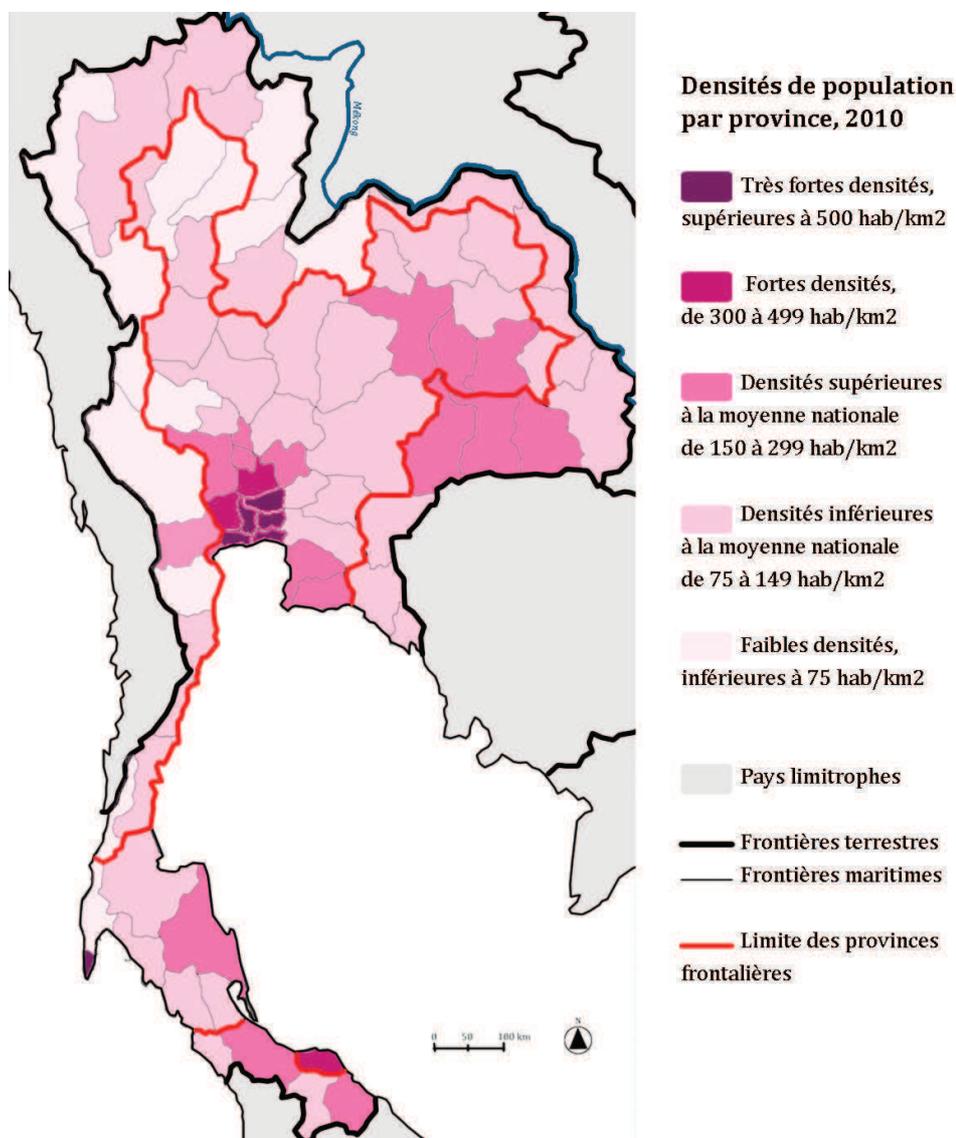
L'*Atlas de Thaïlande* décrit ainsi une organisation spatiale marquée par deux principes et deux temporalités : une organisation en auréoles héritée du temps long de l'histoire et de l'organisation du royaume siamois - qui sera analysée dans la seconde partie de ce chapitre -, et un modèle centre/périphéries caractérisé par les dynamiques de développement politique et économique du territoire, d'urbanisation et d'industrialisation de la seconde moitié du 20<sup>ème</sup> siècle (D. Kermel-Torrès, A. Lauginie, J.-P. Deler, 2006 : 186). Bangkok, sa région métropolitaine et sa périphérie proche composent l'espace central, tandis que le reste du territoire forme une auréole périphérique ; certaines zones frontalières, marquée par une insécurité conjoncturelle (frontières avec la Birmanie, avec la Malaisie et le Cambodge), constituent une marge limitée et discontinue.

Les frontières terrestres de la Thaïlande ont pour point commun d'être localisées dans des zones de faibles densités, à l'exception de la région du Nord-Est (figure 24) ; les provinces frontalières avec la Birmanie, qui sont aussi des zones de relief, sont celles présentant les plus faibles densités, ainsi que la diversité ethnique la plus importante (annexe 2.A, carte de la répartition ethnique)<sup>1</sup>. Les zones frontalières de la Thaïlande sont donc d'abord des zones peu densément peuplées, ce qui renvoie à la notion d'« auréole externe » développée par Michel Bruneau.

---

<sup>1</sup> Si les zones de relief se caractérisent également au Laos par une hétérogénéité ethnique plus forte, la frontière avec la Thaïlande, en partie constituée des provinces de la plaine du Mékong, est un espace majoritairement peuplé de Lao.

**Figure 24 : Comparaison des densités de population entre les provinces frontalières et les provinces de l'intérieur**



Source : Carte réalisée par l'auteur à partir des données provinciales du *National Statistic Office*, recensement de 2010

Note : Les seuils adoptés pour cette carte sont différents de ceux proposés par Manuelle Franck, Jean Baffie et Michel Bruneau dans *l'Atlas de la Thaïlande*, qui classent les densités de population d'après le recensement de 1990 en 5 catégories, la première regroupant les densités de 12 à 100 hab/km<sup>2</sup>, tandis que la seconde présente celles entre 100 et 265 hab/km<sup>2</sup>. L'objectif ici est de faire ressortir les provinces où les densités de population sont inférieures à la moyenne nationale, et de distinguer les densités faibles (inférieures à la moyenne nationale) de celles légèrement supérieures.

### *L' « auréole externe » de la Thaïlande*

Michel Bruneau fait ainsi le lien entre l'ancien modèle d'organisation en auréoles des royaumes traditionnels thaï et l'appropriation du territoire dans le cadre de l'État-Nation ; il distingue ainsi deux cas de figure, encore d'actualité aujourd'hui : les États « forts » (Thaïlande, Viêt Nam) qui ont réussi à intégrer l'ancienne auréole externe, c'est-à-dire les territoires frontaliers et périphériques, et les États dits « faibles » (Birmanie, Laos, Cambodge), où il n'y a pas d'adéquation réelle entre les frontières et l'aire d'autorité politique (M. Bruneau, 2001 : 46).

L'auréole externe de la Thaïlande est, selon l'auteur, constituée d'une bande de moins en moins large située le long de l'intégralité de ses frontières, à l'exception de la vallée du Mékong. Cette zone frontalière est caractérisée par des reliefs, une intégration plus faible par les transports et une composition ethnique plus hétérogène. Espace de danger potentiel, le gouvernement thaïlandais a cherché à y asseoir son autorité politique par l'aménagement d'infrastructures routières, d'écoles et de pagodes. Yves Goudineau et Bernard Vienne montrent, dans un article consacré aux minorités ethniques, que l'État thaïlandais a par exemple justifié son intervention dans les régions montagneuses du Nord dans les années 1950 par trois actions en réponse à des sources potentielles d'instabilité : l'interdiction de la vente de l'opium, la lutte contre les pratiques d'agriculture sur brûlis et le maintien de la sécurité nationale par le contrôle des frontières (Y. Goudineau, B. Vienne, 2011 : 466).

Si des poches d'insécurité liées aux contextes nationaux des pays limitrophes et au commerce illicite ont perduré durant les dernières décennies, les cinq provinces du sud de la Thaïlande sont d'après Michel Bruneau « la seule partie notable de l'auréole externe des anciens États tributaires de la couronne de Siam dont l'intégration n'est pas encore totalement assurée et pourrait, éventuellement, être remise en cause » (M. Bruneau, 2001 : 48). Jacques Ivanoff nuance ce constat en montrant que l'intégration des différentes populations de la Thaïlande s'est faite autour d'un « flou de l'appartenance ethnique », avec des degrés d'appartenance à la nation variables ; en ce sens, « la Thaïlande ne s'est jamais véritablement adaptée à son nouveau 'corps' » (O. Ferrari, N. H. Arunotai, J. Ivanoff, A. Leveau, 2010 : 19).

### 1.3 Fonctions des frontières actuelles : espaces transfrontaliers et gradients

Les frontières internationales permettent également d'apporter un éclairage sur l'échelle binationale, puisqu'elles sont révélatrices des intérêts des deux États limitrophes et de leurs relations. Les frontières posent ainsi la question de l'articulation des territoires de la Thaïlande et de ses voisins, et leurs relations binationales peuvent se lire à travers l'échelle de l'espace frontalier. Avant de s'intéresser aux politiques de coopération entre États qui, variant dans le temps, engendrent différents degrés d'ouverture (et de fermeture) de la frontière, il s'agit d'évaluer le niveau actuel d'ouverture des frontières et son implication sur les espaces situés de part et d'autre. La frontière est donc vue ici comme une zone de contact où s'exercent des rapports de force entre deux États limitrophes qui influent directement sur l'aménagement des espaces transfrontaliers.

#### *L'impact du degré d'ouverture des frontières de la Thaïlande sur les espaces transfrontaliers*

La typologie établie en 2001 à partir de l'exemple du Pérou par Arnaud Cuisinier-Raynal propose différentes fonctions des frontières, classées selon le degré d'ouverture prôné par les États mais aussi appliqué en réalité par les utilisateurs de la frontière. Cela permet de souligner le fait que les prescripteurs de l'usage de la frontière peuvent être des acteurs multiples aux intérêts parfois divergents, que ce soit les organisations internationales encourageant les flux transfrontaliers, les États ou les populations frontalières. Cette typologie vise à dépasser les notions dichotomiques et peu opérationnelles de « frontières actives » et « frontières passives » et propose une vision fonctionnaliste des espaces frontaliers.

Cinq *scenarii*, ou situations récurrentes observées sur les terrains frontaliers, sont identifiés par l'auteur (figure 25). La marge décrit un espace d'« angle mort », où les populations frontalières n'ont pas de contact et où les États n'investissent pas dans l'espace frontalier. Les villes frontalières seraient alors des culs-de-sac. Dans une situation de marche, les populations entretiennent des relations sporadiques et les États restreignent l'accès frontalier, et donc la circulation transfrontalière. Le front renvoie à une frontière « béante », non démarquée, et souvent conflictuelle. La synapse témoigne

d'un fort degré d'échanges entre les populations frontalières, dont les interactions sont soutenues par les États contigus, notamment sous la forme de construction d'infrastructures de transport qui canalisent et orientent les flux. Le choix du terme renvoie au concept de Roger Brunet, qui définit la synapse comme « tout lieu de communication géographique, d'échange, de transbordement et, mieux, de transfert » (R. Brunet (dir.), 1993 : 471). Enfin, la frontière capillaire désigne un espace frontalier caractérisé par une situation d'échanges diffus aux travers de fins réseaux de communication (pistes par exemple) ; la direction des flux reste majoritairement nationale et l'intervention de l'État y est faible.

**Figure 25 : Les différentes situations frontalières au Pérou d'après la typologie d'Arnaud Cuisinier-Raynal**



Source : A. Cuisinier-Raynal, 2001 : 217-222

Cette typologie a été retenue dans la mesure où les situations frontalières analysées par l'auteur pour le Pérou peuvent s'appliquer partiellement aux frontières de la Thaïlande. La seconde partie de ce chapitre montrera néanmoins que les fonctions des frontières ont varié sur le temps long.

Si les processus de coopération régionale actuels présentés au chapitre 1 encouragent les échanges transfrontaliers et l'intégration transnationale en envisageant les frontières comme des synapses ou comme des frontières capillaires, différentes situations apparaissent selon le tronçon de la frontière considéré. La construction de ponts transfrontaliers le long de la frontière avec le Laos mais aussi avec la Birmanie témoigne d'une tentative de l'État thaïlandais de concentrer, d'orienter mais aussi de contrôler les flux, ce qui relève bien des caractéristiques d'une synapse promue où les échanges sont encouragés le long d'un axe. Sur les autres tronçons de ces frontières, les échanges sont diffus et variables, que ce soit le long d'une frontière terrestre ou fluviale, promus s'ils passent par les postes-frontières, spontanés s'ils se font en dehors. Dans le cas de la frontière avec la Birmanie ou avec le Cambodge, l'État semble débordé sur les tronçons « capillaires » de ces frontières, caractérisées par des flux économiques, mais aussi par des flux de migrants et de commerce illicite non maîtrisés et non encouragés (chapitre 2). Enfin, certains tronçons de la frontière birmane comportent peu de postes-frontières et donc de points de passage identifiés ; la frontière est donc capillaire, mais avec une intégration nationale faible. Les études à l'échelle des villes frontalières permettront de revenir sur ces questions : si nous sommes donc dans le cas de frontières ouvertes, l'intégration des espaces transfrontaliers reste variable, et s'explique aussi par des préoccupations de contrôle de l'intégration régionale par le gouvernement thaïlandais.

L'ouverture des frontières dans le cadre de la coopération régionale signifie-t-elle pour autant la diminution voire la fin des discontinuités ? Quels espaces sont mis en contact par les frontières internationales de la Thaïlande ?

### *La frontière comme gradient démographique et économique*

La carte suivante (figure 26) présente la distribution de la population dans la péninsule indochinoise en 1995 et révèle des lignes de fracture qui correspondent aux frontières

internationales. En effet, si les deltas apparaissent d'emblée comme les pôles de fortes densités, la Thaïlande se dégage également comme un espace densément peuplé en comparaison avec les pays limitrophes, et notamment le Laos qui apparaît comme un creux démographique. En outre, les frontières entre la Thaïlande et le Laos d'une part et la Thaïlande et le Cambodge d'autre part séparent des territoires aux densités de population très différentes. Les provinces frontalières de la Thaïlande apparaissent à l'échelle nationale comme relativement moins peuplées que celles de l'intérieur (figure 24) ; elles restent cependant plus fortement peuplées que celles de la vallée du Mékong au Laos. La frontière entre la Thaïlande et la Birmanie marque une rupture moins nette. La répartition de la population le long de la frontière thaïlandaise est en effet plus faible (province de Tak) et se distingue moins nettement de la distribution de l'autre côté de la frontière.

**Figure 26 : Répartition de la population dans la péninsule indochinoise, 1995**



Source : R. De Koninck, M. Miller, B. Gendron, 2003 : 5

Les frontières de la Thaïlande apparaissent également comme des révélateurs d'asymétries économiques à l'échelle régionale. Les cartes présentées figure 27 montrent

que la Thaïlande se différencie de ses voisins au regard de plusieurs indicateurs. Le revenu (PIB) de la Thaïlande est par exemple supérieur à ceux du Laos, du Viêt Nam et du Cambodge réunis, tandis qu'en termes de niveau de développement (IDH<sup>1</sup>) elle se place seconde après la Malaisie sur les six pays sélectionnés. Si le pays atteste d'un niveau de développement économique supérieur à celui de ses pays limitrophes et comparable avec celui de la Malaisie, la carte sur le coefficient de Gini<sup>2</sup> souligne le fait que les inégalités sont cependant plus importantes dans ces deux pays. Les frontières révèlent également une fracture dans les structures de production, la Thaïlande et la Malaisie étant moins dépendantes du secteur primaire que leurs voisins d'Asie du Sud-Est continentale. En terme d'attractivité, la Thaïlande et le Viêt Nam se distinguent également à l'échelle de la sous-région, recevant l'essentiel des investissements étrangers en 2009. Enfin, les données sur le salaire minimum garanti par la loi - données à prendre avec précaution en raison de l'approximation des chiffres et du manque d'application en pratique - montrent un écart important entre les salaires minimums au Cambodge, en Birmanie et au Laos et ceux de la Thaïlande et de la Malaisie. Cette différence a un double impact sur les flux transfrontaliers : flux de travailleurs cherchant des salaires plus élevés vers la Thaïlande d'une part et flux d'investissements depuis la Thaïlande vers les pays voisins afin de profiter du faible coût de la main d'œuvre d'autre part (chapitre 2).

Les frontières actuelles en Asie du Sud-Est continentale apparaissent à la fois comme des interfaces promues dans le cadre de la régionalisation et de la libéralisation des flux commerciaux, mais également comme des gradients démographiques et économiques. Pour autant, l'analyse de la frontière entre la Thaïlande et le Laos sur le temps long montre que ses représentations et fonctions ont évolué au cours des derniers siècles, et que la vision actuelle des frontières résulte d'une accumulation d'héritages parmi lesquels celui des systèmes politiques traditionnels thaïs.

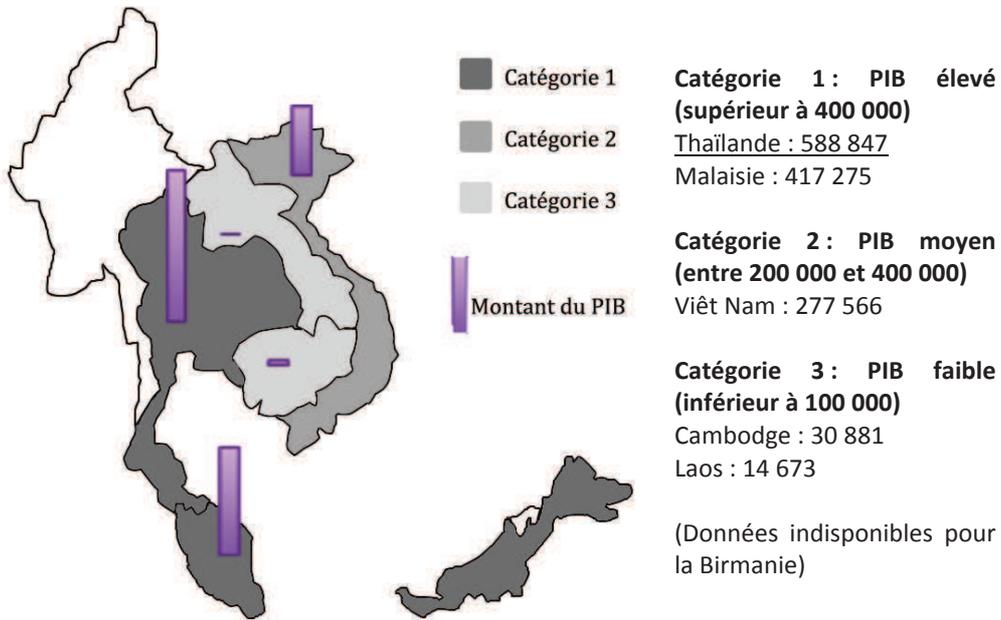
---

<sup>1</sup> L'indice de développement humain (IDH) est un indice statistique composite créé par le Programme des Nations Unies pour le Développement en 1990 afin d'évaluer le niveau de développement humain à l'échelle nationale. Sont pris en compte l'espérance de vie, le niveau d'éducation et le niveau de vie des habitants. L'IDH est compris entre 0 et 1, 0 étant le plus bas et 1 le meilleur.

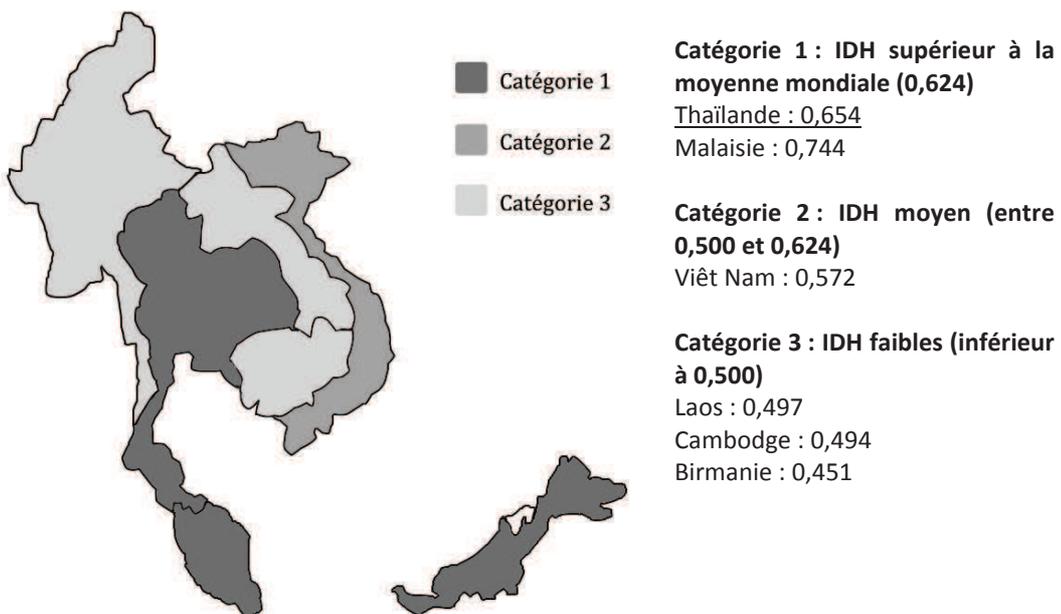
<sup>2</sup> Le coefficient de Gini, compris entre 0 et 1, mesure le degré d'inégalité dans la distribution des revenus dans une société donnée. 0 signifierait une égalité parfaite dans la distribution, tandis que 1 signifierait une inégalité totale.

Figure 27 : Asymétries économiques en Asie du Sud-Est continentale

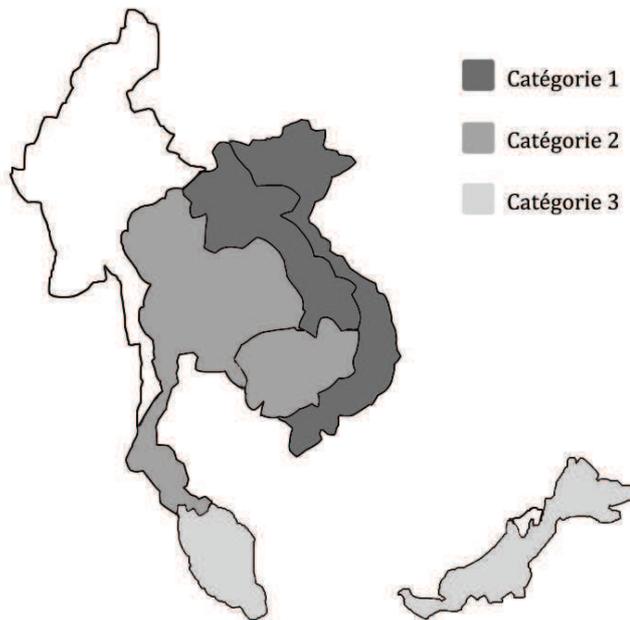
Produit intérieur brut en PPA, 2010



Indice de développement humain, 2010



### Coefficient de Gini, 2010



#### Catégorie 1 : inégalités peu fortes (inférieur à 0,400)

Laos : 0,367 (2008)  
Viêt Nam : 0,376 (2008)

#### Catégorie 2 : inégalités moyennes (entre 0,400 et 0,450)

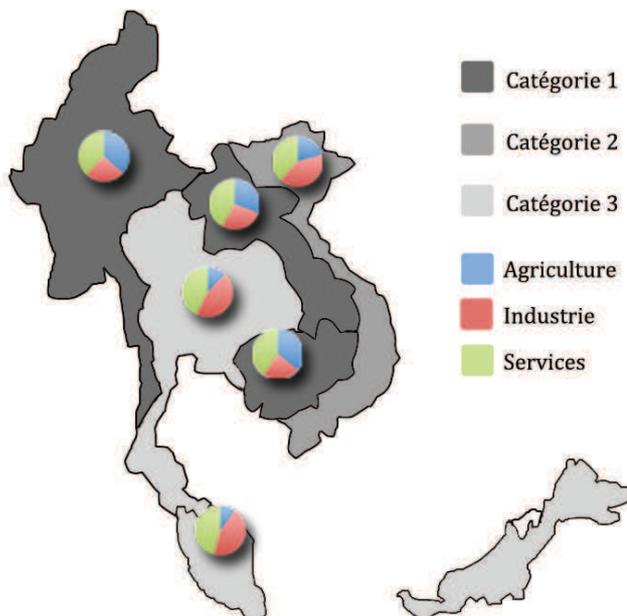
Thaïlande : 0,425 (2004)  
Cambodge : 0,444 (2007)

#### Catégorie 3 : inégalités plus fortes (entre 0,450 et 0,500)

Malaisie : 0,462 (2009)

(Données indisponibles pour la Birmanie)

### Structure de production, 2010



(En % de la production totale)

#### Catégorie 1 : dépendance agricole faible (moins de 20%)

Malaisie : 10,4%  
Thaïlande : 12,4%

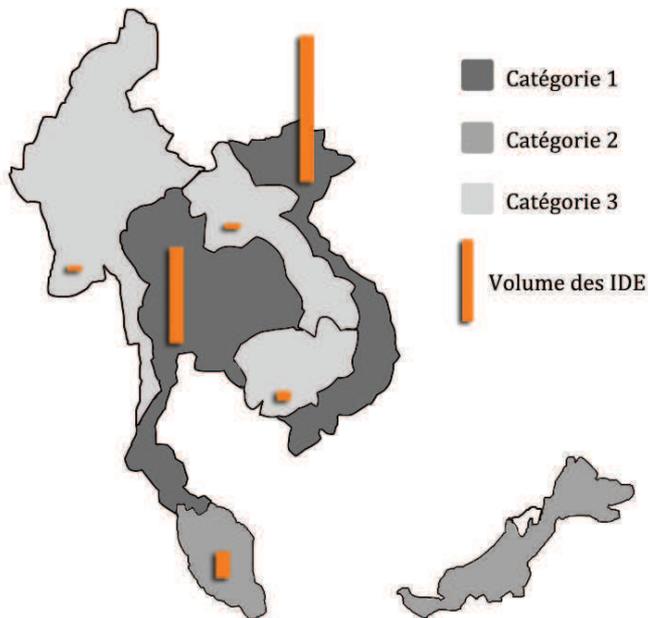
#### Catégorie 2 : dépendance agricole moyenne (entre 20 et 30%)

Viêt Nam : 20,6%

#### Catégorie 3 : dépendance agricole forte (entre 30 et 40%)

Birmanie : 36,4%  
Cambodge : 36%  
Laos : 30,8%

## Investissements directs étrangers, 2009



(Flux nets entrants, en millions d'US\$)

**Catégorie 1 : IDE supérieurs à la moyenne d'Asie du Sud-Est (3 758)**

Viêt Nam : 7 600

Thaïlande : 4 976

**Catégorie 2 : Niveau moyen d'IDE**

Malaisie : 1 387

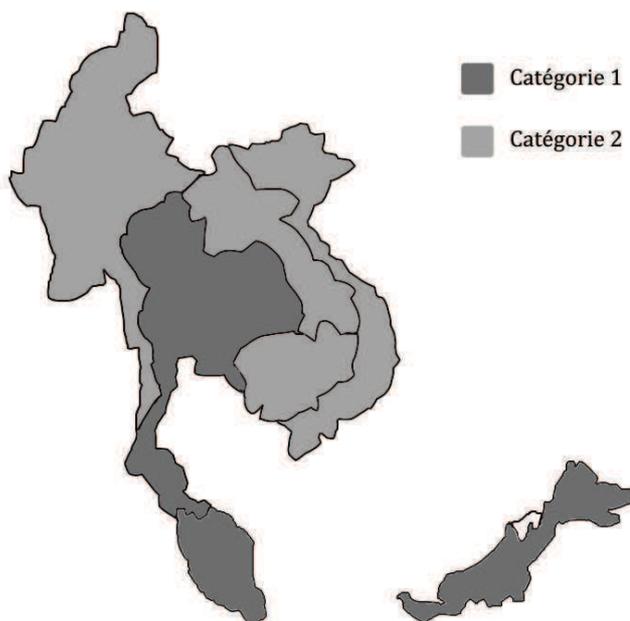
**Catégorie 3 : Faible niveau d'IDE (inférieur à 1000)**

Cambodge : 530

Birmanie : 323

Laos : 319

## Salaire minimum mensuel, 2011



(en US\$)

**Catégorie 1 : Salaire minimum mensuel supérieur à 100\$**

Malaisie : 251

Thaïlande : 164

**Catégorie 2 : Salaire minimum mensuel inférieur à 100\$**

Cambodge : 50

Laos : 44

Viêt Nam : 26

Birmanie : 17

Sources : cartes réalisées par l'auteur à partir des données statistiques de la BAD, 2011, *Key indicators for Asia and the Pacific*, sauf pour la carte sur le salaire minimum, établie à partir des données de l'Organisation Internationale du Travail (OIT).

## 2. HOMOGENESE ET REPRESENTATIONS DES FRONTIERES DE LA THAÏLANDE : DES ROYAUMES AGRAIRES A L'ÉTAT-NATION

Dans le cas de l'Asie du Sud-Est, et plus particulièrement de la Thaïlande, trois périodes retiennent notre attention pour expliquer le tracé frontalier actuel, et ses implications à deux échelles, dans les relations binationales comme dans le contexte local frontalier : les frontières floues de l'époque précoloniale, les frontières linéaires et contestées consécutives à la colonisation puis à la formation d'États-Nations dans la région, et enfin les frontières « apaisées », issues du contexte post-guerre froide et de l'amélioration des relations diplomatiques et commerciales en Asie du Sud-Est continentale.

Si les héritages du passé influent directement sur les structures spatiales actuelles des pays de l'Asie du Sud-Est, ils éclairent également le rôle actuel des frontières. Dans un article consacré à la notion de frontière dans la péninsule indochinoise, Michel Bruneau met en avant la nécessité de prendre en compte la profondeur historique pour comprendre les héritages de l'organisation spatiale précoloniale dans le rapport actuel à la frontière. La colonisation dans la région a été porteuse d'une nouvelle conception de la frontière<sup>1</sup>, en rupture avec celle qui existait jusqu'alors, et déterminante dans la géographie sud-est asiatique :

*« Les États de l'Asie du Sud-Est sont anciens et centrés sur un noyau de population dense, occupant des basses terres rizicoles. Ils ont été, tout au long de leur histoire, séparés par des espaces de collines et de montagnes, pluri-ethniques, qui ont servi de zones tampon et de zones frontière, avant qu'un tracé linéaire ne finisse par être délimité par des accords internationaux. » (M. Bruneau, 2001 : 35)*

### 2.1 L'imbrication des États *mandala* à l'époque précoloniale

Les tracés frontaliers linéaires n'apparaissent en Asie du Sud-Est qu'au cours du 19<sup>ème</sup> siècle, sous l'égide des puissances coloniales présentes dans la région (France et Grande-

---

<sup>1</sup> La colonisation a également marqué une rupture dans l'organisation de l'espace. Dans un article de 1992, Christian Taillard montre ainsi que la colonisation a imposé au Laos une organisation de l'espace pyramidale et centralisée, en rupture avec les systèmes prévalant antérieurement (Ch. Taillard, 1992 : 325).

Bretagne), et des négociations entre ces pays et les deux États formellement indépendants de la région, le Siam et la Chine.

Avant cette période, les travaux de Michel Bruneau opposent, en s'appuyant notamment sur ceux de l'anthropologue britannique Edmund Leach établis à partir de l'exemple birman<sup>1</sup>, deux types de systèmes politiques et de conception de la frontière en Asie du Sud-Est : le type « chinois » d'une part, représenté au Viêt Nam, et le type indien d'États agraires ou États *mandala*<sup>2</sup> d'autre part, existant en Thaïlande, en Birmanie, au Cambodge et au Laos. Le premier type repose sur un système impérial administré par une « bureaucratie de lettrés » et sur des frontières linéaires et bornées, tandis que le second se caractérise par des frontières zonales, dominées par un centre rizicole densément peuplé qui est le lieu de la « royauté charismatique reposant sur le pouvoir et la personnalité d'un monarque absolu » (M. Bruneau, 2001 : 36).

*L'organisation des États mandala : une conception symbolique, politique et géographique du pouvoir, dominé par un centre et caractérisé par des limites floues*

Le terme d'« État *mandala* », adopté par les historiens anglo-saxons du 20<sup>ème</sup> siècle pour désigner les constructions politiques dominantes en Asie du Sud-Est, permet, comme celui d'« État agraire », de dépasser la notion européenne de l'État, impliquant des frontières définies et un appareil administratif. L'origine du terme, « cercle sacré » en sanskrit, renvoie à une dimension cosmologique de l'espace, organisé par un centre, des principes de symétrie et autour des points cardinaux<sup>3</sup>.

Les royaumes agraires, ou *müang* chez les taï, représentent le système politique dominant en Asie du Sud-Est entre les 6<sup>ème</sup> et 19<sup>ème</sup> siècles. Georges Condominas souligne

---

<sup>1</sup> Voir notamment E.R. Leach, 1954 et 1960.

<sup>2</sup> Bien que ces termes renvoient à des réalités variables dans le contexte de l'Asie du Sud-Est insulaire, la différence est plus ténue dans la partie continentale : *mandala*, État-agraire, *müang* et royaume vont donc être considérés ici comme des structures proches, à l'organisation spatiale reposant sur les mêmes principes ; les termes seront donc utilisés comme des équivalents.

<sup>3</sup> Sur cette question, voir N. Dellios, 2003 : 2, et G. Condominas, 1980 : 23 ; les principes d'architecture et de construction obéissent à des règles en relation avec l'espace et le temps, et tenant compte notamment des points cardinaux. Christian Taillard décrit également l'organisation spatiale des premiers royaumes, notamment le centre du pouvoir : « Au centre, à l'intérieur d'une enceinte défensive qui entoure le palais, la pagode royale et le poteau *lak muong* où sont honorés les génies tutélaires de la principauté et de son territoire, sont rassemblés la famille royale, l'aristocratie civile et militaire ainsi que ceux qui les servent » (Ch. Taillard, 1992 : 320).

l'ambigüité d'échelle du terme *müang*<sup>1</sup>, qui désigne « d'une part à la fois le chef-lieu et la principauté, mais d'autre part et surtout, des circonscriptions de tailles différentes dont les plus larges englobent les plus petites » (G. Condominas, 1980 : 267). Comme le rappelle également Christian Taillard, le terme s'applique à la fois à une principauté et à un royaume et renvoie aussi bien à la capitale qu'au territoire qui en dépend (Ch. Taillard, 1992 : 320). La figure 28, qui présente deux modèles élaborés par l'auteur, permet de mieux comprendre cette ambigüité du terme.

Dans une approche géopolitique, Oliver Wolters décrit l'État *mandala* comme une situation politique particulière et généralement instable dans un territoire vague aux frontières floues et dominé par un centre : « *In practice, the mandala (...) represented a particular and often unstable political situation in a vaguely definable geographical area without fixed boundaries and where smaller centers tended to look in all directions for security* » (O. Wolters, 1999 : 27). Cette définition, qu'il applique aux exemples de Sriwijaya et Majapahit pour l'Asie du Sud-Est insulaire et d'Angkor et Ayutthaya pour l'Asie du Sud-Est continentale, fait apparaître une caractéristique essentielle de l'État agraire, construction davantage politique que spatiale.

Le modèle spatial utilisé pour décrire l'organisation d'un royaume agraire est celui d'un modèle d'auréoles concentriques, défini non par les limites, fluctuantes, mais bien par le centre, ou *cakravartin*, correspondant au territoire où s'exerce la domination directe du souverain (figure 28). Il s'agit donc d'un pouvoir personnel et non institutionnel. La seconde auréole représente un espace intégré, dirigé généralement par des membres de la famille du souverain. Enfin, la troisième auréole, que l'on pourrait qualifier de périphérie, est constituée par des États indépendants tributaires. Ces derniers peuvent rendre simultanément allégeance à plusieurs souverains ou changer d'allégeance périodiquement pour assurer leur survie ; les travaux de Thongchai Winichakul analysent ainsi à travers différents exemples (petites chefferies<sup>2</sup> de Lai, Huaphan ou encore Phuan) les allégeances variées de ces marges qui se chevauchent (« *overlapping margins* », T. Winichakul, 1994 : 97-101). Ces relations verticales ne suffisent cependant pas à décrire les interactions sociales à l'échelle d'un État agraire. Dans une étude sur l'héritage de ces systèmes politiques (appelés « thaïs traditionnels ») au Laos actuel, Christian Taillard complète le modèle de relations au sein d'un royaume agraire : les relations verticales de soumission (qui peuvent être de deux types, soit une soumission totale des villages

---

<sup>1</sup> Orthographié *müöng* dans les travaux de Georges Condominas, *muong* dans ceux de Christian Taillard.

<sup>2</sup> L'auteur distingue les royaumes (*kingdoms*) des principautés ou chefferies (*chiefdoms*). Ces dernières sont de taille plus modeste et possèdent une zone d'influence moindre. D'autres auteurs utilisent le terme de *ruling houses* pour les désigner (V. Grabowsky, 1995).

serviles, soit un accord de réciprocité entre villages de paysans libres et seigneur) s'accompagnent de liens horizontaux de coopération entre villages de paysans libres situés à l'intérieur de l'espace du *müang* (Ch. Taillard, 1992 : 305-341 ; figure 24).

En ce qui concerne l'articulation entre les États *mandala*, Martin Stuart-Fox parle d'une constellation de « cercles de pouvoir » plus que de formations étatiques, qui se caractérisent à l'échelle de l'Asie du Sud-Est par leur structure segmentée, les centres de pouvoir les plus importants prélevant un tribut sur des centres de moindre importance mais organisés sur le même modèle (M. Stuart-Fox, 1997 : 7). Pour qualifier cette organisation, Stanley Tambiah utilise en 1976 l'image de la « galaxie » (*galactic polity*), qu'il serait plus juste de voir comme un système planétaire dominé par une planète centrale attirant dans son orbite différents satellites à l'autonomie variable (Ch. Taillard, 1992 : 320). Gorges Condominas parle d'un « système en emboîtement » (G. Condominas, 1980 : 267), Christian Taillard d'une « structure hiérarchique pyramidale organisée à partir du sommet » (Ch. Taillard, 1992 : 320), les royaumes les plus puissants englobant d'autres circonscriptions (principautés) de taille plus modeste (figure 28).

Deux observations découlent de cette imbrication : diverses échelles de frontières apparaissent, celles entre les *müang* principaux, et celles à l'intérieur de ces *müang* ; de plus, la puissance d'un *müang* se mesure moins à la taille de son territoire qu'au nombre de tributaires. Ce modèle politique pré-colonial renvoie donc à une conception symbolique, politique puis enfin géographique du pouvoir, dominé par un modèle centre-périphéries.

**Figure 28 : Modèles d'organisation d'un royaume (en « galaxie ») et de l'une des principautés le constituant (en « auréoles »)**



Source : Ch. Taillard, 1992 : 321, 323.

Note : Ces modèles ont été présentés par l'auteur en 1989 sous les titres « Modèle d'organisation spatiale à l'échelle du pouvoir central : modèle à 'emboîtement' ou modèle 'galaxie' » pour le premier, et « modèle d'organisation spatiale à l'échelle du pouvoir central en auréoles, des principautés » pour le second (Ch. Taillard, 1989 : 42, 43).

### *La conception de la frontière au temps des müang*

Selon Christian Taillard, « la caractéristique principale de ce modèle est de mettre en jeu des espaces définis par leur centre, la capitale, et non pas par leur périphérie, les frontières, car le centre représente à lui seul la totalité de l'ensemble et incarne son unité » (Ch. Taillard, 1992 : 320). Si l'organisation territoriale des royaumes agraires et des principautés est définie par le centre, leurs limites restent floues et sont davantage caractérisées par une zone que par une ligne. D'après Martin Stuart-Fox, les limites des États *mandala* évoluent dans le temps en fonction des ressources dont dispose le souverain, ressources constituées par les revenus du commerce, des tributs et de la conscription militaire (M. Stuart-Fox, 1997 : 7).

En prenant l'exemple des négociations entre le Siam et le Royaume-Uni pour la mise en place de la frontière, les travaux de l'historien thaïlandais Thongchai Winichakul présentent les caractéristiques des frontières dans le Siam pré-moderne<sup>1</sup> et apportent un éclairage sur le concept même de frontière au temps des *müang*.

L'auteur observe ainsi que les limites de l'autorité d'un royaume, et donc ses limites territoriales, sont discontinues et renvoient davantage à une pratique locale qu'à une décision du centre. Par ailleurs, les *müang* ne sont pas forcément contigus, dans la mesure où la souveraineté sur un territoire n'est pas définie en fonction de celle du royaume voisin. La zone frontière a alors une étendue variable, pouvant servir soit d'interface dans le cas de relations d'alliance entre les deux royaumes, soit de zone tampon entre deux rivaux. Enfin, certaines portions de la zone frontière, appelée « corridor » par l'auteur en référence à sa profondeur géographique, ne sont pas délimitées, en particulier lorsque les relations entre les deux royaumes voisins sont apaisées (T. Winichakul, 1994 : 75-77).

---

<sup>1</sup> Les principales caractéristiques des frontières dans les États *mandala* relevées par l'auteur sont les suivantes : 1. Les limites de la zone frontière ne sont pas fixées par le centre mais correspondent à une réalité locale ; 2. Les limites d'une chefferie ou d'un royaume sont liées au territoire que celle-ci ou celui-ci pouvait contrôler ; 3. Au-delà de ce territoire, la frontière n'est pas une ligne mais un corridor ; 4. Les limites sont discontinues et peuvent être marquées et défendues dans les cas de royaumes rivaux ; 5. Lorsque deux royaumes voisins ont des relations apaisées, cette zone frontalière interstitielle peut être peuplée par des habitants des deux royaumes et des flux de personnes peuvent avoir lieu ; 6. Entre deux royaumes rivaux ou chefferies rivales, le peuplement dans la zone interstitielle est autorisé, mais ne doit pas dépasser les limites de l'autorité du centre ; 7. Les limites de l'autorité d'un royaume ne sont pas décidées en fonction du royaume voisin, ce qui explique le fait que les États agraires ne soient pas nécessairement contigus ; 8. Les zones frontalières peuvent être des zones de contact ou des zones tampon, habitées ou volontairement laissées inhabitées (T. Winichakul, 1994 : 75-77).

Les frontières ne se lisent pas comme une ligne de séparation entre deux intégrités territoriales, mais plutôt au regard des relations de pouvoir entre les royaumes. Dans cette perspective, les relations entre deux États agraires voisins sont déterminantes pour qualifier la frontière ou zone frontière, qui varie donc dans le temps en fonction de ces interactions.

Le concept d'État *mandala* permet donc de fournir une première explication de la conception de la frontière, appréhendée comme une zone peu définie territorialement et peu mise en valeur (sauf éventuellement militairement), dépendant d'un ou plusieurs centres, pouvant être zone pacifiée ou zone tampon entre souverainetés conflictuelles. Cet espace frontalier peut de plus se lire à deux échelles : entre des royaumes mal délimités mais politiquement distincts ; à l'intérieur de ces royaumes, entre les différentes principautés tributaires.

#### *Les principaux États mandala en Asie du Sud-Est continentale avant la colonisation*

Christian Taillard montre que ces royaumes agraires sont largement répandus en Asie, où les plaines alluviales favorisent la reproduction de la capitale par des principautés satellites ; dans le nord de la péninsule indochinoise, en raison du cloisonnement du relief, le modèle en réseau des principautés s'est davantage développé (Ch. Taillard, 1989 : 46).

Les principales formations politiques existant à la veille de la colonisation dans la zone d'étude, c'est-à-dire sur les territoires de la Thaïlande et du Laos actuels, offrent des exemples pour mieux comprendre les relations entre États *mandala* et les problématiques actuelles des espaces frontaliers, en permettant à la fois de localiser les zones d'articulation entre ces différents royaumes rivaux, mais aussi de voir l'émergence historique de noyaux urbains, notamment ceux qui étaient les centres des royaumes agraires ou des principautés.

Christian Taillard identifie deux étapes dans le développement des royaumes agraires : celle des premiers royaumes lao et siamois, constitués au 12<sup>ème</sup> et 13<sup>ème</sup> siècles au moment de l'affaiblissement des grands empires chinois, vietnamien et khmer, et celle de la désintégration de ces royaumes à partir du 17<sup>ème</sup> siècle en raison de l'émergence d'un

modèle caractérisé par les liens de dépendance (Ch. Taillard, 1992 : 318-324). La carte suivante (figure 29), qui présente la formation du territoire laotien, identifie les cinq principales entités politiques en Asie du Sud-Est continentale aux 17<sup>ème</sup> et 18<sup>ème</sup> siècles : royaumes d'Ayutthaya, du Lanna (orthographié Lane Na sur la figure 29) et du Lane Xang pour la zone d'étude, ainsi que le royaume du Cambodge et le Dai Viêt.

**Figure 29 : Les principaux États *mandala* de la péninsule indochinoise au 18<sup>ème</sup> siècle**



Source : M. Bruneau, 2002 : 223, d'après M. Stuart-Fox, 1997

Note : En s'appuyant sur l'organisation de ces royaumes présentée préalablement, trois remarques peuvent compléter cette carte. D'une part, chacune des formations présentées englobe des *müang* de taille plus modeste qui ne sont pas cartographiés. D'autre part, la carte fixe les limites de ces États *mandala* à un moment donné, limites qui ne sont ni clairement définies, ni statiques dans le temps. Enfin, le modèle spatial pré-colonial birman, qui n'est pas contigu au Lane Xang, n'apparaît pas ici. La Birmanie s'est en effet formée au cœur de la zone sèche autour du royaume de Pagan (9<sup>ème</sup> au 13<sup>ème</sup> siècles), puis s'est perpétrée en conservant la même structure en auréoles jusqu'à la fin du royaume de Mandalay en 1885.

Le royaume du Lanna – du million de rizières - a été l'un des royaumes agraires les plus influents du 14<sup>ème</sup> au 16<sup>ème</sup> siècle. Ensemble de chefferies situées au nord de la Thaïlande actuelle<sup>1</sup>, et sous domination principale de la ville de Chiang Mai, fondée en 1296 par le souverain Mangrai, son influence s'est étendue à travers l'histoire aux régions limitrophes. Les travaux de Hans Penth décrivent l'organisation du royaume et plus précisément son développement spirituel et matériel, mentionnant l'existence d'une bureaucratie, d'une armée forte, d'un réseau d'infrastructures caravanières et de canaux, d'un taux d'alphabétisation élevé et d'un système judiciaire (H. Penth, 1995 : 15-21). L'organisation spatiale du royaume du Lanna a également contribué à la définition du système urbain, avec l'émergence des centres urbains de Chiang Mai, Chiang Rai, Chiang Saen, Chiang Thung (actuelle Kengtung en Birmanie). L'unité principale d'habitation y est celle du village (*baan*), dirigée par l'aîné ou par un élu. Les villages présentant une importance stratégique pouvaient être entourés de remparts ou d'un fossé, prenant alors le nom de ville (*wiang*) ; si ce village était habité par un proche du souverain, le *wiang* est alors appelé de manière honorifique *chiang*. Ces villages étaient regroupés en district, ou *pan na*, qui est également appelé *muang* dès lors qu'il comprend plusieurs villes (*wiang* ou *chiang*, H. Penth, 1995 : 18). Les centres importants du royaume, appelés *chiang*, peuvent être aujourd'hui de petites villes, à l'image de Chiang Khong ou Chiang Saen. Cet héritage se retrouve dans les toponymes des villes<sup>2</sup>, même si la hiérarchie urbaine va évoluer au cours des siècles. Les *müang* ou chefferies du royaume du Lanna étaient séparées par des zones de collines (zones frontières intérieures), mais conservaient des liens importants, sous la domination ou l'influence du souverain, ce qui conduit Hans Penth à faire un parallèle avec les États fédéraux modernes : « *Lan Na (...) consisted of several countries much as a modern country is made up of districts or partly self-governing states* »<sup>3</sup> (H. Penth, 1995 : 18). Ces principaux centres sont reliés par des pistes caravanières à vocation essentiellement commerciale, dont le tracé a été réactivé dans le cadre de la régionalisation (chapitre 1). Le royaume du Lanna, espace tampon entre royaumes siamois et birmans, devient ensuite tributaire du royaume birman de Tonguu, et parfois du Siam. Détruit par la guerre entre Siamois et Birmans entre 1760 et 1780, il est ensuite de nouveau placé sous l'allégeance du Siam (T. Winichakul, 1994 : 97).

---

<sup>1</sup> Provinces de Nan, Phrae, Chiang Mai et Chiang Rai

<sup>2</sup> Jean Baffie a consacré un article aux termes utilisés en thaïlandais pour désigner la ville, qui se retrouvent dans les noms de villes actuelles : *muang*, *nakhon*, *thani* par exemple, ou *wiang* et *chiang*, dérivé du mot chinois *chéng* signifiant « muraille », dans les régions Nord et Nord-Est (J. Baffie, 2011 : 29-50).

<sup>3</sup> Traduction proposée : « Le royaume de Lanna était constitué de plusieurs pays [dans le sens étymologique, *pagus* désignant en latin une subdivision territoriale et tribale d'étendue restreinte], de la même manière qu'un État moderne est constitué de régions ou d'États autonomes ».

Le royaume du Lane Xang, qui dépasse le territoire du Laos actuel, domine le bassin moyen du Mékong entre les 14<sup>ème</sup> et 18<sup>ème</sup> siècles. Ce royaume, qui a initialement Luang Prabang comme capitale, n'est pas géré de manière centralisée, notamment en raison des contraintes du territoire, et implose au 18<sup>ème</sup> siècle en plusieurs sous-ensembles (figure 29) : le territoire royal de Vientiane, actuelle capitale, encadré au nord par celui de Luang Prabang et au sud par celui de Champassak. De plus, d'étroites relations sont entretenues avec le royaume de Xieng Khouang et les deux confédérations de principautés du nord (Sipsong Phanna et Sipsong Chautai)<sup>1</sup>. Christian Taillard montre que l'étirement du pays le long du Mékong a rendu l'unification difficile et imposé la nécessité de « centres-relais » ; en désignant ces trois centres, Fa Ngum, le fondateur du royaume, a repris l'organisation territoriale antérieure de ses protecteurs mongols (Ch. Taillard, 1989 : 46). La localisation enclavée du Lane Xang par rapport aux principales routes de commerce maritimes a été un inconvénient par rapport à ses rivaux et a participé de son morcellement puis de son déclin, précipité par les invasions birmanes et siamoises au 18<sup>ème</sup> siècle (M. Stuart Fox, 1998 : 100). En 1827, suite au sac de Vientiane par l'armée siamoise, le royaume du Laos perd la rive droite du Mékong, territoires qui correspondent au Nord-Est thaïlandais moderne. La partition transversale du Lane Xang, où les territoires de Luang Prabang, Vientiane et Champassak se succèdent d'amont en aval le long du Mékong, a été identifiée par Christian Taillard et Bounthavy Sisouphanthong comme l'une des configurations spatiales héritées et perdue dans l'organisation territoriale actuelle, notamment à travers la définition des régions (au sens infranational, B. Sisouphanthong, Ch. Taillard, 2000 : 156). De plus, émergent à cette période des centres urbains le long du Mékong qui restent aujourd'hui des villes importantes dans la hiérarchie urbaine laotienne (Luang Prabang, Vientiane et Champassak).

À l'exception de la région Nord et des territoires à l'Est, l'actuel territoire de la Thaïlande est majoritairement occupé dès le 14<sup>ème</sup> siècle par le royaume thaï d'Ayutthaya, considéré comme l'ancêtre de la Thaïlande moderne. Ce royaume est fondé en 1350 dans le delta de la Chao Phraya et prend rapidement parti de sa localisation privilégiée, puisque la capitale d'Ayutthaya devient dès cette époque l'un des ports commerciaux les plus importants d'Asie du Sud-Est : l'historien Anthony Reid, citant les travaux de John Anderson<sup>2</sup>,

---

<sup>1</sup> L'historien Paul Le Boulanger a consacré en 1931 une étude très précise au royaume du Lane Xang et à ses relations avec les royaumes siamois et viet (P. Boulanger, 1931).

<sup>2</sup> J. Anderson, 1890 : 69.

compare la taille de la ville d'Ayutthaya en 1617 à celle de Londres (A. Reid, 1993 : 71). Sous le contrôle du souverain, des relations commerciales se développent avec des commerçants étrangers, notamment Chinois, Japonais, Indiens puis Européens<sup>1</sup>. Conglomérat de villes dominé par sa capitale, le royaume s'organise autour de la religion bouddhiste, déclarée religion officielle en 1360, et d'un modèle en trois auréoles concentriques à partir du centre : le domaine royal d'Ayutthaya, comprenant 33 petites provinces administrées par des fonctionnaires directement responsables devant le roi, forme la première auréole. La seconde intègre des provinces dirigées par un prince ou un haut dignitaire, reproduisant l'organisation de la capitale et bénéficiant d'une certaine autonomie. Enfin, la troisième auréole, externe, compte les royaumes tributaires d'Ayutthaya, qui peuvent prêter allégeance à d'autres royaumes voisins (M. Bruneau, D. Kermel-Torrès, 2002 : 213).

Selon Christian Taillard, l'avènement du royaume d'Ayutthaya marque la disparition du modèle des royaumes agraires à emboîtement puisque les relations égalitaires sont remplacées par des liens de dépendance (Ch. Taillard, 1992 : 324). Michel Bruneau décrit en effet de manière précise le renforcement de la centralisation et la mise en place d'un système d'encadrement strict durant la période d'Ayutthaya (M. Bruneau, 1980 : 705)<sup>2</sup>. À partir du 16<sup>ème</sup> siècle, le royaume est presque constamment en guerre contre la Birmanie, et la capitale est assiégée en 1767 : « 'L'imprenable' et fastueuse capitale, résidence de trente-quatre rois successifs, fut emportée le 7 avril 1767, incendiée et complètement détruite » (P. Le Boulanger, 1931 : 152-153).

---

<sup>1</sup> Voir notamment D. Wyatt, 2003 : 73 ; R. Cushman, 2000, *The Royal Chronicles of Ayutthaya*. Bangkok : Siam Society ; Dhiravat na Pombejra, 1992, *Court, Company and Campong: Essays on the VOC Presence in Ayutthaya*. Pranakorn Sri Ayutthaya : Ayutthaya Historical Study Centre ; W. Nibhatsukit, 2005, *กลุ่มคนที่สัมพันธ์กับการค้าในสังคมอยุธยา พ.ศ. 2172-2310, Trade-related groups in Ayutthaya society, 1629-1767*. Thèse de doctorat, Bangkok : Chulalongkorn University (en thaï).

<sup>2</sup> Michel Bruneau caractérise ainsi la formation sociale siamoise du 19<sup>ème</sup> siècle comme une société de classes : « l'aristocratie des Chao et Nāi est la classe dominante, qui, incarnant l'État sous le roi, s'approprie le surproduit des communautés rurales et contrôle étroitement le commerce. Elle vit dans les villes (*Muang*) et dans la capitale. Sa fonction est d'encadrer la population pour constituer une armée en temps de guerre et organiser les corvées auxquelles sont soumis tous les paysans » (M. Bruneau, 1978 : 218-219).

## 2.2 Les définitions des frontières du Siam à l'époque coloniale : quelles modifications au regard des appétits des pouvoirs coloniaux ?

L'arrivée des colonisateurs français et britanniques en Asie du Sud-Est continentale au 19<sup>ème</sup> siècle va modifier profondément l'organisation territoriale décrite précédemment, les puissances européennes apportant également leur conception de la frontière. La Grande-Bretagne agrandit son empire colonial en Asie du Sud-Est avec la création de Singapour (1819), la capture de Malacca (1824) et la mise en place de protectorats en Birmanie (à partir de 1824) et en Malaisie (à partir de 1874), tandis que l'armée française s'empare du nord Viêt Nam à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle ; le Siam apparaît donc en position d'État-tampon entre ces deux empires coloniaux.

Si le royaume du Siam est le seul État de l'Asie du Sud-Est continentale à ne pas avoir été colonisé, ses frontières ont cependant été fixées en miroir des intérêts des puissances colonisatrices. Deux dynamiques de la fin du 19<sup>ème</sup> siècle ont permis à la monarchie thaïlandaise de conserver l'indépendance du royaume : une politique de centralisation et de modernisation nationale visant à définir un territoire de souveraineté exclusif d'une part, et des concessions territoriales et économiques aux colonisateurs français et britanniques d'autre part (M. Bruneau, 1995 : 126).

*La fixation des frontières du royaume du Siam à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle : intégration du territoire et concessions territoriales*

À la fin du 19<sup>ème</sup> siècle, le Siam entre en compétition avec les pouvoirs coloniaux pour incorporer les *müang* tributaires situés aux marges du royaume. La politique de centralisation et d'intégration du territoire, menée par le roi Mongkut (1851-1858) puis surtout par le roi Chulalongkorn à partir de 1868, vise à montrer aux puissances coloniales l'émergence d'un territoire thaï, dont les limites externes sont contrôlées et les zones frontalières sous la souveraineté du centre. Cette stratégie se caractérise par l'intégration progressive entre 1880 et 1890 des territoires anciennement tributaires aux statuts divers en un système uniforme de provinces rattachées à un État centralisé<sup>1</sup>. Si la chronologie et

---

<sup>1</sup> « L'intégration des régions montagneuses dans l'espace national en voie de formation s'opéra à travers les relations diplomatiques commandées par la géopolitique régionale, avec en particulier l'impérieuse nécessité de résister à l'emprise coloniale franco-britannique » (Y. Goudineau, B. Vienne, 2011 : 451).

les modalités de mise en place de ce système centralisé (appelé système *thesaphiban*, signifiant « protection du territoire ») diffèrent en fonction des particularités et notamment des anciens statuts des territoires à intégrer<sup>1</sup>, les travaux de Thongchai Winichakul montrent que l'effet est uniforme : à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle, Bangkok contrôle les taxes, les budgets, l'éducation et le système judiciaire (T. Winichakul, 1994 : 102). Parmi les autres mesures notables, les différentes formes d'esclavage sont définitivement abolies en 1905, le réseau ferroviaire se développe avec l'aide technique et financière britannique et allemande afin de contrôler les frontières, et le *monthon*, nouvelle échelle administrative supérieure à l'échelle provinciale, apparaît.

Parallèlement à cette stratégie d'intégration du territoire à partir du centre, les frontières du Siam ont été fixées à la suite d'une série de traités avec la France et l'Angleterre portant sur les territoires périphériques<sup>2</sup>. La figure 30 présente les fluctuations des frontières entre 1793 et 1946.

La première période (1867-1909) renvoie aux concessions faites par le royaume du Siam aux pouvoirs coloniaux français et britannique, après que ces derniers aient défini, parfois par la force<sup>3</sup>, les limites de leurs empires respectifs. Les conventions franco-siamoises de 1893, 1902 et 1904 fixent la frontière entre le Siam et le Laos français le long du Mékong (à l'exception de la province de Bassac sur la rive droite du Mékong, cédée par le Siam à la France en 1902).

La seconde période (1939-1946) correspond à une résurgence du nationalisme thaïlandais avec la doctrine de Wichit Wathakan qui prône le retour à une « Grande Thaïlande » dont les limites seraient celles de l'apogée du royaume du Siam en 1786 sous le règne de Rama I<sup>er</sup>, englobant les territoires tributaires. Ce courant de pensée trouve un écho dès 1932 : un coup d'État militaire instaure au Siam un régime autoritaire et nationaliste, le nom de Siam fait place à celui de Thaïlande en 1939, le maréchal Phibun Songkhram affirme ses visées expansionnistes en 1943 et obtient les provinces de l'ouest du Cambodge, celle de Sayaburi au Laos et les sultanats du nord de la Malaisie (figure 30). La défaite de l'allié japonais de la Thaïlande à la fin de la Seconde Guerre mondiale met fin à ces ambitions territoriales, et les territoires repris sont restitués en 1946.

---

<sup>1</sup> Voir par exemple M. Rujaya Abhakorn, D. Wyatt, 1995 : 68-81 et P. Mikusol, 1995 : 145-153.

<sup>2</sup> L'étude des villes frontalières permettra de revenir, lors de la troisième partie, sur les étapes de fixation des frontières du Siam (chapitre 5).

<sup>3</sup> « La clarification ne se fit pas sans difficultés et même coups de force, avec la France en particulier. Le blocus de l'embouchure de la Chao Phraya par les canonnières françaises, à Paknam en 1893, marque un point de rupture avec le passé. » (M. Bruneau et D. Kermel-Torrès, 2002 : 214).

**Figure 30 : L'évolution des frontières de la Thaïlande entre 1785 et 1946**



Source : M. Bruneau, 2002 : 214

*Une nouvelle conception de la frontière : une ligne de partage entre souverainetés*

Le problème du tracé se pose pour les producteurs de frontières (Siam, Grande Bretagne et France) : où placer le tracé frontalier propre à la conception européenne de la frontière dans un système territorial reposant sur des limites floues héritées des royaumes agraires ? Pour les Européens, la délimitation territoriale entre deux États souverains doit être une démarcation précise à la rencontre de deux champs de pouvoir ; l'enjeu est donc de transformer une zone frontière en ligne frontière, et dans cette perspective, plusieurs

tracés au sein de cette zone pourraient être légitimes<sup>1</sup>. Ce changement de paradigme est l'une des explications de la difficulté de borner et de rendre visibles ces frontières (1.1).

La délimitation de ces frontières/lignes s'est faite par le dialogue, la force, mais aussi par les cartes. En effet, des progrès importants de la cartographie siamoise à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle permettent de délimiter et de justifier les territoires de souveraineté exclusive des producteurs de frontières (annexe 3). Le Département royal de cartographie est créé en 1885 et une première carte du Siam est produite en 1887 ; les frontières du royaume sont représentées, avant même d'être effectives :

*« Siam was bounded. Its geo-body emerged. Mapping created a new Siam – a new entity whose geo-body had never existed before »<sup>2</sup> (T. Winichakul, 1994 : 130).*

À la même époque, témoignant de la compétition pour la cartographie des régions frontalières, Auguste Pavie produit sa propre carte du côté français (M. Bruneau, D. Kermel-Torrès, 2002 : 214).

Si le territoire du Siam est réduit à la suite de la fixation des frontières avec les Européens, le caractère imposé et arbitraire de ces frontières d'origine coloniale est à nuancer, dans la mesure où l'intégration des territoires tributaires est l'objet d'une compétition active entre le Siam et les pouvoirs coloniaux, et s'appuie partiellement sur les limites de ces anciens *müang*, domaines déjà constitués :

*« Siam was not a helpless victim of colonialism as is generally thought. (...) Siam entered the contest with the European powers to conquer and incorporate these marginal states [tributaries] into its exclusive sovereign territory. This expansionist desire was expressed overtly and straightforwardly »<sup>3</sup> (T. Winichakul, 1994 : 101).*

Par la pratique de la cartographie, le Siam et les pouvoirs coloniaux semblent partager la même vision d'une frontière linéaire délimitant des territoires de souveraineté exclusive. Jacques Ivanoff montre que ces frontières linéaires établies au temps de la colonisation

---

<sup>1</sup> « For modern policies, however, the overlapping frontier is not permissible. The division of territorial sovereignty between states must be clear-cut at the point where both powerfields interface. To transform a premodern margin to a modern territorial interface, or to create a modern edge of a state out of a premodern shared space, there could be more than one possible boundary, and all of them would be equally justified because the boundary could be anywhere within the overlapping area, depending on how the sovereignty of a tributary was decided » (T. Winichakul, 1994 : 101).

<sup>2</sup> Traduction proposée : « Le Siam fut délimité. Son corps géographique apparut. La cartographie créa un nouveau Siam – une nouvelle entité dont le corps géographique n'avait jamais existé auparavant ».

<sup>3</sup> Traduction proposée : « Le Siam n'a pas été une victime impuissante du colonialisme. (...). Le Siam s'est lancé dans la course avec les pouvoirs européens pour conquérir et incorporer les États tributaires dans son territoire de souveraineté exclusive. Ce désir expansionniste a été exprimé ouvertement et directement ».

« ont séparé des populations mais ont ainsi établi les bases des futurs réseaux sur lesquels les trafics illégaux contemporains s'appuient. En effet, tant que la région frontalière participe à la construction nationale et n'a pas de velléités indépendantistes, le centre ferme les yeux sur cette fluidité remarquable, de part et d'autre de la frontière » (J. Ivanoff, 2010). La mise en place de la frontière le long du Mékong, séparant un bassin de population lao, a par exemple créé les conditions de mobilités transfrontalières préfigurant les mouvements migratoires actuels tels qu'ils ont été présentés au chapitre 2.

### **2.3 Le temps des indépendances : des frontières barrière à l'ouverture progressive**

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, les mouvements nationalistes et indépendantistes gagnent de l'importance en Asie du Sud-Est. Certains de ces pays ont été occupés par le Japon durant le conflit<sup>1</sup>, et la faiblesse des métropoles dans leurs empires coloniaux renforce le climat de contestation. La Birmanie obtient son indépendance en 1948, plus précocement que les anciens territoires de l'Indochine française (1953 pour le Laos et le Cambodge, 1954 pour le Viêt Nam). Les frontières en Asie du Sud-Est continentale sont redéfinies entre 1945 et 1975 par ce nouveau contexte d'accession à l'indépendance. Si le Siam jouait le rôle d'État-tampon entre deux systèmes coloniaux distincts avant 1945, ses frontières modernes représentent une nouvelle limite entre systèmes politiques au lendemain des indépendances et dans le contexte de guerre froide. Avec l'amélioration diplomatique des années 1990, les frontières barrières de la Thaïlande s'ouvrent progressivement et deviennent des frontières « couture ».

---

<sup>1</sup> Si des mouvements nationalistes et indépendantistes existent en Asie du Sud-Est avant 1939, l'occupation japonaise encourage leur développement. Bien que ces groupes diffèrent en termes idéologiques et concernant leur mode opératoire, parmi les plus actifs figurent le mouvement nationaliste birman autour d'Aung San ; les leaders indépendantistes indonésiens Sukarno et Hatta ; le Parti communiste malais ; la Ligue pour l'Indépendance du Viêt Nam (abrégé *Vietminh*) menée par Hô Chi Minh et le mouvement indépendantiste nationaliste laotien divisé entre le *Lao Issara* et le *Phatet Lao*.

*Les nouvelles frontières issues de la décolonisation : frontières internationales, frontières internes et contrôle du territoire national*

La dynamique de la décolonisation ne touche pas directement la Thaïlande, mais réorganise la géographie politique de l'Asie du Sud-Est continentale. Si les frontières internationales sont peu modifiées (à l'exception de la division de l'Indochine française en trois États), la période suivant les indépendances crée surtout de nouvelles partitions à l'échelle nationale (frontières internes), notamment au Laos et en Birmanie. La question du contrôle des frontières, comme limites externes du territoire national, devient cruciale.

Au Laos, la lutte entre les deux factions lao issues du combat pour l'indépendance crée une nouvelle partition à la fin des années 1950, longitudinale cette fois, opposant le territoire du gouvernement royal de la plaine du Mékong à celui du front patriotique lao (*Neo Lao Haksat*, nouveau mouvement politique du *Pathet Lao*). Cette ligne de partage du territoire entre deux zones délimitées dotées chacune d'attributs d'un État souverain représente une véritable frontière intérieure. Elle sépare deux systèmes politiques et idéologiques distincts et est considérée à ce titre comme plus étanche qu'une frontière internationale (Ch. Taillard, 1989 : 48). En effet, au cours des années 1960, les échanges s'intensifient entre la Thaïlande et le Gouvernement Royal Lao : la frontière est ouverte, et des ferries destinés à transporter biens et personnes sont établis entre Nong Khai et Vientiane d'une part et Mukdahan et Savannakhet d'autre part (Ch. Taillard, 1992 : 340)<sup>1</sup>. La « chute » de Saïgon en 1975, qui permet au parti communiste lao de fonder la même année la République démocratique populaire lao (RDP Lao) sur un territoire certes unifié, mais où perdurent les héritages des partitions historiques, va changer cette dynamique. Par ailleurs, l'organisation spatiale du territoire laotien repose également sur une opposition entre la vallée du Mékong et l'intérieur montagneux, exacerbée par la composition ethnique du pays. Le gouvernement lao propose une classification ethnique qui prévaut depuis les années 1950 malgré des remaniements : en 2000, 49 groupes ethniques étaient identifiés puis classés en trois catégories territorialisées : les *Lao Loum* (Lao des plaines), groupe majoritaire de langue taï-kadaï ; les *Lao Theun* (Lao des contreforts) môn-khmer regroupant presque 30% de la population ; les *Lao Soung* (Lao des sommets) composés des Hmong Mien et Tibéto Birmans, formant presque 20% de la population. Yves Goudineau est l'un des auteurs ayant montré les enjeux politiques et

---

<sup>1</sup> L'auteur montre que la partition longitudinale entraîne la prévalence de « forces centrifuges » en direction des deux puissants voisins que sont la Thaïlande et le Viêt Nam (Ch. Taillard, 1992 : 332).

territoriaux qui sous-tendent cette catégorisation, et mentionne une autre classification communément admise et reposant non pas sur le territoire mais sur les familles ethnolinguistiques présentes (Y. Goudineau, 1998 : 23)<sup>1</sup>. Ainsi, les provinces de la vallée du Mékong, frontalières avec la Thaïlande, apparaissent comme ethniquement plus hétérogènes que celles du Nord du pays.

En Birmanie, la colonisation britannique a accentué les divisions ethniques en créant une partition administrative entre Basse et Haute Birmanie (bassins fluviaux de l'Irrawaddy et du Sittang ainsi que les plaines côtières), sous administration directe, et le reste du territoire sous le régime du protectorat. Les régions périphériques, zones de relief et ethniquement hétérogènes, ne sont donc pas intégrées à la Birmanie « utile », mise en valeur par les Britanniques. Cette coupure pèse par la suite dans l'institution de l'Union birmane en 1947, soumise à des rébellions ethniques menant à des risques d'éclatement<sup>2</sup> levés par le coup d'État militaire du général Ne Win en 1962.

Si la Birmanie et le Laos subissent une « désintégration » de leur territoire après leur indépendance sous l'influence de forces politiques et ethniques divergentes, la Thaïlande va s'engager dans une dynamique contraire. Deux facteurs de différenciation contribuent à l'expliquer. D'une part, d'un point de vue de la composition ethnique, la Thaïlande ne se trouve pas dans la même situation de « mosaïque » que ses deux voisins. En effet, les groupes de langue tai et les Sino-thaï représentent plus de 90% de la population du pays, 95% de la population se déclare bouddhiste et plus de 90% a pour langue maternelle une langue tai (D. Kermel-Torrès, 2006 : 38). D'autre part, l'héritage de l'appartenance à des empires coloniaux impose, au Laos et à la Birmanie indépendants, des défis particuliers en

---

<sup>1</sup> Il distingue ainsi les groupes Lao-tai formant 50% de la population, les Austroasiatiques présents au Nord comme au Sud du pays (Khmu, Lamet par exemple, environ 35% de la population), les Yoa et Miao (au Nord du pays, regroupant 10% de la population) et les Tibéto-Birmans (Akha, Lahu, Phou Noy notamment, représentant 5% de la population environ). Les provinces de Savannakhet et de Champassak sont selon le recensement de 2005 composées de près de 90% de *Lao Loum* (Lao-tai) et apparaissent donc très homogènes ethniquement par rapport à d'autres provinces comme celle de Bokeo. Olivier Evrard a par exemple consacré une étude précise sur les déplacements des populations Khmu (Mon-Kmer) dans les provinces de Bokeo et de Luang Namtha (O. Evrard, 2012). Voir la carte de répartition des groupes ethniques, annexe 2.B.

<sup>2</sup> Dès 1948, les Karen alliés avec des nationalistes Môn ont revendiqué la constitution d'un État séparé sous protection de la Grande-Bretagne. En 1958, les Shan puis les Kachin constituent des armées de libération et réclament à la conférence de Taunggyi en 1961 une solution fédérale avec la possibilité de faire sécession (M. Bruneau, 2002 : 237).

termes d'intégration de la population<sup>1</sup>. Cette dynamique de contrôle des marges par le centre, appelée « *internal colonialism* » par James Scott, commune à plusieurs États de l'Asie du Sud-Est continentale, est initiée à l'époque coloniale et poursuivie par les États-Nations indépendants (J. Scott, 2009 : 12-13). La politique d'intégration du territoire de la fin du 19<sup>ème</sup> siècle se poursuit donc en Thaïlande, avec notamment un soutien spécifique à la région périphérique du Nord-Est, composée majoritairement de lao. Dans le contexte international de guerre froide, il s'agit d'intégrer durablement la région à la nation, de favoriser les liens avec le Gouvernement Royal Lao, mais aussi de créer un environnement socio-économique capable de résister à de possibles incursions communistes (A. Bochaton, 2011 : 27). Plusieurs programmes de développement ciblés sur cette région et financés par les États-Unis sont lancés, comme la construction de la *Friendship Highway*, autoroute reliant Bangkok à la ville frontalière de Nong Khai ou des investissements dans les infrastructures publiques à Khon Kaen, désignée comme capitale régionale.

Entre 1948 et 1975, on assiste donc à des dynamiques d'intégration du territoire opposées entre la Thaïlande et ses deux voisins. Les frontières internationales marquent ici une discontinuité forte entre deux exemples de contrôle du territoire, l'un où l'État central contrôle la majorité de ses marges (Thaïlande), l'autre où il n'y a pas d'adéquation réelle entre les frontières et l'aire d'autorité politique (Laos, Birmanie ; M. Bruneau, 2001 : 46).

### *La frontière barrière durant la guerre froide*

L'instauration de régimes socialistes en Birmanie et au Laos remet en cause leurs relations avec la Thaïlande, principal allié des États-Unis dans la région et pays capitaliste.

Si la Thaïlande et la Birmanie partagent des relations diplomatiques depuis l'indépendance de 1948, la frontière reste un espace sensible. En 1953, avec l'aide des États-Unis, la Thaïlande met en place une police des frontières (*Border Patrol Police*) ; différents motifs président à cette militarisation de la frontière : motifs idéologiques, lutte contre la drogue,

---

<sup>1</sup> Comme l'expliquent les travaux de Jane Burbank et Frederick Cooper, les empires, aux vellétés d'expansion, établissent des différenciations dans le traitement de leur population, tandis que les États-Nations s'attachent à considérer leurs citoyens de manière égale : « (...) *the nation-state tends to homogenize those inside its borders and exclude those who do not belong, while the empire reaches outwards and draws, usually coercively, peoples whose difference is made explicit under its rule.* » (J. Burbank, F. Cooper, 2011 : 8).

protection envers les troubles ethniques en Birmanie et lutte contre la contrebande (P. Pongsawat, 2008 : 125). La rupture avec la Birmanie a lieu en 1962 : le général Ne Win renverse le gouvernement de U Nu, crée un conseil révolutionnaire pour gouverner le pays et fonde en juillet le Parti du Programme socialiste birman.

La proclamation de la RDP Lao en avril 1975 met fin à six siècles de monarchie au Laos et entraîne une rupture diplomatique avec la Thaïlande. Bien que les relations soient conflictuelles entre 1975 et la fin des années 1980, la rupture est cependant à nuancer, les gouvernements thaïlandais qui se succèdent n'ayant pas eu la même politique envers leur voisin<sup>1</sup>. Par ailleurs, si la période 1975-1990 est une période de gel dans les relations diplomatiques, certains des échanges économiques perdurent, notamment les exportations d'électricité du barrage de la Nam Ngum (province de Vientiane) vers la Thaïlande. De plus, la stratégie de fermeture des États ne s'accompagne pas forcément d'une mise en pratique par les populations frontalières ou même les pouvoirs locaux : les travaux d'Andrew Walker sur le commerce informel de la frontière nord (provinces de Chiang Rai en Thaïlande et de Bokeo au Laos) montrent en effet que les relations commerciales de petite envergure et les flux de personnes n'ont jamais cessé, et ce avec l'accord implicite des autorités locales (A. Walker, 1999). De la même manière, Christian Taillard souligne que les provinces bénéficient de fait des attributs du pouvoir étatique : elles délivrent des visas de circulation, prélèvent jusqu'en 1987 des taxes sur les échanges commerciaux et concluent même, de manière officielle avec le Viêt Nam et officieuse avec la Thaïlande, des accords de jumelage avec les provinces limitrophes (Ch. Taillard, 1989 : 60-61).

Les péripéties de la politique intérieure thaïlandaise comme les antagonismes historiques et idéologiques entre les deux pays influent sur les relations tendues entre la Thaïlande et le Laos entre 1975 et la fin des années 1980 (V. Pholsena, R. Banomyong, 2004 : 21). Trois sujets cristallisent les tensions durant cette période : la politique économique de la Thaïlande envers un Laos affaibli financièrement par la guerre, incarnée notamment par l'embargo commercial de 1976, la délimitation de la frontière et la question des réfugiés laotiens en Thaïlande. Si les contentieux frontaliers ne sont pas nouveaux, un affrontement armé éclate cependant en 1987-1988 dans les provinces de Sayaburi au Laos

---

<sup>1</sup> Vattana Pholsena et Ruth Banomyong analysent ces retournements dans la politique diplomatique thaïlandaise. Le gouvernement de Seni Pramoj, élu démocratiquement en Thaïlande en avril 1976, prône la détente dans les relations thaï-lao, stratégie qui se traduit par la signature d'accords commerciaux et politiques. Les relations entre les deux voisins se détériorent avec le coup d'État militaire de Thanin Kraivichien en octobre 1976 qui impose des restrictions commerciales au Laos. Un an plus tard, ce gouvernement est renversé par le général Kriangsak Chomanan qui est favorable à une nouvelle détente des relations entre la Thaïlande et ses voisins communistes (V. Pholsena, R. Banomyong, 2004 : 21).

et de Phitsanulok en Thaïlande, faisant plusieurs centaines de morts et révélant ainsi l'équilibre fragile des relations entre les deux pays. La question des réfugiés laotiens en Thaïlande<sup>1</sup> exacerbe ces tensions, le Laos reprochant à la Thaïlande non seulement d'encourager l'exil des nationaux en les accueillant dans des camps, mais également de soutenir militairement et politiquement les mouvements d'opposition à la République Lao (A. Bochaton, 2009 : 30).

Les frontières entre la Thaïlande et le Laos d'une part et la Thaïlande et la Birmanie d'autre part sont donc, dans le contexte de guerre froide, des frontières « barrières », partiellement fermées, séparant des systèmes politiques en opposition et aux alliés différenciés. À l'échelle nationale, cette fonction séparatrice de la frontière engendre un repli sur le territoire national de chacun des pays. Du point de vue de l'organisation spatiale nationale laotienne, cela entraîne une unification du territoire et met fin à la bipartition longitudinale présentée précédemment. La question de l'intégration nationale (territoriale et ethnique) devient un enjeu essentiel pour la nouvelle République. Le Laos, historiquement tourné vers son voisin thaïlandais, intensifie désormais ses relations avec le Viêt Nam, rapprochement officialisé notamment par la signature du traité d'amitié et de coopération en juillet 1977. De l'autre côté du Mékong, la région Nord-Est est privilégiée dans la stratégie thaïlandaise de mise en valeur des pôles régionaux (présentée au chapitre 4) afin de renforcer son intégration au centre. À l'échelle de la péninsule indochinoise, la frontière entre la Thaïlande et le Laos devient une ligne de fracture, même si la persistance de relations économiques de faible ampleur représente une passerelle entre les deux voisins. La frontière est perçue comme zone de menace idéologique ; elle nécessite donc de nouveau la présence militaire (figure 31).

---

<sup>1</sup> D'après Christian Taillard, 413 600 Laotiens quittent le pays entre 1975 et 1987 pour des raisons politiques et économiques, soit 11% de la population du Laos en 1986 (Ch. Taillard, 1989 : 97). La majorité des réfugiés passe en Thaïlande pour s'y installer ou y transiter, du fait d'une frontière relativement aisée à franchir, de la proximité linguistique et culturelle entre les deux pays et de la présence fréquente de membres de la famille sur l'autre rive. Dès 1975, la Thaïlande fait appel au Haut Commissariat aux Réfugiés (HCR) pour construire des camps et gérer les arrivées particulièrement fortes consécutives aux premières mesures politiques de la RDP Lao : en 1976, le HCR enregistre 24 000 réfugiés laotiens dans les camps thaïlandais, auxquels s'ajoutent 10 000 à 20 000 clandestins intégrés à la société (G. Condominas, R. Pottier, 1982 : 92)

### *L'ouverture progressive et prudente de la fin des années 1980 consolidée dans la décennie 1990*

Dès 1979, la République Lao modifia sa politique économique avec l'arrêt de la collectivisation systématique. Comme le montre Christian Taillard, cette nouvelle stratégie se caractérise par une simplification de l'organisation provinciale mise en place en 1975 et amorce une « provincialisation de la gestion territoriale » (Ch. Taillard, 1989 : 61) qui crée les conditions d'existence de relations transfrontalières y compris avec les provinces limitrophes thaïlandaises, parfois au détriment des relations interprovinciales. Dans le contexte d'apaisement des antagonismes liées à la guerre froide, le Premier ministre thaïlandais, Chatichai Choonhavan, se rend à Vientiane en novembre 1988 afin d'affirmer sa volonté de développer et d'intensifier les relations commerciales entre les pays de la péninsule indochinoise. Cette visite amorce un tournant politique avec le Laos et la Birmanie<sup>1</sup>, mais aussi un changement de la fonction de la frontière, qui devient un lieu d'échanges, une « frontière couture ».

Le rapprochement entre la Thaïlande et le Laos se traduit par une coopération croissante au début des années 1990. Signe de l'amélioration des relations bilatérales, un traité d'amitié et de coopération est signé en avril 1994. Les relations commerciales s'intensifient et les investissements reprennent, accélérés par la régionalisation. Des projets d'infrastructures transfrontalières voient ainsi le jour au cours des décennies 1990 puis 2000 (chapitre 1), l'initiative la plus symbolique étant la construction du pont de l'Amitié reliant Nong Khai en Thaïlande à Thanaleng au Laos (située à 22 kilomètres de Vientiane), inauguré en avril 1994 et financé par des fonds australiens (figure 31). Ce rapprochement diplomatique et physique est soutenu par la mise en place de la coopération régionale dans la péninsule et par la volonté de substituer à l'affrontement militaire la concurrence commerciale. Les villes frontalières, où se concentrent les projets d'infrastructures transfrontalières, semblent pouvoir profiter de cette nouvelle dynamique de rapprochement. Les travaux de Vatthana Pholsena et Ruth Banomyong nuancent cependant cette évolution en soulignant la persistance d'une certaine méfiance

---

<sup>1</sup> Bien que les relations diplomatiques reprennent avec la Birmanie, la position de la Thaïlande reste ambiguë. La coopération économique est privilégiée, la Birmanie étant en position intermédiaire entre la Thaïlande et la Chine, et possède également des ressources naturelles qui intéressent son puissant voisin. Si la Thaïlande fait le choix de la non-ingérence dans les affaires politiques internes birmanes, la question des camps de réfugiés le long de la frontière côté thaïlandais reste sensible, et certains postes-frontières ferment périodiquement entre 1988 et aujourd'hui, preuve de la fragilité des relations entre les deux pays (P. Pongsawat, 2008 : 138-139).

d'une partie des autorités laotiennes envers la Thaïlande (V. Pholsena, R. Banomyong, 2004 : 67-71). Si la menace d'un conflit armé semble écartée, des dirigeants laotiens reprochent au gouvernement thaïlandais des velléités expansionnistes dans les domaines économiques et culturels et une attitude paternaliste. Dans cette perspective, le pont de l'Amitié est vu certes comme une infrastructure destinée à faciliter les flux, mais aussi comme l'édification d'une zone d'influence et de contrôle de la Thaïlande dans la péninsule indochinoise.

**Figure 31 : Une illustration des relations entre la Thaïlande et le Laos à travers le discours sur la frontière**



Source : Le billet ancien est publié sur le site [www.monnaiesdumonde.net](http://www.monnaiesdumonde.net), le second est un document personnel.

Note : Ces deux billets de banque laotiens illustrent le changement de perception de la frontière avec la Thaïlande, de frontière hostile à frontière apaisée. Le premier billet, émis en 1979, montre une frontière militarisée, avec des troupes laotiennes et un char patrouillant le long du Mékong. À l'inverse, le second, en circulation actuellement, présente le pont de l'Amitié, pont transfrontalier sur le Mékong reliant Nong Khai en Thaïlande à Thanaleng au Laos.

Les années 1990 marquent un retournement dans les relations diplomatiques entre la Thaïlande et le Laos, et donc dans la symbolique de la frontière. Celle-ci ne sépare plus

mais met même en contact deux pays qui partagent une histoire, une langue et des valeurs culturelles communes (religions, traditions), malgré la persistance de relations ambiguës. La figure 31 illustre ce changement dans le discours, et la frontière apaisée apparaît dorénavant comme le lieu privilégié de futurs développements transfrontaliers.

L'histoire des frontières de la Thaïlande, fixées dans leur forme actuelle qu'au cours du 20<sup>ème</sup> siècle, montre la complexité de celles-ci. La colonisation a engendré un changement de forme de la frontière, de zone frontière entre royaumes agraires dans la période précoloniale à ligne de partage entre empires coloniaux rivaux. Depuis la création des États-Nations dans la péninsule indochinoise, les frontières de la Thaïlande ont été limites externes d'un territoire national dont l'intégration était à renforcer (enveloppe), ligne de front séparant des régimes politiques distincts, puis lien dans un contexte de reprise des relations diplomatiques.



L'évolution des frontières jusqu'aux années 1990 et la mondialisation économique, intégrant en premier lieu les métropoles et les capitales nationales, ont eu pour effet de renforcer à l'échelle nationale des structures d'organisation spatiale du territoire caractérisées par l'opposition entre centres et périphéries. Michel Bruneau analyse dans un article de 1991 la persistance du modèle en auréoles dans les États d'Asie du Sud-Est en dépit des changements de régime<sup>1</sup> : « malgré le niveau très inégal de développement auquel se trouve en cette fin de 20<sup>ème</sup> siècle chacun de ces États, on observe, dans tous les cas, une organisation en auréoles de contrôle et de développement décroissant autour d'un centre constitué par la capitale et l'espace qui l'entoure » (M. Bruneau, 1991 : 92). Ainsi, l'organisation spatiale des États d'Asie du Sud-Est peut se lire à travers cette grille de lecture du modèle en auréoles concentriques organisées autour d'un centre, présenté figure 32, auquel s'ajoutent d'autres héritages ou contextes nationaux contemporains (dynamiques d'urbanisation, effets de corridors, découpages régionaux etc.).

**Figure 32 : La persistance du modèle en auréoles dans les États d'Asie du Sud-Est continentale**



Source : M. Bruneau, 1991 : 91

---

<sup>1</sup> Cette analyse a été menée de manière plus détaillée sur le Nord de la Thaïlande par Michel Bruneau (M. Bruneau, 1980) et sur le Laos par Christian Taillard (Ch. Taillard, 1989 et 1992). L'article cité ici (M. Bruneau, 1991 : 89-116) permet de mettre en perspective de manière synthétique et à l'échelle de la péninsule indochinoise les situations des États sud-est asiatiques.

Note : la zone centrale correspond à la première auréole ; les régions périphériques moins développées à la seconde ; les marges à la troisième.

À partir de la figure 32, plusieurs observations peuvent être faites. Si l'échelle adoptée est celle de la péninsule asiatique, l'échelle nationale montrerait le développement de pôles urbains dans les auréoles secondaires, voire tertiaires, qui ont le rôle de centres locaux : Chiang Mai, Nakhon Rachasima, Khon Kaen, Udon Thani, Songkla-Hat Yai pour la Thaïlande ; Luang Prabang, Savannakhet et Pakse pour le Laos (M. Bruneau, 1991 : 96, 98). La superficie représentée par la troisième auréole, ou « auréole externe », rend compte du contrôle des marges du territoire par le pouvoir central : très limitée pour la Thaïlande, elle est au contraire étendue pour le Laos et la Birmanie. Les dynamiques de la construction régionale, en décloisonnant ces marges, permettent donc de renforcer le contrôle du centre sur ces espaces périphériques ; il convient ainsi d'ajouter à cette structure en auréoles les processus actuels d'intégration variable des espaces périphériques par la régionalisation, comme par exemple le corridor Nord-Sud de la Région du Grand Mékong traversant l'État shan en Birmanie et les hautes terres du Nord Laos. Enfin, la vallée du Mékong est la seule frontière internationale thaïlandaise qui n'apparaît pas dans la troisième auréole (marges) mais dans la seconde. Ainsi, cette frontière est davantage intégrée que celles entre la Thaïlande et la Birmanie, la Thaïlande et le Cambodge, le Laos et la Chine, le Laos et la Birmanie et le Laos et le Cambodge.

Christian Taillard analyse de manière plus précise la formation du territoire laotien et le rôle des frontières dans la construction nationale. À l'héritage du modèle en auréoles des royaumes et de la tripartition à l'époque du Lane Xang autour de Luang Prabang, Vientiane et Champassak, il convient d'ajouter d'autres modèles d'organisation de l'espace. Le second est celui de la partition longitudinale à l'époque post-coloniale (jusqu'en 1975) entre la zone contrôlée par le Front Patriotique Lao tournée vers le Viêt Nam, et celle gérée par le Gouvernement Royal Lao, soutenue par les États-Unis et orientée vers la Thaïlande (Ch. Taillard, 1989 : 47). Dans ce cas, la frontière interne entre ces deux zones, si elle se déplace progressivement vers l'ouest, semble générer une discontinuité plus forte que les frontières internationales. Ces héritages, ajoutés à l'étirement du pays et à l'éloignement relatif de la capitale par rapport aux provinces les plus méridiennes, peuvent expliquer le fait que les frontières du Laos, du moins dans sa partie centrale (provinces de Khammouane et de Savannakhet par exemple) n'apparaissent pas comme des marges (figure 32). Par ailleurs, la perte de territoires du

royaume de Lane Xang, et notamment l'amputation de la rive droite du Mékong au profit du Siam, a participé au déplacement du centre du territoire : le fleuve, axe de peuplement du pays, devient frontière. Ces dynamiques envisagées sur le temps long expliquent donc la spécificité de l'organisation du territoire laotien, où la frontière avec la Thaïlande, de la province frontalière de Vientiane à celle de Champassak, n'est pas une périphérie mais est au contraire située dans les espaces intégrés, et où les provinces frontalières du centre sont tournés vers leurs voisins thaïlandais et vietnamien.

La frontière apparaît donc comme un instrument des pouvoirs étatiques dont elle est la limite externe : ligne de défense qui a entraîné une politique de contrôle, passant par la stratégie d'intégration des régions frontalières et la militarisation de la frontière. Depuis la fin des années 1980 et l'avènement des relations apaisées dans la péninsule indochinoise, on assiste à un changement de perception de la frontière, de ligne de séparation à espace de contact, même si celui-ci révèle de fortes asymétries entre systèmes politiques et économiques. L'enjeu qui se pose pour les États est celui d'aménager des zones de contact le long des frontières, de construire des espaces de développement transfrontalier et d'y inventer de nouvelles formes de territorialité. Si d'un point de vue morphologique les frontières ont évolué de zones à lignes avec la colonisation, d'un point de vue fonctionnel les espaces frontaliers sont passés d'espaces de litige à espaces de contact, dont le rôle est renforcé par la dynamique de coopération régionale. Les zones frontalières, anciennes marches du territoire national, se sont vues confier des fonctions non plus militaires mais de plus en plus fonctionnelles (synapses) qui entraînent une recomposition de l'espace. Dans ce contexte historique nouveau, dans quelles conditions les provinces et villes frontalières périphériques peuvent-elles devenir des espaces pivots ? Quel est le rôle de la planification gouvernementale dans cette mise en valeur ?

Dans ce chapitre, la frontière entre la Thaïlande et ses voisins a été abordée à l'échelle nationale. Cette échelle ne permet pas de rendre compte des configurations frontalières à l'échelle locale, qui varient selon la mise en valeur gouvernementale mais également selon les pratiques des acteurs locaux. Une réflexion sur les villes frontalières donnera l'occasion d'aborder de manière plus précise le rapport aux frontières et à l'intégration des territoires périphériques à l'échelle nationale, ainsi que les relations aux pays frontaliers. Le chapitre suivant s'intéresse ainsi au rôle des politiques publiques dans la mise en valeur des villes frontalières.



Avec une population majoritairement rurale, la Thaïlande a un taux d'urbanisation évalué à 34% en 2010, ce qui est inférieur à la moyenne de l'ensemble de l'Asie du Sud-Est mais comparable aux pays d'Asie du Sud-Est continentale au niveau de développement moins élevé (tableau 5).

