



HAL
open science

Collectivités locales et développement urbain au Vietnam : approches juridiques et pratiques de la décentralisation

Romain Bony-Cisternes

► **To cite this version:**

Romain Bony-Cisternes. Collectivités locales et développement urbain au Vietnam : approches juridiques et pratiques de la décentralisation. Droit. Université de Bordeaux, 2019. Français. NNT : 2019BORD0033 . tel-02115451

HAL Id: tel-02115451

<https://theses.hal.science/tel-02115451>

Submitted on 30 Apr 2019

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.



THÈSE PRÉSENTÉE
POUR OBTENIR LE GRADE DE

**DOCTEUR EN DROIT
DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX**

ÉCOLE DOCTORALE DE DROIT (E.D 41)
INSTITUT LÉON DUGUIT – CERDARE (E.A 7439)
SPÉCIALITÉ : DROIT PUBLIC

Par **Romain BONY-CISTERNES**

**COLLECTIVITÉS LOCALES ET DÉVELOPPEMENT URBAIN AU VIÊT NAM
APPROCHES JURIDIQUES ET PRATIQUES DE LA DÉCENTRALISATION**

Sous la direction de Monsieur le Professeur **Christian GRELLOIS**

Soutenue publiquement le 14 mars 2019

Membres du jury :

- **M. BRISSON Jean-François**, Professeur à Université de Bordeaux (président du jury) ;
- **M. DUSSART Vincent**, Professeur à Université Toulouse Capitole (rapporteur) ;
- **M. de GAUDEMAR Hervé**, Professeur à l'Université Jean Moulin Lyon 3 ;
- **M. GRELLOIS Christian**, Professeur à l'Université de Bordeaux (directeur de thèse) ;
- **Mme. LERIQUE Florence**, Professeure à l'Université de Bordeaux-Montaigne (rapporteure).

RÉSUMÉ

Le Vietnam est un Etat-Parti administrativement centralisé. Fruit de l'Histoire du pays, cette centralisation administrative se conjugue pourtant malaisément avec l'urbanisation exponentielle des villes vietnamiennes. Moteurs de la croissance du pays et cœur de son attractivité économique depuis la politique du *Đổi mới* à la fin des années 80, les villes vietnamiennes connaissent pourtant d'importantes difficultés, liées au manque de décentralisation (administrative et financière) et au maintien d'une forte présence de l'Etat central. Cette décentralisation, inaboutie, est pourtant nécessaire pour, d'une part, gérer les phénomènes complexes découlant d'une urbanisation rapide et peu maîtrisée (exode rural, gentrification, périurbanisation, extension des limites administratives des villes, gestion du foncier, accès aux services publics de base en milieu urbain, déplacements et transports, préservation des biens publics, qualité de l'air, logement, préservation de l'environnement, du patrimoine historique et culture, lutte contre les effets du changement climatique) et, d'autre part, le financement des infrastructures urbaines nécessaires au développement du pays et à son attractivité économique, pour lequel les besoins sont colossaux. Nous partons du principe que les collectivités locales, au Vietnam (en ce compris gouvernements locaux, sections locales du Parti communiste, sociétés publiques locales, opérateurs d'aménagement urbain publics) doivent constituer le support de la prise de décision, de l'action et du financement du développement urbain. Nous chercherons donc à répondre aux questions suivantes : Quel degré de décentralisation les collectivités locales vietnamiennes nécessitent-elles pour appréhender au mieux les phénomènes urbains ? Quel cadre juridique de gouvernance locale est nécessaire ? Quelle organisation administrative et quelle articulation entre échelons centraux et locaux en matière de développement urbain ?

Notre étude cherchera à traduire juridiquement la place que les collectivités locales ont prise économiquement et socialement. Le but du présent travail de recherche est donc d'abord de démontrer en quoi les phénomènes urbains nécessitent des réponses avant tout locales puis d'analyser le cadre juridique qui entoure la prise de décision et le financement en matière de développement urbain. Ce travail s'inscrit donc dans une vision à la fois juridique et extra-juridique puisque des rapports incessants seront établis entre des phénomènes non juridiques (le développement urbain) et la réponse qui leur est apportée par le droit.

Vietnam is a one-party state, centrally administered. This centralization stems from Vietnam's History and does not fit to the increasing urbanization of Vietnamese cities. As drivers of Vietnam's growth (since the early years of Đổi mới policy, at the end of the 80's), Vietnamese cities still suffer from serious impediments related to excessive administrative centralization. Although insufficient, greater decentralization is required to address the phenomenon generated by a fast and uncontrolled urbanization (rural exodus, cities extension, land management, access to core services, transports, preservation of public goods, air quality, access to housing, environment, etc.) and to allow local governments to gain greater financial autonomy (the need for urban infrastructure is constantly increasing). Our main hypothesis is that the local governments (comprising People's Committees, Local sections of the Communist Party of Vietnam, local state-owned enterprises) should be the financial focal point and decision-making center of urban development in Vietnam. Which decentralization do Vietnamese local governments need to address urban-related phenomenon? Which legal background for local governments autonomy in Vietnam? Our PhD research will seek to answer those interrogations.