**Tableau 5 : Taux d'urbanisation dans les pays d'Asie du Sud-Est continentale, 2010, %**

Thaïlande	Laos	Viêt Nam	Cambodge	Birmanie	Moyenne Asie du Sud-Est
34	33,2	30,4	20,1	33,6	47,3

Source : BAD, 2011 : 136

Ce faible taux d'urbanisation s'explique en partie par la définition restrictive de la ville, mais aussi par l'émergence relativement tardive de la différenciation entre villes et villages ruraux. En effet, si l'urbanisation est ancienne en Asie du Sud-Est, les villes étaient essentiellement, jusqu'à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle, les centres de pouvoir politique et religieux des principautés agraires (chapitre 3). Comme le montre Michel Bruneau à partir de l'exemple de l'urbanisation de la Thaïlande septentrionale,

« Au XX<sup>e</sup> siècle, ces villes se sont agrandies grâce à une croissance démographique et économique. Cependant, leur fonction a changé ; elles sont devenues des 'villes encadrantes', simples relais de la domination politique et économique de la capitale Bangkok. Elles ont perdu leur indépendance et leur pouvoir mais elles se sont de plus en plus différenciées dans leur population et dans leur morphologie des campagnes environnantes » (M. Bruneau, 1975 : 327).

Ainsi, l'étude du réseau urbain thaïlandais ne peut être envisagé sans le rôle centralisateur exercé par la capitale, et la situation de primauté urbaine<sup>1</sup> qui en découle. Comme l'écrivent Jean Baffie et Louise Pichard-Bertaux en introduction d'un numéro de la revue

<sup>1</sup> Mark Jefferson introduit le concept de primauté urbaine (*primate city*) en 1939. Selon sa définition, on parle de primauté quand la population de la première ville est deux fois supérieure à celle de la deuxième, et de primauté signifiante quand elle est plusieurs fois supérieure (M. Jefferson, 1939).

*Moussons* consacré aux villes thaïlandaises, « l'urbanisation fut longtemps peu développée en Thaïlande. Au début des années 1960, il n'y avait qu'une seule vraie ville en Thaïlande, Bangkok, qui comptait un peu plus de 2 millions d'habitants » (J. Baffie, L. Pichard-Bertaux, 2011 : 12). Le critère de définition d'une ville est ici, en plus de la démographie, celui de sa morphologie, puisque les auteurs font référence à l'aspect de « gros bourg » de Chiang Mai, alors seconde ville du pays.

L'étude du réseau urbain et des axes d'urbanisation met en avant, en plus de la centralisation de Bangkok et l'axe de construction nationale méridien, l'absence de ville majeure (de pôles régionaux<sup>1</sup>) dans les provinces frontalières avec la Birmanie et le Laos, à l'exception d'Ubon Ratchathani. Cette organisation spatiale, héritée en partie de la formation du territoire autour des capitales de royaumes (chapitre 3) et confortée par les politiques économiques menées par les gouvernements successifs jusqu'aux années 1980, se distingue de celle du Laos, où la mise en valeur des villes frontalières de la vallée du Mékong rejoint celle des villes de second rang, après la capitale. Dans un pays relativement peu urbanisé et fortement centralisé comme la Thaïlande, de quelle manière une planification spécifique aux villes frontalières peut-elle émerger ? Comment s'articule-t-elle avec la stratégie de décentralisation qui est affirmée comme l'un des principaux objectifs du gouvernement thaïlandais à partir des années 1960 ?

Ce chapitre aborde la question des leviers d'action dans les provinces et villes frontalières à travers les politiques publiques gouvernementales mises en place à cette échelle géographique. Il convient d'abord, pour les analyser, de revenir sur le cadre législatif définissant les villes et leurs prérogatives, et de présenter l'organisation du réseau urbain national. Cette mise en contexte permet d'aborder la planification dans les espaces périphériques, réalisée en deux temps, d'abord à travers la stratégie des pôles secondaires dans une volonté de rééquilibrer le territoire, puis par une approche spécifique aux villes frontalières liée à la dynamique de régionalisation.

---

<sup>1</sup> Ce chapitre propose d'identifier plusieurs niveaux d'urbanisation : Bangkok occupe une place à part, les pôles régionaux sont les villes de second rang (Nakhon Rachassima, Chiang Mai, Khon Kaen par exemple) qui sont capitales régionales ; les pôles régionaux secondaires sont celles de rang inférieur, commandant une partie d'une région ou plusieurs provinces (Udon Thani, Ubon Ratchathani ou Chiang Rai par exemple).

## **1. DEFINITION DES VILLES FRONTALIÈRES ET SITUATION DANS UN RESEAU URBAIN CARACTERISE PAR LA DOMINATION DE BANGKOK**

L'étude de l'urbanisation en Thaïlande ne sera pas ici abordée à travers l'histoire des villes<sup>1</sup>, mais plutôt à travers deux entrées : la définition de la ville dans le contexte de la décentralisation et la position des villes frontalières dans le réseau urbain national. Ces deux approches retenues apporteront une contextualisation concernant la politique de planification gouvernementale spécifique aux villes frontalières. De fortes différences apparaissent avec le Laos, présenté en contre-point, tant sur le profil démographique des villes que sur l'organisation du réseau urbain à l'échelle nationale.

### **1.1 Définitions, statut et prérogatives des villes : des entités territoriales au périmètre et aux pouvoirs limités**

Afin d'analyser les politiques publiques destinées aux villes frontalières, il est nécessaire de revenir sur la définition de l'urbain en Thaïlande - et de s'interroger sur l'existence d'une définition spécifique pour les villes frontalières - ainsi que sur les prérogatives des municipalités.

#### *Caractéristiques de l'urbain en Thaïlande*

La définition nationale de la population urbaine en Thaïlande est administrative : sont comptabilisés comme urbains les résidents des municipalités (*thesaban*), elles-mêmes classées en trois niveaux en fonction de leur population : les *thesaban nakhon*, municipalités de rang 1, comptent plus de 50 000 habitants ; les *thesaban muang*, rang 2,

---

<sup>1</sup> La présentation des contextes d'émergence des doublons urbains du Mékong dans la troisième partie permettra de revenir sur les phases de l'urbanisation en Thaïlande et au Laos, en distinguant, schématiquement pour le moment, les villes anciennes, les villes coloniales et les villes modernes, postérieurs à l'établissement des frontières actuelles (chapitre 3).

plus de 10 000 ; les *thesaban tambon*, villes de rang 3, plus de 5 000<sup>1</sup>. Les trois sont considérées comme des collectivités locales et doivent pouvoir collecter suffisamment de taxes pour financer leur fonctionnement. Il n'existe pas de liens hiérarchiques entre ces trois statuts, une ville pouvant passer de l'une à l'autre des catégories si sa population augmente, à condition qu'elle puisse prouver sa capacité financière et humaine à s'administrer. Le nombre des municipalités a largement augmenté à la fin de années 1990 avec la conversion des districts sanitaires (*sukhaphiban*, entité de plus de 5000 habitants) en municipalités (*thesaban tambon*) ; en 2010, on décompte 2 006 municipalités à l'échelle du pays, dont 29 *thesaban nakhon* (représentées sur la figure 34), tandis que les municipalités étaient 139 seulement en 1999 (NMT, 2012)<sup>2</sup>. Les villes de Bangkok et de Pattaya<sup>3</sup> bénéficient par ailleurs d'un statut administratif spécial directement sous le contrôle du ministère de l'Intérieur (figure 33).

Si la définition de la ville répond à un critère administratif et démographique en Thaïlande, les limites administratives de la municipalité ne coïncident pas toujours avec l'extension physique réelle de la ville, et n'englobent généralement pas l'ensemble des espaces urbanisés. La question de la définition du périmètre urbain, qui se pose moins en termes de dichotomie urbain-rural, pour des villes dont l'urbanisation est caractérisée par la coexistence des espaces construits et non construits, que d'enjeu pour la mise en place d'un système administratif de gestion urbaine, est une donnée commune aux villes thaïlandaises et laotiennes (B. Sisoulath, 2010 : 19-20). Le NESDB (*National Economic and Social Development Board*) a ainsi souligné qu'une définition moins restrictive de l'urbain, ne se limitant pas au critère administratif et englobant à la fois les espaces urbains et péri-urbains, ferait augmenter le taux d'urbanisation national à presque 40% (NESDB, 2008 : 12).

À titre de comparaison, et comme le montre par exemple Bouleuam Sisoulath, la définition de la ville au Laos répond à des critères plus complexes (B. Sisoulath, 2011 : 78-

---

<sup>1</sup> Le critère de densité de population nécessaire pour définir les *thesaban nakorn* et les *thesaban muang*, introduit par le *Thesaban Act* de 1953, a été supprimé en 2000.

<sup>2</sup> Lors de la promulgation du *Thesaban Act* de 2003, la répartition des 1 276 municipalités était la suivante : 23 *thesaban nakhon*, 129 *thesaban muang*, 1 124 *thesaban tambon* (P. Chaowarat, 2010 : 76)

<sup>3</sup> La capitale est dotée dès 1975 d'une administration spécifique (*Bangkok Metropolitan Administration*) avec l'élection du premier gouverneur. La municipalité de Pattaya acquiert ce statut en 1978. Cette décision gouvernementale s'explique par le développement touristique rapide de la ville de Pattaya durant la guerre du Viêt Nam. Face aux défis de la croissance urbaine et d'un développement pris en charge par des entrepreneurs privés, la promotion de la municipalité rend possible l'élaboration d'une planification efficace et le renforcement des moyens des autorités locales.

80). Le terme de « municipalité », qui apparaît comme un nouvel échelon de gestion territoriale depuis la Loi d'urbanisme (*Law on Urban Plans*) de 1999, ne figure pas dans les niveaux d'administration définis par la Constitution de 1991 (échelles centrale, provinciale, de district et villageoise). L'article 3 de la loi de 1999 retient comme critères pour désigner une ville la population absolue, la densité et le niveau d'équipements<sup>1</sup>. La loi sur l'administration locale (*Law on Local Administration*) de 2003 complète la précédente. La reconnaissance du statut de ville ne peut se faire que si les critères suivants sont remplis : présenter des fonctions économiques, politiques et sociales ; contribuer au développement économique du pays ; avoir une population supérieure à 8 000 habitants et un niveau d'équipements et d'infrastructures élevé<sup>2</sup>. Ces critères remplacent ceux établis précédemment par le Centre national de la statistique et le ministère des Travaux publics et des transports<sup>3</sup> qui avaient chacun une définition différente de la ville. La caractérisation de l'urbain au Laos se heurte à une coexistence de critères différents et débouche donc sur des statistiques différenciées, selon la définition retenue.

### *Définitions et caractéristiques des villes frontalières*

Une fois établie cette définition de l'urbain en Thaïlande, se pose la question des caractéristiques des villes frontalières. Chuthatip Maneepong, reprenant la définition du *Department of Local Administration* (DOLA) du ministère de l'Intérieur, renvoie à la notion de territoire national pour les caractériser : les villes frontalières en Thaïlande sont adjacentes aux pays limitrophes (C. Maneepong, 2010 : 10). Cette définition extensive soulève d'emblée deux questions : les villes frontalières sont-elles assimilables avec les

---

<sup>1</sup> « *It is the location of the capital city of the country, or of a municipal city, a provincial city, a special zone city, a district city, or an area of socio-economic concentration; It has a certain density of population; It has a public infrastructure and supply system, such as: road networks, sewerage systems, hospitals, schools, stadiums, public parks, water supply, electricity, telephone, and others* » (RDP Lao, 1999 : 2).

<sup>2</sup> « *1. Occupy a large urban area that is the centre of economic, political and socio-cultural activities, [and of] tourism, services, commerce, communications, transport and foreign affairs; 2. Make a significant contribution to the socio-economic development of the country; 3. Have a population of at least eight thousand; [and] 4. Have a developed infrastructure and public facilities* » (RDP Lao, 2003 : 6)

<sup>3</sup> Pour le Centre national de la statistique, la ville se définit par son rang (égal ou supérieur au district) et le fait de disposer d'au moins 3 des 4 équipements suivants : distribution d'eau, d'électricité, existence d'un marché et accessibilité par voie carrossable toute l'année. Le ministère des Travaux publics ajoute en 1996 un critère démographique : une ville doit avoir au moins 2 000 habitants et une densité supérieure à 30 habitants par hectare (B. Sisoulath, 2011 : 78-79).

postes-frontières (présentés au chapitre 2) ? Sont-elles nécessairement localisées sur la frontière ?

Même si l'on trouve de nombreux exemples où la ville frontalière est à la fois ville et poste frontalier, l'équivalence entre poste-frontière et ville frontalière sera écartée, pour deux raisons. Un poste-frontière n'est pas forcément une ville, que ce soit du point de vue administratif (statut de municipalité), de la morphologie, des fonctions ou de la population. D'autre part, la ville frontalière n'implique pas nécessairement, sur le temps long ou, au contraire, pendant de courtes périodes de temps, le passage : la présentation des frontières de la Thaïlande, au chapitre 3, montre qu'une ville frontalière peut voir son poste-frontière fermé pour des raisons de sécurité nationale. Le cas de Chong Mek, dans la province d'Ubon Ratchathani, illustre la double ambiguïté de la définition officielle. Chong Mek a le statut de municipalité (*thesaban tambon*), même si sa population (3 126 habitants en 2007, NSO) n'atteint pas le chiffre requis des 5 000 habitants. Organisé autour de l'autoroute régionale 217 menant au poste-frontière avec le Laos, ce village-rue est largement dominé par les infrastructures liées à la présence de cette frontière (commerces, immigration et douanes) et la fonction résidentielle y est limitée. Il s'agit donc actuellement davantage d'un poste frontalier ou d'un « marché frontalier » que d'une ville frontalière<sup>1</sup>. De plus, les services urbains se trouvent à Phibun Mangsahan, municipalité d'environ 10 000 habitants localisée à une vingtaine de kilomètres à l'ouest, ou à Ubon Ratchathani, encore plus distante. Dans la définition officielle, Phibun ne peut être considérée comme ville frontalière dans la mesure où elle se trouve à distance de la frontière ; pourtant, il s'agit de la première ville à proximité de celle-ci.

Face à cette ambiguïté, la Banque asiatique de Développement, dans le cadre d'un projet d'assistance technique pour le développement des villes frontalières thaïlandaises présenté en troisième partie de ce chapitre, complète la définition officielle du gouvernement. Si les villes frontalières sont les établissements urbains municipaux situés à proximité d'une frontière internationale, il convient de prendre en compte pour certaines d'entre elles leurs interactions avec une « ville-relais » (*anchor town*), située à l'intérieur des terres, mais dont une partie des fonctions dépend de la présence de la frontière. Le rapport d'assistance technique de 1997 fait ainsi apparaître les villes de Chiang Rai, Nan, Udon Thani, Ubon Ratchathani et Hat Yai comme villes-relais fonctionnant en lien avec une ville frontalière (GIBB Ltd. et PAL Consultants Co. Ltd, 1999 :

---

<sup>1</sup> Selon la définition de Karine Bennafla citée en introduction (K. Bennafla, 2002). Ce type de poste-frontière est à rapprocher de ceux à la frontière entre le Laos et le Viêt Nam (Densavanh-Lao Bao) étudiés par Vatthana Pholsena dans l'ouvrage TRANSITER (V. Pholsena, sous presse : 377-398).

2). Cette définition est en cohérence avec la configuration urbaine émergente dans le contexte de la Région du Grand Mékong présentée au chapitre 1.

La définition de la ville frontalière en Thaïlande est donc peu spécifique, se limitant à la localisation de ces villes, sans prendre en compte ni leurs caractéristiques physiques, ni leurs fonctions. Cette première approche regroupe donc des villes aux réalités fort différentes, du point de vue de leur importance démographique, administrative ou de leur intégration dans le territoire national. Administrativement, les villes frontalières thaïlandaises peuvent être capitales de province (Mukdahan, Nakhon Phanom, Nong Khai par exemple), ou villes satellites de la capitale de province, alors considérée comme ville-relais (Mae Sai, Chiang Saen et Chiang Khong, commandées par Chiang Rai ; Mae Sot, province de Tak ; Aranyaprathet, province de Sakaeo). Les villes frontalières se distinguent également si l'on considère le critère démographique, lié à leur statut (*thesaban nakhon*, *muang* ou *tambon*). Le tableau 6 présente les populations urbaines des principales villes frontalières thaïlandaises ; la ville de Mae Sot se distingue par son statut de *thesaban nakhon*, ce qui s'explique en partie par sa vocation industrielle et le fort besoin en main d'œuvre impliquant des flux migratoires importants.

**Tableau 6 : Population urbaine dans les principales villes frontalières thaïlandaises, 2010**

	Statut	Population urbaine	Pays frontalier
<b>Betong</b>	<i>Thesaban muang</i>	24 688	Malaisie
<b>Sungai Kolok</b>	<i>Thesaban muang</i>	38 600	
<b>Padong Besar</b>	<i>Thesaban muang</i>	19 000	
<b>Sadao</b>	<i>Thesaban muang</i>	13 748	
<b>Aranyaprathet</b>	<i>Thesaban muang</i>	16 280	Cambodge
<b>Khlong Yai</b>	<i>Thesaban muang</i>	14 887	
<b>Mae Sot</b>	<i>Thesaban nakhon</i>	120 569	Birmanie
<b>Mae Sai</b>	<i>Thesaban tambon</i>	21 697	
<b>Ranong</b>	<i>Thesaban muang</i>	16 163	
<b>Mae Hong Son</b>	<i>Thesaban muang</i>	6 023	
<b>Nong Khai</b>	<i>Thesaban muang</i>	46 180	Laos
<b>Mukdahan</b>	<i>Thesaban muang</i>	35 654	
<b>Nakhon Phanom</b>	<i>Thesaban muang</i>	27 591	
<b>Khemarat</b>	<i>Thesaban tambon</i>	16 987	
<b>Chiang Khong</b>	<i>Thesaban tambon</i>	12 670	
<b>Chiang Saen</b>	<i>Thesaban tambon</i>	10 807	
<b>Tha Li</b>	<i>Thesaban tambon</i>	5 700	
<b>Chong Mek</b>	<i>Thesaban tambon</i>	3 126	

Sources et notes : DOPA (*Department of Provincial Administration*), [www.dopa.go.th](http://www.dopa.go.th) et Wikipedia. Toutes les villes n'apparaissent pas dans les statistiques du DOPA ; par ailleurs, ces chiffres tiennent compte de la population des limites de la municipalité : les populations de ce tableau peuvent donc être inférieures ou supérieures aux résidents des aires urbanisées réelles (annexe 1.A). Ainsi, il sert davantage à donner des ordres de grandeur pour la comparaison : la troisième partie reviendra de manière plus précise sur les populations urbaines des villes étudiées.

L'étude des villes frontalières comme objet de planification et l'analyse de celles situées sur les corridors économiques de la Région du Grand Mékong permettront de revenir sur leurs caractéristiques et de préciser ces éléments de définition.

### *Le renforcement des municipalités dans le contexte de décentralisation*

Les villes apparaissent comme des entités territoriales au périmètre souvent peu adapté, dont la gouvernance évolue dans le contexte de la décentralisation. Roland White et Paul Smoke identifient trois mouvements dans le processus en cours de partage des pouvoirs en matière de gouvernance urbaine en Asie du Sud-Est : la *déconcentration* consiste à créer des autorités infranationales qui jouent le rôle d'agents de l'administration centrale ; la *délégation* est une forme mixte avec la création d'autorités locales qui ont une autonomie notamment dans la délivrance des services urbains mais restent sous le contrôle du gouvernement central ; enfin, la *devolution* (qui serait la décentralisation au sens propre) représente la forme la plus aboutie avec des autorités locales autonomes et élues responsables de la gestion urbaine et du financement des infrastructures (R. White, P. Smoke, 2005 : 6).

La première forme de gouvernement local apparaît en Thaïlande en 1905 avec la création du premier *sukhaphiban* (*sanitary district*), sur le modèle de l'organisation administrative coloniale britannique<sup>1</sup>. Le *Municipal Act* de 1933 transforme ces *sanitary districts* en municipalités, dotées de responsabilités dans le cadre de leur périmètre : fourniture de services de police et de pompiers, nettoyage des rues et collecte des déchets. Cependant, cette organisation administrative tend davantage à renforcer le pouvoir de Bangkok que celui des autorités locales, dans la mesure où le maire est choisi par un conseil dont les

---

<sup>1</sup> Suite à cette expérience, 35 autres districts sont créés ; leur mission est d'assurer l'entretien des routes et l'éclairage public (P. Chaowarat, 2010 : 77)

membres sont nommés par l'administration centrale ; il faudra attendre 2000 pour que les maires soient directement élus par les résidents.

La loi sur la décentralisation de 1999<sup>1</sup> a en effet contribué à définir plus précisément l'urbain en modifiant l'organisation administrative du pays et a donné, en théorie du moins, plus de pouvoir aux collectivités locales ou administrations locales autonomes (LAO, *local administration organizations*)<sup>2</sup>. Elles ont en commun d'avoir des représentants élus au suffrage universel direct pour une période de quatre ans, comme précisé par la section 285 de la Constitution de 1997. Depuis la loi de 1999, l'échelon du district, intermédiaire entre la province et les municipalités a été ajouté, et le statut de municipalité a été complexifié. Sont donc aujourd'hui considérées comme LAO ou autorités décentralisées 7 853 entités : les organisations administratives de provinces (PAO), de districts (TAO ou SAO, *district administrative organizations* ou *subdistrict administrative organizations*), les trois types de municipalités et les villes de Bangkok et de Pattaya (figure 33).

Si la loi sur la décentralisation vise également à préciser les prérogatives des LAO<sup>3</sup> et à augmenter leur autonomie financière, celles-ci restent encore largement dépendantes de l'administration décentralisée, dans la mesure où les PAO, les TAO et les municipalités sont sous le contrôle budgétaire et réglementaire de l'administration provinciale, ce qui s'inscrit dans le cadre de la délégation. Pour tenter de renforcer leur poids et le dialogue entre municipalités et administration centrale, les maires se sont fédérés en 1960 au sein de la *National Municipality League of Thailand* (NMT). Par ailleurs, le transfert des responsabilités administratives, légales et financières aux LAO est un processus lent et toujours en cours<sup>4</sup>. Dans le 10<sup>ème</sup> plan national, le *National Economic and Social*

---

<sup>1</sup> Le *Decentralization Act*, connu aussi sous les noms de *Determining Plan and Process of Decentralization to Local Administrative Organisations Act* ou *Power Decentralization Act*, est entré en vigueur en novembre 1999.

Une version du texte de loi est disponible à l'adresse <http://www.thailawonline.com/fr/thai-laws/laws-of-thailand/156-determining-plans-and-process-of-decentralization-to-local-government-organization-act-be2542-1999-.html> (consulté en mars 2012)

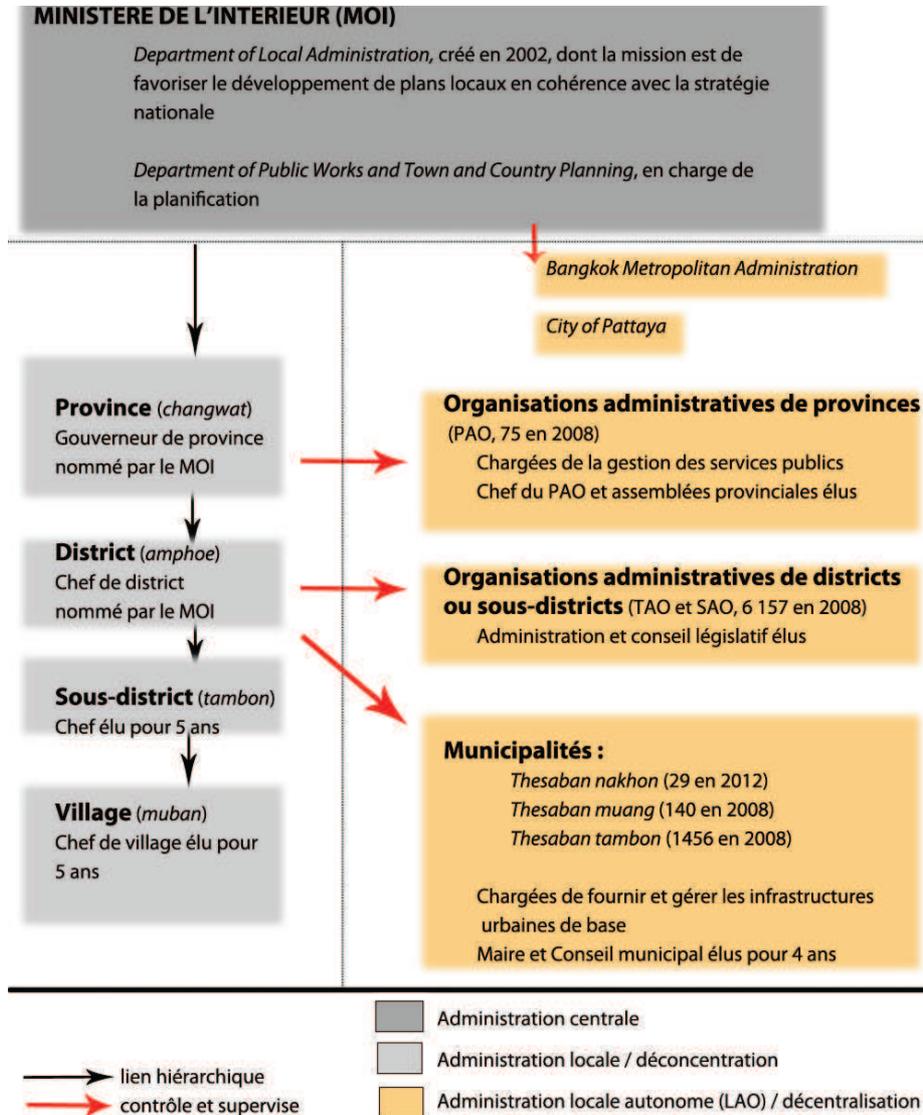
<sup>2</sup> Celles-ci existaient déjà avant 1999, définies notamment par le *State Administration Act* de 1991, le *Tambon Council and Tambon Administrative Act* de 1994, les amendements au *Thesaban Act* de 1953 et le *Provincial Administrative Organisation Act* de 1997, et englobaient cinq entités : les municipalités pour les espaces urbains, les districts sanitaires pour les espaces semi-urbains, les organisations administratives de province (PAO, *provincial administrative organizations*) pour les espaces ruraux, ainsi que les deux villes de Bangkok et Pattaya.

<sup>3</sup> D'après la section 16 du *Decentralization Act*, les municipalités ont notamment en charge les responsabilités d'établir un plan de développement local, de fournir et de maintenir en état les réseaux routiers et sanitaires comme les espaces publics et récréatifs, et d'améliorer les conditions d'habitat.

<sup>4</sup> Le gouvernement thaïlandais a ainsi sollicité en 2004 l'expertise technique et financière d'ONU-Habitat pour améliorer la gouvernance urbaine et notamment les capacités des municipalités à travers le projet

Development Board (NESDB) constate ainsi : « *Although there has been greater progress in decentralization, local government bodies are not yet strong and lack freedom to collect adequate revenue for self-reliance* » (NESDB, 2006 : v)<sup>1</sup>.

Figure 33 : Les municipalités thaïlandaises dans l'organisation administrative locale



Source : d'après les données du *Department of Local Administration*, 2008 : 2

« *Supporting Decentralisation through Promotion of Good urban and environmental Governance* », réalisé entre 2004 et 2006 pour un montant total de 270 000 US\$. Termes de référence du projet disponibles à l'adresse :

[http://www.undp.or.th/focusareas/documents/DecentralisationUrbanandEnvi\\_Gov\\_001.pdf](http://www.undp.or.th/focusareas/documents/DecentralisationUrbanandEnvi_Gov_001.pdf) (consulté en mars 2012).

<sup>1</sup> Traduction proposée : « Bien que les progrès en matière de décentralisation aient été importants, les agences gouvernementales locales ne sont pas encore assez fortes et manquent de marge de manœuvre pour collecter les revenus suffisants à leur autonomie ».

La dynamique de décentralisation modifie également le cadre juridique et institutionnel de la gestion urbaine au Laos. En avril 1995, avec la création du *Vientiane Urban Development Management Committee* (VUDMC), chargé de la planification et de la gestion des infrastructures et des services urbains, le gouvernement laotien engage en effet également un processus innovant de décentralisation en matière de gouvernance urbaine sous l'égide de la Banque asiatique de Développement : le VUDMC prend en charge, du moins dans le périmètre qui lui est assigné, des missions jusqu'alors placées sous la responsabilité du ministère des Travaux publics. Cette délégation est appliquée également aux villes frontalières de second rang, avec l'appui financier et technique de la BAD, dans l'objectif de mettre en place des autorités municipales (projet des villes secondaires, présenté en conclusion de ce chapitre). Ainsi, comme le montre Bounleuam Sisoulath, « la municipalisation de la gestion urbaine au Laos s'inscrit dans le cadre de la nouvelle politique de déconcentration des pouvoirs aux collectivités locales : la province est considéré comme niveau stratégique, le district comme niveau de planification, et le village comme niveau d'application » (B. Sisoulath, 2011 : 26). La gestion urbaine est donc attribuée depuis la fin des années 1990 conjointement aux pouvoirs centraux et locaux : la mise en œuvre et le fonctionnement de cette nouvelle organisation de la gouvernance pose la question de l'articulation entre acteurs.

L'entrée par les villes frontalières au chapitre 6 permettra de préciser les attributions et rôles respectifs de ces différents acteurs dans la planification et la gestion urbaine en Thaïlande et au Laos. La question de la gouvernance urbaine et plus particulièrement du renforcement du pouvoir des municipalités restent donc des enjeux cruciaux pour la mise en place de projets d'aménagement concertés au niveau local. Si les villes frontalières ne possèdent pas de statut particulier et se définissent, de manière extensive, par leur localisation à proximité d'une frontière internationale, quelle est leur situation dans le réseau urbain national ?

## **1.2 Un réseau urbain déséquilibré, dominé par la région métropolitaine de Bangkok**

À l'échelle nationale, la Thaïlande se caractérise par la domination démographique nette de sa capitale, la concentration de la population urbaine dans la plaine centrale et le faible nombre de villes de plus de 150 000 habitants sur l'ensemble du territoire. En effet, le

taux d'urbanisation varie du simple au quadruple selon les régions considérées (tableau 7), et fait apparaître, en opposition avec la région métropolitaine de Bangkok, des espaces moins urbanisés : les régions Nord et Nord-Est notamment. Si les taux d'urbanisation augmentent de manière générale et constante depuis les années 1980, les projections de population pour 2027 établies par le NESDB ne prévoient pas de changement dans la distribution régionale de la population urbaine : les provinces autour de Bangkok seront à très grande majorité urbaines, tandis que le Nord-Est, région la plus peuplée, restera la région la moins urbanisée. Cependant, l'approche par les axes d'urbanisation montre que ces régions sont dynamisées par l'émergence d'axes urbains, soutenus par les infrastructures de transport.

**Tableau 7 : Les déséquilibres dans la répartition régionale de la population urbaine (1980 – 2027)**

Région	1980		1998		2007		Projections 2027			
	Population urbaine (millions)	Taux d'urbanisation (%)								
							Estimation basse	Estimation basse	Estimation haute	Estimation haute
<b>BMR</b>	4,7	-	7,3	79,4	7,8	78,1	8,8	75,1	11,6	99,6
<b>Centre</b>	1	9,9	2,9	27,1	3,6	32,4	5,5	45,9	7,5	63,2
<b>Nord</b>	0,7	7,5	2,4	19,5	2,7	22,9	4,0	32,0	4,3	34,5
<b>Sud</b>	0,7	12,6	1,9	23,4	2,4	27,7	4,1	39,0	4,1	39,0
<b>Nord-Est</b>	0,6	4	3,3	15,7	3,7	17,5	5,3	22,1	5,8	24,0
<b>TOTAL</b>	7,7	17,3	17,8	29	20,3	32,2	27,7	39,2	33,4	47,2

Sources : d'après les données du NESDB, reprises dans N. Kmonwatananisa, 2008, et N. Nakavachara, 1985 : 80

Notes :

- La région métropolitaine de Bangkok (BMR) est composée des six provinces de Bangkok, Samut Sakhon, Samut Prakan, Pathum Thani, Nakhon Pathom et Nonthaburi.
- Pour les projections de 2027, l'estimation basse correspond à la définition actuelle de l'urbain : est comptabilisée comme population urbaine la population des municipalités. L'estimation haute prend en compte les populations des municipalités et des espaces péri-urbains.

### *La domination de Bangkok sur le réseau urbain national*

La Thaïlande se caractérise par la domination démographique de sa capitale sur les autres villes. Michel Bruneau établit une typologie des pays d'Asie du Sud-Est en comparant leurs systèmes urbains et la place de la première ville dans la hiérarchie urbaine nationale : si le Laos et la Birmanie font partie des États dont le réseau urbain est polycentrique, commandé par une ville principale mais en lien avec plusieurs autres villes ayant une importance à l'échelle nationale, la Thaïlande apparaît comme un cas de « macrocéphalie », largement dominé par la capitale (M. Bruneau, 2006 : 211-234)<sup>1</sup>. Cette structure spatiale, que l'on retrouve au Cambodge ou encore aux Philippines, est l'un des héritages des royaumes agraires, marqués par une hiérarchie forte entre centre et périphéries (chapitre 3).

En 2010, la région métropolitaine de Bangkok (BMR) concentre 11,6 millions d'habitants, soit 17,2% de la population du pays et la moitié de sa population urbaine<sup>2</sup>. Cette domination n'est pas uniquement démographique, puisque, toujours selon les statistiques nationales, la BMR produit presque la moitié de la richesse nationale. La comparaison entre les différentes régions en termes d'habitants, de produit régional brut et de produit provincial brut par habitant met ainsi en valeur la suprématie économique de la BMR, notamment en comparaison des régions Nord, Nord-Est et Sud (tableau 8).

Dans le cas de la Thaïlande, la primauté de Bangkok est ancienne, puisque dès la désignation de la ville comme capitale du royaume à la fin du 18<sup>ème</sup> siècle suite au pillage d'Ayutthaya par l'armée birmane, la ville est devenu un foyer de population mais a également concentré les fonctions économiques et politiques du pays. Sa localisation stratégique au débouché du bassin versant de la Chao Phraya, au carrefour des routes maritimes internationales et des voies de communication nationales (routières mais surtout des canaux de la plaine centrale), largement utilisées alors dans le contexte du commerce du riz, contribue à l'essor de la capitale. Cette domination

---

<sup>1</sup> En 2004, Christian Taillard et Doryane Kermel-Torrès caractérisent la situation de primauté urbaine en Thaïlande en montrant que les 13 provinces du Centre, en périphérie immédiate de la capitale, concentrent 65% du PIB, 85% du PIB industriel et 52% de la population urbaine (Ch. Taillard, D. Kermel-Torrès, 2004 : 389).

<sup>2</sup> Avec un taux d'urbanisation de 34%, 22,9 millions des 67,3 millions d'habitants en Thaïlande sont considérés comme urbains. La concentration de la population à Bangkok se lit également à travers la densité de population, estimée à 3 500 habitants par km<sup>2</sup> à l'échelle de la municipalité, soit plus de 30 fois supérieure à la densité moyenne nationale (NSO, 2011).

s'est affirmée au cours du 19<sup>ème</sup> siècle, notamment au travers de la politique d'intégration du territoire menée par le roi Chulalongkorn, avec la construction d'un réseau d'infrastructures de transport en étoile autour de la capitale (chapitre 3).

**Tableau 8 : Indicateurs démographiques et économiques par région, 2010**

Région	Population (en millions)	Produit régional brut (en millions de baht)	Produit régional brut par habitant (en baht)	Contribution du produit régional brut au PIB, %
<b>BMR</b>	11, 56	4 176 765	361 249	41, 34
<i>dont la ville de Bangkok</i>	6, 88	2 514 251	365 603	24, 88
<b>Est</b>	4, 59	1 630 530	355 468	16, 14
<b>Centre</b>	3, 04	804 591	264 320	7, 96
<b>Sud</b>	9, 38	982 231	104 738	9, 72
<b>Ouest</b>	3, 69	423 717	114 953	4, 19
<b>Nord</b>	12, 18	963 835	79 159	9, 54
<b>Nord-Est</b>	22, 88	1 123 153	49 093	11, 11
TOTAL ROYAUME	67, 31	PIB : 10 104 822	PIB/hab : 150 117	100

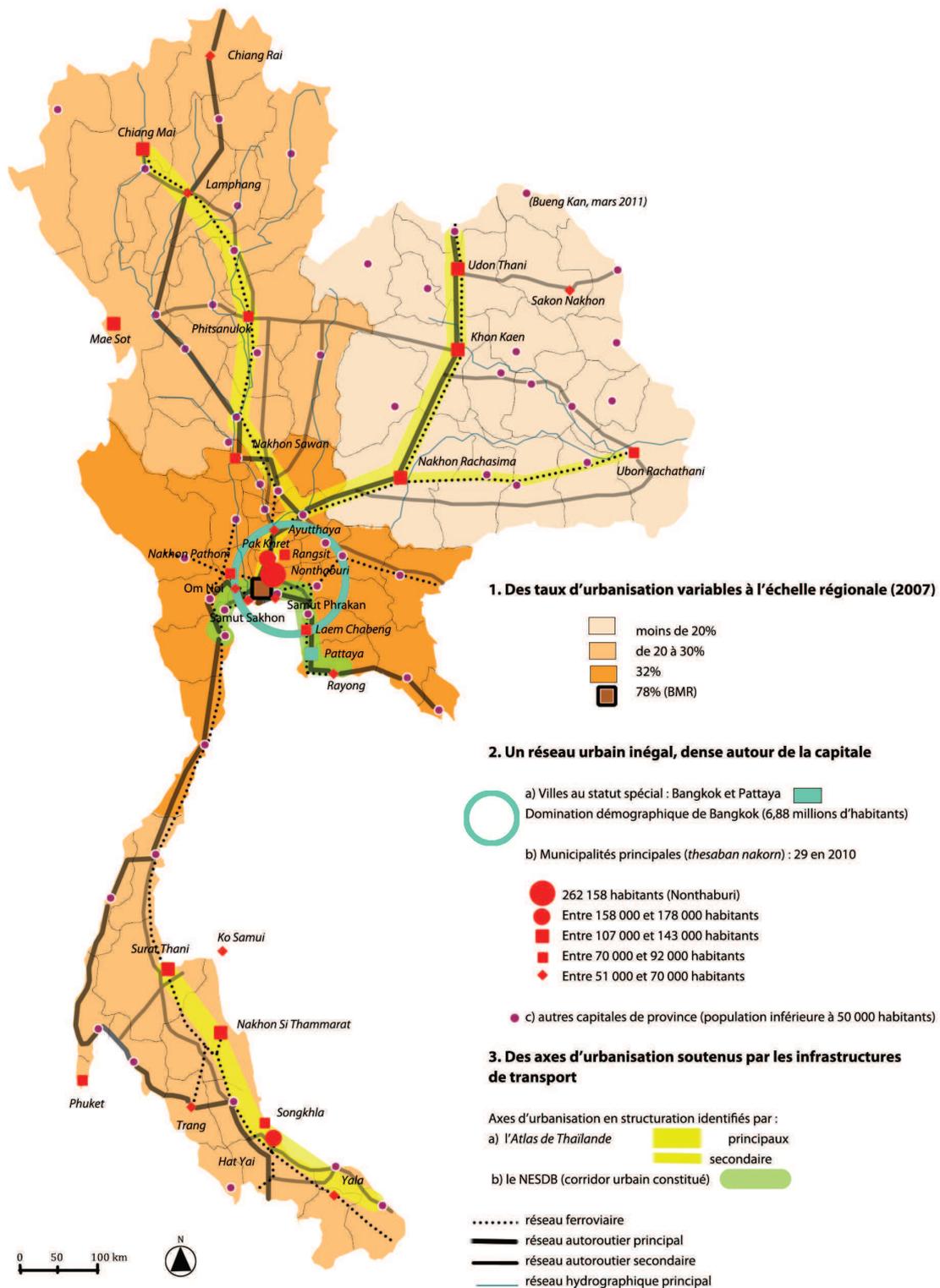
Source : d'après les données du NSO fournies par le NESDB, 2011

Notes : Le découpage régional est celui adopté par le NSO ; le produit régional brut est calculé au prix du marché ; le montant indiqué dans la colonne « produit régional brut » pour la ville de Bangkok est le produit provincial brut. En 2010, 1 euro = 40 baht.

#### *Réseau urbain national et axes d'urbanisation en cours de constitution*

Le réseau urbain, dense autour de Bangkok, se prolonge par un arc urbain déjà structuré reliant par la côte les provinces de l'Est au littoral nord de la péninsule : le corridor urbain du golfe de Thaïlande, identifié par le NESDB (N. Kmonwatananisa, 2008 : 12). La trame urbaine s'organise principalement dans le reste du pays le long d'axes structurés par les voies de communication (réseau hydrographique, routier et ferroviaire), notamment ceux concentrant les flux d'échanges les plus importants avec le Centre (figure 34).

Figure 34 : Axes d'urbanisation et variations de la population urbaine par région



Sources : *Atlas routier de Thaïlande*, 2003 ; statistiques de population du NSO, 2011, et du NESDB, 2008 ; D. Kermel-Torrès (dir.), 2006.

Notes : La hiérarchie des autoroutes reprend la classification du *Department of Highways*<sup>1</sup> : les autoroutes principales relient Bangkok au reste du pays ; le réseau secondaire est constitué des autoroutes structurantes à l'échelle régionale (les autoroutes secondaires régionales et provinciales n'apparaissent donc pas sur cette carte). Enfin, ces données ne comptabilisent que les populations rurales des municipalités et non des espaces péri-urbains et peuvent donc être inférieures à la réalité de l'urbanisation.

L'*Atlas de Thaïlande* identifie en 2006 trois axes d'urbanisation principaux en structuration le long desquels sont réparties les villes les plus peuplées : l'axe méridien de Bangkok à Chiang Mai *via* Ayutthaya et Phitsanulok ; l'axe des villes du Nord-Est de Bangkok à Nong Khai *via* Nakhon Ratchasima, Khon Kaen et Udon Thani, sur lequel se greffe un axe secondaire de Nakhon Ratchasima à Ubon Rachathani ; un axe des villes du Sud enfin, de Surat Thani à Narathiwat *via* Nakhon Si Thammarat et Songkla-Hat Yai (D. Kermel-Torrès, 2006 : 50). La figure 34 montre que le réseau urbain (en termes de villes importantes comme de chefs-lieux de province) devient plus lâche dans les espaces périphériques, et notamment le long de la frontière birmane. Plusieurs raisons expliquent le peu de villes, notamment la faible densité de population, la superficie plus importante des provinces et le manque de desserte par les infrastructures de transport. De plus, les capitales provinciales sont généralement situées au centre de la province : l'exemple de la région Nord-Est montre que sur les sept provinces frontalières avec le Laos, seules quatre ont leur capitale en bordure du Mékong et dont la position apparaît comme décentrée à l'échelle de la province : Nong Khai, Bueng Khan, dont la province a été créée en 2011, Nakhon Phanom et Mukdahan.

Enfin, le réseau urbain et le taux d'urbanisation ne permettent pas de qualifier la taille des villes en Thaïlande, où le mode urbain dominant est la ville de petite taille. Si la moitié de la population urbaine nationale vit dans la région métropolitaine de Bangkok, les villes de moins de 25 000 habitants représentent plus de 90% du nombre de municipalités, celles de plus de 100 000 habitants seulement 1% (B. Kritayanavaj, 2010 : 2). Les villes frontalières apparaissent ainsi en dehors de ces axes d'urbanisation et en position périphérique d'un État fortement organisé autour de sa capitale et de la plaine centrale. Des tentatives ont ainsi été menées par le gouvernement pour rééquilibrer le territoire, en transférant des compétences politiques au niveau local et en consolidant des centres urbains provinciaux.

---

<sup>1</sup> Présenté sur le site du département des relations publiques sous l'égide du Premier ministre, [http://thailand.prd.go.th/inbrief/inbrief\\_view.php?id=7&titleno=23](http://thailand.prd.go.th/inbrief/inbrief_view.php?id=7&titleno=23) (consulté en avril 2012)

## 2. LES STRATEGIES D'INTEGRATION DU TERRITOIRE NATIONAL : DEVELOPPEMENT DE POLES DE CROISSANCE REGIONAUX ET MISE EN VALEUR DES REGIONS PERIPHERIQUES

L'aménagement du territoire en Thaïlande et les premières stratégies de planification du gouvernement visent à réduire les disparités économiques et démographiques à l'échelle nationale. Le *National Economic and Social Development Board* (NESDB), qui dépend du Cabinet du Premier ministre, est en charge de formuler des plans de développement quinquennaux (*national economic and social development plans*, dont le nom est abrégé en *national plans*) comprenant les orientations économiques, spatiales et sociétales du gouvernement. Dans ces plans, le développement spatial apparaît comme un outil pour réduire les disparités économiques entre les régions. Les stratégies de planification s'établissent à deux échelles : à l'échelle nationale d'une part avec la mise en valeur des villes secondaires ; à l'échelle régionale (infranationale) d'autre part et plus récemment, avec des plans régionaux de développement.

Le 3<sup>ème</sup> plan national du NESDB (1972-1976) est le premier à souligner les problèmes liés à la primauté urbaine de Bangkok. À cette période, les industries ainsi que les investissements nationaux et étrangers sont essentiellement localisés dans la région métropolitaine, ce qui participe largement à la croissance de la ville et à la concentration de ses fonctions. En 1970, Bangkok comptait 22 fois plus d'habitants que la seconde ville du pays, Chiang Mai, et concentrait 26,6 % du PNB (NSO, 1970).

### 2.1 La stratégie des pôles de croissance : la consolidation de capitales régionales

La stratégie des pôles de croissance régionaux, formulée par le NESDB à la fin des années 1970, s'intéresse aux villes de second rang (en termes de population) afin de renforcer leur attractivité et de compenser ainsi à l'échelle nationale l'écart démographique et économique entre Bangkok et le reste du pays. Comptant également à l'échelle infranationale sur un effet d'entraînement de la capitale régionale sur les provinces et espaces ruraux alentour, l'accent a été mis sur les villes principales des régions les plus pauvres, notamment le Nord et le Nord-Est. Malgré ces programmes combinant une approche physique (amélioration des infrastructures) et institutionnelle (renforcement des capacités financières et administratives des villes de

province) et bénéficiant de l'apport de financements internationaux, l'écart entre Bangkok et les villes de second rang est resté important. Si cette stratégie a été prolongée lors des plans nationaux suivants, elle a été modifiée en privilégiant l'approche polycentrique : les pôles de croissance ne se limitent plus à une ville par région mais à un réseau de villes aux fonctions complémentaires.

*La première stratégie des pôles de croissance régionaux à la fin des années 1970 et durant la décennie 1980 : une conception verticale de la croissance (4<sup>ème</sup> au 6<sup>ème</sup> plan)*

Pour tenter de limiter le poids trop important de la capitale par rapport aux autres villes et favoriser le développement régional, le gouvernement thaïlandais lance avec le 4<sup>ème</sup> plan (1977-1981) la stratégie des « pôles secondaires » ou « pôles de croissance régionaux », qui marque l'entrée dans une nouvelle phase de planification : « *regional urban centers outside Bangkok will be developed to reduce the congestion in the Bangkok metropolitan area and to distribute prosperity to regions outside Bangkok* » (NESDB, 1976 : 227)<sup>1</sup>.

Il s'agit de renforcer les villes qui sont déjà des centres régionaux ou locaux, afin d'augmenter leur attractivité à l'échelle de leur région. Plusieurs postulats sous-tendent cette stratégie : la promotion des villes de second rang participe à la décentralisation, peut contribuer à réduire les migrations vers le Centre et permet d'appuyer la transition d'une économie rurale à une économie davantage tournée vers le tertiaire et l'urbain. Par ailleurs, ces villes ont un potentiel de développement fort, une main d'œuvre et un marché disponibles et ne connaissent pas encore les phénomènes de saturation auxquels Bangkok est déjà confrontée (M. Ramanos, C. Auffrey, 2002 : 6).

Cette stratégie, définie par le NESDB et mise en œuvre essentiellement par le ministère de l'Intérieur (à travers le DOLA et le DTCP, figure 33), s'appuie sur trois types de politiques : des investissements publics dans les infrastructures de base ; dans des projets d'infrastructures lourdes (comme la zone industrielle de Lampung, le port

---

<sup>1</sup> Traduction proposée : « les centres urbains régionaux en dehors de Bangkok vont être développés pour réduire l'engorgement de la région métropolitaine de Bangkok et pour redistribuer la richesse aux régions extérieures à Bangkok ».

de Songkhla ou la transformation de l'aéroport domestique de Chiang Mai en aéroport international) et un volet institutionnel, avec le renforcement des capacités financières et administratives des municipalités.

Après avoir mené des études de faisabilité avec des organisations internationales (Banque mondiale et Programme des Nations Unies pour le Développement<sup>1</sup>), neuf villes ont d'abord été sélectionnées dans le 4<sup>ème</sup> plan national : Chiang Mai, Phitsanulok, Khon Kaen, Nakhon Rachassima, Udon Thani, Ubon Rachathani, Chonburi, Songkhla-Hat Yai et Phuket (NESDB, 1976 : 227)<sup>2</sup>. Le calendrier et le choix des villes secondaires ont par la suite été modifiés, donnant priorité dans une première phase, correspondant au 5<sup>ème</sup> plan national, à cinq d'entre elles (Chiang Mai, Chonburi, Songkhla-Hat Yai, Khon Kaen et Nakhon Rachasima). Le 6<sup>ème</sup> plan national, qui promeut six nouvelles municipalités comme « pôles de croissance de la seconde génération » élargi dans une seconde phase les municipalités sélectionnées (figure 35).

Dès le 5<sup>ème</sup> plan en 1982, les pôles de croissance régionaux sont envisagés en lien avec des centres de catégorie inférieure (*low-order centers* ou pôles de croissance régionaux secondaires) qui seraient des relais de croissance entre le pôle régional et les espaces ruraux, créant un seuil supplémentaire dans la hiérarchie urbaine (NESDB, 1981 : 159). Le 6<sup>ème</sup> plan reprend cette classification en ajoutant neuf pôles régionaux principaux et secondaires (figure 35).

Afin d'augmenter ses sources de financement et de bénéficier d'une aide technique, le gouvernement thaïlandais sollicite en 1985 l'intervention de la Banque mondiale. Ce projet, nommé *Regional Cities Development Project*, supervisé et mis en œuvre par le MOI, bénéficie d'un budget total de 43,9 millions de dollars<sup>3</sup>. Il a pour objectif principal de favoriser le développement économique des trois régions les plus pauvres du pays

---

<sup>1</sup> Le soutien de ces deux organisations à la stratégie de promotion des villes secondaires a été mise en œuvre à la même époque dans d'autres pays de la région, notamment en Indonésie à travers les projets *Regional Cities Urban Transport* (1987-1993), *Urban Development Project III* (1978) ou V (1984) <http://www.worldbank.org>

<sup>2</sup> Certaines de ces villes avaient déjà bénéficié d'investissements de la part du gouvernement central lors des plans précédents. Khon Kaen a par exemple reçu des fonds pour la construction d'un nouvel aéroport et d'une université dans le cadre du 3<sup>ème</sup> plan national.

<sup>3</sup> 45% d'un prêt de la Banque mondiale, 22% des fonds propres des municipalités concernées, 19% d'un don du gouvernement australien et du PNUD, et 14% du fonds du bureau du Budget. Banque mondiale, 1995.

par le renforcement de quatre municipalités sélectionnées : Chiang Mai pour la région Nord, Khon Kaen et Nakhon Ratchasima pour le Nord-Est, Songkhla pour le Sud<sup>1</sup>. Les trois piliers de ce projet sont, pour chaque municipalité, l'amélioration des infrastructures de base (transport, routes, drainage, protection des inondations, collecte et traitement des eaux usées et des déchets) et le développement des capacités administratives et financières et, spécifiquement à Songkhla, la construction d'un port et d'une zone industrielle.

D'après l'*Atlas de Thaïlande*, les effets spatiaux de cette politique sont limités. En effet, elle « a favorisé le développement des villes sélectionnées, même si les investissements n'ont pas toujours été à la hauteur des prévisions », mais « n'a pas freiné le processus de concentration autour de la capitale, du fait notamment de la persistance d'une hyper-centralisation politique, économique et administrative » (M. Franck, J. Baffie, M. Bruneau, 2006 : 50). La mise en pratique de cette stratégie a été freinée par le manque de fonds alloués aux provinces et par le déficit d'autorité politique et financière des gouvernements provinciaux (S. Kittiprapas, 1999 : 6).

Partiellement modifiée, la stratégie des pôles secondaires s'est prolongée dans les plans suivants. L'approche verticale, reposant sur une vision hiérarchisée de l'organisation urbaine (Bangkok / villes secondaires / petites villes de l'arrière-pays), dans laquelle la ville principale d'une région périphérique entraînerait le développement des espaces ruraux environnants, laisse place à une planification plus complexe.

#### *Vers une modification de la planification gouvernementale concernant les pôles régionaux dans les années 1990 et 2000 (7<sup>ème</sup> au 9<sup>ème</sup> plan)*

Le 7<sup>ème</sup> plan (1992-1996) apparaît comme un tournant, dans la mesure où les pôles régionaux sont traités en relation avec d'autres villes de statuts divers dans un système polycentrique. À l'échelle de chaque région, émergent un ou plusieurs sous-ensembles urbains dans lequel des pôles hiérarchisés aux fonctions différenciées

---

<sup>1</sup> La municipalité d'Hat Yai avait été également sélectionnée, puis a dû être écartée en raison de son manque de financement propre.

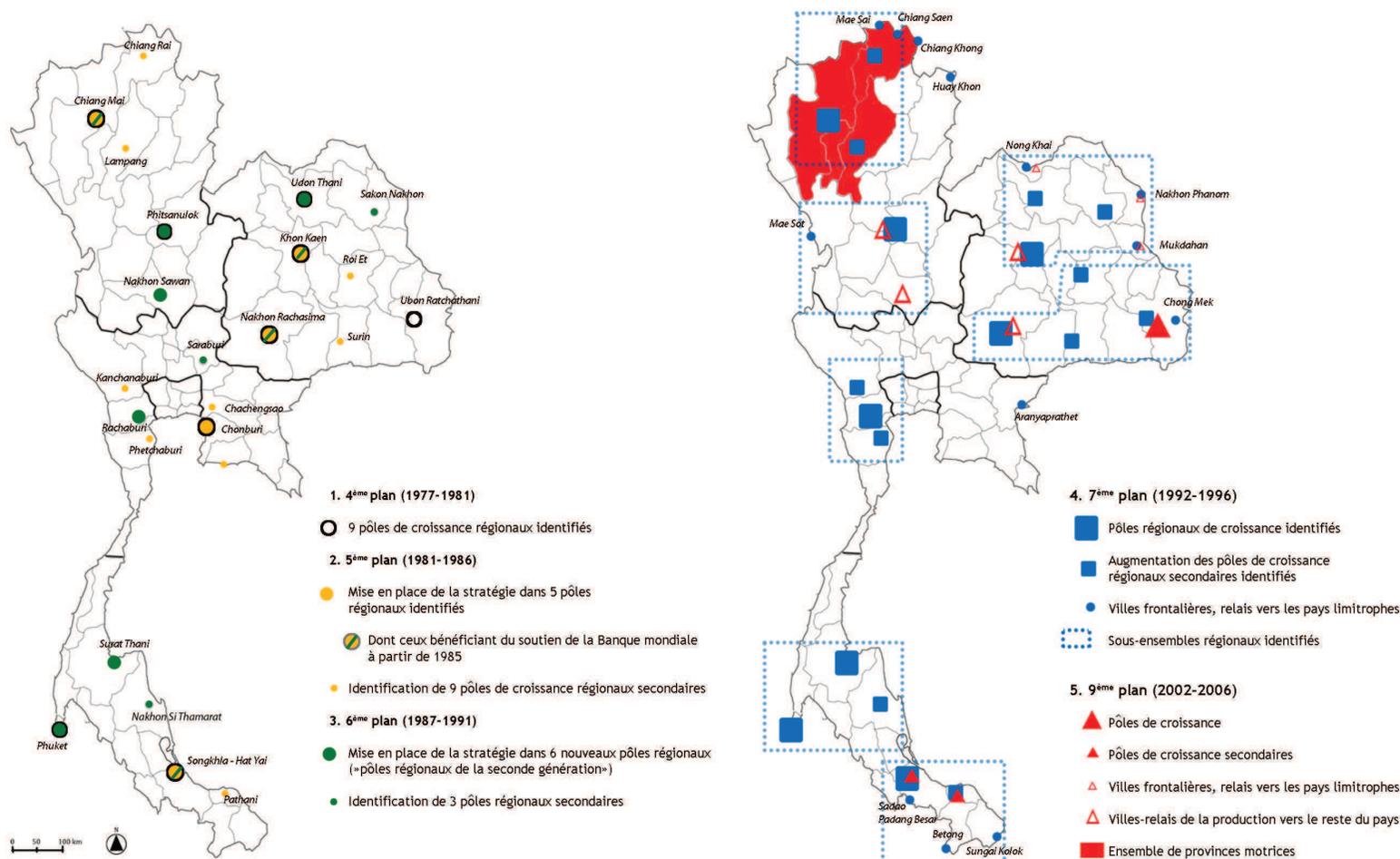
fonctionneraient les uns avec les autres, mais seraient également en lien avec les autres régions, voire même les pays limitrophes. Les pôles régionaux à vocation polyfonctionnelle peuvent ainsi être liés à des pôles secondaires spécialisés et à des villes-relais, qui assureraient le lien, notamment l'acheminement de la production, vers le reste du pays (région du Centre) ou vers les pays limitrophes *via* les villes frontalières. La région Nord-Est est par exemple organisée en deux sous-ensembles, l'un commandé par Khon Kaen, pôle tertiaire, et Udon Thani, l'autre par Nakhon Ratchasima, pôle industriel<sup>1</sup>. La région Nord est également divisée en deux, un sous-ensemble étant commandé par Chiang Mai, l'autre par Phitsanulok (figure 35).

Enfin, le 9<sup>ème</sup> plan, formulé dans les années 2000, reprend moins la stratégie des pôles urbains régionaux que celle des villes-relais. Pour la région Nord, quatre provinces (et non plus centres urbains) sont identifiés comme espaces moteurs de la croissance, tandis que le Nord-Est est planifié en fonction de sa position charnière entre le Centre et le Laos : si Ubon Ratchathani est présentée pour la première fois comme la capitale de la région, Nakhon Ratchasima et Khon Kaen apparaissent comme les villes-relais avec la région Centre, et les trois villes frontalières de Nong Khai, Nakhon Phanom et Mukdahan soutiennent le commerce transfrontalier (NESDB, 2011 : 56). Cette configuration urbaine est à mettre directement en lien avec celle émergeant du réseau des corridors de la Région du Grand Mékong présentée au chapitre 1. En effet, les villes-relais reprennent le fonctionnement en *pair cities*, et les villes frontalières jouent le rôle de porte de sortie et de liens avec les pays limitrophes afin de favoriser le commerce et l'intégration transnationale. La stratégie des pôles de croissance évolue donc dans les années 1990 vers une vision territoriale plus large, dans laquelle les villes motrices sont envisagées en couple ou en relais avec d'autres centres urbains nationaux, et en soutien de la coopération régionale.

---

<sup>1</sup> « *Develop Khon Kaen as center of trade, services, transport and education of the region so as to support and coordinate assistance to be granted to Indochina countries. Udon Thani will be developed into a center of trade and services to serve Indochina countries and to distribute products in the Upper Northeast to be linked with Sakhon Nakhon, and border trade points at Tha Sadet (Nong Khai) and Tha Kham (Mukdahan). Develop Nakhon Rachasima as an industrial center to be linked with the Eastern Seaboard and other urban centers in the lower part of the Northeast, including Ubon Ratchathani, Roi Et, Surin, and a border trade point at Chong Mek (Ubon Ratchathani)* » (NESDB, 1990 : 122-123). Traduction proposée : « Développer Khon Kaen comme centre régional de commerce, de services, de transport et d'éducation, afin d'encourager et de coordonner l'aide financière fournie aux pays de la péninsule indochinoise. Udon Thani sera développé en centre commercial et de services afin de servir les pays de la péninsule indochinoise et de distribuer la production dans la partie septentrionale de la région Nord-Est ; il sera relié à Sakhon Nakhon et aux postes frontières de Tha Sadet (Nong Khai) et Tha Kham (Mukdahan). Développer Nakhon Ratchasima comme pôle industriel, relié à l'*Eastern Seaboard* et à d'autres centres de la partie méridionale de la région Nord-Est, dont Ubon Ratchathani, Roi Et, Surin, et au poste frontière de Chong Mek (Ubon Ratchathani).

Figure 35 : L'évolution de la stratégie des pôles de croissance régionaux par le NESDB, 1981-2006



Source : d'après les plans nationaux du NESDB, 1980, 1986, 1991 et 2001.

## 2.2 Décentralisation industrielle et développement de zones économiques : vers une approche régionale du développement ?

Parallèlement à la stratégie des pôles régionaux, le gouvernement thaïlandais cherche à réduire la primauté de la capitale et à dynamiser les régions les plus pauvres en incitant les industries à s'implanter ou à se relocaliser dans les espaces périphériques. Cette politique est instituée à l'échelle nationale dès la fin des années 1980 à travers deux autorités placées sous le contrôle du ministère de l'Industrie, le *Board of Investment* (BOI) et l'*Industrial Estate Authority of Thailand* (IEAT)<sup>1</sup>. Si cette stratégie vise, comme celle des pôles régionaux, à diminuer les déséquilibres économiques entre Bangkok et le reste du pays, son échelle de planification est différente : il s'agit d'une réflexion à l'échelle de « zones économiques ». La première initiative qui en relève est celle de l'*Eastern Seabord*, visant à développer les provinces à l'est du golfe de Thaïlande.

### *La promotion de zones industrielles : l'exemple de l'Eastern Seabord*

Au début des années 1980, le gouvernement thaïlandais élabore une stratégie industrielle résolument tournée vers l'exportation, sans pour autant délaisser la stratégie précédente de substitution aux importations (D. Kermel-Torrès, 2006 : 106).

L'initiative la plus remarquable qui conjugue vision industrielle et déconcentration du territoire est celle de l'*Eastern Seabord* (ESB), lancée par le 5<sup>ème</sup> plan (1982-1986) et comprenant les provinces de Chon Buri, Chachoengsao et Rayong, ainsi que le port de Laem Chabang (figure 36). D'après le NESDB, « *the policy will include guidelines to be followed by the private sector in making decision (sic) on basic industry investment, especially in the Eastern Seabord area which the government has already designated as*

---

<sup>1</sup> Le BOI, créé en 1959 et chargé de promouvoir l'investissement, est une agence gouvernementale. L'IEAT, fondée en 1979, est une entreprise publique également placée sous autorité du ministère de l'Industrie ; sa principale mission est de mettre en œuvre la politique de développement industriel du gouvernement. [www.boi.go.th](http://www.boi.go.th) et [www.ieat.go.th](http://www.ieat.go.th)

*the future location of the country's basic industry complex* » (NESDB, 1981 : 61)<sup>1</sup>. L'ESB pourrait non seulement permettre de délocaliser les industries de la région métropolitaine de Bangkok, mais aussi servir de lien entre la capitale et la production de la région Nord-Est. Le gouvernement met donc en place des incitations fiscales afin d'attirer les investissements privés dans cette zone à la localisation privilégiée dans le golfe de Thaïlande, à proximité de la région métropolitaine de Bangkok et de ses infrastructures. Dans la même perspective, des infrastructures (réservoirs, canalisation, réseau électrique, système de télécommunications) sont construites ou améliorées dans les provinces sélectionnées. Dès la fin des années 1980, l'initiative de l'*Eastern Seaboard* est un succès : des industries lourdes nationales et étrangères à forte valeur ajoutée (électronique, automobile, pétrochimique notamment) s'implantent dans les quatre provinces, et un second port est construit dans le complexe industriel de Map Ta Phut en 1990 avec l'aide d'un prêt japonais contracté par l'IEAT.

Le périmètre de l'*Eastern Seaboard* a été redéfini au début des années 2000 (figure 36), avec l'addition de deux nouvelles provinces (Prachinburi et Samut Prakan) dans la zone industrielle, et la création d'une « ceinture verte » composée des quatre provinces limitrophes (Nakhon Nayok, Sa Kaeo, Chanthaburi, Trat ; D. Webster, 2006 : 15), sensée répondre aux préoccupations écologiques concernant la pollution générée par les industries de la ESB. Si les provinces intégrées à l'ESB ne bénéficient plus depuis le milieu des années 1990 du même niveau d'incitation fiscale<sup>2</sup>, l'ouverture de l'aéroport international de Suvanabhumi, à la charnière de la région métropolitaine de Bangkok et de l'ESB, confirme la dynamique de développement de cette zone industrielle. Le second type de politique industrielle initié par le gouvernement à l'échelle nationale présente plus d'intérêt pour cette recherche dans la mesure où il concerne les provinces frontalières.

---

<sup>1</sup> Traduction proposée : « La stratégie inclura des directives à l'égard du secteur privé afin de diriger leur politique d'investissements industriels, particulièrement dans l'*Eastern Seaboard* que le gouvernement a déjà désignée comme le futur complexe d'industries de base du pays ».

<sup>2</sup> Les provinces industrielles sont classées en zones 1 et 2, les provinces « vertes » en zone 3a (figure 36).

## *La déconcentration industrielle : l'incitation aux investissements privés dans les régions périphériques*

La promotion de l'investissement privé se faisait jusque dans les années 1970 sans considération de localisation ; l'introduction d'un critère spatial est amorcée en 1972 avec l'identification de districts urbains pour recevoir les investissements les plus importants, puis renforcée entre 1983 et 1986 avec la désignation de districts de promotion spéciale dans les provinces de Khon Kaen, Nakhon Ratchasima, Saraburi, Tak, Lamphun, Chiang Mai et Songkhla (D. Kermel-Torrès, 2006 : 74).

Pour mettre en œuvre la stratégie gouvernementale de déconcentration industrielle, le BOI formalise en 1987 de manière systématique cette approche spatiale : le pays est divisé en trois zones, en fonction du degré d'éloignement géographique par rapport à Bangkok et du niveau d'infrastructures et de revenus. Les entreprises qui s'implantent dans les espaces les plus éloignés de Bangkok (zone 3, 59 provinces) bénéficient des plus hautes incitations, comme par exemple une exemption du droit d'importation sur les machines ou une déduction des coûts d'installation ou de construction de l'infrastructure : « *Special investment promotion will be given to regions or areas with low income and inadequate investment facilities. Maximum tax and duty privileges will be given to these regions or areas* »<sup>1</sup> (BOI, 2011 : 8). Le BOI encourage en outre, par des mesures fiscales, les entreprises déjà localisées dans la région métropolitaine de Bangkok à se redéployer vers les zones 2 et 3.

La zonation du *Board of Investment* en Thaïlande a été redéfinie en 1994 et en 2004 (figure 36) : les zones 1 et 2 se sont étendues, tandis que la zone 3 a été partagée en deux sous zones (3a et 3b). Les incitations les plus fortes (réductions de l'impôt sur les sociétés et déduction du revenu imposable des coûts de transport, d'électricité et d'eau), réservées aux zones économiques promues et aux domaines industriels de la zone 3a, s'appliquent désormais à l'ensemble de la zone 3b. La carte de 2004 (dont le découpage est toujours valable en 2012) montre que les régions périphériques et particulièrement le Nord-Est sont celles qui profitent des privilèges les plus forts. De plus, à partir de 1994, le gouvernement cherche à attirer les industries dans les provinces frontalières afin de bénéficier du commerce et des complémentarités économiques avec les pays voisins, Laos

---

<sup>1</sup> Traduction proposée : « Des incitations particulières à l'investissement seront accordées aux régions ou espaces à faibles revenus et dont les équipements sont inadaptés. Les privilèges les plus importants en matière de taxation et de fiscalité seront accordés à ces régions ou espaces ».

et Malaisie essentiellement. En cas de succès, cette stratégie profiterait donc en premier lieu aux villes frontalières.

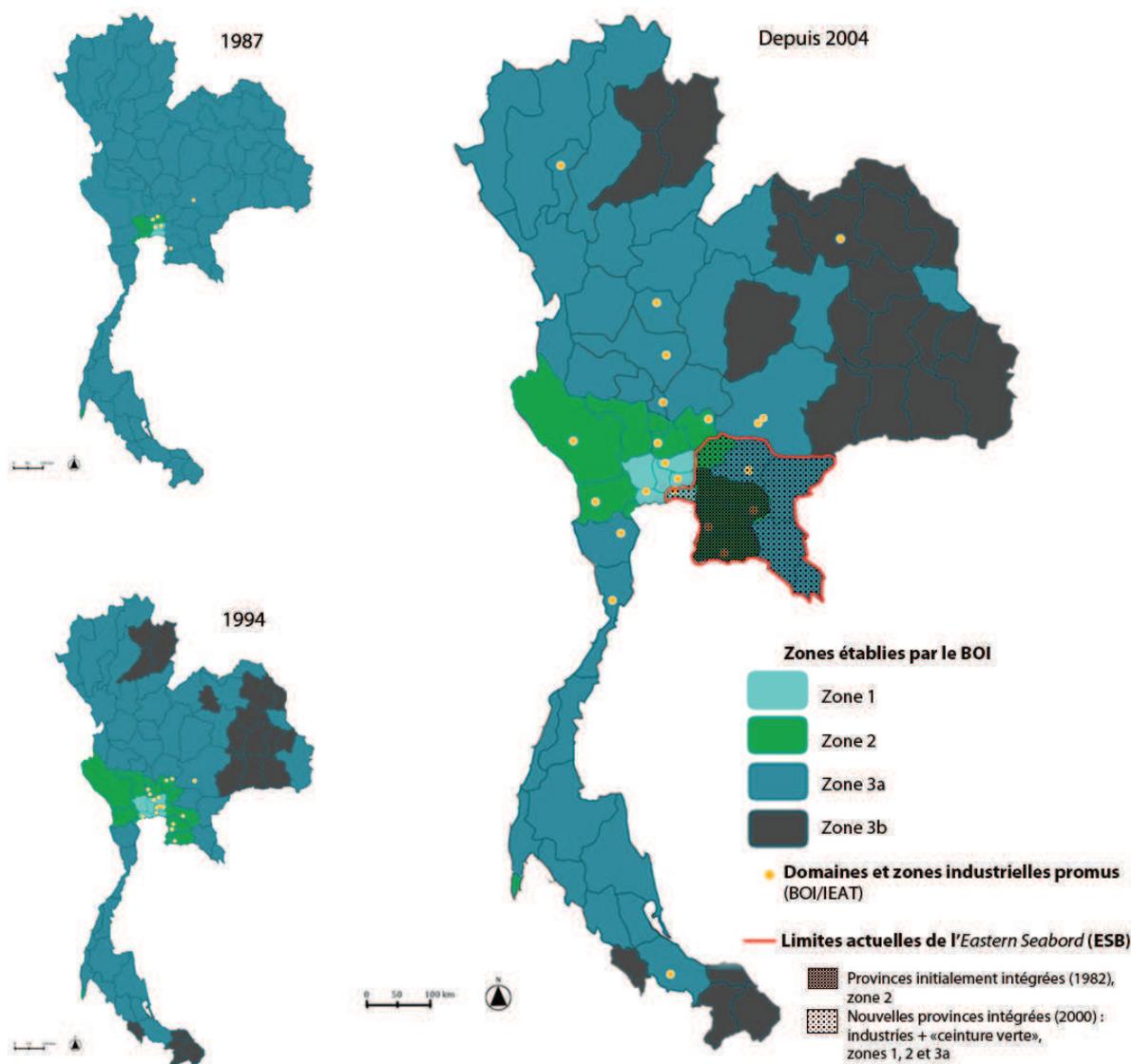
Parallèlement, des zones économiques et des parcs industriels (*industrial estate*) sont mis en place, dont le développement et la promotion sont assurés soit par le BOI et l'IEAT, soit par l'une ou l'autre des deux autorités en association avec des développeurs privés, soit par des développeurs privés. Les zones industrielles ne se trouvent pas dans les provinces frontalières, contrairement aux zones économiques spéciales (ZES). Les ZES, présentées au chapitre 1, sont une forme particulière de cette stratégie de captation des investissements, avec comme spécificités l'accent mis sur les investissements directs étrangers et leur localisation dans les provinces frontalières. Le Laos en fournit un exemple : la mise en place de ces zones a commencé en 2003 avec le lancement de la zone économique spéciale de Savannakhet (*Savan-Seno Special Economic Zone*), qui, si elle compte déjà plusieurs investisseurs, est toujours en cours de développement (chapitre 6, 2.1).

Bien que leur localisation dans les provinces frontalières et les incitations fiscales proposées sont comparables, l'objectif des zones économiques promues n'est pas le même dans la mesure où le Laos cherche à attirer les investissements étrangers, tandis que la Thaïlande cherche davantage à relocaliser les investissements nationaux. En 2013, cinq zones économiques spéciales ont été officiellement approuvées par le gouvernement au Laos (dans les provinces de Savannakhet, Bokeo, Luang Namtha, Khammouane et la préfecture de Vientiane) et plusieurs sont en considération (annexe 4.B, carte des zones économiques spéciales au Laos). Reconnaisant leur impact économique potentiel, le gouvernement a créé un Comité National pour les Zones Économiques Spéciales (*National Committee for Special Economic Zones, NCSEZ*), présidé par le Premier ministre adjoint en exercice, et incluant des membres des ministères du Plan, de l'Industrie et du commerce, des Travaux publics, des Finances, de la Justice et des membres du *National Land Management Authority*. En 2010, le *SEZ Secretariat Committee* a été instauré en tant que département du ministère du Plan en soutien au NCSEZ (V. Nolintha, 2011 : 202). En Thaïlande, le projet le plus avancé dans une province frontalière est celui de Mae Sot, en vis-à-vis avec la zone économique spéciale de Myawaddy<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Les trois ZES approuvées par le Cabinet en janvier 2005 sont celles de Mae Sot, Chiang Khong et Sadao ; le vote des étapes de la mise en place de ces ZES a pris par contre beaucoup de retard et n'était toujours pas ratifié en 2010. Ces projets ainsi que la mise en place de zones économiques spéciales au Cambodge ont été étudiées par Dennis Arnold dans sa thèse en 2010 (D. Arnold, 2010).

Figure 36 : Les zones du BOI, stratégie pour attirer les investissements privés dans les régions périphériques et les provinces frontalières



Sources : cartes établies par l'auteur d'après les données du BOI, 2011 : 10, Banque mondiale, 2005 : 60 et D. Webster, 2006 : 15.

Malgré cette volonté gouvernementale de redéployer le secteur industriel, les investissements restent concentrés très majoritairement dans la plaine centrale et la région métropolitaine de Bangkok, comme le montre la figure 37 pour la période 1997-2005. Tandis que le premier graphique montre la domination du Centre dans la

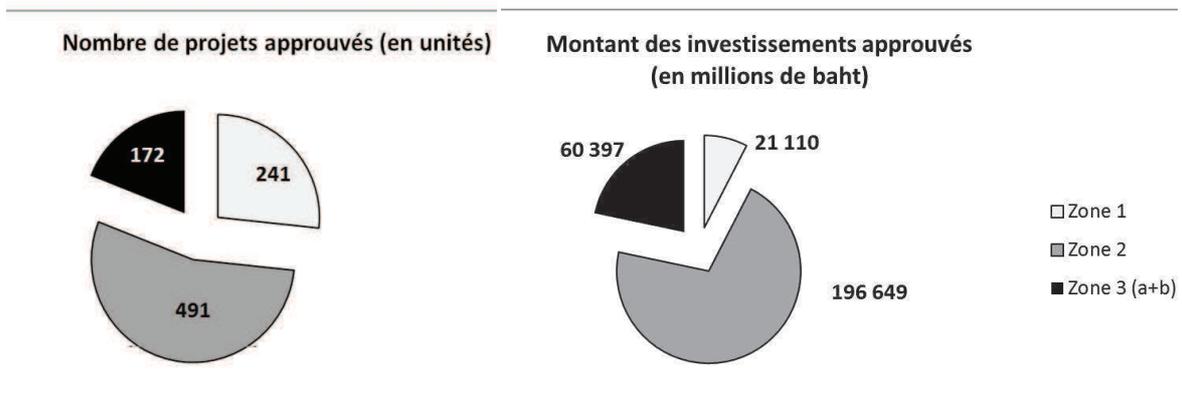
distribution des investissements par région pour la période 1997-2005, le second s'intéresse à la distribution des IDE en utilisant comme critère la zonation du BOI : en dépit les incitations proposées, les investissements étrangers restent minoritaires dans les provinces frontalières (zone 3). Parmi les facteurs expliquant le manque de relais de la planification publique par les acteurs privés figurent la qualité des infrastructures et la proximité des marchés.

**Figure 37 : Distribution régionale des investissements approuvés par le BOI**

**A/ approche régionale, 1997-2005**



**B/ les IDE (investissements étrangers et joint-ventures) approuvés par zone, 2011**



Sources : A/ Banque mondiale, 2005 : 21 ; B/ d'après les données du BOI, 2012

Cette stratégie a néanmoins modifié, dans une certaine limite, le paysage industriel à travers deux dynamiques : d'une part, avec l'apparition d'une zone industrielle dans l'est du golfe de Thaïlande et plus généralement dans les provinces de la zone 2, par le déplacement d'investissements de la zone 1 à la zone 2 ; avec l'émergence d'une activité industrielle dans les régions Sud, Nord et Nord-Est d'autre part, plus précisément dans les provinces au niveau d'infrastructures relativement élevé et aux salaires bas. Pourtant, il semble que cette dynamique profite surtout aux provinces situées le plus près de la région métropolitaine de Bangkok. Ainsi, pour la région Nord-Est, de la moitié aux trois-quarts des montants investis entre 1997 et 2005 le sont dans la province de Nakhon Ratchasima (Banque mondiale, 2005 : 91), située dans la partie sud-ouest de la région, reliée par le réseau autoroutier à Bangkok et dont la capitale de province est l'une des capitales régionales.

### **3. L'EMERGENCE D'UNE PLANIFICATION SPECIFIQUE AUX VILLES FRONTALIÈRES : VERS L'INTEGRATION DES ESPACES PERIPHERIQUES ?**

La mise en place d'une planification propre aux villes frontalières dans les années 1990 permet de préciser la définition présentée en première partie de ce chapitre, le gouvernement thaïlandais choisissant en effet de privilégier certaines de ces villes au vu de leur potentiel économique et de leur localisation sur les corridors de la Région du Grand Mékong. Les travaux de Chuthatip Maneepong soulignent les deux dynamiques à l'origine d'une planification spécifique aux villes frontalières : stratégie de réduction des déséquilibres nationaux d'une part, et coopération régionale d'autre part (C. Maneepong, 2010 : 62).

#### **3.1 Poursuite de la politique de décentralisation et reprise des relations commerciales et diplomatiques avec les pays limitrophes**

S'appuyant sur le contexte de détente de la fin des années 1980, le président de la Banque asiatique de Développement annonce en 1994 que « le Mékong n'est plus un facteur de division, mais un trait d'union, symbole d'un nouvel esprit de coopération » (BAD, 1994). Cette vision stratégique à l'échelle régionale reprend celle énoncée quelques années plus tôt par le Premier ministre thaïlandais, le général Chatichai Choonhavan, qui affirmait en 1988 vouloir changer la région d'un champ de bataille à un espace de commerce (« *turn the battlefield into a marketplace* »). Dans cette dynamique de coopération régionale présentée au chapitre 1, commence alors une nouvelle phase de la planification, dans la continuité de la précédente (stratégie des pôles régionaux), mais tenant compte de ce changement d'échelle et du nouveau contexte géopolitique en visant cette fois-ci spécifiquement les villes et les provinces frontalières.

## *La reconnaissance par les plans du NESDB de la fonction des villes frontalières dans l'intégration régionale et de leur potentiel économique*

La mention des villes frontalières apparaît au début des années 1990 dans le 7<sup>ème</sup> plan national (1992-1996). Quatorze villes frontalières pouvant servir de pôles de croissance et de porte de sortie (« *gateways* ») pour la promotion du commerce vers les pays limitrophes y sont identifiées : Nong Khai, Chong Mek, Mukdahan et Nakhon Phanom pour la région Nord-Est et frontalières avec le Laos ; Huay Khon, Mae Sai, Mae Sot, Chiang Khong et Chiang Saen pour la région Nord, frontalières avec le Laos et la Birmanie ; Aranyaprathet à l'Est, frontalière avec le Cambodge ; et Sadao, Padang Besar, Sungai Kolok et Betong pour la région Sud, frontalières avec la Malaisie (NESDB, 1999 ; figure 35). La mise en valeur de ces villes a pour but de désenclaver des régions frontalières périphériques en les reliant aux pôles régionaux établis précédemment. À l'échelle nationale, cette stratégie permet également de délocaliser les industries à bas coût de main-d'œuvre dans les villes frontalières et de réduire les disparités économiques en augmentant les revenus dans ces zones plus pauvres (C. Maneepong, 2010 : 62). Par ailleurs, le 7<sup>ème</sup> plan précise implicitement la définition des villes frontalières en ajoutant un critère financier : les villes frontalières retenues sont celles qui peuvent d'une part soutenir la décentralisation et la constitution d'un système urbain horizontal en reliant les pôles régionaux aux espaces périphériques et aux pays limitrophes, et d'autre part promouvoir l'industrie et le commerce transfrontalier.

Sur les quatorze villes frontalières identifiées par ce plan, la moitié sont limitrophes avec le Laos, contre quatre avec la Malaisie, deux avec la Birmanie et une seule avec le Cambodge. Cela peut s'expliquer par la conjonction d'objectifs nationaux et internationaux : ces villes sont localisées dans les régions Nord-Est et Nord, qui sont les plus pauvres et que le gouvernement cherche à intégrer prioritairement ; la promotion du commerce transfrontalier avec le Laos est également une priorité du gouvernement thaïlandais ; enfin, les villes frontalières des corridors de la Région du Grand Mékong (Chiang Khong, Chiang Saen et Mae Sai pour le corridor Nord-Sud, Mukdahan et Mae Sot pour le corridor Est-Ouest et Aranyaprathet pour le corridor Sud) sont sélectionnées par le NESDB afin de favoriser l'intégration régionale.

Dans la même perspective, les plans nationaux suivants insistent sur l'importance de la coopération économique transnationale, au travers d'initiatives régionales telles que La Région du Grand Mékong, l'ASEAN ou le triangle de croissance Indonésie-Malaisie-

Thaïlande (chapitre 1), et identifient les villes frontalières comme lieux de relations économiques privilégiés avec les pays voisins (« *economic bridges* », NESDB, 2002).

Le 8<sup>ème</sup> plan préconise la création de zones économiques spéciales le long des frontières pour favoriser le commerce et l'investissement à l'intérieur de la Thaïlande et avec les pays limitrophes (NESDB, 1996 : 68). De plus, les efforts doivent porter en priorité sur les pôles régionaux et villes frontalières qui ont le potentiel de *gateways* (porte de sortie) vers les pays voisins et le marché international ; ces villes ne sont cependant pas nommées (NESDB, 1996 : 78). Dans le 9<sup>ème</sup> plan sont privilégiées, pour la région Nord-Est, Nong Khai, Mukdahan et Nakhon Phanom (figure 35).

La stratégie de délocalisation industrielle du BOI et de l'IEAT, exposée précédemment dans ce chapitre, est un autre moyen de favoriser le développement des provinces frontalières. La carte de zonation du BOI (figure 36) montre ainsi que l'ensemble des provinces frontalières avec le Laos et la Malaisie est classé en zone 3b, celle bénéficiant des plus fortes incitations à l'investissement, à l'exception de Loei, Uttaratit, Mukdahan et Chiang Rai, les deux dernières étant déjà privilégiées par leur localisation sur les corridors Est-Ouest et Nord-Sud de la Région du Grand Mékong.

#### *Le projet de développement des villes frontalières (BAD/gouvernement thaïlandais)*

Preuve de l'intérêt du gouvernement thaïlandais pour le potentiel économique des villes frontalières, une assistance technique pour leur développement est sollicitée à la fin des années 1990 auprès de la BAD (GIBB Ltd. et PAL Consultants Co. Ltd, 1999 : 1). Onze villes frontalières et cinq villes-relais ont été identifiées, par les experts sollicités sur ce projet, comme ayant le plus fort potentiel pour atteindre les objectifs de décentralisation et de promotion du commerce transfrontalier. Dans la région du Nord-Est, il s'agit de Nong Khai, reliée à Udon Thani, Nakhon Phanom, Mukdahan, et Chong Mek, reliée à Ubon Ratchathani. Pour la région Nord, quatre villes frontalières ont également été sélectionnées : Mae Sai, Chiang Saen et Chiang Khong avec leur ville-relais de Chiang Rai, et Huay Khon reliée à Nan. Une seule ville frontalière avec le Cambodge fait partie de l'échantillon : Aranyaprathet, dans la province de Sakaeo, et deux pour la région Sud : Sadao reliée à Hat Yai et Sungai Kolok, frontalières avec la Malaisie.

Ce rapport technique établit d'emblée des distinctions entre les villes frontalières de l'échantillon, en cohérence avec la configuration urbaine envisagée dans le cadre de la

Région du Grand Mékong. La première porte sur l'existence d'une ville-relais : ces villes de l'intérieur, développées dans le cadre des pôles de croissance régionaux, possèdent déjà un certain nombre d'infrastructures et de fonctions économiques à même de favoriser le développement de la zone frontalière et de la ville frontalière. Ainsi, les sept villes frontalières fonctionnant avec l'une de ces villes doivent être favorisées. L'autre critère de différenciation utilisé est le rapport avec la situation urbaine de l'autre côté de la frontière : certaines villes sélectionnées fonctionnent avec un centre urbain du pays limitrophe (Aranyaprathet et Mae Sai, avec Poipet et Myawaddy respectivement), la majorité des villes frontalières avec le Laos font face à des centres urbains qui se développent plus rapidement, même si les relations sont faibles entre les deux villes (GIBB Ltd. Et PAL Consultants Co. Ltd, 1999 : 3). Enfin, trois villes (Huay Khon, Sadao et Chong Mek) font face à un espace rural.

*L'articulation entre villes frontalières et réseau urbain régional dans les plans de développement régionaux : l'exemple du Nord-Est*

Enfin, les plans de développement régionaux sont un outil supplémentaire de planification du gouvernement thaïlandais qui s'intéresse aux villes frontalières. Il s'agit donc d'une autre échelle de planification, infranationale cette fois, qui permet de mettre en évidence le rôle potentiel des villes frontalières dans le réseau urbain régional.

Le *Department of Public Works and Town and Country Planning* (DPT), dépendant du ministère de l'Intérieur, a publié en 2009 le plan régional du Nord-Est (*Northeastern Regional Plan*), qui envisage le développement de la région à l'horizon 2057 (2600 dans le calendrier thaïlandais). Plusieurs remarques apparaissent lorsque l'on prend en compte la mise en valeur des espaces frontaliers et des villes frontalières.

D'abord, le plan prévoit dans les quinze années à venir l'amélioration des liaisons au sein de la région par la construction d'infrastructures de transport, notamment le développement du réseau autoroutier et le prolongement du réseau ferroviaire. Il s'agit de renforcer les liens entre villes frontalières et pôles de croissance régionaux de l'intérieur : Khon Kaen sera relié en train à Mukdahan, et le réseau existant sera étendu pour relier Udon Thani à Nakhon Phanom, constituant ainsi deux branches Ouest-Est s'ajoutant à celle existante (Nakhon Rachasima-Ubon Ratchathani). L'originalité est de renforcer également les liaisons méridiennes parallèles à la frontière : Ubon Ratchathani,

Mukdahan, Nakhon Phanom et Udon Thani seront reliées par autoroute et par voie ferrée, dans un trajet qui suit le cours du Mékong entre Mukdahan et Nakhon Phanom. Le réseau de transport prévu n'est donc pas un réseau centralisé autour des pôles régionaux mais bien un maillage de la région, intégrant les provinces frontalières périphériques.

D'autre part, ce plan anticipe une modification de la hiérarchie urbaine régionale. Les cartes suivantes (figure 38), extraites du plan, présentent les projections du réseau urbain à cinq, quinze, trente et cinquante ans. Les villes sont hiérarchisées en quatre niveaux, selon des critères démographiques et économiques. Sur la première carte (projection à cinq ans), seule Khon Kaen et Nakhon Ratchasima sont des villes de rang 1, et l'intégralité des villes frontalières sont des villes de rang 3. Dans la projection à trente ans, on constate une densification des villes de l'intérieur de rang 2. Par ailleurs, deux villes frontalières accèdent à la catégorie 2 : Nakhon Phanom et Mukdahan. Enfin, dans la dernière projection (à cinquante ans), les villes de catégorie 1 regroupent les deux capitales régionales (Khon Kaen et Nakhon Rachasima), les deux villes-relais d'Udon Thani et d'Ubon Ratchathani, et la ville frontalière de Mukdahan. Les autres villes frontalières font partie de la catégorie 2, comme un certain nombre de petites villes de l'intérieur (Roi Et, Sakhon Nakhon, Surin etc.). Il est ainsi intéressant de voir que la ville frontalière de Mukdahan est promue ville de premier rang à l'échelle régionale (infranationale), anticipant le succès du corridor Est-Ouest de la Région du Grand Mékong.

Ce plan illustre donc à l'échelle régionale la stratégie nationale de mise en valeur des villes frontalières et anticipe un développement de celles-ci à même de renforcer leur poids dans le réseau urbain régional.

Figure 38 : Projections du réseau urbain de la région Nord-Est par le gouvernement thaïlandais



Source : d'après le *Department of Public Works*, 2008

Note : Sont indiqués sur les cartes les noms des villes promues dans la hiérarchie régionale à chaque projection.

### 3.2 Principaux projets mis en œuvre par le gouvernement thaïlandais dans les villes frontalières

À la suite de la prise en compte du potentiel des villes frontalières par la planification gouvernementale, différents projets ont été mis en œuvre dans ces villes au cours de la décennie 1990. Ces projets se déploient à deux échelles (échelle urbaine et échelle transfrontalière) et leur ampleur est liée à la source de financement (province, gouvernement central, institutions internationales). Cela fait d'emblée apparaître les acteurs publics multiples concernés par l'aménagement des villes frontalières, que ce soit dans la planification, la maîtrise d'ouvrage ou la maîtrise d'œuvre<sup>1</sup>.

Les initiatives infra-urbaines ont pour visée principale l'amélioration des infrastructures des villes frontalières afin d'y attirer les investisseurs. Comme le rappelle Chuthatip Maneepong, trois objectifs économiques guident la stratégie du gouvernement thaïlandais pour les villes frontalières : encourager la relocalisation des industries de la région Centre et poursuivre le rééquilibrage du territoire ; générer de l'emploi local ; développer les liens économiques avec les pays limitrophes (C. Maneepong, 2008 : 342). L'objectif des projets transfrontaliers, présentés au chapitre 1, relève d'une autre échelle car il s'inscrit dans la stratégie, prônée par les gouvernements nationaux et par la Banque asiatique de Développement, d'accroître la connectivité et le commerce régional.

Le tableau 9 récapitule les échelles imbriquées dans la formulation et la conduite des projets dans les villes frontalières.

---

<sup>1</sup> Le secteur privé peut jouer un rôle de *lobbying* qui n'est pas à sous estimer, que ce soit pour formuler, inscrire à l'agenda ou bloquer un projet. Par ailleurs, des projets privés peuvent également participer à la reconfiguration des villes frontalières ; les cas des villes étudiées en troisième partie en fourniront des exemples.

**Tableau 9 : Les différentes échelles d'analyse des projets dans les villes frontalières**

<b>Échelle de planification</b>	<b>Origine des financements</b>	<b>Stratégies mises en œuvre</b>
<b>Infra-urbaine ou locale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Publics locaux (province, municipalités en partie subventionnées par l'État)</li> <li>○ Gouvernement central</li> <li>○ Aide internationale (bilatérale ou organisations internationales)</li> <li>○ Privés : locaux, nationaux ou étrangers</li> </ul>	<p>Stratégie du gouvernement : mise en valeur des villes frontalières et déconcentration industrielle</p> <p>Stratégie des opérateurs privés : mise en valeur de la ville frontalière, investissements</p>
<b>Transfrontalière, en partie dans le cadre des corridors de la Région du Gand Mékong</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Gouvernement central</li> <li>○ Financement bilatéral</li> <li>○ Aide internationale (BAD)</li> </ul>	<p>Conjonction des stratégies nationales (renforcer les liens commerciaux avec les pays limitrophes) et régionale (favoriser les flux économiques à l'échelle régionale)</p>

*Investissements dans les infrastructures de base et dans les infrastructures transfrontalières*

Les projets à l'échelle urbaine concernent essentiellement la construction et l'amélioration des infrastructures urbaines de base (réseaux routier et électrique, approvisionnement en eau, collection et évacuation des déchets, construction de quais dans les villes frontalières fluviales etc.). Ces projets sont mis en œuvre dans l'ensemble des villes frontalières par la municipalité sur financement conjoint de la collecte des taxes et des subventions de la province. Pour compléter ces ressources et remplir les objectifs fixés, des fonds spéciaux ont été alloués à toutes les villes frontalières par le ministère de l'Intérieur aux autorités locales pour la période 1995-1997 (C. Maneepong, 2010 : 69). Grâce à l'amélioration de ces infrastructures, le gouvernement souhaite créer les conditions de l'attractivité pour les villes frontalières.

Par ailleurs, d'autres initiatives plus spécifiques visent à améliorer des pôles à l'échelle urbaine ; c'est notamment l'objectif de la rénovation du marché *Indochin* le long du Mékong à Mukdahan.

Si ces projets ont permis à ces villes, longtemps délaissées dans la mise en valeur nationale et possédant de faibles ressources financières locales, de rattraper un certain retard en terme de développement urbain, ils ne sont pas spécifiques aux villes frontalières dans la mesure où ils s'envisagent à l'échelle infra-urbaine, et non en prenant en compte les fonctions frontalières de la ville. Les investissements publics dans les infrastructures transfrontalières, présentés chapitre 1, à même d'avoir un impact fort sur l'organisation spatiale de la ville, vont nous intéresser davantage dans la mesure où ils prennent en compte la spécificité fonctionnelle de la ville frontalière.

Contrairement aux projets infra-urbains, et en raison du budget nécessaire, les projets d'infrastructures transfrontalières sont financés soit par le gouvernement thaïlandais, soit par l'aide internationale, qu'elle soit bilatérale ou multilatérale. Du point de vue du gouvernement thaïlandais, la priorité a été donnée aux infrastructures permettant de faciliter le passage de frontière : ponts transfrontaliers, postes-frontières. Ces investissements stratégiques répondent à la fois à la stratégie nationale de désenclavement du territoire et à celle régionaliste de la promotion du commerce transfrontalier. Différents exemples illustrent cette dynamique. Entre 1994 et 1998, 142 millions de dollars sont attribués par le ministère de l'intérieur à la petite ville de Chong Mek pour la construction des infrastructures frontalières (bureaux d'immigration et de douane). Si les cinq ponts transfrontaliers entre la Thaïlande et le Laos ont été financés par des prêts bilatéraux ou multilatéraux<sup>1</sup>, le gouvernement central a entièrement financé trois projets de même nature, reliant la Thaïlande et la Birmanie (second pont de Mae Sai et Tachilek achevé en janvier 2006 et les deux ponts de Mae Sot, l'un construit en 1997<sup>2</sup> et l'autre en projet). Un autre grand projet, formalisé en octobre 2007, mobilisant le gouvernement thaïlandais et géré par le *Port Authority of Thailand*, est le second port de Chiang Saen, situé à 7 kilomètres en aval du premier port et de la ville, sur un terrain appartenant au gouvernement. Sa construction, débutée en mai 2009, a été financée par le gouvernement thaïlandais (entretien avec la Chambre de commerce de Chiang Rai, 2011).

---

<sup>1</sup> Cette question a été traitée au chapitre 1. En 2011, deux ponts sont déjà construits, deux sont en construction.

<sup>2</sup> La construction de ce pont s'inscrit dans la stratégie des *Asian Highways* (réseau autoroutier asiatique) de l'UNESCAP et a été financé entièrement par le gouvernement thaïlandais à hauteur de 1,88 million de dollars (C. Maneepong, 2008 : 347).

*Limites : une inégale répartition des investissements et un relais attendu de la part du secteur privé*

La mise en valeur des villes frontalières par les autorités publiques (centrales et locales) passe donc essentiellement par deux leviers : la politique d'incitation industrielle du BOI qui se traduit par des réductions fiscales développée précédemment, et les investissements dans les infrastructures, en particulier dans le cadre du programme de la Région du Grand Mékong. Ces investissements peuvent être soit dans des infrastructures de base, dans ce cas, la mise en œuvre est faite par les autorités locales à partir d'un budget accordé par le gouvernement central ; soit dans des infrastructures plus lourdes et stratégiques, notamment dans des infrastructures de transport transfrontalières.

Les travaux de Chuthatip Maneepong montrent que le niveau d'investissements de la part du gouvernement diffère selon les villes frontalières. Elle oppose ainsi « villes sponsorisées » et « villes non-sponsorisées » selon le niveau d'investissements publics reçus (C. Maneepong, 2003, 2010)<sup>1</sup>. Par exemple, sur la période 1995-1999, qui correspond à la première phase de mise en valeur des villes frontalières, les budgets provinciaux de Mukdahan et Tak s'élèvent respectivement 66,8 et 71,05 millions de dollars, tandis que Nakhon Phanom et Chiang Rai disposent sur les mêmes années de 94,71 et 145,06 millions respectivement (C. Maneepong, 2008 : 359). Ramenés à la population par province, l'investissement par habitant est supérieur à Mukdahan et Tak, que l'auteur considère donc comme deux provinces sponsorisées. Dans ces provinces, l'auteur souligne en outre un changement d'échelle de Mukdahan et Mae Sot, qui se traduit par l'apparition d'industries non-locales, d'investisseurs originaires de Bangkok, et une main d'œuvre davantage constituée de migrants des pays limitrophes (C. Maneepong, 2003 : 82). Cela peut s'expliquer par leur mise en valeur nationale en raison de leur localisation sur le corridor Est-Ouest de la Région du Grand Mékong, même si Chiang Rai, localisée sur le corridor Nord-Sud, n'a pas bénéficié de ce même niveau d'investissement sur la même période. Plusieurs hypothèses peuvent être faites concernant ces arbitrages stratégiques de la part du gouvernement, selon la stratégie nationale ou régionale : peuvent être privilégiées les villes frontalières limitrophes à un pays avec lequel la Thaïlande veut renforcer ces relations commerciales ; celles permettant de consolider les

---

<sup>1</sup> Selon l'indicateur utilisé (budget des provinces ou des municipalités), l'auteur parle également de « provinces sponsorisées ».

corridors de la Région du Grand Mékong.

Enfin, dans le cas des projets dans les infrastructures de base et de la politique d'incitation aux investissements menée par le gouvernement, il semble que ce dernier soit en attente d'un relais du secteur privé pour générer le développement des espaces frontaliers. L'action gouvernementale servirait ainsi à créer les conditions initiales pour l'arrivée d'investisseurs locaux et internationaux, sur le modèle de l'*Eastern Seaboard* présenté précédemment.

Chung-Tong Wu présente l'aménagement des zones frontalières de la Thaïlande par le gouvernement comme une politique de développement commandée par les investissements (« *investment-led* »)<sup>1</sup>. Malgré les différents types d'initiatives prises par les autorités dans les villes frontalières, le secteur privé ne suit pas forcément ces incitations gouvernementales ; les intérêts du gouvernement et du secteur privé n'apparaissent pas comme systématiquement convergents. Ce décalage sera approfondi à travers l'étude des villes frontalières de la troisième partie, mais plusieurs exemples peuvent déjà rapidement l'illustrer : les investissements lourds dans les ponts transfrontaliers n'ont pas engendré dès le départ une augmentation très forte des flux (c'est le cas notamment pour le premier pont entre Nong Khai et Vientiane mais aussi pour le second pont entre Mae Sai et Tachilek) ; la ville de Mae Sot, frontalière avec la Birmanie, est celle qui attire le plus grand nombre d'industries, ce qui s'explique non pas par une planification du gouvernement mais par les faibles salaires de la main d'œuvre birmane ; les villes frontalières avec la Malaisie, qui n'ont pas été spécialement privilégiées par le gouvernement, attestent par contre d'un dynamisme dû à des développements spontanés (C-T. Wu, 2001 : 32).

La question de la stratégie des différents acteurs publics comme privés apparaît donc comme déterminante pour réaliser les objectifs de la planification gouvernementale dans les villes frontalières.

---

<sup>1</sup> Cette catégorie se distingue des politiques de développement commandées par les infrastructures, dans lesquelles il s'agit, à travers une approche volontariste, de construire des infrastructures lourdes dans des régions frontalières où les flux sont rares, en raison d'une position enclavée ou de motifs politiques ou sécuritaires. L'aménagement de la zone de développement de la rivière Tumen entre la Chine, la Corée du Nord, la Russie et la Mongolie relève de ce premier type. La troisième catégorie identifiée, en dehors du développement par les investissements, est celle du développement commandé par l'institutionnel (*policy-led*), où l'intégration est plus poussée, l'objectif étant de créer un espace transfrontalier pouvant tirer profit des complémentarités économiques nationales. L'exemple choisi par l'auteur est celui de l'Union Européenne (C-T. Wu, 2001 : 28-33).

La planification des villes frontalières thaïlandaises, amorcée dans les années 1990, s'inscrit donc dans la volonté plus large de rééquilibrage du territoire national et de promotion des dynamiques d'intégration transnationale. Le gouvernement central a initié, soit directement, soit à travers des autorités locales, des projets de différente ampleur visant à améliorer l'attractivité de ces villes et renforcer leur fonction frontalière, dans la mesure où les flux transfrontaliers nécessitent des infrastructures adaptées.

La stratégie des pôles de croissance régionaux a davantage conduit au renforcement des centres à l'échelle infranationale, donc au renforcement de la hiérarchie urbaine existante, qu'à la création ou la promotion de nouveaux centres<sup>1</sup>. Les politiques menées par le gouvernement, notamment par le BOI, semblent de plus surtout profiter aux pôles régionaux situés à proximité de la région métropolitaine de Bangkok (Nakhon Ratchasima par exemple). Si les villes frontalières sont incluses dans la dernière étape de la stratégie de décentralisation, leur potentiel est surtout reconnu depuis le développement de la coopération régionale, notamment à travers le programme de la Région du Grand Mékong. À ce titre, la mise en valeur des villes frontalières relève plutôt d'une stratégie à l'échelle régionale ; la question de l'adéquation ou de l'articulation entre priorités dans le cadre national et dans le cadre régional peut se poser pour le gouvernement. Apparaît également d'emblée l'enjeu de l'articulation entre les acteurs présents dans l'aménagement des espaces frontaliers. La planification gouvernementale n'est en effet pas systématiquement suivie par les acteurs privés, et Chuthatip Maneepong souligne l'importance de la délégation de pouvoir aux autorités locales pour gérer les implications du développement des villes frontalières, y compris lorsque cette dynamique est initiée par le gouvernement central (C. Maneepong, 2008 : 344).

Enfin, il paraît intéressant pour conclure ce chapitre de comparer la situation des villes frontalières en Thaïlande et au Laos, dans la mesure où, malgré des points communs en termes de gouvernance urbaine, les villes frontalières laotiennes du Mékong ont fait

---

<sup>1</sup> Michael Parnwell et Kim Chuan Goh concluent, à propos de la politique de promotion des pôles secondaires, que l'approche adoptée, pyramidale et centrée sur l'industrie urbaine, est la même que celle qui à l'origine des inégalités de développement à corriger (« *urban-industrial centered, top-down strategies which were responsible for enhancing the uneven patterns of development in the first place* », M. Parnwell, K.C. Goh, 1992 : 56).

l'objet d'une planification plus poussée, menée par les acteurs nationaux mais aussi internationaux dans le cadre de l'aide au développement.

Le Laos présente un taux d'urbanisation proche de celui de la Thaïlande (BAD, 2011 : 136) ; cependant, l'organisation spatiale comme le tissu urbain national diffèrent largement. Le chapitre 3 a montré que la frontière internationale n'est pas en situation périphérique au Laos, contrairement à la Thaïlande. Les principales villes du pays sont situées en berge du Mékong : en effet, l'axe d'urbanisation principal suit la vallée du Mékong, et donc la frontière avec la Thaïlande, et Luang Prabang, Vientiane, Savannakhet et Pakse sont placées sur cet axe, les trois dernières étant tournées vers la Thaïlande. Les villes frontalières de la vallée du Mékong<sup>1</sup> ne se trouvent donc pas en position périphérique, mais bien intégrées au territoire. Le Laos dispose ainsi d'une structure urbaine polycentrique (figure 39), où chacune des régions est commandée par une capitale, certes de taille modeste, mais concentrant la population et les fonctions urbaines : Luang Prabang pour la région Nord, Vientiane (capitale nationale) pour la région-capitale et le Centre, et Savannakhet et Pakse pour le Sud, divisé en deux sous-ensembles (B. Sisouphanthong, Ch. Taillard, 2000 : 157). Administrativement, si Vientiane est la capitale d'État (rang 1), ces villes sont classées comme « villes secondaires » par le gouvernement, au même titre que Thakhek, également ville frontalière sur le Mékong<sup>2</sup>.

Cette localisation privilégiée ainsi que leur rang dans la hiérarchie urbaine nationale entraîne une planification et des investissements spécifiques à destination des villes frontalières de la vallée du Mékong. Leur mise en valeur, qui s'attache moins au caractère frontalier des villes qu'à leur importance nationale, résulte à la fois d'une planification du gouvernement et de l'apport de financements de l'aide internationale (BAD, Banque mondiale, coopération bilatérale)<sup>3</sup>. Parmi les objectifs du gouvernement lao figurent la

---

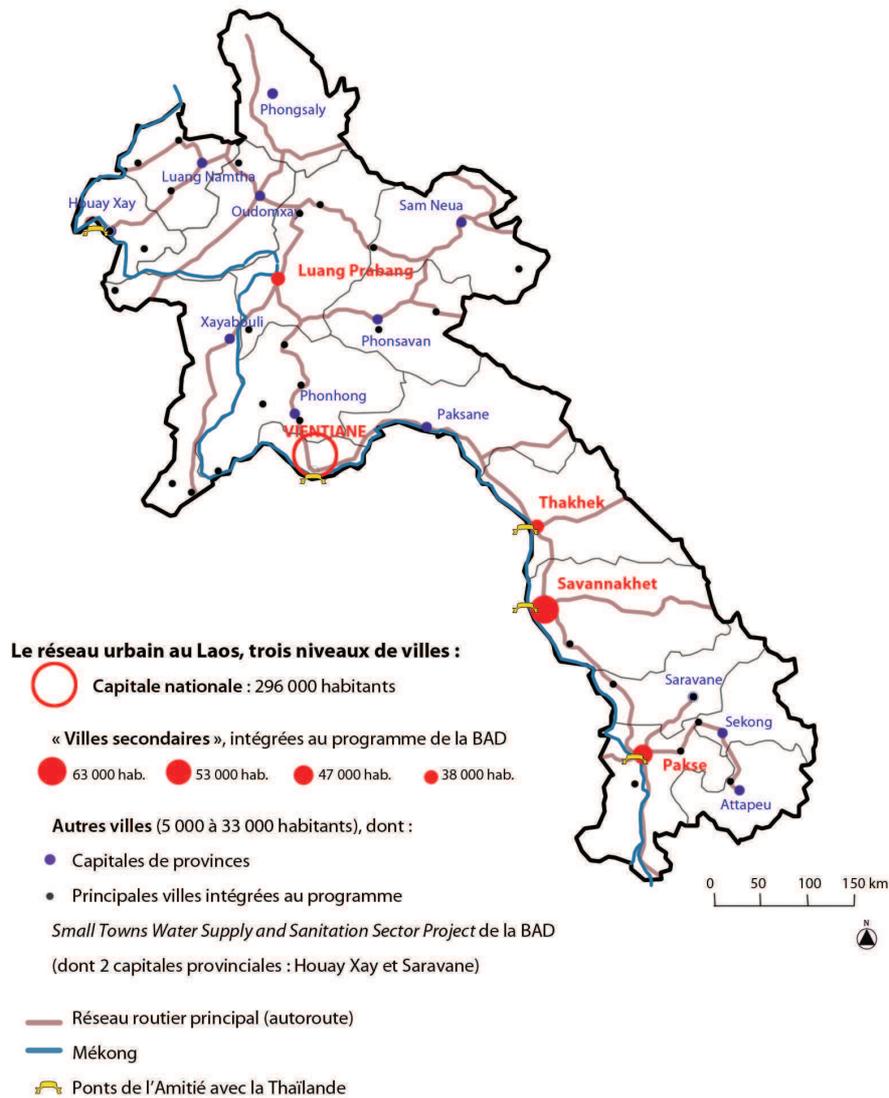
<sup>1</sup> La situation est différente si l'on considère les villes frontalières avec le Cambodge, le Viêt Nam, la Chine ou la Birmanie, situées sur des frontières terrestres et souvent en zone de reliefs.

<sup>2</sup> La définition de « ville secondaire » reflète les efforts du gouvernement laotien en matière de planification et d'aménagement ; le terme apparaît cependant en 1997 avec le projet de développement des villes secondaires (*Secondary Towns Development Project*) financé par la BAD et amorcé en 1998. La loi sur les plans urbains de 1999 réaffirme les prérogatives de l'État en matière de planification urbaine : pour les villes secondaires, les plans sont élaborés par le Ministère des travaux publics et des transports, en collaboration avec les autorités déconcentrées, et sont approuvés en dernière instance par le cabinet du Premier ministre (S. Sakda, 2010 : 34).

<sup>3</sup> Avec 416 millions (US\$) reçus en 2010, le Laos est un pays fortement bénéficiaire de l'aide au développement, notamment si l'on compare le volume d'aide reçu par habitant (67,1 \$) avec celui de ses voisins (52,3 pour le Cambodge, 33,9 pour le Viêt Nam). Les principaux bailleurs de fonds sont le Japon, la BAD, la Banque mondiale, l'Australie et la Corée du Sud. Les secteurs recevant la part la plus importante de

volonté de renforcer les capacités des autorités locales, de faire reculer la pauvreté, y compris urbaine, et de soutenir la croissance économique par les villes. Ainsi, différents projets visent dès la fin des années 1990 à améliorer les infrastructures mais aussi la gouvernance dans ces villes.

**Figure 39 : Localisation des projets de développement touchant les villes frontalières au Laos**



Sources : carte réalisée par l'auteur à partir des sources suivantes : Populations urbaines : B. Sisoulath, 2011, S. Sakda, 2010, statistiques du NSC, 2005 / programmes de la BAD : site de la BAD

cette aide sont les infrastructures économiques et les services, l'éducation et la production (données du Comité d'aide au développement, 2010).

<http://www.oecd.org/dac/aidstatistics/aidstatisticsrecipientaidataglace.htm#L>

La question des acteurs de l'aide internationale à l'échelle urbaine sera étudiée dans la seconde partie du chapitre 6.

Concernant les projets menés dans les villes frontalières, deux périodisations apparaissent : le premier projet majeur, démarré à la fin des années 1990, concerne les « villes secondaires », tandis que le second, en cours de développement et également conduit par la BAD, concerne l'amélioration des infrastructures dans les petites villes (figure 39)<sup>1</sup>. Ces projets ne s'intéressent pas spécifiquement au caractère frontalier de ces villes, mais à leur rang dans la hiérarchie urbaine nationale.

Le programme des villes secondaires (*Secondary Towns Urban Development Project*), mené entre 1998 et 2003 et financé par un prêt de la BAD de 27,5 millions (pour un coût total de 41 millions), a largement participé de la reconfiguration des villes frontalières de la vallée du Mékong. Il a comme premier objectif l'amélioration des infrastructures urbaines de base dans les villes sélectionnées : réseau routier, drainage, réseaux de distribution d'eau et d'évacuation des eaux usées et réaménagement des quais. Dans une approche intégrée, ce programme comporte également un volet portant sur la gouvernance, avec la création d'une autorité de gestion urbaine (*Urban Development Administration Authority, UDAA*) dans chacune des villes, sur le modèle de celle de Vientiane (BAD, 2005). Les prérogatives et limites des UDAA dans l'aménagement de ces villes seront analysées dans la première partie du chapitre 6.

Si les investissements sont en priorité destinés vers les villes de second rang, davantage peuplées, les petites villes ne sont par pour autant exclues de la planification. Le second projet de la BAD (*Small Towns Water Supply and Sanitation Sector Project*) s'intéresse aux petites villes de moins de 30 000 habitants, avec un angle sectoriel particulier puisqu'il a pour objectif l'amélioration des réseaux de distribution en eau et l'assainissement. Initié en 2009, ce projet a mobilisé pour sa phase initiale un prêt de 20 millions de dollars de la part de la BAD. 21 petites villes sont identifiées à travers le pays, avec une préférence accordée au départ à la région Nord, dont la ville frontalière de Houay Xay (figure 39). Dans le cadre de ce projet, le réseau de distribution d'eau potable et d'évacuation des eaux usées est construit ou amélioré, et un appui aux acteurs locaux chargés du secteur de l'eau (*Water and Sanitation Units*) est prévu (BAD, 2010). Le *Masterplan* de la région Nord (2008-2020), réalisé et financé par la province du Yunnan<sup>2</sup> intègre Houay Xay comme

---

<sup>1</sup> D'autres projets, moins importants en termes de budget mais avec des conséquences sur l'organisation spatiale des villes frontalières seront détaillés dans la seconde partie du chapitre 6.

<sup>2</sup> Le plan a été réalisé par *The Yunnan Provincial Development and Reform Commission* (YPDRC) et financé par le ministère du Commerce. Pour plus de détails sur le contexte d'élaboration de ce Masterplan, voir D. Tan, 2011 : 381.

nœud stratégique du corridor Nord-Sud et prévoit par exemple l'agrandissement de son aéroport (annexe 4.A).

Enfin, le Laos bénéficie également d'un nouveau projet<sup>1</sup> mené dans le cadre de la Région du Grand Mékong et s'intéressant à ses villes frontalières ainsi que celles des pays limitrophes (Viêt Nam et Cambodge) : le *Corridor Town Development Project*. L'objectif, dans la lignée des stratégies de long terme développées dans le cadre de la Région du Grand Mékong, est d'améliorer les infrastructures des villes situées sur les corridors, dont celles au franchissement des frontières. Sont sélectionnées en priorité pour le Laos trois villes localisées sur le corridor Est-Ouest : Savannakhet, Phine (non frontalière) et Dansavanh, frontalière avec le Viêt Nam. Si les réalisations ne sont pas encore effectives, l'angle formulé par la BAD est le développement durable de ces villes par la mise en place d'infrastructures au faible coût écologique (<http://www.adb.org/projects/43319-022/main>).

En terme de planification, la mise en valeur des villes frontalières au Laos, du moins de celles qui ont des populations urbaines relativement élevées, est donc plus complète et plus ancienne qu'en Thaïlande, dans la mesure où trois villes frontalières sont des villes secondaires (Savannakhet, Thakhek, Pakse). En outre, contrairement à la Thaïlande, le Laos bénéficie d'un fort apport d'aide technique et de financements internationaux pour soutenir cette planification. Ainsi, les projets concernant les villes frontalières au Laos, menés à différentes échelles (infra-urbaine, urbaine ou englobant plusieurs villes), sont nombreux et financés par les acteurs de l'aide internationale avec le gouvernement laotien comme maître d'ouvrage. Le chapitre 6 propose de revenir sur ces projets pour les villes étudiées.

---

<sup>1</sup> Le prêt initial de 40 830 dollars de la BAD pour l'assistance technique dans la formulation des priorités a été approuvé en novembre 2012 (<http://www.adb.org/projects/43319-022/main>).



Pour reprendre la typologie des fonctions frontalières d'Arnaud Cuisinier Reynal présentée au chapitre 3, il apparaît que l'ensemble de ces situations frontalières décrites a existé pour la Thaïlande au cours des siècles ; l'exemple de la frontière Thaïlande-Laos en offre une illustration. Malgré l'absence de limites internationales et l'existence de relations tributaires entre les différents ensembles, les frontières des royaumes agraires correspondent à la situation de marge, avec des zones de collines et de faible peuplement séparant les différents *müang*. L'époque coloniale, durant laquelle la frontière sépare des empires coloniaux distincts, peut s'apparenter à la situation de marche. La commission de 1926 entre le Siam et la France définit ainsi une zone démilitarisée de 25 kilomètres de large de part et d'autre de la frontière<sup>1</sup>, qui renvoie à la « zone tampon promue » de l'auteur. Cependant, dans ce cas également, les échanges transfrontaliers ne sont pas inexistants. Avec la guerre froide et les conflits frontaliers, la frontière peut être perçue comme un front, avec une présence militaire de part et d'autre de la frontière. Enfin, la reprise des relations diplomatiques et l'intensification des interactions économiques confèrent à la frontière actuelle les statuts de synapses et de frontière capillaire, situations dans lesquelles les échanges transfrontaliers sont nombreux. Les frontières en Asie du Sud-Est continentale changent donc de fonctions avec la fin de la guerre froide et la régionalisation de la mondialisation, puisqu'elles mettent désormais en contact des États coopérant plus qu'elles ne séparent des rivaux. Elles changent également de forme, les frontières linéaires issues de l'époque coloniale ont ainsi remplacées les zones frontières floues des royaumes agraires.

Si l'organisation spatiale actuelle de la Thaïlande et du Laos conserve des héritages de ces partitions historiques et des étapes de la formation de leur territoire, notamment avec l'existence de centralités fortes et d'auréoles externes inégalement contrôlées, Michel Bruneau analyse également ces héritages à l'échelle régionale avec la résurgence du mythe de la « Péninsule dorée » dont Bangkok serait le centre. Ainsi, la politique de *leadership* menée par la Thaïlande en Asie du Sud-Est à travers ses investissements dans les pays frontaliers, dont les provinces frontalières seraient devenues ses « marchés captifs », pourrait s'expliquer par une volonté de réinstaurer, à son profit, un contrôle sur ses anciens territoires tributaires (M. Bruneau, 1991 : 114-115, figure 40).

Cette stratégie souligne l'importance du contrôle de l'intégration transnationale par les marges, et la manière dont les villes frontalières, en tant que relais de l'État central, peuvent en être un outil. Il ne s'agit plus uniquement de la maîtrise de l'auréole externe, mais également de tirer profit des flux transnationaux croissants dans le contexte de la

---

<sup>1</sup> « De chaque côté du tracé de la frontière, la convention franco-siamoise de 1926 a établi une zone démilitarisée de 25 kilomètres de large qui coïncide avec une zone franche de droits de douane également de 25 kilomètres de large établie en 1937 sous sa forme actuelle » (Nations Unies, 2007 : 443)

régionalisation. Cet intérêt explique ainsi la multiplication des investissements publics dans les villes frontalières, afin de créer les conditions permettant la transition d'interactions frontalières à l'intégration transnationale. Leur mise en valeur est cependant inégale et incomplète, ce qui s'explique déjà par leur hétérogénéité en termes de poids démographique, administratif et économique, ainsi que par le changement récent de fonction de la frontière. Autre facteur d'hétérogénéité, les travaux de Chutachip Maneepong montrent bien que ces villes ont fait l'objet de traitements différenciés de la part du gouvernement au cours des années 1990 (Ch. Maneepong, 2010). Si la planification thaïlandaise a cherché, à des degrés divers, à améliorer les infrastructures dans ces villes frontalières, elle compte également sur le secteur privé pour prendre le relais, ce qui se traduit notamment par la politique de promotion du *Board of Investment*.

**Figure 40 : « Persistance du modèle en auréoles concentriques : le rêve thaïlandais »**



Source : M. Bruneau, 1991 : 114

La partie suivante propose de voir dans quelle mesure les villes frontalières thaïlandaises et laotiennes intègrent dans leurs formes ces changements du contexte international et de la fonction de la frontière.



### **PARTIE 3**

## **CHANGEMENT D'ECHELLE ET DE RYTHME D'URBANISATION DES VILLES FRONTALIÈRES SITUÉES SUR LES CORRIDORS DE LA RÉGION DU GRAND MEKONG**

---

Cette partie propose de changer d'échelle pour étudier les nouvelles fonctions des villes frontalières et leur internationalisation sous l'effet des dynamiques transnationales.

Les villes frontalières situées sur les corridors de la Région du Grand Mékong se caractérisent par leur diversité. Les chapitres 3 et 4 ont mis en évidence une différence majeure : tandis que les villes frontalières thaïlandaises sont des petites villes situées en périphérie du territoire et sont, du fait de leur localisation et de leur taille, commandées par une ville-relais située en retrait de la frontière, les villes frontalières de la vallée du Mékong au Laos sont des villes de rang secondaire et, pour Pakse et Savannakhet, des capitales de sous-ensembles régionaux. Le chapitre 5 a pour objectif de présenter de manière plus détaillée les villes situées sur les corridors Est-Ouest (Mukdahan et Savannakhet) et Nord-Sud (Mae Sai, Chiang Khong et Houay Xay), ainsi qu'Ubon Ratchathani et Pakse, situées sur un axe transversal au sud du corridor Est-Ouest. Cet axe avait d'ailleurs été envisagé par la Banque asiatique de Développement qui, avant la mise en place du corridor, avait engagé une étude de faisabilité sur trois tronçons : Nakhon Phanom-Thakhek, Mukdahan-Savannakhet et Ubon Ratchathani-Pakse. L'axe central, qui a pour caractéristique de franchir la frontière entre le Laos et le Viêt Nam au col le plus bas de la chaîne annamitique (col de Lao Bao), avait finalement été retenu. Ubon Ratchathani et Pakse ont cependant été incluses dans les villes étudiées en raison de la construction d'un pont sur le Mékong à Pakse engageant l'intégration transnationale et de l'importance des flux et des acteurs de l'internationalisation sur un corridor qui ne porte pas le label de la Région du Grand Mékong.

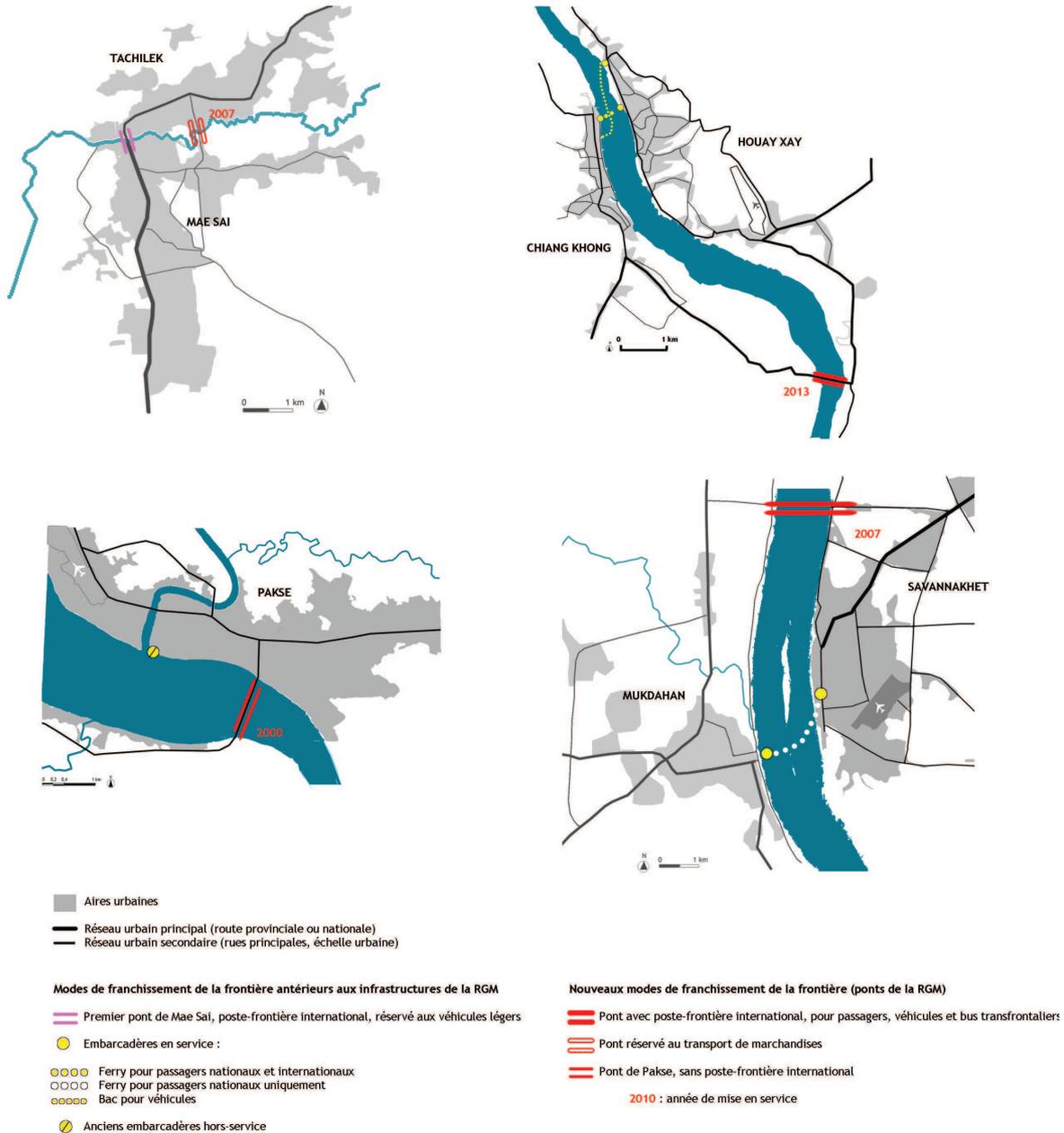
Les deux premiers chapitres ont ainsi montré que vers ces villes convergeaient à la fois des investissements dans le cadre de la Région du Grand Mékong mais également une nouvelle échelle de flux, dépassant désormais les interactions transfrontalières. Dans le cas des villes de la vallée du Mékong, et compte tenu de la nature du support frontalier, la priorité de la Région du Grand Mékong a été de faciliter le franchissement de la frontière en finançant des infrastructures transfrontalières permettant de soutenir et d'entraîner des flux croissants. Ainsi, l'ouverture institutionnelle des frontières s'est accompagnée de construction de ponts<sup>1</sup>. Ces nouveaux ponts ne signifient pas la disparition du premier mode de franchissement de la frontière par bateau, réservé désormais aux nationaux ou aux traversées non motorisées (figure 41). La question de l'articulation entre ancien et nouveau mode de franchissement de frontière se pose donc, en termes de concurrence ou de complémentarité, ainsi que leur capacité à créer de nouvelles centralités en tête de

---

<sup>1</sup> Le pont sur le Mékong à Pakse, ouvert en 2000, s'il n'est pas à proprement parler un pont transfrontalier puisqu'il s'inscrit uniquement sur le territoire national laotien, a permis de relier plus directement la ville à la frontière thaïlandaise et à la première ville d'importance régionale (infranationale). Ubon Ratchathani, et peut toutefois être considéré comme tel.

pont, intégrées ou non à l'espace urbanisé. Enfin, il convient de noter que si les ponts sont relativement récents (construits dans les décennies 2000 et 2010), on a pu constater un effet d'anticipation, la nouvelle de la construction du pont se répercutant par exemple dans les prix du foncier, l'attitude des investisseurs ou celle des autorités locales<sup>1</sup>.

**Figure 41 : Les ponts transfrontaliers de la RGM, nouveaux modes de franchissement de la frontière**



Source : cartes réalisées par l'auteur d'après les observations de terrain

<sup>1</sup> Les cas de Chiang Khong et Houay Xay sont représentatifs de l'effet d'annonce qui précède la mise en place des infrastructures de transport (chapitre 7).

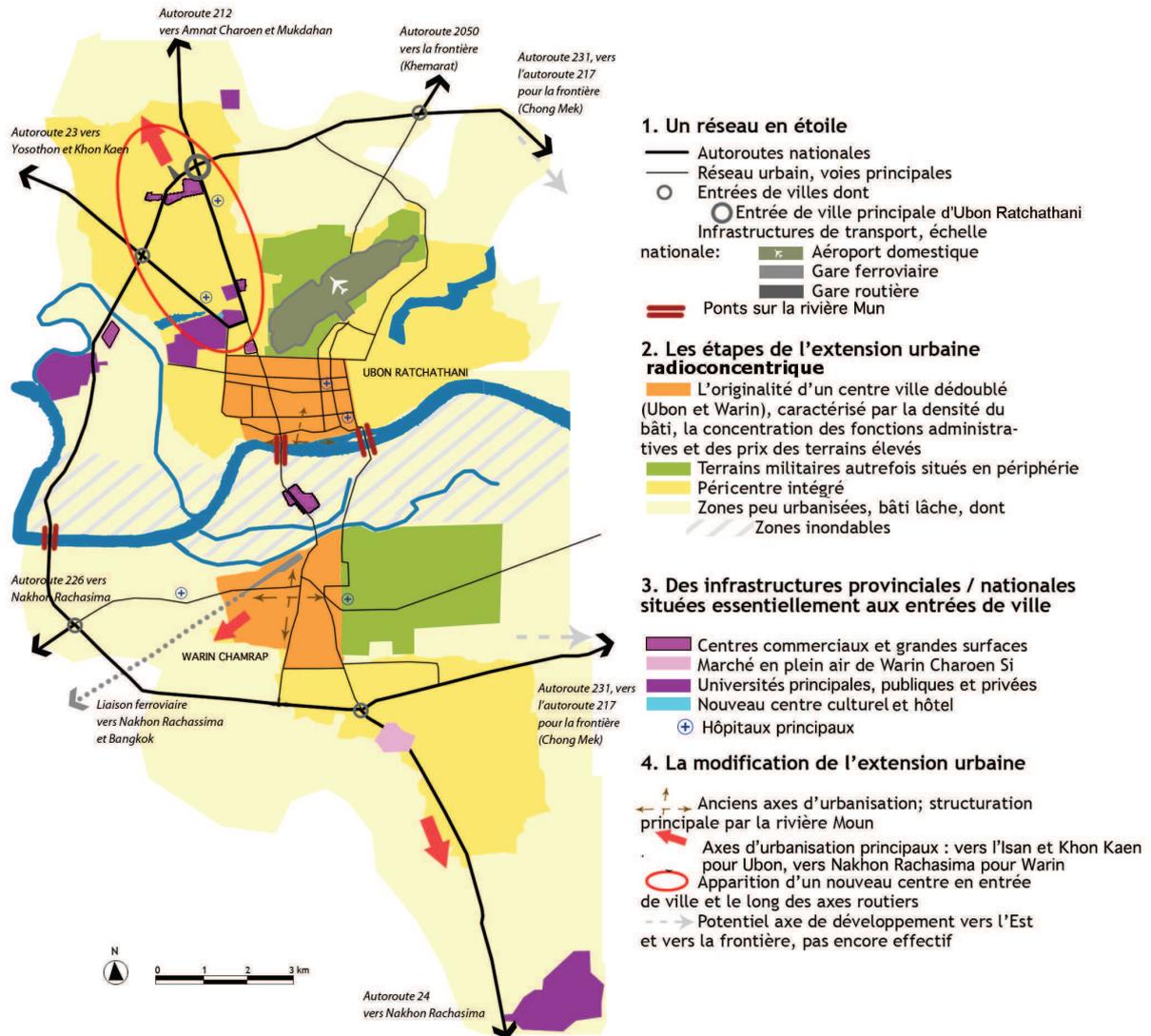
La taille d'Ubon Ratchathani, son poids démographique<sup>1</sup>, son rang de capitale régionale secondaire dans la hiérarchie urbaine thaïlandaise et l'absence de projets urbains dans le cadre de la Région du Grand Mékong limitent la comparaison avec les villes frontalières précédemment mentionnées ; elle représente néanmoins une entrée pour analyser le rôle des villes relais. La figure 42 présente l'organisation spatiale de la ville d'Ubon Ratchathani et de la municipalité de Warin Chamrap, située au Sud, sur l'autre rive de la rivière Mun. Cette agglomération a la particularité de ne pas être reconfigurée par la frontière et, contrairement aux autres villes étudiées, de ne pas bénéficier d'un pont, ce qui s'explique par sa localisation en retrait d'une frontière terrestre. Elle joue le rôle de ville-relais telle qu'elle a été définie en introduction et au premier chapitre, commandant les postes-frontières de Chong Mek et de Khemmarat, mais également largement tournée vers le territoire national et vers son contexte régional.

Cette partie vise donc à analyser à l'échelle urbaine les dynamiques d'internationalisation touchant les villes frontalières. Le changement d'échelle de ces villes peut être analysé à travers deux dimensions : par les acteurs (chapitre 6) et par les formes produites (chapitre 7).

---

<sup>1</sup> La municipalité d'Ubon Ratchathani compte 84 727 habitants (NSO, 2009). La population de l'agglomération est plus élevée si l'on considère également la population de Warin Chamrap (pour la méthodologie de la population urbaine, voir annexe 1.A). Ce point est précisé au chapitre 5.

Figure 42 : L'organisation spatiale d'Ubon Ratchathani : un dédoublement de l'agglomération de part et d'autre de la rivière Mun



Source : carte réalisée par l'auteur d'après les observations de terrain



En dehors de leur localisation à proximité d'une frontière internationale, il paraît évident que les villes frontalières des corridors Nord-Sud et Est-Ouest, appartenant à trois pays différents, ne présentent pas les mêmes caractéristiques, que ce soit à l'échelle urbaine (paysage urbain, macroforme et organisation spatiale), dans leurs contextes nationaux (poids démographique et économique) ou à l'échelle transfrontalière (rapport à la frontière et relations qu'entretiennent les deux villes situées de part et d'autre de celle-ci). Il est donc nécessaire de revenir sur les caractéristiques de ces villes frontalières, non seulement en les étudiant dans leur rapport à leur territoire national, mais également à l'échelle des doublons urbains. D'après les travaux de Karine Bennafla sur l'Afrique centrale publiés en 2002, leur spécificité ne se mesure ni à leur localisation, ni à une morphologie spécifique, mais bien à la présence de la frontière internationale qui entraîne des fonctions originales : « Avec le concept de ville-frontière, c'est l'idée d'une nouvelle fonction urbaine qui est esquissée et, en aucun cas, celle d'un nouveau type de ville » (K. Bennafla, 2002 : 343). Cette affirmation sera discutée, dans la suite de ce travail, dans le cas des villes frontalières de la Région du Grand Mékong : la question de la structuration des villes par leurs fonctions frontalières, et notamment par les infrastructures de passage frontalier, sera par exemple développée au chapitre 7.

Avant d'analyser les implications de la position des villes frontalières sélectionnées sur la fabrique urbaine, il convient de revenir sur le rapport historique qu'entretiennent ces villes avec la frontière, en mettant en perspective les contextes de création des villes et ceux des frontières internationales telles qu'elles ont été présentées au chapitre 3. Le rapport de ces villes à la frontière peut être, à ce point du travail, analysé à travers trois entrées : d'un point de vue chronologique d'abord, en comparant la date de création des villes et la mise en place de la frontière internationale ; en posant la question du caractère surimposé de la frontière, divisant un espace qui entretenait jusqu'alors des liens privilégiés ; du point de vue de la distance à la frontière enfin, pour des villes qui sont situées en bordure d'un fleuve qui apparaît comme un support frontalier privilégié dans la conception européenne de la frontière (chapitre 3). La typologie de Jan Buursink, élaborée par l'auteur en 2001, permet d'éclaircir ce lien en proposant de classer les villes frontalières au regard de leur développement historique par rapport à la frontière mais aussi avec le centre urbain situé de l'autre côté de la ligne de partage des souverainetés

nationales. Selon l'auteur, et au sens strict, une ville frontalière tire son existence de l'existence même de la frontière ; son analyse est donc plus pertinente dans le cas de villes postérieures à la démarcation frontalière et dans les espaces où les frontières sont anciennes<sup>1</sup> (J. Buursink, 2001 : 8). Les « villes frontières » sont largement liées à leur rôle frontalier, avec une organisation structurée par exemple par le poste-frontière et une économie tournée vers les échanges transfrontaliers. Les « villes frontières dupliquées » concernent les couples de villes où l'existence de l'une provoqua la naissance de l'autre ; la croissance de l'une peut par contre être indépendante de celle de son doublon, en particulier si la frontière est relativement étanche et que les acteurs et les politiques d'urbanisation diffèrent de part et d'autre. Enfin, les « villes frontières connectées » ne sont pas forcément géographiquement proches mais sont liées par des infrastructures de transport. Cette typologie, qui ne s'applique que partiellement aux villes de la vallée du Mékong, servira de première approche pour les présenter, avant d'être complétée dans la suite de cette troisième partie. En effet, les « villes frontières dupliquées » renvoient à la catégorie des villes doublons, ou des *twin cities* dans le sens donné par l'ACMECS et la Région du Grand Mékong, tandis que celle des « villes frontières connectées » pourrait s'appliquer aux villes relais (*pair cities*).

À cette échelle de l'espace frontalier, il convient d'ajouter une présentation des villes de la frontière Thaïlande-Laos dans leur contexte national. Les chapitres 3 et 4 ont cherché à montrer comment les zones frontalières de la Thaïlande, devenues périphériques avec l'établissement des frontières modernes, font l'objet de politiques gouvernementales cherchant à les intégrer. La dynamique est en partie différente au Laos, dans la mesure où les provinces frontalières de la région Sud<sup>2</sup>, reliées à la capitale par la route principale, sont tournées vers le Mékong, et comptent parmi les plus importants centres urbains du pays (chapitre 4) ; en revanche, la province de Bokeo, bien qu'historiquement tournée vers la Thaïlande, apparaît davantage en périphérie du territoire national. En termes d'équipements, les villes frontalières laotiennes et thaïlandaises se distinguent également, même si le niveau diffère surtout selon le rang de la ville dans la hiérarchie urbaine nationale et le poids démographique.

---

<sup>1</sup> À l'exception de ce que l'auteur appelle « ville frontière divisée », dans le cas d'une ville coupée en deux par une frontière surimposée, comme le cas de Berlin au moment de la séparation entre la République fédérale allemande et la République démocratique allemande (J. Buursink, 2001).

<sup>2</sup> Le terme fait référence au découpage territorial du Laos en régions, repris de *l'Atlas de la République démocratique populaire lao* (B. Sisouphanthong, Ch. Taillard, 2000) et présenté au chapitre 4.

Quels sont les principaux éléments de différenciation des villes frontalières de la vallée du Mékong et leurs caractéristiques ? Comment se situent-elles dans leur territoire national et s'inscrivent-elles dans l'espace frontalier ?

Ce chapitre se propose donc de revenir sur les contextes de création et les premières phases de croissance des villes sélectionnées, à partir notamment de témoignages d'époque<sup>1</sup>. Il s'agit de les présenter dans leur situation actuelle, en soulignant leur rapport historique à la frontière ainsi que les asymétries à l'échelle des doublons au regard de la place de chacune des villes dans leur territoire national. Deux échelles d'analyse seront utilisées ici pour souligner les particularités de ces villes mais aussi pour les comparer : l'échelle urbaine d'une part et l'échelle des doublons urbains d'autre part. Si l'objectif est de présenter les villes choisies, ce chapitre cherche également à mettre en lumière leurs éléments de différenciation afin de mesurer au mieux, dans la suite de ce travail, les transformations induites par le programme de la Région du Grand Mékong dans des situations urbaines variables. L'objectif ne saurait donc être l'élaboration de monographies urbaines exhaustives mais davantage la mise en avant des contextes pouvant éclairer les dynamiques urbaines contemporaines qui feront l'objet des deux chapitres suivants. Les critères choisis pour présenter les villes retenues sont donc relativement binaires : ils ne visent pas à établir des typologies mais plutôt à souligner l'hétérogénéité des villes frontalières localisées sur les corridors, comprenant des villes anciennes et des villes modernes, des petites villes peu intégrées et des pôles urbains secondaires.

---

<sup>1</sup> Se référer à la description des sources primaires présentées en introduction et en bibliographie (rubrique 2.a) ; pour ce chapitre, les témoignages de Francis Garnier (1783), Étienne Aymonier, résident général du Protectorat français au Cambodge ayant habité au Laos autour de 1885, et de James McCarthy (1900) ont été particulièrement utilisés.

## **1. GENESE DES VILLES FRONTALIERES LOCALISEES SUR LES CORRIDORS DE LA REGION DU GRAND MEKONG**

Étudier le fonctionnement et les formes de la ville contemporaine nécessite de s'intéresser d'abord aux facteurs de son évolution, ceux qui ont une influence sur la macroforme ou l'aspect de la ville actuelle. Deux facteurs influent directement sur la morphologie urbaine en amont : le site, défini comme « l'assise d'un habitat ou d'une activité, vue dans ses caractéristiques physiques et son environnement immédiat » (R. Brunet, R. Ferras, H. Théry, 1993 : 456)<sup>1</sup> et le contexte de création qui est lié à la fonction initiale de la ville. Si l'étude de ces facteurs renseigne sur la ville, il est cependant également nécessaire de revenir sur le rapport de ces villes à la frontière, dans la mesure où l'existence de ces centres urbains est antérieure ou contemporaine à la fixation des frontières dans le cadre de la formation des territoires nationaux.

### **1.1 Villes fluviales, villes de rivières : analyse des sites**

L'ensemble des villes retenues dans l'échantillon sont des villes de berges, caractérisées par un site hydraulique et donc une organisation spatiale liée à un cours d'eau, que ce soit le Mékong pour Houay Xay, Chiang Khong, Pakse, Mukdahan et Savannakhet, ou une rivière (rivière Sai pour Mae Sai et Tachilek, rivière Mun pour Ubon Ratchathani). L'établissement d'une ville à proximité d'un cours d'eau est un trait caractéristique de la géographie de l'Asie du Sud-Est continentale et rizicole ; Charles Goldblum affirme ainsi que « la question de l'eau (...) est, de longue date, un principe organisateur majeur des cités et des territoires de riziculteurs » (Ch. Goldblum, 1995 : 226)<sup>2</sup>. Historiquement, la

---

<sup>1</sup> Le site renvoie donc à une analyse locale de la ville ; la situation, « caractéristique géographique fondamentale d'un lieu, d'un espace, résultant de sa relation aux autres lieux ou espaces » (R. Brunet, R. Ferras, H. Théry, 1993 : 456) permettant d'éclairer la place de la ville dans son environnement national et régional, sera étudiée dans la seconde partie de ce chapitre.

<sup>2</sup> L'importance des cours d'eau dans l'urbanisation en Asie a également été abordée par les travaux de l'école marxiste sur « le mode de production asiatique » pour décrire l'organisation économique des sociétés chinoises et indiennes par exemple (K. Marx et F. Engels, 1853 ; K. Wittfogel, 1964 ; J. Copans, 1969).

Généralisé en Asie du Sud-Est, le lien entre hydrographie et urbanisation n'est pas propre à cette région du monde. Jules Blache met ainsi en avant, à partir de l'exemple de la France et par l'« indice d'attraction villes-rivières », la corrélation entre sites de rivières et établissements urbains, particulièrement forte dans la

présence de cours d'eau a fortement influencé l'implantation et le développement des villes, tant pour leur situation (littoraux, deltas) que pour le site. Si les métropoles en Asie du Sud-Est continentale sont situées dans des zones de deltas<sup>1</sup>, nombreuses sont les villes secondaires ou petites villes organisées en lien avec un cours d'eau qui représente à la fois un axe de circulation, un site défensif et un moyen d'irrigation. Christian Taillard, dans un texte consacré à Vientiane, montre par exemple que son système hydraulique cumule ces trois fonctions, et permet même, à la décrue, de drainer les marges d'arrière-berge vers le Mékong et d'assurer ainsi l'assainissement de la ville (Ch. Taillard, 2010 : 121). Pour autant, bien que les villes frontalières étudiées partagent cette caractéristique de sites liés à la présence de l'eau, le régime des cours d'eau considérés, comme la morphologie de leur bassin, nuancent l'idée d'une homogénéité.

#### *Les villes de berge du Mékong : Chiang Khong, Houay Xay, Mukdahan, Savannakhet et Pakse*

Deux des doublons urbains ainsi que la ville de Pakse sont localisés sur les berges du Mékong ; la topographie et le régime du fleuve sont cependant à l'origine de sites fortement différenciés. Le Mékong présente en effet des paysages très contrastés au fil de son cours. Étroit couloir au nord du Laos, dans la zone des reliefs primaires qui prolongent le Yunnan méridional, le débit du fleuve entre Pak Tha, son point d'entrée au Laos, et Luang Prabang, est grossi par ses affluents, les rivières Nam Tha, Nam Beng, Nam Ou et Nam Seng, qui s'écoulent dans une direction Nord-Ouest Sud-Est (B. Sisouphanthong, Ch. Taillard, 2000 : 17). La vallée du Mékong s'élargit en une série de plaines propices à la riziculture à partir de Vientiane ; celle située dans la province de Savannakhet est la plus étendue au Laos. Le Mékong, qui s'étend sur 1970 kilomètres au Laos, est navigable sur 1865 kilomètres en saison des pluies. En 2000, trois biefs sont navigables, avec une capacité d'accueil de tonnages différenciée (B. Sisouphanthong, Ch. Taillard, 2000 : 154) : la section entre Houay Xay et Vientiane (bateaux de moins de 50 tonnes), qui est la plus

---

moitié nord du pays. Plusieurs facteurs l'expliquent : valeur défensive des eaux fluviales, facilités de communication et de consommation pour les hommes et les animaux (J. Blache, 1959).

<sup>1</sup> Denys Lombard et Anthony Reid établissent pour les villes anciennes d'Asie du Sud-Est une différenciation chronologique entre les « villes agraires » qui se sont développées essentiellement entre le 9<sup>ème</sup> et le 15<sup>ème</sup> siècle à proximité d'un cours d'eau navigable et à l'intérieur des terres et les « villes marchandes », dont l'essor remonte entre les 15<sup>ème</sup> et 18<sup>ème</sup> siècles, localisées sur les côtes généralement dans des sites de delta ou d'estuaire (D. Lombard, 1970 ; A. Reid, 1993 : 62).

empruntée, celle entre Vientiane et Savannakhet (bateaux de 50 tonnes) et enfin celle entre Pakse (en amont de la ville) et les chutes de Khone, à proximité de la frontière cambodgienne (bateaux de 100 tonnes). La majorité du commerce se fait cependant, et de manière croissante, par la route. Sur la rive thaïlandaise, entre la province de Loei et celle d'Ubon Ratchathani, le Mékong forme la limite nord-est du plateau de Khorat, vaste unité inclinée du Nord-Ouest au Sud-Est, aux altitudes supérieures à 100 mètres et marquée par des reliefs isolés. Le fleuve est également alimenté par le vaste bassin alluvial des rivières Mun et Chi, et plus au Nord, de la Song Kham (D. Kermel-Torrès, J.-P. Deler, J.-P. Hubert, 2006 : 28).

**Figure 43 : Présentation des sites des villes du Mékong**

**A/ Chiang Khong et Houay Xay**



Source : image *Google Earth*, 2013

La vallée du Mékong est encaissée au Nord, où sont situées les villes de Houay Xay et Chiang Khong. Le cours du fleuve subit un changement brusque de direction en aval de ces villes. La région Nord de la Thaïlande, très compartimentée, présente les altitudes les plus élevées ; si l'altitude moyenne est de 580 mètres à l'échelle de la province de Chiang Rai, le site de Chiang Khong se situe dans une zone de bassin encadrée à l'Ouest par une ligne de collines se déployant dans une direction Nord-Est Sud-Ouest<sup>1</sup>. Deux petites rivières (Huay Nam Duk et Huay Suk Som), larges de moins d'une dizaine de mètres, traversent la ville au sud pour se jeter dans le fleuve. Le Mékong, qui sépare les deux villes, est large d'environ 600 mètres.

La ville de Houay Xay est également bordée de collines qui limitent la croissance de la ville vers l'est ; elle est cependant davantage marquée par les reliefs que Chiang Khong (figure 43.A). D'après la topographie, trois ensembles se dégagent : une étroite plaine en bordure du Mékong où est concentrée la majeure partie de la ville, un plateau à l'Est de plus haute altitude et, le long de la route de Luang Namtha, des reliefs d'orientation Nord-Est Sud-Ouest du Haut Laos occidental.

Les deux villes sont donc essentiellement organisées de manière linéaire le long du fleuve, dans un axe Nord-Sud et les contraintes du relief sont plus fortes pour Houay Xay où des collines s'insèrent dans l'espace urbain.

Le second doublon, Mukdahan et Savannakhet, est localisé dans la plaine alluviale du Mékong, vaste ensemble s'étalant de part et d'autre de la frontière internationale. Dans cette zone basse, le fleuve est particulièrement large, puisqu'il mesure près d'un kilomètre et demi (figure 43.B).

La ville de Mukdahan a été établie à la confluence de la rivière Huai Muk et du Mékong. Un temple situé sur cette zone symbolique a été construit à la fin des années 2000. La rivière Huai Muk est très peu large par rapport au Mékong, puisqu'elle mesure environ 14 mètres de largeur. Au nord-ouest de la ville se délitent les reliefs du Phu Phan, zone de collines culminant à 630 mètres d'altitude séparant le plateau de Khorat en deux bassins versants, celui de Sakhon Nakhon au Nord dominé par la rivière Song Khram et celui du bassin de Khorat au Sud drainé par la rivière Chi et ses affluents.

---

<sup>1</sup> La topographie du Nord de la Thaïlande présente une alternance de bassins hydrauliques délimités par des chainons montagneux d'orientation Nord-Sud prolongeant les reliefs du Plateau shan (d'Ouest en Est : Thongchai, Khun Tan, Phi Pan Nam, Luang Prabang), avec des points culminants à plus de 1 000 mètres (à l'est de Chiang Khong et au sud-est de Mae Sai par exemple).

## B/ Mukdahan et Savannakhet



Source : image *Google Earth*, 2013

Si le choix précis du site de la ville de Savannakhet au début du 20<sup>ème</sup> siècle par l'administration coloniale française reste peu clair (Ch. Labarthe, 1969 : 71), sa localisation sur un bourrelet alluvial en bordure du Mékong a cependant été perçue comme privilégiée. La plaine du Mékong occupe la grande majorité de la superficie de la province de Savannakhet ; les reliefs ne débutent qu'à l'est de la province, à la frontière avec le Viêt Nam (districts de Sépone et de Nong)<sup>1</sup>.

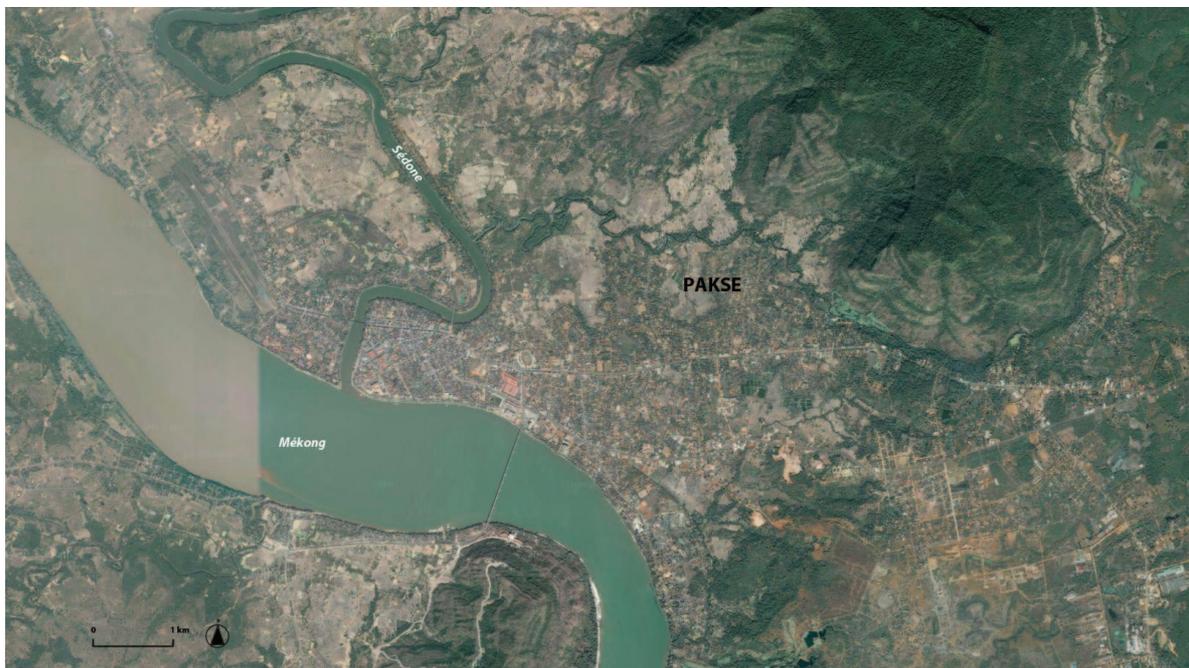
---

<sup>1</sup> Le col de Lao Bao, à la frontière entre le Laos et le Viêt Nam dans la province de Savannakhet est cependant le point le plus bas de la cordillère annamitique (420 mètres d'altitude) ; cet élément du relief est l'une des explications au choix du corridor Est-Ouest de la Région du Grand Mékong.

Les deux villes se sont donc développées le long du fleuve selon une direction Nord-Sud, l'absence de contraintes fortes du relief explique un étalement urbain dans les autres directions (figure 43.B).

La ville de Pakse est également sur un site de confluence, entre la rivière Sédone et le fleuve Mékong ; son toponyme fait d'ailleurs directement référence à ce site particulier, *Pak* signifiant *bouche* ou *confluent*, et *Se* se rapportant à la rivière Sédone.

### C/ Pakse



Source : image *Google Earth*, 2013

Comme le note Christian Labarthe, le site de Pakse rappelle celui d'une presqu'île (Ch. Labarthe, 1969 : 93), ou d'une péninsule. Originellement implantée dans le méandre de la rivière, la ville s'est développée de manière asymétrique : dense sur la rive opposée de la Sédone, l'urbanisation est faible de l'autre côté du Mékong, malgré la présence du pont depuis 2000. Cette asymétrie est conforme au principe général dans la péninsule indochinoise selon lequel les villes ne traversent pas le fleuve ; à l'inverse, la faible largeur de la Sédone permet aisément un franchissement. Ainsi, les villages urbanisés sur la rive droite de la Sédone comptent presque 11 000 habitants, tandis que les deux villages de Nongsa et de Houayphek, dans le district de Phone Thong, de l'autre côté du pont sur le

Mékong, totalisent seulement 1 780 habitants en 2005 (statistiques par village, districts de Phone Thong et de Pakse, LNSC, 2005). Si la ville est située sur une plaine d'environ 100 mètres d'altitude, elle est délimitée à une dizaine de kilomètres au Nord-Est par des reliefs de plus de 900 mètres (monts Phou Bachiang) qui marquent l'entrée du plateau des Bolovens (figure 43.C).

### *Des villes sur les berges d'une rivière : Mae Sai, Tachilek et Ubon Ratchathani*

L'autre catégorie des villes de l'échantillon est formée par celles situées en berge d'une rivière. Dans le cas du doublon Mae Sai-Tachilek, cela engendre une proximité géographique accrue en comparaison avec les villes doublons sur le Mékong. Dans le cas d'Ubon Ratchathani, la rivière n'est pas une frontière internationale, mais plutôt l'élément majeur du site qui joue un rôle structurant dans l'organisation spatiale. Enfin, à la différence des villes situées sur le Mékong, pour lesquelles la présence du fleuve engendre un type d'activités spécifiques (commerce fluvial et croisières touristiques notamment), la présence d'une rivière au bassin versant réduit n'entraîne pas les mêmes fonctions.

Le doublon Mae Sai-Tachilek se trouve sur un site comparable à celui de Chiang Khong-Houay Xay en ce qui concerne la topographie ; les collines sont cependant très proches des deux villes, limitant leur expansion à l'Ouest (figure 44.A). Le temple symbole de la ville de Mae Sai domine la colline immédiatement située à l'ouest de la rue principale, dont les versants sont partiellement urbanisés et occupés par un marché. Par contre, d'un point de vue hydrographique, les deux villes se font face de part et d'autre de la rivière Sai, affluent de la rivière Kok qui débouche dans le Mékong à Chiang Saen. Cette rivière, large d'une dizaine de mètres seulement, influence directement les modes de passage de frontière et impose également des contraintes en termes d'aménagement, dans la mesure où les terrains situés à l'Est, à proximité de la rivière, sont inondables<sup>1</sup>. Ajouté à ce risque naturel, le Nord de la Thaïlande et le Plateau shan birman sont des zones exposées au

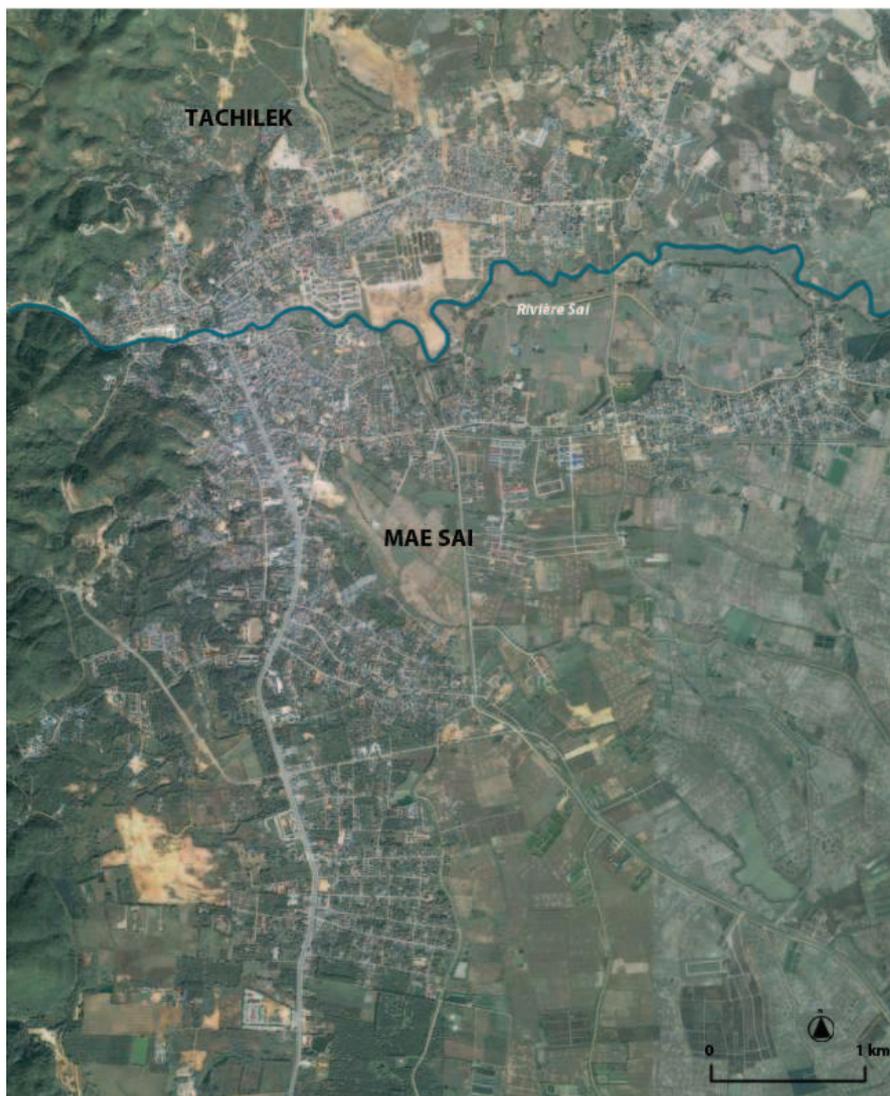
---

<sup>1</sup> Les rues les plus proches de la rivière sont régulièrement inondées en raison notamment des fortes pluies et du manque d'écoulement des eaux. Par exemple, la montée du niveau de la rivière Sai à 2,5 mètres (par rapport au niveau critique de 1,9 mètre) a contraint en août 2012 à la fermeture des marchés à Mae Sai et à Tachilek (*Bangkok Post*, 4 août 2012).

risque sismique<sup>1</sup> : en mars 2011, un séisme de magnitude 6,8 dont l'épicentre se situait à quelques kilomètres de Tachilek a fait 75 victimes.

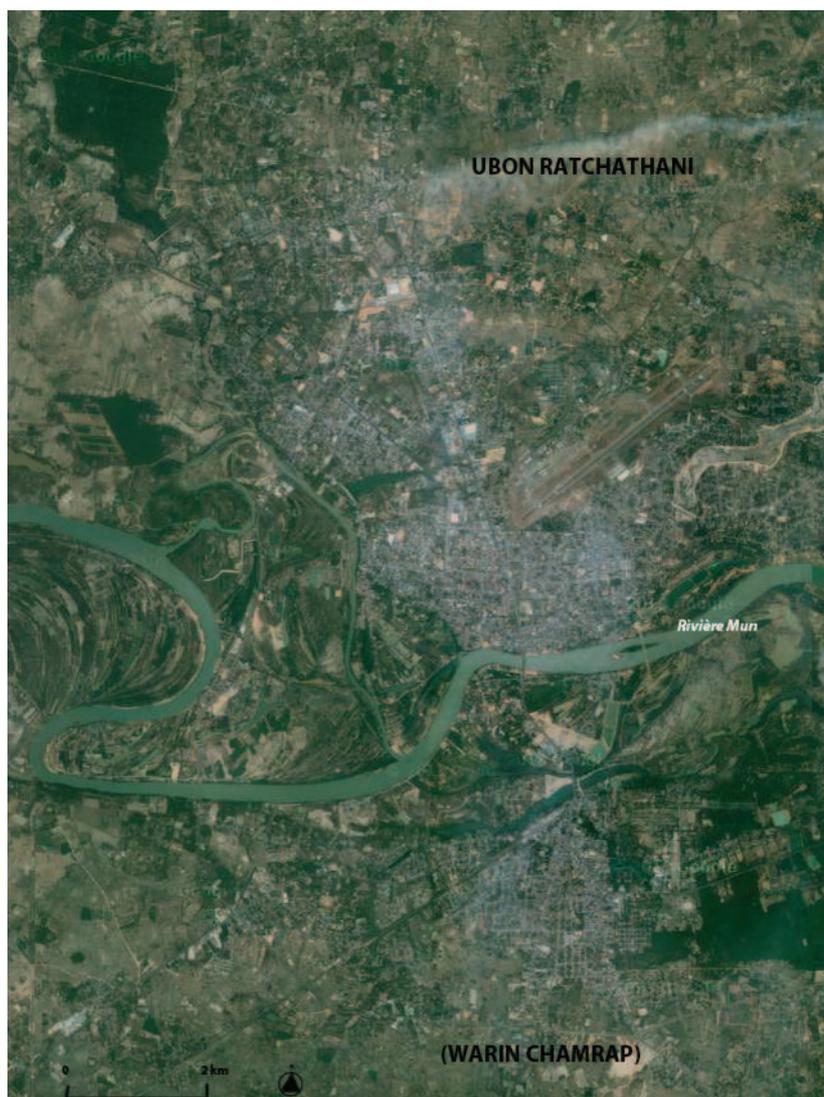
**Figure 44 : Présentation des sites de Mae Sai, Tachilek et Ubon Ratchathani, marqués par la présence d'une rivière**

**A/ Mae Sai et Tachilek**



<sup>1</sup> La collision entre le sous-continent indien et le bloc de la Sonde a créé non seulement les reliefs de l'Himalaya mais également une série de failles Est-Ouest (dont les failles Nan Ma et Mae Chan).

## B/ Ubon Ratchathani



Source : images *Google Earth*, 2013

La ville d'Ubon Ratchathani est située en zone de plaine, à un peu plus de 100 mètres d'altitude et en aval de la confluence entre deux cours d'eau structurants de la région Nord-Est : la rivière Mun, principale rivière du Plateau de Khorat qui s'écoule sur 750 kilomètres dans une direction Ouest-Est et affluent du Mékong, et son affluent la rivière Chi. La rivière Mun rejoint le Mékong dans le district frontalier de Khong Chiam, à l'est de la ville d'Ubon Ratchathani. Ce site de confluence (appelé en thaïlandais *Mae Nam Song Si*, la « rivière aux deux couleurs »), où les eaux bleues de la rivière se mélangent à l'eau marron du fleuve, est un lieu prisé du tourisme local. Comparée à la rivière Sai, la largeur de la Mun est bien plus importante, puisqu'elle mesure, au niveau du pont principal, 250

mètres. La ville s'est étendue sur la rive gauche de la rivière<sup>1</sup>, tandis que la municipalité de Warin Chamrap se développait plus récemment sur l'autre rive ; une petite île, dont les terrains appartiennent à l'État et sont encore peu construits en raison des risques d'inondations, sépare les deux villes (figure 44.B). En 2011, trois ponts permettent de franchir la rivière Mun et de relier Ubon Ratchathani à Warin Chamrap ; le plus ancien a été édifié en 1953 sous un financement national et reconstruit en 1989 à l'occasion du 200<sup>ème</sup> anniversaire de la ville.

## 1.2 Créations anciennes, coloniales et villes modernes

D'après la présentation de Terry McGee sur l'histoire des villes d'Asie du Sud-Est (T. McGee, 1967), trois catégories de villes, correspondant chacune à une phase de l'urbanisation dans la région, peuvent être identifiées : la ville ancienne (« *indigenous city* »), qui peut être une ville sacrée généralement située à l'intérieur des terres comme Angkor ou une ville-marchande située sur les côtes afin de bénéficier des routes commerciales comme Hoi An<sup>2</sup> ; la ville dite coloniale (« *colonial city* ») marquée par une structure duale opposant quartier occidental et ville indigène comme Saïgon-Cholon ; la ville moderne, post-indépendance (« *the city after independance* ») en rupture avec les modèles précédents et s'accompagnant de l'émergence de mégapoles comme Singapour, Manille ou Bangkok. Cette typologie, utilisée par d'autres auteurs (par exemple Denys Lombard, 1970, Hans-Dieter Evers, 1975, Anthony Reid, 1993, Dean Forbes, 1996, Peter Nas et Tanja Houweling, 2000), est un modèle exogène qui permet cependant à la fois de mieux comprendre la transition urbaine des villes d'Asie du Sud-Est mais aussi les contextes de création des villes. Ces catégories ne sont pas étanches puisqu'on a davantage affaire à une dynamique d'accumulation des héritages que d'exclusion : les nouvelles phases d'urbanisation n'ont pas nécessairement marqué la disparition des villes de la phase précédente, mais leur adaptation aux nouveaux contextes historiques, politiques et économiques.

---

<sup>1</sup> Malgré un règlement conseillant de ne pas bâtir dans une zone de dix mètres le long de la rivière, les bords de la Mun à Ubon Ratchathani comptent de nombreuses constructions informelles (entretien avec le *Department of Publics Works*, province d'Ubon Ratchathani, juin 2009).

<sup>2</sup> Anthony Reid montre bien comment le développement des activités commerciales par voie maritime au 15<sup>ème</sup> siècle a entraîné une hausse de l'urbanisation caractérisée par l'émergence d'un nouveau type de ville tertiaire et cosmopolite (A. Reid, 1993 : 62 ; 77-93).

Si cette catégorisation renseigne donc davantage sur le contexte historique de création que sur la morphologie actuelle, elle est intéressante pour présenter les villes frontalières qui relèvent des trois phases présentées ci-dessus<sup>1</sup> : Chiang Khong est l'exemple d'une ville ancienne appartenant à la hiérarchie urbaine des États *mandalas* et intégrée aux réseaux d'échanges tandis qu'Ubon Ratchathani et Mukdahan sont des capitales de principautés plus récentes ; Savannakhet, Pakse, Houay Xay et Tachilek sont des villes coloniales, même si leur fonction dans la stratégie coloniale diverge ; enfin, Mae Sai apparaît comme une ville moderne, largement liée à l'existence de la frontière. Les récits de missions des scientifiques, des soldats français ou britanniques, ainsi que les cartes historiques offrent des sources primaires précieuses sur l'aspect de ces villes au tournant du 20<sup>ème</sup> siècle et leur position par rapport aux frontières.

#### *Une ville ancienne positionnée sur les routes caravanières : Chiang Khong*

Michel Bruneau, dans un article de 1975 consacré à « l'apparition du fait urbain dans le Nord de la Thaïlande », montre que les villes traditionnelles étaient, jusqu'au 19<sup>ème</sup> siècle, essentiellement des lieux de pouvoir, centres politiques de commandement et lieu de résidence du chef. Ainsi, la puissance de la ville et son développement peut se mesurer à l'aune du pouvoir du souverain. En dehors de ce critère de différenciation majeure, les villes anciennes étaient organisées selon le même modèle<sup>2</sup>, entourées d'une enceinte carrée avec un mur en terre, avec au centre la maison du chef, le poteau tutélaire et les temples les plus importants (M. Bruneau, 1975 : 354-355). Selon l'auteur, le dernier trait remarquable de ces villes anciennes est l'absence de rupture brusque entre la ville et les campagnes, la ville ayant simplement une densité de population plus importante.

---

<sup>1</sup> Dans le cas de la Thaïlande, il paraît impropre de parler de « ville post-coloniale » dans la mesure où le pays n'a pas connu d'aménagement du territoire exogène de la part d'une puissance coloniale. Cependant, les acteurs et les dynamiques caractérisant la ville post-coloniale ou moderne et présentés par exemple par Peter Nas et Tanja Houweling se retrouvent dans le cas de pays n'ayant pas été colonisés : domination du secteur privé, internationalisation des centres par les investissements et le tourisme etc. (P. Nas, T. Houweling, 2000).

<sup>2</sup> Cette organisation spatiale est également décrite par Christian Taillard dans son modèle d'organisation en auréole d'une principauté, exposé au chapitre 3, figure 28 (Ch. Taillard, 1989 : 45).

« La ville existait en effet par la volonté du chef, seigneur ou roi qui l'avait fondée et qui y avait rassemblé une population venant d'ailleurs. (...) il n'y avait pas de population urbaine, mais une densification des villages et un marché un peu plus important qu'ailleurs. Il n'y avait donc aucune discontinuité entre le rural et l'urbain, c'est-à-dire que ces deux catégories n'avaient pas de raison d'être » (M. Bruneau, 1975 : 355).

Chiang Khong fait partie de cette catégorie des villes anciennes. Son toponyme rappelle, comme le montrent les travaux de Hans Penth, sa place importante dans la hiérarchie urbaine du royaume Lanna (H. Penth, 1995 : 18 et chapitre 3, 1.1), même si la ville se situait sous l'influence de Chiang Saen, située en amont à la confluence de la rivière Kok et du Mékong. L'essor de Chiang Khong tient au pillage et à la destruction de Chiang Saen lors de l'affrontement entre les Birmans et Chiang Mai en 1804, mais surtout à sa localisation privilégiée sur les routes de commerce commandées par les têtes de réseaux Kunming au Nord et Bangkok/Moulmein au Sud (Ch. Taillard, 1989 : 16). Andrew Walker, parmi d'autres auteurs<sup>1</sup>, a en effet montré que l'actuel « quadrilatère de développement », aux frontières de la Chine, du Laos, de la Birmanie et de la Thaïlande, était largement irrigué par des flux commerciaux qui dépassaient largement le cadre des échanges entre principautés (A. Walker, 1999). Ce commerce continental de longue distance, majoritairement aux mains des commerçants chinois musulmans (les *Ho* ou *Haw* en thaï et lao), a largement participé à l'intégration politique et économique des royaumes taï du Haut Mékong (V. Grabowsky, 1995 ; D. Tan, 2011 : 123-133 ; J. Berlie, 2000 : 224-227).

L'une des principales pistes caravanières du réseau occidental relie ainsi le Yunnan à la vallée de la rivière Nan, affluent de la Chao Phraya, par Luang Namtha et Viengpoukha<sup>2</sup> (figure 45). Chiang Khong en est l'un des arrêts : Francis Garnier fait par exemple mention de flux commerciaux, interrompus en raison de la révolte chinoise des Panthay (1856-1873) lors de sa visite, avec chaque année une caravane chinoise « composée d'une centaine de personnes et de deux ou trois cents chevaux ou bœufs porteurs » qui « venait échanger des ustensiles de cuivre et de fer, de la passementerie, de la soie grège et du fil d'or, contre du coton, de l'ivoire, des cornes de cerf et de rhinocéros, des plumes

---

<sup>1</sup> Par exemple A. Doré, 1987 ; A. Forbes, 1988 ; Ch. Taillard, 1989 ; A. Forbes et D. Henley, 1997 ; A. Hill, 1998 ; J. Berlie, 2000. L'intégration des espaces côtiers d'Asie du Sud-Est par les réseaux commerciaux chinois maritimes a été davantage étudiée, notamment par les deux tomes de l'ouvrage très complet de l'historien Anthony Reid, 1988 et 1993, ou par le géographe économiste François Gipouloux, 2009.

<sup>2</sup> Ce tracé ayant été réactivé par le programme de la Région du Grand Mékong, formant aujourd'hui la branche laotienne du corridor Nord-Sud.

d'oiseaux et des crevettes séchées » sur les marchés de Nan ou de Chiang Mai (F. Garnier, 1873 : 307).

**Figure 45 : Chiang Khong à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle : une localisation stratégique à l'articulation des réseaux commerciaux terrestre et fluvial**



Source : A. Walker, 1999 : 31

Note : cette carte fait figurer également Houay Xay, située de l'autre côté du Mékong ; comme nous allons le voir dans la suite de cette partie, la ville de Houay Xay ne possède cependant pas la même profondeur historique que Chiang Khong.

Sa position à l'articulation entre les réseaux caravaniers terrestres et la voie navigable du Mékong fait de Chiang Khong un nœud principal sur ces routes commerciales. Au cours du 19<sup>ème</sup> siècle Chiang Khong est l'une des villes les plus importantes de la section du Mékong s'étendant de Jinghong à Luang Prabang et tire la majorité de ses revenus des taxes collectées sur les échanges commerciaux. Comme le résume Andrew Walker,

*« Following the destruction of Chiang Saen in 1804, Chiang Khong was re-established and soon emerged as the most important riverside settlement on the upper-Mekong, for a time unchallenged on the long stretch of the river between Jinghong and Luang Prabang »*  
(A. Walker, 1999 : 31)<sup>1</sup>.

La vocation commerciale de la ville de Chiang Khong, réactivée aujourd'hui par la libéralisation des échanges dans le cadre de la coopération régionale est donc ancienne<sup>2</sup>. À l'échelle urbaine, cette fonction commerciale se traduit, comme le montre Michel Bruneau pour les villes anciennes du Nord intégrées au commerce caravanier, par l'émergence à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle d'un quartier commercial à proximité du marché central, dont la population est à majorité chinoise (M. Bruneau, 1975 : 356). Cette caractéristique est perceptible dans l'organisation actuelle de Chiang Khong, présentée au chapitre 7.

### *Les capitales de müang lao du 18<sup>ème</sup> siècle intégrées au royaume de Siam : Mukdahan et Ubon Ratchathani*

Mukdahan et Ubon Ratchathani appartiennent à une catégorie de villes plus récentes, fondées à la fin du 18<sup>ème</sup> siècle comme capitales de petits müang appartenant à ce qu'Etienne Aymonier appelle le « Laos siamois », caractérisé par l'usage de la langue lao. Les travaux de Volker Grabowsky offrent un éclairage intéressant sur la manière dont les

---

<sup>1</sup> Traduction proposée : « À la suite de la destruction de Chiang Saen en 1804, Chiang Khong fut rétablie et émergea rapidement comme l'établissement urbain le plus important et longtemps non concurrencé du Haut Mékong, le long du cours du fleuve entre Jinghong et Luang Prabang ».

<sup>2</sup> Andrew Walker propose d'ailleurs une autre interprétation du nom de Chiang Khong, à partir du terme siamois « *khong* » signifiant « choses » et de « *chiang* », dérivé de « *sian* », signifiant « perdre », ce nom ferait allusion aux fortes taxes prélevées à Chiang Khong : « *locals suggest that 'chiang' in fact, derives from 'sian', meaning to risk, loose, waste or squander (...). Chiang Khong was a popular 'gambling' centre where traders and travellers from Laos, China, Burma and Siam came and, inevitably, lost their goods to the sharp-dealing locals* » (A. Walker, 1999 : 33).

principautés de cette région de l'actuelle Nord-Est de la Thaïlande (*Isan*) furent progressivement incorporées au royaume du Siam. Au début de la période dite de Thonburi (1768), Nakhon Rachasima (Korat) représente la limite de l'influence du Siam sur les territoires du Nord-Est. Les velléités expansionnistes siamoises, désireuses de reconstituer le grand empire taï dans le bassin du Mékong, rendent nécessaires la consolidation et la conquête des territoires sur la rive gauche du Mékong, également convoités par le royaume d'Annam (P. Le Boulanger, 1931 : 255). La prise de Vientiane par l'armée siamoise en 1778 oblige les royaumes lao de Luang Prabang, de Vientiane et de Champassak, dont ceux situés sur le territoire *Isan*, sur la rive droite du Mékong, à établir des relations de vassalité avec Bangkok *via* Nakhon Rachasima ; des souverains dociles vis-à-vis du royaume de Siam y sont nommés afin d'asseoir l'autorité siamoise<sup>1</sup>. Entre 1778 et 1826, le nombre de ces principautés augmente : le *müang* de Kalasin est ainsi créé en 1793, celui de Khon Kaen en 1797 (V. Grabowsky, 1995 : 116). L'émergence des villes de Mukdahan et d'Ubon Ratchathani s'inscrit dans ce contexte de consolidation du territoire siamois.

D'après les informations de la province de Mukdahan<sup>2</sup>, la ville a été fondée entre 1767 et 1770 depuis la rive gauche du Mékong. Le site a été découvert en 1767 par un chasseur de Ban Luang Phone Sin (petit village sur le site actuel de Savannakhet), qui en informa son souverain, Chanthakinara (ou Chao Kinari). Celui-ci, accompagné de populations lao, décida de traverser le fleuve et d'entreprendre la construction de Mukdahan<sup>3</sup> à la confluence de la rivière et du fleuve ; d'après la légende, le Bouddha qui se trouve actuellement dans le temple Si Mongkhon Tai fut découvert par le souverain lors de l'édification de la ville. Lorsque le roi siamois Taksin étendit son contrôle dans la région du Mékong en 1778, Chao Kinari reçut de sa part une distinction et un nouveau titre honorifique (*Phraya Chanthon Si Surat*). Au début du 20<sup>ème</sup> siècle, G. Damprun fait allusion rapidement à Mukdahan qu'il présente comme un village : « À Ban Muk Dahan, village de

---

<sup>1</sup> Par exemple, le *müang* de Bassac (Champassak) fut confié au souverain lao Chao Houy, qui avait précédemment livré son cousin Chao Ngo - fils du roi Chao Anou -, à l'origine d'une expédition contre les Siamois menée à partir d'Ubon Ratchathani (P. Le Boulanger, 1931 : 161).

<sup>2</sup> [www.mukdahan.go.th](http://www.mukdahan.go.th) (en thaï)

<sup>3</sup> L'origine du nom de la ville, qui vient de *Muk*, « perle » en siamois, n'est pas claire. L'explication la plus communément admise est la présence de perles dans les coquillages de la rivière Huai Muk. D'autres sources mentionnent la présence d'une boule de feu ressemblant à une perle apparaissant au-dessus du fleuve, ou encore la référence aux roches de la région qui possèdent une couleur grise proche de celle des perles.

la rive siamoise, siège d'une agence commerciale, existe également une assez jolie pagode » (G. Damprun, 1904 : 65)<sup>1</sup>.

La ville d'Ubon Ratchathani a été fondée quelques années après Mukdahan par un prince laotien en exil venu demander protection au roi siamois Taksin<sup>2</sup>. La date officielle de création de la ville est cependant plus tardive puisqu'elle est fixée à 1792, année à laquelle Rama I<sup>er</sup> décida, afin de renforcer la sécurité du territoire sur les marges, de changer le nom de la ville et les dirigeants des *müang* limitrophes, dont celui de Champassak. La croissance d'Ubon Ratchathani a été plus rapide que celle de Mukdahan, puisque le témoignage de Francis Garnier la dépeint en 1873 comme un bourg et non comme un simple village :

*« Oubôn était le centre le plus vivant que nous eussions encore rencontré. Quelques rues tracées en amphithéâtre sur la rive gauche du Se Moun, une ou deux pagodes construites en briques dans le style chinois, de nombreuses boutiques lui donnent un aspect important. C'est plus qu'un village, ce n'est pas encore une ville »* (F. Garnier, 1873 : 231).

Quelques années après, à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle, Etienne Aymonier décrit la ville, organisée à l'intérieur de l'ancien rempart, en faisant allusion à un réseau viaire, plusieurs quartiers, des pagodes, des boutiques et une certaine densité de l'habitat : « Trois rues longitudinales et beaucoup de ruelles divisent la ville en de nombreux quartiers (...) les cases, assez serrées, sont au nombre de 800 à 1 000 à l'intérieur du rempart » (E. Aymonier, 2003 : 152). L'auteur mentionne également la présence de routes commerciales entre les *müang* de l'Est du royaume de Siam, même si les échanges semblent moins importants que ceux des royaumes du Nord. Ainsi, il décrit les transactions entre les deux rives du Mékong (royaumes de Bassac et d'Ubon notamment) : du riz, du coton et de l'indigo sont cultivés sur les rives du fleuve ; le surplus de coton est exporté vers Ubon, tandis que des marchands du royaume d'Ubon viennent vendre du sel et acheter de la cardamome à Bassac (E. Aymonier, 2003 : 47-48).

---

<sup>1</sup> Parallèlement aux missions d'exploration scientifiques, sont entreprises au 19<sup>ème</sup> siècle des missions commerciales pour recueillir des informations susceptibles d'intéresser les négociants européens ; des agences commerciales sont ainsi implantées à Mukdahan, mais aussi Savannakhet, Chiang Khong, Houay Xay (séries « affaires politiques » F1 et F2 du fonds de la Résidence supérieure au Laos, Archives nationales).

<sup>2</sup> La création d'Ubon Ratchathani, appelée Ban Jae Ramae avant 1792, s'explique par les rivalités entre souverains laotiens. Chao Phra Wor, considéré comme le fondateur de la ville, a d'abord trouvé refuge à Champassak après un affrontement avec le souverain de Vientiane. Puis, à la suite d'un autre litige avec Phra Chao Ong Luay, souverain de Champassak, il quitte la ville et s'installe à Don Mod Daeng, à proximité du site de l'actuelle Ubon Ratchathani pour demander protection à Taksin (entretien avec le bureau des Affaires culturelles, Ubon Ratchathani, 2009).

## *Des stratégies coloniales prévalant dans le cas de Savannakhet, Pakse, Houay Xay et Tachilek*

La création des villes de Savannakhet, Pakse, Houay Xay et Tachilek est contemporaine et relève d'un contexte historique bien identifiable, celui de l'aménagement du territoire à l'époque coloniale, que ce soit par les Français pour les villes laotiennes ou par les Anglais pour Tachilek.

Terry McGee établit une typologie plus précise du réseau urbain créé par la colonisation en Asie du Sud-Est selon les critères de taille et de fonction, ou de vocation conférée à la ville. Il distingue ainsi les villes-ports multifonctionnelles et pluriethniques représentant les vitrines de l'Empire (Singapour, Batavia, Rangoun, Saïgon-Cholon) des centres secondaires, caractérisés par une fonction principale et visant à renforcer la maîtrise et l'exploitation du territoire (T. McGee, 1967 et 2012 : 31). Ces villes peuvent être liées à l'exploitation d'une mine, de plantations ou se définir par une fonction administrative, militaire ou de services. Savannakhet, Pakse, Houay Xay et Tachilek s'inscrivent dans ce type de villes secondaires. Selon Pierre-Bernard Lafont, les villes laotiennes, sous le Protectorat et même après l'indépendance, se caractérisent en effet par une spécialisation « tertiaire » et ne sont pas des centres de production<sup>1</sup>. Cependant, leur fonction dans la stratégie coloniale comme l'intensité de leur mise en valeur est fortement divergente. Si Savannakhet et Pakse ont été créées pour servir de centre administratif sous le régime du Protectorat, Houay Xay et Tachilek n'ont eu initialement qu'une fonction militaire.

Après l'intégration du Laos à l'Indochine française en 1893, les autorités font appel au résident supérieur en Annam, Léon Boulloche, pour faire évoluer l'organisation administrative héritée de celle mise en place par les Siamois depuis la disparition de l'ancienne administration lao en 1828. En 1899, le Laos est unifié et treize provinces sont créées, dotées chacune d'une capitale provinciale<sup>2</sup>. Afin de consolider la marge

---

<sup>1</sup> « La principale activité de ces villes – dans ce pays sans capitaux – est restée une activité de services, la majorité de leur population active étant composée de fonctionnaires, lao ou étrangers, d'employés du secteur public lao et des missions d'aide étrangères, ainsi que de militaires ou assimilés, auxquels s'ajoutaient les commerçants, leur personnel, un grand nombre de domestiques et de moines bouddhistes » (P.-B. Lafont, 1991 : 115).

<sup>2</sup> L'ouvrage de l'historien Paul Le Boulanger revient sur les étapes de l'organisation administrative du Laos français : ébauchée par Auguste Pavie, la division entre Haut-Laos et Bas-Laos, avec pour chef-lieu respectif

occidentale de son territoire, le pouvoir colonial décide de mettre en place un réseau de centres administratifs en privilégiant le critère de l'accessibilité. Ce choix explique le déplacement des centres administratifs dans les premières années du Protectorat : ainsi, Song Khône, premier siège de l'administration française entre 1893 et 1895, est délaissée au profit de Savannakhet, Pakse est privilégiée à Bassac<sup>1</sup> et en 1914 Thakhek est choisie au détriment de Pak Hin Boun (Ch. Labarthe, 1969 : 37). Christian Labarthe, dans sa monographie des villes laotiennes, montre également que la mise en valeur des capitales provinciales, notamment à travers la construction d'équipements, diffère largement selon les villes considérées : en dehors de Vientiane, centre principal, les villes qui émergent de cette stratégie coloniale de maillage du territoire sont Luang Prabang, Thakhek, Savannakhet et Pakse, qui constituent aujourd'hui les « villes secondaires » à l'échelle nationale (chapitre 4, figure 39).

La ville de Savannakhet a été créée dans les dernières années du 19<sup>ème</sup> siècle et accueille jusqu'en 1900 le résident supérieur, avant le choix de Vientiane comme capitale administrative (S. Clément-Charpentier, 2003 : 5). Une monographie précise de la province de Savannakhet, écrite en 1904 par G. Damprun, chef de la division administrative des Services civils, apporte un éclairage sur ce choix : identifié par Prosper Odend'Hal<sup>2</sup> dès 1893, le site de Savannakhet, en bordure du fleuve, serait plus « sain » que celui de Song Khône localisé au sud-est à l'intérieur des terres (G. Damprun, 1904 : 23). La position de la ville sur le réseau hydrographique (en amont des rapides de Khemarat) conduit les Messageries fluviales à installer leur agence principale dans le nouveau centre administratif, qui se dote également progressivement d'équipements publics et d'écoles (figure 38). En 1904, selon la même source, la population urbaine est de 202 personnes<sup>3</sup> ; avec une population estimée à 4 500 habitants en 1930, Savannakhet devient la troisième ville du Laos colonial, après Vientiane et Luang Prabang (Ch. Labarthe, 1969 : 73). Le centre ancien s'organise autour du fleuve, le long de la berge et des rues parallèles d'une

---

Luang Prabang et Song Khône, fut reprise et complétée par le résident supérieur Bouloche en mai 1895. En 1899, les deux circonscriptions sont réunies sous l'autorité d'un résident supérieur et le territoire est divisé en provinces - 6 pour le Haut-Laos, 7 pour le Bas-Laos -, ou « commissariats » (P. Le Boulanger, 1931 : 338-339).

<sup>1</sup> Bassac (actuelle Champassak) est pourtant l'une des plus grosses villes du Laos au tournant du 20<sup>ème</sup> siècle ; Étienne Aymonier consacre une partie de son ouvrage à sa description, E. Guillot la définit en 1892 comme « la capitale politique et le principal centre commercial du Laos méridional » (E. Guillot, 1892 : 105).

<sup>2</sup> Officier de l'armée française puis membre correspondant de l'EFEO, Il entreprend dès son arrivée en Indochine en 1887 des missions à travers la chaîne annamitique et administre les provinces de Savannakhet puis d'Attopeu jusqu'en 1897. (notices biographiques de l'EFEO, <http://www.efeo.fr/biographies/notices/odend.htm>).

<sup>3</sup> Dont l'origine ethnique se répartit de la manière suivante : cent vingt Laotiens, cinquante-cinq Vietnamiens, quinze Français, dix Chinois et deux Siamois.

part, et autour des axes de transport vers le Siam (embarcadère) et l'Annam d'autre part, puisque la première route carrossable qui traverse la chaîne annamitique a été construite au début du siècle. D'après la description de la ville dans les années 1960 par Christian Labarthe, le bâti est aéré et ne s'élargit qu'au niveau du village de Ban Sayaphoum, largement peuplé de Vietnamiens (Ch. Labarthe, 1969 : 81, figure 44).

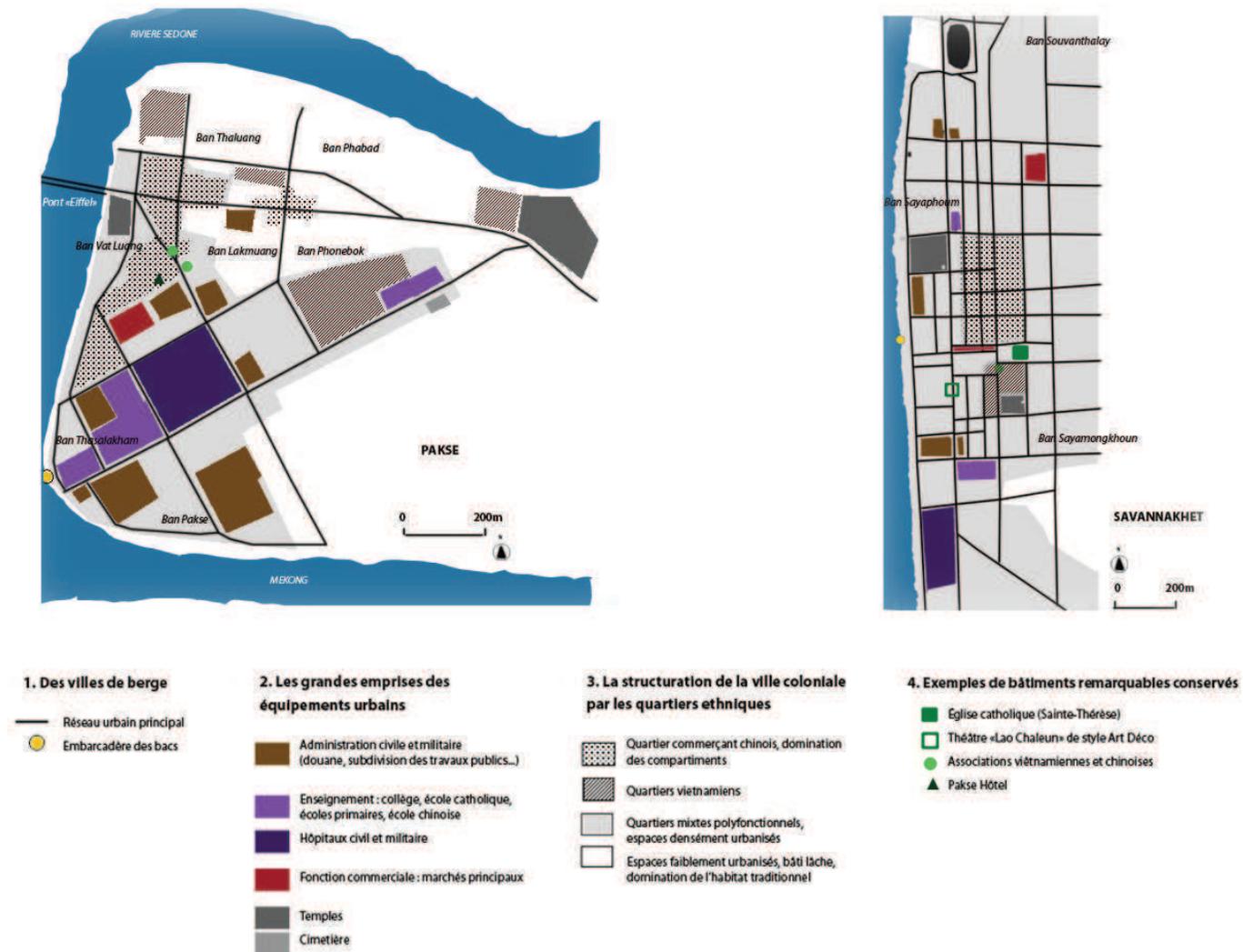
La création de la ville de Pakse est à peine plus tardive puisqu'elle remonte à 1908, les Français jugeant son site à la confluence du Mékong et de la rivière Sédone plus propice que celui de Bassak pour y installer la capitale de province. Avant cette date, Pakse n'est, selon Christian Labarthe, qu'un « village insignifiant » (Ch. Labarthe, 1969 : 92)<sup>1</sup> ; son nouveau statut administratif entraîne la construction d'équipements publics, incluant notamment un commissariat, un bureau de poste, une agence des Messageries fluviales ainsi qu'un réseau viaire quadrillé (figure 46).

La première centralité de Pakse correspond ainsi au centre urbain né durant le Protectorat et planifié par les services coloniaux (périmètre des « sept villages », dont principalement Ban Vat Luang et Ban Thasalakham). Comme celui de Savannakhet, il se caractérise par la présence des grandes emprises des équipements coloniaux (administrations, hôpitaux, bureau de poste, écoles) construits pour la plupart en maçonnerie et peints en blanc, par le marché central et par un maillage quadrillé. En effet, les îlots du centre sont découpés par le réseau routier, qui compte en 1915 trois axes principaux, l'un parallèle à la Sédone, l'autre perpendiculaire à la rivière et le troisième perpendiculaire au Mékong, reliés par des axes secondaires (B. Soysouvanh, 2007 : 41). Le « pont Eiffel », construit en 1937-1938 pour permettre le franchissement de la rivière Sédone et rejoindre la route vers le Nord (Savannakhet et Vientiane), les bâtiments administratifs ou l'église sont autant de traces de cette mise en valeur coloniale.

---

<sup>1</sup> Le témoignage d'Étienne Aymonier ne semble pas aller dans ce sens ; il mentionne dans son ouvrage l'existence d'une ancienne capitale alors à l'abandon sur ce qui semble être le site actuel de Pakse : « A une journée de navigation en remontant plus haut, au-delà des montagnes qui font dévier le cours du fleuve, en face de l'embouchure du sé Daun, sur la rive gauche du fleuve qui forme ici un beau bassin tranquille entouré de tous côtés d'un amphithéâtre de montagnes, est le moeuong Kao Kok, l'ancien moeuong primitif de Bassak. C'était la capitale, il y a 50 ou 60 ans. Une enceinte en briques indique le palais de l'obbahat ou du Ratsebout de Vien chan, envoyé par son père, le chau Anuh, pour gouverner Bassak. » (E. Aymonier, 2003 : 46).

Figure 46 : Pakse et Savannakhet au début du 20<sup>ème</sup> siècle : mise en valeur coloniale et principaux équipements



Sources : Ch. Labarthe, 1969 ; B. Soysouvanh, 2007; enquêtes de terrain

Les centres de ces deux villes ont également pour originalité de n'être peuplés, à l'époque coloniale, que d'une minorité de Laotiens. En effet, les populations chinoises et vietnamiennes, essentiellement présentes dans les secteurs du commerce et de l'artisanat, occupent la majorité des boutiques de la rue principale, près du fleuve ou de la rivière (Ch. Labarthe, 1969 : 41, 43).

Les villes de Savannakhet et de Pakse ont donc été créées à partir de petits villages existants afin de servir de centres administratifs provinciaux. Ces créations, qui s'accompagnent de l'installation d'équipements publics (figure 44) s'inscrivent dans la stratégie d'organisation du territoire indochinois par les Français. Le contexte de création des villes de Houay Xay<sup>1</sup> et de Tachilek répond davantage à une stratégie militaire.

Contrairement à sa voisine Chiang Khong, la ville de Houay Xay n'était pas un centre de royaume précolonial. La présence du temple Jomkhaomanilat, situé dans le centre ville de Houay Xay et construit en 1880 atteste d'un établissement plus récent. D'autre part, le développement de la ville dû au commerce est moins important, dans la mesure où la ville ne représentait pas une halte pour les marchands empruntant les routes caravanières. À partir de 1893, la ville de Houay Xay était utilisée par les Français pour sécuriser leur frontière occidentale et surveiller le Haut Mékong. La présence du Fort Carnot, construit par l'armée française en 1900 sur la colline au milieu de la ville (actuel Ban Bokeo), rappelle cette fonction militaire<sup>2</sup>. Cependant, le fort a très peu servi et la présence coloniale était bien plus réduite qu'à Savannakhet, Pakse ou même Luang Prabang et Thakhek. Au début du 20<sup>ème</sup> siècle, l'autorité coloniale est déléguée aux Vietnamiens qui forment environ 50% de la population de la ville et les bâtiments administratifs sont inexistantes (entretien avec le département du tourisme de la province de Bokeo, 2010). La ville, qui n'en est pas encore une d'un point de vue morphologique, se développe au début du 20<sup>ème</sup> siècle avec l'immigration de populations shan pour l'exploitation de mines de saphir (A. Walker, 2008 : 194). L'anarchie relative de Houay Xay, décrite par Auguste Pavie (A. Pavie, 1906 : 349), justifierait également la présence de l'agence commerciale française à Chiang Khong, malgré les résistances opposées par l'élite locale (A. Walker, 2008 : 196).

---

<sup>1</sup> Des vestiges archéologiques ont par contre été retrouvés à Souvannakhomkham, situé à une heure en amont de Houay Xay : si certains remontent au 5<sup>ème</sup> siècle, les ruines actuelles sont celles de la ville au 14<sup>ème</sup> siècle, appartenant au royaume du Lanna (d'après le département du tourisme de la province de Bokeo).

<sup>2</sup> Illustrant le passage de frontières militaires à frontières apaisées et la volonté du gouvernement de tirer profit des flux touristiques qui en découle, le fort Carnot fait l'objet d'un projet public de requalification en bâtiment touristique (chapitre 6, 2.2).

La fonction de Tachilek semble être la même pour l'armée britannique. Comme le rappellent les travaux de Pitch Pongsawat, à la suite de l'annexion de l'État shan par les Britanniques, un fort est construit à Tachilek en 1887 pour en sécuriser la frontière septentrionale ; en 1892, la frontière est fixée par un accord entre le Siam et les Britanniques (P. Pongsawat, 2007 : 244).

Ces deux villes sont donc liées à l'existence de la frontière dans la mesure où la présence militaire est antérieure à leur urbanisation.

*Une ville moderne dont la croissance est directement liée à la présence de la frontière : Mae Sai*

Contrairement à Chiang Khong, la ville de Mae Sai n'apparaît pas dans la carte de James Mc Carthy de 1900 qui fait figurer la frontière (annexe 3A). L'armée britannique décrit Mae Sai au tournant du 20<sup>ème</sup> siècle comme un petit village situé sur la route entre Chiang Rai et Kengtung (P. Pongsawat, 2007 : 243). Si certains éléments suggèrent l'existence d'un peuplement ancien à Mae Sai<sup>1</sup>, l'urbanisation du site de la ville actuelle ne remonte qu'au 20<sup>ème</sup> siècle. D'un point de vue administratif, la ville de Mae Sai est également la plus récente, puisqu'elle n'acquiert son statut de municipalité qu'en 1999.

Plusieurs facteurs expliquent selon Pitch Pongsawat le développement progressif de la ville et sa reconnaissance administrative dans le tissu urbain thaïlandais du 20<sup>ème</sup> siècle (P. Pongsawat, 2007 : 249-250), facteurs directement liés à l'existence de la frontière. Le premier élément de l'essor de Mae Sai tient à la construction du réseau ferroviaire entre Bangkok et Chiang Mai en 1921 et la construction d'une route qui le prolonge jusqu'à la frontière. Cette initiative s'inscrit dans la volonté du gouvernement de mieux maîtriser ses frontières et profite donc directement à Mae Sai, qui se voit dotée en 1937 d'un bureau des douanes et de l'immigration, plus de quarante ans après la délimitation de la frontière. Le second facteur est la construction du premier pont sur la rivière Sai en 1960<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Pitch Pongsawat fait allusion par exemple à l'existence débattue de la ville ancienne de Vieng Sri Tuang au début du 10<sup>ème</sup> siècle sur le site actuel de Mae Sai et rappelle que le temple Prathat Doi Wow, à l'ouest de la ville, a été construit par le roi Wow, dixième roi de la dynastie Singhonawat (P. Pongsawat, 2007 : 218).

<sup>2</sup> Un premier pont, détruit pendant la guerre, avait été construit en 1942 (chapitre 7, 1.1). Les sources secondaires avancent des dates contradictoires concernant la construction du pont actuel : 1960 selon les travaux de Pitch Pongsawat (P. Pongsawat, 2007), 1965 selon l'étude sur les villes frontalières commandée par la Banque asiatique de Développement (GIBB. Ltd. & PAL Consultants Co. Ltd. 1999 : annexe 2, 94). Une

qui atteste d'une volonté d'encourager le commerce frontalier et de placer Mae Sai en position de débouché avec la Chine. Le développement de la ville de Mae Sai est donc directement lié à sa position frontalière, profitant du bornage et de la volonté de matérialiser la frontière en 1892, mais surtout de l'usage de cette frontière à travers l'essor du commerce régional, en particulier à partir de 1990.

Les villes frontalières étudiées ont donc une profondeur historique et des contextes de création variables. Cela entraîne des particularités dans la morphologie urbaine, et notamment dans l'organisation des centralités, comme nous allons le voir au chapitre 7.

Cette dimension n'est pas la seule à créer de la différenciation, puisque la situation des villes dans leur environnement géographique et socio-économique national est aussi largement contrastée.

---

photographie de 1961 communiquée par la municipalité de Mae Sai lors d'un entretien en 2011 confirme l'existence du pont à cette date.

## 2. LA PLACE DES VILLES FRONTALIÈRES DANS LEURS RESEAUX URBAINS NATIONAUX

L'approche des frontières comme gradients dans le chapitre 3 mettait en évidence le poids économique de la Thaïlande par rapport à ses voisins. Cette partie se propose cependant d'étudier cette problématique à une échelle plus fine, celle des villes de la frontière Thaïlande-Laos. Celles-ci présentent des différences majeures au regard de leur situation à l'échelle nationale, différences à la fois entre les villes d'un même pays et celles des doublons. L'objectif n'est pas ici d'aborder l'ensemble des caractéristiques socio-économiques des villes retenues, mais plutôt de les resituer dans leur environnement provincial, national et frontalier et de les comparer, au regard de leur poids démographique et économique d'une part et de leur situation dans les réseaux de transport nationaux d'autre part. Si l'étude du site permet de présenter les villes à l'échelle locale en fonction de leurs caractéristiques physiques et de leur environnement immédiat, l'examen de la situation vise à les analyser dans leurs relations aux autres lieux, en les replaçant notamment dans leur environnement national. Ainsi, certaines des villes et provinces frontalières concentrent la population et contribuent largement à la croissance économique, tandis que d'autres se caractérisent par une faible population et une participation réduite au produit national brut<sup>1</sup>. En effet, si les gouvernements des pays de la Région du Grand Mékong ont mis en place une politique spécifique afin de dynamiser l'économie des provinces frontalières (chapitre 4), les provinces des villes retenues n'attestent pas du même dynamisme économique et ne semblent donc pas bénéficier de la même manière de cette politique. Ces éléments permettront de mettre en contexte les transformations des villes, étudiées au chapitre 7, et de caractériser leur changement d'échelle.

En considérant le rang de ces villes dans la hiérarchie urbaine nationale, dont l'évaluation - à partir des réseaux urbains nationaux présentés au chapitre 4 - sera faite dans la suite de ce chapitre, deux catégories se distinguent : Ubon Ratchathani (avec les spécificités évoquées en introduction de partie), Savannakhet et Pakse se différencient des villes de rang moins élevé que sont Mukdahan, Houay Xay, Chiang Khong et Mae Sai.

---

<sup>1</sup> En raison d'un manque de statistiques récentes, la ville de Tachilek n'a pas été intégrée à ce tableau. Les principales sources mentionnent une population urbaine légèrement supérieure à 100 000 habitants. Ella Vignat cite par exemple le chiffre de 115 000 habitants pour 2007 (E. Vignat, 2010).

## 2.1 Villes moyennes, bien intégrées et comptant à l'échelle nationale : Ubon Ratchathani, Savannakhet et Pakse

Les trois villes de Savannakhet, Pakse au Laos et Ubon Ratchathani en Thaïlande se distinguent au regard des critères énoncés ci-dessus par rapport aux autres villes frontalières, qui apparaissent comme des petites villes. Plus peuplées, plus étendues et davantage polyfonctionnelles que les autres, elles se différencient également dans leur degré d'insertion dans les réseaux de transport et les axes d'urbanisation nationaux.

Afin d'analyser la place de ces villes dans leur hiérarchie urbaine nationale, il est nécessaire de revenir sur le réseau urbain des deux pays tel qu'il a été présenté au chapitre 4. Ubon Ratchathani apparaît comme une ville de troisième rang, si l'on considère Bangkok en rang 1 et les capitales régionales en rang 2 : Chiang Mai pour la région Nord et une structure bicéphale commandée par Nakhon Rachasima et Khon Kaen pour le Nord-Est. Le modèle spatial laotien, centré sur la vallée du Mékong et présenté en conclusion de *l'Atlas de la République Démocratique Populaire Lao*, est marqué par le rôle de commandement des villes dans la définition des régions (au sens infranational) : la région centre est articulée autour de Vientiane, la région Sud est divisée en deux sous-ensembles, la partie septentrionale commandée par Savannakhet et la partie méridionale dont la capitale est Pakse (B. Sisouphanthong, Ch. Taillard, 2000 : 157).

Le tableau 10 présente une sélection d'indicateurs socio-économiques permettant d'éclairer les situations urbaines et provinciales des villes étudiées.

**Tableau 10 : Sélection d'indicateurs socio-économiques des villes frontalières moyennes, échelles urbaine et provinciale**

	Rang dans la hiérarchie urbaine nationale	Population urbaine estimée, habitants	Population de la province, habitants	Produit provincial brut (PPB) par habitant, \$	Contribution du PPB au PNB, %
<b>Savannakhet</b>	2	63 350 (2005)	Savannakhet : 920 000	720 (2008)	12 (2008)
<b>Pakse</b>	2	47 351 (2005)	Champassak : 660 000	828 (2008)	10 (2008)
<b>Ubon Ratchathani (+ Warin Chamrap)</b>	3	177 142 (2007)	Ubon Ratchathani : 1 820 000	1 362,1 (2010)	0,83 (2010)

Notes et sources :

- Le rang des villes dans la hiérarchie nationale est déterminé par une conjonction de facteurs regroupant la place dans la planification nationale, le statut administratif, le poids économique et démographique et enfin le rôle de commandement ; ce point sera développé dans la suite de ce chapitre.
- Populations urbaines : la méthodologie adoptée est celle présentée annexe 1.A, à partir des données statistiques provinciales et nationales.
- Populations provinciales : Thaïlande : NSO, statistiques provinciales, 2010. Dans le cas du Laos, le dernier recensement date de 2005 ; les chiffres pour 2011 sont des estimations fournies par le bureau des statistiques  
[http://nsc.gov.la/index2.php?option=com\\_content&view=article&id=37&Itemid=38&lang=en](http://nsc.gov.la/index2.php?option=com_content&view=article&id=37&Itemid=38&lang=en).
- PPB par habitant : statistiques provinciales pour la Thaïlande ; données de Vathana Nolintha, 2011 pour Champassak et Savannakhet.
- Contribution du PPB au Produit National Brut (PNB) : statistiques provinciales pour la Thaïlande ; Vathana Nolintha, 2011 et statistiques nationales, recensement de 2005, pour Champassak et Savannakhet.
- Le tableau 11, dans la seconde section de ce chapitre, présente les mêmes indicateurs pour les petites villes étudiées (Mukdahan, Chiang Khong, Houay Xay et Mae Sai).

*Une place privilégiée dans la hiérarchie urbaine nationale au regard de leur poids démographique et du niveau d'équipements*

D'après les critères de hiérarchisation des villes thaïlandaises présentés au chapitre 4, la ville d'Ubon Ratchathani fait partie de la catégorie des pôles régionaux secondaires développés dès les années 1980 par le gouvernement (chapitre 4, 2.1). À l'échelle de la région du Nord-Est, elle apparaît, au même titre qu'Udon Thani, de rang inférieur aux deux capitales régionales que sont Nakhon Rachasima et Khon Kaen (villes de rang 2). Si son poids démographique est largement inférieur à celui de la capitale nationale dans un pays marqué par la primauté urbaine, elle figure dans les 31 plus grosses villes du pays (statut de *thesaban nakhon*, figure 34, chapitre 4), et apparaît en 14<sup>ème</sup> position si l'on ne considère que la population urbaine de la municipalité (84 727 habitants en 2010). La prise en compte de la population urbaine de Warin Chamrap et des villages urbanisés de la municipalité de Kham Yai intégrée à l'aire urbaine d'Ubon Ratchathani, justifiée en introduction de cette partie, revaloriserait sa place dans ce classement. En terme de poids démographique, elle se distingue donc nettement des autres villes étudiées, et pourrait davantage être comparée à Chiang Rai qui, malgré une population plus faible (69 951 habitants pour les limites de la municipalité de Chiang Rai en 2010), relève du même rang dans la hiérarchie urbaine nationale.

Le niveau d'équipements conforte son rang élevé à l'échelle nationale. En dehors des équipements de transport, détaillés dans la section suivante, Ubon Ratchathani se caractérise par une offre universitaire, hospitalière et commerciale importante. Si l'on considère par exemple le système éducatif universitaire en Thaïlande<sup>1</sup>, Ubon Ratchathani possède deux universités publiques (une université nationale et l'*Ubon Ratchathani Rajabhat University*, construite en 1947 dans le centre historique) et une dizaine d'établissements secondaires privés. L'université publique nationale (UBU, *Ubon Ratchathani University*), ouverte en 1987 comme annexe de l'université de Khon Kaen et indépendante depuis 1990, accueille 11 600 élèves en 2012. Son campus de 8,5 km<sup>2</sup> est situé à Warin Chamrap, à 15 kilomètres au sud du centre historique d'Ubon. De la même manière, la ville possède des équipements hospitaliers importants, avec trois hôpitaux publics dans la municipalité et deux dans celle de Warin Chamrap, et plus de 164 cliniques privées (NSO, statistiques provinciales, 2008). Selon l'analyse d'Audrey Bochaton, qui a consacré sa thèse au recours aux soins transfrontaliers au Laos et en Thaïlande, l'offre de santé à Ubon Ratchathani est variée et de qualité ; les capacités d'accueil des hôpitaux sont importantes (plus de 1 000 lits pour l'hôpital central) et rivalisent avec celles de Khon Kaen et de Chiang Rai (A. Bochaton, 2010 : 108). Enfin, le rang de pôle régional secondaire d'Ubon Ratchathani est perceptible à travers les équipements commerciaux, qui ont un impact important sur le paysage urbain. On y retrouve ainsi les principales formes du commerce internationalisé identifiées par Davisi Boontharm à Bangkok (D. Boontharm, 2005 : 314-325) : grandes surfaces *Makro*, *Big C* et *Tesco* localisées au nord de la ville le long de la route structurante méridienne (annexe 6.A), grand magasin *Robinson Department Store* en centre ville, petits supermarchés de proximité *7/11* et *Family Mart*<sup>2</sup>. Par ailleurs, plusieurs complexes commerciaux et récréatifs récents ont été construits et financés par des investisseurs nationaux : le *Central Plaza* sur la rocade à proximité de

---

<sup>1</sup> Ce système public est composé de trois types d'universités : les universités publiques subventionnées par l'État, au nombre de quinze à l'échelle nationale dont huit à Bangkok, sont les plus prestigieuses. Les universités « royales » (instituts *Rajabhat*<sup>1</sup>) forment le second type : initialement chargés de former les enseignants, ces instituts ont été promus par le roi au statut d'universités en 2004. Afin de favoriser la déconcentration du système éducatif, la priorité a été donnée à l'établissement de ces instituts dans les provinces. Enfin, les 9 instituts techniques (*Rajamangala University of Technology*, créés en 1975 et considérés comme universités depuis 2005, sont également répartis à l'échelle du territoire. Sur ce sujet, voir par exemple A. Baron-Gutty, 2011 : 423-442.

<sup>2</sup> Le groupe *Tesco* est britannique. *Makro*, magasin de vente en gros, résulte d'un partenariat entre le groupe thaïlandais d'origine chinoise *Charoen Pokphand (CP Group)* et le groupe hollandais *SHV Holding* ; les supérettes de proximité *7/11* ont été développées par *CP Group* allié à une entreprise américaine, la marque a été rachetée en 1991 par le groupe japonais *Seven & I Holdings Co.* Les magasins *Robinson* appartiennent depuis 1993 au conglomérat thaïlandais (d'origine chinoise également, famille Chirathivat) *Central Group of Companies*, les supérettes *Family Mart* à ce même conglomérat allié à l'entreprise japonaise *Itoshu Corporation*. *Central* a également lancé les supermarchés *Big C*, dont la majorité des parts a été rachetée par le groupe français *Casino* après la crise économique de 1997. (D. Boontharm, 2005 : 314, 321 ; <http://www.cpthailand.com/> ; <http://www.centralgroup.com/index.html>).

l'université Rathani à l'Ouest et le *Sunee Tower* (ensemble de boutiques, restaurants, piscine, *bowling* et hôtel) situé à proximité des grandes surfaces précédemment citées, le long de la route principale au nord de la ville.

Si les populations urbaines de Savannakhet et Pakse sont moins nombreuses qu'à Ubon Ratchathani en valeur absolue en raison du déséquilibre de population entre la Thaïlande et le Laos, elles apparaissent comme deux pôles démographiques à l'échelle nationale. Avec 63 350 habitants en 2005 (tableau 10), Savannakhet est ainsi la deuxième ville la plus peuplée du pays derrière Vientiane, tandis que Pakse (47 351 habitants) se classe en troisième position devant Thakhek et Luang Prabang<sup>1</sup> (figure 36, chapitre 4). La planification nationale considère Savannakhet et Pakse (ainsi que Luang Prabang et Thakhek), en cohérence avec le programme mené par la Banque asiatique de Développement, comme des villes secondaires. Bounthavy Sisouphanthong et Christian Taillard précisent cette hiérarchisation du réseau urbain en classant en cinq catégories les villes du pays en fonction de la population et d'indices de l'urbanisation. Savannakhet et Pakse se classent en second rang, tandis que le troisième regroupe trois districts de la préfecture de Vientiane, Thakhek et Luang Prabang (B. Sisouphanthong, Ch. Taillard, 2000 : 146). Elles sont de plus des capitales régionales, commandant le sous-ensemble septentrional de la région Sud pour Savannakhet et le sous-ensemble méridional pour Pakse.

En termes d'équipements publics, les deux villes du Mékong se différencient également des autres villes de rang inférieur. Le *Socioeconomic Atlas of the Lao PDR*, établi après le recensement de 2005 par le centre de la statistique et la coopération suisse, met en évidence les marqueurs de l'urbanisation déjà soulignés par Bounthavy Sisouphanthong et Christian Taillard en 2000. Savannakhet et Pakse se distinguent ainsi en termes de conditions d'habitat, avec la domination des constructions en dur et plus de 70% des habitations raccordées au réseau électrique ; en termes d'accès privilégié aux soins et à l'éducation ; enfin, en termes socio-économiques, avec une proportion d'actifs dans l'agriculture moindre et une proportion plus faible de la population sous le seuil de pauvreté (NCCR North-South, DOS, LNMCS, 2008. Cartes présentées en annexe 4.B). L'aide publique au développement a contribué à la modernisation des équipements publics à Savannakhet et à Pakse : l'hôpital provincial de Savannakhet a par exemple été agrandi en 1994 grâce à un financement de la Banque mondiale, celui de Pakse a été modernisé en

---

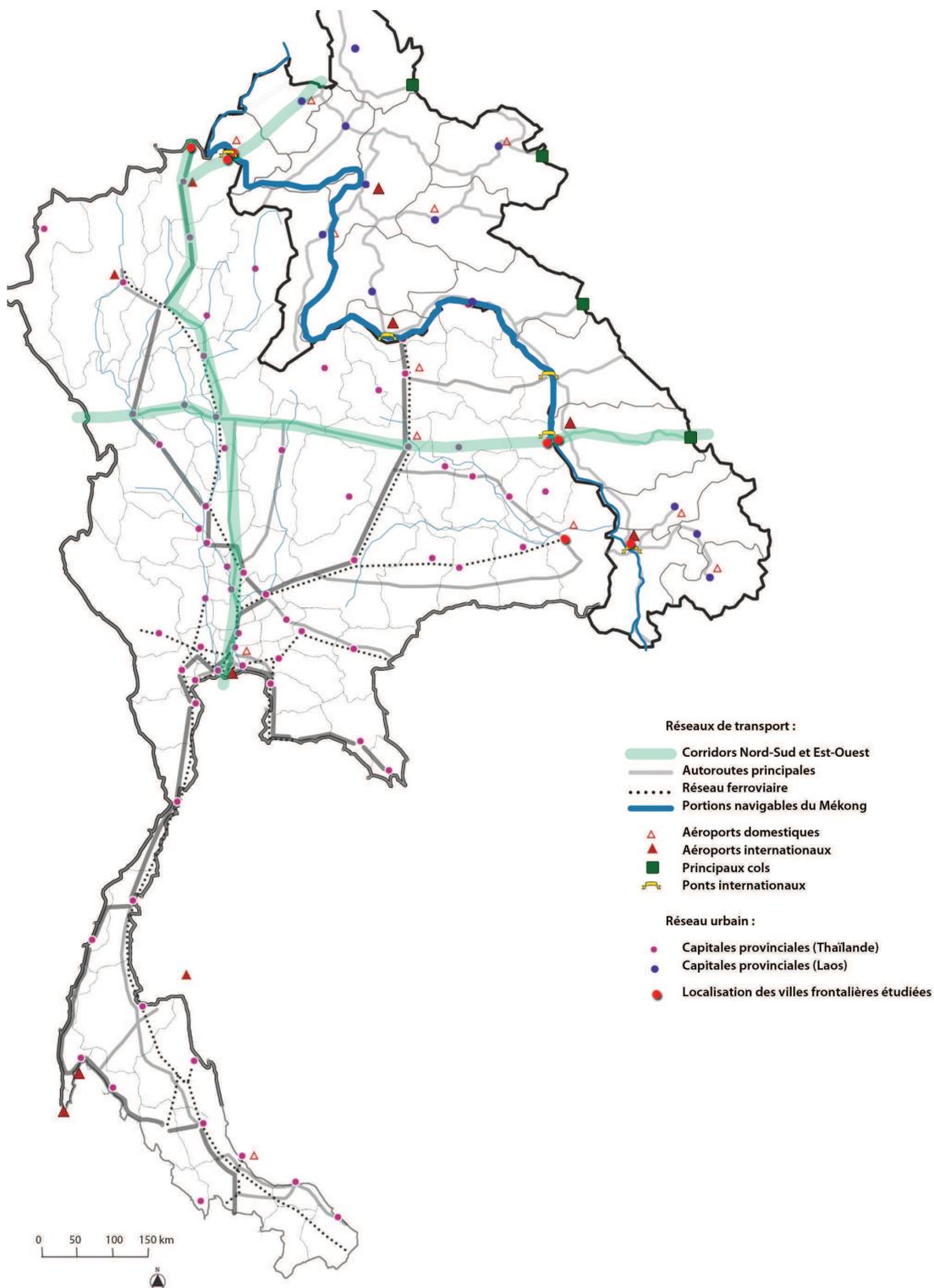
<sup>1</sup> La population de Luang Prabang a été évaluée à 35 000 personnes par Bounleuam Sisoulath. Elle devrait cependant augmenter en raison du développement de l'activité touristique qui fournit des emplois et revenus à la population (B. Sisoulath, 2011 : 333).

2005 par un apport financier du même acteur (A. Bochaton, 2010 : 98, 101). Enfin, les deux villes hébergent une université publique : sur les cinq présentes au Laos, deux se trouvent à Vientiane, une à Luang Prabang, une à Pakse et une à Savannakhet. Localisée au kilomètre 8 sur la route 13, l'Université de Champassak a été créée en novembre 2002 et compte 4 800 étudiants (entretien avec le recteur de l'Université de Champassak, Pakse, 2010). L'Université de Savannakhet, située au sud-est de la ville (chapitre 7, figure 58.A) est plus récente puisqu'elle a ouvert en 2009 et compte 1 695 étudiants (N. Sacklokham, 2012).

### *Une intégration forte dans les axes d'urbanisation et le réseau de transport*

Ces trois villes sont également fortement intégrées aux réseaux de transport nationaux. La figure 47 présente les principaux axes routiers, fluviaux et ferroviaires en Thaïlande et au Laos. Ce réseau est centralisé en Thaïlande où il rayonne à partir de la capitale. Au Laos, et malgré la construction d'axes transversaux, il renforce l'organisation méridienne du territoire, la route principale longeant le Mékong. La situation des villes étudiées dans le réseau de transport met en évidence deux configurations : celles des villes de rang élevé intégrées à deux ou trois types de réseaux (routier, fluvial, ferroviaire et aérien) et celles des petites villes davantage enclavées (figure 47).

**Figure 47 : Situation des villes frontalières de la vallée du Mékong dans les réseaux de transport nationaux**



Sources : carte réalisée par l'auteur d'après B. Sisouphanthong, Ch. Taillard, 2000 : 154.

La ville d'Ubon Ratchathani est située à l'extrémité d'un axe d'urbanisation secondaire la reliant à Bangkok *via* Nakhon Rachasima (figure 34, chapitre 4), soutenu par les infrastructures de transport et notamment le réseau ferroviaire. Ainsi, malgré sa position périphérique par rapport à l'axe de construction national et sa distance à Bangkok de 630 kilomètres, cette capitale de province est fortement intégrée aux différents réseaux de transport. La ligne de chemin de fer Nord-Est de 575 kilomètres (*Northeastern Line*, dédoublée vers Nong Khai d'une part et vers Ubon Ratchathani d'autre part) la relie dès 1929 à Bangkok (planche photographique 2, à la fin de ce chapitre) *via* Nakhon Rachasima et les petites villes de Buriram, Surin et Sisaket. La gare ferroviaire se trouve à Warin Chamrap (figure 42, introduction de partie). Deux axes routiers doublent cette voie à partir de Nakhon Rachasima<sup>1</sup> : l'autoroute 226 et l'autoroute 24 qui rejoint Ubon Ratchathani par le Sud. À partir d'Ubon, un réseau routier en étoile dessert les centres urbains provinciaux et régionaux : Amnat Charoen (autoroute 212, longeant le Mékong jusqu'à Nong Khai et *via* Mukdahan), Yasothon (autoroute 23, jusqu'à Khon Kaen), Phibun (autoroute 217, jusqu'à la frontière laotienne), Det Udom (autoroute 24, jusqu'à Nakhon Rachasima) et Sisaket (autoroute 226, jusqu'à Nakhon Rachasima également ; figure 47). Enfin, trois compagnies aériennes assurent plusieurs fois par jour la liaison entre la ville et la capitale : *Thai Airways*, compagnie nationale thaïlandaise, *Nok Air*, compagnie *low-cost* nationale, et *Air Asia*, compagnie *low-cost* malaise.

Les deux villes laotiennes, intégrées sur l'axe d'urbanisation suivant la plaine du Mékong, et dans le cas de Pakse, à l'articulation avec le plateau des Bolovens, sont également bien intégrées à l'échelle nationale.

Elles sont situées au carrefour de deux axes méridiens et de deux axes transversaux structurants à l'échelle nationale (figure 47) : la route Nord-Sud 13 (corridor méridien central de la seconde génération de la RGM) et le fleuve<sup>2</sup> d'une part et les routes transversales 9 et 16 d'autre part. En effet, Savannakhet se trouve à l'intersection de la route 13 et de la route 9 qui fait partie du corridor régional Est-Ouest et relie la province

---

<sup>1</sup> Le réseau routier du Nord-Est, relativement dense, a profité de l'aide américaine qui représentait 31,5 millions de dollars par an entre 1965 et 1972 (G. Viksnins, 1973 : 442). L'autoroute 2, ou *Friendship Highway*, a été financée par les États-Unis dans les années 1960 ; la première section, reliant Bangkok à Nakhon Rachasima, a été terminée dès 1958.

<sup>2</sup> Le Mékong n'est cependant pas navigable entre Savannakhet et Pakse en raison de l'obstacle représenté par les rapides de Khemarat (voir 1.1 et figure 47).

au Nord-Est thaïlandais et au centre Viêt Nam<sup>1</sup>. Une liaison ferroviaire Est-Ouest jusqu'à la frontière vietnamienne, projet ancien déjà évoqué à l'époque coloniale, est sur le point d'être réalisée<sup>2</sup>, rendant cet axe multimodal. Pakse se situe également à un carrefour d'axes routiers, d'importance régionale (reliant les frontières thaïlandaise et cambodgienne), nationale (route 13)<sup>3</sup> et infranationale (route 16 vers Sékong et Attopeu ; route 20 vers Paksong et Saravane). La ville de Pakse représente donc également, depuis l'empierrement de la route entre Pakse et Paksong dans les années 1920 et son amélioration en 1995, le point d'entrée pour atteindre le plateau des Bolovens, mais aussi son débouché. Cette situation, à l'articulation des Bolovens avec l'ensemble des plateaux de la péninsule, est d'autant plus stratégique que le plateau présente un potentiel hydroélectrique, minier (bauxite), agricole et touristique important à l'échelle nationale mais aussi régionale (supranationale)<sup>4</sup>.

Les deux villes sont également pourvues d'aéroports internationaux qui assurent, en plus des liaisons avec d'autres villes de l'Asie du Sud-Est continentale (Bangkok, Phnom Penh et, depuis mars 2012, Danang), des vols réguliers pour Vientiane. L'aéroport international de Pakse a d'ailleurs été amélioré avec une extension de sa piste d'atterrissage, en partie dans le cadre de l'aide au développement thaïlandaise (chapitre 4, 1.2 et planche photographique 2 à la fin de ce chapitre).

Les deux villes bénéficient donc d'une situation de carrefour à l'échelle nationale mais aussi d'une insertion régionale dans un réseau de transport intégrant le Laos, la Thaïlande, le Viêt Nam et le Cambodge. Comme le montre Christian Taillard, la province de Savannakhet partage, avec celle de Khammouane et dans une moindre mesure celle de

---

<sup>1</sup> À ce titre, Bounthavy Sisouphanthong et Christian Taillard identifient pour la province de Savannakhet un « effet couloir », structuré, pour la partie laotienne, par la capitale de province. En revanche, cet effet est moins fort dans la partie méridionale, à cheval sur trois provinces, avec une organisation en trois bandes parallèles, la présence de villes relais et des interactions entre Pakse et le plateau des Bolovens (B. Sisouphanthong, Ch. Taillard, 2000 : 156).

<sup>2</sup> Conseillée dès l'époque coloniale (annexe 3.D), la construction de cette voie de chemin de fer a fait l'objet d'un accord signé en novembre 2012. Financée par une compagnie malaise (*Giant Consolidated Limited*), elle reliera Savannakhet à Lao Bao. Les travaux, estimés à 5 milliards de dollars, devraient débuter en 2013 (*Vientiane Times*, 14 novembre 2012).

<sup>3</sup> Celle-ci, non goudronnée entre Savannakhet et Pakse à la fin des années 1990, a été améliorée grâce à l'aide internationale. La BAD a par exemple financé jusqu'en 2001 la section entre la frontière thaïlandaise et la frontière cambodgienne *via* Pakse.

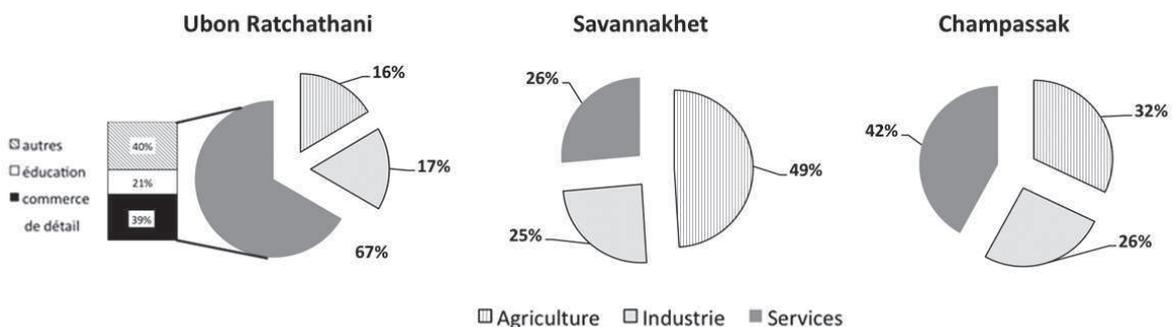
<sup>4</sup> Frédéric Fortunel montre que l'intégration du plateau des Bolovens dans les échanges économiques régionaux n'est pas nouvelle puisqu'il était desservi par le réseau des pistes caravanières ; ces échanges ont uniquement été rompus entre 1950 et 1975. Par ailleurs, l'internationalisation y est assez forte : par exemple, la culture du café, introduite par les Français au début du siècle a été relancée par la coopération est-allemande et des projets internationaux. Les exportations (électricité, bois, café) sont orientées vers la Thaïlande et la présence vietnamienne est importante dans l'économie locale (F. Fortunel, 2007).

Bolikhamxay, une double ouverture vers l’Ouest et vers l’Est (Ch. Taillard, 1992 : 340), même si la cordillère annamitique représente davantage un obstacle à la circulation que le Mékong.

*Contextualisation : profil économique des provinces frontalières*

Si le produit provincial brut par habitant est plus élevé à Ubon Ratchathani qu’à Savannakhet et Champassak (tableau 10), reflétant l’asymétrie économique entre les revenus de la Thaïlande et ceux du Laos, les provinces laotiennes contribuent davantage à la richesse nationale que la province d’Ubon Ratchathani, qui apparaît parmi les plus pauvres à l’échelle nationale. La composition du produit provincial brut (PPB) dans les trois provinces montre des sources de richesse divergentes (figure 48).

**Figure 48 : Répartition du produit provincial brut par secteurs, Ubon Ratchathani (2007), Savannakhet (2010) et Champassak (2009)**



Sources : NSO, statistiques provinciales, 2008 ; N. Supatn, 2012 : 250 ; IUCN, NERI, 2011 : 24 ; JICA, 2010 : annexes, 45

La province d’Ubon Ratchathani est, en 2010, la quatrième province la plus peuplée de Thaïlande, derrière Bangkok, Nakhon Rachasima et Samut Prakan (NCS, 2010) et la troisième en terme de superficie. D’après les statistiques nationales et pour l’année 2009, en considérant le PPB/habitant, Ubon Ratchathani se classe au 65<sup>ème</sup> rang sur 76 provinces à cette date, et 8<sup>ème</sup> sur les 19 qui constituent la région Nord-Est. Son classement serait revalorisé si l’on considère le PPB en volume, la forte population de la province créant un biais (NSO, 2010). Comme les autres provinces de la région Nord-Est, son économie se caractérise encore aujourd’hui par la prédominance des activités agricoles à faible valeur

ajoutée (riziculture notamment) et par des revenus moins importants<sup>1</sup>, ce qui explique, avec sa localisation en périphérie du territoire, la faiblesse de la contribution économique des provinces d'Ubon Ratchathani et de Mukdahan à la richesse nationale (tableau 10). À l'échelle de la province, la vente et le commerce de détail constituent la principale source de revenus, soit 28,7% du produit provincial brut, suivi par l'agriculture et l'industrie (figure 48) ; bien que la part de la main d'œuvre engagée dans le secteur primaire baisse depuis les années 1990, elle reste cependant largement prépondérante<sup>2</sup>. L'étude menée par Kittima Cheungsuvadee sur les petites et moyennes entreprises à Ubon Ratchathani montre que le commerce de détail, avec des petites boutiques de moins de 5 employés, représente le mode entrepreneurial dominant, de plus en plus concurrencé par les enseignes commerciales internationales présentées précédemment (K. Cheungsuvadee, 2006).

Les contributions des provinces de Savannakhet et de Champassak dans le revenu national du Laos sont plus importantes. D'après le recensement économique mené par le Centre des statistiques et publié en 2007, 11,4% et 9,1% des entreprises présentes dans le pays se trouvaient respectivement dans les provinces de Savannakhet et de Champassak (LNCS, 2007 : 18).

La province de Savannakhet est la seconde province la plus peuplée du Laos après celle de Vientiane : elle concentre 14,7% de la population nationale en 2005 et contribue à 12% de la richesse nationale<sup>3</sup>. Les exportations provinciales sont principalement composées de riz<sup>4</sup> et de minerais (l'extraction de cuivre et d'or a débuté dans les années 2000 ; la plus grande mine, exploitée par une compagnie chinoise, est située dans le district de Sépone). La construction de barrages hydroélectriques dans la province pourrait modifier à l'avenir la structure des exportations : en 2010, deux projets hydroélectriques sont à l'étude (Se Banghiang I et II, investissement vietnamien), deux ont vu leur lettre d'intention (MoU)

---

<sup>1</sup> Le produit provincial brut par habitant est en moyenne de 49 092 baht pour la région Nord-Est, de 79 159 baht pour la région Nord et de 104 738 baht pour la région Sud en 2010. Le produit régional brut du Nord-Est représente 11,1% du produit intérieur brut, tandis que la population du Nord-Est totalise 34% de la population nationale en 2011 (N. Supatn, 2012 : 248 et chapitre 4, tableau 8).

<sup>2</sup> D'après les recensements nationaux, la main d'œuvre dans le secteur agricole représentait 85,2% de la population provinciale en 1990 et 79,2% en 2000 (www.nso.gov.th). Les chiffres pour 2010 ne sont pas encore publiés.

<sup>3</sup> La préfecture de Vientiane contribue fortement au produit national brut, ce qui explique les parts plus faibles des autres provinces : d'après les données de Vanthana Nolintha sur la préfecture de Vientiane, 2011 : 186, croisées avec le PNB du Laos en 2009, sa contribution serait de 24,7%.

<sup>4</sup> La province de Savannakhet est la principale productrice de riz à l'échelle nationale et la production y est en augmentation, avec presque 700 000 tonnes en 2008 (LNCS, 2008).

signée (Tha Sadok et Se Lanong) et un barrage est en cours de construction (Tad Salaen, investissement thaïlandais, IUCN, NERI, 2011 : 21). La province est encore largement dominée par le secteur agricole, qui représente 49% du produit provincial brut en 2010 (figure 48) et emploie près de 70% de la main d'œuvre. Cependant, la part du secteur primaire dans le PPB est en diminution au cours des dernières années au profit de l'industrie<sup>1</sup>. La province est le second centre industriel du pays après Vientiane et la ville de Savannakhet est largement organisée autour des activités secondaires et tertiaires (chapitres 6 et 7).

La province de Champassak, dont Pakse est la capitale, concentre 10,8% de la population nationale et 10% du produit national brut en 2005. L'économie de la province est dominée par le secteur tertiaire (figure 48). Parmi les productions agricoles, le riz, les légumes et le café du plateau des Boloven restent prépondérants ; l'industrie est essentiellement tournée vers l'agroalimentaire et le bois et ses dérivés, même si l'électricité occupe également une place croissante<sup>2</sup>. Le secteur tertiaire repose sur deux piliers : le commerce de détail d'une part et les activités liées au tourisme d'autre part. En effet, la province de Champassak compte plusieurs sites touristiques dont le temple préankorien Wat Phou classé au Patrimoine mondial par l'UNESCO, situé dans le district de Champassak, et les îles du Mékong (Si Phan Done) à la frontière cambodgienne. Cet attrait profite à la ville de Pakse, dont le centre est en partie reconfiguré par le tourisme qui, à la différence de la province de Savannakhet, a la particularité d'être en majorité international (chapitre 6).

Les deux villes de Savannakhet et Pakse, si elles ont comme Ubon Ratchathani un rang élevé dans la hiérarchie urbaine nationale en tant que capitales régionales, sont en outre des pôles économiques moteurs à l'échelle nationale.

---

<sup>1</sup> Le secteur agricole contribuait en 2006 à 55,6% du PPB de Savannakhet (ICUN, NERI, 2011 : 25).

<sup>2</sup> Les centrales les plus anciennes sont celles de Xe Labam, Xe Xet de Houay Ho dont l'électricité produite est exportée vers la Thaïlande (B. Sisouphanthong, 2000 : 102). Plusieurs autres barrages sont planifiés ou à l'étude. En février 2013, le gouvernement lao vient d'autoriser la construction du barrage de Xe Pian Xe Namnoy par une *joint venture* lao, coréenne et thaïlandaise, dont l'électricité produite sera à 90% destinée à l'exportation vers la Thaïlande (*Bangkok Post*, 4 février 2013).

## 2.2 Des petites villes peu intégrées et dotées d'un faible poids à l'échelle nationale : Mukdahan, Chiang Khong, Houay Xay et Mae Sai

En comparaison avec les trois villes précédemment étudiées qui se singularisent par leur rôle de capitale régionale, les autres villes frontalières se caractérisent par une population moins importante (à l'exception de Mukdahan), un rang moins élevé dans la hiérarchie urbaine nationale, une intégration moins forte aux réseaux de transport nationaux ainsi que par une contribution plus faible à l'économie (tableau 11).

**Tableau 11 : Sélection d'indicateurs socio-économiques pour les petites villes frontalières, échelles urbaine et provinciale**

	Rang dans la hiérarchie urbaine nationale	Population urbaine estimée, habitants	Population de la province, habitants	Produit provincial brut (PPB) par habitant, \$	Contribution du PPB au PNB, %
<b>Mukdahan</b>	4	35 654 (2010)	Mukdahan : 340 000	1 497,5 (2010)	0,17 (2010)
<b>Houay Xay</b>	4	14 910 (2005)	Bokeo : 170 000	399 (2005)	1,9 (2005)
<b>Mae Sai</b>	5	35 655 (2009)	Chiang Rai : 1 200 000	1 976,4 (2010)	0,78 (2010)
<b>Chiang Khong</b>	5	10 990 (2009)			

Sources et notes : voir tableau 10. Statistiques provinciales pour les villes thaïlandaises. PPB par habitant : Danielle Tan, 2011 pour Bokeo. Contribution du PPB au PNB : recensement 2005 pour la Bokeo.

*Des petites villes dans le réseau urbain national, à l'écart des axes d'urbanisation principaux*

Mukdahan et Houay Xay ont le statut administratif de capitales provinciales et sont donc à ce titre positionnées en rang 4 dans leur hiérarchie urbaine respective.

Dans la classification élaborée par Bounthavy Sisouphanthong et Christian Taillard présentée à la section précédente, Houay Xay apparaît dans le 4<sup>ème</sup> type qui regroupe les

capitales provinciales de moins de 15 000 habitants généralement en position périphérique (B. Sisouphanthong, Ch. Taillard, 2000 : 147). Dans la planification gouvernementale, avec à peine 15 000 habitants estimés d'après le recensement de 2005, la ville se classe dans la catégorie des petites villes et a ainsi été sélectionnée dans le projet de la Banque asiatique de Développement (figure 39, chapitre 4). Comme le montre Christian Taillard, la création de la province de Bokeo en 1982, dont Houay Xay est la capitale administrative, relève d'une stratégie de réorganisation de l'administration provinciale<sup>1</sup> menée par la République Démocratique Populaire Lao (Ch. Taillard, 1989 : 57-61). En raison de difficultés de circulation dans la province de Luang Namtha, cette dernière est divisée en deux et la province de Houay Xay, qui existait sous la période du gouvernement royal jusqu'en 1975, est récréée sous le nom de Bokeo. Tournée vers le Mékong, elle constitue la porte d'entrée et de sortie traditionnelle vers la Thaïlande, tandis que les flux de Luang Namtha s'orientent vers le Yunnan (Ch. Taillard, 1989 : 58).

En Thaïlande, la ville de Mukdahan prend le statut de capitale provinciale tardivement, la province ayant été créée en 1982. Comme l'explique Chuthatip Maneepong, la ville fut peu intégrée au territoire et valorisée durant la guerre froide, dans la mesure où la présence de militants communistes devenait un enjeu de sécurité nationale pour le gouvernement thaïlandais (C. Maneepong, 2010 : 83). En termes démographiques, avec une population estimée à 35 654 habitants en 2010, Mukdahan apparaît comme une ville de taille relativement réduite : à l'échelle nationale, elle se classe parmi les capitales de province les moins peuplées (figure 34, chapitre 4). Par contre, à l'échelle des capitales des provinces frontalières du Nord-Est avec le Laos, elle se classe troisième après Ubon Ratchathani (dont la population est liée à son rang de capitale régionale secondaire) et Nong Khai<sup>2</sup> ce qui peut également s'expliquer par la taille des villes laotiennes situées de l'autre côté de la frontière. Localisée en face de Savannakhet et sur le corridor Est-Ouest, la planification gouvernementale envisage, dans le contexte de la régionalisation, une promotion de son rang dans la hiérarchie urbaine nationale dans les années à venir (figure 38, chapitre 4). Pour le moment, le niveau d'équipements à Mukdahan est relativement faible comparé à d'autres capitales provinciales : par exemple, malgré la présence de deux hôpitaux, la municipalité de Mukdahan comptait en 2007 un médecin pour 5 870 personnes, quand celle d'Ubon Ratchathani en comptait 1 788 (NSO, statistiques

---

<sup>1</sup> Cette réorganisation administrative, qui inaugure une nouvelle période de la République après l'échec du modèle instauré en 1975, se traduit par une simplification des échelons provinciaux et une augmentation du nombre de provinces de 13 à 17, après le resserrement effectué en 1975 (il y avait 16 provinces durant la période du gouvernement royal lao ; Ch. Taillard, 1989 : 58).

<sup>2</sup> Si l'on considère uniquement la population dans les limites administratives de la municipalité, Nong Khai compte 46 180 personnes, Mukdahan 35 654, Nakhon Phanom 27 591, Amnat Charoen 26 434 et Loei 22 677 (statistiques du DOPA, 2010).

provinciales, 2009). En 2013, Mukdahan ne compte aucune université publique, même si l'Université d'Ubon Ratchathani a ouvert un campus à Mukdahan en 2007, qui ne compte que 169 étudiants en 2012 (site de l'*Ubon Ratchathani University*, 2013).

Mae Sai, dans la province de Chiang Rai, présente une variété ethnique importante et compte des populations Lü, Shan et Chinoises (Haw notamment). Deux vagues migratoires expliquent la présence de Haw à Mae Sai : l'immigration liée au commerce dans la région (1.1) puis celle des soldats du Kuomintang qui ont fui la révolution communiste en Chine<sup>1</sup>. Toutefois, Mae Sai et Chiang Khong ont une population peu importante par rapport à la capitale provinciale. Les villes de Mae Sai et Chiang Khong se classent en 5<sup>ème</sup> position dans la hiérarchie urbaine nationale dans la mesure où il s'agit de petites villes de la province de Chiang Rai. Avec une population estimée à 35 655 habitants en 2009, Mae Sai domine Chiang Khong, la plus petite des villes frontalières étudiées (10 990 habitants, tableau 11), ce qui peut s'expliquer par les migrations dues au dynamisme frontalier de Mae Sai. Les équipements de deux villes seront analysés dans l'organisation spatiale urbaine au chapitre 7.

### *Des villes situées en périphérie de leur territoire national et peu intégrées au réseau de transport*

Tandis qu'Ubon Ratchathani, Savannakhet et Pakse sont reliées à leur capitale nationale respective par au moins deux types de réseaux principaux et s'intègrent dans un maillage routier dense à vocation régionale, celles-ci sont davantage marginalisées. Il s'agit en effet de petites villes situées en périphérie de leur territoire national en dehors des axes d'urbanisation et du réseau de transport principal (figure 47). Cependant, cette situation liée à la mise en place des frontières modernes et des réseaux de transport nationaux n'est pas représentative sur le long terme, dans la mesure où certaines de ces villes étaient au préalable intégrées aux réseaux commerciaux et aux pistes caravanières et toutes sont désormais situées sur les axes transnationaux de la Région du Grand Mékong.

Houay Xay et Mae Sai semblent davantage intégrées à leurs réseaux de transport nationaux. Mae Sai est en effet située à l'extrémité nord de l'autoroute 1, axe national principal nord-sud qui relie sur 890 kilomètres Bangkok à la frontière birmane, et à 60

---

<sup>1</sup> La majorité de ces soldats et de leur famille ont été installés sous le contrôle du gouvernement thaïlandais dans le district de Doi Mae Salong, à environ 70 kilomètres de Mae Sai (P. Pongsawat, 2007 : 259).

kilomètres de Chiang Rai. Chiang Khong, comme Mae Sai, est dépendante pour les transports de la ville de Chiang Rai, même si l'accessibilité est meilleure et plus ancienne pour Mae Sai du fait de sa desserte par l'autoroute <sup>1</sup>. En effet, la capitale provinciale de Chiang Rai est équipée d'un aéroport (mais pas de desserte ferroviaire pour le moment) qui permet de relier quotidiennement la ville à Bangkok ; ainsi, la ville de Mae Sai n'est située qu'à 52 kilomètres de cette infrastructure. La mise en place de bus rapides à partir de Chiang Mai *via* Chiang Rai en 2010 a cependant diversifié les modes d'accès à Chiang Khong. S'il existe une route et des systèmes de transport en commun qui empruntent la voie le long du Mékong (autoroute 1129) et relie Chiang Khong, Chiang Saen et Mae Sai sans passer par Chiang Rai, l'axe le plus important reste celui qui relie la ville à Chiang Rai, soit par le Nord soit par le Sud (autoroutes 1152 et 1020, intégrées au corridor Nord-Sud de la RGM<sup>2</sup>) ; cet axe sera recalibré dans le cadre du projet de pont sur le Mékong qui lui donnera une dimension transnationale. La situation de Chiang Khong, pour le moment à l'écart des réseaux nationaux, diffère de celle qu'a connue la ville précédemment avec son intégration au réseau des pistes caravanières (1.2).

Houay Xay est quant à elle un nœud multimodal au Laos : le Mékong est navigable jusqu'à Luang Prabang, Vientiane et Savannakhet (planche photographique 2), l'aéroport de la ville dessert Vientiane, et la route 3, intégrée au corridor Nord-Sud, relie la capitale de la province de Bokeo à Luang Namtha (figure 47). Cependant, l'accessibilité de Houay Xay par la route est faible, notamment en raison des contraintes du relief : il faut par exemple près d'une dizaine d'heures pour rejoindre Luang Prabang par la route, les deux villes étant pourtant distantes de 185 kilomètres à vol d'oiseau.

Enfin, Mukdahan est la ville frontalière étudiée qui apparaît la moins bien desservie par les réseaux de transport, malgré son statut de capitale provinciale, ce qui s'explique par sa localisation en angle mort du territoire national. La ville est en effet située en dehors des réseaux ferroviaires et aériens nationaux (figure 47). Son accès se fait principalement soit par Khon Kaen par l'autoroute 12 (*via* Kalasin, principalement en 2x2 voies) qui fait partie du corridor Est-Ouest, soit par Ubon Ratchathani (autoroute 212). Des liaisons de bus relient plusieurs fois par jour la ville à Bangkok ; le trajet dure une dizaine d'heures. Le projet original d'utilisation conjointe de l'aéroport de Savannakhet par les habitants des deux villes avec la construction d'un terminal à Mukdahan pourrait changer cet état de

---

<sup>1</sup> La portion de la route reliant Mae Sai à Chiang Rai a été construite en 1950, tandis que celle reliant Chiang Khong à Chiang Rai date de 1968. Avant cette date, comme le souligne Andrew Walker, Chiang Khong est davantage connectée au Nord-Laos qu'au Nord de la Thaïlande (A. Walker, 1999 : 58).

<sup>2</sup> L'élargissement de 2 voies à 3 voies est en cours sur certains tronçons des deux routes (planche photographique 2).

fait, dans la mesure où la ville se trouverait donc intégrée également aux réseaux de transport dont bénéficie sa voisine laotienne. Formulé dans le cadre des discussions du programme de la Région du Grand Mékong et approuvé par les Premiers ministres des deux pays en 2004, ce projet semble cependant à l'arrêt<sup>1</sup>.

Ces villes sont donc inégalement intégrées au territoire national et au réseau de transport, et bénéficient ainsi d'une situation moins stratégique que Savannakhet, Pakse et Ubon Ratchathani. Elles dépendent largement en termes de transport de ville-relais jouant le rôle de carrefour multimodal à l'échelle nationale : Chiang Rai pour Mae Sai et Chiang Khong, Khon Kaen et Ubon Ratchathani pour Mukdahan. Les corridors de la Région du Grand Mékong (Est-Ouest et Nord-Sud) replacent donc sur des réseaux de transport transnationaux des villes autrefois intégrées aux routes de commerce puis marginalisées au cours de la construction des États-Nations modernes. Leur situation périphérique à l'échelle nationale, davantage créée par une mauvaise intégration aux réseaux de transport que par leur situation géographique frontalière, peut donc être aujourd'hui compensée par une intégration transnationale en cas de réussite effective des corridors de la Région du Grand Mékong.

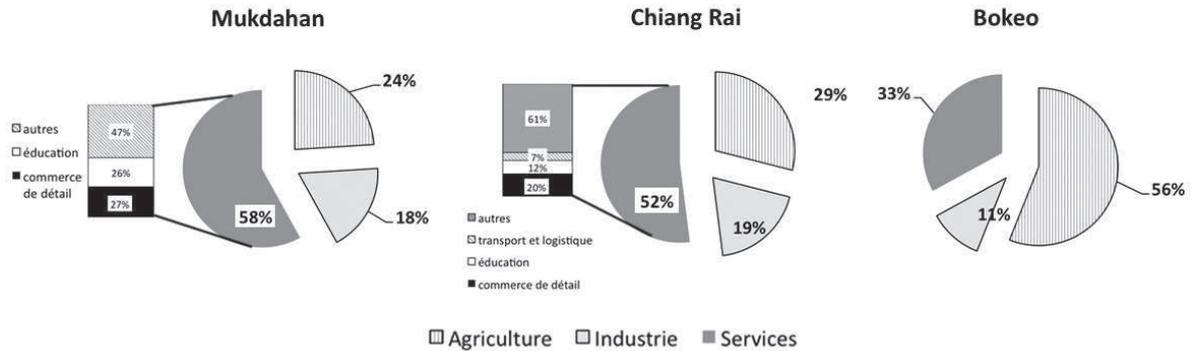
#### *Des provinces frontalières qui contribuent peu aux revenus nationaux*

Contrairement aux provinces de Savannakhet et de Champassak, les provinces de Mukdahan, Chiang Rai (dans une moindre mesure cependant) et Bokeo, contribuent peu aux revenus nationaux (tableau 11).

---

<sup>1</sup> Le projet a été proposé par la JICA en 2000 pour améliorer le corridor Est-Ouest. Il repose sur deux observations : l'absence d'aéroport à Mukdahan (le plus proche se trouvant à Nakhon Phanom à plus de 100 kilomètres) et la sous-utilisation de l'aéroport de Savannakhet. Cet aéroport pourrait donc à la fois être utilisé par les usagers de Savannakhet mais aussi de Mukdahan, qui bénéficieraient de leur propre terminal, pour assurer une liaison vers Bangkok. Estimé à 17 millions de dollars, le projet n'a cependant pas été mis en place malgré un statut de priorité jugé « élevé » par la BAD et n'apparaît plus dans le document stratégique de la BAD pour le corridor Est-Ouest de 2011.

**Figure 49 : Répartition du produit provincial brut par secteurs, Mukdahan (2007), Chiang Rai (2009) et Bokeo (2005)**



Sources : NSO, 2009 et 2010 pour Mukdahan et Chiang Rai ; LNSC, 2005 pour Bokeo

Comme l'a montré Chuthatip Maneepong, malgré les investissements publics des années 1990 dans les provinces frontalières, les revenus n'y ont pas augmenté de manière particulière et les écarts de revenus avec la moyenne nationale sont restés comparables jusqu'en 2008 ; au contraire, ces provinces, et notamment leurs industries, ont été durement touchées par la crise de 1997 (C. Maneepong, 2010 : 221).

La province de Mukdahan apparaît parmi les plus pauvres à l'échelle nationale en produit provincial brut et contribue, comme les autres provinces frontalières étudiées, à près de 1% de la richesse nationale. Faiblement peuplée, son PPB par habitant revalorise son rang économique à l'échelle de la région. En effet, d'après les statistiques nationales, elle se place en 2009 en 5<sup>ème</sup> position selon cet indicateur, derrière les provinces des capitales régionales (Khon Kaen et Nakhon Rachasima) et les deux provinces frontalières de Loei et Udon Thani, dont les revenus sont également enrichis par le commerce transfrontalier. La construction du pont a cependant entraîné une augmentation de l'activité économique<sup>1</sup>. Si l'agriculture, avec la production de riz, de manioc et d'hévéa, représente la part la plus importante du PPB (23,9%, suivi du commerce 15,4%, figure 49), les entreprises

<sup>1</sup> Les effets du second pont de l'Amitié (SMIB) entre Mukdahan et Savannakhet sont plus clairs sur les flux de touristes et sur le trafic de véhicules que sur les flux commerciaux. En effet, les arrivées de touristes internationaux ont augmenté de 141,7% (passant de 165 360 à 399 667 personnes) entre 2006 et 2007. En 2009, avec 668 980 touristes, le SMIB est le principal point d'entrée au Laos devant le premier pont de l'Amitié (517 063 arrivées) ou l'aéroport international de Wattay à Vientiane (144 632). Il est intéressant de noter que ce point d'entrée est celui qui compte la plus grande part de touristes originaires de la Région du Grand Mékong (33,31%), ce qui montre ici des flux plus régionalisés qu'internationalisés, les touristes régionaux ne représentant par exemple que 25,5% des arrivées au premier pont de l'Amitié ou 7,2% à l'aéroport de Wattay (LNTA, 2010 : 15). Par ailleurs, entre 2003 et 2006, environ 700 voitures et 17 000 camions traversaient le fleuve par ferry chaque année. Ces chiffres ont fortement augmenté avec la construction du SMIB : en 2009, 160 000 voitures et 53 180 camions ont emprunté le pont (P. Jiwattanakupaisarn, V. Ruangsawasdi, C. Gaywee, 2010 : 5).

implantées après 2006 montrent une diversification des activités. La majorité des industries sont situées dans le district de Mukdahan, dans l'aire urbanisée ou à proximité du pont, et sont à majorité des petites entreprises (moins de 15 employés). D'après les données de la Chambre de commerce, 10 investissements ont été recensés après 2006, dont 3 dans le secteur de la logistique et des transports ; 4 sont implantés dans le péri-centre et vers la zone de tête de pont, 3 au sud de la ville (entretien Chambre de commerce de Mukdahan, 2011). La majorité des entreprises dans la municipalité sont des petites et moyennes entreprises, principalement engagées dans le commerce, l'agriculture et les services (J. Wongkampoo, 2009 : 12). Les données des statistiques provinciales de 1996 montre une faible évolution dans la structure du PPB, puisque l'agriculture comptait pour 22,9% du PPB, tandis que les revenus de l'industrie, portés par la construction, étaient plus importants (24,7%, NSO, 1999 : 76).

Si le PPB par habitant de la province de Mukdahan a augmenté entre 2005 et 2010, passant de 925\$ à 1 497,5\$ (+57,5%), en comparaison sa hausse est moins importante que celle du PPB par habitant de Chiang Rai qui sur la même période est passé de 1 240\$ à 1 976,4\$ (+66,3%). Ces valeurs ajoutées restent cependant nettement inférieures à celles de Khon Kaen (2 377\$) et de Chiang Mai (2 586\$ ; NSO, 2010 : 111-113).

La province de Chiang Rai est également une province relativement pauvre à l'échelle nationale (55<sup>ème</sup> position en 2009), et elle se classe 12<sup>ème</sup> à l'échelle régionale, notamment derrière Lamphun, Chiang Mai ou Tak (NSO, 2010 : 113). L'économie de la province a cependant été dynamisée par l'accord de libre-échange entre la Thaïlande et la Chine en 2003 ; la province tire ainsi sa croissance du commerce croissant avec la Chine (chapitre 2). Comme le montrent les travaux de Chuthatip Maneepong, la répartition du PPB de la province s'est également modifiée : avant 2000, il reposait sur l'industrie et le commerce (de détail et en gros). L'industrie a été fortement touchée par la crise : la part du secteur dans le PPB, qui s'élevait en 1997 à 23,7%, est tombée à 10,5% en 2000 (C. Maneepong, 2010 : 220) pour remonter à 19% (figure 49) - parallèlement, la part des services et de l'agriculture a augmenté. La province compte, en 2009, 753 établissements industriels dont 27,9% sont des industries agroalimentaires, et dont 29,5% sont localisés dans la capitale provinciale. Le district de Mae Sai concentre 8,5% des établissements industriels de la province, devant celui de Chiang Khong (2,8%, NSO, 2010 : 134). Les principales productions agricoles sont le riz, les fruits, le tabac.

La province de Bokeo est la plus petite province du Laos en superficie, après la préfecture de Vientiane ; avec 169 807 habitants, c'est également l'une des moins peuplées : seules les provinces de Sékong, Attapeu et Luang Namtha, totalisent moins d'habitants en 2011 (LNCS, 2011). Contrairement aux provinces de Savannakhet et de Champassak, Bokeo présente une composition ethnique particulièrement complexe : 34 groupes ethniques sont représentés à l'échelle de la province, 10 pour le district de Houay Xay (DPI, 2010 ; annexe 4.B). L'agriculture reste la principale source de revenus de la province de Bokeo, comptant pour plus de la moitié du produit provincial brut (figure 49). D'après le recensement économique de 2006, 2,4% des entreprises du pays se trouvaient dans la province de Bokeo (LNCS, 2007 : 18). Le district englobant la ville de Houay Xay concentre les activités économiques et les richesses, puisque le produit provincial brut par habitant y est largement supérieur à celui de la province (755 \$/habitant pour le district en 2010, entretien avec le DPI, 2011). Les principales productions sont le maïs et des plantations d'hévéa (grâce à des investissements chinois). D'après les statistiques de 2005, le taux de croissance de la province (6,8%) était inférieur au taux national (6,3%) et à celui des deux provinces de Luang Namtha et d'Oudomxay (LNCS, 2005).

Cependant, on constate que la frontière induit une certaine dynamique économique : Chiang Khong, et dans une moindre mesure Houay Xay, sont dynamisées par le tourisme, qui participe à la restructuration des deux centres villes (chapitre 6, 2.3) ; Mae Sai et Tachilek par le commerce transfrontalier, l'économie souterraine (drogue, contrefaçons) participant sans doute largement à cette dynamique.

Planche photographique 2 : Exemples d'infrastructures de transport régionales ou nationales dans les villes sélectionnées



Aéroport rénové de Pakse (2009)



Bus pour Hué (Viêt Nam) à la gare routière de Savannakhet (2009)



Gare ferroviaire d'Ubon Ratchathani (2010)



Travaux d'élargissement de la route entre Chiang Khong et Mae Sai (2011)



L'embarcadere des *slowboats* - bateaux touristiques pour Luang Phrabang-à Houexay (2010). A gauche, le ferry pour Chiang Khong



Gare routière de Mukdahan (2010) - bus pour Bangkok, Khon Kaen, Nakhon Phanom, Ubon Ratchathani, Amnat Charoen, Savannakhet

Sources : Photographies prises par l'auteur, sauf pour la gare d'Ubon Ratchathani, prise par Ilya Plekhanov (Wikimedia Commons :

[http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Ubon\\_Ratchathani\\_train\\_station\\_01.JPG](http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Ubon_Ratchathani_train_station_01.JPG))

L'ensemble des villes frontalières présentées dans ce chapitre se compose de villes situées sur les corridors de transport régionaux (institutionnalisés ou non) et se caractérise par une forte hétérogénéité des contextes et des situations à plusieurs niveaux. À l'échelle urbaine d'une part, avec des villes qui varient fortement en termes de périmètre ou de poids démographique et économique - les étapes de l'urbanisation et les niveaux d'internationalisation abordés dans les deux chapitres suivants permettront de préciser ce point -. Différenciation d'autre part si l'on considère le rapport de ces villes avec la frontière, mais aussi avec les réseaux de transport nationaux.

Les contextes de création de ces villes montrent que trois des villes thaïlandaises (Chiang Khong, Mukdahan, Ubon Ratchathani) sont antérieures à la fixation des frontières internationales dans le contexte colonial et la formation des États-Nations modernes. Ces villes, qui étaient le centre de petits royaumes agraires, n'étaient alors pas des villes-frontière mais le sont devenu. Ainsi, Chiang Khong se trouvait jusqu'à la fixation de la frontière sur le Mékong en 1893 à l'articulation de plusieurs petites chefferies intégrées à la principauté de Nan et au royaume Lanna. Mukdahan et Ubon Ratchathani étaient également des centres de principautés prêtant allégeance au Siam mais tournées vers la rive gauche du Mékong. Ces villes, qui se trouvaient donc en position de contact, se sont retrouvées en périphérie de leur territoire national avec la mise en place des frontières internationales, qui furent, comme le présente le chapitre 3, tour à tour marches, fronts et frontières capillaires.

Dans le cas de Houay Xay, Tachilek, Savannakhet et Pakse, la frontière est inhérente à la création de la ville, que ce soit pour des raisons militaires (consolider la frontière et prévenir des éventuelles agressions) ou de gestion de provinces devenues frontalières. chronologiques, la création de la ville étant postérieure à la fixation des frontières. À l'exception de Tachilek, leur développement est lié à la présence d'un établissement urbain antérieur de l'autre côté de la frontière (Chiang Khong, Mukdahan et Ubon Ratchathani respectivement) ; elles peuvent donc, à ce stade, être qualifiées de « villes frontalières dupliquées » selon la catégorisation de Jan Buursink présentée en introduction de ce chapitre, même si le développement de Savannakhet par exemple a été plus tardif mais plus rapide que celui de sa voisine thaïlandaise.

Avant la mise en place des frontières du Siam moderne, les villes étudiées s'inscrivaient dans un espace d'influence s'étendant de part et d'autre de la ligne frontalière actuelle. Mukdahan comme Ubon Ratchathani furent par exemple fondées depuis la rive laotienne. L'étude des populations, abordée rapidement dans le second point de ce chapitre, permet également de mettre en évidence des liens historiques entre les espaces situés de part et d'autre de la frontière, notamment dans le cas des villes doublons méridionales (Mukdahan, Savannakhet, Ubon Ratchathani et Pakse) partageant des caractéristiques ethnolinguistiques communes. La fixation de la frontière le long du Mékong en 1893 apparaît comme une frontière surimposée qui produit une discontinuité dans des échanges anciens. Le concept des *twin cities* introduit dans le cadre de l'ACMECS et repris par la Banque asiatique de Développement, visant à augmenter la coopération dans des villes frontalières situées de part et d'autre de la frontière internationale, semble donc s'inscrire dans la continuité historique d'un espace divisé *a posteriori* par la fixation des frontières.

En termes d'éloignement à la frontière, les villes étudiées sont localisées sur la frontière internationale du Mékong. Nous verrons dans le chapitre suivant que le poste-frontière est un élément structurant de l'organisation spatiale urbaine. Seules Ubon Ratchathani et Pakse ont l'originalité de se trouver à plusieurs dizaines de kilomètres de la frontière internationale, qui, depuis la modification du tracé de 1893 en 1902 (convention franco-siamoise du 7 octobre) puis en 1904 (convention du 13 février), ne suit plus le fleuve. Cet éloignement relatif de la frontière va avoir une implication plus forte sur l'organisation spatiale urbaine que sur les liens que peuvent entretenir les deux villes. Ubon Ratchathani et Pakse, éloignées l'une de l'autre et par rapport à la frontière, sont cependant reliées grâce à la construction du pont sur le Mékong en 2001 et la mise en place de liaisons de bus transfrontaliers reliant les gares routières des deux villes.

À l'exception de Savannakhet et Pakse pour le Laos et Ubon Ratchathani pour la Thaïlande, les autres villes frontalières sélectionnées apparaissent comme des villes faiblement intégrées, en situation périphérique de leur territoire et en dehors des principaux axes d'urbanisation et de transport nationaux. Les corridors de la Région du Grand Mékong s'appuient donc sur des villes avec une situation nationale très différente et pourraient conforter des pôles urbains existants (comme Savannakhet et Pakse, villes secondaires à l'échelle nationale mais petites villes à l'échelle régionale), réactiver des centres urbains intégrés avant la mise en place des frontières modernes (Chiang Khong-

Houay Xay par exemple) ou désenclaver des villes en position périphérique (Mukdahan). Ils peuvent aussi engager un double processus : faciliter les interactions des villes frontalières avec l'espace situé de l'autre côté de la frontière à l'échelle transnationale, mais également arrimer ces villes aux centres urbains de l'intérieur (*anchor towns* ou villes-relais : Chiang Rai, Khon Kaen ou Nakhon Rachasima) et donc renforcer leur intégration à l'échelle nationale.

D'emblée, à l'échelle des doublons urbains, les critères socio-économiques et ceux liés à l'intégration au territoire national mettent en avant des situations diverses. Dans le cas de Mae Sai-Tachilek, Chiang Khong-Houay Xay et Ubon Ratchathani-Pakse, les doublons sont relativement symétriques en termes de poids des villes dans la hiérarchie urbaine nationale. Par contre, Mukdahan-Savannakhet apparaît comme un doublon fortement asymétrique avec dominante inversée, Savannakhet étant mieux positionnée dans la hiérarchie urbaine laotienne que ne l'est sa voisine dans la hiérarchie thaïlandaise. L'étude des transformations à l'échelle des doublons dans la suite du travail permettra de préciser le degré de symétrie des doublons sélectionnés.

Les corridors de la Région du Grand Mékong (Est-Ouest et Nord-Sud) replacent donc sur des réseaux de transport transnationaux des villes autrefois intégrées aux routes de commerce puis marginalisées, du moins dans le cas de la Thaïlande, au cours de la construction des États-Nations modernes. Leur situation périphérique à l'échelle nationale, davantage créée par une mauvaise intégration aux réseaux de transport que par leur situation géographique frontalière, peut donc être aujourd'hui compensée par une intégration transnationale en cas de réussite effective des corridors de la Région du Grand Mékong. Avec la construction d'infrastructures de transport transfrontalières à même de transformer une frontière internationale capillaire en synapse<sup>1</sup> dans le cadre de la RGM, l'intégration transfrontalière peut-elle primer sur l'intégration nationale ? De quelle manière ces infrastructures et les différents projets concernant les villes frontalières modifient-ils l'organisation urbaine des villes sélectionnées ?

---

<sup>1</sup> Selon les terminologies présentées au chapitre 3, figure 25. La frontière capillaire se caractérise par une intégration spontanée, tandis que la synapse est une zone d'intégration promue, avec par exemple des flux canalisés par un axe de transport.

L'ouverture des frontières et l'interpénétration croissante des économies dans le contexte de la mondialisation conduisent à la multiplication des acteurs présents et à la modification de leurs rapports de force. Dans un chapitre traitant de la gouvernance dans la Région du Grand Mékong à l'heure de la mondialisation, Khien Theeravit identifie quatre niveaux d'action, correspondant à quatre échelles d'analyse (K. Theeravit, 2003 : 49-58). Les acteurs « globaux » présents dans la région sont les firmes multinationales des anciennes puissances coloniales, les nouveaux partenaires économiques (Chine et Japon en tête), les membres de l'ASEAN, y compris dans ses configurations élargies<sup>1</sup>. S'ajoute l'échelle régionale, incarnée par les processus de régionalisation évoqués au chapitre 1. La Banque asiatique de Développement, dont le rôle dans la construction de la Région du Grand Mékong a été précisé au chapitre 1, fait partie de cette catégorie d'acteurs. L'auteur précise que leur rôle est relativement faible, dans la mesure où ces acteurs régionaux jouent souvent le jeu des acteurs globaux<sup>2</sup>. Les acteurs nationaux représentent la troisième catégorie, qui, loin d'être homogène, se caractérise également par des rivalités entre États, renforcées par des niveaux de développement inégaux et des tensions politiques récentes. Enfin, les acteurs locaux forment la dernière strate : il s'agit des acteurs économiques et politiques mais également des médias et des associations de la société civile, plus ou moins liés à l'État selon les pays de la RGM. On pourrait ajouter à cette catégorie les acteurs individuels comme les migrants ou les résidents, dont les stratégies peuvent modifier l'organisation urbaine.

Constatant la multiplicité des acteurs, cette typologie attire l'attention sur deux dynamiques distinctes.

---

<sup>1</sup> Rencontre ASEAN+3, associant la Chine, le Japon et la Corée du Sud ; accord de libre-échange *Regional Comprehensive Economic Partnership*, associant aux membres de l'ASEAN la Chine, le Japon, la Corée du Sud, l'Inde, l'Australie et la Nouvelle-Zélande après la mise en place de l'AFTA en 2015 (The Nation, 23 août 2013).

<sup>2</sup> « *Activities performed by regional actors, state or non-state, are relatively limited and weak. This is because the more important activities have already been taken over by the more powerful global actors. In practice, regional actors often serve as agents of the global actors instead of protecting the interests of the people in their region* » (K. Theeravit, 2003 : 51). Traduction proposée : « les actions des acteurs régionaux, qu'ils soient ou non étatiques, sont relativement limitées et faibles. Cela s'explique par le fait que les actions les plus importantes ont déjà été prises en charge par les acteurs globaux plus puissants. Dans les faits, les acteurs régionaux ont souvent le rôle d'agents des acteurs globaux, plutôt que de protéger les intérêts des populations de la région ».

Se pose d'une part la question de l'articulation entre les stratégies des différents acteurs présents. En effet, si ces quatre catégories d'acteurs ont pu jouer un rôle dans les villes frontalières étudiées, il convient de préciser leur part respective dans les dynamiques actuelles de transformation urbaine, en fonction notamment de la visibilité de leurs stratégies dans le paysage urbain. Lorsqu'il mentionne les modifications de l'organisation spatiale urbaine, Marcel Roncayolo précise qu'« il faut accorder leur part [du changement] aux interventions globales qui relèvent en général des pouvoirs publics, à la création des réseaux et des équipements ; aux décisions de localisation des entreprises ; aux tendances sociales plus cachées qui fondent les choix publics ou privés » (M. Roncayolo, 1997 : 141). Dès lors, la difficulté consiste à identifier la part des stratégies d'acteurs variés agissant de manière interconnectée et à isoler les stratégies propres aux villes frontalières. En effet, si les acteurs globaux, régionaux, nationaux et locaux sont présents dans les zones frontalières, quelles stratégies semblent être spécifiques à ces espaces à la charnière des territoires nationaux ? À l'inverse, en partant de l'organisation spatiale actuelle des villes étudiées, quels acteurs apparaissent comme les principaux porteurs des transformations urbaines en cours ? Le chapitre 4 a montré que les provinces et plus particulièrement les villes frontalières ont fait l'objet d'une planification spécifique de la part des gouvernements nationaux dans un double objectif d'intégration régionale et de décentralisation. Il convient ainsi de revenir sur les acteurs de cette planification, notamment à l'échelle locale, et de voir comment la planification s'articule avec les projets d'aménagement urbain. En d'autres termes, de quelle manière la planification menée par les acteurs publics nationaux se traduit-elle à l'échelle des villes frontalières, et par qui est-elle relayée ?

D'autre part, les corridors de transport sont promus par la Banque asiatique de Développement comme des infrastructures transnationales, et non plus transfrontalières (chapitre 1) : la mise en place du programme de la Région du Grand Mékong se traduit-elle par l'augmentation du rôle des acteurs transnationaux, et donc par une internationalisation accrue des villes frontalières situées sur les corridors ? Les processus d'internationalisation sont-ils les mêmes de part et d'autre de la frontière ? En se référant à la définition de l'internationalisation donnée en introduction qui analyse cette dynamique par les processus, les acteurs et les formes, il ne s'agit pas dans ce chapitre de traiter des « villes mondiales » ou même de « villes régionales » selon les critères d'internationalisation énoncés notamment par Saskia Sassen (1991, 2001) à partir de formes urbaines, mais plutôt de relever la présence de nouveaux acteurs qui façonnent la ville par leurs projets, leurs investissements ou leurs usages, et qui s'ajoutent aux planificateurs nationaux. Quels sont les acteurs présents dans les villes frontalières situées

sur les corridors et de quelle manière les modifient-ils ? Dans quelle mesure leurs stratégies se combinent avec les plans de développement des autorités publiques, nationales ou locales ?

Si l'étude porte sur les villes frontalières thaïlandaises et laotiennes identifiées dans le chapitre précédent, il sera parfois nécessaire de revenir sur les conditions nationales d'émergence de ces acteurs. En raison de la multitude de protagonistes et du nombre de villes considérées, leur rôle, stratégies et articulation avec les autres acteurs présents seront abordés à travers des exemples précis. La première partie de ce chapitre s'intéresse à la complexification du rôle des acteurs publics dans l'aménagement urbain tandis que la seconde traite de celui des acteurs internationaux dans la reconfiguration des villes frontalières.

## 1. LA PLACE DES ACTEURS NATIONAUX DANS L'AMENAGEMENT DES VILLES FRONTALIERES

L'État, que ce soit en Thaïlande ou au Laos, reste l'acteur premier de l'aménagement urbain, par le biais de trois leviers : une action directe de planification d'une part, avec le choix d'allouer les investissements publics affectés aux grands travaux comme les infrastructures de transport ; un rôle de financeur d'autre part ; et une action de régulation enfin, avec la réglementation de l'usage des sols ou l'autorisation des opérations d'aménagement. Le ministère de l'Intérieur (et son département des travaux publics, *Department of Public Works and Town and Country Planning*, DPT) en Thaïlande et le ministère des Travaux publics et des Transports (MTPT) au Laos sont les principaux acteurs en matière de planification spatiale. Malgré un objectif affiché d'encadrer les recommandations des autorités locales, les orientations proposées semblent plutôt relever d'une approche descendante (*top-down approach*), en adéquation avec les stratégies des plans de développement nationaux.

La dynamique de décentralisation en cours, de manière inégale entre la Thaïlande et le Laos, ajoute aux acteurs de l'administration centrale les acteurs de l'administration territoriale à l'échelle locale (chapitre 4). Le Laos comme la Thaïlande prennent part à ce processus de partage des compétences, avec à la fois des formes de déconcentration et de délégation<sup>1</sup> : si les pouvoirs des autorités locales restent relativement limités, elles participent cependant d'une nouvelle gouvernance urbaine, caractérisée par une articulation complexe entre planification centrale et recommandations locales. Par ailleurs, l'ouverture des questions politiques aux associations issues de la société civile complexifie encore le dialogue et la gouvernance urbaine. Cette multiplication des acteurs se retrouve dans le domaine économique avec, plus récemment pour le Laos, un rôle croissant du secteur privé, national ou international. Celui-ci peut, à différents degrés selon les villes étudiées, jouer un rôle dans l'aménagement urbain.

---

<sup>1</sup> Les municipalités en Thaïlande, si elles sont présentées comme des acteurs décentralisés, semblent en réalité en partie sous le contrôle, notamment financier, du gouvernement central et s'apparentent donc plutôt à de la délégation ; ce point sera développé dans les pages suivantes. L'usage de ces termes fait référence à l'étude de Roland White et Paul Smoke élaborée pour la Banque asiatique de Développement en 2005 et présentée en première partie du chapitre 4.

### 1.1 Le rôle historique de l'administration centrale et de ses relais provinciaux dans la planification urbaine

Les services déconcentrés de l'État élaborent des plans urbains qui se situent dans la lignée directe des orientations stratégiques formulées par l'administration centrale, notamment dans les plans nationaux de développement économique et social. La situation évolue en Thaïlande avec le renforcement des autorités locales, et notamment des municipalités, depuis le début des années 2000.

*Le rôle du gouvernement central et de ses agences provinciales demeure prépondérant au Laos et diminue en Thaïlande*

Malgré la volonté croissante d'associer les autorités locales dans la planification, l'aménagement du territoire a longtemps été et reste largement centralisé en Thaïlande et le gouvernement central, notamment à travers le ministère de l'Intérieur (*Department of Local Administration* et le *Department of Public Works and Town and Country Planning*, DPT) et ses bureaux provinciaux, demeure le principal acteur de la planification aux échelles nationale, provinciale et urbaine. Si la loi sur la planification de 1992 (*Town and Country Planning Act*) stipule que le DPT est responsable de la planification urbaine, à travers notamment le plan global d'utilisation des sols, la dynamique de décentralisation vise, du moins dans le discours, à déléguer cette tâche aux autorités locales et à associer de nouveaux acteurs.

Le *Department of Town and Country Planning* a été fondé au début des années 1960 (*Town and Country Planning Act*) et les premiers plans urbains en Thaïlande remontent au début des années 1960<sup>1</sup>. Depuis 1972, la planification urbaine est intégrée dans les plans de développement nationaux (*City planning Law*) et en 1975, la planification à l'échelle urbaine progresse avec l'adoption du *Thai Planning Act* qui stipule que toutes les municipalités (124 à cette date) doivent se doter de plans d'utilisation des sols et d'un

---

<sup>1</sup> Le premier plan est celui de la région métropolitaine de Bangkok proposée par une équipe d'experts américains (*Whiting, Bowne & Associates*) au gouvernement et revu en 1971 par le *Department of Town and Country Planning* (G. van der Meulen, 1988 : 25).

schéma directeur (*comprehensive plan*)<sup>1</sup>. Les municipalités de Mukdahan et d'Ubon Ratchathani ont ainsi vu leur premier plan validé par le ministère en 1986. Depuis le début des années 2000, la formulation de ces plans incombe non plus aux antennes déconcentrées du DPT, mais aux municipalités (1.2).

Par ailleurs, les acteurs locaux tendent à être associés, du moins dans le discours, dès les années 1970 dans la mesure où la loi sur la planification urbaine autorise les autorités locales et les résidents à participer à l'élaboration des plans au niveau local, à travers les plans d'urbanisme de détail, rarement appliqués cependant (tableau 12). Ce mouvement participatif est renforcé dans les années 1990, puisque le gouvernement s'engage à s'appuyer davantage les communautés et les autorités locales, dont le rôle est reconnu notamment à travers l'adoption de l'Agenda 21<sup>2</sup>, dans le 8<sup>ème</sup> plan national (1997) et dans la Constitution de 2007 (sections 78, 87).

Au Laos, le développement urbain est également considéré comme partie intégrante du développement économique et social du pays ; dans cette perspective, la tutelle de l'État est encadrée par la législation. Ainsi, la Loi sur les Plans Urbains de 1999, précisée par deux décrets présidentiels de 2005 et 2006, confère au ministère des Travaux publics (*Ministry of Public Works and Transport*, MPWT en anglais ou MTPT en français) et à ses départements provinciaux (DPWT/DTPT) et de districts (OPWT) le rôle principal en matière de planification urbaine. Il est en effet chargé de la planification aux échelles nationale, provinciale et des districts, d'instaurer les régulations et les standards, et de superviser et d'évaluer la mise en œuvre des plans urbains (Loi sur les Plans Urbains, 1999 : articles 7, 8, 9 et 34). Le ministère des Travaux Publics inclut dans sa structure trois départements de recherche, dont l'Institut des Travaux Publics et des Transports (ITPT ou *Public Works and Transport Institute*<sup>3</sup>) qui est la principale agence technique en charge de

---

<sup>1</sup> En raison du manque de moyens des autorités municipales, la loi prévoit que celles-ci peuvent s'appuyer sur l'aide de consultants externes ou des services déconcentrés de l'État ; dans les faits, dans les années 1980, ces plans sont souvent réalisés par les bureaux provinciaux du DPT (G. van der Meulen, 1988 : 25) et doivent être approuvés par le ministère de l'Intérieur pour une durée de 5 ans.

<sup>2</sup> La Thaïlande adopte l'Agenda 21 en 1992 lors de la conférence des Nations Unies à Rio de Janeiro et réaffirme son engagement lors du sommet sur le développement durable de Johannesburg en 2002. L'objectif de cette déclaration est de limiter les impacts de l'urbanisation sur l'environnement en renforçant le rôle des communautés et des autorités locales. Dans cette perspective, la planification urbaine est envisagée comme un outil de développement durable et soutenable. Le projet *Urban Environmental Management Guidelines project* (UEMG), associant le *Department for Local Administration* et la coopération allemande, est mis en place en 1994 dans 7 municipalités, dont la ville de Nong Khai (A. Atkinson and Ch. Vorratchaiphan, 1996 : 235-248).

<sup>3</sup> Établi en 1982, cet institut de recherche basé à Vientiane a été rattaché au MPWT en 1999 sous le nom de « Institut de Recherche en Urbanisme ». Il est composé de plusieurs services : planification urbaine,

l'élaboration des *Masterplans*, en collaboration avec les autorités locales et déconcentrées de l'échelle concernée. Les départements provinciaux (DPWT) sont ainsi placés sous la double tutelle de leur ministère central et du gouvernement provincial (B. Sisoulath, 2011 : 226).

D'autres acteurs issus du gouvernement central sont également associés à la planification. Par exemple, l'autorité foncière (*National Land Management Authority*)<sup>1</sup> est chargée, en priorité pour la capitale et les villes secondaires et avec ses antennes provinciales, de produire des données et des plans du cadastre et est également en charge des activités liées à la gestion foncière - délivrance des titres de propriété et enregistrement des transactions foncières notamment - (Articles 4 et 10, décret sur la mise en œuvre de la Loi foncière, 2008).

Enfin, il convient de noter l'apport de l'aide au développement, notamment sous la forme d'assistance technique, dans la planification urbaine au Laos. Si cette dynamique est de moins en moins utilisée en Thaïlande depuis la fin des années 1990, elle reste importante au Laos. Ce point sera abordé à la fin de ce chapitre : les villes de Pakse et de Savannakhet font par exemple l'objet d'un projet de coopération technique entre la JICA et l'ITPT. Le *Department of Planning and Investment* de Bokeo à Houay Xay a également bénéficié de l'aide technique de la GIZ (ancienne GTZ) pour améliorer ses capacités cartographiques dans le cadre du *Land Titling Project*. Ainsi, ce projet a donné lieu à la production d'un ensemble de cartes thématiques de l'existant et de la planification (population, relief, infrastructures scolaires et sanitaires, périmètre de projets etc.) à trois échelles : celle de la province, du district et des *kunban* (ensemble de villages, échelle infra-urbaine ; entretien avec le DPI de Bokeo, Houay Xay, juillet 2010 et annexe 6.E).

---

ingénierie et cartographie, planification et coopération, infrastructures et transports et environnement – les trois dernières divisions étant des créations de 2009 (entretien avec Inthava Sayasène et Chanthasack Bottapanith, ingénieurs au département planification urbaine de l'Institut des Travaux Publics et des Transports, Vientiane, juillet 2010). Le personnel de l'ITPT, d'environ 60 employés, est essentiellement composé d'ingénieurs du génie civil et d'architectes ; d'après l'entretien mené en 2010, l'ITPT manque de moyens financiers, de données cartographiques sur lesquelles s'appuyer pour l'élaboration des plans urbains mais également de personnel davantage généraliste, formé en urbanisme notamment. Le rapport de la JICA souligne ainsi la nécessité d'augmenter les formations en urbanisme (JICA, 2010, 4-5).

<sup>1</sup> La NLMA est davantage une autorité de gestion que de planification, même si elle peut être consultée par le gouvernement qu'elle assiste notamment dans la réglementation foncière et l'usage des sols (entretien avec la NLMA, Vientiane, juillet 2010). Sous tutelle du Cabinet du Premier ministre, elle succède au Département de Planification et de Développement de l'Usage des Sols. La coopération internationale a largement contribué à la naissance de cette instance : la Banque mondiale a ainsi assisté le gouvernement dans la mise en place de bases de données sur l'état du foncier dans les principales villes du pays (*Land Titling Project*, 1997-2008), tandis que les services de coopération australienne et allemande collaborent avec l'État pour la constitution de plans du cadastre en zones urbaine et rurale (S. Sakda, 2010 : 49).

### *L'élaboration des plans urbains*

En Thaïlande, l'augmentation du nombre de plans urbains produits est directement liée à la dynamique de décentralisation. En effet, aux acteurs traditionnels de la planification (DPT) s'ajoutent désormais des acteurs locaux, en particulier depuis le *Decentralization Plan and Procedure Act* de 1999 et la 12<sup>ème</sup> version du *Municipal Act* en 2003. Ainsi, les schémas directeurs (*comprehensive plans*), essentiellement établis par les bureaux provinciaux du département des travaux publics, sont depuis 1999 et la promulgation du *Decentralization Plan and Procedure Act* désormais du ressort des municipalités. Ces plans, qui représentent la base de la planification urbaine, proposent une lecture de la ville et de ses environs par « zones », déterminées par la fonction (annexe 6.E). Ils sont de plus complétés depuis 2005 par des plans de développement locaux, privilégiant une approche intégrée et opérationnelle, associant aux autorités déconcentrées les villages et dans une moindre mesure les résidents et anticipant à moyen terme et à long terme les évolutions de la ville. Cependant, l'élaboration de ces plans ne s'accompagne que rarement de leur mise en œuvre, en raison de plusieurs facteurs de blocage liés aux capacités légales, financières et techniques des autorités locales (1.2). L'évolution du cadrage juridique ne s'accompagne donc pas nécessairement d'une modification des pratiques de la planification urbaine.

Le tableau 12 présente les différents plans existants qui prennent en compte l'échelle urbaine et les acteurs impliqués dans leur formulation.

**Tableau 12 : Les cadres réglementaires de la planification urbaine en Thaïlande et les acteurs impliqués**

	<b>Cadre juridique</b>	<b>Objectif et échelle</b>	<b>Acteurs impliqués</b>	<b>Remarques</b>
<b>Comprehensive Plan (schéma directeur)</b>	<i>City Planning Act</i> , 1975 (art. 6, 19, 21, 23) ; <i>Decentralization Plan and Procedure Act</i> , 1999	Proposer une analyse et une stratégie relative au réseau viaire et à l'utilisation des sols, dans une échelle dépassant celle de la municipalité (district)	Élaboration : Municipalités depuis 1999 ; aide technique des bureaux provinciaux du DPT ; délégués d'organisations non-gouvernementales, réunions publiques et possibilité pour les résidents de formuler des doléances	Validation : <i>National City Planning Committee</i> , Bangkok Un plan de zones issu du <i>Comprehensive Plan</i> de Mukdahan est présenté en annexe 6.E
<b>Specific Plan (plan d'urbanisme de détail)</b>	<i>City Planning Act</i> , 1975 ; <i>Decentralization Plan and Procedure Act</i> , 1999	Échelle urbaine ou infra-urbaine, établis par quartier ou projet urbain (zone industrielle, conservation historique, projet de logement etc.)	Élaboration : Municipalités depuis 1999	Aucun plan n'a été mis en œuvre en raison des délais de validation qui rendent ce type de plan obsolète (P. Chaowarat, 2010 : 99)
<b>Local Development Plan (LDP)</b>	<i>The Interior Ministerial Regulation of the Local Development Planning</i> , 2005	Comprend deux plans : le plan stratégique, proposant une vision de long terme ; le plan de développement à moyen terme (3 ans) détaillant les projets Echelle de la municipalité	Pour les orientations : <i>Local Development Committee</i> (LDC) : élus (dont le Maire et son adjoint), membres honorifiques (issus du secteur privé ou universitaire), délégués du gouvernement central, représentants des résidents, membres du gouvernement local. Pour l'élaboration des plans : <i>Local Development Planning Supportive Committee</i> (LDPSC) : membres du gouvernement local, représentants des citoyens	Le plan stratégique doit être en cohérence avec les plans nationaux, provinciaux et de district Le plan de développement à moyen terme doit être revu chaque année ; il sert de base pour établir le budget et le plan d'action annuel. Les résidents sont consultés à avant la formulation des orientations ; après l'élaboration des plans, le LDC les soumet pour approbation au Conseil municipal
<b>Community Plan</b>	Prévus dans le cadre des LDP	Répondre à des enjeux locaux (voisinage)	Association ou communauté de citoyens	Peut servir de base au LDP dans une approche participative

Sources : P. Chaowarat, 2010, entretien avec Vilas Nitivattananon, 2011

Au Laos, la base de la planification à l'échelle urbaine est moins complexe et davantage centralisée. Elle réside dans les plans urbains, ou *Masterplans*, équivalents des schémas directeurs et encadrés par la Loi sur les Plans Urbains de 1999 et le *Ministerial Order on Urban Planning Regulations* de 2006. En dehors de ces plans généraux, qui correspondent - bien qu'ils soient plus complets - aux *comprehensive plans* de Thaïlande, il existe également des plans spécifiques, répondant à une problématique précise. Élaborés au cas-par-cas, ils portent sur une échelle plus fine ou sur un secteur en particulier<sup>1</sup>.

Si le gouverneur de province peut avoir l'initiative des *Masterplans*, ils doivent être élaborés par une équipe « mixte » issue des trois institutions suivantes : le ministère des Travaux Publics *via* son Institut des Travaux Publics et des Transports (note de bas de page 3 p.304) ; le service déconcentré du même ministère à l'échelle des districts concernés, qui finance et prépare les plans ; l'UDAA (*Urban Development Administration Authority*), agence de développement urbain et institution décentralisée, qui doit essentiellement fournir les données techniques. Comme en Thaïlande, la loi de 1999 prévoit une approche participative, avec la possibilité offerte aux villageois et aux chefs de village de soumettre leurs suggestions au district ; dans la même perspective, une décision du Premier ministre en septembre 1999 rend possible la participation des communautés urbaines à la mise en place et la gestion de l'approvisionnement en eau et de l'évacuation des eaux usées. En pratique, cette approche participative reste extrêmement limitée. D'après les informations communiquées lors des entretiens, il semble que l'ITPT soit le principal protagoniste de ces plans, épaulé par les services déconcentrés. De plus, pour les villes secondaires, le plan établi doit être validé en dernière instance par le cabinet du Premier ministre<sup>2</sup>, ce qui a été fait respectivement en 1999 en 2001 pour les derniers *Masterplans* de Savannakhet et de Pakse élaborés en 1998, renforçant le pouvoir de l'administration centrale sur les orientations locales<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Parmi ces plans, on peut citer le schéma de cohérence territoriale de Luang Prabang, financé avec l'aide technique de l'Agence française de Développement en 2004, ou encore le *Master Plan for Comprehensive Urban Transportation in Vientiane*, réalisé avec l'assistance technique de la JICA en 2008.

<sup>2</sup> Dans le cas des capitales de province qui ne sont pas des villes secondaires, comme Houay Xay, le plan doit être approuvé par le ministère des Travaux publics ; dans le cas des autres villes, le gouverneur de province se charge de la validation.

<sup>3</sup> La conformité des schémas directeurs aux orientations stratégiques du gouvernement et du Parti est rappelée dans l'article 4 du *Ministerial Order on Urban Planning Regulations* de 2006 élaboré par le ministère des Travaux publics : « *An urban plan should comply with the policy of the Government and the political party, and should respect the local architecture, socio-economic situation, culture, hygienic conditions and human environment. An urban plan should also respect the natural environment* ». Traduction proposée : « un plan urbain doit se soumettre à la politique du gouvernement et du Parti, et doit

Les plans urbains des deux villes, inspirés du schéma directeur de Vientiane établi en 1991, témoignent d'une approche de la planification reposant essentiellement sur les diagnostics de l'existant et des politiques sectorielles (tableau 13). La planification, sur le moyen terme, se base sur un périmètre urbain (*thesaban*) délimitant la zone d'étude. Parmi les documents constituant le schéma directeur, la majorité est consacrée à l'état des lieux ; la planification et les enjeux sont traités selon une approche thématique, et il convient de noter que les infrastructures routières - existantes et projetées - est centrale dans la planification, que ce soit pour Savannakhet ou Pakse<sup>1</sup>. À titre d'illustration, le tableau 13 présente les documents attachés au schéma directeur de Kaysone Phomvihane (Savannakhet) et conservés à l'ITPT à Vientiane.

**Tableau 13 : Contenu du *Masterplan* de Kaysone Phomvihane (Savannakhet), 1999**

Diagnostic de l'existant	Planification
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Périmètre urbain</li> <li>○ Usage des sols et zones identifiées</li> <li>○ Densité de population par village</li> <li>○ Réseau viaire</li> <li>○ Localisation des équipements publics, des écoles et des temples, des magasins et des marchés, des usines, des hôtels</li> <li>○ Réseau électrique et téléphonique</li> <li>○ Volume du trafic routier</li> <li>○ Parcours de ramassage des déchets</li> <li>○ Sites touristiques</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Zones de planification identifiées</li> <li>○ Projets prioritaires</li> <li>○ Réseau viaire projeté</li> <li>○ Parcours de ramassage des déchets projeté</li> <li>○ Système hydrographique et écoulement des eaux</li> </ul>

Source : documents collectés à l'ITPT, Vientiane, juillet 2010.

Notes :

- Tous les plans sont présentés à l'échelle 1 : 10 000, à l'exception de celui sur les sites touristiques (1 : 200 000).
- Le plan de zones est présenté en annexe 7.E
- Le plan du réseau routier hiérarchise le réseau viaire en plusieurs niveaux : « voie de premier ordre », « voie principale », « voie secondaire », « voie tertiaire ». Le plan propose à la fois une densification et une extension du réseau existant.
- Les documents conservés à l'ITPT du schéma directeur de Pakse (1 :16 000) sont moins nombreux et s'inscrivent dans la même logique d'état des lieux et de planification par thèmes.

---

respecter l'architecture locale, la situation socio-économique, la culture, l'hygiène et l'environnement humain et naturel ».

<sup>1</sup> Nathalie Lancret et Charles Goldblum, qui ont étudié les schémas directeurs de Vientiane (N. Lancret, Ch. Goldblum, 2010 : 417-437), ou Somdeth Sakda, qui s'est intéressé à celui de Thakhek (S. Sakda, 2010), confirment la récurrence de la question des infrastructures, notamment routières, dans les documents d'urbanisme.

La planification urbaine au Laos et en Thaïlande repose donc sur des plans qui semblent privilégier le diagnostic de l'existant à une vision intégrée des enjeux de l'urbanisation. De plus, si les autorités locales sont davantage impliquées dans leur élaboration, les orientations du gouvernement central restent prégnantes.

## **1.2 La dynamique de décentralisation a promu des acteurs publics locaux au rôle encore limité**

Avec la dynamique de délégation des pouvoirs en matière de gouvernance urbaine, de nouveaux acteurs apparaissent, mandatés pour répondre aux enjeux spécifiques de l'échelle urbaine, notamment en termes de régulation et de gestion. Les municipalités pour la Thaïlande, et les UDAA (*Urban Development Administration Authority*), autorités urbaines au Laos, ont un poids administratif très différent même si leurs missions se recoupent en partie. Ainsi, les municipalités apparaissent comme des autorités locales avec un pouvoir exécutif et législatif, tandis que les UDAA jouent le rôle d'agence technique. Directement inspirées de l'expérience antérieure du VUDMC (chapitre 4, conclusion), deux objectifs président à la création des UDAA : d'une part, apporter une réponse institutionnelle à l'accroissement urbain dans les villes secondaires et décharger en partie les fonctions du département provincial des Travaux publics ; assurer d'autre part une coordination entre le gouvernement et les bailleurs de fonds internationaux intervenant dans les villes secondaires<sup>1</sup>. Dans les deux cas, ces structures représentent une nouvelle forme de gouvernance urbaine qui s'inscrit dans un processus amorcé dès le début du siècle en Thaïlande, et au milieu des années 1990 pour le Laos (chapitre 4).

### *Les responsabilités des municipalités et des UDAA dans la gestion urbaine*

En Thaïlande, le *Decentralization Plan and Procedure Act* de 1999 a augmenté les responsabilités des municipalités. D'après les textes de loi, les missions qui leur incombent sont plus larges que celles des UDAA, dans la mesure où elles incluent des

---

<sup>1</sup> Ainsi, selon Charles Goldblum et Karine Peyronnie, la création de l'UDAA à Vientiane « vise à apporter une réponse institutionnelle aux problèmes de coordination que soulèvent la multiplication des projets urbaines relatifs à la capitale laotienne et leur changement d'échelle à mesure de l'intégration régionale » (Ch. Goldblum, K. Peyronnie, 2010 : 401). Dans le cadre du projet de la Banque asiatique de Développement pour les petites villes, des UDAA ont été créées entre 2003 et 2008 dans 12 villes à travers le pays : Vang Vieng, Oudomxai, Luang Namtha, Sam Neua, Sayabouri, Houexay, Phonsavane, Paksane, Lamam et Saysetha.

volets politiques, économiques et sociaux. Dans les deux cas, la fourniture et l'amélioration des services urbains ainsi que la participation à la planification figurent parmi les missions premières. Afin de remplir ces objectifs, les municipalités et les UDAA sont organisées en plusieurs services ; la comparaison de leur structure révèle le caractère davantage technique et opérationnel des UDAA (figure 50).

Figure 50 : Comparaison des prérogatives et de l'organisation des municipalités et des UDAA



Sources : Missions : P. Chaowarat, 2010 : 84, à partir du *Municipal Act* de 2003 ; article 36, Loi sur les Plans Urbains de 1999 / Organisation : P. Chaowarat, 2010 : 77 ; entretien avec l'UDAA de Pakse, mars 2009

Notes :

- Traduction de l'auteur
- Les missions présentées ici sont valables pour les 3 catégories de municipalités en Thaïlande et l'ensemble des UDAA au Laos. Concernant la structure des municipalités, les départements sont les mêmes pour les 3 catégories ; seul le nombre de représentants du pouvoir exécutif diffère : 4 adjoints au Maire pour les *thesaban nakorn*, 2 ou 3 pour les *thesaban muang* et 2 pour les *thesaban tambon*.
- L'organisation de l'UDAA présentée dans la figure est celle de Pakse, qui compte 47 employés. L'UDAA de Savannakhet est structurée de la même manière, mais n'emploie que 29 personnes à temps plein. Dans les deux cas, le président de l'UDAA est le chef de district.

### *Les limites à l'action des autorités décentralisées*

Un témoignage de l'UCDO<sup>1</sup> à Nong Khai au milieu des années 1990 soulignait les limites d'une délégation des compétences et d'une planification efficace, en raison de plusieurs facteurs : l'inadaptation des plans formulés par le *Department of Public Works and Town and Country Planning* (DPT) aux réalités municipales, le poids de certains acteurs locaux auprès de l'administration centrale, le fait que les plans soient rarement appliqués en réalité et le manque de moyens des autorités locales<sup>2</sup>. Même si une partie des compétences a été transférée du DPT aux municipalités, réduisant par exemple le risque de manque de pertinence des plans, les entretiens menés auprès de ces dernières lors des enquêtes de terrain semblent confirmer, plus de 15 ans après, la persistance de ces blocages, qui se retrouvent également auprès des UDAA de Pakse et de Savannakhet. Trois types de limites à l'action des autorités décentralisées ont ainsi été identifiées : le manque de moyens humains et techniques ; de moyens financiers et de coordination entre les acteurs.

D'après une étude réalisée en 2004<sup>3</sup> et citée par Pondej Chaowaran, l'écrasante majorité des municipalités n'avaient pas les moyens techniques de produire leur *comprehensive*

---

<sup>1</sup> Le gouvernement thaïlandais a créé en 1992 le *Urban Community Development Office* (UCDO) afin de gérer le fonds de 1 250 millions de baht (28 millions de dollars) fourni par les autorités centrales à travers le *National Housing Authority* afin de corriger la pauvreté urbaine et améliorer les conditions de vie et d'habitat des communautés urbaines (UN-HABITAT, 2009).

<sup>2</sup> Ce témoignage a été trouvé sur le site de l'UNPAN (*United Nations Public Administration Network*) à l'adresse suivante : <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan007077.pdf> (document consulté en mai 2013).

<sup>3</sup> S. Bunyanupong, 2004, « *Local administration's capacity in urban planning* », Social Research Institute, Chiang Mai University. En thaï.

*plan*. Seules les municipalités les plus grandes (catégories des *Thesaban Nakorn*) étaient en mesure de le faire (P. Chaowaran, 2010 : 87). Dix ans après, le recours à l'expertise externe montre que cette tâche peut être déléguée faute de moyens. En effet, la dynamique de privatisation de la planification urbaine en Thaïlande, dans une double stratégie de limiter le nombre de fonctionnaires de l'administration centrale et de renforcer les capacités des autorités locales, témoigne des limites du rôle des municipalités dans l'élaboration des plans urbains. Ainsi, deux cabinets de conseil ont réalisé des plans urbains pour le compte des antennes provinciales du DPT et des municipalités : *Team Group* et *Chotchinda Mouchel Consultant Ltd.*<sup>1</sup>. L'implication limitée des autorités locales dans la réalisation technique des plans urbains, faute de moyens, risque d'entraîner une implication moindre dans la mise en œuvre de ces plans. De la même manière, les entretiens avec l'UDAA de Savannakhet et de Pakse ont confirmé l'insuffisance de leurs outils techniques, que ce soit pour la planification ou pour la gestion des infrastructures urbaines.

Les municipalités et les UDAA manquent également d'autonomie financière. Malgré les efforts en matière de décentralisation, les autorités locales bénéficient d'une faible capacité d'initiative et leurs ressources, bien qu'en augmentation, restent largement dépendantes des apports du gouvernement central et donc de ses choix en matière de planification<sup>2</sup>. Si les budgets des municipalités de Thaïlande (y compris des petites villes) sont largement plus importants que ceux des UDAA et limitent donc la comparaison, l'importance des fonds gouvernementaux représente un caractère commun. Les municipalités en Thaïlande tirent en effet leurs revenus de deux sources majeures : les recettes locales (fiscales et non-fiscales : taxes, redevances, amendes etc.) et les subventions du gouvernement central, sous la forme de subventions génériques et de prêts exceptionnels. Une autre partie des ressources des municipalités provient des

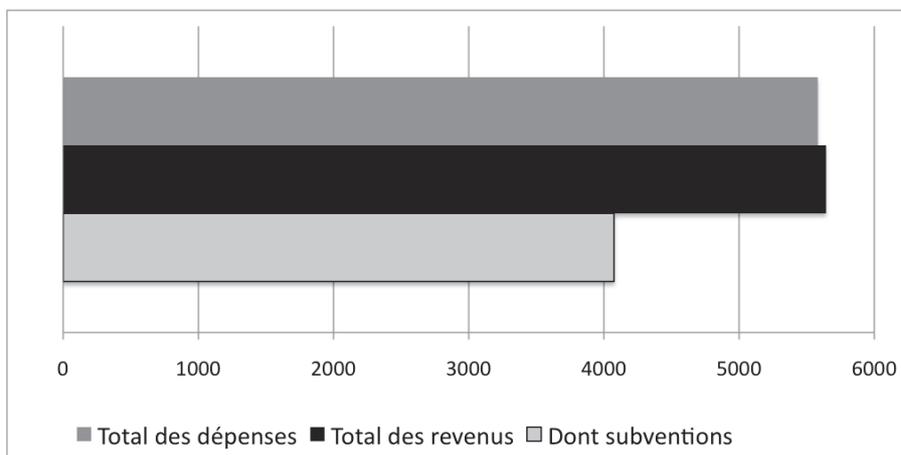
---

<sup>1</sup> Créée en 1978, l'entreprise *Team Consulting Engineering and Management Co., Ltd.* fait partie de *Team Group*, un conglomérat d'entreprises de consultants thaïlandaises. *Chotchinda Mouchel Consultants Ltd.* a été fondée en 1995 à partir d'une *joint-venture* avec le groupe anglais *Mouchel Parkman*, qui existe depuis 1897. Ces deux cabinets de conseil interviennent dans plusieurs secteurs, comme les transports, l'évaluation environnementale, la planification urbaine. Ils comptent parmi leurs clients des entreprises privées mais aussi des institutions et entreprises publiques thaïlandaises, comme le DPT, les autorités provinciales, le *Port Authority of Thailand* ou encore l'AOT (*Airports of Thailand Public Company Limited*). Chotchinda Mouchel a par exemple réalisé les *comprehensive plans* des villes de la province de Chiang Rai (Mae Sai, Chiang Khong et Chiang Saen) pour le DPT ; il est intéressant de voir que ces cabinets travaillent également pour des maîtres d'ouvrage de la région, notamment au Laos, au Cambodge ou en Birmanie. <http://www.team.co.th/> et <http://www.mouchel.co.th/2011/>

<sup>2</sup> Chutachip Maneepong établit ainsi une typologie des provinces frontalières thaïlandaises en se basant sur le montant des subventions reçues par les autorités provinciales décentralisées : elle oppose ainsi les provinces « sponsorisées » aux provinces « non-sponsorisées » (chapitre 4, C. Maneepong).

revenus collectés localement par le gouvernement central et partagé avec les municipalités : TVA, droit d'accises, taxes sur l'alcool, redevances des véhicules, taxes foncières etc. (entretien avec la municipalité de Mae Sai, 2010).

**Figure 51 : Dépenses et revenus de la municipalité de Mae Sai, en milliers de dollars, 2009**



Source : d'après les statistiques régionales de la province de Chiang Rai, 2010. Taux de conversion utilisé : 34 baht = 1 dollar

Si les subventions génériques font l'objet d'une attribution fixée, celle des prêts exceptionnels semble davantage opaque<sup>1</sup> ; Pondej Chaowaran souligne ainsi le rôle des Maires et de leurs réseaux pour obtenir des prêts exceptionnels auprès de l'administration centrale (P. Chaowarat, 2010 : 91). Ces subventions représentent une partie importante des recettes des municipalités ; dans le cas de Mae Sai, présenté à la figure 51, elles constituent 72,2% des revenus.

Quant aux UDAA de Savannakhet et de Pakse, après avoir reçu un prêt de la BAD dans le cadre du projet des villes secondaires, elles se financent désormais par leurs revenus propres (taxes sur la collecte des déchets ou sur les permis de construire notamment) et par des subventions du gouvernement. Ces dernières sont cependant faibles et insuffisantes : par exemple, le vice-président de l'UDAA de Savannakhet confiait avoir reçu 10 000 dollars de la part du gouvernement pour la maintenance des routes, quand il

<sup>1</sup> Les subventions génériques sont attribués en fonction des dépenses réalisées l'année précédente comparée aux revenus de l'année en cours ; 90% des subventions exceptionnelles sont accordées par le *Department of Local Administration (DOLA)*; le reste vient des autres ministères. L'équipe municipale doit donc convaincre les autorités centrales de la pertinence du projet à financer, ce qui laisse une marge importante à l'activité de *lobbying* et aux liens personnels. La municipalité de Mukdahan a par exemple obtenu deux subventions exceptionnelles : l'une à la fin des années 1990 de la part du ministère de l'Industrie pour améliorer la gestion des déchets et le traitement des eaux usées, l'autre en 2000 de la *National Housing Authority* pour construire des zones résidentielles à destination des populations à faibles revenus (C. Maneepong, 2010 : 118).

aurait fallu selon lui bénéficier, pour mener à bien cette mission, d'une somme presque 10 fois supérieure. Ainsi, la difficulté de lever des ressources est l'un des principaux enjeux de leur survie. Dans le cadre du projet de développement des petites villes, la Banque asiatique de Développement avait fixé comme objectif un délai de 2 ans pour que les UDAA soient capables de financer 30% de leurs revenus sur leurs ressources propres et 100% dans un délai de 6 ans ; le rapport d'évaluation finale confirme que le premier objectif n'a pas été atteint (BAD, 2010 : 4). Ce rapport montrait également que le volet sur le renforcement des capacités des UDAA a été moins efficace que celui sur l'amélioration des infrastructures urbaines (BAD, 2010 : 10). En 2009, les ressources propres de l'UDAA de Pakse, qui proviennent majoritairement de commissions perçues sur la gestion des déchets, le drainage, l'éclairage public et le nettoyage des fosses septiques, ne couvrent que 65% de ses dépenses (entretien avec l'UDAA de Pakse, 2009).

Le dernier type de blocage identifié est le manque de coordination entre les acteurs à l'échelle de l'agglomération. En effet, en Thaïlande comme au Laos, le périmètre d'action des autorités locales décentralisées ne correspond pas à l'aire urbaine ; les espaces urbanisés en dehors de la municipalité ou du périmètre de l'UDAA relèvent donc de l'autorité des divisions administratives limitrophes. La conception des plans de développement nécessite un dialogue entre les autorités locales concernées et il apparaît difficile, dans ces conditions, d'avoir une vision intégrée de la ville, prenant en compte les espaces urbanisés situés en dehors des limites de la municipalité. Par ailleurs, le partage de compétences entre les différents acteurs n'est pas clair, y compris dans le périmètre municipal. Par exemple, dans les deux pays, si la municipalité est chargée de fournir les services urbains (figure 50), certains - comme l'approvisionnement en eau ou en électricité - sont sous la responsabilité d'agences gouvernementales déconcentrées : la *Waterworks Authority* et la *Electricity Generating Authority of Thailand* pour la Thaïlande, *Lao Water Supply Company* pour le Laos. La réglementation en matière de construction au Laos offre une seconde illustration. Théoriquement, la gestion des infrastructures urbaines revient à l'UDAA dans les limites du périmètre fixé, tandis que celles situées en dehors de ce périmètre relève de la responsabilité des départements locaux des Travaux publics. Cependant, à l'intérieur du périmètre de l'UDAA, les demandes pour les constructions dont l'emprise au sol dépasse 200 m<sup>2</sup> doivent être adressées au DPWT (bureaux des Travaux publics à l'échelle de la province), tandis que celles qui concernent des superficies inférieures sont validées par l'UDAA. En dehors du périmètre de l'UDAA, celles de moins de 200m<sup>2</sup> sont soumises à la validation du OPWT (bureaux du département des Travaux publics à l'échelle du district, JICA, 2010 : 4-7). Cette

segmentation des responsabilités entre les différents acteurs complexifie les procédures et nécessite une coordination entre les autorités locales. Ces limites participent de la difficulté à mettre en place les municipalités au Laos, que les UDAA devaient pourtant préfigurer<sup>1</sup>. Le manque de moyens des autorités locales contraint de faire appel à l'assistance technique et financière d'acteurs privés et publics internationaux, dans le domaine de la planification comme pour leur rôle opérationnel.

### **1.3 Le rôle des acteurs privés locaux : relais des stratégies étatiques ou stratégies autonomes ?**

À l'urbanisme planifié par l'État s'ajoute le rôle des acteurs privés nationaux dans l'aménagement urbain. Ces acteurs privés peuvent être des locaux de premier plan, au poids économique ou politique fort, qui vont avoir un impact non seulement sur la planification et les priorités du gouvernement central (*lobbyistes*), mais également sur le financement de projets auprès des autorités locales (aménageurs).

La collusion entre le secteur privé et politique a été analysée pour la Thaïlande par le politologue Anek Laothamatas au tournant des années 1990<sup>2</sup>. Selon l'auteur, la société thaïlandaise a évolué dans les années 1980 d'un modèle bureaucratique, avec le poids des militaires dans la sphère politique, à une situation de « *liberal corporatism* », caractérisée par l'entrée des acteurs influents du secteur privé dans le gouvernement<sup>3</sup>. Par ailleurs, si les hommes d'affaires de Bangkok étaient majoritaires au début des années 1990, la situation s'est transformée avec le poids croissant des entrepreneurs provinciaux dans la sphère politique. Au Laos, l'intégration croissante des élites économiques a lieu au début des années 1990, quand les dirigeants, conscients de la nécessité d'obtenir des appuis en dehors du Parti, multiplièrent les relations avec les milieux d'affaires nationaux, notamment par le biais d'alliances matrimoniales<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> En 2009, un programme de recherches portant sur les UDAA et leurs difficultés à se transformer en municipalités a été conduit par Karine Peyronnie, IRD, UMR Prodig.

<sup>2</sup> Voir par exemple A. Laothamatas, 1988 et 1992.

<sup>3</sup> Ce processus s'est amorcé dès les années 1960 ; il culmine sous le gouvernement du Premier ministre Chatichai Chounhavan en 1988, où 35 des 43 ministres sont des civils et 73% des députés des hommes d'affaires (N. Revise, 2005 : 9, 39).

<sup>4</sup> Au sujet de l'évolution du Parti révolutionnaire lao, voir par exemple l'étude de Martin Rathie (M. Rathie, 2012 : 17-44) et celle de Léo Mariani sur les alliances matrimoniales (L. Mariani, 2006 : 29-60).

Le rôle de ces acteurs, dont les réseaux et les intérêts sont à la fois nationaux et locaux, est ambivalent ; les deux exemples développés dans cette partie tentent de mettre en lumière l'articulation entre action des acteurs privés locaux et choix planifiés par les acteurs publics pour l'aménagement des provinces frontalières.

### *L'articulation entre les stratégies du secteur privé local et du gouvernement : l'exemple des Chambres de Commerce en Thaïlande*

D'après l'acte sur les Chambres de Commerce de 1966, celles-ci désignent une institution en charge de promouvoir le commerce et l'économie et peuvent être de quatre types : provinciale, nationale, bi-nationale (par exemple la Chambre de Commerce franco-thaïe) et regroupée au sein du Conseil des Chambres de Commerce de Thaïlande<sup>1</sup>. À l'échelle provinciale, les Chambres de Commerce en Thaïlande ont été fondées afin de promouvoir l'économie de la province, de multiplier les liens avec les autres acteurs (nationaux et internationaux) et regroupent les intérêts des acteurs du secteur privé local<sup>2</sup>. Elles sont regroupées par région dans le *Board of Trade* (BOT), partenaire assurant le dialogue entre le gouvernement et les Chambres de Commerce et financés par les contributions de ses membres. D'après la classification établie par Kornkarun Cheewatrakoolpong relative au poids des différents acteurs dans le cadre de la Région du Grand Mékong, l'influence du BOT et des Chambres de Commerce auprès du gouvernement est forte, tout comme à l'inverse l'impact des choix du gouvernement sur leur fonctionnement (K. Cheewatrakoolpong, 2009 : 23). La comparaison des actions de la Chambre de Commerce de Chiang Rai et de celle de Mukdahan montre que leur influence auprès du gouvernement est variable.

La Chambre de Commerce de Chiang Rai (CoCR) a joué un rôle important dans la province, notamment dans l'élaboration de la stratégie du Quadrilatère de développement. En effet, avant la mise en place du programme de la Région du Grand Mékong, la province de Chiang Rai avait reçu peu d'investissements nationaux

---

<sup>1</sup> Chapitre 1, section 4 : « " chamber of commerce " means an institution established by several persons of the promotion of trade, industry, agriculture, finance or economy other than for sharing profit or income ; » ; chapitre 2, section 6 : « Chambers of commerce are of categories, as follow : (1) Changwat chamber of commerce; (2) Thai chamber of commerce; (3) Foreign chamber of commerce; (4) Council of the Chambers of Commerce of Thailand. » (*Chamber of Commerce Act*, 1966).

<sup>2</sup> Le poids inégal des entreprises au sein de ces organisations laisse cependant à penser que le discours de la Chambre de commerce représente d'abord celui des acteurs privés les plus influents.

(C. Mannepong, 2010 : 123). Au début des années 1990, la CoCR a défendu auprès du gouvernement l'instauration de liens privilégiés avec les pays voisins afin de favoriser les activités économiques et touristiques entre le Yunnan, la Birmanie, le Laos et la Thaïlande. Lorsque le gouvernement thaïlandais s'est engagé dans le programme de la RGM, les recommandations de la Chambre de Commerce ont ainsi été intégrées<sup>1</sup>. D'après les travaux de Jim Glassman, la CoCR a également fait pression sur les autorités centrales pour réduire le nombre de produits jugés inéligibles aux importations et exportations (J. Glassman, 2010 : 92). Le projet de la zone économique de Chiang Rai illustre les jeux d'acteurs aux stratégies différenciées. Proposé par la CoCR, le projet est approuvé par les membres du Cabinet en 2002 ; sa localisation est prévue dans le district de Chiang Saen, déjà équipé d'un port fluvial. En 2003 un accord est établi entre le NESDB et la province du Yunnan pour y favoriser les investissements chinois, et l'IEAT (*Industrial Estate Authority of Thailand*) et la *Kunming High Tech Industrial Zone* se coordonnent pour développement de la zone. Cependant, la pression d'organisations non-gouvernementales (*Chiang Saen Conservation Group* notamment), dont l'objectif est la préservation de la ville historique de Chiang Saen, pousse le Conseil à modifier l'emplacement de la zone économique, désormais prévue dans le district de Chiang Khong. Ce changement de site a eu pour conséquence l'annulation des investissements chinois ; le projet a ainsi été revu à la baisse et en est pour le moment au stade de l'étude de faisabilité (K. Cheewatrakoolpong, 2009 : 24 et entretien avec la Chambre de commerce de Chiang Rai, 2010).

En revanche, si diverses actions ont été menées pour rendre compte des besoins et des recommandations du secteur privé pour le développement de la province<sup>2</sup>, le poids de la Chambre de Commerce de Mukdahan auprès du gouvernement central semble faible. En atteste le projet de la zone industrielle de Mukdahan, qui malgré les recommandations de la Chambre de Commerce en accord avec la stratégie nationale, est peu appuyé en pratique par le gouvernement. En effet, l'IEAT (*Industrial Estate Authority of Thailand*) a mené une étude de faisabilité en 2006 et le projet semble depuis à l'arrêt. Il pourrait cependant reprendre, dans la mesure où l'IEAT a réaffirmé au début de l'année 2013 la nécessité d'augmenter le nombre de zones industrielles dans plusieurs provinces frontalières, dont celle de Mukdahan. Dans cette perspective, l'IEAT se dit prêt à fournir

---

<sup>1</sup> À l'instar de la Chambre de Commerce de Chiang Rai, celle de Nakhon Phanom a été également active dans son rôle de *lobbying* et a reçu le soutien du gouvernement sur deux projets : la promotion de l'aéroport en aéroport international avec des vols pour Hanoi, et la création d'une université (C. Mannepong, 2010 : 128).

<sup>2</sup> Par exemple, la Chambre de Commerce de Mukdahan a été invitée à siéger au *Provincial Development Committee*, présidé par le gouverneur de la province.

de nouvelles incitations fiscales et à mener une campagne auprès de développeurs privés (*The Nation*, 1<sup>er</sup> mars 2013).

Différents facteurs peuvent expliquer le différentiel de poids de ces deux institutions auprès du gouvernement central. D'abord, si le rôle des réseaux individuels est à prendre en considération, ceux de la Chambre de Commerce de Chiang Rai, l'une des plus anciennes du pays (fondée en 1967), sont certainement plus développés que ceux de la Chambre de Mukdahan, relativement récente (1996). Le nombre de membres s'inscrit dans la même logique : la Chambre de Commerce de Mukdahan compte en 2013 127 membres<sup>1</sup>, contre 357 pour la CoCR. De plus, les stratégies nationales thaïlandaises prennent en compte le rôle potentiel des partenaires du secteur privé ; à ce titre, les réseaux d'affaires chinois, avec qui la CoCR a établi des liens privilégiés, semblent davantage stratégiques que ceux de la province de Mukdahan. Enfin, d'après Chutachip Maneepong, le fait que la province de Mukdahan ait été « sponsorisée » dès sa création fait que les autorités centrales ont pris la main pour promouvoir l'économie locale et le développement de la province ; le rôle des autorités locales et du secteur privé s'en trouve amoindri (C. Maneepong, 2010 : 126).

Le secteur privé peut donc jouer un rôle de *lobbying* auprès du gouvernement central, afin de peser sur les modalités de l'intégration – notamment économique – transfrontalière. Le second exemple abordé montre qu'il peut également assumer un rôle opérationnel dans le développement des villes frontalières.

### *La prise en charge des équipements publics par les investisseurs privés locaux : l'exemple de Pakse*

Avec l'ouverture de l'économie aux capitaux privés dans le cadre du Nouveau Mécanisme Économique, le secteur privé participe également de l'aménagement des villes laotiennes sélectionnées en tant que maître d'œuvre et maître d'ouvrage<sup>2</sup>. Ces investisseurs

---

<sup>1</sup> D'après le site de la Chambre de Commerce de Mukdahan (en thaï). Chutachip Maneepong faisait mention de 126 membres en 1999 (C. Maneepong, 2010 : 126) ; cette stagnation du nombre d'adhérents semble témoigner de son faible dynamisme.

<sup>2</sup> Les appels d'offre pour les marchés publics au Laos sont encadrés par deux textes de loi : le *Decree of prime Minister on Procurement of Goods, Works, Maintenance and Services* du 9 janvier 2004 actualisant le texte initial de 1995 et le texte du ministère des Finances *Implementing Rules and Regulations on Government Procurement of Goods, Works, Maintenance and Services*, du 12 mars 2004, consolidé en mai 2009. La législation stipule que les maîtres d'ouvrage publics peuvent être toutes les organisations dont le

peuvent être internationaux (traités dans la deuxième partie de ce chapitre) ou nationaux et prendre le relais des autorités dans le financement et la gestion d'équipements urbains. Le rôle des investisseurs privés locaux, grandes familles au poids politique et économique important, fortes de connections avec le gouvernement central, peut ainsi être une entrée pour étudier la reconfiguration des villes frontalières par des acteurs nationaux.

Le cas de figure qui a semblé le plus pertinent pour illustrer le rôle primordial de ces acteurs dans la production urbaine est celui de Pakse, où le quartier de la tête de pont a été entièrement reconfiguré par les investissements de la famille Dao Heuang. Cette dynamique n'est cependant pas propre à Pakse, ni même aux villes laotiennes : Pitch Pongsawat mentionne dans ses travaux l'importance de la famille de l'ancien maire de Mae Sai dans la construction du paysage actuel de la famille, avec notamment le financement de la rénovation du temple Doi Wow, des immeubles modernes le long de la rue principale ou encore du centre commercial à proximité de la frontière (chapitre 7, 1). Somdeth Sakda, dans un mémoire consacré à la ville de Thakhek au Laos, cite également le rôle de la famille Souksomboun, vietnamienne d'origine, dans la construction d'équipements publics (S. Sakda, 2010 : 59).

Originaires du Viêt Nam<sup>1</sup>, les Dao Heuang (ou Dao Huang, famille Litdang) ont fait fortune dans le commerce du café : présents dans le secteur depuis la fin des années 1990, le groupe *Dao Heuang* exportait en 2007 plus de 8 000 tonnes de café (pour une valeur de plus de 11 millions de dollars) aux États-Unis, en Allemagne, en France, en Thaïlande ou encore au Japon (<http://www.daoheuanggroup.com/>). En pleine croissance, le groupe s'est étendu en investissant 50 millions de dollars pour une usine de production de café instantané supplémentaire à 16 kilomètres de la ville de Pakse. Lors de l'inauguration de l'usine le 22 décembre 2012, plusieurs acteurs politiques et économiques de premier ordre étaient présents (*Le Rénovateur*, 24 décembre 2012 – planche photographique 3). Le groupe a par la suite diversifié ses activités, que ce soit dans les produits de consommation, la construction de magasins détaxés dans les aéroports et points d'entrée

---

financement dépend de l'État et les entreprises où l'État est majoritaire. Elle reconnaît l'accès des marchés publics à la concurrence privée et la préférence accordée aux entreprises nationales.

<sup>1</sup> Malgré leur nationalité laotienne, l'origine des investisseurs fait qu'il est possible de les considérer comme des investisseurs régionaux, donc comme des acteurs internationaux (faisant l'objet de la seconde partie de ce chapitre). Ce choix n'a pas été fait ici ; le groupe *Dao Heuang* restant, malgré des investissements à travers le pays, largement lié à Pakse. La question des investissements par les réseaux ethniques marchands régionaux à Pakse, Chiang Khong et Houay Xay sera abordée à travers la catégorie des acteurs internationaux.

au Laos ou dans l'immobilier. Ainsi, leur empreinte sur le paysage urbain de Pakse est d'autant plus forte que les Dao Heuang n'ont pas seulement pris en charge le financement et la gestion du marché, mais également la reconstruction de la route transversale située au sud et la construction d'une zone mixte, alliant bâtiments résidentiels, magasins, restaurant<sup>1</sup> et futurs hôtels à proximité du marché en tête de pont. Depuis 2009, la zone en tête de pont est métamorphosée en vaste chantier par les projets des Dao Heuang (planche photographique 3, et chapitre 7, figure 59).

**Planche photographique 3 : Les marqueurs de l'investissement privé local à Pakse : l'exemple des investissements Dao Heuang**



L'entrée du marché Dao Huang (2009)



Le quartier du pont japonais, reconfiguré par les investissements de la famille Dao Huang - à droite, le marché, à gauche, un complexe résidentiel et commercial (2009)



**L'inauguration de l'usine Dao Huang, 2012**

De gauche à droite :

- Thongsing Thammavong, Premier ministre depuis 2010
- Khamtay Siphandone, ancien Président (1988-2006), originaire de la province de Champassak
- Heuang Litdang, Présidente du groupe Dao Huang

Sources : en haut, photographies de l'auteur ; photographie du bas *Le Rénovateur*, 24 décembre 2012

<sup>1</sup> Le chef et propriétaire du restaurant Na Dao, Sayavouth Southakakoumal, Français d'origine lao, possédait un restaurant à Vientiane qui a dû fermer en raison de l'extension des bâtiments gouvernementaux dans la capitale. Il a été appelé en 2009 par le groupe *Dao Heuang*, qui a mis à disposition ses locaux, pour rouvrir à Pakse (entretien avec Sayavouth Southakakoumal, Pakse, juillet 2010).

Si le secteur privé local, regroupé en Chambre de Commerce, influe sur les choix du gouvernement concernant la stratégie régionale et nationale, et participe donc par ce biais de la reconfiguration des zones frontalières et de l'intégration transfrontalière, il peut également, tel que nous l'avons abordé à travers ce second exemple, jouer un rôle primordial dans la vie politique et économique locale et dans la restructuration de la ville. Les investissements permettent d'asseoir le prestige local de ces acteurs et offrent en échange la possibilité aux autorités de diversifier leurs sources de financements. Cependant, ces projets peuvent aller à l'encontre de la planification : ainsi, à Pakse, selon l'étude menée par la coopération allemande, la majorité de ces investissements privés contournent les orientations des autorités locales et ses contrôles, par exemple à travers l'obtention des permis de construire, qui, délivrés par l'administration centrale, ne tiennent pas nécessairement compte des zones établies par le *Masterplan* (GTZ, 2007 : 30).

## 2. LA RECONFIGURATION DE L'ESPACE URBAIN PAR LES ACTEURS INTERNATIONAUX

Aux acteurs traditionnels nationaux s'ajoutent en Thaïlande et au Laos les acteurs internationaux, qu'ils soient publics ou privés. Si l'on constate pour les deux pays une multiplication de ce type d'acteurs, la chronologie de leur apparition à l'échelle nationale d'une part et dans les villes frontalières d'autre part, est largement différente, ce qui s'explique en premier lieu par les choix politiques et économiques des gouvernements centraux. En effet, la présence des acteurs étrangers dans le processus de construction nationale et la vie économique du pays est ancienne en Thaïlande<sup>1</sup>, au point qu'elle représente, selon l'expression de Stéphane Dovert, « une spécificité identitaire » (S. Dovert, 2011 : 201-258). Si les acteurs de l'aide au développement sont de moins en moins présents dans ce pays récemment devenu bailleur de fonds (chapitre 4), la loi<sup>2</sup> encadre et encourage la présence des investisseurs étrangers dans l'économie nationale. Dans le 11<sup>ème</sup> plan de développement national, le NESDB reconnaît la dépendance économique passée du pays aux Investissements Directs Etrangers (IDE) et la nécessité de mettre en place des vecteurs de croissance nationaux ; cependant, l'attraction des IDE reste un objectif (NESDB, 2012 : 108). Durant le contexte de guerre froide, le Laos, étant donné sa position stratégique, a pu bénéficier d'aides diversifiées de la part des puissances des deux blocs. Mais c'est surtout la mise en place du Nouveau Mécanisme Économique en 1986, renforcé par l'adhésion à des programmes de coopération régionale telles que la Région du Grand Mékong en 1992 ou l'ASEAN en 1997, qui va accélérer l'ouverture internationale du pays. Celle-ci va se traduire par deux dynamiques concomitantes : l'afflux de capitaux étrangers dans le cadre de l'aide publique au développement, déjà amorcée sous l'ancien régime, d'une part, et des investissements

---

<sup>1</sup> Jim Glassman revient de manière détaillée, dans son ouvrage *Thailand at the Margins: Internationalization of the State and the Transformation of Labour*, sur les différentes étapes de l'internationalisation de l'État thaïlandais. Il rappelle que le royaume d'Ayuthaya possédait déjà un caractère cosmopolite, avec l'intégration de représentants des différents partenaires commerciaux asiatiques mais également des différents intérêts étrangers. Cette dynamique s'est intensifiée après la signature du traité de Bowring en 1855 avec l'augmentation du nombre d'Européens au gouvernement, passant de 84 sous Rama IV (1851-1868) à 549 sous Rama V (1868-1910). La guerre du Viêt Nam marque une autre étape de l'internationalisation avec la présence américaine, internationalisation qui se poursuit avec le développement des relations économiques et commerciales avec le Japon dans les années 1980 (J. Glassman, 2004).

<sup>2</sup> Le *Foreign Business Act* de 1999, entré en vigueur en 2000, remplace le *National Executive Council Announcement* de 1972, plus connu sous le nom de *Alien Business Law*. La loi sur l'emploi des étrangers (*Alien Employment Act*, 1978) et celle sur la promotion des investissements de 1977 (*Investment Promotion Act*) complètent ce dispositif législatif.

privés étrangers d'autre part. En effet, en raison d'opportunités nombreuses et d'un cadre législatif encourageant<sup>1</sup>, les IDE vont se multiplier au cours des années 1990, jusqu'à la crise asiatique de 1997. Le 7<sup>ème</sup> plan national (2011-2015) réaffirme ainsi l'importance de l'aide au développement et des IDE pour permettre au pays de compléter ses sources de revenus afin de remplir ses objectifs économiques (MPI, 2011).

Le choix de l'ouverture internationale a des effets sur l'urbanisation ; si la littérature ne conclut pas clairement à une relation directe entre internationalisation et modification des hiérarchies urbaines<sup>2</sup>, la mobilité accrue, du capital comme des personnes, est mise en évidence. Cette partie traitera de trois types d'acteurs internationaux : les acteurs de l'aide publique au développement, les investisseurs et, en ce qui concerne la mobilité des personnes, les touristes. La présence des acteurs internationaux n'est donc pas un fait nouveau, que ce soit en Thaïlande ou au Laos ; l'originalité porte sur leur apparition dans des espaces en dehors des centralités nationales - les villes frontalières - , et sur les marqueurs de leur présence à l'échelle urbaine.

## **2.1 Les acteurs de l'aide au développement : assistance technique au secteur des infrastructures**

Au cours de la seconde moitié du 20<sup>ème</sup> siècle, les villes laotiennes ont accueilli des flux d'aide publique au développement (APD) de la part d'acteurs variés, qu'ils soient bilatéraux, multilatéraux ou, dans une moindre mesure, des ONG. François Guégan a consacré une étude précise aux acteurs de l'aide au Laos sur la période 1986-2004 (F. Guégan, 2007). Sur une période plus longue, Viliam Phraxayavong identifie quatre périodes de l'aide au Laos, caractérisées par des acteurs différenciés qui ont en commun d'avoir, selon son expression, des « *hidden agendas* », c'est-à-dire des intérêts

---

<sup>1</sup> Dans le cadre du NME, le gouvernement a édité en juillet 1988 un Code des Investissements étrangers et instauré, sous la responsabilité du Premier ministre, un comité chargé de promouvoir les IDE (*Foreign Investment Management Committee*). La loi a été libéralisée en 1994 avec l'adoption de la Loi sur la Promotion et la gestion des investissements étrangers, qui a été consolidée en octobre 2004. Les investissements avec 100% de capital étranger sont autorisés dans tous les secteurs économiques, à l'exception des mines et de l'énergie. Dans le cas des *joint ventures*, la participation étrangère doit être supérieure ou égale à 30% du capital investi. Enfin, le gouvernement a mis en place, sur le même modèle qu'en Thaïlande, un système de zones pour favoriser les investissements à travers le territoire (Amendement de la Loi sur la Promotion des investissements étrangers, 2004 : articles 5, 7, 17).

<sup>2</sup> Voir par exemple les travaux de Maurice Catin et Christophe Von Huffel, qui montrent que l'ouverture s'accompagne à la fois de mouvement de dispersion et d'agglomération des activités économiques (M. Catin, Ch. Von Huffel, 2004, 2008).

particuliers et officieux dans l'allocation de l'aide. Ces quatre phases sont directement liées à l'histoire politique du pays. La première, qui correspond aux dernières années de l'Indochine française (1950-1954), est marquée par l'aide française dans le secteur de l'éducation et celle des États-Unis dans le domaine militaire. La seconde, de 1955 à 1975, est dominée par l'aide des États-Unis, suivis de la France et du Japon. La troisième période, de 1976 à 1985, est marquée par la coopération avec l'URSS et les « pays frères » pour les bailleurs bilatéraux, et l'augmentation des flux des multilatéraux (PNUD et IDA - *The International Development Association* de la Banque mondiale - notamment). Enfin, la dernière période, amorcée par le Nouveau Mécanisme Économique, s'accompagne de la multiplication des bailleurs et des secteurs d'intervention (V. Phraxayavong, 2009). La Thaïlande a également reçu, dans le passé, l'aide d'experts internationaux : le Japon a lancé son premier programme de formation dans le pays en 1954, et, selon un autre exemple donné par Jim Glassman, le premier plan national est une reformulation des conclusions et recommandations d'une mission de la Banque mondiale menée en 1957 et 1958 (J. Glassman, 2004 : 78). Depuis les années 1990, les flux d'aide bilatéraux ont progressivement diminué pour devenir négatifs au cours des années 2000 (chapitre 2, 2.2).

À ce titre, si le Laos apparaît comme un pays récepteur d'aide au cours des décennies 1990 et 2000, la Thaïlande est à la fois réceptrice et bailleur, voire, selon la terminologie utilisée, « partenaire » des bailleurs bilatéraux pour la coopération régionale<sup>1</sup>. Cependant, d'autres acteurs de l'aide au développement participent au processus d'internationalisation des villes frontalières thaïlandaises, même s'il s'agit de cas plus isolés et plus anecdotiques à l'échelle nationale : les ONG. En effet, les villes de Mae Sai et de Chiang Khong comptent des ONG thaïlandaises et internationales ayant recours à des volontaires internationaux, dont par exemple le DEPDC/GMS (*Development and Education Programme for Daughters and Communities Centre in the Greater Mekong Sub-region*), ONG thaïlandaise fondée en 1989, spécialisée dans l'éducation et présente dans les deux villes.

---

<sup>1</sup> En 1994, les agences de coopération thaïlandaise et japonaise ont lancé un programme de coopération renouvelé en 2003 (*Japan-Thailand Partnership Program in Technical Cooperation*) afin d'allier leurs compétences pour l'assistance technique aux pays de la région. Le changement d'échelle de l'aide internationale en Thaïlande s'évalue également au regard de la politique des bailleurs : l'agence de coopération américaine (USAID) a fermé ses locaux à Bangkok, pour rouvrir un bureau régional en 2003. De la même manière, les coopérations allemande et australienne ont terminé leurs projets bilatéraux et privilégient dorénavant l'aide régionale. Enfin, la Banque asiatique de Développement a également ouvert un bureau à Bangkok en 2005 pour la coopération à l'échelle de la région (programme de la Région du Grand Mékong notamment).

*Les principaux projets urbains de l'aide publique au développement, essentiellement dirigés vers les villes laotiennes*

En 2011, le Laos a reçu 397 millions de flux nets d'aide au développement, soit un peu moins que l'année précédente (OCDE, 2012). Selon la même source, les principaux bailleurs bilatéraux sont le Japon, l'Australie et la Corée ; la Thaïlande apparaît comme le 5<sup>ème</sup> bailleur bilatéral (*ex æquo* avec la Suisse), avec 20 millions de dollars déboursés sur la période 2010-2011. La Banque asiatique de Développement, la Banque mondiale et l'Union Européenne sont, dans l'ordre, les principaux bailleurs multilatéraux. Les programmes spécifiques à l'urbain sont cependant minoritaires.

Le tableau 14 propose de revenir sur les principaux projets d'aide au développement destinés aux villes frontalières de la vallée du Mékong depuis les années 1990. On distingue ainsi les programmes des bailleurs multilatéraux, dont le champ dépasse le cadre urbain pour promouvoir une approche sectorielle dans différentes villes ou provinces, des projets d'infrastructures davantage ponctuels et généralement financés par un bailleur bilatéral, dont l'échelle est celle d'une ville ou d'un doublon. Les projets destinés à la Thaïlande sont également moins nombreux, en particulier depuis les années 2000.

Tableau 14 : Principaux projets de l'aide internationale dans les villes frontalières de la vallée du Mékong

Villes concernées	Projet et principal financeur	Calendrier et coût du projet (US\$)	Principales réalisations / objectifs	
			Volet gouvernance	Volet infrastructures
Phase 1 : 9 provinces des régions Nord et Nord-Est dont <u>Chiang Rai</u>	<b>Land Titling Project, Banque mondiale, coopération australienne (AusAID)</b>	1984-2004, calendrier divisé en 4 phases  Prêt de 183,1 millions de dollars de la Banque mondiale pour couvrir les 3 premières phases	Encourager la délivrance de titres de propriété ; mettre en place des plans cadastraux pour les zones rurales et urbaines et une autorité chargée d'évaluer les prix du foncier ; augmenter les capacités des autorités foncières à l'échelle nationale et provinciale	-
Luang Prabang, Thakhek, <u>Savannakhet, Pakse</u>	<b>Secondary Towns Urban Development Project, Banque asiatique de Développement</b>	1998 – 2003  41 millions, dont 27,5 millions prêtés par la BAD	Création d'une autorité de gestion urbaine ( <i>Urban Development Administration Authority</i> ) dans chacune des villes	Amélioration d'infrastructures urbaines (réseau routier, drainage, réseaux de distribution d'eau et d'évacuation des eaux usées, réaménagement des quais)
Vientiane et villes <u>secondaires</u> / autres capitales provinciales ( <u>Houay Xay</u> )	<b>Land Titling Project I et II, Banque mondiale, appui des agences de coopération australienne et allemande</b>	1996 – 2005 (phase 1) : prêt de 23,9 millions de dollars 2003 – 2009 (phase 2) : prêt de 23,9 millions	Renforcement des capacités de l'administration foncière : développement d'un cadre juridique, émission des titres fonciers, relevés cadastraux	-
21 petites villes (dont <u>Houay Xay</u> )	<b>Small Towns Water Supply and Sanitation Sector Project, BAD</b>	2009 – 2014 (en cours) Estimation : 26,1 millions de dollars, dont 20 millions prêtés par la BAD	Appui aux acteurs locaux chargés du secteur de l'eau ( <i>Water and Sanitation Units</i> )	Construction et amélioration du réseau de distribution d'eau potable et d'évacuation des eaux usées
<u>Pakse</u>	<b>Pont lao-nippon sur le Mékong,</b>	1999-2000 Financé par le Japon, 53,4 millions	-	Construction d'un pont de 1 380 mètres reliant les districts de Pakse et de Phonhong

	Coopération japonaise (JICA)	de dollars (don)		
<u>Mukdahan / Savannakhet</u>	<b>2<sup>ème</sup> pont de l'amitié, JICA</b>	2004-2006 Prêt de 79,3 millions de dollars : 39,9 millions à la Thaïlande ; 39,3 au Laos	-	Construction d'un pont de 1 600 mètres sur le Mékong reliant les deux villes, des routes d'accès et des infrastructures de douane et d'immigration
<u>Chiang Khong / Houay Xay</u>	<b>Pont de l'amitié, Gouvernements chinois et thaïlandais + assistance technique de la BAD</b>	Construction 2011-2013, prise en charge par les gouvernements thaïlandais et laotien (grâce à un prêt du gouvernement chinois de 20 millions de dollars en 2008)	-	Construction d'un pont de 630 mètres sur le Mékong et de 15 km de routes d'accès
<u>Savannakhet, Pakse</u>	<b>Formulation of Basic Strategies for Regional Core Cities Development, JICA</b>	2009 Assistance technique financée par la JICA		Assistance technique d'experts japonais en collaboration avec le ministère des Travaux publics laotien : étude des dynamiques d'urbanisation et des blocages institutionnels et physiques au développement urbain. Cette étude doit par la suite mener à des projets, notamment d'infrastructures urbaines, financés par la JICA.
<u>Pakse</u>	<b>Pakse Urban Environmental Improvement Project, BAD</b>	Approuvé en juin 2012 Prêt de 27,5 millions de la BAD		Renforcement des capacités de planification et de gestion des autorités provinciales et urbaines  Amélioration des infrastructures d'approvisionnement en eau / protection contre les inondations / gestion des déchets urbains
<u>Houay Xay</u>	<b>Route Houay Xay – Luang Namtha, Coopération thaïlandaise (NEDA)</b>	Prêt de 44,6 millions de la NEDA approuvé en octobre 2002, travaux jusqu'en 2007	-	Réfection de la route R3 (85 km) dans le cadre du corridor Nord-Sud

Sources : BAD, 2005, 2007, 2010 et <http://www.adb.org/projects/43316-012/details> ; Banque mondiale, 2010 ; [www.jica.go.jp](http://www.jica.go.jp) ; entretien avec Chanthasack Bottaphanith, interlocuteur de l'équipe d'experts de la coopération japonaise à l'Institut des travaux publics et des transports, Vientiane, juillet 2010 ; <http://www.neda.or.th/eng/contentviewfullpage.aspx?folder=88&subfolder=&contents=1167> pour le tronçon de la route entre Houay Xay et Luang Namtha.

Note : pour permettre la comparaison, les montants engagés ont été convertis en dollars.

### *La domination des acteurs de l'APD dans le secteur des infrastructures urbaines*

La présence de projets de l'aide internationale dans les villes laotiennes étudiées n'est pas nouvelle. Par exemple, deux des trois villes ont bénéficié au début de la décennie 1970 d'un programme mené conjointement par l'aide américaine (USAID) et l'organisation non-gouvernementale philippine (*Operation Brotherhood International*) visant à améliorer les capacités d'accueil des hôpitaux : 60 lits ont été créés à l'hôpital de Houay Xay, 30 à celui de Pakse (V. Phraxayavong, 2009 : 101). À Savannakhet, un projet d'amélioration de l'adduction d'eau a été mis en place en 1971 à travers un don du gouvernement français. Quelques années plus tard, et consécutivement au retournement des alliances du Laos avec le changement de régime, l'aide soviétique, qui présentait à partir de 1975 deux tiers de l'aide étrangère totale reçue par la République laotienne (M. Stuart-Fox, 1997 : 177-178), a contribué à modifier le paysage urbain de Pakse avec la construction du second pont sur la Sédone (« pont russe ») au nord de la ville. Cependant, à partir de l'ouverture économique du Laos, les acteurs de l'aide internationale se multiplient et la mise en place des projets se complexifie, l'affectation des prêts répondant moins clairement à une logique selon l'intérêt du bailleur bilatéral. L'aide publique au développement au Laos se caractérise donc par une multiplication des partenaires financiers et techniques, par l'augmentation des flux depuis le début des années 1990, par la complexification du montage financier des projets et enfin par leur changement d'échelle.

À l'échelle urbaine, l'aide internationale se traduit par un apport financier qui privilégie, à la demande des autorités et en plus du volet gouvernance, les infrastructures urbaines et de transport, mais aussi les villes secondaires par rapport aux petites villes (tableau 14). Cette tendance n'est pas nouvelle puisque le secteur des infrastructures et des communications (aux échelles urbaine, nationale ou régionale) a mobilisé l'essentiel des crédits d'aide publique au développement de la part des bailleurs bilatéraux et multilatéraux depuis le début des années 1990 (F. Guégan, 2007 : 84-102). La priorité donnée aux grandes infrastructures aboutit, selon l'expression de Bounleuam Sisoulath et Charles Goldblum, à un « urbanisme de projets », dans la mesure où les interventions des acteurs publics et privés, financées au coup par coup, s'inscrivent dans la trame de ces infrastructures (B. Sisoulath, Ch. Goldblum, 2010 : 354). De plus, le rôle donné aux villes laotiennes dans la Région du Grand Mékong par le gouvernement nécessite une

modernisation de ces dernières, ce qui explique par exemple la multiplication des projets dans le secteur de l'eau et de l'assainissement à Pakse et à Savannakhet (tableau 14).

Il est intéressant de noter enfin que les acteurs du secteur privé international peuvent également financer des projets dont les objectifs sont comparables à ceux de l'aide internationale. La ville de Savannakhet présente deux exemples de ces prises en charge ambiguës : le nouveau stade et la route menant au casino. Le stade, construit en 2005 pour accueillir les 7<sup>èmes</sup> jeux nationaux, a été financé à hauteur de 800 000 dollars par une compagnie privée d'exploitation minière présente dans la province (district de Sépone) dans le cadre d'un « cadeau à la province »<sup>1</sup>. La route de 2,3 kilomètres menant au casino à quant à elle était financée par la compagnie *Sanum Ltd.*, qui a également pris en charge la construction d'une école primaire en échange de la concession obtenue auprès du gouvernement laotien pour y établir son établissement (voir point suivant).

## 2.2 Les investissements directs étrangers dans les villes frontalières

Le chapitre 2 a montré qu'à l'échelle de la Région du Grand Mékong, la Thaïlande recevait une part majoritaire des investissements étrangers et comptabilisait des montants d'investissements bien plus élevés que le Laos. Cependant, les IDE sont concentrés en Thaïlande dans la région métropolitaine de Bangkok, l'*Eastern Seaboard* et dans une moindre mesure dans les autres zones industrielles (Lamphun) et capitales régionales (Chiang Mai). Ils semblent donc peu dirigés vers les espaces frontaliers malgré la politique de promotion du BOI (chapitre 4, figure 37). La stratégie de localisation des investisseurs étrangers au Laos semble répondre à une autre logique : si Vientiane reste la principale cible des IDE à l'échelle nationale, ces derniers concernent également, dans une moindre mesure, les villes frontalières. Les autorités en charge de l'approbation des IDE sont, pour le Laos, les départements provinciaux du Plan et de l'investissement (DPI), divisions dépendantes du Ministère du Plan et de l'investissement, même si dans les faits, les projets dont le capital est supérieur à 5 millions de dollars sont traités au niveau central par le *Committee for Promoting and Managing Investment* (CPMI) du MPI. Cela implique que les gros projets sont validés au niveau central, et non au niveau local. En Thaïlande, le *Board of Investment* (BOI) a ces responsabilités (chapitre 4).

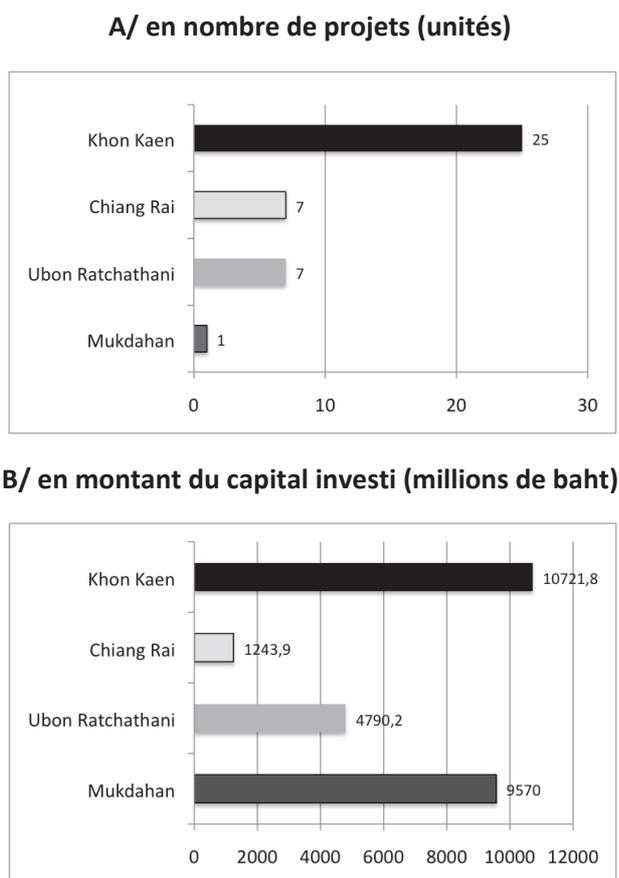
---

<sup>1</sup> Le stade a été financé par l'entreprise australienne *Oxiana Ltd.* (*Oxiana Ltd.*, 2005 : 13), rebaptisée '*OZ Minerals*' en 2008. La majorité du capital a été reprise en 2009 par une entreprise chinoise, *China Minmeals*. [http://en.wikipedia.org/wiki/OZ\\_Minerals](http://en.wikipedia.org/wiki/OZ_Minerals)

### La faiblesse des investissements étrangers dans les provinces frontalières thaïlandaises

Sur la période 2007-2012 (incluses), le BOI a approuvé à l'échelle nationale 5 414 projets (IDE et *joint-ventures*) pour un montant de 2 105 465 millions de bahts. Sur ce total, un nombre très réduit a été affecté aux provinces frontalières, malgré leur classement en zones préférentielles (chapitre 4). La figure 52 présente les investissements étrangers (100% du capital ou *joint ventures*) approuvés par le BOI dans les villes frontalières sur cette période ; l'inclusion de Khon Kaen permet de mettre en perspective ces investissements (figure 52).

Figure 52 : Les IDE dans les provinces frontalières thaïlandaises (2007-2012)



Source : d'après les statistiques annuelles du BOI, 2007 - 2012

Avec un unique projet approuvé par le BOI, Mukdahan est la province ayant reçu le moins d'investissements, malgré sa localisation sur le corridor Est-Ouest, tandis qu'Ubon

Ratchathani et Chiang Rai en comptabilisent sept pour la même période (figure 52). Par contre, en valeur, Mukdahan se place première sur les trois provinces, dans la mesure où le projet approuvé en 2007, dont le capital est thaïlandais et danois, témoigne d'un capital investi important. Il concerne le secteur de l'énergie, puisqu'il s'agirait de la construction d'un champ d'éoliennes (BOI, 2007 et <http://bswenergy.com/project-structure.php>). En revanche, les IDE à Ubon Ratchathani sont relativement moins importants en valeur, surtout localisés dans le secteur de l'industrie légère et du textile. Un seul projet, financé par des investisseurs thaïlandais et chinois à hauteur de 4 229 millions de baht, concerne la production d'éthanol (*Ubon Bio Ethanol*, BOI, 2007). À Chiang Rai, les IDE et *joint ventures* se font essentiellement dans le secteur de la confection (chaussures, textile-confection, gants en caoutchouc) et les investisseurs sont multiples (japonais, chinois, danois, allemands).

Si la présence des investisseurs étrangers en Thaïlande est faible dans les villes frontalières sélectionnées, elle est cependant particulièrement visible dans les formes du commerce. En effet, Ubon Ratchathani, Mukdahan mais aussi Mae Sai possèdent des supermarchés en périphérie de ville, produit d'alliances entre grands groupes thaïlandais et investisseurs étrangers (chapitre 5, 2.1). Cependant, la présence de ces magasins, si elle modifie les pratiques commerciales et le paysage à l'échelle urbaine, n'est pas spécifique aux villes frontalières<sup>1</sup>.

### *Les marqueurs des IDE dans le paysage urbain : l'exemple de la tête de pont à Savannakhet*

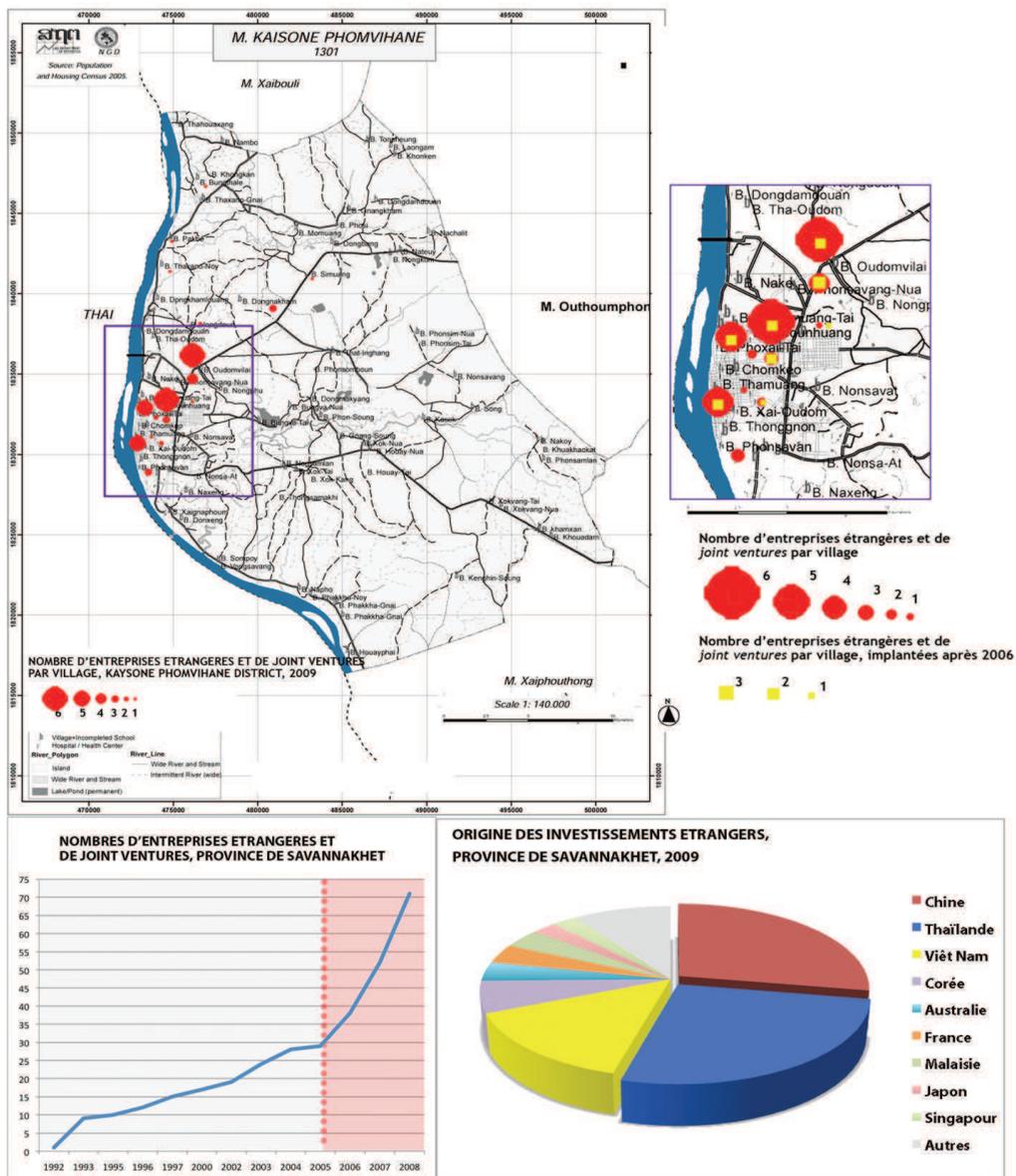
Dans les villes laotiennes, les investissements étrangers sont principalement originaires de la Région du Grand Mékong (Thaïlande, Chine et Viet Nam). À Savannakhet, les investissements chinois et thaïlandais sont les plus importants, représentant plus de 50% du total des projets en 2009, tandis que le Viet Nam est le troisième investisseur (figure 53). Savannakhet tire son internationalisation du pont et de la mise en place de la zone économique spéciale qui lui est liée. Depuis 2005, le nombre d'entreprises étrangères

---

<sup>1</sup> Le cas du *Chiang Rai Chinese Products Plaza*, spécialisé dans la vente des produits importés de Chine, marque une exception dans la mesure où il témoigne de la pénétration du marché thaïlandais par les exportateurs chinois et que le choix de Chiang Rai, nœud de commandement du Quadrilatère de développement en Thaïlande, est stratégique. Ce projet a été proposé en 2008 et l'investissement initial provient de la *Kunming High and New Technology industrial Development Zone*, à l'origine du premier projet de zone économique spéciale à Chiang Saen (J. Glassman, 2010 : 130).

dans la province a doublé (figure 53) et le montant d'IDE enregistrés a atteint un pic en 2006 à 419,2 millions de dollars (IUCN, NERI, 2011 : 49)<sup>1</sup>. D'après l'enquête de Vanthana Nolintha, cette dynamique d'augmentation des IDE se confirmait sur l'année 2010 (V. Nolintha, 2011 : 94).

Figure 53 : Localisation des IDE dans le district de Kaysone Phomvihane (Savannakhet)



Sources : Entretiens avec le département du Plan et de l'investissement, province de Savannakhet, 2009

<sup>1</sup> Parmi les exemples d'entreprises qui ont investi dans la province lors de la construction du pont, on peut citer la compagnie thaïlandaise *Mitr Lao Sugar Factory* qui a monté une usine de production de sucre et bénéficie d'une concession de 10 000 hectares de la part du gouvernement laotien pour son usine et des champs de canne à sucre.

Les investisseurs étrangers apparaissent donc à la fois comme les acteurs de l'internationalisation et comme des acteurs du développement urbain. En 2009, plus de la moitié des entreprises étrangères présentes dans la province de Savannakhet sont localisées dans le district de Kaysone Phomvihane et plus précisément dans l'aire urbaine de Savannakhet. À l'échelle de ce district, leur implantation confirme les pôles récents (zone du marché, Ban Huamuang) ou émergents (tête de pont, figure 53).

La zone de la tête de pont à Savannakhet représente une entrée pour l'analyse des transformations du paysage urbain par les investisseurs privés étrangers. En terme d'aménagement, elle peut être comparée à celui de la tête de pont à Pakse par les investissements Dao Heuang, même si l'échelle diffère à Savannakhet avec une origine du capital variée. En effet, cette zone émerge également comme une nouvelle centralité urbaine (chapitre 7, 2.), façonnée, contrairement à Pakse, par les investissements directs étrangers. Deux projets sont des marqueurs particulièrement visibles de la présence des acteurs privés internationaux : la Zone Economique Spéciale de Savan-Seno (SSEZ en anglais), et le *Casino Savan Vegas*.

La Zone Économique Spéciale de Savan-Seno (SSEZ) est un projet du gouvernement laotien lancé en 2003 et s'appuyant sur la stratégie des zones spéciales afin de promouvoir les investissements étrangers (chapitre 4, 2.2). Celle de Savannakhet est la première identifiée par le gouvernement en raison de sa localisation stratégique au carrefour du corridor Est-Ouest et de l'axe structurant Nord-Sud (route 13) ; depuis, d'autres se sont mises en place, par exemple à Boten dans la province de Luang Namtha ou à Ton Pheung dans la province de Bokeo (annexe 4.B. carte de localisation des zones économiques spéciales au Laos). Pour la zone économique de Savannakhet, l'organisme en charge de la promotion est la *Savan-Seno Special Economic Zone Authority* (SSEZA), sous l'autorité du NCSEZ (*National Committee for Special Economic Zones*). Le plan initial de la SSEZ comprenait à l'origine deux sites (décret 177/PM, 2003 : article 3). Il a été par la suite modifié pour en inclure quatre, sur une surface de près de 600 hectares : deux centres industriels et de services (*Savan City* et *Savan Park*, sites A et C), un centre logistique et un site de relogement (site D, dont l'objectif est de reloger les 352 familles déplacées du site A)<sup>1</sup>. Seul le centre logistique (site B), situé à Seno, n'est pas dans la zone de tête de pont<sup>2</sup> (entretien avec le vice-gouverneur de la SSEZA, Savannakhet, 2009 –

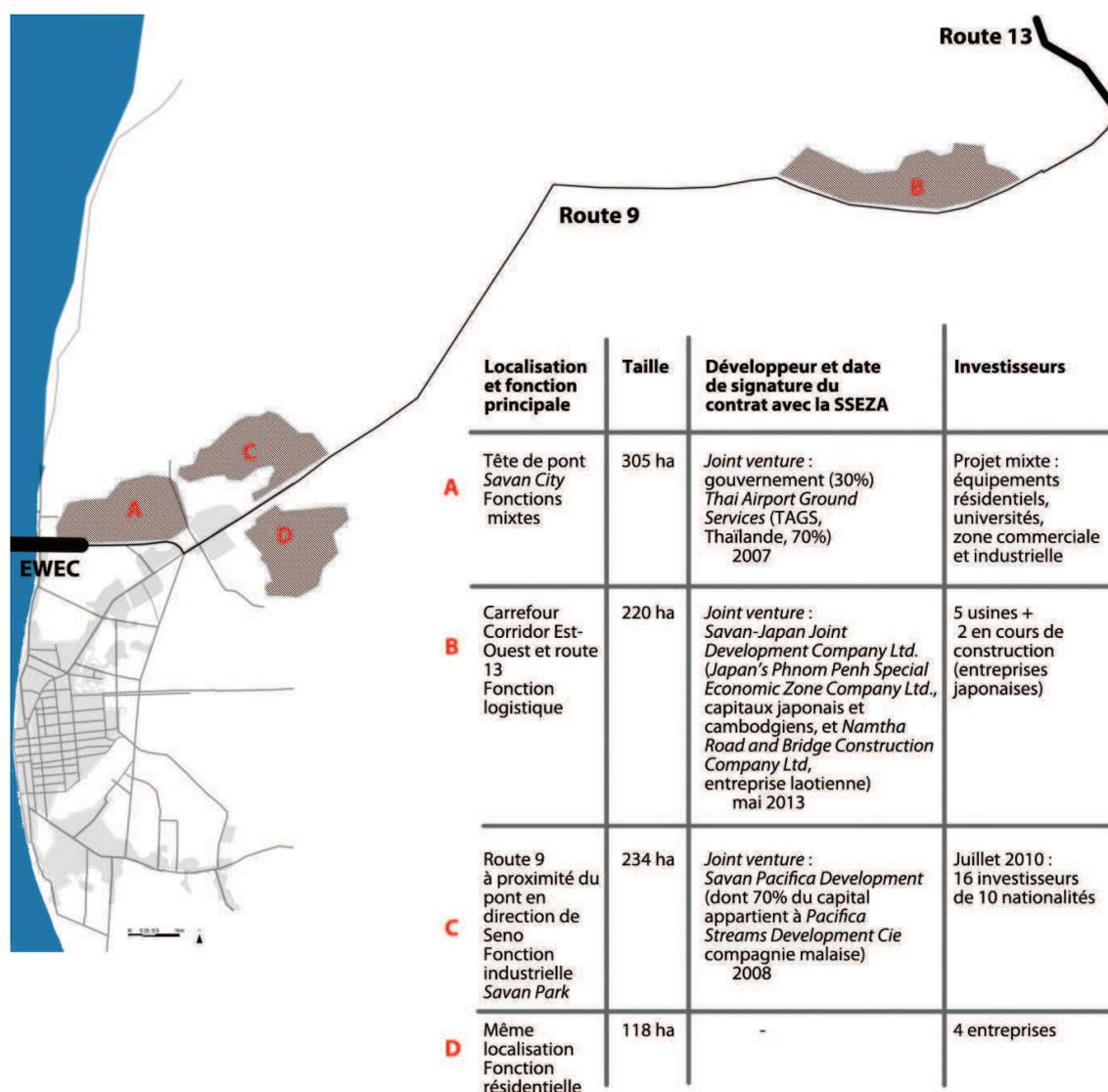
---

<sup>1</sup> Les projets d'aménagement des différents sites sont présentés en annexe 6.B.

<sup>2</sup> Le site B a été agrandi, passant de 28 hectares prévus dans les plans à 220 hectares ; son aménagement vient d'être signé et deux usines sont en cours de construction, dont *Nikon Lao Co., Ltd.* (délocalisation d'une usine de fabrication d'appareils photo de Nikon Thaïlande)

figure 54). Les sites sont développés par les compagnies mixtes selon un système de concession pour 50 ans (*Savan Pacifica Development* a par exemple investi 14 millions de dollars pour le développement du site C) ; après ce délai, les activités du site reviennent au gouvernement.

Figure 54 : Les quatre sites de la Zone Économique Spéciale de Savan-Seno



Sources : entretien avec le vice-gouverneur de la *Savan-SENO Special Economic Zone Authority*, Savannakhet, 2009 ; V. Nolintha, 2011 : 210 ; <http://www.savancity.org/>, <http://www.savanpark.com>, *Vientiane Times*, 13 mai 2013

Note : Le nombre d'investisseurs pour le site C donné par Vanthana Nolintha a augmenté par rapport à 2009, où 11 projets avaient été approuvés par le gouvernement lao : 4 japonais, 3 thaïs, 2 malais, 1 américain et 1 lao (entretien SSEZA, Savannakhet, 2009).

Malgré un engagement de la part du gouvernement, la zone économique de Savannakhet (SSEZ) a mis plusieurs années à être fonctionnelle et le relais attendu du secteur privé international n'a eu lieu qu'après l'ouverture du pont en 2008. Reprenant une étude de la Banque asiatique de Développement, Vanthana Nolintha identifie plusieurs points de blocage dans le développement limité de la SSEZ entre 2003 et 2008 : l'absence de stratégie globale pour le développement des ZES ; le manque de coordination entre les différents acteurs gouvernementaux impliqués ; la difficulté de trouver du capital et des développeurs pour exploiter les sites désignés ; la longueur du processus pour rendre les terrains constructibles (V. Nolintha, 2011 : 210). Par exemple, l'aménagement du site A a pris du retard en raison des contraintes imposées par le défrichement du site et des difficultés financières rencontrées par le développeur thaïlandais. Fin 2012, la SSEZ comptait 34 investisseurs au total (*Vientiane Times*, 4 mai 2012).

Le second projet ayant un impact fort sur le paysage urbain est celui du casino *Savan Vegas*. Le bâtiment principal, comprenant le casino, un hôtel et une salle de conférence, est localisé dans le village de Nong Den, à 9 kilomètres au nord de la ville historique et à seulement 3 kilomètres du pont sur le Mékong, à l'ouest du site C (figure 54). Le premier projet d'un casino dans la province de Savannakhet remonte en 2006 à l'initiative d'investisseurs coréens ; n'ayant pas abouti, il est repris en mai 2007 par la compagnie immobilière chinoise basée à Macao, *Sanum Investment Ltd*. En août 2007, un accord est signé avec le gouvernement laotien pour établir une joint-venture entre *Sanum Investment* (60% du capital), des investisseurs laotiens (20%) et le gouvernement (20%). La construction commence en octobre 2007 sur un terrain concédé par le gouvernement de 50 hectares, avec comme maître d'œuvre une entreprise de BTP chinoise, *China Construction International*<sup>1</sup> ; en 2009, le casino est terminé, et un projet d'agrandissement est en cours. Cette compagnie possède plusieurs investissements au Laos, dont un projet de zone commerciale à Thakhek (à l'état de plans uniquement) et des salles de machines à sous à Thanaleng (Vientiane) et Lao Bao.

Avec 18,5 millions de dollars investis, le *Savan Vegas* représente l'un des investissements les plus onéreux reçus par la province de Savannakhet. De plus, selon l'équipe managériale du Casino, ce projet représente la seconde source de revenus pour le

---

<sup>1</sup> Comme nous l'a précisé la chargée de communication de *Sanum Investment*, des sous-traitants laotiens ont été employés pour tenir les délais du chantier et pour l'amélioration de la route d'accès au casino (entretien *Savan Vegas*, Savannakhet, 2009).

gouvernement provincial, après la mine d'or et de cuivre de Sépone : entre 2008 et 2010, le casino aurait rapporté, grâce aux taxes diverses, 2,1 millions de dollars au gouvernement (IUCN, NERI, 2011 : 15). Il emploie de plus 1 480 personnes, dont 1 300 Laotiens. Enfin, le casino génère des flux importants, dans la mesure où environ 1 000 à 1 500 personnes, Thaïlandais essentiellement, franchiraient la frontière chaque jour pour venir jouer. Le Casino *Savan Vegas* a été menacé de fermeture en octobre 2012, en raison d'un contentieux juridique l'opposant au gouvernement lao ; une vidéo de janvier 2013 montrait qu'il était toujours ouvert à cette date.

### *Les investissements chinois participant de la reconfiguration des villes frontalières*

Le point commun entre les villes de l'échantillon est la présence, plus ou moins marquée, des investissements chinois. Les migrations chinoises récentes en Asie du Sud-Est continentale ont eu lieu en deux temps : au début du 20<sup>ème</sup> siècle d'abord, avec des flux qui s'intensifient dans les années 1930, et plus récemment avec l'ouverture accrue des frontières à partir des années 1990 (F. Rossetti, 1997 : 27-41). La coopération entre la Chine et la Thaïlande d'une part et le Laos d'autre part s'est en outre accélérée depuis le début des années 2000, avec la visite officielle de Jiang Zemin au Laos en 2000 et l'accord de libre-échange sino-thaï conclu en 2003 sous le gouvernement de Taksin Shinawatra (2001-2006). Danielle Tan a étudié dans sa thèse les réseaux chinois au Nord Laos et la façon dont ils participent de la transformation de l'État et de la restructuration des économies provinciales (D. Tan, 2011). Cette question étant particulièrement vaste, il est possible de l'aborder par l'entrée des marqueurs de la présence chinoise dans l'organisation spatiale des villes frontalières. L'exemple du Casino *Savan Vegas*, développé dans l'interligne précédent, en est un exemple.

Les rues commerçantes de Chiang Khong et Houay Xay attestent également d'une présence chinoise, correspondant à la première étape des migrations : comme l'explique Andrew Walker, l'amélioration des infrastructures dans le nord du Siam, la relative stabilité du Laos colonial et les opportunités commerciales liées aux routes caravanières y ont entraîné au début du 20<sup>ème</sup> siècle la migration de commerçants chinois de Bangkok (A. Walker, 1997 : 22). À Chiang Khong, ils s'installèrent d'abord au sud de la ville, près de l'ancien port, avant d'investir dans les commerces de la rue marchande et des rues parallèles. De l'autre côté du Mékong, les commerçants étaient également chinois ; leur nombre augmenta dans les années 1960 avec l'essor du commerce transfrontalier, puis

diminua fortement avec le changement de régime en 1975 (A. Walker, 1997 : 58). Les investissements chinois, qui débutent en 2003, augmentent dans la province de Bokeo à partir de 2006 (D. Tan, 2011 : 410) ; étant essentiellement réalisés dans le secteur de l'agriculture (hévéa notamment), ils sont peu visibles dans le paysage urbain. Néanmoins, les marchés chinois à Houay Xay, distincts des marchés lao et analysés par Danielle Tan, permettent de rendre compte de la présence chinoise à l'échelle urbaine. Le premier, situé dans la rue principale, a été fermé au début des années 1990. Un second marché a été construit à quatre kilomètres au Sud, avant d'être déplacé à son emplacement actuel, à environ 5 kilomètres en aval du centre ville historique (chapitre 7, figure 60). Ce dernier a été financé par un entrepreneur hunanais ; les commerçants sont originaires du Hunan également, mais aussi du Guangdong, du Guangxi et du Zhejiang (D. Tan, 2011 : 414). La zone économique du *Golden Triangle*, située dans le district de Ton Pheung et financée par des investisseurs chinois (*Kings Roman Group*), est également à même d'avoir un impact fort sur l'organisation spatiale. Cette question sera développée dans la conclusion de cette thèse.

Enfin, l'exemple du marché localisé dans le centre historique à Pakse offre un dernier exemple non seulement de la restructuration urbaine par les investissements chinois, mais également de la prise en charge des équipements par des investisseurs privés. Le marché du centre ancien (*Suan Kan Kan Champassak Mall* ou *Champassak Shopping Mall*), construit sur le lieu du précédent marché central détruit par un incendie en 1999, doit son existence à l'investissement de la famille Tang, deux frères du sud Laos d'origine chinoise et naturalisés français<sup>1</sup>. Un supermarché moderne de la multinationale « Tang Frères » occupe ainsi le second niveau de cette structure commerciale (planche photographique 4).

---

<sup>1</sup> Les frères Bou et Bounmy Rattanavan, de leur nom lao, sont les fils d'un immigré chinois venu au Laos dans la région de Thakhek au début des années 1920 pour le commerce du bois. Ils émigrent vers la France dans les années 1970 et y font fortune en devenant le premier importateur de produits alimentaires asiatiques, avant de diversifier leurs activités avec notamment la distribution d'un bouquet de chaînes télévisées chinoises. D'après le magazine *Challenges*, leur fortune est estimée en 2012 à 70 millions d'euros.

Peter Chan, membre du clan familial, assure la présidence du groupe en Thaïlande et au Laos à travers la société *Lao World Group*.

**Planche photographique 4 : Le marché du centre ancien à Pakse, un investissement des Frères Tang**



Le *Champassak Shopping Mall* vu depuis la terrasse du Pakse Hotel (2009) - à l'arrière plan, le bureau du Gouverneur et la confluence de la Sédone et du Mékong



Le second niveau du *Champassak Shopping Mall* : le supermarché Tang Frères (2009)

**La signature de l'accord pour la construction du 3<sup>ème</sup> pont à Pakse, 2013**

De gauche à droite :

- Bounchan Sinthavong, Vice-ministre des Travaux Publics et des Transports
- Khamlien Pholsena, Vice-ministre du Plan et de l'investissement
- Sonesay Siphandone, Gouverneur de la province de Champassak et fils de l'ancien Président
- Peter Chan, Président du *Lao World Group*
- Hua Seng Aroun, Président du *Tangchaleun Group*



À travers la société *Lao World Group* et son Président Peter Chan, il semblerait que la famille ait de nouveaux projets à Pakse, comprenant notamment la construction d'un troisième pont sur la rivière Sédone (planche photographique 4)<sup>1</sup>. Les frères Tang n'ont pas limité leurs investissements à leur région d'origine, puisqu'en dehors de leurs activités en France et en Chine, ils ont également investi à Vientiane dans la construction d'un complexe récréatif et commercial (Vientiane ITECC) et à Savannakhet dans le nouveau centre de convention en cours de construction (Savan ITECC, chapitre 7, 2).

<sup>1</sup> Ce projet, estimé à 100 millions de dollars, a reçu l'aval du gouvernement en janvier 2013 et le contrat liant *Lao World Group*, *Tangchaleun Group* et le gouvernement a été signé en mai 2013 (*Vientiane Times*, 3 mai 2013 – planche photographique 4).

### 2.3 Les villes frontalières transformées par le tourisme international

Les touristes internationaux représentent un autre type d'acteurs participant de l'internationalisation des villes frontalières. Comme pour les IDE, les flux touristiques sont beaucoup plus massifs à l'échelle nationale vers la Thaïlande que vers le Laos (chapitre 4). Mais les provinces frontalières, sont, à l'exception de Chiang Rai, peu concernées par le tourisme international. À l'inverse, les provinces laotiennes en vis-à-vis, et surtout celle de Champassak, concentrent une part non négligeable du tourisme à l'échelle nationale. En 2008, 24% des touristes internationaux se rendant au Laos visitent la province de Champassak, 13% celle de Savannakhet et 10% celle de Bokeo<sup>1</sup> (LNTA, 2009 : 21). L'analyse qualitative des flux révèle d'emblée une différence dans l'origine des touristes de part et d'autre de la frontière, dominés par les touristes nationaux en Thaïlande et par les internationaux au Laos.

*L'asymétrie dans la nature des flux : touristes nationaux en Thaïlande, tourisme international au Laos*

Dans l'objectif d'évaluer l'internationalisation des villes frontalières, il convient d'isoler, parmi les touristes présents dans la province, la part des touristes internationaux. Le type de touristes, nationaux ou étrangers, différencie en effet les villes des deux rives du Mékong. Les provinces qui accueillent le plus de touristes<sup>2</sup> sont Chiang Rai et Ubon Ratchathani ; cependant, les touristes internationaux occupent une part bien plus importante dans les provinces laotiennes, en particulier à Champassak (tableau 15). Le chapitre 2 a montré que les flux touristiques au Laos répondaient largement d'une échelle d'intégration régionale : en 2009, 91% des touristes au Laos étaient originaires de la région Asie-Pacifique, contre 83% dix ans plus tôt ; parmi ces derniers, les Thaïlandais sont les plus nombreux. Concernant les touristes thaïlandais au Laos, le point d'entrée qui enregistre les plus gros volumes est le pont de l'Amitié à Savannakhet : 40,5% des touristes thaïlandais se rendant au Laos empruntent ce pont (LNTA, 2009 : 24).

---

<sup>1</sup> Ce qui reste inférieur à la préfecture de Vientiane (90%) et la province de Luang Prabang (65%), dont la capitale provinciale est largement reconfigurée par ce tourisme international.

<sup>2</sup> Dans la méthodologie statistique thaïlandaise, reprenant la classification de l'Organisation internationale du tourisme, les « excursionnistes » et les « visiteurs » sont distingués des « touristes ». Ces derniers ne se rendent pas dans la province pour des raisons professionnelles ou éducationnelles et doivent passer au moins une nuit sur place.

**Tableau 15 : Le tourisme dans les provinces sélectionnées**

	Nombre de touristes, 2008	Part des touristes internationaux, % du nombre total de touristes	Nombre de chambres
<b>Chiang Rai</b>	1 549 876	23,7	6 144
<b>Bokeo</b>	145 567	-	379
<b>Mukdahan</b>	269 087	1,6	1 233
<b>Savannakhet</b>	661 929	25	2 067
<b>Ubon Ratchathani</b>	1 081 861	3	2 289
<b>Champassak</b>	220 214	83,7	1 879

Sources : statistiques provinciales du bureau du tourisme ; LNTA, 2009 ; statistiques provinciales NSO, 2009

Note : Pour favoriser la comparaison, la même année (2008) a été choisie ; cependant, des données plus récentes montrent que le tourisme est en faible augmentation dans la province de Mukdahan (307 955 en 2010), sans que la part des touristes internationaux n'augmente. En 2009, le nombre de touristes était en augmentation à Savannakhet et à Champassak (791 924 et 278 054 respectivement), et en baisse à Bokeo (140 414).

Dans les provinces frontalières thaïlandaise, le type de tourisme dominant est le tourisme domestique. Olivier Évrard a consacré un article en 2006 à cette forme de tourisme, mettant en lumière les motivations et représentations du territoire à l'origine de ces déplacements récréatifs (O. Évrard, 2006 : 151-167). Mary Beth Mills a également décrit le tourisme de groupes organisé depuis Bangkok vers le reste du pays, combinant par une forte consommation et la visite de lieux religieux (M.B. Mills, 1999 : 31-51). Mae Sai est l'exemple d'une ville dominée par le tourisme domestique, attiré par la consommation (produits peu chers venant de Chine) et les casinos. La ville apparaît dans les rapports du TAT (*Tourism Authority of Thailand*) comme une destination touristique dans les années 1970 (P. Pongsawat, 2007 : 288). Le tourisme y est depuis essentiellement domestique et lié aux activités commerciales illégales à la frontière, notamment au marché de CD et DVD piratés à Tachilek qui générerait près de 10 millions de baht par jour. Une nouvelle forme de tourisme de jeu s'est également développée au début des années 2000, liée aux casinos situés de l'autre côté de la frontière<sup>1</sup>. Les clients de ces casinos traversent la frontière, soit depuis Mae Sai, soit depuis Chiang Rai grâce au système de navettes reliant

<sup>1</sup> Olivier Évrard relève l'importance d'une dynamique touristique s'orientant souvent vers des pratiques illégales comme le jeu et la prostitution dans les provinces frontalières (O. Évrard 2006 : 164).

l'aéroport. Selon les estimations, environ 5% des touristes de Mae Sai se sont rendus aux casinos en 2005 (P. Pongsawat, 2007 : 290). Le tourisme international y est récent, lié à la mise en place d'un poste frontière international en 1997 ; avant cette date, les touristes internationaux passaient par Mae Sai dans un circuit à partir de Chiang Rai comprenant les villes thaïlandaises du Triangle d'or (Mae Sai, Chiang Saen, Chiang Khong). L'ouverture du poste international a participé de l'augmentation des flux de touristes internationaux traversant la frontière pour renouveler leur visa thaïlandais ; il s'agit là d'un tourisme de très courte durée, les voyageurs ne passant pas nécessairement la nuit sur place.

Cependant, la faiblesse des flux de tourisme internationaux dans les provinces thaïlandaises n'empêche pas des capacités hôtelières importantes (tableau 15), notamment la présence d'hôtels de haut standing, notamment à Mukdahan<sup>1</sup> ou à Chiang Khong (chapitre 7). Cela s'explique à l'inverse par la rareté de l'offre dans leur doublet urbain laotien, surtout dominée par des *guesthouses*.

### *La promotion du tourisme dans les provinces frontalières et la requalification des centres urbains*

Les autorités chargées de la promotion du tourisme (*Tourism Authority of Thailand*, TAT, en Thaïlande et *Lao National Tourism Authority*, LNTA, au Laos) encouragent le tourisme dans les provinces frontalières, notamment à travers deux initiatives : le triangle d'Or<sup>2</sup> et le triangle d'Émeraude.

Par exemple, dans la province de Chiang Rai, les touristes chinois (notamment originaires des provinces du sud) sont visés par les politiques de promotion du tourisme. En mars 2010 se sont ainsi réunis des associations d'agences de voyage des huit provinces du nord de la Thaïlande et du Yunnan. Un bureau du TAT a également ouvert à Kunming. Ces touristes chinois sont attendus par la nouvelle autoroute 3 (branche orientale du corridor Nord-Sud) mais aussi par les airs, puisqu'une liaison Chiang Rai – Jinghong est en projet. Les touristes thaïlandais sont les plus représentés à Chiang Khong (B. Sitikarn, W. Srikam, S. Jaima, 2008). Cependant, le nombre de touristes internationaux est en augmentation,

---

<sup>1</sup> À Mukdahan, les hôtels sont peu nombreux (17 en 2010, d'après le site de la municipalité), tous à capitaux thaïlandais (entretiens, 2010) et dispersés le long du fleuve et dans le centre nord-ouest de la ville. Le chapitre 7 montre cependant que ces hôtels sont relativement luxueux et modernes.

<sup>2</sup> Cette terminologie reprend le terme utilisé précédemment (introduction) et renvoie, comme le triangle d'Émeraude, à un espace touristique transfrontalier en constitution.

Chiang Khong est devenue une porte d'entrée pour le Nord Laos (par Houay Xay) en raison de la présence d'un point de passage de frontière internationale depuis 1993. En dehors de ce tourisme lié au passage de frontière, les autres attractions identifiées pour Chiang Khong sont le tourisme « ethnique », le village de Ban Had Krai où sont pêchés les poissons chats géants, la localisation sur la boucle du triangle d'Or et la clientèle thaïlandaise des casinos au Laos et en Birmanie. En conséquence, l'offre de *guesthouses* et d'hôtels pour les voyageurs est en augmentation, et ces établissements sont situés essentiellement le long du fleuve à proximité de l'embarcadère et du poste de douane. Cette organisation urbaine est symétrique de l'autre côté de la frontière : à Houay Xay, la rue principale et sa perpendiculaire permettant d'accéder à l'embarcadère sont aussi dédiées au tourisme. Des compagnies privées telles que *Lanchang Easy Trip*, présente à Chiang Khong et à Houay Xay, organisent des croisières sur le Mékong jusqu'à Luang Prabang au Laos, réutilisant l'ancienne route fluviale commerciale. Cependant, l'offre hôtelière est plus importante à Chiang Khong : en 1999, la ville ne comptait que six hôtels et *guesthouses* (GIBB Ltd. et PAL Consultants Co. Ltd 1999 : 73) ; ce chiffre a depuis largement augmenté pour atteindre plus d'une vingtaine d'établissements de toutes catégories, ce qui s'explique par la carence des équipements hôteliers de la ville de Houay Xay. La rive du Mékong a été aménagée pour accueillir les hôtels et *guesthouses*, qui sont donc, contrairement à Houay Xay, en retrait par rapport à la rue principale.

Pakse et la province de Champassak ne se différencient pas par le nombre de touristes en valeur absolue, mais plutôt par la part des touristes internationaux (tableau 15)<sup>1</sup>. Située sur un carrefour de réseaux routiers entre le second corridor Est-Ouest et la route 13, équipée d'un aéroport international et point de départ pour les sites du plateau des Bolovens, des Quatre Mille îles, des chutes d'eau de Khone ou encore du Vat Phou à Champassak, Pakse attire les touristes. Cette localisation naturelle a été encouragée par la politique du gouvernement, notamment à travers l'initiative du Triangle d'Émeraude. L'initiative du Triangle d'Émeraude (*The Emerald Triangle Initiative*) a été mise en place en 2003 avec l'objectif de promouvoir le tourisme entre la Thaïlande, le Laos et le Cambodge. Six provinces ont initialement été identifiées pour cette forme de coopération transfrontalière qui s'inscrit dans les programmes déjà existants (Région du Grand Mékong et ACMECS) : Ubon Ratchathani et Sisaket en Thaïlande, Preah Vihear et Odor

---

<sup>1</sup> Si le nombre total de visiteurs dans la province de Champassak ne dépasse pas ceux des provinces de Savannakhet ou d'Ubon Ratchathani en Thaïlande, la part des touristes internationaux et le montant total de ces derniers sont plus importants (184 429 pour Champassak, 165 519 pour Savannakhet et 32 223 pour Ubon (Données des départements de tourisme, provinces de Champassak, Savannakhet et Ubon, chiffres de 2008).

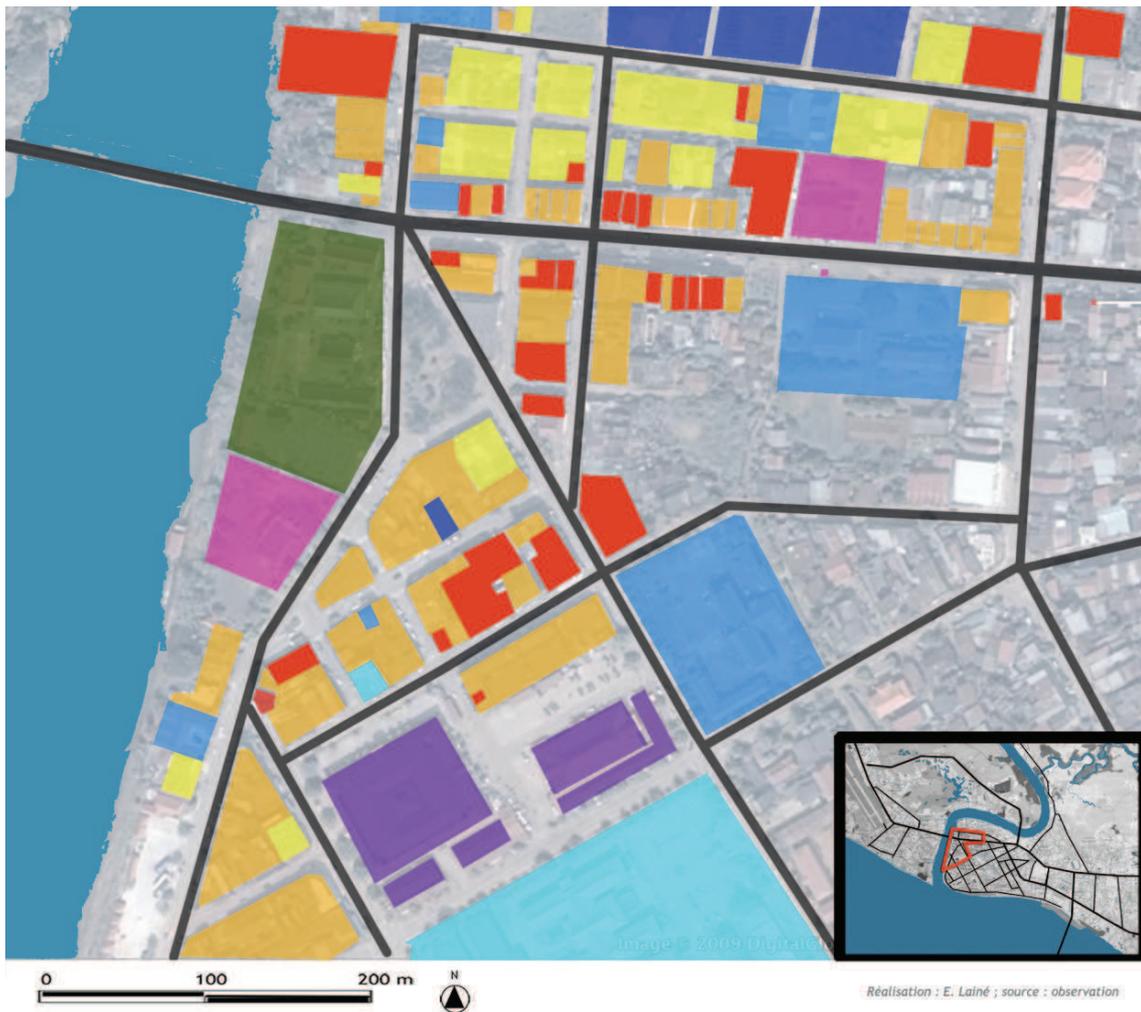
Meanchey au Cambodge, et Champasak and Salavanh pour le Laos. Cette stratégie repose sur la définition de sites touristiques, plaçant Pakse au centre : les sites mentionnés précédemment, la province de Champassak est en effet celle qui compte le plus de sites touristiques au Laos (LNTA, 2009 : 24) - 195 au total, dont 103 naturels, 59 culturels et 33 historiques<sup>1</sup>. La réunion inaugurale de cette initiative a eu lieu à Pakse en août 2003, ce qui a contribué à renforcer le rôle de la capitale du Sud dans le secteur du tourisme. Les entreprises du secteur se sont ainsi regroupées en association pour contribuer à la promotion du tourisme (entretien avec la *Champassak Association of Travel Agents*, Pakse, 2010).

Les impacts du tourisme y sont bien plus visibles sur le paysage urbain. Le premier type d'impacts est la construction de nouvelles infrastructures destinées au tourisme, notamment des hôtels. Deux zones émergent : le centre ancien et la tête de pont. Parmi les plus emblématiques, il est possible de citer le *Pakse Hôtel*, ouvert en 2003 et tenu par un couple franco-lao, le *Champassak Palace Hotel*, ancienne demeure du prince Boun Oum transformée en hôtel par une entreprise thaïlandaise, ou le *Grand Hotel Champassak*, complexe de 225 chambres construit en 2008 et ouvert en 2009 dans le quartier en tête du pont japonais. La deuxième conséquence du tourisme dans la transformation de la ville est la requalification du centre historique. Celui-ci concentrait les fonctions administratives qui ont été déplacées pour la majorité en 2005 dans le nouveau quartier administratif à l'est de la ville. Les établissements destinés aux touristes internationaux (cafés internet, restaurants, hôtels et *guesthouses*) se sont multipliés dans le centre ville historique, ce qui entraîne une modification des activités et du paysage urbain.

---

<sup>1</sup> À titre de comparaison et selon la même source, la province de Savannakhet en compte 55 et celle de Luang Prabang 70.

Figure 55 : La reconfiguration du centre historique de Pakse par la fonction touristique



**L' EVOLUTION DES FONCTIONS DANS LE CENTRE ANCIEN DE PAKSE : LE DEVELOPPEMENT DES ACTIVITEES LIEES AU TOURISME**

**1. Les fonctions traditionnelles du centre ancien :**

- Résidentielle :
- Habitat sans commerce (maison de ville essentiellement)
  - Résidentiel mixte (habitat et commerce de proximité sur le modèle du compartiment)
- Tertiaire sociale :
- Administrations publiques
  - Ecoles
  - Temple
  - Hôpital

**2. Les nouvelles fonctions liées à la modernisation et à l'internationalisation par le tourisme :**

- Commerciale à vocation urbaine :
- Marché rénové en 2000
  - Banque et distributeur à billets
- Activités directement liées au tourisme :
- Guesthouses, hôtels, agences de voyage et cafés internet

Source : carte réalisée par l'auteur à partir des observations de terrain

Les villes frontalières de l'échantillon semblent, en particulier du côté thaïlandais, entrées dans une nouvelle phase de la planification caractérisée par des processus, des produits, une mise en œuvre différents. En effet, cette dynamique tend à substituer aux plans globaux d'utilisation des sols élaborés par les autorités centrales et peu compatibles avec les priorités à court terme, une planification davantage intégrée, pilotée par les autorités locales et prenant en compte de manière croissante les contextes urbains spécifiques. Cependant, le rôle des autorités locales dans la planification et l'aménagement des villes frontalières est concurrencé et parfois relayé par la multiplication d'acteurs dans le contexte de l'ouverture économique, en interne au secteur privé et à l'international. Cette tendance est plus ancienne et affirmée en Thaïlande où elle concerne davantage les secteurs du commerce et de l'industrie et n'impacte la forme des villes qu'indirectement. En revanche, au Laos, ces acteurs, dont la présence augmente depuis le début des années 1990, ont une action plus directe dans le financement des infrastructures urbaines. Ainsi, à un degré divers, l'État n'est plus le seul aménageur dans les villes frontalières : les acteurs privés, qu'ils soient nationaux ou internationaux, ainsi que les bailleurs de fonds dans le cadre de l'aide au développement, financent, réalisent ou contribuent au développement des infrastructures urbaines. L'irruption de ces acteurs multiples, dont les intérêts et les moyens d'action ne sont pas homogènes, favorise pour ces villes un « urbanisme de projets », se traduisant par une juxtaposition des projets soutenus par le gouvernement central mais qui peuvent aller à l'encontre de la vision planifiée par les autorités locales.

L'internationalisation des processus d'aménagement urbain des villes frontalières dépend de plus en plus de leur position géographique spécifique et de leur intégration aux infrastructures mise en place par le programme de la Région du Grand Mékong. Le rôle des acteurs internationaux est ancien mais limité pour les villes frontalières thaïlandaises, dont la modernisation est portée par les autorités et relayée par le secteur privé. Ubon Ratchathani, du fait de sa position de capitale régionale secondaire dans la hiérarchie urbaine thaïlandaise, est la ville qui possède les marqueurs de l'internationalisation et de la métropolisation les plus marqués (centres commerciaux et grandes surfaces en périphérie de ville, élévation plus importante des bâtiments etc.). Mukdahan, Mae Sai et Chiang Khong conservent l'aspect de petites villes au paysage peu marqué par

l'internationalisation. À Mae Sai comme à Chiang Khong, la fonction touristique est importante, domestique pour l'une et internationale pour l'autre. À l'inverse, les villes laotiennes connaissent une internationalisation plus importante du fait de la présence des acteurs de l'aide internationale et des investisseurs privés. Cette dynamique est plus forte pour Savannakhet et Pakse, qui présentent des acteurs aux origines variées, que pour Houay Xay, reconfigurée par le tourisme international et par les investissements essentiellement chinois. L'exemple de Pakse, située sur un corridor alternatif au corridor Est-Ouest et doté d'un pont sur le Mékong, confirme bien le rôle des infrastructures de transport dans la dynamique de l'internationalisation urbaine. L'introduction de ce chapitre posait la question du rôle des infrastructures mises en place dans le cadre de la Région du Grand Mékong dans le processus d'internationalisation des villes étudiées. La construction des infrastructures de la RGM, en particulier les ponts transfrontaliers, a entraîné une hausse des investisseurs étrangers, du tourisme international et de l'aide internationale à l'échelle des villes étudiées. Cette dynamique est particulièrement forte dans le cas de Savannakhet, ce qui s'explique également par l'action volontariste du gouvernement pour attirer les investisseurs internationaux (zone économique spéciale avec incitations et concessions). Ainsi, la construction des infrastructures dans le cadre de la RGM apparaît comme un moteur de l'internationalisation dans les villes laotiennes étudiées.

Enfin, l'échelle des doublons urbains met en avant l'asymétrie de l'internationalisation au regard des critères énoncés ci-dessus. Dans le cas de Chiang Khong et de Houay Xay, les acteurs de la transformation urbaine, les touristes internationaux, se retrouvent de part et d'autre de la frontière. La situation est différente pour les autres doublons urbains : par exemple, malgré la volonté de créer une zone industrielle dans le district de Mukdahan, le secteur privé étranger investit de l'autre côté de la frontière. Ainsi, l'internationalisation des villes frontalières par les corridors et les ponts reliant les doublons urbains dépend des stratégies nationales choisies : favoriser les investissements nationaux en Thaïlande (publics et privés) ; attirer les capitaux étrangers (aide internationale et IDE) au Laos.

L'internationalisation a été analysée dans ce chapitre en termes de processus, portée par des acteurs dont l'échelle dépasse l'échelle nationale. De quelle manière l'entrée dans la Région du Grand Mékong a-t-elle modifiée les formes urbaines ?



Les infrastructures de transport de la Région du Grand Mékong, telles qu'elles ont été présentées dans le chapitre 3 et en introduction de partie, sont à même de modifier l'organisation spatiale des villes frontalières dans la mesure où elles initient de nouveaux modes de franchissement de la frontière et proposent un itinéraire alternatif et inédit pour relier la ville à l'espace situé dans le pays voisin. Cependant, ces infrastructures font également partie de réseaux de transport à échelle régionale (chapitre 1) : elles permettent donc également de relier la ville frontalière aux territoires intégrés aux corridors, que ce soit les territoires nationaux limitrophes, ou des pays tiers traversés.

À l'échelle locale, l'effet de ces infrastructures peut se mesurer au regard de différents critères. La Banque asiatique de Développement, dans ses études d'impact, en énumère plusieurs, qu'ils soient économiques, sociaux ou environnementaux<sup>1</sup>. Ce chapitre propose d'adopter un autre point de vue en s'intéressant à la modification des villes frontalières par ces infrastructures à travers le changement de la morphologie et de l'organisation urbaines.

De quelle manière les infrastructures de la Région du Grand Mékong participent-elles de la transformation des villes frontalières et favorisent-elles l'accélération de l'urbanisation des villes frontalières, nœuds urbains au franchissement des frontières ? Assiste-t-on à la création de nouvelles polarités urbaines ?

Le chapitre 5 a montré la diversité des conditions de création des villes de la vallée du Mékong (villes anciennes, créations liées à la fixation de la frontière, villes coloniales) ; l'étude de leur tissu urbain, sujet de ce chapitre, révèle cependant des phases

---

<sup>1</sup> La Banque asiatique de Développement mène deux types d'évaluations sur les projets financés : une analyse *ex-ante*, avec les objectifs poursuivis et les externalités négatives qui pourraient en découler, et des analyses *ex-post*, visant à évaluer la réalisation du projet au regard de critères généralistes tels que la pertinence par rapport aux objectifs de la Banque et du gouvernement emprunteur, la réalisation effective comparée aux objectifs, l'efficacité économique relative à l'utilisation des ressources notamment financières et la « soutenabilité », c'est-à-dire la manière dont le projet peut être maintenu et perdurer au-delà de la durée du prêt. Concernant les projets de la RGM, la Banque identifie comme impacts *ex-post* à l'échelle de la région :

- des impacts économiques : réduction du temps et des coûts de transport, augmentation du trafic routier, du commerce, des investissements, du tourisme et des revenus et des effets d'agglomération pour certaines villes frontalières (à Poipet le long du corridor Sud par exemple)
- des externalités négatives dans les domaines sociaux et environnementaux : augmentation des accidents de la route, du nombre de casinos, de la contrebande, du trafic humain, des cas de contamination au VIH/Sida et de la dégradation environnementale (M. Fujimura, R. Adhikari, 2010).

d'urbanisation comparables - variant en intensité et en rythme, résultant de dynamiques endogènes et exogènes -, et traduit de nouveaux modes d'urbanisation avec notamment la reconfiguration des centres anciens ou l'apparition de nouvelles centralités en périphérie. L'identification de ces phases permet de comparer les structures spatiales héritées aux formes récentes induites par le programme de la Région du Grand Mékong. Le développement des villes choisies s'articule en effet autour de quatre périodes, dont les deux dernières sont spécifiques à leur statut de villes frontalières ou secondaires localisées sur les corridors de la RGM : l'émergence d'abord d'un centre ancien structuré par une rivière ou un fleuve, au bâti dense, peu élevé, maillé par un réseau viaire hiérarchisé et aux fonctions résidentielles et administratives dominantes ; l'extension ensuite du périmètre urbain de manière radioconcentrique ou linéaire<sup>1</sup> le long des axes de transport principaux ; puis la reconfiguration urbaine liée aux investissements (domestiques ou internationaux, publics et privés) provenant des stratégies de promotion des villes frontalières ou secondaires et de la construction d'infrastructures notamment commerciales en périphérie de ville ; enfin, la potentielle restructuration des villes avec les infrastructures de transport du programme de la RGM<sup>2</sup>.

L'échelle d'analyse de ce chapitre privilégie la structure urbaine, en partant de l'organisation spatiale actuelle des villes étudiées. Sans revenir de manière exhaustive sur la production des tissus urbains et leur articulation avec les contextes sociaux, économiques et politiques<sup>3</sup>, il convient de restituer pour chacune des villes frontalières les principales phases de l'urbanisation et d'identifier celles en relation avec la construction de ponts sur les corridors qui ont engagé une accélération de l'urbanisation et un changement d'échelle de la fabrique urbaine. Comme le montrent les travaux de

---

<sup>1</sup> La terminologie utilisée pour décrire les plans de ville se réfère à celle élaborée par Eric Dickinson en 1961. Le plan radioconcentrique se caractérise par un développement en anneaux autour d'un noyau central et de voies radiales, tandis que le développement linéaire s'organise autour d'un axe majeur de transport (E. Dickinson, 1961).

<sup>2</sup> La ville d'Ubon Ratchathani n'est concernée que par les trois premières phases d'urbanisation dans la mesure où elle ne bénéficie pas d'infrastructures de la Région du Grand Mékong du fait de sa position à l'écart des corridors (voir introduction de partie). Dans le cas des villes laotiennes, le chapitre 4 a montré que les stratégies de promotion de ces villes étaient menées dans le cadre de la régionalisation ; les phases 3 et 4 sont donc pratiquement concomitantes, alors qu'elles apparaissent davantage séparées chez leurs voisines thaïlandaises. L'analyse à l'échelle urbaine des rythmes de l'urbanisation permettra de préciser cette question.

<sup>3</sup> Marcel Roncayolo souligne les limites d'une démarche visant à comprendre la ville par l'étude de ses formes internes, qui sont autant de « cadres » où se déploient les modes de vie humains. Cette « décomposition formelle », qui permet cependant d'appréhender la structure et la genèse de l'organisation urbaine, repose en effet sur des ruptures politiques, économiques et sociales fortes et différenciées (M. Roncayolo, 2010 : 94-98).

Bounleuam Sisoulath sur Vientiane, le bâti, « révélateur des fonctions urbaines » (B. Sisoulath, 2011 : 155), permet de préciser les nouvelles fonctions de ces villes et de lier leurs transformations morphologiques à une éventuelle requalification fonctionnelle.

## **1. DEUX VILLES FAIBLEMENT MODIFIEES PAR LE NOUVEAU MODE DE FRANCHISSEMENT DE LA FRONTIERE : MUKDAHAN ET MAE SAI**

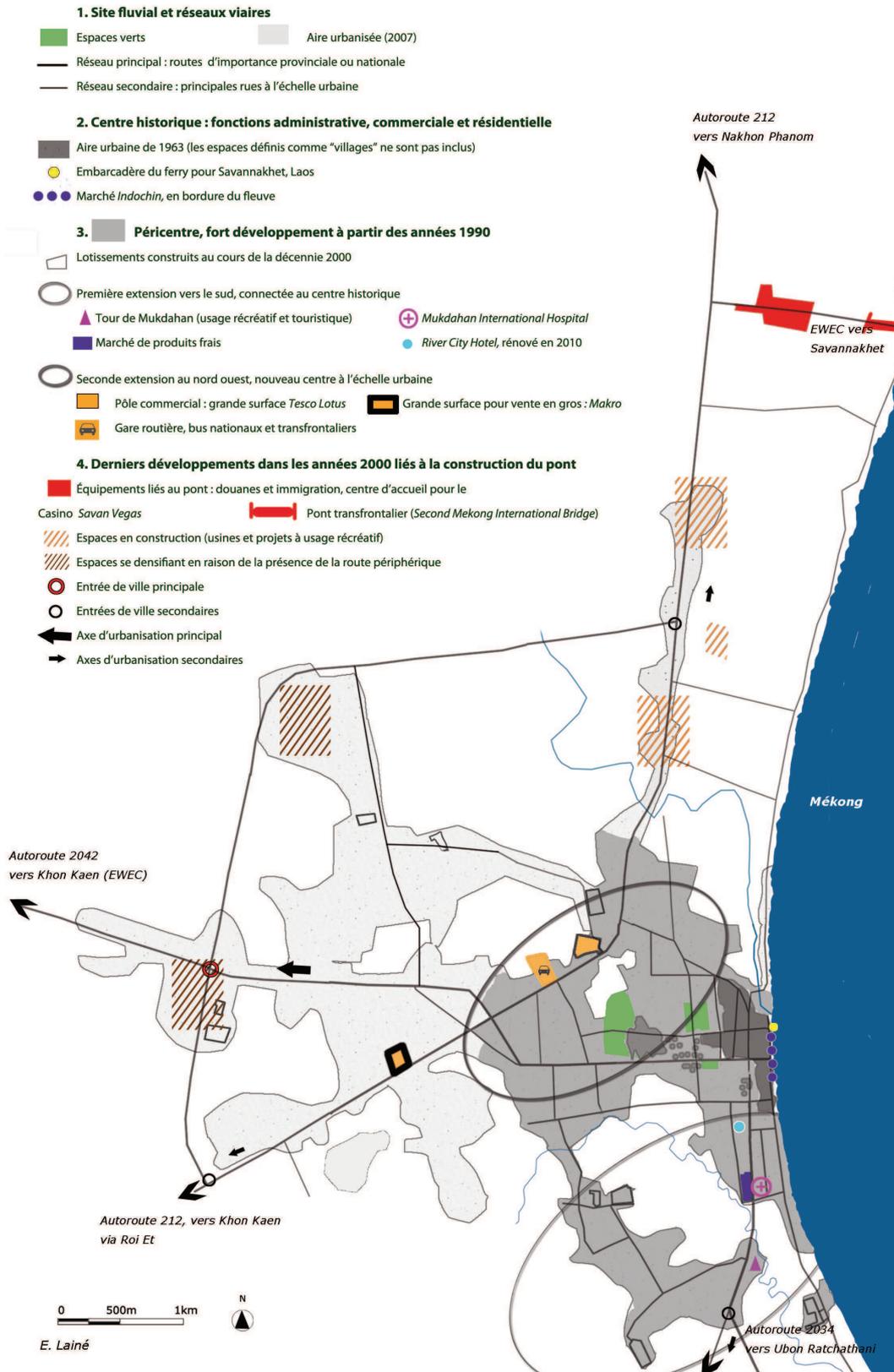
Les ponts transfrontaliers construits à Mae Sai et Mukdahan sont parmi les plus anciens « ponts de l’Amitié » (figure 41) ; cependant, les effets de ces infrastructures sur l’organisation urbaine sont encore relativement faibles. Ces deux villes restent en effet largement organisées autour de leur centre ancien, structuré par le premier mode de franchissement de la frontière ou par les axes routiers vers l’intérieur du territoire. L’analyse des marqueurs du bâti (bâtiments administratifs et religieux, marchés et centres commerciaux, routes périphériques, rues marchandes et quais) rend cependant compte de transformations urbaines en cours.

### **1.1 Mukdahan, davantage organisée par les entrées de ville que par le nouveau pont transfrontalier**

À Mukdahan, le pont sur le Mékong (*Second Mekong International Bridge, SMIB*) reliant la ville à Savannakhet, se trouve à sept kilomètres en amont du centre ancien. Auparavant, le bateau était le mode de transport utilisé pour franchir la frontière ; localisé dans le centre ancien, le débarcadère est toujours utilisé mais est réservé aux Thaïlandais et aux Laotiens et ne permet pas le franchissement de la frontière par les véhicules (figure 56).

Mukdahan s’est développée à la fin du 20<sup>ème</sup> siècle suivant un modèle combinant la croissance en auréoles concentriques à partir du débarcadère sur le fleuve et l’urbanisation linéaire le long des axes de transport (figure 56).

Figure 56 : L'organisation spatiale de la ville de Mukdahan



Source : carte réalisée par l'auteur à partir des observations de terrain

Il semble difficile d'identifier précisément dans le tissu urbain actuel les limites du centre ancien. Historiquement, la ville s'est formée sur la berge du Mékong, à la confluence de la rivière Huai Muk et du fleuve ; l'embarcadère des ferries se trouve à quelques dizaines de mètres en aval de ce site. Le bâti rend compte des fonctions de ce sous-ensemble urbain. Les principaux bâtiments symbolisant le pouvoir administratif et religieux se trouvent dans le centre ancien : siège de la province, police, bureau du tourisme, poste, et temples principaux (dont le Wat Si Mongkum Tai abritant la statue de Bouddha à l'origine de la légende de la ville, chapitre 5), structuré autour de deux axes, le quai et la rue perpendiculaire. Les pagodes orientées vers le fleuve, l'hybridité de l'habitat (habitations traditionnelles en bois et premiers compartiments en béton<sup>1</sup> subsistant à côté de villas modernes, d'immeubles contemporains en hauteur) et le marché *Indochin* sur les quais sont autant d'héritages de la première phase d'urbanisation de la ville, avant l'extension urbaine et la modernisation relativement tardive des années 1990. Contrairement à d'autres villes du Nord-Est (Ubon Ratchathani, Khon Kaen ou même Nakhon Phanom), Mukdahan n'a en effet pas bénéficié de la modernisation urbaine liée à la présence américaine durant la guerre du Viêt Nam.

Ce centre-ville ancien a reçu au début des années 2000 des investissements publics dans le cadre de la politique de promotion par le gouvernement des villes frontalières (chapitre 2), notamment destinés à la rénovation du marché *Indochin* et des bâtiments administratifs comme le bureau provincial du tourisme, vaste bâtiment en béton et en verre. Le quai a été modernisé : la chaussée et les trottoirs ont été reconstruits, l'éclairage a été amélioré et le marché a été en partie transféré au niveau inférieur<sup>2</sup>, désormais accessible par différentes séries d'escaliers à partir du quai. Contrairement à d'autres exemples dans des villes thaïlandaises ou laotiennes (Pakse par exemple), les restaurants et les échoppes ne se sont pas implantés en bordure du fleuve, rendant ce lieu peu animé le soir, contrairement au marché de nuit situé à quelques centaines de mètres à l'ouest. Cependant, le marché *Indochin* demeure, durant ses heures d'ouverture, l'un des principaux attraits touristiques de la ville et attire notamment des touristes nationaux (chapitre 6, 2.2). À l'exception du marché et par extension de la rue marchande le long des

---

<sup>1</sup> Bounleuam Sisoulath établit, à partir de l'exemple de Vientiane, une typologie des compartiments selon leur époque de construction. Il distingue les plus anciens, en bois et à un seul niveau ; ceux de la seconde génération en briques de l'époque coloniale ; ceux construits entre les années 1950 et 1970 en béton armé et identiques à ceux de Bangkok ; enfin, les compartiments construits à partir de la fin des années 1980 avec balcons et balustrades en béton (B. Sisoulath, 2011 : 191-192).

<sup>2</sup> Quelques boutiques subsistent sur les quais, et la rue parallèle présente des boutiques vendant les mêmes produits au rez-de-chaussée de compartiments en béton.

quais, ce centre ancien fait preuve, dix ans plus tard, d'un dynamisme relativement faible : seules quelques constructions récentes à proximité du fleuve modifient le paysage urbain. Parmi celles-ci, on peut citer l'hôtel Submukda, immeuble de quatre étages ouvert en 2006 à quelques dizaines de mètres de l'embarcadère, ou les bâtiments résidentiels individuels (maisons de ville) ou collectifs le long du fleuve. Dans les deux cas, il s'agit d'investissements nationaux.

L'extension urbaine dans les années 1990 et 2000 en forme de péricentre s'est faite de manière concentrique, d'abord le long des axes routiers principaux le long du fleuve vers le sud et vers l'ouest en direction de Khon Kaen (figure 56).

La tour de Mukdahan (planche photographique 5) atteste de la croissance urbaine vers le sud le long de la route parallèle au fleuve et marque la limite de l'extension urbaine au sud. Construction de 65 mètres de haut à vocation touristique abritant un musée sur la province et un observatoire panoramique en terrasse<sup>1</sup>, elle a été réalisée en 1996 à l'occasion des cinquante ans de règne du Roi Bhumibol. Avant cette construction, les bâtiments hauts étaient rares dans le centre et le péricentre. L'agrandissement récent de l'hôtel *River City* avec la construction d'une tour de 13 étages accueillant 165 chambres et une salle de conférence de 800 places, situé au sud du centre historique, est un autre exemple de la verticalisation – toute relative – de la ville. Ces deux bâtiments hauts ainsi que le marché de l'après-midi et l'hôpital, situés sur la même rue, figurent parmi les éléments structurants du paysage urbain du sud de la ville.

Le péricentre s'est également étendu vers le Nord-Ouest, en retrait du fleuve, en direction de l'entrée de ville depuis Khon Kaen. Cette zone multifonctionnelle apparaît comme le centre dynamique de la ville : elle comprend le siège administratif de la municipalité, deux hôtels haut de gamme<sup>2</sup>, le marché de nuit, un marché de jour et le stade municipal. À son extrémité Nord-Ouest se trouvent la gare routière et des équipements commerciaux dont

---

<sup>1</sup> Le premier étage de la tour est consacré à une salle d'exposition sur les arts et la culture de la province ; le second à l'histoire et à la culture des groupes ethniques représentés à Mukdahan ; les étages 3, 4 et 5 ne sont pas accessibles ; le sixième est l'observatoire panoramique et le dernier présente une statue de Bouddha.

<sup>2</sup> Deux hôtels, parmi les plus hauts bâtiments de la ville, ont été construits au milieu des années 1990 : le *Ploy Palace Hotel* et le *Mukdahan Grand Hotel* ; dans les deux cas, les capitaux sont thaïlandais (entretiens, Mukdahan, 2010). De plus, ces hôtels se distinguent de l'offre existante à cette période dans la mesure où ils proposent des capacités d'hébergement importantes, anticipant un développement touristique de la ville. Le *Mukdahan Grand Hotel* compte ainsi 200 chambres réparties sur 10 étages tandis que le *Ploy Palace Hotel* en possède 154 sur 11 étages.

une grande surface commerciale (*Tesco Lotus*<sup>1</sup>) attirant des consommateurs venus de Savannakhet. À proximité de cette grande surface, initialement en périphérie de ville, le bâti s’est densifié avec la construction de nouveaux bâtiments résidentiels (maisons de ville, petits immeubles et compartiments modernes) depuis la fin des années 1990, dont une zone de lotissement pavillonnaire développée en 2008.

**Planche photographique 5 : Centre ancien et nouvelles polarités à Mukdahan**



Les quais et le marché «*Indochin*» vus de l’embarcadere (2008)



L’hybridité de l’habitat dans la rue parallèle aux quais (2009)



La tour de Mukdahan, au sud de la ville



Le quartier du nord est, vu de la terrasse du Ploy Palace Hotel

Source : photographies de l’auteur

<sup>1</sup> Les grandes surfaces *Tesco Lotus* existent depuis 1998 en Thaïlande (mais aussi en Chine et au Cambodge), résultant d’une *joint venture* entre le groupe sino-thaï Charoen Pokphand et la chaîne de supermarchés anglais *Tesco*. Ces établissements ont été essentiellement implantés en périphérie de ville, en raison du coût plus faible des terrains et de l’accessibilité par la route. La clientèle visée n’est pas seulement celle de la ville, mais aussi les populations de la province, voire même des pays limitrophes, attirés par les prix compétitifs ; il n’est pas rare de voir à Nong Khai ou à Mukdahan des habitants de Vientiane et de Savannakhet venus faire leurs courses chez *Tesco Lotus*. En ce sens, et contrairement à la multiplication des commerces de proximité, l’apparition de ce type d’hypermarchés semble moins le signe d’une croissance urbaine que d’une accessibilité importante de la ville et d’un rayonnement local.

La construction du pont a eu un impact relativement faible sur l'organisation spatiale urbaine existante, puisque l'espace situé en tête de pont comprend surtout les infrastructures liées au franchissement de frontière et est encore peu résidentiel. A défaut de créer un nouveau centre urbain, l'existence du pont engendre un nouveau tropisme de la ville vers le nord. Deux routes relient ainsi le centre ville au pont : la principale, l'autoroute 212, abrite des concessions automobiles et un hypermarché ouvert en septembre 2012 ; la zone industrielle, toujours en projet, serait localisée le long de cette route (entretien avec la Chambre de commerce de Mukdahan, 2007). La seconde, le long du fleuve, est petite et peu urbanisée, marquée par la subsistance de l'habitat traditionnel et des zones non construites. L'existence du pont, mais surtout du corridor et de la liaison facilitée à Khon Kaen dans le cadre du corridor Est-Ouest, a donc eu un impact sur la ville, davantage à travers la densification du quartier multifonctionnel situé au nord-ouest de l'aire urbanisée que de l'émergence d'une véritable polarité urbaine en zone de tête de pont. En effet, le péricentre se trouve à proximité immédiate de l'entrée de ville Ouest, au croisement des autoroutes 212 et 2042, reliant respectivement Khon Kaen et Ubon Ratchathani. Le centre-ville historique se trouve potentiellement à l'écart du circuit de passage de frontière, pour les usagers motorisés qui viennent de Khon Kaen ou d'Ubon Ratchathani, comme pour ceux arrivant en bus de Bangkok puisque de la gare routière partent également les bus transfrontaliers pour rejoindre Savannakhet au Laos. La construction de la route périphérique peut également, en contournant à la fois le centre ancien et le péricentre, renforcer cette mise à l'écart en permettant un accès plus rapide au pont pour le moment, elle crée une densification encore faible dans les espaces déjà bâtis à l'ouest de la ville (figure 56).

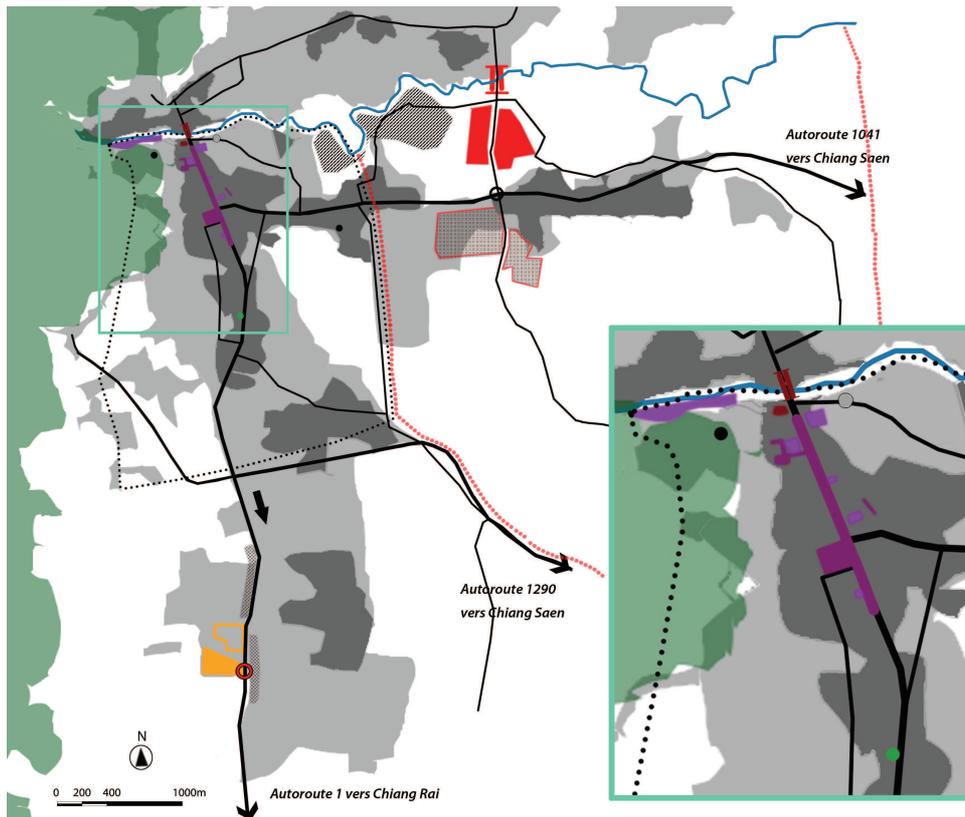
## **1.2 L'organisation urbaine structurée par le premier pont transfrontalier à Mae Sai**

La ville de Mae Sai est organisée de manière linéaire autour de deux pôles aux fonctions différenciées, l'un au Nord lié à la présence de la frontière et du pont ancien pour véhicules légers, surtout emprunté par les piétons, construit au début des années 1960<sup>1</sup>, l'autre, plus récent, à quelques kilomètres au sud autour de la gare routière (figure 57).

---

<sup>1</sup> Le premier pont qui relie Mae Sai à Tachilek a été construit pendant la Seconde Guerre mondiale en 1942, par le gouvernement thaïlandais et à la demande des Japonais afin d'accéder à Kengtung, ville tenue par les

Figure 57 : L'organisation spatiale de la ville de Mae Sai



**1. Une situation à l'extrémité septentrionale de l'autoroute nationale 1 et du territoire thaïlandais**

- Réseau routier national et régional (autoroutes)
- Réseau routier principal, échelle urbaine
- La rivière Sai, frontière internationale entre la Thaïlande (Mae Sai) et la Birmanie (Tachilek)
- Zone de collines limitant l'urbanisation à l'ouest de la ville
- Zones inondables non construites

**2. La première centralité liée à la position frontalière de la ville (voir agrandissement)**

- Premier pont transfrontalier construit en 1960
- Infrastructures liées au pont (douanes et immigration)
- Première phase de l'urbanisation (tâche urbaine de 1963) : domination des fonctions commerciales, résidentielles, administratives et touristiques, caractérisée par un bâti dense le long de la rue principale
- Rue Phaholyothin, rue marchande structurante, bordée par des compartiments construits dans les années 1960 et caractérisée par un débordement des activités commerciales sur la chaussée durant la journée
- Principaux marchés
- Principaux lieux de culte :
  - principaux temples
  - temple chinois
  - mosquée
  - église
- Principales infrastructures touristiques : hôtels et *guesthouses*
- ..... Limites de la municipalité (*thesaban tambon*) de Mae Sai

**3. Le péricentre : extension de la ville vers le Sud**

- Aire urbanisée en 2008
- Nouveau pôle commercial : grande surface *Tesco Lotus*
- Gare routière : bus pour Chiang Rai, Chiang Mai et Chiang Saen
- Espace en densification : construction de maisons de ville et d'immeubles bas modernes en bord de route

**4. L'émergence d'un nouveau quartier en tête de pont et la création d'un nouvel échelon administratif**

- Pont transfrontalier routier, ouvert en 2007
- Infrastructures liées au pont : 2 dépôts de conteneurs, un ensemble résidentiel pour le personnel et une nouvelle route
- ..... Limites de la municipalité (*thesaban tambon*) de Mae Sai Mithaphap
- Zone de construction : lotissements pavillonnaires en chantier

- Entrée de ville principale
- Entrée de ville potentielle
- ➔ Axe d'urbanisation principal
- ➔ Axe d'urbanisation en constitution

Source : carte réalisée par l'auteur à partir des observations de terrain

Anglais ; il a été détruit durant la guerre. Le pont actuel a été construit en 1960 sur le site de l'ancien pont (voir note de bas de page, chapitre 5, 1.2., dernière section et P. Pongsawat, 2007 : 253).

### *Le centre de Mae Sai, structuré par les fonctions commerciale et frontalière de la ville*

La première centralité de la ville se situe au débouché de la rue principale, rue Phayayotin<sup>1</sup>, qui aboutit au pont reliant Tachilek. Elle est surtout liée au caractère frontalier de la ville ; en effet, cette zone plurifonctionnelle regroupe à la fois les bâtiments administratifs et religieux, les marchés de produits frontaliers, les principaux hôtels et agents de change. La fonction commerciale y est prépondérante avec sa rue marchande principale : en plus des trois marchés principaux, de nombreux étals occupent les trottoirs de la rue principale. Le marché le plus ancien de la ville, construit avant la Seconde guerre mondiale, est le marché de produits frais (Nai Bun Yun), situé dans un hangar ouvert le long de la rue principale. Le marché aux pierres est spécifique à la situation de Mae Sai. Localisé à proximité de la rue principale (*soi* Taub Tim, également baptisé « Ruby Lane » en raison de ses commerces), il est essentiellement tenu par des Thaïlandais de la province de Chanthaburi, province spécialisée dans l'exploitation des pierres précieuses située à l'est du pays sur le golfe de Thaïlande, qui ont immigré au début des années 1990 pour répondre à la forte demande en pierres précieuses et semi-précieuses consécutive à l'ouverture de la frontière (P. Pongsawat, 2007 : 260, et entretien avec la municipalité de Mae Sai, 2011). Les boutiques de ce marché proposent des rubis non-taillés et des saphirs de Mong Hsu, second centre minier de l'État Shan après Mogok, mais aussi du jade birman. Enfin, le marché le plus récent est le marché « chinois », construit au début des années 2000 et localisé à proximité du poste frontière et du temple Doi Wow. Il occupe plusieurs rues couvertes et vend essentiellement des produits chinois importés depuis la Birmanie (vendus également à Tachilek ; planche photographique 6). Le soir, à la fermeture de la frontière, cette zone, très active durant la journée, se vide et apparaît comme un cul-de-sac à l'échelle urbaine (conclusion).

Le bâti, relativement dense, y est essentiellement composé d'immeubles de quatre à cinq étages sur le modèle des compartiments chinois et de maisons individuelles modernes. Les travaux de Pitch Pongsawat signalent que l'aspect actuel de ce centre est directement lié à la reconstruction des bâtiments le long de la rue principale, détruits par un incendie dans les années 1950 (P. Pongsawat, 2007 : 253). Ce centre ancien atteste d'un dynamisme commercial certain aujourd'hui, avec la construction de nouveaux bâtiments : derrière le marché de produits frais se trouve par exemple le chantier d'un futur complexe comprenant un hôtel et un centre commercial, le premier de ce type dans la ville, qui

---

<sup>1</sup> Cette rue, structurante à l'échelle urbaine, est le prolongement de l'autoroute reliant Bangkok à Chiang Rai, et garde ainsi en ville ses dimensions de route nationale (2x4 voies).

serait financé par la famille de l'ancien maire de Mae Sai, ayant exercé la fonction de 1999 à 2003 (entretien avec la municipalité de Mae Sai, 2011 et planche photographique 6). Les données transmises par les autorités foncières pour la période 2008-2011 confirment la centralité de la zone frontalière, les prix les plus élevés correspondant aux terrains situés le long de la rue principale marchande jusqu'à 800 mètres par rapport au poste-frontière (entretien avec le *Department of Lands*, Mae Sai, 2011).

Cette configuration linéaire s'explique par les limites liées aux reliefs qui bordent la ville à l'Ouest et aux terrains inondables à l'Est (chapitre 5, 1.1). La ville s'est donc principalement développée vers le Sud le long de l'autoroute menant à Chiang Rai, surtout à partir des années 1990, période de forte croissance urbaine liée à l'ouverture de la frontière. Attestant de ce tropisme vers le sud, le bâtiment du district de Mae Sai a été déplacé en 1950 de la zone de la frontière (à 400 mètres de la rivière) à deux kilomètres au sud le long de la route principale (P. Pongsawat, 2007 : 255). Une nouvelle centralité commerciale confirmant cette croissance émerge, à sept kilomètres de la frontière, avec l'ouverture en 2007 d'une grande surface (*Tesco Lotus*) proche de la gare routière. Entre ces deux pôles, surtout à proximité de la frontière et le long de la route, le bâti continue de se densifier, de manière relativement anarchique, ce qui s'explique notamment par la forte croissance de la population et la subsistance de l'auto-construction (entretien avec la municipalité de Mae Sai, 2011). Entre 1990 et le début des années 2000, l'urbanisation est donc essentiellement linéaire, et le bâti reste nettement plus lâche sur les axes secondaires (GIBB Ltd. & PAL Consultants Co. Ltd. 1999 : 100), ce qui reste le cas aujourd'hui.

### *L'émergence du quartier Mae Sai Mithaphap : un nouvel axe d'urbanisation vers l'est en direction du nouveau pont routier*

Cette organisation spatiale méridienne, qui perdure aujourd'hui, semble évoluer. Les principaux bâtiments administratifs (liés à la présence de la frontière comme les douanes ou l'immigration, ou au statut administratif de la municipalité et de chef lieu de district de Mae Sai), marchés et lieux de culte<sup>1</sup> sont toujours situés le long de la rue Phayayotin

---

<sup>1</sup> En 2009, le district de Mae Sai compte 61 temples bouddhistes, 11 églises et 2 mosquées (statistiques provinciales, 2010 : 63). Sont localisés dans la zone centrale de la ville 7 temples, mais aussi la mosquée Anur

(figure 56). L'espace situé à l'est de la ville connaît cependant une dynamique de reconfiguration liée au nouveau pont transfrontalier construit sur la branche occidentale du corridor nord-sud de la RGM - nouveau pont routier construit sur la rivière à deux kilomètres à l'est du premier pont, infrastructures douanières et dépôt de containers achevés en 2009, planche photographique 6 -. Au sud du nouveau pont, le quartier résidentiel né dans les années 1990 connaît une dynamique de densification avec notamment la construction de lotissements pavillonnaires. Cette centralité émergente s'accompagne d'une augmentation de la population et de la promotion administrative de ce quartier en municipalité en 2009 (*Thesaban Tambon Mae Sai Mithaphap*, planche photographique 6). En 2009, ce nouvel échelon administratif compte 8 073 habitants (contre 19 443 pour le périmètre de la municipalité de Mae Sai, entretien avec la municipalité de Mae Sai, 2011) ; la majorité de la population est concentrée à l'ouest de son périmètre et donc dans l'espace limitrophe à la municipalité de Mae Sai, où le réseau viaire est davantage développé (entretien avec la municipalité de Mae Sai Mithaphap, 2011). La création de cet échelon administratif, au lieu de l'extension du périmètre urbain de Mae Sai, pose la question de la volonté des autorités de créer une nouvelle centralité à la gestion financière autonome englobant la zone de la tête du nouveau pont. Le fait qu'il ne soit pas possible pour un touriste international de franchir la frontière par le nouveau pont, dans la mesure où les infrastructures d'immigration se trouvent toujours sur le pont piéton, peut expliquer l'absence d'infrastructures de tourisme dans cette zone.

Le nouveau pont transfrontalier construit sur la branche occidentale du corridor Nord-Sud *via* l'État shan a donc créé à Mae Sai un nouvel axe d'urbanisation vers l'Est. Le quartier en tête de pont est cependant encore peu densément urbanisé en 2011 ; ses fonctions sont surtout liées à l'existence du nouveau pont, et les activités commerciales et les équipements sociaux restent concentrés le long de l'axe structurant Nord-Sud.

---

et une église. La présence la mosquée s'explique par une fraction de musulmans au sein de la communauté Haw, tandis qu'une partie des populations Lahu, Akha et Karen s'est convertie au christianisme.

## Planche photographique 6 : Centralités existantes et potentielles à Mae Sai



Le premier poste-frontière : à gauche, le pont piéton, à droite, la rivière Sai, frontière internationale entre Mae Sai et Tachilek (2010)



Le nouveau pont sur la branche occidentale du corridor Nord-Sud, construit à partir de 2006, à deux kilomètres à l'est du premier (2011)



Rue principale marchande durant la journée - au fond, le poste-frontière (2011)



Chantier du nouveau centre commercial, à l'ouest de la rue principale et à proximité du poste-frontière (2011). Investisseur privé national



Marché «chinois», rues couvertes à l'ouest de la rue principale (2009. Investisseur privé national)



Bâtiment de la nouvelle municipalité «Mae Sai Mithaphap», à l'est de l'aire urbanisée (2010)

Source : photographies de l'auteur

À Mae Sai comme à Mukdahan, les routes d'accès aux nouveaux ponts ont été rénovées et des boulevards périphériques contournant la ville (*by-pass roads*) ont été construits. Cependant, la création de ces nouvelles infrastructures ne s'accompagne pas, du moins pour le moment, d'un délaissement des centres anciens et du premier mode de franchissement de la frontière. De nouvelles constructions y voient ainsi le jour, en particulier à Mae Sai, dont le centre atteste d'un dynamisme certain. Les nouvelles têtes de pont tardent à s'urbaniser et la question de l'articulation entre anciennes et nouvelles centralités conditionnera à moyen terme l'aménagement de ces villes.

## 2. LES PONTS TRANSFRONTALIERS DE LA RGM, A L'ORIGINE DE NOUVELLES CENTRALITES URBAINES A PAKSE ET A SAVANNAKHET

Les ponts sur le Mékong et plus globalement les infrastructures de la Région du Grand Mékong ont eu un effet fort sur l'organisation spatiale de ces villes laotiennes, avec l'émergence de nouvelles centralités articulées aux centres anciens. La coopération régionale marque ainsi une nouvelle phase de l'urbanisation, amorcée au tournant du 21<sup>ème</sup> siècle avec l'afflux de capitaux publics et privés internationaux destinés aux villes secondaires laotiennes (chapitre 6, 2.1).

Si ces deux villes sont des créations coloniales (chapitre 5, 1.2), leur urbanisation a été largement liée au contexte politique national de la seconde moitié du 20<sup>ème</sup> siècle. L'indépendance du Laos acquise en 1954 marque le début d'une augmentation de la population urbaine et d'un repeuplement des villes par les Laotiens<sup>1</sup>. À cette croissance urbaine s'ajoute à la même période l'importation de modèles urbains venant notamment de la Thaïlande voisine. En effet, dans le contexte de partition du Laos en 1954, les villes du Mékong, dont Savannakhet et Pakse, rejoignent le camp pro-occidental du Gouvernement Royal. Cela se traduit, à l'échelle locale, non seulement par l'accueil de troupes, mais aussi par l'importation de modèles dits « modernes », reposant notamment sur les modèles de consommation alimentés par les capitaux étrangers (USAID notamment)<sup>2</sup>. Le changement de régime en 1975 engage une autre rupture dans les modèles d'urbanisation ; l'État joue désormais un rôle central dans la planification et la gestion urbaine. Les anciennes capitales royales, Luang Prabang et Pakse, sont soumises à un contrôle particulièrement rigoureux. L'urbanisation est limitée et la croissance démographique est négative en raison de l'émigration massive des réfugiés qui quittent le pays et du retour aux villages de citadins en raison de la crise économique (chapitre 3). La population de Pakse est ainsi redescendue à de 35 000 à 20 000 habitants entre 1988 et

---

<sup>1</sup> Christian Labarthe montre que Savannakhet et Pakse, comme les centres urbains du Protectorat, sont majoritairement peuplées de Vietnamiens et de Chinois jusqu'à l'indépendance. Ainsi, en 1943, Pakse et Savannakhet comptent respectivement 85% et 80,5% de Chinois et de Vietnamiens dans leur population urbaine (Ch. Labarthe, 1969 : 41).

<sup>2</sup> Le rôle de Boun Oum Na Champassak est particulièrement important pour comprendre l'urbanisation des villes du Mékong entre 1946 et 1962. En 1946, le prince héritier renonce à ses droits sur la couronne du royaume de Champassak en échange du titre d'inspecteur général du royaume ; en contrepartie, il bénéficie d'une liberté importante, notamment sur le plan économique, qui se traduit par une liberté d'entreprise, l'alliance avec des hommes d'affaires chinois et la promotion des échanges avec la Thaïlande (G. Evans, 2002 : 158).

1986. Cependant, la diminution des populations urbaines au Laos connaît une exception à Savannakhet, qui, par sa localisation stratégique sur la route 9 donnant accès à la Thaïlande et au Viêt Nam, attire des migrants. La population de Savannakhet s'élève ainsi à 50 000 personnes environ en 1986, ce qui représente une stagnation par rapport à 1973 (P.-B. Lafont, 1991 : 117). Parallèlement, les relations entre les villes du Mékong et la Thaïlande se distendent, sans pour autant s'interrompre, les échanges étant maintenus de manière informelle (Ch. Taillard, 1992 : 340). Boualinh Soysouvanh parle ainsi de « ville en crise »<sup>1</sup> pour qualifier la rupture de l'urbanisation à Pakse après 1975 (B. Soysouvanh, 2007 : 56). Enfin, le Nouveau Mécanisme Économique marque l'entrée dans une nouvelle phase d'urbanisation au milieu des années 1980, caractérisée par la réouverture officielle des frontières et la promotion du commerce transfrontalier (chapitre 3) ainsi que par l'arrivée de capitaux privés nationaux et internationaux, publics dans le cadre de l'aide au développement et privés à travers les investissements directs étrangers.

La morphologie urbaine de Savannakhet et de Pakse montre qu'à chaque phase d'urbanisation émergent de nouvelles centralités selon des dynamiques comparables, même si les dates diffèrent, notamment pour la construction des ponts transfrontaliers.

## **2.1 Les centralités urbaines issues des premières phases de l'urbanisation antérieures à la construction des ponts**

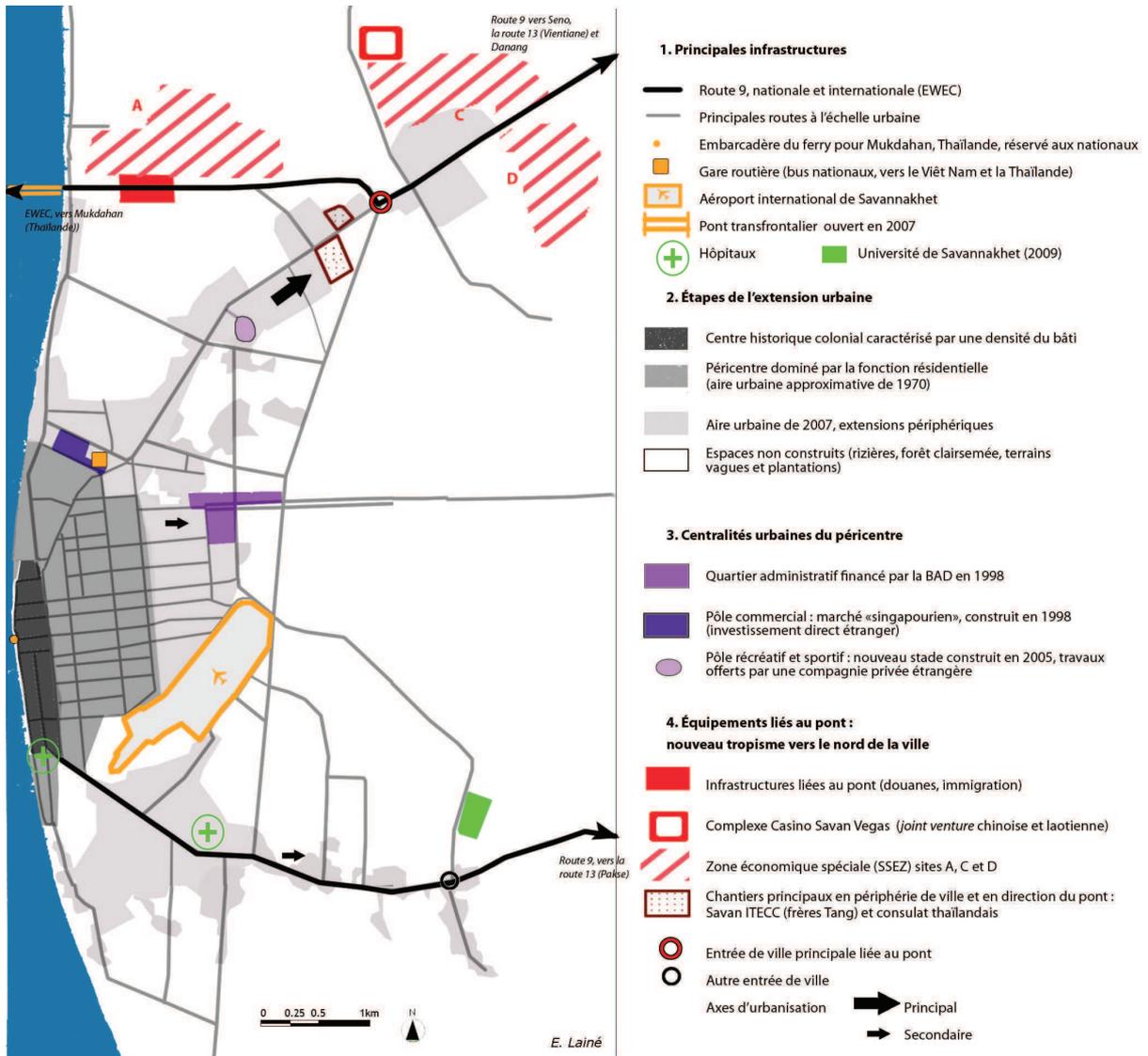
Dans le tissu urbain des deux villes apparaissent plusieurs centralités issues des contextes politiques qu'a connu le Laos au 20<sup>ème</sup> siècle : un centre colonial, des périphéries intégrées qui correspondent à l'extension urbaine entre 1954 et 1975 et des nouveaux quartiers financés par des investissements étrangers (figure 58).

---

<sup>1</sup> Deux facteurs principaux sont avancés par l'auteur : la ville perd entre 1975 et 1985 près de 27% de sa population, avec notamment le départ massif de populations chinoises et vietnamiennes du fait de leur situation sociale et leur position économique ; la situation économique du pays et la rupture des ressources tirées des aides étrangères marquent un coup d'arrêt dans les constructions (B. Soysouvanh, 2007 : 56).

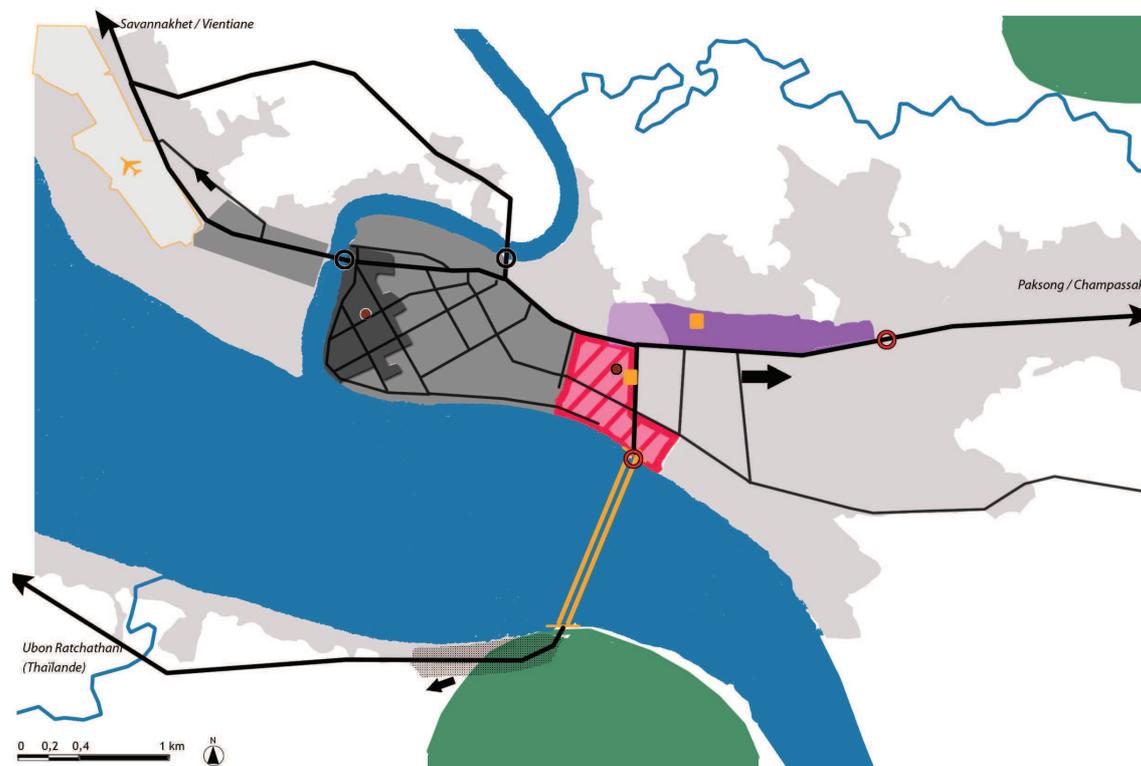
Figure 58 : Les étapes de l'organisation urbaine à Savannakhet et à Pakse

A/ Savannakhet : l'émergence d'une centralité en tête de pont



Source : carte réalisée par l'auteur à partir des observations de terrain

## B/ Pakse : d'un développement en auréoles à l'émergence d'une configuration polycentrique linéaire



### 1. Principales infrastructures de transport internationales

- Principaux axes routiers, d'importance internationale, nationale ou régionale
- Rues structurantes, échelle urbaine
- ✈️ Aéroport international de Pakse
- 🚏 Gares routières, bus vers la Thaïlande (Ubon Ratchathani)
- 🌉 Pont sur le Mékong, 2000

### 2. Le centre ancien en restructuration

- Limites du centre historique colonial (7 villages) de plus en plus orienté vers le tourisme (voir relevé d'activités, chapitre 6, 2)
- Ancien marché transformé en centre commercial en 2004 par les investissements du groupe Tang Frères
- Péricentre post-colonial caractérisé par une densification du bâti et une augmentation du prix du foncier
- Entrées de ville du centre et du péricentre (ponts sur la Sédone)

### 3. Nouvelles polarités fonctionnelles urbaines liées au pont transfrontalier

- Centre multifonctionnel dominé par la fonction commerciale en tête de pont (rive gauche), zone en construction et prix du foncier élevé (voir zoom, chapitre 7)
- Nouveau marché, financé par l'investisseur local Dao Huang
- Infrastructures sportives pour l'accueil des jeux nationaux
- Quartier administratif financé par la BAD dans le cadre du projet des villes secondaires
- Nouvelles entrées de ville dominantes
- ➡ Axes d'urbanisation dominants : un étalement de la ville surtout vers l'Est

### 4. Zones urbaines périphériques

- Zone urbanisée peu intégrée caractérisée par un bâti et un réseau peu denses, des équipements publics peu nombreux et un prix du foncier moins élevé
- Zone de tête de pont (rive droite) pas encore exploitée mais avec des potentialités de développement
- Terres agricoles non urbanisées
- Zone de reliefs

Source : carte réalisée par l'auteur à partir des observations de terrain

Les villes de Savannakhet et de Pakse se sont développées au cours du 20<sup>ème</sup> siècle de manière radioconcentrique pour le centre historique et le péricentre, en auréoles à partir du centre ancien, puis en extensions linéaires en amont et en aval du fleuve. Les centres historiques, nés au début du 20<sup>ème</sup> siècle sous l'impulsion de l'administration coloniale (présentés au chapitre 5, 1.2.), se distinguent nettement des phases d'urbanisation postérieures, que ce soit dans l'organisation du réseau viaire en damier ou dans les formes du bâti, et restent identifiables aujourd'hui dans le tissu urbain.

### *L'extension en auréoles des deux villes jusqu'en 1975*

Le centre historique colonial et la première auréole du péricentre qui l'entoure jalonnent la croissance urbaine entre les années 1930 et 1975, période durant laquelle la population de Savannakhet passe de 4 500 à 50 000 habitants et celle de Pakse de 3 400 à 45 000 habitants (tableau 16).

**Tableau 16 : L'augmentation de la population urbaine à Savannakhet et à Pakse entre 1930 et 1973**

	1930	1958	1966	1973
<b>Savannakhet</b>	4 500	10 000	36 000	50 000
<b>Pakse</b>	3 400	8 000	35 000	45 000

Source : d'après les données compilées par Ch. Labarthe, 1969 et B. Soysouvanh, 2007 : 47.

À partir des années 1940, sous l'effet de la croissance démographique largement alimentée par l'immigration après 1954<sup>1</sup>, la ville de Savannakhet connaît en effet une première phase de croissance urbaine caractérisée par l'élargissement et la densification du centre historique, et par une extension vers le Nord (Ban Chomkeo, au nord de l'ancien stade), le Nord-Est (quartier de Ban Souvantai gagné sur les rizières) et le Sud (Ban Phonsavanh, à proximité des terrains militaires). Ces nouveaux quartiers ont pour particularité d'être peuplés de Laotiens, immigrés récents contribuant à la croissance

<sup>1</sup> Les flux migratoires vers la ville s'expliquent par l'attractivité économique et la présence d'établissements scolaires, ainsi que par une situation politique tendue dans la partie orientale de la province qui fait que de nombreux habitants des provinces orientales abandonnent leur village ou sont déplacés dans les villes par les autorités (Ch. Labarthe, 1969 : 73, 76).

urbaine. Au début des années 1960, l'aéroport<sup>1</sup> est construit à la limite sud de l'aire urbanisée ; le fait que cet équipement soit aujourd'hui intégré dans l'espace bâti donne une idée de la croissance physique de la ville au cours des dernières décennies (figure 58.A).

À Pakse, la période allant de l'autonomie au changement de régime (1946-1975) correspond, comme pour Savannakhet, à une période de forte croissance urbaine caractérisée par un accroissement de la population urbanisée (tableau 16). La ville s'est étendue dans la direction Est-Ouest, en franchissant la Sédone en direction de l'aéroport et à l'Ouest le long de la route de Paksong (figure 58.B). Les communautés vietnamiennes se regroupent en quartiers dotés de leurs propres temples, comme les villages Ban Sang Nam ou Ban Vat Phrabad (A. Ly, 2009 : 58). Parmi les réalisations de cette période, les plus emblématiques, liées à la dynamique urbaine engagée par le prince Boun Oum, sont l'aéroport, l'hôtel Pakse ou la résidence princière. Situé à proximité du marché central, l'hôtel Pakse a été construit en 1962 et comprenait un cinéma et un casino ; haut lieu de sociabilité, il hébergeait également des événements culturels. Son architecture moderne et la hauteur du bâtiment diffèrent du style « indochinois », prédominant avant la Seconde guerre mondiale sous l'influence d'Ernest Hébrard (voir par exemple R. Parenteau et L. Champagne (éds.), 1997 : 72). Il a été rénové en 2003 et est aujourd'hui tenu par un couple franco-lao (entretien avec le gérant de l'hôtel Pakse, 2009). La résidence du prince Boun Oum, au nord du centre historique, ne sera pas achevée avant son exil et sera transformée par une entreprise thaïlandaise en hôtel en 2004.

### *La reprise de l'urbanisation dans les années 1990 et la création de nouvelles centralités urbaines*

Si le paysage urbain s'est peu modifié entre 1975 et 1990<sup>2</sup>, la décennie 1990 marque la reprise de l'urbanisation, et plus particulièrement d'une nouvelle phase marquée par l'irruption des capitaux privés et publics internationaux, sur lesquels nous reviendrons en seconde partie de ce chapitre. Ce nouveau contexte économique se traduit par l'extension

---

<sup>1</sup> L'aéroport de Savannakhet a été construit au début des années 1960 : l'aéroport de la base de Seno a en effet été évacué à la suite des accords de Genève en 1962 au profit de celui situé au sud de la ville.

<sup>2</sup> À l'exception notable du pont russe à Pakse, construit en 1978-1980 grâce à l'appui financier soviétique (chapitre 6, 2.1).

des deux villes et la construction de nouveaux équipements, au nord de l'aire urbanisée pour Savannakhet, à l'ouest pour Pakse.

À Savannakhet, le nouveau marché, le quartier administratif et le stade constituent les trois nœuds du nouveau péricentre limitrophe au centre historique. Localisé au nord de l'aire urbaine et construit en 1998, le nouveau marché (*Talat Savanxay*) est surnommé « le marché singapourien » en référence au financement du projet par des investisseurs privés de Singapour (planche photographique 7). Un nouveau pôle multifonctionnel apparaît, puisque le marché est localisé à côté de la gare routière et à proximité du nouveau stade<sup>1</sup> construit en 2005 afin d'accueillir les 7<sup>ème</sup> jeux nationaux. À l'est du centre historique est créé, sous l'impulsion et le financement de la Banque asiatique de Développement dans le cadre de la promotion des villes secondaires en 1998, un nouveau quartier administratif regroupant sur une zone non-bâtie les principaux bâtiments administratifs autrefois répartis le long du fleuve.

À Pakse, l'urbanisation se densifie vers l'Ouest, de l'autre côté de la rivière Sédone jusqu'à l'aéroport, mais aussi surtout vers l'Est le long de la route 13. Sur le modèle de Savannakhet, un centre administratif est créé en 2005 à proximité du stade, à l'est de la ville. Cette dynamique est cependant contemporaine de la restructuration de la ville par les infrastructures de la Région du Grand Mékong et sera donc développée dans le point suivant.

### **1.3 De nouvelles centralités localisées en tête de pont**

Les ponts construits dans le cadre de la RGM marquent une nouvelle étape de l'urbanisation qui intensifie la dynamique amorcée dans les années 1990 et 2000. Cette dernière phase d'urbanisation, plus précoce pour Pakse que pour Savannakhet, marque une rupture avec les dynamiques urbaines passées en créant de nouvelles centralités, en périphérie à Pakse et à l'extérieur de l'aire jusqu'alors urbanisée à Savannakhet (figure 58).

---

<sup>1</sup> Le financement de ce stade par une compagnie minière australienne illustre de nouveau l'importance des acteurs privés dans la modification du paysage urbain à Savannakhet ; ce thème a été développé dans le chapitre 6.

## *Le quartier en tête du pont japonais à Pakse*

L'organisation spatiale de Pakse présentée à la figure 58 peut être analysée à partir de quatre entrées de ville, les deux ponts sur la Sédone au Nord et à l'Ouest, le nouveau pont sur le Mékong au Sud et l'entrée par la route 13 en venant de l'Est. Une nouvelle polarité a ainsi émergé au début des années 2000 avec la construction du pont sur le Mékong. Celui-ci n'a cependant pas permis d'urbaniser la rive droite du fleuve qui constitue traditionnellement une rupture dans l'organisation spatiale des villes en Asie du Sud-Est et structure donc l'espace de manière asymétrique : le district de Phonthong est ainsi faiblement peuplé. Les photographies aériennes de la fin des années 1990 montrent que la zone de tête de pont (rive gauche) était non-bâtie - car considérée jusqu'alors comme inondable - ; aujourd'hui, cet espace est structuré par plusieurs équipements urbains. Le plus important est le nouveau marché Dao Heuang, vaste bâtiment couvert d'un niveau construit en 2000 à l'emplacement de l'ancienne gare routière<sup>1</sup>.

En bordure du marché sont commercialisés essentiellement des produits frais et alimentaires, tandis que l'intérieur de la structure est dédié à la vente de produits manufacturés et artisanaux. La construction de ce marché a favorisé l'essor d'un nouveau quartier en tête de pont, qui a été largement financé par les investissements de la famille Dao Heuang (chapitre 6, 1.3). De nouveaux bâtiments résidentiels construits sur le modèle des compartiments modernes et un restaurant de luxe ont ainsi déjà vu le jour (figure 59). Par ailleurs, la construction du *Champassak Grand Hotel*<sup>2</sup> renforce l'aspect multifonctionnel de ce nouveau quartier : ouvert au début de l'année 2009 sur les berges du Mékong, il propose une capacité d'hébergement inédite à l'échelle de la province (225 chambres sur 17 niveaux) et vise, par ses nombreux équipements - piscine, salle de conférence, salon de beauté, bar et restaurant -, une clientèle aisée.

---

<sup>1</sup> Les terminaux des bus de l'ancienne gare routière sont déplacés en 2000 aux quatre entrées de ville : à l'Est, les bus desservant le plateau des Bolavens, le Viêt Nam et les îles du Mékong ; à côté du nouveau marché, les petits bus pour les îles du Mékong, la frontière cambodgienne et la frontière thaïlandaise ; au Nord, les bus pour Savannakhet et Vientiane et enfin, dans le centre historique, la station de bus climatisés (*VIP Bus*) pour Vientiane.

<sup>2</sup> D'après les entretiens, il ressort que le propriétaire est laotien mais qu'une partie du capital et du personnel est thaïlandaise (entretien avec le Manager, de nationalité thaïlandaise, Pakse, 2009).

Figure 59 : La reconfiguration de la zone de tête de pont, Pakse



Source : schéma réalisé par l’auteur à partir de Google Earth et des observations de terrain, 2009 et 2010

La seconde modernisation du quartier (figure 45) s’est poursuivie après 2009 avec la construction de nouveaux bâtiments et en 2012 de nombreux chantiers témoignaient encore de la dynamique de densification de cette zone : une villa privée de style thaïlandais et un hôtel. La construction du pont sur le Mékong à Pakse a donc créé un nouveau quartier en densification, bien relié au centre historique et au péricentre.

Reconfiguré par un tourisme international en augmentation (chapitre 6, 2.3), le centre historique de Pakse reste aujourd’hui densément peuplé<sup>1</sup> et conserve une fonction commerciale et touristique avec la réhabilitation de l’ancien marché en 2004 par

<sup>1</sup> D’après les statistiques par village du recensement de 2005, les villages les plus densément peuplés sont situés dans le centre historique ou sur la rive droite de la Sédone.

l'investissement des frères Tang. Il est cependant adoubé par l'émergence de nouvelles centralités à l'est de la ville, qui regroupent l'essentiel des fonctions commerciales, récréatives et administratives. Ces deux centralités urbaines ancienne et nouvelle semblent toutefois s'inscrire en complémentarité dans la mesure où leurs fonctions sont nettement différenciées.

### *Le développement de la zone de la tête de pont, au nord de Savannakhet*

À Savannakhet, aux infrastructures liées au franchissement de la frontière, s'ajoutent deux grands projets structurant la tête de pont, située à trois kilomètres au nord de l'aire urbaine. Le premier est la Zone Économique Spéciale de Seno-Savannakhet (SSEZ), dont l'initiative revient au gouvernement en 2003, mais qui n'est développée qu'avec l'arrivée des premiers investisseurs privés internationaux en 2006 (chapitre 6, 2.2). Trois des quatre sites de cette zone économique en développement sont situés à proximité du pont. Le second projet est privé, puisqu'il s'agit d'un complexe de tourisme récréatif, comprenant un casino, un hôtel et une salle de conférence, le *Savan Vegas* (planche photographique 7). Ce casino ouvert en 2009 et financé par un partenariat entre une entreprise de Macao, le gouvernement laotien et des investisseurs privés nationaux (chapitre 6, 2.2), a pour effet de créer un nouvel attrait pour les visiteurs thaïlandais, accessible directement depuis la frontière sans avoir à passer par le centre ville historique, et ajoute une fonction touristique à cette zone de tête de pont.

Le dynamisme de cette tête de pont entre aujourd'hui en concurrence avec le centre historique et le péricentre, à la différence de Pakse, et engage un processus de bipolarisation du développement urbain. L'enjeu pour la ville de Savannakhet est de relier cette nouvelle centralité au deux plus anciennes (centre historique et péricentre), l'intégration de la tête de pont étant actuellement incomplète (E. Lainé, 2011). Une visite de la ville en 2012 laisse à penser que cette intégration progresse, avec la densification du bâti le long de la route qui les relie. En effet, entre 2010 et 2012, de nombreux chantiers ont vu le jour, qui ont pour particularités de proposer de nouveaux équipements à vocation urbaine mais aussi d'être financés par des acteurs régionaux (thaïlandais et chinois notamment, voir chapitre 6,2.). Ainsi, un nouveau consulat thaïlandais remplaçant celui précédemment situé au nord du centre ancien en bordure de fleuve et un centre d'exposition et de loisirs sur un site de plus de 10 000 m<sup>2</sup> (Savan-ITECC financé par les frères Tang planche photographique 7) étaient en cours de réalisation en 2012 (figure 58).

Ces équipements pourraient à court terme renforcer ceux du péricentre, qui deviendrait un relais entre les deux pôles principaux.

**Planche photographique 7 : anciennes et nouvelles centralités à Savannakhet**



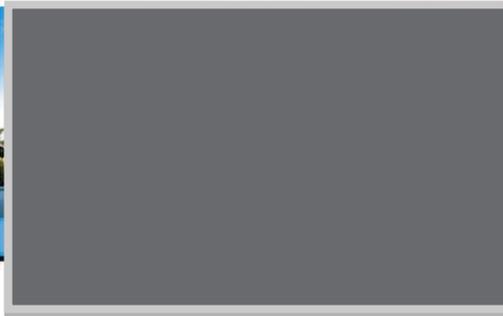
Rue du centre historique, au fond l'église sainte Thérèse (2009)



Bâtiment du marché *Savanxay* (2009)



Centre administratif financé par la BAD (2010)



Projet du nouveau centre de convention *Savan ITECC* (document communiqué en 2012)

Source : photographies de l'auteur

### 3. VERS UN DEDOUBLEMENT DES CENTRALITES DEPUIS LA CONSTRUCTION DU NOUVEAU PONT TRANSFRONTALIER A CHIANG KHONG ET A HOUAY XAY

Le pont transfrontalier construit dans le cadre de la branche orientale du corridor Nord-Sud de la Région du Grand Mékong semble aussi modifier l'organisation spatiale de Chiang Khong et de Houay Xay en créant une nouvelle centralité en tête de pont. La chronologie diffère pour ce doublet urbain dans la mesure où ces nouvelles centralités sont anticipées par les autorités locales et les acteurs privés. Contrairement à Mukdahan et Mae Sai où les effets se font sentir plusieurs années après l'ouverture des ponts transfrontaliers, ces derniers sont déjà perceptibles pour Chiang Khong et Houay Xay, ce qui s'explique par l'ancienneté du projet et le retard pris dans sa mise en œuvre. Planifiée dès le début des années 1990, la construction de ce pont de l'Amitié a en effet longtemps été retardée, en raison des délais nécessaires pour l'étude de faisabilité et surtout de la crise économique ayant repoussé le financement des travaux par le gouvernement thaïlandais<sup>1</sup>. Le choix final s'est porté sur un site à 5 kilomètres au sud de Chiang Khong (Ban Don Mahawan à Chiang Khong et Ban Don Khay Nok à Houay Xay, figure 46) et les travaux n'ont débuté qu'en juin 2010. Le projet, dont le coût total s'élève à environ 63 millions de dollars<sup>2</sup>, comporte un pont de 480 mètres, mais également la construction ou l'amélioration de route d'accès à partir des villes de Chiang Khong et Houay Xay, des infrastructures de douane et d'immigration et d'un échangeur routier (entretien avec le département des Travaux publics, Houay Xay, 2010). Ce quatrième pont sur le Mékong a été inauguré le 12 décembre 2012 ; il n'est cependant pas encore ouvert au public, sa mise en service étant prévue pour juillet 2013<sup>3</sup>, soit une gestation de près de 20 ans. Début 2013, le franchissement de la frontière entre Chiang Khong et Houay Xay s'effectue donc encore par bac et deux points de passage officiels existent, selon l'usage : l'embarcadère et le

---

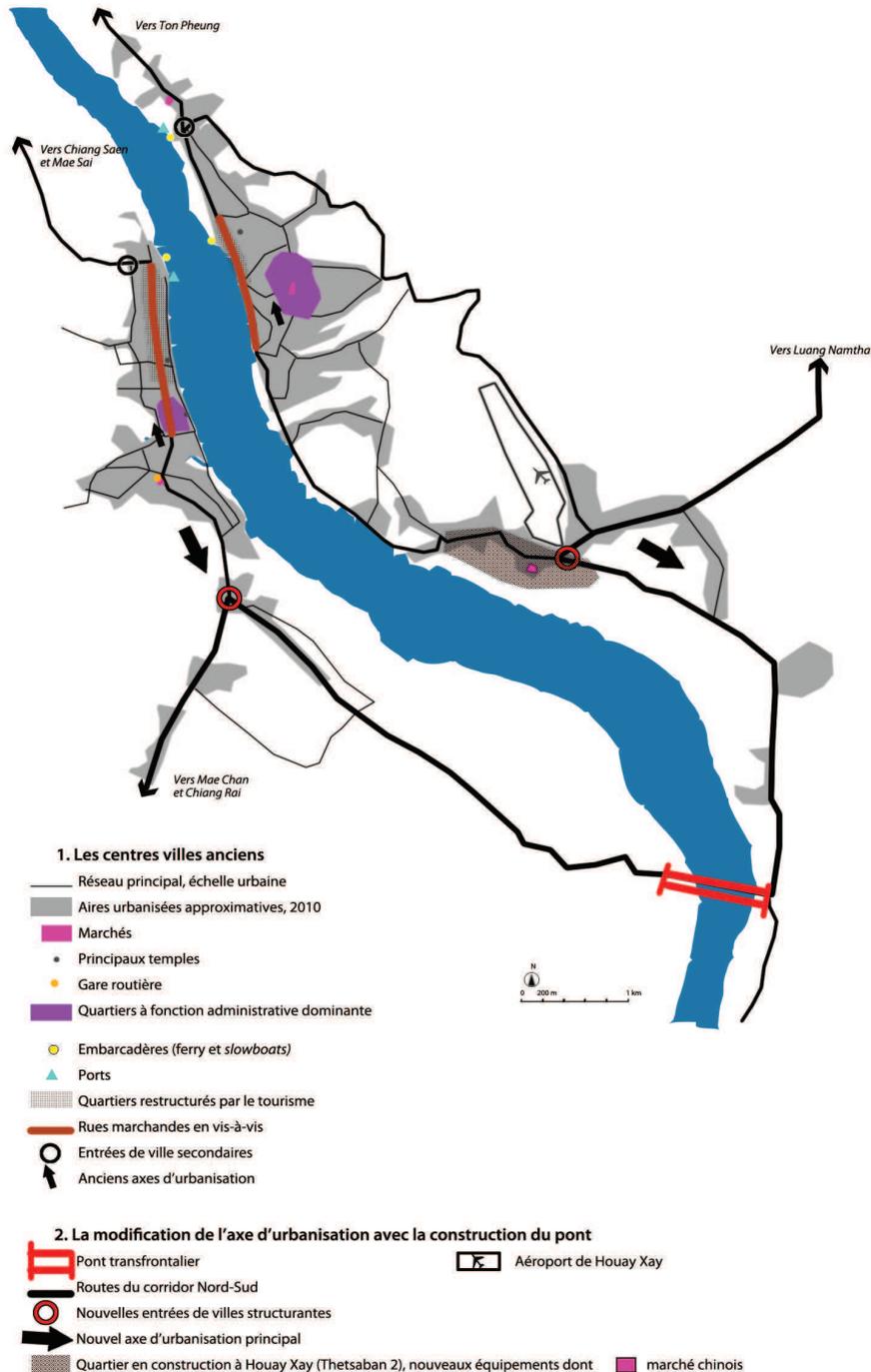
<sup>1</sup> Andrew Walker précise que le projet du pont, déjà d'actualité lors du gouvernement Chatichai au tournant des années 1990, était mentionné lors de son séjour à Chiang Khong et Houay Xay en 1994 (<http://asiapacific.anu.edu.au/newmandala/2007/02/24/a-bridge-for-chiang-khong/>). L'étude de faisabilité, menée par la BAD au début des années 2000, proposait trois sites : à 12 kilomètres au nord de Chiang Khong (Huay Garu), à 5 kilomètres au sud ou à 10 kilomètres au sud (entretien avec le Département des travaux publics, Houay Xay, 2010). L'accord validant la proposition du Cabinet du Premier ministre thaïlandais sur le budget du pont, élaborée en décembre 2006 et soumise pour approbation au gouvernement chinois, a été signé durant la 14<sup>ème</sup> conférence ministérielle de la RGM qui a eu lieu à Manille en juin 2007. La crise politique thaïlandaise et le contexte économique peu favorable ont cependant retardé le début des travaux, qui n'ont finalement démarré qu'en juin 2010.

<sup>2</sup> S. Lin, C. Grundy-Warr, 2012 : 2, dont 50 millions pour le pont seul.

<sup>3</sup> Le pont en lui-même est achevé, mais du retard a été pris dans la construction des infrastructures de douane en raison de difficultés financières des deux entreprises en charge des travaux.

port. Les touristes internationaux empruntent un embarcadère spécifique en amont de la ville, avec les infrastructures d'immigration délivrant un visa ; la traversée de quelques minutes se fait à l'aide de pirogues d'une capacité de 15 personnes environ. Les camions et véhicules sont par contre acheminés par un bac, qui accoste aux ports de Chiang Khong et de Houay Xay, également situés en amont de la ville (figure 60).

Figure 60 : Le renversement des axes d'urbanisation à Chiang Khong et à Houay Xay



Source : carte réalisée par l'auteur à partir des observations de terrain

Autre spécificité, le doublon Chiang Khong-Houay Xay semble être le seul de l'échantillon où les évolutions de l'organisation spatiale sont comparables, dans les formes et dans la chronologie, même si le degré d'intensité des nouvelles dynamiques diffère. Les deux villes sont en effet organisées le long du fleuve, avec une structuration par les embarcadères. La construction du nouveau pont a pour effet de développer de nouveaux centres potentiels, situés à quelques kilomètres en aval des aires urbaines. Il convient toutefois de rappeler une différence de site majeure entre les deux villes, le site de Houay Xay étant parsemé de collines fractionnant l'espace urbain tandis que Chiang Khong est situé dans une zone de plaine (chapitre 5, 1.1).

### **3.1 Des villes en berge du Mékong organisées autour des premiers modes de franchissement de la frontière...**

Les deux villes de Chiang Khong et Houay Xay se sont développées de manière linéaire le long du fleuve à partir du centre ancien et sont largement structurées par leur route principale commerçante parallèle au Mékong. Houay Xay est plus étendue, malgré les contraintes du relief, tandis que l'organisation spatiale de Chiang Khong est celle d'un « village rue »<sup>1</sup>.

#### *Le développement linéaire de la ville de Chiang Khong structuré par les embarcadères*

Si la ville de Chiang Khong est ancienne (chapitre 5, 1.2), peu de traces subsistent aujourd'hui de ce passé, à l'exception d'un temple du 14<sup>ème</sup> siècle et d'un morceau de rempart conservé dans la ville<sup>2</sup>. La ville actuelle résulte de l'unification de trois anciens villages (du Sud au Nord : Ban Had Khrai, Ban Sob Som et Ban Hua Wiang) possédant

---

<sup>1</sup> Christian Taillard distingue trois formes de villages dans les systèmes traditionnels thaï : « le village 'rue' étiré le long d'une rivière ou d'une route, le village 'île' resserré sur une élévation au milieu de la plaine rizicole, le village en étoile disposé en ordre lâche au carrefour de pistes sur la haute terrasse alluviale » (Ch. Taillard, 1992 : 310).

<sup>2</sup> Par opposition à sa voisine Chiang Saen, où un musée construit en 1981 rend compte de l'histoire de la ville. 76 temples, parfois en ruine, ont été retrouvés dans l'enceinte de la vieille ville. La construction d'une route périphérique pour la contourner permet de limiter le trafic routier.

chacun leur temple principal<sup>1</sup>, qui constituent encore aujourd'hui trois espaces relativement différenciés à l'échelle de la ville. Comme l'a montré Andrew Walker, la ville de Chiang Khong s'organise autour de ses points de passage de frontière (A. Walker, 1990 : 95). Ce constat, énoncé au début des années 1990, reste d'actualité 20 ans plus tard, malgré le déplacement du port.

L'entrée de ville principale, en aval de l'aire urbaine, est structurée par la gare routière, proposant des liaisons de bus vers Chiang Rai, Bangkok et désormais vers Chiang Mai, et par le marché de produits frais. Cette zone, qui constitue le premier sous-ensemble urbain, est essentiellement résidentielle, avec un bâti peu dense et peu élevé, dominé par les maisons de ville et des petits immeubles en béton de moins de trois étages.

Le centre fonctionnel se trouve dans la continuité de cette entrée de ville, de l'autre côté de l'étroite rivière Nam Som et le long de la route principale. Les principaux bâtiments administratifs (municipalité, bureau du district, police et immigration) et les principaux temples se trouvent dans cet espace, juste après le cours d'eau (figure 60), à l'articulation avec le sous-ensemble situé en aval. À l'exception du marché de produits frais, les fonctions commerciales principales sont également regroupées le long de cette rue marchande, marquée par la prédominance des immeubles bas à vocation mixte, adaptation moderne des compartiments. Si le bâti est plus dense dans cette partie de la ville, il reste aéré, en particulier vers le nord de la ville et le long des rues secondaires perpendiculaires à la route principale, dont le paysage architectural est caractérisé par les villas et les maisons traditionnelles modernisées. L'essor de ce centre plurifonctionnel dont la rue principale est dominée par les fonctions commerciales s'explique par le fait que l'ancien port était situé dans les années 1980 sur les bords du Mékong, à proximité du temple Wat Luang. L'activité portuaire a favorisé la création de nombreux commerces le long de la rue principale et a donc participé à l'émergence de cette centralité urbaine.

Le dernier sous-ensemble, qui forme une centralité urbaine fonctionnelle récente basée sur le tourisme et le franchissement de la frontière, se trouve en amont, le long de la rue commerciale débouchant sur le nouveau port et l'embarcadère pour passagers. La majorité des infrastructures destinées aux touristes<sup>2</sup> y sont concentrées, et se présentent

---

<sup>1</sup> Le temple principal du village situé le plus en aval est le Wat Had Khrai, celui du village Sob Som est le Wat Luang, le temple principal, et celui du village situé en amont est le Wat Hua Wiang. Tous les trois se trouvent en bordure du fleuve.

<sup>2</sup> À l'exception notable du *Namkhong Riverside Hotel*, l'un des plus grands hôtels de la ville qui comprend, en plus des 40 chambres, une salle de conférence et un restaurant. En bordure du fleuve, il se trouve à l'articulation entre le centre fonctionnel et le centre touristique.

surtout sous la forme de petites *guesthouses* installées dans des maisons de villes modernes avec jardin en bordure du fleuve. Ce nouveau quartier a émergé avec la construction des embarcadères, notamment avec le déplacement du port. La construction du nouveau port financé par le gouvernement thaïlandais à quelques kilomètres au Nord au début des années 1990 modifie l'organisation spatiale de la ville (figure 60). Si le centre commercial et administratif reste en aval dans le second sous-ensemble présenté précédemment, émerge au Nord une polarité liée au franchissement de la frontière, avec le port de marchandises et les infrastructures portuaires mais aussi, à quelques dizaines de mètres en amont, l'embarcadère pour les passagers se rendant au Laos. Le nord de la ville, qui ressemblait à un cul-de-sac à l'échelle urbaine, prend donc plus d'importance avec la multiplication des infrastructures dédiées aux touristes et, dans une moindre mesure, au port<sup>1</sup>. En amont du débarcadère, la route se termine en impasse, et la sortie de ville s'effectue vers l'Est, par l'autoroute 1129 (vers Mae Chan et Chiang Saen).

### *L'organisation urbaine de Houay Xay, l'« âge d'or » des années 1960 et 1970 et un espace urbain fractionné*

La chronologie de l'urbanisation de Houay Xay suit partiellement les mêmes phases que celles des autres villes laotiennes, avec, schématiquement, un essor pendant la période américaine, une stagnation après 1975 et une modernisation de la ville depuis la fin des années 1980.

Bien que l'actuelle ville de Houay Xay se trouvait également sur les routes de commerce entre Chiang Mai et Kunming, les traces de ce passé sont bien moins visibles que pour ses riveraines thaïlandaises. Ne subsistent du passé précolonial et colonial que deux principaux éléments au sommet des collines dominant la ville : le temple Wat Jomkhaomailat fondé en 1880 à proximité de la route principale et le fort Carnot bâti par les Français dans les premières années du 20<sup>ème</sup> siècle et partiellement détruit. Contrairement à Vientiane, Luang Prabang, Thakhek, Savannakhet ou Pakse, la colonisation à Houay Xay n'a laissé que très peu de traces dans l'architecture de la ville,

---

<sup>1</sup> Le port de Chiang Khong a relativement peu de visibilité dans le paysage urbain, puisqu'il se trouve en contrebas par rapport à la route principale. Un parking a été aménagé le long de la route pour le déchargement des camions. Cela s'explique par le fait que le port de Chiang Khong est relativement petit et est largement dépassé en termes de flux par celui de Chiang Saen, récemment déplacé et agrandi.

exception faite du bâti militaire, ce qui s'explique notamment par la faible présence des Français<sup>1</sup> et par son rôle de base défensive (chapitre 5, 1.2).

Le développement et l'essor de Houay Xay sont davantage liés au contexte politique et commercial de la période 1962-1975. Dans le contexte de la partition du Nord Laos après 1962, le *Pathet Lao*, soutenu par l'armée nord-vietnamienne, contrôle les vallées des rivières Beng et Tha - et les centres urbains d'Oudomxay, Louang Namtha, Muang Sing, Viang Phoukha -, tandis que le gouvernement royaliste de la GRL (Gouvernement Royal Lao) a le pouvoir sur la bande frontalière avec la Thaïlande suivant le Mékong, comprenant la ville de Houay Xay qui devient « l'avant-poste principal du GRL au nord-ouest du Laos » (A. Walker, 1999 : 55). La ville a connu à cette période une extension et une modernisation, financée par l'aide américaine : des infrastructures sont construites ou améliorées<sup>2</sup>, un bureau de l'USAID est implanté dans la ville, et l'industrie est promue. Au-delà des transformations de la ville, ce sont également les relations avec la Thaïlande et notamment avec Chiang Khong qui prospèrent ; Andrew Walker parle ainsi d'un âge d'or des relations transfrontalières<sup>3</sup>. Parallèlement à cette dynamique axée vers la Thaïlande, Houay Xay tire profit d'un commerce transnational florissant dans les années 1960 et jusqu'au début des années 1970, notamment celui de l'héroïne. L'historien Alfred McCoy, dans son ouvrage de 1972, identifie en effet de manière très précise les circuits de l'opium et de sa transformation en héroïne en Asie du Sud-Est : la zone du « triangle d'or » (actuel Quadrilatère de développement) était un lieu de production mais aussi le point de départ de l'acheminement de l'héroïne raffinée, vers Bangkok d'une part et vers Saïgon d'autre part, en vue de son exportation vers l'Europe et les États-Unis. Houay Xay devient ainsi au cours des années 1960 l'un des nœuds essentiels de ce trafic<sup>4</sup> et la principale raffinerie, située en périphérie de ville, appartient au général Ouane Rattikone, ancien commandant en chef de l'armée royale laotienne (A. McCoy, 1972 : 155).

---

<sup>1</sup> La population vietnamienne était également plus faible que dans les villes du sud de la vallée du Mékong : environ 50% des habitants de la ville à l'époque coloniale étaient Vietnamiens, d'après l'Office du tourisme de Houay Xay.

<sup>2</sup> Parmi les réalisations de cette période, Andrew Walker cite la construction de la route entre Houay Xay et Tonpheung, district frontalier à Chiang Saen, ainsi que l'amélioration de l'aéroport et la construction de scieries (A. Walker, 1999 : 56).

<sup>3</sup> « *For many people living along the border, this period is remembered as the golden era of trans-Mekong commerce and sociality* » (A. Walker, 1999 : 56)

<sup>4</sup> Deux évolutions principales ont entraîné cette prédominance de Houay Xay : d'une part, le déplacement de la production de la plaine de Jarres aux zones frontalières du nord-ouest au début des années 1960 ; d'autre part, la complexification des circuits à partir de 1968, ayant pour conséquence la diversification des lieux d'acheminement par le Mékong, qui se faisait avant essentiellement par Chiang Saen. Parmi les principales raffineries localisées par la CIA au tournant des années 1970 émergent ainsi les villes de Tachilek en Birmanie, de Houay Xay et Nam Keung au Laos et de Mae Salong en Thaïlande. (A. McCoy, 1972 : 155).

Au début des années 1970, Houay Xay est décrite comme une petite ville tranquille organisée autour de sa rue principale<sup>1</sup> ; elle est cependant pourvue d'équipements de qualité qui attirent les habitants de Chiang Khong, comme son hôpital, construit par les Français, ou son cinéma (A. Walker, 1999 : 57). Le changement de régime, qui s'accompagne d'un départ massif des commerçants chinois, correspond à une phase de stagnation de l'urbanisation à Houay Xay, qui ne reprend qu'à la fin des années 1980. Comme le montrent les travaux d'Andrew Walker, la reprise des relations commerciales avec la Thaïlande avec la réouverture officielle de la frontière en 1989<sup>2</sup> fait de Houay Xay un centre commercial majeur du Nord Laos (A. Walker, 1999 : 70-72). Si la réouverture de la frontière a eu un effet sur la reprise des échanges commerciaux, la promotion du poste-frontière international en 1993 a conduit à la restructuration du centre ancien par le tourisme. Par ailleurs, la ville de Houay Xay a bénéficié d'une modernisation de ses infrastructures urbaines à travers le programme des petites villes financé à hauteur de 20 millions de dollars par la Banque asiatique de Développement à partir de 2003, avec notamment, pour ses composantes les plus récentes, le programme d'amélioration du système d'approvisionnement en eau (conclusion du chapitre 4 et chapitre 6, tableau 14).

Caractérisée par un site de collines favorisant le fractionnement urbain, la ville de Houay Xay s'organise autour de plusieurs centralités qui peuvent être décrites selon les fonctions du bâti. Autour du débarcadère et de la rue principale commerçante parallèle au fleuve, dominée par des compartiments modernisés, se trouve la majorité des infrastructures de tourisme : petits hôtels, cafés internet et restaurants. Cette zone (Ban Khon Keo) fait face au troisième sous-ensemble urbain de Chiang Khong présenté précédemment, également marqué par la prédominance des infrastructures touristiques. La rue commerçante débouche en amont de la ville sur l'embarcadère des bateaux (*slowboats*) pour Luang Prabang, qui marque la limite septentrionale de l'urbanisation. Les bâtiments administratifs sont dispersés sur la colline dominant la ville : le bureau du Gouverneur se trouve par exemple à proximité du Fort Carnot - faisant l'objet d'un projet de transformation à vocation touristique -, lui même peu éloigné du département du

---

<sup>1</sup> Deux journalistes anglais du *Telegraph*, venus enquêter à Houay Xay sur la production d'héroïne, décrivent en 1971 la ville de la manière suivante « *a sleepy Mekong River town with a single dusty road and a deceptive air of innocence* » (traduction proposée : « une ville endormie sur les bords du Mékong, dotée d'une seule rue poussiéreuse et d'un faux-air innocent ». *The Telegraph*, 13 août 1971).

<sup>2</sup> Le poste frontière de Chiang Khong-Houay Xay est de nouveau ouvert de manière temporaire en 1987 ; en 1988 les échanges commerciaux s'intensifient, malgré des restrictions commerciales relativement fortes ; sous pression de la Chambre de Commerce de Chiang Rai, les postes-frontières de Chiang Khong-Houay Xay et Chiang Saen-Tonpheung sont officiellement ouverts de manière permanente en 1989 ; enfin, le poste de Chiang Khong-Houay Xay devient un point de passage international en 1993 (A. Walker, 1999 : 72).

Commerce ou de celui du Tourisme. Enfin, la ville s'est étendue en aval, le long du fleuve et de la rue structurante, en direction de l'aéroport. Cet ensemble (Ban Houay Xay tai, Ban Thinthat), qui constitue le péricentre, est marqué par un bâti moins dense et davantage résidentiel. L'analyse de Danielle Tan sur le déplacement du marché chinois à Houay Xay confirme le déplacement des activités fonctionnelles du centre ancien, aujourd'hui reconfiguré par le tourisme, vers le péricentre. Cet espace, à côté de l'embarcadère des *speeds boat* pour Luang Prabang, est aujourd'hui intégrée au péricentre. Le récent déplacement de ce marché en 2005 rend compte d'une nouvelle étape de l'urbanisation anticipant la construction du pont transfrontalier.

### 3.2... à la création de nouvelles centralités en tête de pont ?

La construction du nouveau pont sur le Mékong et les infrastructures de la RGM ont un effet fort sur l'organisation des deux villes frontalières en créant une nouvelle polarité au sud des deux aires urbaines (figure 60).

À Chiang Khong, sa construction a pour effet d'inverser le tropisme du nord (créé par les ports et embarcadères) vers le sud (avec la présence du pont transfrontalier). Si les *guesthouses* et les infrastructures pour le tourisme se sont multipliées au cours des dernières années à proximité de l'embarcadère, le pont, devrait non seulement interrompre cette dynamique mais également l'inverser. S'il est encore trop tôt pour mesurer l'impact du pont transfrontalier sur le paysage urbain, une visite sur place en 2011 a confirmé que des *guesthouses* et restaurants étaient déjà en construction sur la route près du site du futur pont. Par ailleurs, la ville pourrait se rééquilibrer vers le Sud, en aval de la gare routière et connaître une densification de cette zone qui pourrait alors, à l'échelle urbaine, devenir une zone d'articulation entre le centre actuel et la nouvelle centralité en tête de pont.

La reconfiguration de la ville de Houay Xay par le pont semble encore plus forte et a été anticipée par les autorités laotiennes, qui ont créé en 2005-2006 une zone de planification spécifique (un périmètre urbain, *thesaban*) qui s'ajoute à celui que forme le centre ville historique (entretien avec le *Department of Planning and Investment*, Houay Xay, juillet 2010). Cette nouvelle centralité acte le développement de la ville vers l'aval (péricentre) mais anticipe également le développement lié au pont en créant la possibilité d'un relais entre le centre historique et la tête de pont.

Cet espace, en aval du péricentre actuel et à mi-chemin entre le centre historique et le site du pont, sera structuré autour de plusieurs équipements à vocation urbaine, en plus de l'aéroport déjà ancien. Parmi eux, le second marché de la ville, ou « marché chinois », compte une soixantaine de commerçants enregistrés en 2009 (sans doute plus en réalité, D. Tan : 2011, 412) au sein d'un bâtiment d'un niveau. Lors de mon terrain en 2010, un second marché, appelé « marché vietnamien » en référence au marché chinois, une nouvelle gare routière ainsi qu'un hôtel à côté du marché chinois, financés par des investisseurs laotiens, étaient en construction. Ce quartier présente un bâti encore lâche, mais en cours de densification, marqué par la présence de maisons individuelles et de nombreux chantiers. Les autorités locales ont pris en compte l'articulation entre le centre historique de Houay Xay et cette nouvelle polarité en proposant par exemple la mise en place d'un marché de nuit ouvert, sur le modèle de celui de Luang Prabang, le long des quais en aval du centre historique (entretien avec le département du Tourisme, Houay Xay, juin 2010). Enfin, l'amélioration des routes, et notamment la reconfiguration de celle reliant la ville au pont, est l'une des priorités des autorités locales (entretien avec le département des Travaux publics, Houay Xay, juin 2010).

La nouvelle zone en tête de pont porte la marque des investisseurs étrangers, puisque le gouvernement lao a autorisé une concession de 2,4 km<sup>2</sup> de terrain au consortium thaï-coréen *AAA Green City Lao Ltd.* pour la construction d'un complexe hôtelier de luxe, le *Naknaj Nakhorn Resort*. Ce projet, validé dès 2007, a longtemps été retardé et a finalement été revu à la baisse, avec l'abandon du projet de casino à l'intérieur de l'hôtel, sans doute pour ne pas faire concurrence au casino de Ton Pheung, également situé dans la province de Bokeo en face de la ville de Chiang Saen (entretien avec le DPI, Houay Xay, juin 2010). D'après le site de la compagnie, les travaux ont commencé en 2008 et le complexe a été inauguré en 2013 au moment de l'ouverture du pont (<http://aacgreencitylao.com/history.php>). Même si les prix du foncier n'étaient pas encore totalement référencés en 2010 à l'échelle du district de Houay Xay, les autorités foncières ont confirmé une hausse des prix dans la zone de la tête de pont, amorcée dès 2007 : les prix des parcelles auraient ainsi doublé entre 2006 et 2010 (entretien avec le *Department of Land Management*, Houay Xay, juin 2010). Shaun Lin et Carl Grundy-Warr ont noté, durant leur enquête en 2010 et 2011, à Houay Xay comme à Chiang Khong, l'émergence de conflits fonciers entre les riverains et le gouvernement à propos des concessions accordées aux promoteurs privés, notamment aux investisseurs chinois, et des compensations insuffisantes pour les habitants (S. Lin, C. Grundy-Warr, 2012 : 18).

La construction du nouveau pont transfrontalier entraîne pour le doublon Chiang Khong-Houay Xay une modification forte de l'organisation spatiale existante, avec l'émergence de centralités nouvelles en aval des aires précédemment urbanisées. Ce nouveau mode de franchissement de la frontière, qui était depuis une dizaine d'années le maillon manquant du corridor Nord-Sud, pourrait s'accompagner d'un délaissement des centres anciens dans la mesure où il ne sera plus nécessaire de les traverser pour franchir la frontière. En raison de l'éloignement du pont par rapport aux deux villes, le risque serait donc de voir les flux traverser sans s'arrêter jusqu'à Chiang Rai. Cette crainte explique la volonté, déjà amorcée à Houay Xay, de créer des centres relais dynamiques sur les deux rives entre le centre historique et la tête de pont.

Les dynamiques de croissance des villes frontalières ne sont ni homogènes, ni continues, mais résultent de l’alternance de phases d’accélération et de ralentissement de l’urbanisation, en lien avec les contextes politiques et économiques nationaux (guerre du Viêt Nam, guerre froide, ouverture économique) et locaux (ouverture ou fermeture de la frontière, investissements d’acteurs locaux). Ces phases de l’urbanisation, qui diffèrent de part et d’autre de la frontière, sont à l’origine de polarités urbaines, points d’ancrage territoriaux de l’étalement des villes frontalières au cours de la seconde moitié du 20<sup>ème</sup> siècle. Cependant, les morphologies actuelles des villes sélectionnées varient d’une part en raison de l’héritage historique mais également de l’impact inégal des ponts transfrontaliers sur l’organisation urbaine.

En effet, les ponts construits dans le cadre de la Région du Grand Mékong sont à l’origine d’une nouvelle phase de l’urbanisation, caractérisée par le poids croissant des acteurs internationaux dont certains modifient le paysage urbain (chapitre 6), mais également par l’émergence de nouvelles formes urbaines, notamment des centralités. Mais cette reconfiguration varie selon les villes étudiées, que ce soit à l’échelle nationale mais également à l’échelle des doublons urbains. Trois cas de figure peuvent être identifiés à partir des villes étudiées. Le premier cas, qui compte les villes de Mukdahan et de Mae Sai, est celui où le pont, achevé, a un impact relativement faible sur l’organisation spatiale d’une ou des deux villes frontalières. À l’inverse, le second cas regroupe les villes où la construction du pont et sa mise en fonctionnement a entraîné une réorganisation spatiale d’autant plus forte de ces villes frontalières, notamment avec la création de nouvelles centralités intégrées ou en voie d’intégration (Pakse et Savannakhet), que les IDE sont importants. Enfin, le dernier cas, qui regroupe le doublon de Chiang Khong-Houay Xay, est celui d’infrastructures en voie d’achèvement, qui entraînent déjà une restructuration des villes frontalières avec un dédoublement des centres. Dans ce cas, l’effet du pont transfrontalier est anticipé, et le changement de l’organisation spatiale en cours doit être confirmé.

Il apparaît également que les dynamiques urbaines induites par la Région du Grand Mékong ne sont pas les mêmes de part et d’autre de la frontière. Les exemples des doublons Mukdahan-Savannakhet et Chiang Khong-Houay Xay montrent que les transformations urbaines sont plus fortes pour les villes laotiennes grâce aux investissements et aux flux d’aide au développement reçus, que dans les villes

thaïlandaises ayant connu l'essentiel de leur modernisation dans les décennies 1990-2000, grâce aux subventions publiques dans le cadre de la promotion des villes frontalières. Les villes frontalières laotiennes, transformées d'abord grâce à la réouverture de la fin des années 1980, ont connu une accélération de leur urbanisation avec la construction des infrastructures de la RGM.

En termes de formes produites, si les ponts transfrontaliers ont fait émerger des centralités en devenir, la question de la gestion de leur articulation avec les centres historiques se pose dans l'intégralité des villes étudiées. Si le pont est éloigné de la ville, la création d'un centre relais entre la tête de pont et le centre historique peut jouer le rôle de pivot entre anciennes et nouvelles centralités et éviter ainsi un délaissement des centres anciens. La sauvegarde du patrimoine dans les centres anciens dédiés au tourisme semble également être un enjeu. À Houay Xay, le département du Tourisme a ainsi prévu la reconstruction de fort Carnot et a initié, avec l'aide de la Banque asiatique de Développement, la publication de brochures touristiques. À Savannakhet, la JICA participe aussi de cette promotion touristique passant par la valorisation du centre ancien.





## **CONCLUSION : INTERNATIONALISATION DES VILLES FRONTALIÈRES ET TYPOLOGIE DES BINÔMES URBAINS ÉTUDIÉS**

Cette recherche a montré que les villes frontalières représentent à la fois une échelle d'analyse privilégiée pour l'étude des dynamiques contemporaines de la régionalisation affectant, à différents degrés et selon des rythmes variables, les villes d'Asie du Sud-Est, mais aussi un outil des gouvernements pour renforcer l'intégration transnationale. Dans cette perspective, l'internationalisation des villes frontalières révèle, en Thaïlande comme au Laos, de multiples enjeux sur lesquels il convient de revenir dans la première partie de cette conclusion. La deuxième partie, par un changement d'échelle, s'intéresse aux différents types de doublons urbains identifiés, en s'efforçant de qualifier la nature de leur fonctionnement au regard du degré d'intégration recherché ou produit.

### **1. L'internationalisation des villes frontalières, outil de gestion de l'intégration nationale et régionale**

Les chapitres précédents ont montré que les villes frontalières sont concernées, depuis le milieu des années 1990, par des dynamiques de transformations qui les affectent non seulement à l'échelle urbaine par la production de nouvelles formes, mais également à l'échelle nationale et régionale par un renforcement de leur place dans la hiérarchie urbaine.

#### *L'internationalisation sous l'effet combiné de dynamiques exogènes et endogènes*

Le processus d'internationalisation en cours dans les villes frontalières relève de deux types de dynamiques exogènes et endogènes largement liées. Les premières tiennent à la régionalisation de la mondialisation, qui engage un processus de métropolisation des villes situées en tête de corridors économiques et d'internationalisation de celles situées à leurs principaux nœuds et au franchissement des frontières.

Comme le montre le chapitre 4, ces deux processus liés n'ont pas encore engagé en Asie du Sud-Est une progression forte des taux d'urbanisation à l'échelle nationale pour des pays qui restent majoritairement ruraux, mais une transformation qualitative des villes, à

l'échelle régionale et à l'échelle urbaine. Si les grandes métropoles du Sud-Est Asiatique sont depuis une vingtaine d'années affectées par la métropolisation, débouchant sur la constitution de « régions-capitales » (M. Bruneau, 2006 : 212), l'internationalisation touche, à un rythme et une intensité différenciées, non seulement les villes de second rang (M. Franck, Ch. Goldblum, Ch. Taillard, 2012) mais également les villes frontalières. Ces transformations se traduisent à l'échelle régionale par une capacité accrue à se brancher sur les réseaux internationaux pour attirer les investissements étrangers, et, à l'échelle urbaine, par une extension des périmètres urbains, une tertiarisation des fonctions et la création de nouvelles centralités. Attestant de ce rôle, la planification nationale intègre un volet spécifique aux villes, y compris les petites, et contribue à la redéfinition de la gouvernance urbaine par un renforcement des autorités locales, ou même, comme c'est le cas au Laos, par l'instauration de nouvelles formes de gestion urbaine (à travers les UDAA, *Urban Development Authority and Administration*, chapitre 6).

Dans le contexte de la Région du Grand Mékong, et dans la mesure où les frontières restent, du moins jusqu'à la mise en place effective de l'AFTA prévue en 2015, un obstacle à la circulation fluide des flux, les villes frontalières ont une localisation stratégique et garantissent une fluidité accrue des échanges. Elles participent ainsi de la reconfiguration des réseaux urbains de la péninsule indochinoise, et constituent des nœuds sur les corridors, facilitant le franchissement des frontières. Ces villes se trouvent ainsi, au même titre que les têtes de corridors, dotées de nouvelles fonctions. Ce changement de statut des villes frontalières passant de marges à nœuds structurants résulte en premier lieu de la construction d'infrastructures de transport transfrontalières, comme en témoigne la multiplication des ponts de l'Amitié entre la Thaïlande et le Laos depuis le milieu des années 1990. Les fonctions internationales émergentes des villes frontalières, qui leur permettent de s'émanciper de leur contexte national ou frontalier, sont en outre appelées à être consolidées par l'intensification des flux à l'échelle régionale (chapitre 2), et par le branchement des corridors de la Région du Grand Mékong sur les réseaux des deux géants limitrophes, l'Inde et la Chine. Christian Taillard montre ainsi que Kunming commande à la fois le corridor Nord-Sud de la RGM mais également des axes nationaux la reliant à Pékin d'une part et Shanghai d'autre part. Le corridor Est-Ouest peut également se prolonger vers l'Inde par la construction des liaisons manquantes en Birmanie, *via* Bago et Mandalay (Ch. Taillard, 2009 : 11, 14). Ce changement d'échelle du cadre de la coopération régionale est d'autant plus probable que ces deux États-continentaux manifestent un intérêt fort pour

l'Asie du Sud-Est. Cet intérêt s'exprime pour l'Inde à travers sa *Look East Policy*<sup>1</sup> et pour la Chine, qui considère la région comme sa « sphère d'influence » traditionnelle (M. Stuart-Fox, 2003), par l'engagement d'une coopération économique avec les pays d'Asie du Sud-Est continentale<sup>2</sup> dans le cadre de sa stratégie d'ouverture des frontières et de désenclavement de ses provinces méridionales institutionnalisée en 1992 (« *border opening policy* », S. Colin, sous presse : 110-114).

Le second type de transformations affectant les villes frontalières sont celles que l'on peut considérer comme « endogènes », relevant de la stratégie des acteurs publics impliqués. Viennent d'abord les dynamiques liées aux politiques de développement des villes frontalières menée par les gouvernements centraux dans le cadre des constructions nationales et de la régionalisation. Afin de promouvoir les nouvelles fonctions internationales des villes frontalières dans le contexte de l'intégration régionale, des investissements nationaux pour la Thaïlande et internationaux pour le Laos y ont amélioré les infrastructures urbaines (chapitre 4). À ce titre, les villes frontalières laotiennes de la vallée du Mékong ont bénéficié des aides financières et techniques de partenaires multilatéraux (Banque mondiale et Banque asiatique de Développement) et bilatéraux (Japon notamment). Les villes frontalières sont donc, depuis les années 1990, directement intégrées à la planification nationale, soit en raison de leur position frontalière et nœuds des corridors de transport transnationaux en Thaïlande, soit en raison de leur statut de villes secondaires au Laos. De manière plus large, les gouvernements ont favorisé la libéralisation des flux de transport et l'attraction des flux de capitaux (investissements directs étrangers) ou de touristes au profit des villes frontalières. La Thaïlande mène par exemple, à travers le *Board of Investment*, une politique visant à favoriser les IDE dans des territoires frontaliers spécifiquement définis : les provinces frontalières ou les zones économiques spéciales (chapitre 4). Le Laos a également mis en place depuis le début des années 2000 ces zones économiques spéciales dans des districts frontaliers, à l'instar de la zone de Savannakhet ou celle de Ton Pheung. Les villes ou provinces frontalières situées sur les corridors ont été sélectionnées en priorité pour recevoir ces projets : Mukdahan, Savannakhet pour le corridor Est-Ouest, Chiang Rai, Bokeo mais aussi Luang Namtha pour le corridor Nord-Sud.

---

<sup>1</sup> Initiée en 1991 sous le mandat du Premier ministre Narasimha Rao, cette stratégie consiste à favoriser les relations diplomatiques, économiques et culturelles avec l'Asie du Sud-Est pour renforcer le pouvoir régional de l'Inde et faire contrepoids à l'influence chinoise dans la région. Sur ce sujet, voir par exemple R. Égreteau, 2003, ou W. Ladwig III, 2009. Le programme Gange Mékong, présenté au chapitre 1, relève de cette stratégie.

<sup>2</sup> Incarnée notamment par l'accord de libre-échange entre la Chine et l'ASEAN officialisé le 1<sup>er</sup> janvier 2010.

Si la décentralisation a été amorcée dans les années 1950 en Thaïlande avec la création du *sanitary district* et dans les années 1980 au Laos avec l'autonomie accrue laissée aux provinces, le mouvement de transfert de compétences au niveau local (décentralisation et non plus déconcentration), et notamment à l'échelle des villes, prend un nouvel élan dans les années 1990, à l'incitation des organisations internationales. La décentralisation en cours participe aux transformations des villes de province, et notamment des villes frontalières.

Ces stratégies cumulées des autorités locales et nationales s'articulent également avec celles portées par les acteurs privés nationaux et les acteurs internationaux.

### *L'internationalisation des villes frontalières : enjeux à différentes échelles*

La promotion des villes frontalières dans le cadre de la régionalisation comporte ainsi de nombreux enjeux pour les États thaïlandais et laotien, à différentes échelles : celle de la construction nationale, de l'intégration régionale et de la gouvernance urbaine. La volonté de contrôle des marges et de l'« auréole externe » du territoire ou le renforcement de pôles urbains secondaires afin de limiter la primauté urbaine de la capitale figurent parmi les enjeux importants de la construction nationale.

Le développement des villes frontalières et leur intégration au territoire national permettent de consolider la sécurité des marges après une période de tensions et d'instabilité politique. Le Quadrilatère de développement au nord de la péninsule illustre cet enjeu pour les gouvernements thaïlandais et laotien. La reconfiguration des routes, reliant Chiang Khong à Chiang Rai ou Chiang Khong à Mae Sai *via* Chiang Saen en Thaïlande, ou, de l'autre côté de la frontière, entre Houay Xay et Luang Namtha, ont permis d'améliorer l'intégration de ces villes au territoire national, alors qu'elles ont longtemps été davantage tournées vers la frontière que vers leur propre territoire. La réalisation du corridor Nord-Sud offre ainsi aux gouvernements nationaux, appuyés par la Banque asiatique de Développement, la possibilité de transformer une zone de marge, caractérisée par la production d'opium et l'instabilité, en un espace commercial et touristique. Cependant, Danielle Tan montre que la formation de ce Quadrilatère de développement, bien qu'elle n'ait pas supprimé les trafics illicites, permet à l'État laotien de redéployer son contrôle sur cet espace autrefois marginalisé et de tirer profit des flux légaux mais aussi illégaux (D. Tan, 2010).

À l'échelle nationale toujours, les villes frontalières représentent un outil privilégié pour la stratégie de rééquilibrage du territoire mené par l'État thaïlandais depuis les années 1970. Si la région métropolitaine de Bangkok est renforcée en tant que tête de réseau, les dynamiques d'intégration régionale en cours favorisent également d'autres espaces longtemps considérés comme périphériques. Ainsi, le développement des villes-relais de Khon Kaen pour le corridor Est-Ouest et de Chiang Rai pour le corridor Nord-Sud permet de poursuivre la promotion de pôles de croissance secondaires initiée dans les années 1980. Cette dynamique est encore plus forte au Laos, dont le réseau urbain est davantage polycentrique : la capitale devant être intégrée très prochainement dans le maillage des corridors de la Région du Grand Mékong (corridor Nord-Est de la deuxième décennie, chapitre 1), et Savannakhet, située sur le corridor Est-Ouest, paraît largement renforcée par le cumul des fonctions à l'échelle nationale : capitale de la région méridionale, ville secondaire mais aussi nœud du maillage régional entre le corridor Est-Ouest et la route méridien central (nationale 13).

Les villes frontalières sont également un outil pour le contrôle de l'intégration transnationale. L'intensification des flux de capitaux et de touristes et la compétition pour en tirer des bénéfices économiques suscitent des politiques volontaristes étatiques destinées à attirer les investissements nationaux et étrangers ou les revenus liés au tourisme. Dans cette compétition, la Thaïlande est la mieux préparée en raison d'une libéralisation accrue et d'une intégration plus ancienne et plus forte aux flux de la mondialisation économique. Le Laos privilégie cependant davantage les zones économiques spéciales qui y sont par exemple plus avancées qu'en Thaïlande ; celles de la province de Chiang Rai (district de Chiang Khong) et de Mukdahan, provinces pourtant bien intégrées au réseau des corridors de la Région du Grand Mékong, peinent à démarrer. Ces blocages s'expliquent par les difficultés rencontrées dans l'articulation des stratégies d'acteurs entre le gouvernement et le secteur privé : en premier lieu le choix de la localisation de la zone industrielle de la province de Chiang Rai a fait débat et témoigne d'un poids plus fort de la société civile ; de plus, comme le montre l'exemple de la zone économique de Mukdahan, le gouvernement thaïlandais espère un relais du secteur privé qui tarde à se manifester. En revanche, de l'autre côté de la frontière, la zone économique du district de Ton Pheung est achevée, grâce au système de concessions accordées par le gouvernement laotien à des investisseurs chinois. Celle de Savannakhet, opérée par des *joint ventures* entre le gouvernement laotien et des entreprises malaises et thaïlandaises, est également en cours de développement depuis l'ouverture du pont transfrontalier.

Les contextes nationaux (politiques et économiques) restent donc prégnants pour expliquer la réussite des projets de la Région du Grand Mékong : si la régionalisation marque un tournant en offrant de nouvelles potentialités aux villes frontalières, le renforcement de leurs fonctions internationales liées à la RGM reste une prérogative des gouvernements nationaux. Ils restent en effet les acteurs premiers de leur transformation en créant les conditions de la transition entre échanges transfrontaliers et flux transnationaux. La capture des flux touristiques dans le contexte de la compétition économique engendrée par la mondialisation est un autre exemple de la stratégie des pouvoirs publics. Afin de bénéficier des revenus liés à un tourisme régional en augmentation, les gouvernements thaïlandais, laotien mais aussi cambodgien ont promu l'initiative touristique transnationale du triangle d'Émeraude (chapitre 6). Une telle stratégie peut également être portée à l'échelle provinciale, comme le montre par exemple la politique volontariste du bureau régional du tourisme (TAT) de Chiang Rai, afin de promouvoir le tourisme dans la province, et en particulier les flux de visiteurs chinois<sup>1</sup>. Enfin, le secteur privé joue également un rôle à l'échelle urbaine, en renforçant la capacité hôtelière - dynamique commune à l'ensemble des villes frontalières étudiées -, ou en créant une association des professionnels du tourisme, à Pakse par exemple afin d'accompagner des flux en forte augmentation. La construction de deux hôtels de haut standing à Mukdahan, qui sont loin d'être remplis, montre cependant que l'afflux d'un tourisme régional d'affaires y est anticipé sans être encore une réalité.

Enfin, les villes frontalières illustrent, de manière symbolique, le renforcement des relations diplomatiques bilatérales. Les ponts de l'Amitié incarnent cette nouvelle diplomatie depuis la fin de la guerre froide, entérinée par la mise en place des *twin cities* (villes jumelles) dans le cadre de l'ACMECS. Elles semblent renvoyer cependant davantage pour le moment à des villes situées en vis-à-vis de part et d'autre de la frontière qu'à un véritable cadre de coopération transfrontalière.

À l'échelle locale, les villes frontalières participent aux nouvelles formes de gouvernance engagées dans le cadre de la décentralisation et de l'internationalisation.

Au début des années 1990, Carl Crundy-Warr montrait que les espaces frontaliers entre la Thaïlande et la Birmanie étaient le lieu de conflits d'intérêts entre acteurs publics centraux

---

<sup>1</sup> Le responsable du bureau provincial du Tourisme (TAT Chiang Rai) avait affirmé dans un entretien en juin 2010 la nécessité de développer une politique touristique active pour que la province ne soit pas seulement un lieu traversé par les flux terrestres entre la Chine et Chiang Mai. La tenue du forum sur le tourisme soutenu par la Banque asiatique de Développement (*Mekong Tourism Forum*) en juin 2012 à Chiang Rai a confirmé le potentiel touristique stratégique de la province de Chiang Rai. [www.mekongtourism.org](http://www.mekongtourism.org)

d'une part et les populations locales (« *borderlanders* », usagers de la frontière) d'autre part (C. Grundy-Warr, 1993 : 46). Ces frictions s'expliquent par une perception différente de la frontière : tandis que les gouvernements voient dans la frontière une ligne de délimitation de leur autorité, et donc une zone orientée vers l'intérieur (« *inner oriented* »), les intérêts et actions des populations locales sont au contraire tournés vers l'espace situé de l'autre côté de la frontière (*outer oriented*). De plus, les autorités centrales portent une vision utilitaire de la frontière (« *exploitative* ») qui va à l'encontre de la volonté développementaliste des autorités locales (C. Grundy-Warr, 1993 : 53-56). La fin de la guerre froide et l'intensification des interactions transfrontalières dans le cadre de la régionalisation ont permis de dépasser ce désaccord ; cependant, le développement des provinces et des villes frontalières reste l'objet de tensions entre pouvoirs central et local.

La planification et la gestion urbaine rendent bien compte de ces tensions : malgré la décentralisation et la possibilité pour la municipalité de produire des plans d'aménagement urbains, la planification demeure largement centralisée, puisqu'elle peut émaner en Thaïlande du NESDB, du ministère de l'Intérieur (*Department of Local Administration, DOLA, Department of Public Works and Town and Country Planning, DPT*) et au Laos de l'Institut des Travaux publics et des départements provinciaux des Travaux publics. De plus, l'existence de ces plans parfois concurrents ne se traduit pas nécessairement par les effets attendus au niveau local. La recherche sur le terrain a permis d'identifier certaines raisons de ces blocages, notamment le manque de coordination entre instances de planification de l'administration centrale, la concurrence entre les échelles de décision - centrales et locales - et entre les priorités des acteurs publics et privés, le manque de moyens humains et financiers des municipalités (notamment des récentes *thesaban tambon* en Thaïlande et des UDAA au Laos) pour faire face à leurs nouvelles missions et enfin le manque de pertinence des critères administratifs définissant la ville qui complexifient la mise en place de projets à l'échelle de l'aire urbanisée dans son ensemble. Ainsi, comme le montre Andrew Walker, la gouvernance dans les villes frontalières relève en partie de celles des « sites d'exception », c'est-à-dire de zones qui se différencient du territoire national par des arrangements spéciaux entre l'État, les autorités locales, les acteurs privés nationaux et internationaux (A. Walker, 2009 : 373-397).

Les dynamiques et enjeux des villes frontalières apparaissent donc comparables lorsqu'on les considère séparément, malgré des différences contextuelles existant entre la Thaïlande et le Laos. Il convient cependant, dans cette conclusion de la recherche, de

changer d'échelle en s'interrogeant sur leur fonctionnement en doublons chevauchant la frontière fluviale du Mékong. S'agit-il de villes juxtaposées mais interdépendantes, ou s'esquisse-t-il une dynamique de système urbain transfrontalier favorisant l'intégration transnationale ?

## **2. Typologie des doublons urbains de la vallée du Mékong : fonctionnement transfrontalier et logique transnationale émergente**

Les chapitres précédents ont montré que les flux s'étaient intensifiés avec la mise en place des corridors, renforçant les interactions entre les villes frontalières se faisant face. L'approche par doublons urbains adoptée dans la troisième partie de cette recherche a permis de comparer les dynamiques en cours de part et d'autre de la frontière, et de souligner le degré de symétrie ou d'asymétrie entre les deux villes les constituant. Il convient maintenant, à partir des analyses infra urbaines présentées, de conduire la comparaison entre les doublons urbains frontaliers étudiés, selon le type de relations existant entre les villes qui les composent. La définition de l'intégration transfrontalière et transnationale donnée en introduction permet de qualifier la nature des systèmes émergents à partir de deux séries de critères (tableau 17) : d'abord en fonction du degré de symétrie des formes urbaines produites par les dynamiques exogènes et endogènes présentées précédemment, et de leur chronologie (entrée par les formes), ensuite selon les types d'interactions existant à l'échelle du doublon et la nature de l'intégration produite (entrée par les processus).

À partir de ces critères, émergent trois types de configurations : la première, constituée du seul doublon urbain de Mae Sai-Tachilek, renvoie à une organisation transfrontalière où l'« effet frontière », caractérisé par le différentiel frontalier, une organisation des villes structurées par le mode de franchissement de la frontière et les échanges transfrontaliers qui en découlent, reste déterminant. À l'inverse, dans la seconde configuration identifiée, l'« effet corridor », caractérisé par une profondeur transnationale émergente dépassant les simples échanges transfrontaliers, semble prédominant. Les deux doublons étudiés appartenant à cette catégorie se distinguent selon l'échelle d'intégration de l'espace frontalier considéré : doublon urbain pour Mukdahan-Savannakhet, et multipolaire comptant deux doublons du Quadrilatère de développement pour Chiang Khong-Houay

Xay et Chiang Saen-Ton Pheung. Enfin, la troisième catégorie, formée par la paire urbaine Ubon Ratchathani-Pakse qui se distingue des deux autres doublons par la position des deux villes en retrait de la frontière, leur rang et leurs fonctions relativement élevés dans leur hiérarchie urbaine nationale.

**Tableau 17 : Critères retenus pour l'évaluation des systèmes urbains émergents sur les corridors, au franchissement des frontières de la RGM**

Dynamiques à évaluer	Critères retenus	Indicateurs ou éléments caractéristiques
<b>1. Degré de symétrie dans la localisation des formes urbaines produites par l'internationalisation</b>	Localisation des principaux équipements	Équipements liés aux ponts Équipements industriels (ZES) et touristiques Fonction commerciale : principaux marchés, hors produits locaux
	Orientation des dynamiques d'urbanisation et localisation des nouvelles centralités	Nouveaux axes d'urbanisation ; nouvelles entrées de villes structurantes et axes routiers principaux Espaces en construction, en densification ou en requalification Nouvelles centralités en tête de pont ou en position intermédiaire par rapport aux centres anciens
	Étapes de l'urbanisation et rythmes de l'internationalisation	Phase 1 : mise en place des conditions de l'internationalisation, avec comme moteur les politiques gouvernementales et la place de la ville dans la hiérarchie urbaine nationale Phase 2 : relais attendu du secteur privé national et international, avec comme moteur la gestion des flux transfrontalier et, de manière croissante, transnationaux
<b>2. Types d'interactions à l'échelle du doublon</b>	Fluidité du passage de frontière	Distance entre le centre historique et le pont transfrontalier Occurrences de la fermeture de frontière pour raisons de sécurité
	Coopération institutionnelle pour favoriser l'intégration transfrontalière	Mise en place des accords de facilitation du passage de frontière (CBTA) Rationalisation des investissements : fonctionnement en complémentarité (projets conjoints) Autres formes de coopération transfrontalière spécifique
	Échelle d'intégration par les flux	Volume et nature des flux, éventuelle spécialisation fonctionnelle Origine des acteurs engagés

*Villes juxtaposées fortement différenciées et structurées par les échanges transfrontaliers : Mae Sai et Tachilek*

L'étude des interactions de ce doublon est limitée par le manque d'enquêtes sur la composante birmane de ce doublon. Cependant, les centres historiques de deux villes, du point de vue de l'organisation urbaine, s'organisent autour d'un axe structurant méridien correspondant à la branche birmane du corridor Nord-Sud. Tachilek se caractérise par un développement linéaire le long de la route nationale 4 (rue Bogyoke Aung San à l'échelle urbaine) reliant le poste-frontière avec la Thaïlande à Kengtung, dans l'État shan. Mae Sai est aussi structurée par un axe d'urbanisation méridien parallèle à l'autoroute 1 reliant Chiang Rai, auquel s'ajoute depuis la construction du second pont en 2007 un axe perpendiculaire en direction de Sop Ruak et Chiang Saen qui a favorisé la densification des quartiers situés à l'est de l'aire urbanisée (chapitre 7). L'étude du paysage urbain et de la dotation en infrastructures urbaines entre les deux villes montrent, malgré le caractère peu séparateur d'une frontière établie sur une rivière large d'une dizaine de mètres seulement, une discontinuité forte liée à un niveau de développement différencié (planche photographique 8). Cette discontinuité laisse à penser qu'il s'agit, en termes de transformations produites, de deux villes juxtaposées, reliées par deux ponts.

Cependant, la spécialisation fonctionnelle commune de Mae Sai et de Tachilek ainsi que le niveau des flux renforcent l'articulation transfrontalière du doublon. En effet, les zones de tête du premier pont entre Mae Sai et Tachilek sont structurées par les mêmes équipements et fonctions. D'une part, par les infrastructures liées au franchissement de la frontière, avec les bâtiments des douanes et de l'immigration ; d'autre part, par les marchés frontaliers situés juste en arrière des postes-frontières, proposant des produits locaux mais surtout les mêmes biens de contrefaçon (cigarettes, DVD, matériel électronique par exemple), venant soit de Chine *via* la route du Mékong et le port de Chiang Saen, soit produits sur place<sup>1</sup>. Les travaux de Pitch Pongsawat éclairent le rôle de l'armée ethnique de l'UWSA (*United Wa State Army*) dans la gestion des biens de contrefaçon vendus sur les marchés de Tachilek et de Mae Sai<sup>2</sup>. Ainsi la fonction

---

<sup>1</sup> Les autres produits échangés entre Mae Sai et Tachilek sont surtout, de la Thaïlande vers la Birmanie, de l'essence et des biens de consommation quotidienne, et de Birmanie vers la Thaïlande, des produits agricoles et des bijoux (T. Tsuneihsi, 2009 : 35).

<sup>2</sup> L'exemple détaillé par l'auteur est celui des disques piratés (VCD), produits à Tachilek à proximité de l'aéroport et vendus dans le marché situé à proximité du poste-frontière, dont la production et la vente sont gérées par la *Hong-Pang Import-Export Company* détenue par l'UWSA (P. Pongsawat, 2007 : 286-287).

commerciale prédominante et la localisation des équipements à proximité du poste-frontière créent une symétrie dans l'organisation spatiale des deux centres historiques centrée sur la frontière. Les flux touristiques sont d'ailleurs liés à cette spécialisation fonctionnelle : en dehors de quelques dizaines d'étrangers qui passent quotidiennement la frontière pour prolonger leur visa, le tourisme à Mae Sai est essentiellement un tourisme domestique, venu pour le marché frontalier et les casinos, dont l'un est situé juste derrière le poste-frontière (entretien avec le TAT de Chiang Rai, juin 2010)<sup>1</sup>. La fermeture récurrente pour des raisons de sécurité des frontières traversées par la branche birmane du corridor Nord-Sud, avec la Chine au Nord et avec la Thaïlande au Sud, explique que le trafic de ce doublon se limite à des échanges transfrontaliers.

Mae Sai comme Tachilek, du moins leur centre urbain historique situé en tête du pont sur la rivière Sai, fonctionnent donc largement avec la présence de la frontière : dans cette perspective, ils répondent davantage à la définition de la « ville frontière », proposée en introduction et dont les fonctions dépendent de la frontière, que de celle de ville frontalière<sup>2</sup>. La planche photographique 8, qui présente l'espace en tête de pont à Mae Sai au débouché de la rue principale à l'ouverture de la frontière et après sa fermeture en soirée, rend bien compte d'un rythme diurne contrasté : zone active en journée et cul-de-sac dès 18 heures.

---

<sup>1</sup> Pitch Pongsawat note d'ailleurs que les flux touristiques à Mae Sai ont fortement diminué lors des fermetures provisoires de la frontière entre Mae Sai et Tachilek pour des motifs sécuritaires (P. Pongsawat, 2006 : 290), engendrant chaque fois un manque à gagner important pour les acteurs du tourisme.

<sup>2</sup> Ce rôle de ville frontière est à nuancer pour Tachilek. La présence d'un aéroport, sa population plus importante que celle de Mae Sai et son statut administratif suggèrent que la ville a une importance dans la hiérarchie urbaine nationale plus importante que celle de Mae Sai en Thaïlande. Les activités économiques de la ville se sont diversifiées depuis 2006 avec la découverte du potentiel minier des terres autour de la ville : une quinzaine d'entreprises nationales exploitent par exemple des mines de platine destinées à être vendues à la Chine (*The Irrawaddy*, 8 mai 2012).

**Planche photographique 8 : Mae Sai et Tachilek : un fonctionnement reposant sur une logique transfrontalière**



La dissymétrie dans le niveau d'infrastructures urbaines : les rues commerçantes principales de Mae Sai (à gauche) et Tachilek (à droite).



Les marchés frontaliers en tête de pont : à gauche, Mae Sai, à droite, Tachilek



Des activités liées à l'ouverture de la frontière : la rue commerçante de Mae Sai à différentes heures de la journée (à gauche, le matin avant l'ouverture du poste-frontière situé à gauche sur l'image ; au centre, l'effervescence en milieu de journée ; à droite, le soir à 19 heures, la zone se transforme en cul-de-sac à l'échelle urbaine)

Source : photographies de l'auteur, 2010 et 2011

Les flux touristiques et de capitaux montrent aussi une intégration transfrontalière davantage commandée par la Thaïlande. Par exemple, les trois casinos de Tachilek (*Regina*

*Hotel and Golf Club, Allure Ressort et le Mekong River Hotel*), ouverts en continu et fréquentés par des touristes thaïlandais et chinois, sont des investissements thaïlandais et la majorité de l'équipe managériale est thaïlandaise. La facilité du passage de frontière pour les nationaux fait que ce tourisme de jeux profite essentiellement aux hôtels et *guesthouses* situées à Mae Sai, à proximité du poste-frontière. En plus de ces investissements liés à l'effet frontière (dans la mesure où la différence de législation entre la Thaïlande et la Birmanie permet ce type d'investissements), d'autres types d'investissements thaïlandais ont été réalisés à Tachilek, notamment en 2006 par l'entreprise thaïlandaise *Siwa Company Ltd.* pour l'exportation du teck birman (T. Swe, P. Chambers, 2011 : 51). Le gouvernement birman envisage en outre la création d'une zone économique spéciale à Tachilek, sur le modèle de celle de Myawaddy, annoncée en octobre 2005 afin d'attirer les investissements étrangers et de développer la ville de Tachilek (G. Lubeigt, 2007 : 162).

Si les flux de touristes, de capitaux et de biens sont dominés par la Thaïlande, le doublon de Mae Sai-Tachilek se distingue par une forte migration de main d'oeuvre, y compris illégale, de la Birmanie vers la Thaïlande. Pour gérer les problèmes de sécurité et la question des migrants birmans, une tentative de coopération transfrontalière institutionnelle, le *Thai-Myanmar Township Border Committee* (TBC), a été créée en 1980 à Mae Sai<sup>1</sup>. Cependant, les actions de ce comité et son budget (moins de 10 000 baht par mois financés) sont trop limités pour pouvoir parler de réelle gestion transfrontalière (entretien avec le TBC, Mae Sai, mars 2011).

Selon l'analyse de Thein Swe et Paul Chambers, formulée à la fin des années 2000, au regard de l'évolution croissante des flux transfrontaliers, l'intégration transfrontalière à l'échelle du doublon pourrait, sous certaines conditions, prospérer :

*« Ultimately, border trade and frontier tourism have continued to accelerate at the Mae Sai-Tachilek boundary crossing point. With the widening of R3B, the maintenance of good relations between Yangon et Bangkok, and the Myanmar's government continuing ability to maintain order on the Tachilek side, cross-border prosperity will most likely prevail »* (T. Swe, P. Chambers, 2011 : 58).

Plusieurs facteurs semblent cependant freiner l'intégration transfrontalière, et *a fortiori* transnationale, à l'échelle du doublon, qu'il s'agisse de problèmes de sécurité,

---

<sup>1</sup> D'autres bureaux ont été créés par la suite dans d'autres villes frontalières thaïlandaises : Mae Hong Son, Mae Sot, Kanchanaburi, Prachua Kinikan et Ranong (entretien TBC, Mae Sai, mars 2011).

principalement liée aux flux illicites, ou d'entraves à la circulation par des barrières non tarifaires.

Le poste frontière a été fermé à plusieurs reprises depuis 1994 pour des durées variables et à l'initiative des gouvernements birman comme thaïlandais<sup>1</sup> ; si depuis 2006, la situation s'est améliorée les questions de sécurité restent importantes pour les deux villes dont le fonctionnement est largement conditionné à l'ouverture de la frontière. Les journaux reportent des arrestations fréquentes pour trafic de drogue et des saisies importantes à Mae Sai et à Tachilek (par exemple *The Irrawaddy*, 11 mars 2009, 26 août 2009 ; *Bangkok Post*, 14 mai 2013) ; en mars 2012, deux bombes artisanales ont explosé sur le terrain de golf de l'hôtel *Regina*, faisant quatre blessés (*Bangkok Post*, 24 mars 2012). L'intégration transfrontalière est également freinée par les entraves à la circulation. Comme le souligne Takao Tsuneishi en 2009, les camions thaïlandais, malgré le nouveau pont routier, ne sont pas autorisés à passer en Birmanie (il en est d'ailleurs de même pour les camions chinois à Mong La, T. Tsuneishi, 2009 : 36, 38). Concernant les flux humains, et en raison de la crainte des trafics de personnes et des migrations illégales, les Birmans et les Thaïlandais passant la frontière avec leur *border pass* et en l'absence d'autres documents dérogatoires spécifiques, n'ont le droit de circuler que dans un rayon de 5 kilomètres à l'intérieur du district de Mae Sai et du *township* de Tachilek ; leur séjour est également limité en temps puisqu'il ne doit pas excéder six jours (T. Tsuneishi, 2009 : 32).

L'intégration transnationale n'est donc pour le moment pas engagée à l'échelle du doublon Mae Sai-Tachilek, d'autant plus que la branche birmane du corridor Nord-Sud est concurrencée par la branche laotienne et la route fluviale de ce même corridor. La fermeture prolongée de la frontière sino-birmane à Mong La, la lourdeur des contrôles le long de la route 3B (Takao Tsuneishi recense six *checkpoints* sur la route de 250 kilomètres reliant Tachilek et Mong La, T. Tsuneishi, 2009 : 36), le dynamisme du port de Chiang Saen et l'ouverture du pont entre Chiang Khong et Houay Xay, chaînon manquant de la branche laotienne du corridor, expliquent le manque de compétitivité de ce doublon à l'échelle du corridor.

---

<sup>1</sup> Par exemple, en 1994 le gouvernement birman décide de fermer le poste-frontière pendant presque un an en raison d'une attaque de la *Mong Tai Army* ; il est de nouveau fermé en 1998 à la suite de l'assassinat d'un officier des services secrets birmans à Mae Sai, de l'anniversaire de la mort d'Aung San et d'un désaccord portant sur les biens pouvant être importés de Thaïlande. De février à juin 2001, c'est cette fois le gouvernement thaïlandais qui ferme la frontière en raison d'affrontements entre l'armée birmane et l'armée shan, mettant en danger la sécurité des habitants de Mae Sai et Mae Fah Luang. En mai 2003, le poste est fermé une journée suite à l'explosion de quatre bombes dans la nuit à Tachilek (E. Lainé, 2011 : 73, d'après P. Pongsawat, 2007).

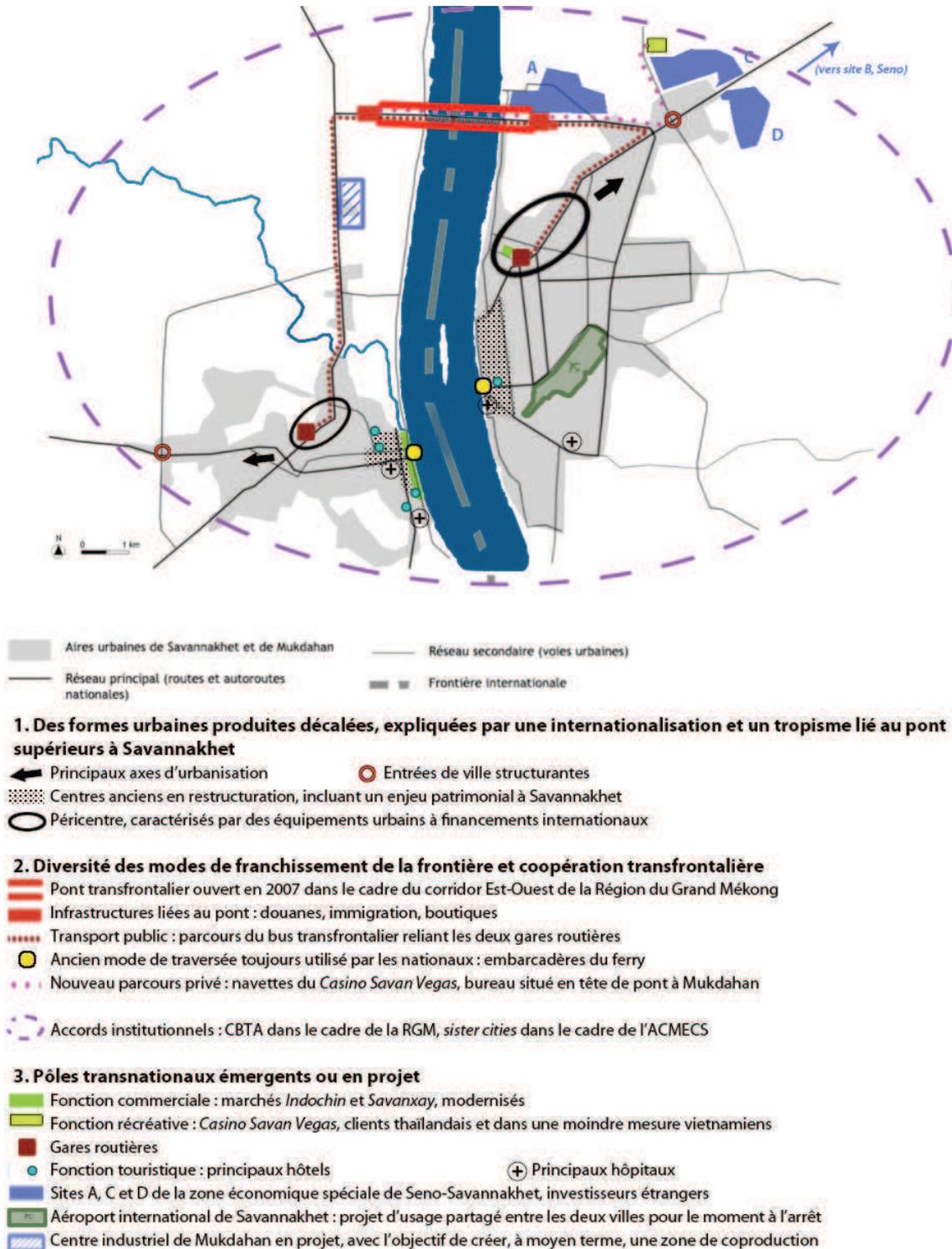
### *Villes doublons structurée par des flux transnationaux émergents ou potentiels*

Les doublons de Mukdahan-Savannakhet d'une part et de Chiang Khong-Houexay d'autre part relèvent d'un autre type de configuration caractérisée par une profondeur transnationale accrue. Ces villes ont pour point commun, à la différence de Mae Sai-Tachilek, d'être dotées de ponts transfrontaliers traversant le Mékong et situés hors des périmètres jusqu'alors urbanisés. Cette distance relative entre les villes et le franchissement de la frontière a des effets sur les formes produites, notamment la constitution de nouveaux pôles d'urbanisation en tête de pont, dissociés des centres historiques, et l'émergence de centralités intermédiaires les reliant. À Mukdahan-Savannakhet, les projets urbains du doublon prennent aussi en compte la dimension transfrontalière, mais anticipent de plus en plus l'intensification des flux transnationaux émergents sur le corridor Est-Ouest. Dans le cas de Chiang Khong-Houay Xay, le caractère transnational du doublon urbain est encore potentiel, en l'attente des retombées provenant du pont qui vient d'être ouvert à la circulation et de la construction de la zone économique de Chiang Khong longtemps différée. De plus, l'extension en amont du système frontalier à la zone économique de Ton Pheung du côté laotien et aux nouvelles infrastructures à Chiang Saen et Sop Ruak côté thaïlandais, vient renforcer les dynamiques transnationales et des formes internationalisées émergentes.

- Mukdahan-Savannakhet : une logique transnationale émergente freinée par la faiblesse de l'investissement privé dans la composante thaïlandaise

Le doublon de Mukdahan-Savannakhet est celui où les dynamiques d'intégration transfrontalière et transnationale sont les plus visibles, dans la mesure où le pont transfrontalier, construit sur le corridor Est-Ouest, corridor pilote de la Région du Grand Mékong et ouvert en 2007, est le second pont entre la Thaïlande et le Laos (chapitre 1). Cette localisation, ajoutée à la place de Savannakhet dans la hiérarchie urbaine nationale au Laos, s'est traduite par un nombre important de projets, à financement national pour la Thaïlande et international pour le Laos, qui ont favorisé la dynamique d'intégration en cours.

Figure 61 : Une logique transnationale émergente à Mukdahan-Savannakhet



Source : Carte réalisée par l'auteur à partir des informations des chapitres 1, 5, 6 et 7

La figure 61, synthétisant les principales transformations urbaines présentées de manière plus détaillées au chapitre 7, montre une certaine symétrie dans la nature et la localisation des formes urbaines créées par la localisation du pont, malgré l'orientation différente des axes d'urbanisation : vers l'amont du Mékong à Savannakhet et en direction de Khon Kaen à Mukdahan. Les centres historiques et les nouveaux pôles développés en tête de pont et en position intermédiaire, comprenant les équipements de transport (gare routière) et commerciaux (nouveau marché à Savannakhet et grande surface à Mukdahan) ont renforcé le tropisme structurant du Mékong.

Cependant, l'analyse de ces formes urbaines montre deux types de décalages à l'échelle du doublon : l'un est spatial et se traduit par un tropisme plus forte attraction du pont transfrontalier pour Savannakhet, l'autre est chronologique, dans la mesure où Mukdahan est moins internationalisée que son doublet laotien. En effet, la construction du pont de l'Amitié a eu pour effet à Savannakhet la création d'une véritable centralité aux fonctions internationalisées en tête de pont rassemblant le casino, la zone économique en construction, et la densification de la zone intermédiaire située plus au Sud, caractérisée par la mixité des fonctions combinant usage résidentiel et équipements à l'échelle urbaine (centre de convention Savan-ITECC et consulat thaïlandais par exemple). À Mukdahan, le pont a un effet moins structurant sur l'organisation spatiale : la tête de pont est peu développée et la nouvelle centralité urbaine est reportée vers le péricentre au Nord-Ouest qui commande aussi bien l'accès au pont qu'à l'entrée de ville en direction de Khon Kaen. Ce décalage ne s'explique pas seulement par la distance légèrement inférieure entre la ville et le site du pont pour Savannakhet : il tient surtout aux projets engagés par le gouvernement laotien pour tirer profit des opportunités économiques ouvertes par l'intégration transnationale de la RGM et accélérées par la mise en service du pont. La création de la zone économique spéciale ou le recours à des prêts auprès de bailleurs internationaux pour la reconfiguration des infrastructures urbaines témoignent de cette politique volontariste. La mise en place, retardée depuis presque dix ans, de la zone industrielle de Mukdahan et l'augmentation des investissements privés (nationaux et internationaux) dans une ville déjà relativement bien équipée (chapitre 5) pourraient favoriser à moyen terme un rattrapage et un meilleur équilibre entre les deux composantes du doublon.

La différence existante dans l'internationalisation des deux villes freine l'intégration transnationale, mais n'empêche pas l'intégration transfrontalière qui bénéficie de l'ouverture durable de la frontière (contrairement au doublon Mae Sai-Tachilek), de la mise en place précoce des accords libéralisant le transport (CBTA) dans le cadre de la RGM et de la multiplication des modes de franchissement de la frontière (figure 61). Les projets

de l'aéroport conjoint et de la zone de coproduction, même s'ils semblent aujourd'hui à l'arrêt, montrent une volonté de rationalisation des investissements publics et une planification jouant sur les complémentarités à l'échelle du doublon urbain. De plus, ce doublon du corridor Est-Ouest concentre la plus grande part des flux commerciaux transfrontaliers entre la Thaïlande et le Laos et bénéficie des flux transnationaux émergents sur un axe commercial majeur reliant Bangkok aux deux métropoles vietnamiennes d'Hanoi et d'Hô Chi Minh Ville (chapitre 2), dont la zone économique spéciale de Savannakhet commence à profiter.

- Chiang Khong-Houay Xay : une intégration transnationale potentielle, renforcée par l'émergence d'un système frontalier multipolaire

Le chapitre 7 a permis de dégager pour le doublon Chiang Khong et Houay Xay une symétrie à la fois dans les formes produites par l'ouverture de la frontière et l'organisation spatiale urbaine qui en résultait. Dans les deux cas, le développement linéaire le long du fleuve et la structuration par les embarcadères, dont la fonction est spécialisée par l'usage (flux commerciaux ou flux touristiques) et par l'échelle (traversée du fleuve ou échanges à plus longue distance vers Luang Phrabang ou la Chine), sont les deux principes organisateurs majeurs. Les centres historiques en vis-à-vis sont restructurés par un tourisme international en augmentation, et les deux villes attestent d'une transition de l'axe d'urbanisation suivant le corridor qui traverse le Mékong par les villes à un axe guidé désormais par le fleuve en direction du nouveau pont. Si la question du développement d'un centre intermédiaire entre ville ancienne et tête de pont se pose dans les deux cas, cette centralité semble émergente pour Houay Xay avec la construction d'équipements urbains (marché, gare routière, infrastructures hôtelières et marché de nuit en projet) qui n'ont pas encore d'équivalents sur la rive thaïlandaise.

À l'échelle du doublon, le degré d'internationalisation reste relativement faible en raison de l'ouverture tardive de la frontière au trafic de transit vers la Chine et à la faiblesse du tourisme dans provinces laotiennes du Nord Laos, exception faite de Luang Phrabang. En attendant la construction du pont, l'internationalisation a été essentiellement portée par le tourisme international conférant une spécialisation fonctionnelle aux centres historiques des deux villes et aux réseaux commerçants chinois. Depuis sa construction, la localisation de ce doublon sur la branche orientale du corridor Nord-Sud et sur la route fluviale du Mékong lui offrent les conditions d'une intégration transnationale accrue. Celle-ci est d'autant plus forte si l'on change d'échelle en considérant le système

transfrontalier en vis-à-vis, organisé le long du fleuve et structuré par trois polarités sur la rive thaïlandaise (Chiang Khong, Chiang Saen et Sop Ruak) et deux sur la rive laotienne (Houay Xay et Ton Pheung). Dans ce système, Chiang Khong fait face à Houay Xay et Sop Ruak au district de Ton Pheung.

À cette échelle, les formes internationalisées produites sont également situées en vis-à-vis (figure 62) ; si l'objectif semble être de favoriser les liens commerciaux et touristiques avec la Chine, l'asymétrie entre les deux rives provient de l'origine du financement des projets. En effet, ce système transnational émergent est organisé, côté thaïlandais, par trois ports aux financements nationaux (privés et publics) et par des infrastructures touristiques, tandis qu'il est structuré sur la rive laotienne par la zone économique spéciale *Golden Triangle*, développée par des investisseurs chinois.

En Thaïlande, le village de Sop Ruak (qui n'a pas le statut de municipalité), situé en amont de la ville historique de Chiang Saen et englobé à son district, est considéré comme le site du Triangle d'or en raison de sa localisation à la confluence de la rivière Ruak aux frontières du Laos et de la Birmanie<sup>1</sup>. Cette zone a été développée au cours des dix dernières années, en particulier avec l'établissement d'une zone franche commerciale à la fin des années 2000 (T. Swe, P. Chambers, 2011 : 108, et *The Irrawaddy*, 21 juin 2006) et la construction d'infrastructures touristiques destinées notamment au tourisme d'affaires (centre de conférence, hôtels et restaurants, figure 62). Deux équipements y sont particulièrement importants et peuvent favoriser l'intégration transnationale : le musée du *Hall of Opium* et le port privé (*Lancang Commercial Port*). Le musée, situé à un kilomètre en amont de Sop Ruak<sup>2</sup> à proximité de l'autoroute 1020 en direction de Mae Sai, a été construit en 2003 sur un terrain d'environ 400 000 m<sup>2</sup> : sa taille (le musée comprend également un hôtel) témoigne d'une volonté d'attirer les flux touristiques. Financé par l'organisation à but non lucratif thaïlandaise *Mae Fah Luang*<sup>3</sup>, dont les projets

---

<sup>1</sup> Un panneau « *Welcome to the Golden Triangle* » ainsi qu'une grande statue dorée de Bouddha, assis sur un bateau regardant vers la Chine et construite au début des années 2000, marquent ce lieu symbolique.

<sup>2</sup> Un autre musée, de taille plus modeste mais traitant du même thème, existe à Sop Ruak (*House of Opium Museum*).

<sup>3</sup> L'organisation *Mae Fah Luang* a été fondée en 1972 par la Princesse Srinagarindra (mère de l'actuel souverain) sous le nom de *Thai Hill Crafts Foundation*, rebaptisée *Mae Fah Luang Foundation* en 1985. Le principal projet de cette organisation est le projet *Doi Tung*, initié en 1988 ; son objectif est double : améliorer les conditions de vie des habitants de la province de Chiang Rai et lutter contre la production de drogue en développant par exemple des cultures alternatives. Ce projet ayant été considéré comme un succès, notamment par l'UNODC (*UN Office on Drugs and Crime*), la fondation a élargi ses activités, avec la mise en place de projets au-delà des frontières de la Thaïlande, en Afghanistan, en Indonésie et surtout en Birmanie ([http://www.maefahluang.org/index.php?option=com\\_flexicontent&view=category&cid=70&Itemid=95&lang=en](http://www.maefahluang.org/index.php?option=com_flexicontent&view=category&cid=70&Itemid=95&lang=en)).

portent sur la province de Chiang Rai mais aussi sur d'autres pays de la région, il retrace l'histoire de la production d'opium dans la région. Le port de Sop Ruak, dont la construction a débuté en 2007 sur un site de 133 000 m<sup>2</sup> précédemment occupé par le centre commercial *Ha Chiang Plaza*, appartenant à la même compagnie et transformé depuis en halle d'exposition, peut accueillir jusqu'à six bateaux de 500 tonnes (T. Swe, P. Chambers, 2011 : 109). Sa localisation permet, pour les convois venant de Chine, d'éviter les bancs de sable juste en amont du port de Chiang Saen en saison sèche quand le niveau de l'eau est bas (*Bangkok Post*, 19 novembre 2007). Ce port privé a été financé par un consortium d'entreprises nationales (*Lan Chang Ltd.*) dirigé par l'homme d'affaires et politicien thaïlandais Vatana Asavahame<sup>1</sup>. Le développement de cette zone est amené à être favorisé par la transformation récente du poste-frontière, situé à chacun de ces embarcadères en vis-à-vis, en point de passage international, afin de favoriser les flux touristiques (*The Nation*, 6 août 2013)

En face de cette centralité émergente à Sop Ruak et de sa zone franche commerciale se trouve, dans le district de Ton Pheung au Laos, la zone économique spéciale *Golden Triangle Special Economic Zone*, située à une trentaine de kilomètres en amont de Houay Xay (figure 62). Si le projet remonte à 2005, la construction des équipements a démarré après 2007, lorsque le gouvernement laotien octroie une concession de plus de 8 km<sup>2</sup> en bordure du Mékong au groupe chinois *King Romans* (à travers la compagnie *Dok Ngiew Kham* ou *Golden Kapok* en anglais)<sup>2</sup> ; le gouvernement laotien conserve 20% des parts de ce projet. 86 millions ont été initialement mobilisés pour l'amélioration de l'approvisionnement en électricité, de la route entre Houay Xay et la zone économique, la construction du casino *Kings Roman*, d'un hôtel et de restaurant. Au début des années 2010, plus de 500 millions de dollars ont été ajoutés pour poursuivre ces projets : une partie a servi au financement des infrastructures (réservoir, consolidation des quais et

---

<sup>1</sup> Vatana Asavahame a été vice ministre de l'Intérieur sous le gouvernement Chatichai et président du *Puea Pandin Party* en 2007 ; ses liens avec le trafic de drogue ont longtemps été suspectés (*New York Times*, 06 juillet 1995). Il a commencé à investir dans la zone du Quadrilatère de développement dès la fin des années 1990 (Andrew Walker mentionne ainsi le fait qu'il possède une compagnie de croisières sur le Mékong à Chiang Saen, *MP Tour and Travel*, A. Walker, 1999 : 76) et a par la suite fait l'acquisition de deux casinos à Poipet, à la frontière cambodgienne. Condamné à dix ans de prison dans une affaire de corruption, Vatana Asavahame est en fuite depuis 2008.

Les quatre entreprises ayant financé le port sont *Siam South China Logistics Co.*, entreprise majoritaire, *Kamol Insurance Co.*, *Global Port Management Co.* et *Suwannachinda Partnership Ltd.* (*Bangkok Post*, 19 novembre 2007).

<sup>2</sup> Si l'entreprise est, d'après le site, enregistrée à Hong Kong, le propriétaire du groupe serait originaire du nord de la Chine, et aurait fait fortune dans les casinos à Macao puis en Birmanie. Selon Thein Swe et Paul Chambers, son groupe se serait par la suite allié avec une entreprise yunnanaise, Mumen (T. Swe, P. Chambers, 2011 : 110). L'accord entre le gouvernement et le groupe a été modifié en 2010, étendant la durée de la concession à 99 années et la superficie de la zone de développement à 33 km<sup>2</sup> (D. Tan, 2011 : 373).

rénovation de l'embarcadère, construction de logements pour le personnel employé dans la zone économique, d'une école et d'un hôpital mais aussi d'une rue commerçante, d'un second hôtel et d'un marché alimentaire avec des stands de nourriture chinoise et thaïlandaise) ; l'autre partie (327 millions) est destinée à la promotion du tourisme et des infrastructures commerciales (*Vientiane Times*, 20 février 2012). Cette zone, surnommée « *Chinatown* », a attiré selon la même source 34 000 visiteurs depuis son ouverture (60% de Thaïlandais et 30% de Chinois) et fonctionne comme une enclave en territoire laotien : les achats se font par exemple en baht ou en yuan. Sa localisation, qui s'explique par sa localisation privilégiée dans l'espace transfrontalier du Quadrilatère de développement, peut également s'expliquer par les investissements réalisés de l'autre côté de la frontière.

Enfin, le dernier projet a même de favoriser l'intégration transnationale dans cette zone du Quadrilatère de développement est le nouveau port de Chiang Saen, situé à sept kilomètres en aval de l'ancien, ouvert en avril 2012 et financé par le gouvernement thaïlandais. Celui-ci n'a pas d'équivalent de l'autre côté du fleuve. Les flux de marchandises importées et exportées par le port (chapitre 2), ainsi que les croisières touristiques organisées sur le fleuve suggèrent que l'échelle d'intégration est à dominante transnationale, le transit se faisant *via* la section lao-birmane du fleuve. Chiang Saen, principal port sur cette section du Mékong depuis la frontière chinoise jusqu'à Luang Phrabang, peut ainsi être considérée comme le symétrique de Jinghong, premier grand port chinois contrôlant le contrôle de la navigation sur le Mékong<sup>1</sup>. Christian Taillard, dans un article de 2009, en référence au projet de création de la zone économique de Chiang Saen développée par la *National Hightech Industrial Development Zone de Kunming*, la qualifie de « délocalisée » car elle se situe à la frontière laotienne et joue dans la stratégie chinoise un rôle analogue à celles de Hekou-Lao Cai à la frontière vietnamienne et Ruili-Muse à la frontière birmane (Ch. Taillard, 2009 : 11-12). Si elle a finalement été finalement déplacée à Chiang Khong (chapitre 6), le projet affirme explicitement le rôle dominant des deux pays sur la dynamique transnationale émergente. Le financement des projets illustrant l'internationalisation de ce système frontalier confirme en effet la domination nette des acteurs des deux pays, les investisseurs chinois étant dominants sur la rive laotienne et les financements thaïlandais, publics et privés<sup>2</sup>, sur la rive opposée.

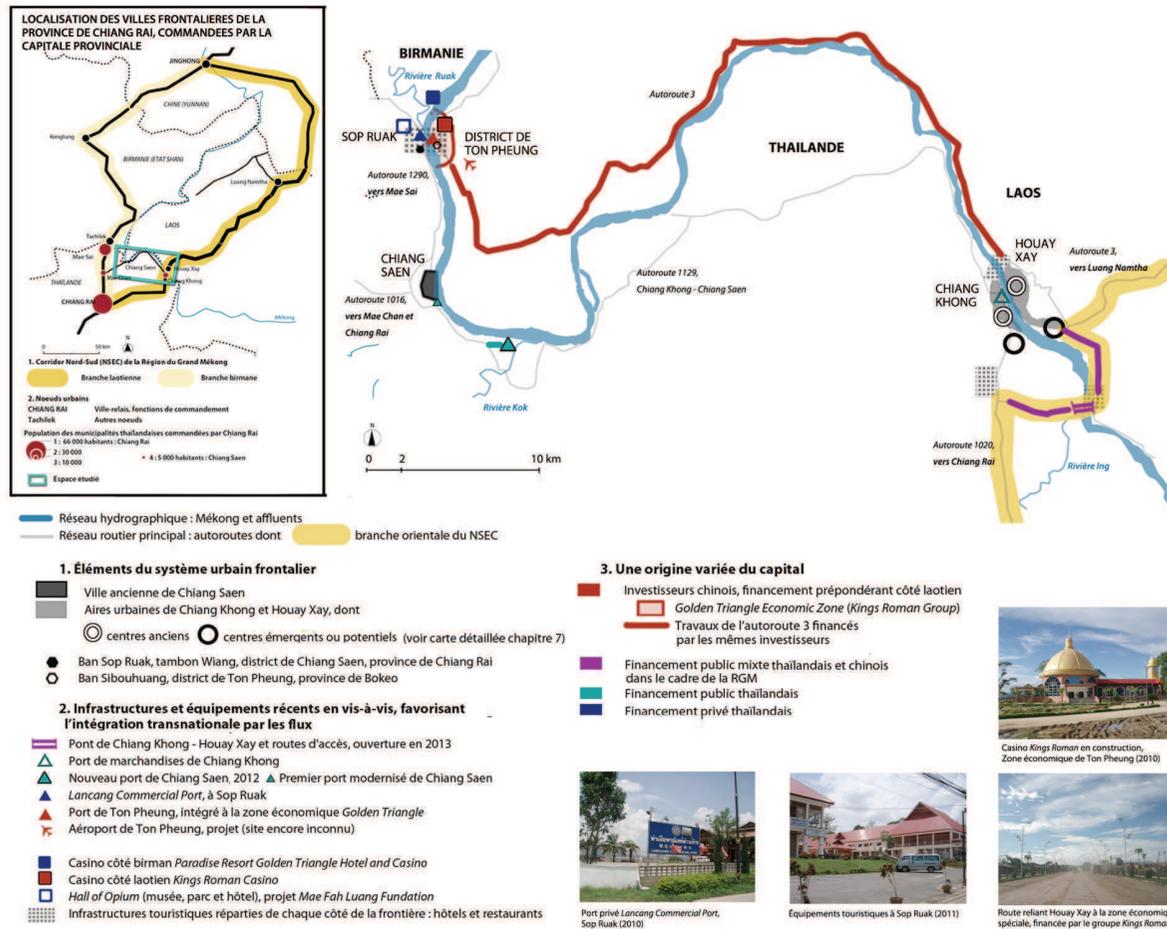
---

<sup>1</sup> Le port de Chiang Saen se trouve à 67 kilomètres de celui de Chiang Khong, à 344 kilomètres de celui de Jinghong et à 374 kilomètres de celui de Luang Phrabang (T. Swe, P. Chambers, 2011 : 103).

<sup>2</sup> Les capitaux thaïlandais sont toutefois présents en dehors du territoire national : le pont de Chiang Khong Houay Xay est par exemple cofinancé avec la Chine, et, concernant les acteurs privés, une entreprise thaïlandaise et son associée japonaise a investi sur la rive birmane pour construire le *Golden Triangle Paradise Resort*, un complexe réunissant un casino et un hôtel luxueux, situé en face de Sop Ruak, de l'autre côté de la rivière Ruak (figure 62).

Figure 62 : Sop Ruak-Ton Pheung, Chiang Saen, Chiang Khong-Houay Xay, des équipements en vis-à-vis favorisant l'intégration transnationale

(figure imprimée en format A3 paysage dans la version papier de la thèse)



*Une paire urbaine dotée de fonctions régionales dans leurs pays respectifs et commandant des marchés frontaliers : Ubon Ratchathani et Pakse*

Les chapitres précédents ont montré que Ubon Rachathani et Pakse se différencient des autres villes étudiés, tant par la place occupée dans leur hiérarchie urbaine respective (avec une fonction de capitale secondaire du Nord-Est thaïlandais pour l'une et de capitale régionale du Sud Laos pour l'autre), que par leur localisation en retrait de la frontière, reportée à l'ouest du fleuve depuis le traité de 1904 (chapitre 3). Elles se différencient toutefois par leur distance à la frontière. Pakse en est la plus proche (environ 50 kilomètres), occupant une site de berge sur la rive gauche du Mékong. En revanche, Ubon Rachathani en est plus éloignée (90 kilomètres), et était le centre d'une principauté du Nord-Est Thaïlandais (chapitre 5). Ces deux villes, définies comme ville-relais au chapitre 1, peuvent s'analyser à deux échelles : celle de leurs fonctions dans leur réseau urbain national respectif et celle de leur fonctionnement en paire à l'échelle transfrontalière.

Ubon Ratchathani, capitale provinciale, se différencie de Paksé par le dédoublement de l'agglomération de part et d'autre de la rivière Mun, affluent du Mékong (chapitre 5) et dispose d'un niveau d'équipements urbains supérieur aux autres villes étudiées, ayant bénéficié depuis les années 1980 d'investissements publics. Elle commande ainsi, dans la partie sud-est de la région, les petites capitales des provinces limitrophes : Yosothon, Amnat Charoen, Sisaket, mais aussi les postes frontaliers de sa province : Chong Mek, Khemmarat (avec le Laos), Nam Yuen (avec le Cambodge). Elle est donc davantage comparable à Chiang Rai, même si les villes frontalières commandées sont ici plus petites, moins dynamiques et moins internationalisées, dans la mesure où elles ne sont pas situées sur un corridor de la Région du Grand Mékong, contrairement à Mae Sai et Chiang Khong<sup>1</sup> et n'ont donc pas bénéficié des mêmes investissements. Chong Mek, petite municipalité de moins de 5 000 habitants située sur une frontière terrestre, présentée au chapitre 4 (1.1), est structurée autour de son marché, des commerces (*duty free* du groupe Dao Heuang) et des infrastructures liées au franchissement frontalier ; son

---

<sup>1</sup> Le point précédent a montré que la liaison entre Chiang Khong, Chiang Saen et Mae Sai était renforcée par l'élargissement et la rénovation de l'autoroute 1020 depuis 2011 ; avant ces travaux, il était plus simple de repasser par Chiang Rai pour relier ces villes frontalières. Cela explique, pour chacune des villes, le tropisme vers la capitale provinciale de l'organisation urbaine. De plus, Chiang Rai commandait un système de villes frontalières possédant chacune une spécialisation fonctionnelle (commerce pour Mae Sai, « ville-port » pour Chiang Saen et tourisme pour Chiang Khong) ; l'internationalisation croissante du double Chiang Khong-Houay Say et l'émergence du système incluant Sop Ruak, Chiang Saen et Ton Pheung est à même d'enrichir les fonctions de ces villes frontalières.

organisation et ses fonctions rappellent celles des « marchés frontaliers » à la frontière Laos-Viêt Nam (Densavanh-Lao Bao) commandés par des villes-relais en arrière de la frontière (Sépone et Khesanh) étudiés par étudiés par Vatthana Pholsena (chapitre sous presse). Ubon Ratchathani est donc l'une des villes-relais caractéristiques de l'organisation du territoire thaïlandais où, contrairement aux villes de la vallée du Mékong au Laos, les villes frontalières sont de petite taille, commandées par des centres urbains de plus grande importance à l'intérieur du territoire.

Comme le rappellent Bounthavy Sisouphanthong et Christian Taillard, Pakse joue le rôle de capitale de la partie méridionale de la région Sud du Laos (B. Sisouphanthong, Ch. Taillard, 2000 : 156), commandant d'une part les petites villes de Saravane, Champassak, Sekong et Attapeu, et d'autre part le poste-frontalier de Vang Tao qui fait face à Chong Mek, mais aussi celui, plus éloigné, de Veun Kham à la frontière cambodgienne. L'organisation spatiale de Pakse (chapitre 7) a été modifiée par le pont sur le Mékong qui a créé une polarité forte rassemblant à son entrée des équipements urbains : nouveau marché central, gare routière et nouveaux hôtels. Il a aussi engagé un nouveau tropisme en direction de l'Est, remplaçant celui ayant prévalu jusqu'alors le long de la route 13 la reliant à Savannakhet et Vientiane, notamment suivant direction les routes 20 et 16 desservant les petites villes du sous-ensemble régional du sud du Laos. L'organisation spatiale de Pakse et d'Ubon Ratchathani (figure 42, introduction de la partie 3), traduit donc la double fonction des deux villes, à la fois en lien avec la frontière et centre de commandement régional. Le tropisme frontalier est cependant plus fort pour Pakse que pour Ubon Ratchathani, surtout structurée par les entrées de ville la mettant en relation avec les deux autres pôles urbains structurant le Nord-Est thaïlandais, Khon Kaen et surtout Nakhon Rachasima. L'éloignement de la frontière et la position décalée du pont en territoire laotien expliquent que l'intégration nationale l'emporte ici sur l'articulation transnationale, à la différence de Pakse.

Malgré la construction du pont à Pakse et la mise en place de programmes de coopération transfrontaliers et transnationaux (*contract farming*, CBTA, bus transfrontalier, initiative touristique du Triangle d'Émeraude), les deux villes d'Ubon Ratchathani et de Pakse ne forment pas un système transfrontalier régional comme dans le Quadrilatère de développement du Nord. Les relations transfrontalières demeurent limitées à l'échelle des marchés et les équipements administratifs des postes frontières de Chong Mek et Vang-Tao (figure 63), avec notamment par l'investissement du groupe laotien Dao Heuang dans les magasins détaxés implantés du côté thaïlandais. Un article de *The Nation* paru en 2009 montrait cependant que la mise en place des régulations pour le franchissement de la frontière et les contraintes engendrées pour les commerçants qui s'approvisionnaient de

l'autre côté de la frontière<sup>1</sup> ont eu pour effet de freiner le dynamisme des marchés frontaliers (*The Nation*, 16 septembre 2009).

**Figure 63 : Les postes-frontières de Chong Mek (province d'Ubon Ratchathani) et de Vang Tao (province de Champassak)**



Source : Google Earth, 2013.

Note : l'image satellite montre à la fois l'étendue plus importante de Chong Mek, dont le développement de la fonction résidentielle est planifié par le *comprehensive plan* (entretien avec le *Department of Public Works*, Ubon Ratchathani, 2009), et l'organisation autour de la route vers Ubon Rachathani d'une part et Pakse d'autre part.

L'intensification des flux transnationaux accélérant l'internationalisation de Pakse et d'Ubon Ratchathani et renforçant leur position dans leur hiérarchie urbaine peut à l'avenir conduire à un fonctionnement en paire, analogue mais à moindre échelle à celle formée par Chiang Rai et Jinghong dans le cadre du Quadrilatère de développement<sup>2</sup>. Pakse et

<sup>1</sup> Il était possible avant 2007, pour les nationaux, de circuler librement et sans documents entre les deux postes frontaliers ; le *border pass*, d'un coût de 30 baht, était nécessaire uniquement pour se rendre soit à Pakse, soit à Ubon Ratchathani. Les autorités thaïlandaises ont modifié cette régulation en 2007, rendant le *border pass* obligatoire pour tout franchissement de la frontière. Après la mise en place de cette mesure, les flux de personnes auraient ainsi chuté de 5 000 personnes à 300 personnes par jour (*The Nation*, 16 septembre 2009). Holly High confirme ce dynamisme passé des marchés frontaliers (H. High, 2009 : 75-100).

<sup>2</sup> Selon Grant Evans, Jinghong est le point d'ancrage du quadrilatère de développement du corridor Nord-Sud en territoire chinois, commandant les villes frontalières de Mohan (en face de Boten au Laos) et de Daluo (face à Mong La en Birmanie) tandis que Chiang Rai serait son pendant en Thaïlande : « (*Jinghong*) provides the Chinese anchor for the so-called « economic quadrangle » incorporating China, Laos, Myanmar, and Thailand, the southern Thai anchor of which is Chiang Rai » (G. Evans, 2000 : 166). Sébastien Colin a

Ubon Ratchathani formeraient ainsi une paire urbaine, combinant à l'approche transfrontalière liée à leurs marchés frontaliers et une profondeur transnationale en constitution, induite notamment par l'initiative du Triangle d'Émeraude.

Les villes frontalières représentent pour la Thaïlande comme pour le Laos un outil privilégié pour le contrôle de la transition en cours d'une intégration transfrontalière devenue de plus en plus transnationale. Leur mise en valeur se poursuit, notamment avec la planification de nouvelles infrastructures de transport. Parmi les derniers projets en date, un nouveau pont de l'Amitié reliant Paksane, la capitale de la province de Bolikhamxay au Laos située sur les berges du Mékong et au sud de Vientiane, et Bueng Kan, capitale de la province thaïlandaise du même nom créée en 2011, a été proposé par la Chambre de commerce de Bueng Kham<sup>1</sup>. Sur le corridor Est-Ouest, une nouvelle liaison aérienne quotidienne entre la ville frontalière de Mae Sot en Thaïlande et le port de Moulmein en Birmanie a été lancée par la compagnie *low cost* thaïlandaise *Nok Air* fin août 2013, prolongée par la desserte prévue de Yangon (*The Irrawaddy*, 30 août 2013). Afin de mieux desservir les villes frontalières des corridors Nord-Sud et Est-Ouest, le gouvernement a également décidé de les doubler par des voies de chemin de fer : d'abord entre Denchai, au nord de Phitsanulok et Chiang Khong *via* Chiang Rai, ensuite entre Khon Kaen (Ban Phai), Mukdahan d'une part et Nakhon Phanom d'autre part (*Bangkok Post*, 20 février 2012 et 9 juillet 2013). Ces nouveaux équipements de transport auront pour conséquence, à court et à moyen termes, d'enrichir les fonctions de ces villes frontalières et de favoriser leur intégration, tant nationale que transnationale. Cette diversification s'avère cruciale dans la mesure où la gestion des flux commerciaux des villes frontalières dans le contexte de la régionalisation de la mondialisation, telles qu'elles ont été étudiées dans cette recherche, vont être bouleversées par la mise en place de l'*Asean Free Trade Agreement* en 2015 pour la Thaïlande et en 2018 pour le Laos. En supprimant les droits de douane, l'AFTA modifiera donc de nouveau la fonction des frontières en faisant disparaître

---

Daluo (face à Mong La en Birmanie) tandis que Chiang Rai serait son pendant en Thaïlande : « (*Jinghong*) provides the Chinese anchor for the so-called « economic quadrangle » incorporating China, Laos, Myanmar, and Thailand, the southern Thai anchor of which is Chiang Rai » (G. Evans, 2000 : 166). Sébastien Colin a étudié plus récemment le rôle de Jinghong dans la stratégie de commandement des villes frontalières du Yunnan (S. Colin, sous presse : 107-142).

<sup>1</sup> Selon le site des relations publiques du gouvernement thaïlandais, l'étude de faisabilité sera menée en 2014 et la construction commencerait en 2015 ([http://thailand.prd.go.th/view\\_news.php?id=6659&a=3](http://thailand.prd.go.th/view_news.php?id=6659&a=3)). En février 2013, le ministre des Travaux publics laotien, celui de l'Information et de la communication technologique en Thaïlande et le Gouverneur de la province de Bolikhamxay ont visité le site du futur pont (<http://www.mpwt.gov.la/en/news-en/provinces-news-en/395-5th-mekong-river-bridge-news-en>).

les derniers obstacles à la libre circulation des flux, et placera les villes frontalières en concurrence avec les autres nœuds urbains des corridors et qui devront donc compter de plus en plus sur leurs fonctions touristiques à l'échelle régionale.

Cette thèse a cherché à qualifier l'internationalisation en cours des petites villes frontalières situées au franchissement du Mékong par les corridors de la RGM. Elle montre ainsi que le processus d'internationalisation des villes n'est donc pas limité aux grandes villes de la première ou seconde génération de la métropolisation mais concerne aussi une autre échelle urbaine jusqu'alors peu étudiée. Les investissements dans des infrastructures de transport diversifiées (pont transfrontalier mais aussi gare routière en entrée de ville, port fluvial, bus transfrontalier et pour certaines villes aéroport et prochainement voies ferrées) sont une composante en commun avec les métropoles de la première et de la seconde génération de la métropolisation. Par contre, les petites villes frontalières se distinguent par l'absence de marqueurs de la métropolisation (*condominium* ou verticalisation du bâti par exemple), en raison de leur rang dans la hiérarchie urbaine nationale. Certains de ces marqueurs commencent à peine à émerger, comme l'aménagement des fronts de fleuve, la construction de lotissements résidentiels ou les réhabilitations patrimoniales. Enfin, les dynamiques transnationales ont produit dans ces villes frontalières des formes spécifiques liées à leur localisation, notamment les casinos et les zones économiques spéciales.

## ANNEXES

---

### 1. Méthodologie

- A/ Le problème de l'estimation des populations urbaines
- B/ Liste des entretiens

### 2. La Région du Grand Mékong

- A/ Profils des membres
- B/ Cartes de la Banque asiatique de Développement : données générales
- C/ La Région du Grand Mékong et au-delà

### 3. Cartes historiques

- A/ Carte du Siam de J. McCarty
- B/ Triangulation de J. McCarty
- C/ Carte de l'Indochine française de A. Pavie
- D/ Carte du projet colonial de transport ferroviaire

### 4. La planification nationale

- A/ La planification au Laos
- B/ La planification spatiale en Thaïlande

### 5. Paysage urbain Ubon Ratchathani

### 6. Projets dans les villes frontalières

- A/ Plans de la zone économique de Savan-Seno
- B/ La zone économique du Golden Triangle
- C/ Le second port de Chiang Saen
- D/ Le discours sur l'intégration régionale
- E/ Plans urbains : Mukdahan et Savannakhet

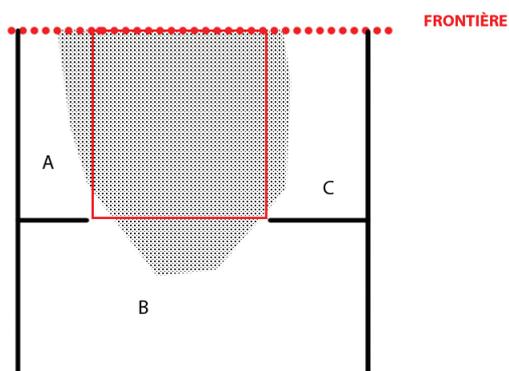
## ANNEXE 1 : METHODOLOGIE

### A/ Le problème de l'estimation des populations urbaines et méthodologie adoptée

Les données statistiques assimilent généralement la population d'une ville à celle comprise dans les limites soit de sa municipalité (en Thaïlande), soit du district (au Laos). La Thaïlande établit un second critère en établissant, pour chaque district (*amphoe*), la population considérée comme urbaine (vivant dans des municipalités, *thesaban tambon* ou *muang*) et celle non-urbaine (*non municipal areas* ou *tambon*). La population du chef-lieu du district ne peut cependant pas être assimilée à la population urbaine du district, dans la mesure où plusieurs municipalités non-contigües peuvent exister au sein du même district.

Le chapitre 4 a montré que le périmètre administratif ne correspondait pas à l'aire urbanisée, ce qui fait que les données sur les populations urbaines sont peu précises. Par exemple, le chiffre de 120 000 habitants est régulièrement avancé pour Savannakhet, qui compte en fait presque la moitié moins d'habitants.

D'après les villes étudiées, deux cas de figure apparaissent :

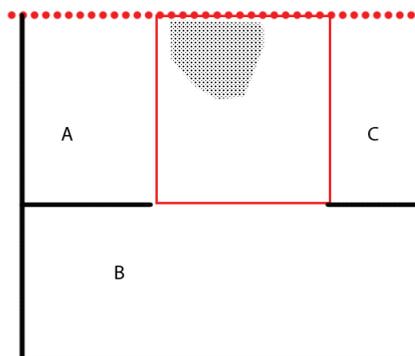


Dans le cas 1, l'aire urbanisée dépasse les limites de la municipalité : la population urbaine sera donc sous-estimée. Certains villages des entités administratives voisines (A, B et C) font en effet partie de la population de l'agglomération alors qu'ils ne seront pas considérés dans les statistiques comme habitants de cette ville. Mae Sai ou Ubon Ratchathani répondent par exemple de ce cas de figure.

La population urbaine peut donc être estimée en ajoutant à la population de la municipalité celle des villages urbanisés limitrophes. Pour une estimation précise, il est nécessaire d'avoir les statistiques par village, ou par groupement de villages (*muban*).

Dans le cas 2, l'aire urbanisée est moins étendue que le périmètre administratif : la population urbaine sera surestimée dans les statistiques. Les villes frontalières laotiennes ou Chiang Saen appartiennent à ce cas de figure.

La population urbaine a été estimée en identifiant les villages urbanisés au sein du district ou de la municipalité et en les additionnant (ou, à l'inverse, en retranchant les populations des villages ne faisant pas partie de l'aire urbanisée). Le Centre de la statistique laotien m'a fourni les données de population par village obtenues lors recensement de 2005 ; elles ont ainsi été utilisées pour l'estimation des populations des villes frontalières laotiennes. Dans le cas de la Thaïlande, les seules données en ma disposition étaient celles des districts ou des municipalités, et, dans le meilleur des cas, des groupements de villages (*muban*) ; les estimations produites sont donc moins précises.



## B/ Méthodologie des enquêtes et liste des entretiens

Les entretiens dans le cadre de cette recherche ont été principalement menés avec les autorités locales en Thaïlande (provinciales et municipales) et au Laos (province, district et UDAA). Cependant, en raison d'une décentralisation en cours et incomplète, de nombreuses données se trouvent au sein des services de l'administration centrale. Les terrains se sont donc essentiellement déroulés dans les villes étudiées et dans les deux capitales nationales.

Pour mener ce type d'entretiens en Thaïlande, il est d'abord nécessaire d'obtenir une recommandation d'une université, de préférence dans la province ou la région où les enquêtes sont conduites. Cette autorisation de recherche, ainsi que la liste des institutions que l'on souhaite rencontrer et celle des questions que l'on souhaite leur poser, doivent ensuite être soumises pour approbation au Gouverneur de province, qui peut faciliter par la suite les prises de rendez-vous. Pour les autorités centrales à Bangkok, la procédure est plus simple dans la mesure où les entretiens peuvent être programmés directement grâce à la lettre de l'université partenaire. L'université d'Ubon Ratchathani m'a permis d'obtenir les autorisations pour la province d'Ubon Ratchathani, l'université de Chiang Mai pour celle de Chiang Rai. Les autorisations ont été plus difficiles à obtenir pour Mukdahan, ce qui a limité les entretiens auprès des autorités locales.

La tâche a été simplifiée au Laos, du moins pour les provinces de Savannakhet et de Bokeo, grâce à l'aide du NERI (*National Economic Research Institute*, sous la direction du ministère du Plan et de l'Investissement), partenaire du programme TRANSITER. Le NERI a en effet pris contact avec les Départements provinciaux du Plan et de l'Investissement en soumettant ma liste de questions ; une fois sur place, le DPI s'est chargé d'organiser les rendez-vous. Dans certains cas, le problème résultait davantage dans les données disponibles. À Savannakhet et à Houay Xay, j'étais accompagnée d'un chercheur du NERI, ce qui a été à la fois une grande aide pour la traduction des entretiens mais aussi pour les échanges d'idées.

Les entretiens ont été généralement menés en thaïlandais et en laotien ; dans les deux pays, une traductrice ou un traducteur m'accompagnait systématiquement. Les entretiens avec les institutions en lien avec l'international (NEDA, Chambres de Commerce, BOI par exemple) se sont par contre déroulés en anglais.

Les tableaux ci-dessous recensent les entretiens effectués en Thaïlande et au Laos. Y figurent les entretiens avec les autorités publiques, mais également ceux menés auprès d'acteurs privés et les rencontres avec des experts rencontrés sur place.

Les données ont été collectées au cours de plusieurs terrains. Le nombre de villes étudiées, la distance les séparant ainsi que les contraintes inhérentes au fonctionnement des institutions publiques ont nécessité une présence prolongée sur le terrain.

- Le premier séjour s'est déroulé à l'été 2008 (1 mois) : il avait pour objectif de valider l'échantillon des villes retenues localisées sur les corridors.
- Le deuxième terrain en 2009 a été plus long (5 mois). La priorité a été donnée aux villes du corridor Est-Ouest et de sa variante : Mukdahan-Savannakhet et Ubon Ratchathani-Pakse. Il a également été l'occasion, à son issue, de présenter une première ébauche de résultats concernant ces villes lors d'un séminaire de travail organisé par le programme TRANSITER et le NERI à Vientiane en juillet 2009.
- Le troisième terrain en 2010, prévu sur une période de 5 mois également, a été interrompu et raccourci de plusieurs semaines en raison des événements politiques à Bangkok. Les villes du Quadrilatère de développement ont été privilégiées (Mae Sai-Tachilek, Chiang Saen, Chiang Khong-Houay Xay), même si un court séjour a été fait à Pakse et à Ubon Ratchathani afin de mesurer l'avancée des travaux en cours (tête de pont à Pakse notamment).

- Enfin, la participation au colloque international de Vientiane en décembre 2010 a permis de retourner 2 mois sur le terrain pour recueillir les données manquantes. Un séjour de deux semaines en 2012 a permis d'actualiser les différents projets dans les villes frontalières.

## 2009

Bangkok, Thaïlande	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entretien avec Vilas Nitivattananon, directeur du département « développement urbain », <i>Asian Institute of Technology</i>, sur les problématiques de la gouvernance urbaine en Thaïlande</li> <li>• Chargé de mission, NEDA (agence de coopération thaïlandaise)</li> </ul>
Vientiane, Laos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Institut des Travaux publics et des Transports</li> <li>• <i>National Statistic Office</i></li> <li>• Département National de Géographie (cartes)</li> <li>• Entretiens au NERI</li> <li>• Entretien avec le doyen de l'Université Nationale du Laos et auteur d'une thèse sur Pakse (Boualinh Soysouvanh)</li> <li>• Entretien avec le directeur de la division de la planification urbaine, ministère des Travaux publics et des transports, et auteur d'une thèse sur Savannakhet (Aphisayadeth Insisienmay)</li> <li>• Entretien avec Bounleuam Sisoulath, auteur d'une thèse sur Vientiane</li> </ul>
Pakse, Laos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vice-Président de l'<i>Urban Development Administration Authority (UDAA)</i>, Pakse</li> <li>• Directeur du Département provincial du tourisme, province de Champassak</li> <li>• General Manager, <i>Champassak Grand Hotel</i></li> <li>• Commerçants des deux marchés réhabilités</li> <li>• Propriétaire du <i>Pakse Hotel</i></li> </ul>
Savannakhet, Laos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Chef du département financier, Division de l'industrie et du commerce, province de Savannakhet</li> <li>• Vice-directeur de Cabinet, Bureau du Gouverneur, province de Savannakhet</li> <li>• Vice-président du <i>Land Management Department</i>, province de Savannakhet</li> <li>• Chef de la division de la coopération, Département du Plan et de l'investissement, province de Savannakhet</li> <li>• Président, Chambre de Commerce et d'Industrie, province de Savannakhet</li> <li>• Directrice adjointe du Département du Plan et de l'investissement, province de Savannakhet</li> <li>• Directrice du Département du Tourisme, province de Savannakhet</li> <li>• SSEZA (<i>Savan Seno Special Economic Zone Authority</i>)</li> <li>• Vice-Président de l'<i>Urban Development Administration Authority (UDAA)</i></li> <li>• Chargée des relations publiques <i>Savan Vegas Hotel &amp; Casino</i></li> </ul>
Ubon Ratchathani, Thaïlande	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Directeur du bureau des Affaires commerciales, Ministère du Commerce, province d'Ubon Ratchathani</li> <li>• <i>Office for Cultural Affairs</i></li> <li>• Entretiens avec Kanokwan Manorom, directrice du <i>Mekong Sub-region Social Research Center</i>, université d'Ubon Ratchathani</li> <li>• Commerçants du marché de Warin Chamrap</li> <li>• Responsables du temple sikh et de la mosquée d'Ubon Ratchathani</li> </ul>
Mukdahan, Thaïlande	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Département du tourisme</li> <li>• Commerçants du marché <i>Indochin</i></li> <li>• Bureau des Affaires commerciales</li> </ul>

**2010**

Vientiane, Laos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Chargé de mission, <i>The JICA Project for Urban Development Master Plan Study in Vientiane Capital</i>, Institut des Travaux publics et des transports</li> <li>• Conseiller juridique, département des Affaires juridiques, ministère des Affaires étrangères</li> <li>• <i>National Statistic Office</i></li> <li>• Département National de Géographie (photographies aériennes)</li> <li>• Directeur adjoint du Département foncier, <i>National Land Authority</i></li> <li>• Institut des Travaux publics et des Transports</li> <li>• Division des relations extérieures, Chambre de Commerce et d'Industrie de la RDP Lao</li> <li>• Entretien avec Ruth Banomyong <i>Department of International Business, Logistics and Transport</i>, Thammasat Business School, Bangkok</li> <li>• Entretien avec Chayphet Sayarath, architecte et auteur d'un ouvrage sur Vientiane</li> </ul>
Houay Xay, Laos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Directeur adjoint du Département provincial du tourisme, province de Bokeo</li> <li>• Chargé de projet, <i>The GMS North-South Economic Corridor International Bridge Project</i>, département provincial des Travaux publics et des transports</li> <li>• Département du Plan et de l'Investissement, district de Houay Xay</li> <li>• Département des Travaux publics</li> <li>• Directeur adjoint du Département de l'Industrie et du commerce, province de Bokeo</li> <li>• <i>Land Management Department</i>, province de Bokeo</li> <li>• <i>Department of Immigration</i>, province de Bokeo</li> <li>• <i>Head Security</i>, province de Bokeo</li> <li>• Entretien avec un entrepreneur français (<i>The Gibbon Experience</i>)</li> <li>• Entretien avec un assistant technique de la GIZ expatrié à Houay Xay</li> </ul>
Mae Sai, Thaïlande	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Municipalité de <i>Mae Sai Mitthaphap</i></li> <li>• Commerçants du marché « chinois » et du marché de pierres</li> </ul>
Bangkok, Thaïlande	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>National Statistics Center</i></li> <li>• <i>Royal Thai Survey Department</i> (images aériennes)</li> </ul>
Chiang Rai, Thaïlande	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Président de la Chambre de Commerce et d'Investissement, province de Chiang Rai</li> <li>• Directeur adjoint du <i>Tourism Authority of Thailand</i>, province de Chiang Rai</li> <li>• Département des Travaux publics</li> <li>• Agent commercial, Département du Commerce, province de Chiang Rai</li> <li>• Bureau provincial des statistiques</li> </ul>
Pakse, Laos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recteur de l'Université de Champassak</li> <li>• <i>Champassak Association of Travel Agents</i></li> <li>• Chef du restaurant Na Dao</li> </ul>
Mukdahan, Thaïlande	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entretiens téléphoniques avec les 17 hôtels recensés sur le site de la municipalité pour connaître leur localisation, leur date d'ouverture et l'origine du capital.</li> </ul>

**2011/2012**

Mae Sai, Thaïlande	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Municipalité de Mae Sai</li> <li>• <i>Land Authority</i></li> </ul>
--------------------	--

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Directeur du <i>Thai-Myanmar Township Border Committee</i></li> </ul>
Chiang Khong, Thaïlande	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gérant du <i>Mekong Riverside Hotel</i></li> <li>• Entretiens avec des membres de l'ONG thaïlandaise DEPDC</li> </ul>
Chiang Saen, Thaïlande	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Responsable du musée de Chiang Saen</li> </ul>
Bangkok, Thaïlande	<ul style="list-style-type: none"> <li>• NESDB</li> <li>• <i>National Statistics Center</i></li> <li>• Benoît de Tréglodé, directeur de l'IRASEC, Bangkok</li> <li>• Jacques Ivanoff, IRASEC, Bangkok</li> <li>• Anne-Lise Sauterey, IRASEC, Bangkok</li> <li>• Entretien avec Choen Krainara, doctorant à l'AIT (commerce transfrontalier dans la RGM)</li> </ul>
Chiang Rai, Thaïlande	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Président de la Chambre de Commerce et d'Investissement, province de Chiang Rai</li> <li>• Entretien téléphonique avec le BOI, province de Chiang Rai</li> <li>• Département des Travaux publics</li> <li>• Agent commercial, Département du Commerce, province de Chiang Rai</li> <li>• Bureau provincial des statistiques</li> </ul>
Savannakhet, Laos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entretien avec le secrétaire du Savan-ITECC</li> </ul>
Mukdahan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entretien téléphonique avec la Chambre de Commerce de Mukdahan</li> <li>• Bureau provincial des statistiques</li> </ul>
Vientiane, Laos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entretien avec un chargé de mission à l'Agence Française de Développement</li> </ul>
Chiang Mai, / Khon Kaen, Thaïlande	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entretien avec Olivier Évrard, Université de Chiang Mai</li> <li>• Entretiens au <i>Regional Center for Social Science and Sustainable Development</i>, Université de Chiang Mai</li> <li>• Entretiens au <i>Mekong Institute</i></li> </ul>

## ANNEXE 2 : LA REGION DU GRAND MEKONG

### A/ Profils statistiques des membres

(source : BAD, 2012, *Atlas of the Environment*, section 2)

Birmanie :



**Superficie** (km<sup>2</sup>) : 676 578

**Couverture forestière** (2010) :

47% de la superficie totale

**Population totale** (2010) : 60,4 millions

**Taux de croissance démographique annuel** (2011) : 1,0%

**Densité de population** : 89 habitants/km<sup>2</sup>

**Groupes ethniques principaux :**

Bamar (68%), Tibeto-Birmans (18%), Sino-Taï (8%)

**Religions principales :**

Bouddhisme (89%), Christianisme (5%), Islam (4%)

**Population sous le seuil de pauvreté** (2010) : 25,6%

**Part du budget national destinée à l'éducation** : ND

**Espérance de vie à la naissance** (2010) : 65 ans

**Produit national brut** (2010) :

42 026 millions \$

**Répartition du PNB par secteur** (2010) :

agriculture : 36%; industrie : 26%;

services : 38%

**Capitale** : Nay Pyi Taw

**Population urbaine** (2010) : 31%

**Population de la plus grosse ville, en % de la population urbaine** (2010) : 27%

**Part de la population urbaine ayant accès à un système d'assainissement amélioré**: 84%

Cambodge :



<b>Superficie (km<sup>2</sup>)</b>	181 035
<b>Couverture forestière (2010)</b>	57% de la superficie totale
<b>Population totale (2010)</b>	14,3 millions
<b>Taux de croissance démographique annuel (2010)</b>	1,5%
<b>Densité de population</b>	80 habitants/km <sup>2</sup>
<b>Groupes ethniques principaux</b>	Khmer (95%), Cham (2,1%)
<b>Religions principales</b>	Bouddhisme Theravada (97%), Islam (1,9%)
<b>Population sous le seuil de pauvreté (2010)</b>	25,8%
<b>Part du budget national destinée à l'éducation (2010)</b>	1,8%
<b>Espérance de vie à la naissance (2011)</b>	63,1 ans
<b>Produit national brut (2010)</b>	10 687 millions \$
<b>Répartition du PNB par secteur (2010)</b>	agriculture : 36%; industrie : 23% ; services : 41%
<b>Capitale</b>	Phnom Penh
<b>Population urbaine (2010)</b>	19,5%
<b>Population de la plus grosse ville, en % de la population urbaine (2010) :</b>	48%
<b>Part de la population urbaine ayant accès à un système d'assainissement amélioré (2008)</b>	82%

Guangxi :



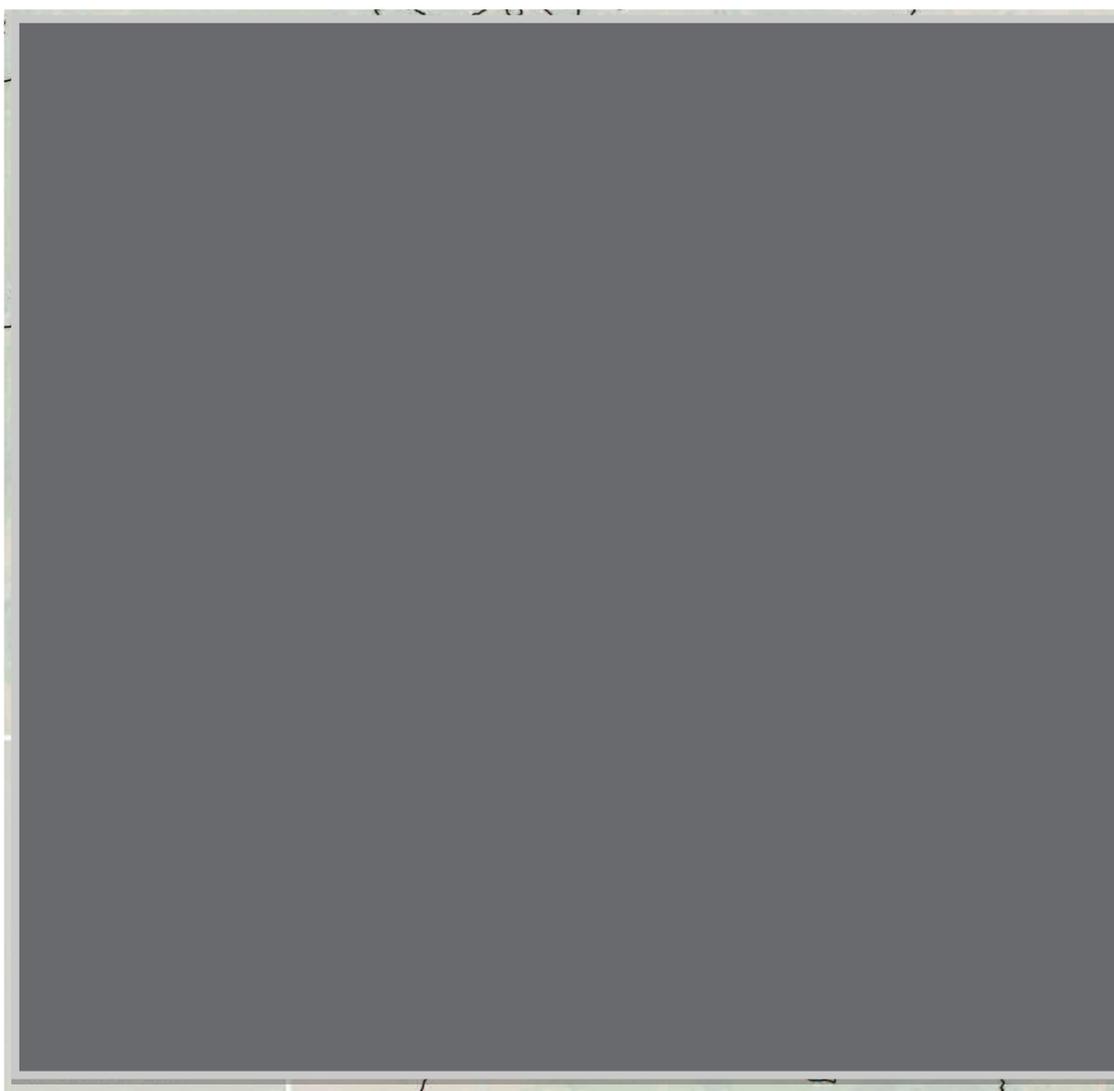
<b>Superficie (km<sup>2</sup>)</b>	236 700
<b>Couverture forestière (2010)</b>	58% de la superficie totale
<b>Population totale (2010)</b>	51,6 millions
<b>Taux de croissance démographique annuel (2010)</b>	1,3%
<b>Densité de population</b>	195 habitants/km <sup>2</sup>
<b>Groupes ethniques principaux</b>	Han (62%), Zhuang (32%), Yao (3%)
<b>Religions principales</b>	Taoïsme, Bouddhisme, Catholicisme, Islam
<b>Population sous le seuil de pauvreté (2010)</b>	7,5%
<b>Part du budget national destinée à l'éducation (2010)</b>	3,8%
<b>Espérance de vie à la naissance (2010)</b>	76,3 ans
<b>Produit national brut (2010)</b>	141 350 millions \$
<b>Répartition du PNB par secteur (2010)</b>	agriculture : 17%; industrie : 40% ; services : 35%
<b>Capitale de province</b>	Nanning
<b>Population urbaine (2010)</b>	40,1%
<b>Population de la plus grosse ville, en % de la population urbaine (2010)</b>	37,2%
<b>Part de la population urbaine ayant accès à un système d'assainissement amélioré (2010)</b>	80%

Yunnan :



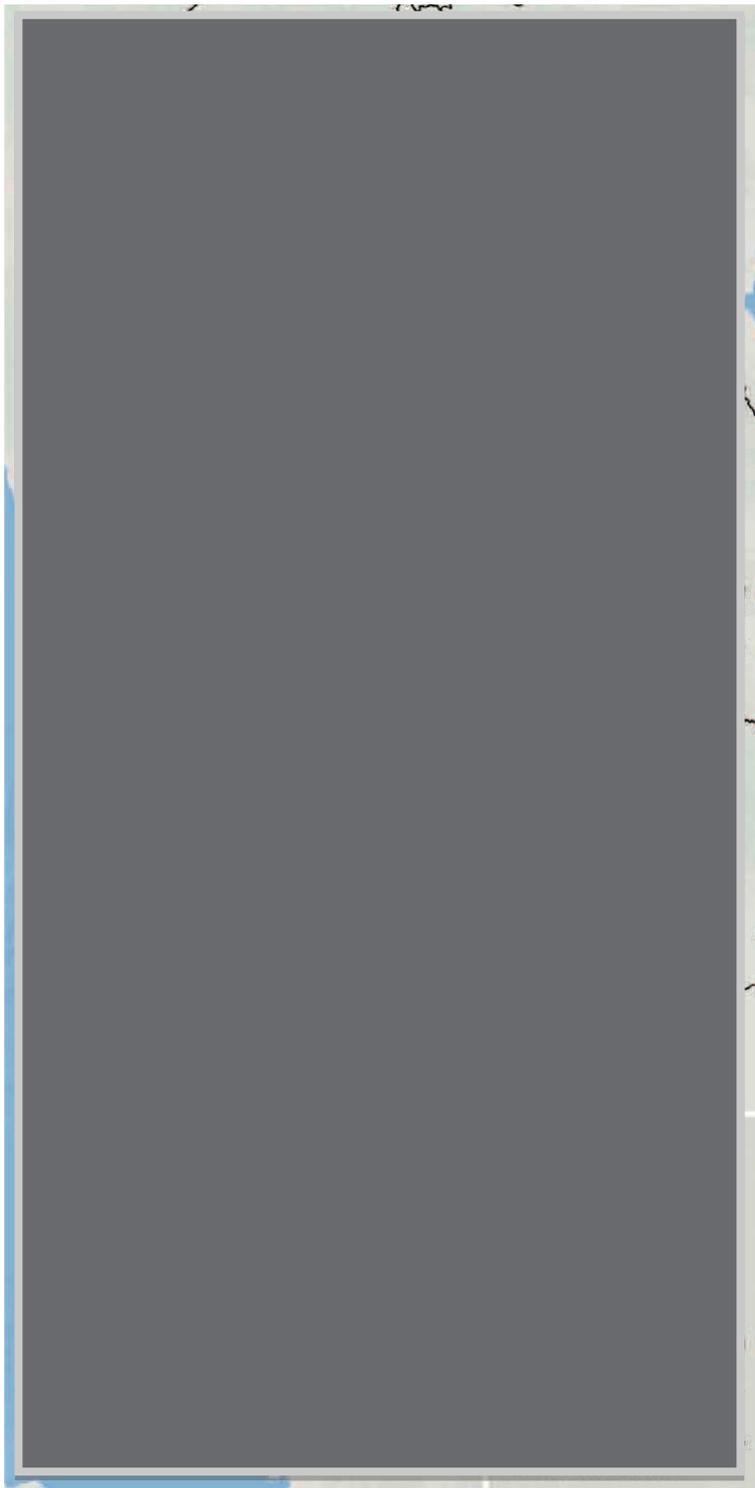
<b>Superficie (km<sup>2</sup>)</b>	394 139
<b>Couverture forestière (2010)</b>	48% de la superficie totale
<b>Population totale (2010)</b>	46,0 millions
<b>Taux de croissance démographique annuel (2010)</b>	0,7%
<b>Densité de population</b>	117 habitants/km <sup>2</sup>
<b>Groupes ethniques principaux</b>	Han (67%), Yi (11%), Hani (3,5%)
<b>Religions principales</b>	Bouddhisme, autres religions
<b>Population sous le seuil de pauvreté (2010)</b>	14,1%
<b>Part du budget national destinée à l'éducation (2010)</b>	5,2%
<b>Espérance de vie à la naissance (2010)</b>	68 ans
<b>Produit national brut (2010)</b>	106 717 millions \$
<b>Répartition du PNB par secteur (2010)</b>	agriculture : 15%; industrie : 45% ; services : 40%
<b>Capitale de province</b>	Kunming
<b>Population urbaine (2010)</b>	34,8%
<b>Population de la plus grosse ville, en % de la population urbaine (2010) :</b>	40,2%
<b>Part de la population urbaine ayant accès à un système d'assainissement amélioré</b>	ND

Laos :



<b>Superficie (km<sup>2</sup>)</b>	236 800
<b>Couverture forestière (2010)</b>	44% de la superficie totale
<b>Population totale (2010)</b>	6,3 millions
<b>Taux de croissance démographique annuel (2010)</b>	2,2%
<b>Densité de population</b>	26 habitants/km <sup>2</sup>
<b>Groupes ethniques principaux</b>	Lao-Taï (66%), Mon-Khmer (21%), Chine-Tibet (3%)
<b>Religions principales</b>	Bouddhisme
<b>Population sous le seuil de pauvreté (2009)</b>	27,6%
<b>Part du budget national destinée à l'éducation (2009)</b>	2,5%
<b>Espérance de vie à la naissance (2010)</b>	64,7 ans
<b>Produit national brut (2010)</b>	6 500 millions \$
<b>Répartition du PNB par secteur (2011)</b>	agriculture : 30%; industrie : 24% ; services : 39%
<b>Capitale</b>	Vientiane
<b>Population urbaine (2010)</b>	33%
<b>Population de la plus grosse ville, en % de la population urbaine :</b>	ND
<b>Part de la population urbaine ayant accès à un système d'assainissement amélioré</b>	89%

Thaïlande :



**Superficie** (km<sup>2</sup>) : 513 116  
**Couverture forestière** (2008) :  
33% de la superficie totale  
**Population totale** (2010) : 67,3 millions

**Taux de croissance démographique annuel** (2010) : 0,6%

**Densité de population** (2010) :  
131 habitants/km<sup>2</sup>

**Groupes ethniques principaux :**  
Thaï (85%), Chinois (10-12%), Malais (5%)

**Religions principales :** Bouddhisme (98%), Islam (0,5%)

**Population sous le seuil de pauvreté** (2010) : 7,8%

**Part du budget national destinée à l'éducation** (2010) : 4,2%

**Espérance de vie à la naissance** (2010) : 73,9 ans

**Produit national brut** (2010) :  
305 087 millions \$

**Répartition du PNB par secteur** (2010) : agriculture : 12%; industrie : 43% ; services : 45%

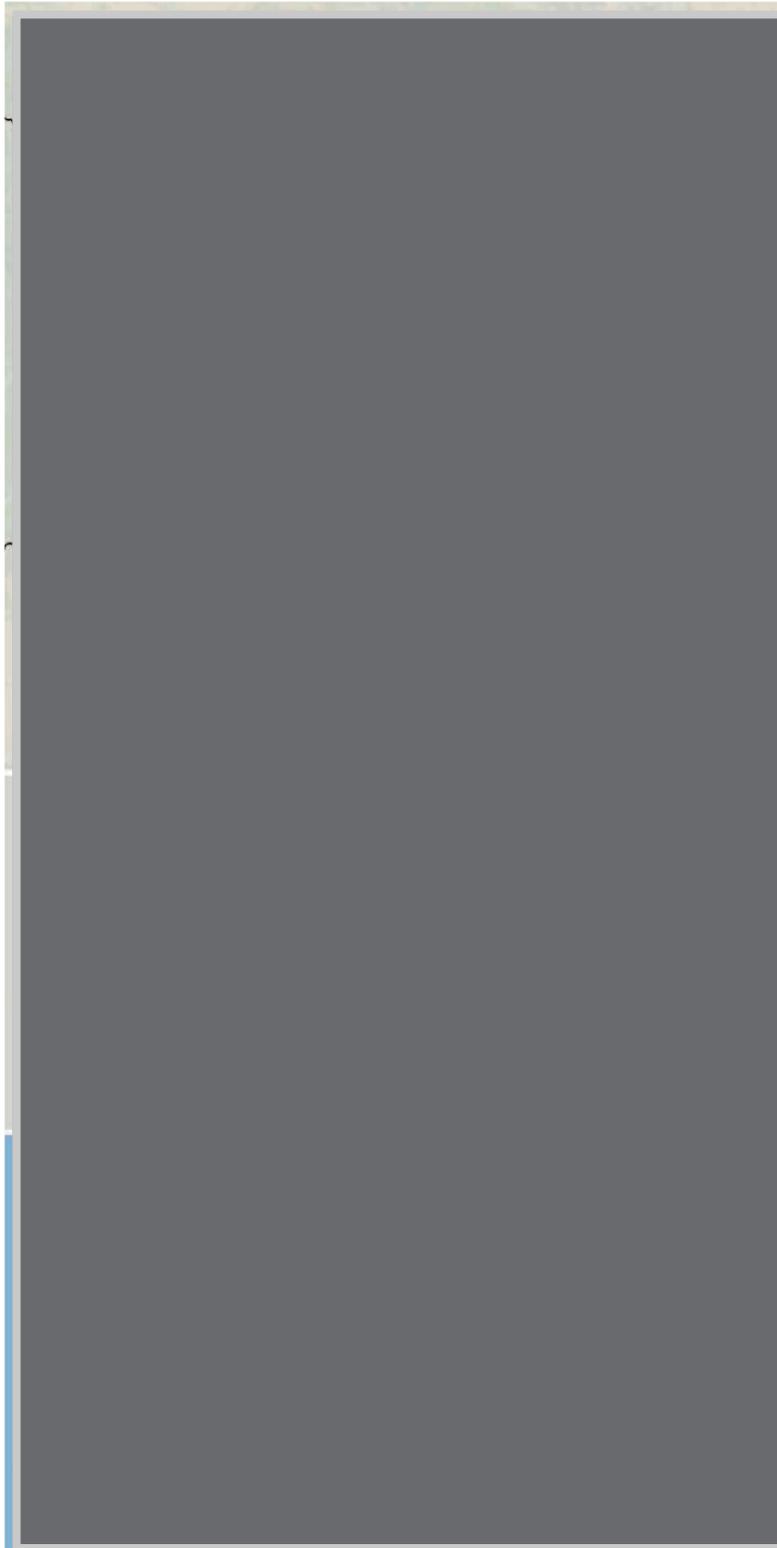
**Capitale :** Bangkok

**Population urbaine** (2010) : 34%

**Population de la plus grosse ville, en % de la population urbaine** (2010) : 29,7%

**Part de la population urbaine ayant accès à un système d'assainissement amélioré:** 95%

Viêt Nam :



**Superficie** (km<sup>2</sup>) : 331 051

**Couverture forestière** (2010) :

39% de la superficie totale

**Population totale** (2010) :

86,9 millions

**Taux de croissance démographique annuel** (2010) : 1,1%

**Densité de population** (2010) :

263 habitants/km<sup>2</sup>

**Groupes ethniques principaux** : Kinh (86%), Tay, Thai, Muong, Hoa, Khmer, Nung

**Religions principales** : Bouddhisme, Hoa Hao, Cao Dai, Christianisme, Islam

**Population sous le seuil de pauvreté** (2010) : 14,2%

**Part du budget national destinée à l'éducation** (2009) : 13,4%

**Espérance de vie à la naissance** (2011) : 75,2 ans

**Produit national brut** (2010) : 96 321 millions \$

**Répartition du PNB par secteur** (2010) : agriculture : 21%; industrie : 41% ; services : 38%

**Capitale** : Ha Noi

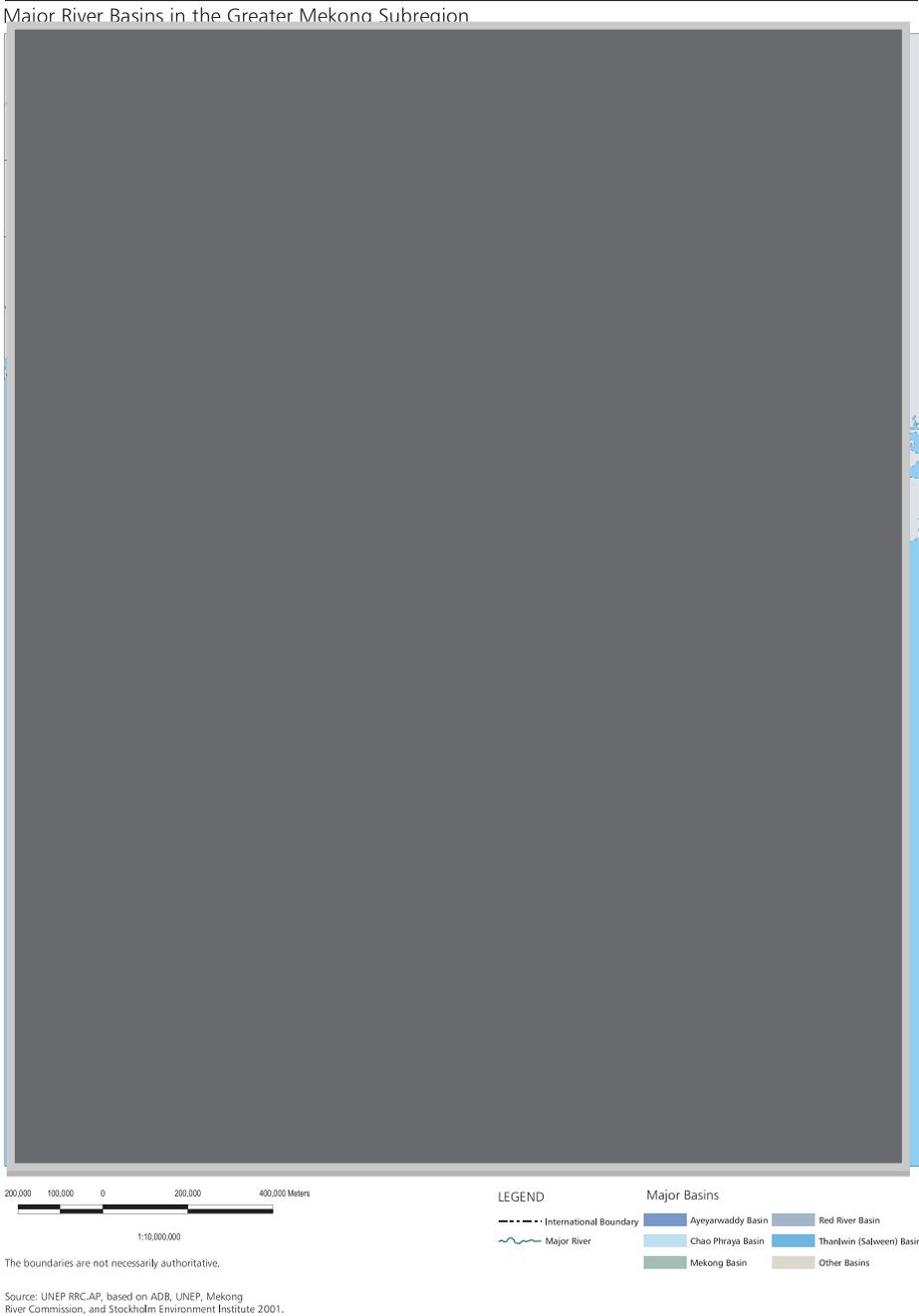
**Population urbaine** (2010) : 30%

**Population de la plus grosse ville, en % de la population urbaine** (2010) : 28,2%

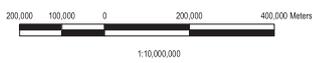
**Part de la population urbaine ayant accès à un système d'assainissement amélioré** : 94%

**B/ Données générales**

(Source : BAD, *The Greater Mekong Subregion Atlas of the Environment*, pp. 34, 100, 116)



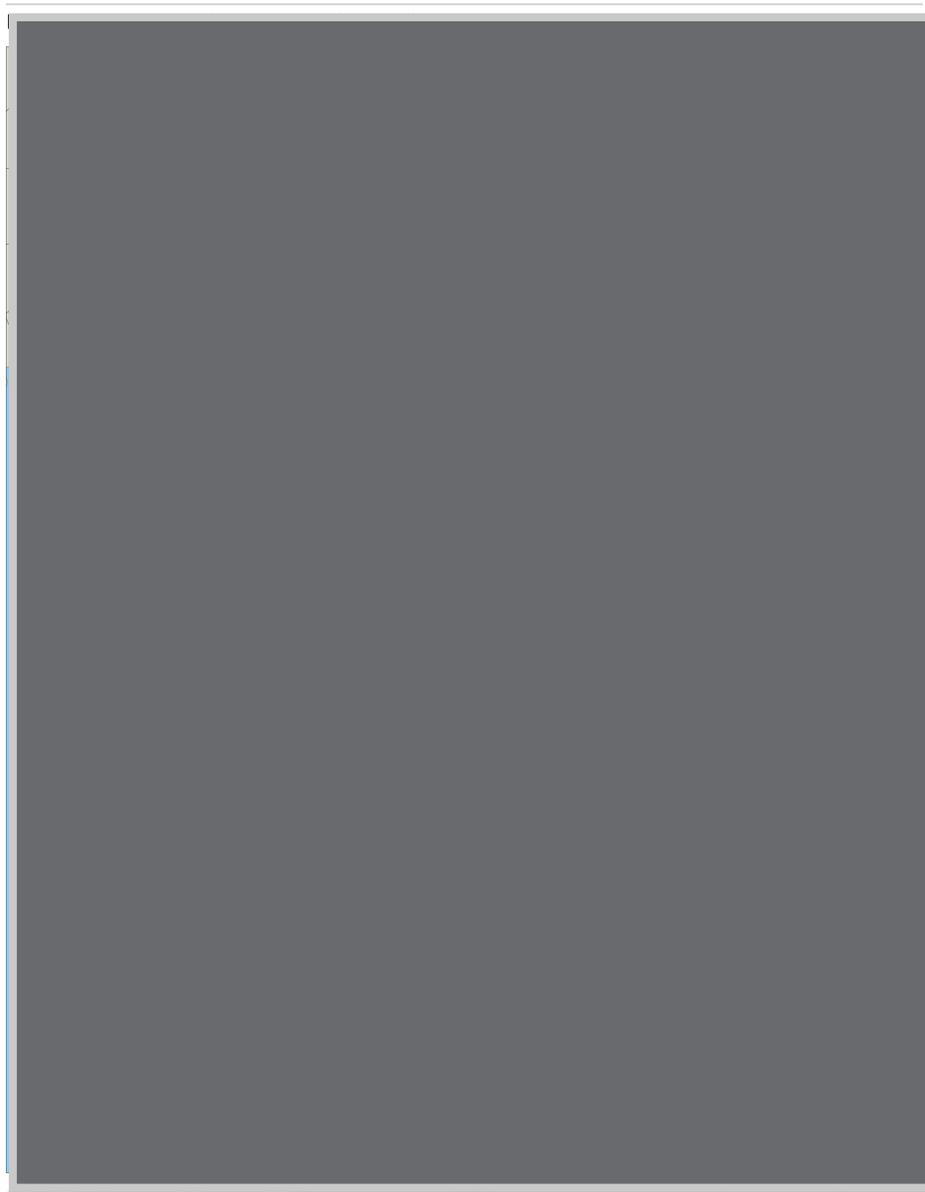
Minority Linguistic Map for the Greater Mekong Subregion



The boundaries are not necessarily authoritative.  
Linguistic Areas are indicative only.  
See sources and disclaimer opposite.

LEGEND  
- - - - - International Boundary

Linguistic Group	
<span style="display:inline-block; width:15px; height:10px; background-color: #f4a460; border:1px solid black;"></span> Austronesian	<span style="display:inline-block; width:15px; height:10px; background-color: #ffff99; border:1px solid black;"></span> Austronesian-Mon Khmer
<span style="display:inline-block; width:15px; height:10px; background-color: #4682b4; border:1px solid black;"></span> Mon Khmer	<span style="display:inline-block; width:15px; height:10px; background-color: #800040; border:1px solid black;"></span> Hmong Mien-Sino Thai
<span style="display:inline-block; width:15px; height:10px; background-color: #add8e6; border:1px solid black;"></span> Sino Thai	<span style="display:inline-block; width:15px; height:10px; background-color: #ffa500; border:1px solid black;"></span> Mon Khmer-Sino Thai
<span style="display:inline-block; width:15px; height:10px; background-color: #ffb6c1; border:1px solid black;"></span> Hmong Mien	<span style="display:inline-block; width:15px; height:10px; background-color: #ff0000; border:1px solid black;"></span> Sino Thai-Tibeto Burman
<span style="display:inline-block; width:15px; height:10px; background-color: #228b22; border:1px solid black;"></span> Tibeto Burman	



1:10,000,000

LEGEND

- |              |                              |           |               |
|--------------|------------------------------|-----------|---------------|
| ★ Capital    | ~ Mekong River               | 0 - 50    | 500 - 1,000   |
| ● Major City | - - - International Boundary | 50 - 100  | 1,000 - 4,042 |
| ■ Water Body | — Border                     | 100 - 500 |               |
| ~ Main River |                              |           |               |

Persons per square kilometer

The boundaries are not necessarily authoritative.  
 Source: ADB, based on ADB, UNEP, Mekong River Commission, and Stockholm Environment Institute 2001.

Réseau routier de la Région du Grand Mékong en 1992, en 2006



Et en 2015 (projection)



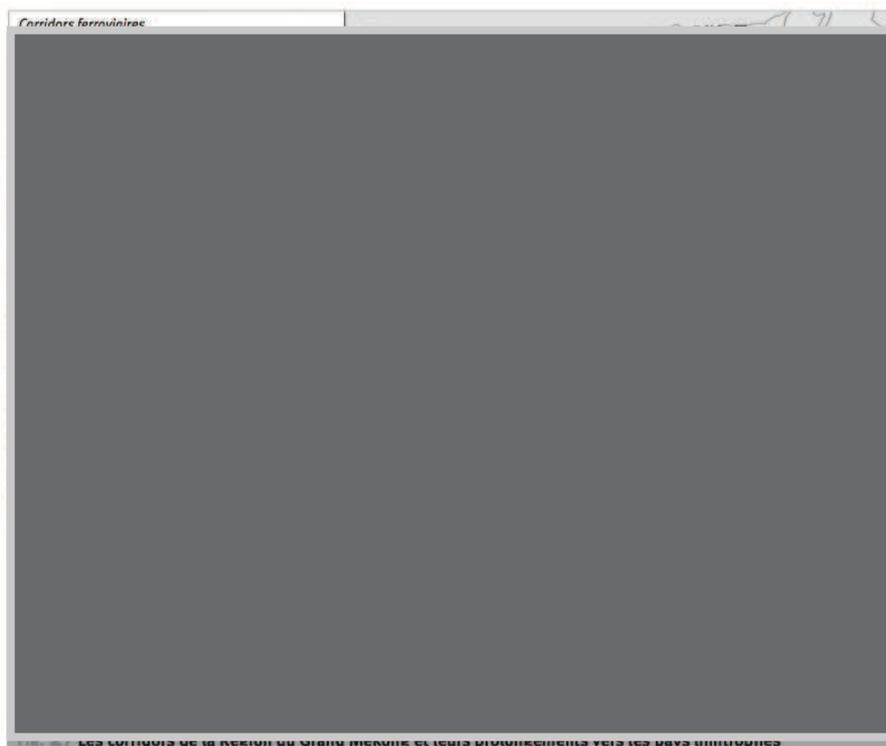
Source : BAD

## C/ La RGM et au-delà

Le réseau des autoroutes de l'UNESCAP



Source : UNESCAP, <http://www.unescap.org/ttdw/common/TIS/AH/maps/AHMapApr04.gif>



Source : Ch. Taillard, 2009 : 11

**ANNEXE 3 : CARTES HISTORIQUES**

**A/ Carte du Siam, James Mc Carthy, 1900, *Surveying and Exploring of Siam***



Source : Cornell University Library

**B/ Triangulation de James Mc Carthy, 1900**



Source : Cornell University Library

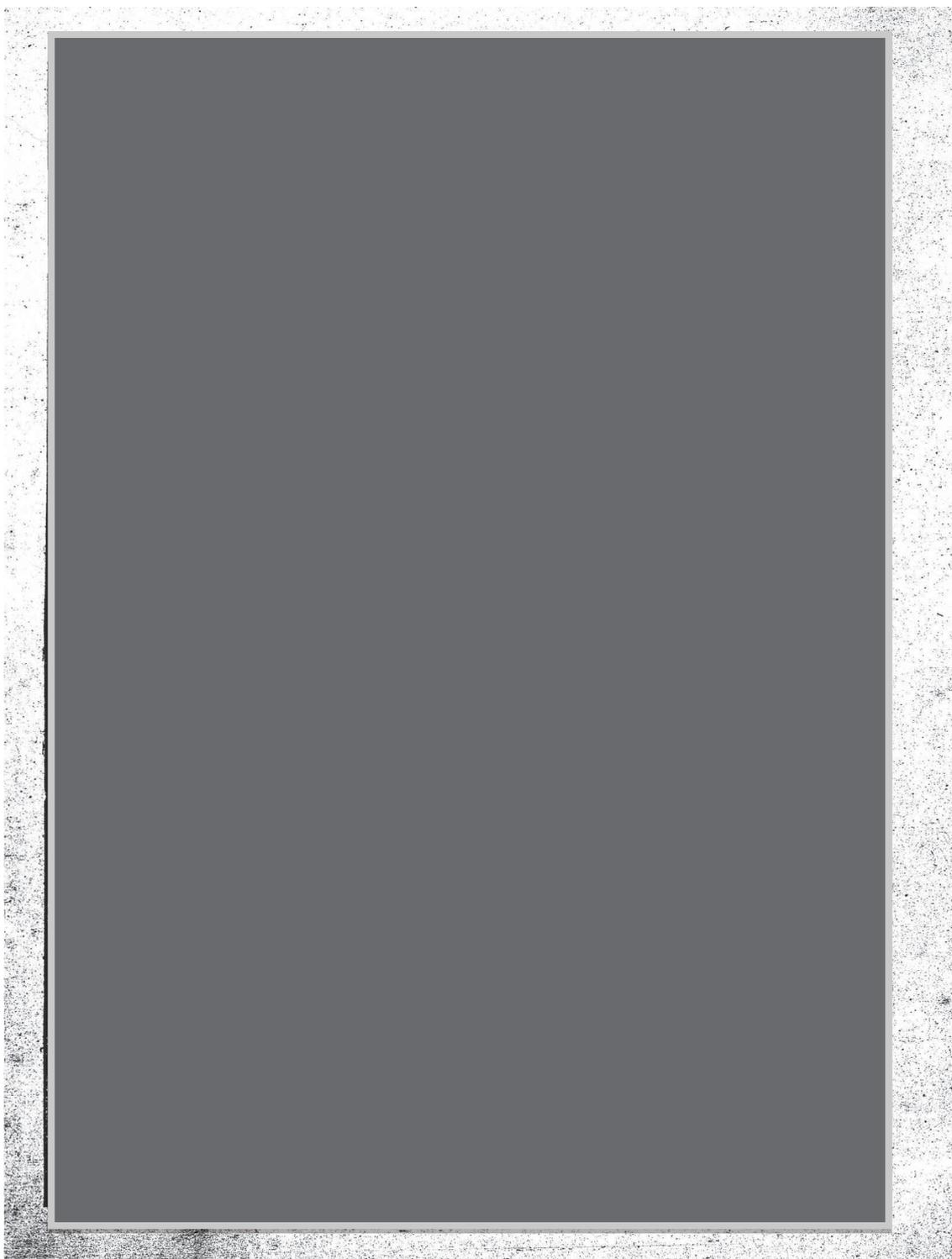
**C/ Carte de l'Indochine, mission Pavie**



Cette carte de l'Indochine, publiée sous les auspices du Ministère français des affaires étrangères et des colonies, a été compilée par Pierre-Paul Cupet (1859-1907), Jean-Baptiste Friquegnon (1858-1934), et Joseph de Malglaive (1862-1914), tous officiers dans l'armée française et membres de la Mission Pavie.

<http://www.wdl.org/fr/item/312/>

## D/ Le projet colonial de transport ferroviaire



Source : H. CUCHEROUSET, 1924, *Le Chemin de Fer de Tan Ap à Thakhek et le déblocement du Laos*. Hanoi : Éditions de l'Éveil économique

## ANNEXE 4: LA PLANIFICATION À L'ÉCHELLE NATIONALE

### A/ La planification au Laos

Les zones économiques spéciales



Source : V. Nolintha, 2011 : 205

Le *Masterplan* du Nord



Source : D. Tan, 2011 : 386

**B/ La planification spatiale en Thaïlande**



 Industrial Corridor

Source : DPT, 2009, *Thailand National Spatial Development Plan 2057*

**ANNEXE 5 : PAYSAGE URBAIN UBON RATCHATHANI**



Les quais de la rivière Mun



Rue du centre ancien



Les supermarchés en périphérie de ville



L'entrée de ville Est

ANNEXE 5 : LES PROJETS DANS LES VILLES FRONTALIERES DE LA REGION DU GRAND MEKONG

A/ Les projets de zone économique spéciale de Savannakhet



Source : SSEZA

SITE A



SITE C



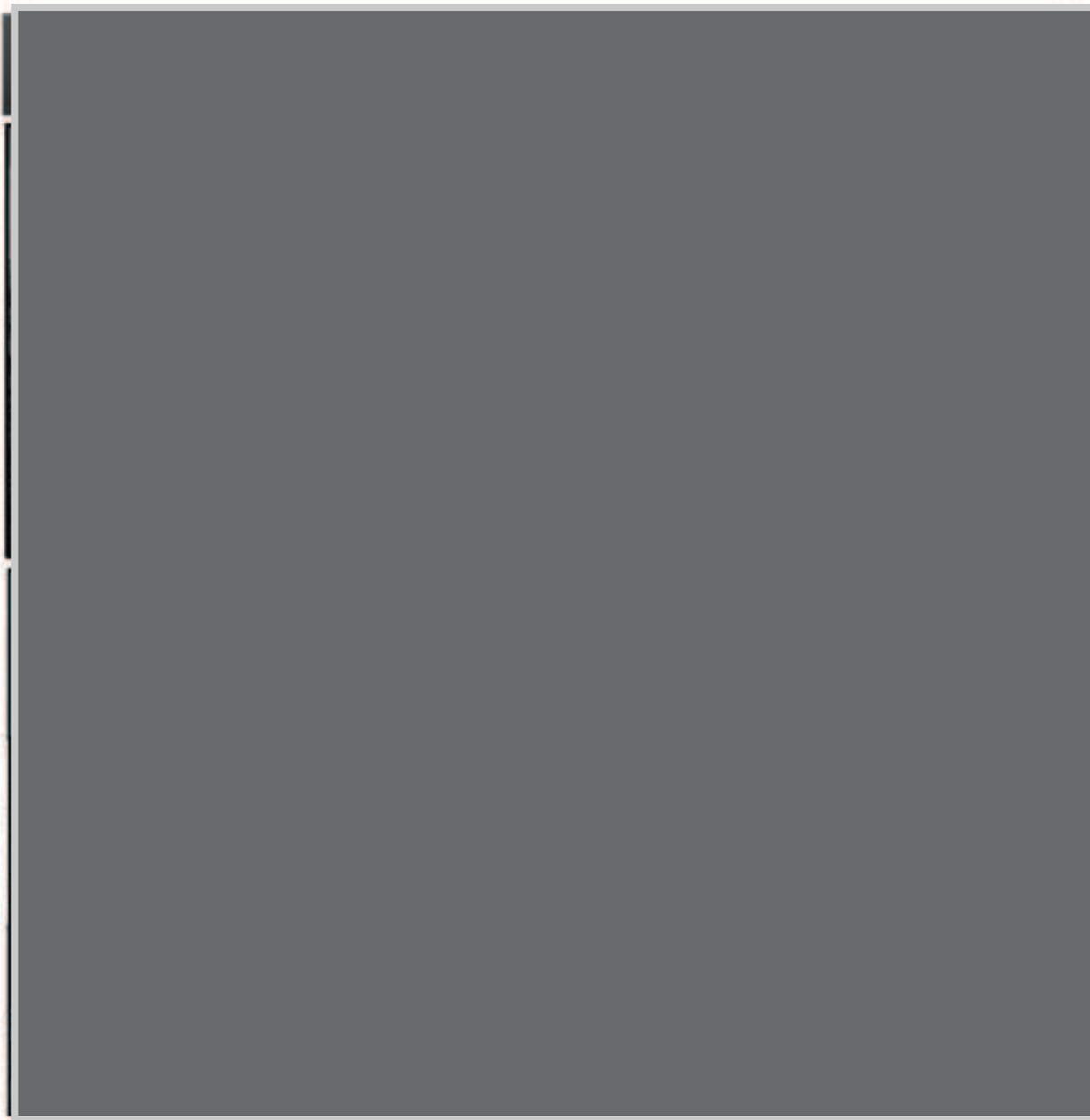
SITE B



SITE D



**B/ La zone économique spéciale de Tonpheung (province de Bokeo) : *Golden Triangle Special Economic Zone***



Source : Lao Special Economic Zone Committee

Informations complémentaires : <http://www.laosez.com/> (consulté en août 2013, site en chinois)

État d'avancement des travaux (2010) :



Construction du casino



Les quais face au Mékong

Source : photographies de l'auteur

## C/ Le second port de Chiang Saen

Projet de l'aménagement du port :



État d'avancement des travaux en juin 2010 :



Le nouveau port :



Sources : *Port Authority of Thailand, Chiang Saen Port*

<http://www.csp.port.co.th/eng/dataset9/data1.html>

Sauf image 2 (État d'avancement des travaux en 2010) : photographie de l'auteur)

D/ Le discours sur l'intégration régionale



Tachilek : pour une zone sans-drogue



Mae Sai-Tachilek : la lutte contre le trafics de personnes  
Sources : photographies de l'auteur

## E/ Les plans urbains : Mukdahan et Savannakhet



Les *comprehensive plans* proposent une lecture de l'espace en 12 zones, qui peuvent être regroupés en 5 catégories selon leur fonction :

- Zones résidentielles (forte densité ; densité moyenne ; faible densité)
- Zones industrielles (industries et usines ; zone industrielle spécialisée)
- Zones non-bâties (zone rurale et agricole ; zone de forêt préservée ; zone ouverte au public)
- Zones du secteur tertiaire social (réservée à l'éducation ; à l'administration)
- Zone de projet

Les zones définies dans les *Masterplans* sont moins nombreuses qu'en Thaïlande et relèvent également d'une approche par fonction :

- Centre-ville, péri-centre et périphéries (établies en fonction de la densité de population) ;
- Zones industrielles ;
- Zones non-bâties : agricoles ; forestières et naturelles et zones de conservation ;
- Zones de développement.

La codification pour ces zones reprend celle en usage en France.

Sources : *Comprehensive Plan* de Mukdahan, document communiqué par le département provincial des Travaux Publics, Mukdahan, 2008 ;

*Masterplan* de Kaysoné Phomvihane, 1999 : document communiqué par l'ITPT, Vientiane, 2010

## TABLE DES MATIÈRES

---

Remerciements	i
Notes préliminaires	ii
Liste des acronymes	iii
Table des illustrations	v
<b>INTRODUCTION</b>	<b>1</b>
<b>PARTIE 1 : LA THAÏLANDE DANS L'INTEGRATION REGIONALE : RECONFIGURATION DES ESPACES FRONTALIERS</b>	<b>37</b>
<b>Chapitre 1 : L'intégration par les reseaux transnationaux : la position centrale de la Thaïlande dans le maillage des corridors de la Région du Grand Mékong</b>	<b>43</b>
1. LE MAILLAGE DE LA PENINSULE PAR LES CORRIDORS DE LA REGION DU GRAND MEKONG (RGM)	48
1.1 <i>Présentation du programme de la Région du Grand Mékong</i>	48
L'influence du contexte géopolitique et des références aux théories économiques néolibérales dans la formulation du programme de la RGM	49
Secteurs d'activité et décaissements croissants	52
1.2 <i>La stratégie des corridors économiques de la Région du Grand Mékong</i>	54
Le concept de « corridor » dans le discours de la BAD	55
Les corridors de la RGM, planifiés dès 1994 : un maillage régional	56
2. UNE INTEGRATION TRANSNATIONALE RECONFIGURANT LA PENINSULE PAR LES VILLES JALONNANT LES CORRIDORS	60
2.1 <i>Le degré d'intégration de la Région du Grand Mékong</i>	60
De la coopération transfrontalière à l'intégration transnationale : l'émergence d'une régionalisation à l'échelle de la péninsule indochinoise	60
Une intégration à géométrie variable	62
2.2 <i>La structuration des corridors par le réseau urbain et les espaces frontaliers</i>	64
Une intégration transnationale commandée par les têtes de réseaux et relayée par les nœuds principaux et, de plus en plus, par les nœuds secondaires au franchissement des frontières	65
L'émergence d'une nouvelle configuration urbaine à l'échelle des corridors	67
3. LA THAÏLANDE ET LA MISE EN VALEUR DES VILLES FRONTALIÈRES DE LA REGION DU GRAND MEKONG	70
3.1 <i>La stratégie thaïlandaise de contrôle de l'intégration régionale</i>	71
La stratégie thaïlandaise de leadership dans la Région du Grand Mékong	71
La vision thaïlandaise de l'intégration régionale, en cohérence avec ses priorités nationales d'aménagement du territoire	73
3.2 <i>Projets financés dans les villes frontalières thaïlandaises et laotiennes</i>	76
Les investissements dans les infrastructures de transport transfrontalières dans les villes doublon frontalières thaïlandaises et laotiennes	76
Les priorités de la RGM et la planification gouvernementale pour les provinces et villes frontalières	80
<b>Chapitre 1 : Éléments de conclusion : reconfigurations spatiales en Thaïlande et contre-point laotien</b>	<b>83</b>

## **Chapitre 2 : L'intégration par les flux : une reconfiguration spatiale des provinces et villes frontalières de la Région du Grand Mékong** **87**

### **1. L'ORIENTATION DES FLUX A L'ECHELLE DE L'ASIE DU SUD-EST CONTINENTALE MARQUEE PAR LA DOMINATION ECONOMIQUE DE LA THAÏLANDE** **90**

#### *1.1 Les flux commerciaux intra régionaux : l'importance des exportations thaïlandaises vers les pays limitrophes* **90**

- Le commerce de la Thaïlande avec la Région du Grand Mékong : une part minoritaire mais croissante 90
- Les flux commerciaux entre la Thaïlande et les pays limitrophes : la domination historique thaïlandaise concurrencée par la Chine et le Viêt Nam 92
- Caractéristiques du commerce intra RGM : domination du commerce transfrontalier 95

#### *1.2 Flux de capitaux : investissements directs étrangers et aide au développement thaïlandais vers les pays de la RGM* **97**

- Les investissements étrangers en Thaïlande : primauté du Japon et renforcement des pôles existants 98
- Les investisseurs thaïlandais, acteurs économiques essentiels dans la Région du Grand Mékong 99
- Le financement de projets de développement dans les pays limitrophes : une manifestation de la stratégie du contrôle régional de la Thaïlande 102

#### *1.3 Flux de personnes : migrations internationales et tourisme régional* **105**

- Les flux migratoires des autres pays de la RGM vers la Thaïlande 106
- Direction des flux migratoires à l'échelle de la Thaïlande : région métropolitaine de Bangkok et provinces frontalières 108
- Les flux de tourisme intra régionaux 111

### **2. LA RECONFIGURATION SPATIALE DES PROVINCES FRONTALIERES PAR LES FLUX** **113**

#### *2.1 Corridors de la Région du Grand Mékong et routes alternatives* **113**

- Concurrence ou complémentarité des routes promues ? L'exemple du corridor Nord-Sud 114
- Un corridor de la première génération de la Région du Grand Mékong et ses routes alternatives : l'exemple du corridor Est-Ouest 118

#### *2.2 Les flux régionaux renforcent-ils les points structurants des corridors ?* **123**

- Les villes frontalières concentrant les flux commerciaux transnationaux : la structuration par les corridors de la Région du Grand Mékong ? 123
- Les flux d'investissements et les flux touristiques renforcent les têtes des corridors et les capitales régionales à l'échelle de la Région du Grand Mékong 128

## **Chapitre 2 : Eléments de conclusion : une intégration économique variable des territoires selon les échelles considérées** **132**

## **PARTIE 2 : FRONTIÈRES ET SPÉCIFICITÉS DES VILLES FRONTALIÈRES THAÏLANDAISES DANS LE CONTEXTE DE LA RÉGIONALISATION** **139**

## **Chapitre 3 : La redéfinition des fonctions des frontières de la Thaïlande : entre fracture politique, discontinuités spatiales et coopération régionale** **143**

### **1. MORPHOLOGIE ET FONCTIONS DES FRONTIERES ACTUELLES DE LA THAÏLANDE : LES TERRITOIRES MIS EN CONTACT DANS LE CADRE DE LA REGIONALISATION** **146**

#### *1.1 Caractéristiques des frontières de la Thaïlande à l'échelle nationale : éléments de morphologie* **146**

- Implications spatiales de l'historicité et des supports des tracés frontaliers 147

La visibilité des frontières : bornage et postes-frontières	150
<b>1.2 Les frontières internationales de la Thaïlande en situation de périphérie du territoire national</b>	<b>152</b>
L'organisation du territoire national : une structuration méridienne autour du bassin fluvial de la Chao Phraya	153
L' « auréole externe » de la Thaïlande	155
<b>1.3 Fonctions des frontières actuelles : espaces transfrontaliers et gradients</b>	<b>156</b>
L'impact du degré d'ouverture des frontières de la Thaïlande sur les espaces transfrontaliers	156
La frontière comme gradient démographique et économique	158
<b>2. HOROGENESE ET REPRESENTATIONS DES FRONTIERES DE LA THAÏLANDE : DES ROYAUMES AGRAIRES A L'ÉTAT-NATION</b>	<b>164</b>
<b>2.1 L'imbrication des États mandala à l'époque précoloniale</b>	<b>164</b>
L'organisation des États mandala : une conception symbolique, politique et géographique du pouvoir, dominé par un centre et caractérisé par des limites floues	165
La conception de la frontière au temps des müang	169
Les principaux États mandala en Asie du Sud-Est continentale avant la colonisation	170
<b>2.2 Les définitions des frontières du Siam à l'époque coloniale : quelles modifications au regard des appétits des pouvoirs coloniaux ?</b>	<b>175</b>
La fixation des frontières du royaume du Siam à la fin du 19 <sup>ème</sup> siècle : intégration du territoire et concessions territoriales	175
Une nouvelle conception de la frontière : une ligne de partage entre souverainetés	177
<b>2.3 Le temps des indépendances : des frontières barrière à l'ouverture progressive</b>	<b>179</b>
Les nouvelles frontières issues de la décolonisation : frontières internationales, frontières internes et contrôle du territoire national	180
La frontière barrière durant la guerre froide	182
L'ouverture progressive et prudente de la fin des années 1980 consolidée dans la décennie 1990	185
<b>Chapitre 3 : Eléments de conclusion : le modèle centre/périphéries frontalières reconfiguré par l'intégration régionale et contre-point laotien</b>	<b>189</b>
<b>Chapitre 4 : Les politiques publiques de mise en valeur des villes frontalières : décentralisation et planification spécifique</b>	<b>193</b>
<b>1. DEFINITION DES VILLES FRONTALIERES ET SITUATION DANS UN RESEAU URBAIN CARACTERISE PAR LA DOMINATION DE BANGKOK</b>	<b>195</b>
<b>1.1 Définitions, statut et prérogatives des villes : des entités territoriales au périmètre et aux pouvoirs limités</b>	<b>195</b>
Caractéristiques de l'urbain en Thaïlande	195
Définitions et caractéristiques des villes frontalières	197
Le renforcement des municipalités dans le contexte de décentralisation	200
<b>1.2 Un réseau urbain déséquilibré, dominé par la région métropolitaine de Bangkok</b>	<b>203</b>
La domination de Bangkok sur le réseau urbain national	206
Réseau urbain national et axes d'urbanisation en cours de constitution	207
<b>2. LES STRATEGIES D'INTEGRATION DU TERRITOIRE NATIONAL : DEVELOPPEMENT DE POLES DE CROISSANCE REGIONAUX ET MISE EN VALEUR DES REGIONS PERIPHERIQUES</b>	<b>210</b>
<b>2.1 La stratégie des pôles de croissance : la consolidation de capitales régionales</b>	<b>210</b>
La première stratégie des pôles de croissance régionaux à la fin des années 1970 et durant la décennie 1980 : une conception verticale de la croissance (4 <sup>ème</sup> au 6 <sup>ème</sup> plan)	211
Vers une modification de la planification gouvernementale concernant les pôles régionaux dans les années 1990 et 2000 (7 <sup>ème</sup> au 9 <sup>ème</sup> plan)	213

2.2	<i>Décentralisation industrielle et développement de zones économiques : vers une approche régionale du développement ?</i>	216
	La promotion de zones industrielles : l'exemple de l'Eastern Seabord	216
	La déconcentration industrielle : l'incitation aux investissements privés dans les régions périphériques	218
3.	L'EMERGENCE D'UNE PLANIFICATION SPECIFIQUE AUX VILLES FRONTALIERES : VERS L'INTEGRATION DES ESPACES PERIPHERIQUES ?	223
3.1	<i>Poursuite de la politique de décentralisation et reprise des relations commerciales et diplomatiques avec les pays limitrophes</i>	223
	La reconnaissance par les plans du NESDB de la fonction des villes frontalières dans l'intégration régionale et de leur potentiel économique	224
	Le projet de développement des villes frontalières (BAD/gouvernement thaïlandais)	225
	L'articulation entre villes frontalières et réseau urbain régional dans les plans de développement régionaux : l'exemple du Nord-Est	226
3.2	<i>Principaux projets mis en œuvre par le gouvernement thaïlandais dans les villes frontalières</i>	229
	Investissements dans les infrastructures de base et dans les infrastructures transfrontalières	230
	Limites : une inégale répartition des investissements et un relais attendu de la part du secteur privé	232
 <b>Chapitre 4 : Éléments de conclusion : Une mise en valeur tardive et incomplète des villes frontalières thaïlandaises qui contraste avec la planification au Laos</b>		<b>234</b>

---

**PARTIE 3 : CHANGEMENT D'ECHELLE ET DE RYTHME D'URBANISATION DES VILLES FRONTALIÈRES SITUÉES SUR LES CORRIDORS DE LA RÉGION DU GRAND MEKONG** **243**

---

<b>Chapitre 5 : Émergence des villes frontalières et doublons urbains de la vallée du Mékong</b>		<b>249</b>
1.	GENESE DES VILLES FRONTALIERES LOCALISEES SUR LES CORRIDORS DE LA REGION DU GRAND MEKONG	252
1.1	<i>Villes fluviales, villes de rivières : analyse des sites</i>	252
	Les villes de berge du Mékong : Chiang Khong, Houay Xay, Mukdahan, Savannakhet et Pakse	253
	Des villes sur les berges d'une rivière : Mae Sai, Tachilek et Ubon Ratchathani	258
1.2	<i>Créations anciennes, coloniales et villes modernes</i>	261
	Une ville ancienne positionnée sur les routes caravanières : Chiang Khong	262
	Les capitales de müang lao du 18 <sup>ème</sup> siècle intégrées au royaume de Siam : Mukdahan et Ubon Ratchathani	265
	Des stratégies coloniales prévalant dans le cas de Savannakhet, Pakse, Houay Xay et Tachilek	268
	Une ville moderne dont la croissance est directement liée à la présence de la frontière : Mae Sai	273
2.	LA PLACE DES VILLES FRONTALIERES DANS LEURS RESEAUX URBAINS NATIONAUX	275
2.1	<i>Villes moyennes, bien intégrées et comptant à l'échelle nationale : Ubon Ratchathani, Savannakhet et Pakse</i>	276
	Une place privilégiée dans la hiérarchie urbaine nationale au regard de leur poids démographique et du niveau d'équipements	277
	Une intégration forte dans les axes d'urbanisation et le réseau de transport	280
	Contextualisation : profil économique des provinces frontalières	284
2.2	<i>Des petites villes peu intégrées et dotées d'un faible poids à l'échelle nationale : Mukdahan, Chiang Khong, Houay Xay et Mae Sai</i>	287
	Des petites villes dans le réseau urbain national, à l'écart des axes d'urbanisation principaux	287
	Des villes situées en périphérie de leur territoire national et peu intégrées au réseau de transport	289
	Des provinces frontalières qui contribuent peu aux revenus nationaux	291

<b>Chapitre 5 : Éléments de conclusion : hétérogénéité des situations urbaines en fonction du rapport à la frontière</b>	<b>296</b>
--	------------

<b>Chapitre 6: L'organisation des villes frontalières à l'heure de la diversification et de l'internationalisation des acteurs</b>	<b>299</b>
--	------------

<b>1. LA PLACE DES ACTEURS NATIONAUX DANS L'AMENAGEMENT DES VILLES FRONTALIERES</b>	<b>302</b>
<b>1.1 Le rôle historique de l'administration centrale et de ses relais provinciaux dans la planification urbaine</b>	<b>303</b>
Le rôle du gouvernement central et de ses agences provinciales demeure prépondérant au Laos et diminue en Thaïlande	303
L'élaboration des plans urbains	306
<b>1.2 La dynamique de décentralisation a promu des acteurs publics locaux au rôle encore limité</b>	<b>310</b>
Les responsabilités des municipalités et des UDAA dans la gestion urbaine	310
Les limites à l'action des autorités décentralisées	312
<b>1.3 Le rôle des acteurs privés locaux : relais des stratégies étatiques ou stratégies autonomes ?</b>	<b>316</b>
L'articulation entre les stratégies du secteur privé local et du gouvernement : l'exemple des Chambres de Commerce en Thaïlande	317
La prise en charge des équipements publics par les investisseurs privés locaux : l'exemple de Pakse	319
<b>2. LA RECONFIGURATION DE L'ESPACE URBAIN PAR LES ACTEURS INTERNATIONAUX</b>	<b>323</b>
<b>2.1 Les acteurs de l'aide au développement : assistance technique au secteur des infrastructures</b>	<b>324</b>
Les principaux projets urbains de l'aide publique au développement, essentiellement dirigés vers les villes laotiennes	326
La domination des acteurs de l'APD dans le secteur des infrastructures urbaines	329
<b>2.2 Les investissements directs étrangers dans les villes frontalières</b>	<b>330</b>
La faiblesse des investissements étrangers dans les provinces frontalières thaïlandaises	331
Les marqueurs des IDE dans le paysage urbain : l'exemple de la tête de pont à Savannakhet	332
Les investissements chinois participant de la reconfiguration des villes frontalières	337
<b>2.3 Les villes frontalières transformées par le tourisme international</b>	<b>340</b>
L'asymétrie dans la nature des flux : touristes nationaux en Thaïlande, tourisme international au Laos	340
La promotion du tourisme dans les provinces frontalières et la requalification des centres urbains	342

<b>Chapitre 6 : Éléments de conclusion : Les villes frontalières, lieu de l'articulation entre stratégies des acteurs publics et privés</b>	<b>346</b>
---	------------

<b>Chapitre 7 : Les infrastructures de transport de la RGM, à l'origine d'une accélération de l'urbanisation des villes frontalières et de nouvelles formes urbaines</b>	<b>349</b>
--	------------

<b>1. DEUX VILLES FAIBLEMENT MODIFIEES PAR LE NOUVEAU MODE DE FRANCHISSEMENT DE LA FRONTIERE : MUKDAHAN ET MAE SAI</b>	<b>352</b>
<b>1.1 Mukdahan, davantage organisée par les entrées de ville que par le nouveau pont transfrontalier</b>	<b>352</b>
<b>1.2 L'organisation urbaine structurée par le premier pont transfrontalier à Mae Sai</b>	<b>357</b>
Le centre de Mae Sai, structuré par les fonctions commerciale et frontalière de la ville	359
L'émergence du quartier Mae Sai Mithaphap : un nouvel axe d'urbanisation vers l'est en direction du nouveau pont routier	360

2. LES PONTS TRANSFRONTALIERS DE LA RGM, A L'ORIGINE DE NOUVELLES CENTRALITES URBAINES A PAKSE ET A SAVANNAKHET	364
2.1 <i>Les centralités urbaines issues des premières phases de l'urbanisation antérieures à la construction des ponts</i>	365
L'extension en auréoles des deux villes jusqu'en 1975	368
La reprise de l'urbanisation dans les années 1990 et la création de nouvelles centralités urbaines	369
2.2 <i>De nouvelles centralités localisées en tête de pont</i>	370
Le quartier en tête du pont japonais à Pakse	371
Le développement de la zone de la tête de pont, au nord de Savannakhet	373
3. VERS UN DEDOUBLEMENT DES CENTRALITES DEPUIS LA CONSTRUCTION DU NOUVEAU PONT TRANSFRONTALIER A CHIANG KHONG ET A HOUAY XAY	375
3.1 <i>Des villes en berge du Mékong organisées autour des premiers modes de franchissement de la frontière...</i>	377
Le développement linéaire de la ville de Chiang Khong structuré par les embarcadères	377
L'organisation urbaine de Houay Xay, l'« âge d'or » des années 1960 et 1970 et un espace urbain fractionné	379
3.2... <i>à la création de nouvelles centralités en tête de pont ?</i>	382
<b>Chapitre 7 : Éléments de conclusion : des doublons inégalement modifiés par les ponts transfrontaliers</b>	<b>385</b>
<b>CONCLUSION</b>	<b>389</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>417</b>
<b>ANNEXES</b>	

Elsa-Xuân LAINÉ

## LE RÔLE DES VILLES FRONTALIÈRES DE LA VALLÉE DU MÉKONG DANS LA STRATÉGIE THAÏLANDAISE DE COMMANDEMENT DE LA RÉGION DU GRAND MÉKONG

Les villes frontalières thaïlandaises et leurs doublets urbains laotiens sont engagés depuis les années 1990 dans un processus d'internationalisation. Ce dernier, lié à l'intégration transnationale promue par la coopération régionale, se caractérise notamment par l'augmentation du nombre d'acteurs internationaux qui conjuguent, à l'échelle urbaine, leurs stratégies à celles des autorités centrales et locales. Dans ce contexte de régionalisation de la mondialisation, ces petites villes, jusqu'alors à l'écart des flux en raison de leur position périphérique par rapport aux têtes de réseaux, se voient dotées de fonctions inédites en support de l'intégration régionale. Leur organisation spatiale se trouve ainsi reconfigurée avec l'apparition de nouvelles formes internationalisées, comme les infrastructures de transport transfrontalières ou les zones économiques en tête de pont. L'étude à l'échelle urbaine montre cependant que ces formes varient de part et d'autre du Mékong en raison de contextes nationaux et de stratégies d'acteurs différenciés. De la même manière, les interactions à l'échelle des doublons urbains chevauchant la frontière internationale et situés sur les corridors économiques de la Région du Grand Mékong diffèrent, créant des configurations allant de la juxtaposition de villes à l'émergence de systèmes urbains transnationaux. Ces villes frontalières représentent donc à la fois une échelle d'analyse privilégiée pour l'étude des dynamiques contemporaines de la régionalisation affectant, à différents degrés et selon des rythmes variables, les villes d'Asie du Sud-Est, mais aussi un outil des gouvernements pour renforcer l'intégration nationale et régionale.

**Mots-clés :** villes frontalières, villes doublons, internationalisation, gouvernance urbaine, régionalisation, intégration transnationale, Région du Grand Mékong, corridor économique

The implementation of regional cooperation frameworks such as the Greater Mekong Subregion (GMS) in the 1990s is likely to give more functions to cities located near or on the international borders. Under this economic and institutional context, Thai bordertowns, which are third-rank cities, and their counterparts in Laos, are transformed by an internationalization process, characterized by rising cross-border flows, the empowerment of transnational stakeholders, the emergence of unprecedented urban functions and the creation of new internationalized forms (such as cross-border transport infrastructures or special economic zones). Spatial organization at the urban scale suggests however that these dynamics differ on each side of the border, resulting from diverse national backgrounds and actors' strategies. Furthermore, the various types of interactions between the so-called "twin cities", located on the Mekong border and on economic corridors under the GMS cooperation framework, produce different scales of integration, from cross-border to emerging transnational urban systems. Studying these cities represents a way of understanding the ongoing process of regionalization in South-East Asia and shows that the latter is not only affecting first-rank metropolis, but second or third-rank cities as well. These bordertowns' internationalization raises thus strategic issues for governments and local authorities and represents a strategic tool for national and regional integration control.

**Keywords:** bordertowns, second and third-rank cities, internationalization process, regionalization, cross-border and transnational dynamics, Greater Mekong Subregion, economic corridors