REMERCIEMENTS

Mes premiers remerciements vont naturellement à **Monsieur le professeur Christian Grellois** pour avoir, dès l'année 2015, cru en ce projet de recherche, en m'incitant à le mener à terme, et en m'accompagnant, par sa confiance, sa bienveillance, et ses conseils, tout au long de ce dernier.

Qu'il me soit également permis de remercier l'**Ecole doctorale de droit de l'Université de Bordeaux** ainsi que l'**Institut Léon Duguit** dont l'excellence du corps enseignant, la disponibilité du personnel, la fiabilité de l'organisation, et la qualité des moyens alloués à la recherche m'ont permis de réaliser sereinement, et fructueusement, le présent travail de recherche.

Ce travail n'aurait jamais pu voir le jour si son auteur n'avait vécu, pendant plusieurs années, à Hanoï, où il a effectué une mission pour le compte de l'**Agence française de développement** au Vietnam. De cette enrichissante expérience, probablement la plus enrichissante de ma vie, je garderai le souvenir d'un dynamisme et d'une ouverture qui ont largement contribué à faire de ma passion pour le Vietnam la force motrice m'ayant amené à entreprendre, et à mener à terme, ce travail. J'exprime une pensée chaleureuse et émue pour mes amis et collègues vietnamiens.

J'adresse, enfin, mes remerciements les plus profonds à l'ensemble de mes proches, amis, parents, sœur, cousins, grands-parents, dont la présence silencieuse, constante, et continue, à mes côtés, à mon retour en France, m'a donné la force d'aller au bout de mes recherches.

Je dédie cette thèse au Vietnam et aux vietnamiens, dont la rencontre, en juin 2014, a bouleversé le cours de ma vie.

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AFD	Agence française de développement
AMC	Autorité des managers des cités
AOT	Autorité organisatrice des transports
APD	Aide publique au développement
BRT	Bus à transit rapide (pour « <i>bus rapid transit</i> »)
CAD	Collecte automatisée de données
CDF	Centres de développement foncier
CGC	Clause générale de compétence
CIFF	<i>City Infrastructure Finance Facility</i>
DATAR	Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale
DDIF	Fonds d'investissement et de développement de Da Nang (pour « <i>Da Nang Development and Investment Fund</i> »)
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DOC	Département de la construction (pour « <i>Department of construction</i> »)
DOF	Département des finances (pour « <i>Department of finance</i> »)
DONRE	Département de l'environnement et des ressources naturelles (pour « <i>Department of natural resources and environment</i> »)
DPI	Département du Plan et de l'Investissement
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DUPA	Département de la planification urbaine et de l'architecture (pour « <i>Department of urban planning and architecture</i> »)
DUS	Droit d'usage du sol / droits d'usage du sol
EPA	Etablissement public administratif
EPIC	Etablissement public industriel et commercial
EPL	Etablissement public local
FOREX	Taux de change (pour « <i>foreign exchange</i> »)
FUA	Aire urbaine fonctionnelle (pour « <i>functional urban area</i> »)
GES	Gaz à effet de serre
GSO	Bureau général des statistiques (pour « <i>General statistics office</i> »)
HCMV	Ho Chi Minh-Ville

HFIC	Fonds de développement et de l'investissement de Ho Chi Minh-Ville (pour « <i>Ho Chi Minh City finance and investment state-owned company</i> »)
IBRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement (pour « <i>International bank for reconstruction and development</i> »)
IDA	Association internationale pour le développement (pour « <i>International development association</i> »)
IDE	Investissement direct étranger
IMV	Institut des métiers de la ville
JSC	<i>Joint-stock company</i>
KDIF	Fonds d'investissement et de développement de Khanh Hoa (pour « <i>Khanh Hoa Development and Investment Fund</i> »)
LCDIF	Fonds d'investissement et de développement de Lao Cai (pour « <i>Lao Cai Development and Investment Fund</i> »)
LDIF	Fonds d'investissement et de développement local (pour « <i>Local development and investment fund</i> »)
MAUR	Autorité de gestion du rail urbain (pour « <i>Management authority for urban railway</i> »)
MOC	Ministère de la construction (pour « <i>Ministry of construction</i> »)
MOF	Ministère des finances (pour « <i>Ministry of finance</i> »)
MONRE	Ministère l'environnement et des ressources naturelles (pour « <i>Ministry of natural resources and environment</i> »)
MOIT	Ministère du commerce et de l'industrie (pour « <i>Ministry of industry and trade</i> »)
MOT	Ministère des transports (pour « <i>Ministry of transports</i> »)
MPI	Ministère du plan et de l'investissement (pour « <i>Ministry of planning and investment</i> »)
MRB	<i>Hanoi Metropolitan Rail Transport Project Board</i>
MTIP	Plan d'investissement public à moyen-terme (pour « <i>Medium Term Public Investment Plan</i> »)
NUDP	Programme national de développement urbain (pour « <i>National urban development program</i> »)
NUUS	Stratégie nationale d'amélioration du développement urbain (pour « <i>National urban upgrading strategy</i> »)

OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
PADDI	Centre de prospectives et d'études urbaines
PCV	Parti communiste vietnamien
PPIAF	Facilité de conseil pour les partenariats public-privé (pour « <i>Public – Private Infrastructure Advisory Facility</i> »)
PPP	Partenariats public-privé
SEDP	Plan de développement socioéconomique (pour « <i>Socioeconomic development plan</i> »)
SEML	Société d'économie mixte locale
SIG	Système d'information géographique
SOE	Entreprise publique (pour « <i>state owned company</i> »)
SPA	Service public administratif
SPIC	Service public industriel et commercial
SPL	Société publique locale
TOD	Développement orienté sur le transit (pour « <i>transit oriented development</i> »)
TPP	Traité de partenariat trans-pacifique
UDA	Agence de développement urbain (pour « <i>Urban development agency</i> »)
VASI	Autorité vietnamienne pour la mer et les îles (pour « <i>Vietnam authority for sea and islands</i> »)
VGf	<i>Viability gap funding</i>
VIUP	Institut vietnamien de planification urbaine (pour « <i>Vietnam institute of urban planning</i> »)
VUF	Forum urbain vietnamien (pour « <i>Vietnam urban forum</i> »)

SOMMAIRE

RÉSUMÉ.....	1
REMERCIEMENTS	3
LISTE DES ABRÉVIATIONS	4
SOMMAIRE	7
INTRODUCTION GÉNÉRALE.....	9
TITRE 1 : LES MÉTAMORPHOSES URBAINES : UN APPEL À LA DÉCENTRALISATION	17
Chapitre 1 : De la transition économique à la transition urbaine	17
Chapitre 2 : De la transition urbaine à l'émergence des collectivités.....	32
TITRE 2 : LES MOUVEMENTS CENTRIFUGES UNE TENDANCE À LA CENTRALISATION.....	47
Chapitre 1 : Héritage historico-politique et centralisme	47
Chapitre 2 : Mutations économique-juridiques et mouvements de recentralisation.....	73
PREMIERE PARTIE : AUTONOMIE DES COLLECTIVITES LOCALES ET ORGANISATION DU DEVELOPPEMENT URBAIN AU VIET NAM	88
TITRE 1 : COLLECTIVITES LOCALES ET ORGANISATION DU DEVELOPPEMENT URBAIN AU VIET NAM : L'AUTONOMIE CONTRAINTE	88
Chapitre 1 : La contrainte par le cadre	88
Chapitre 2 : La contrainte dans l'action	136
TITRE 2 : COLLECTIVITES LOCALES ET ORGANISATION DU DEVELOPPEMENT URBAIN AU VIET NAM : L'AUTONOMIE NECESSAIRE	197
Chapitre 1 : Autonomie et organisation des collectivités locales	197
Chapitre 2 : Autonomie et action des collectivités locales	229
DEUXIEME PARTIE : AUTONOMIE DES COLLECTIVITES LOCALES ET FINANCEMENT DU DEVELOPPEMENT URBAIN AU VIET NAM.....	298
TITRE 1 : LA COLLECTIVITE-DEBITRICE DECENTRALISER LE FINANCEMENT DES COLLECTIVITES AU TRAVERS DE L'ACCROISSEMENT DE LA DETTE PUBLIQUE	302

Chapitre 1 : La collectivité débitrice de l'Etat vietnamien	302
Chapitre 2 : La collectivité débitrice de tiers	337
TITRE 2 : LA COLLECTIVITE-CREANCIERE DECENTRALISER LE FINANCEMENT DES COLLECTIVITES AU TRAVERS DE RESSOURCES HORS ENDETTEMENT	396
Chapitre introductif : Ordre public économique et fiscalité au Vietnam.....	397
Chapitre 1 : La collectivité créancière de l'Etat vietnamien.....	401
Chapitre 2 : La collectivité créancière de tiers.....	428
CONCLUSION GENERALE	450
SYNTHESE DES PROPOSITIONS.....	454
BIBLIOGRAPHIE	457
TABLE DES MATIERES	471

INTRODUCTION GÉNÉRALE

« L'unification réalisée en 1802 de tous les pays vietnamiens sous une seule autorité a constitué un événement remarquable. Pour la première fois, un même souverain régnait sans partage sur un territoire s'étendant du golfe du Tonkin au golfe du Siam. Mais ce nouvel empire était en grande partie en ruines, après un quart de siècle de guerres et de troubles. Pour Gia-Long, le fondateur de la dynastie des Nguyễn, il était urgent de reconstruire le pays qu'il venait de réunifier. [...] Comme la Chine était le seul modèle concevable, l'identification avec l'idéologie confucéenne et la culture officielle chinoise constituait la ligne politique de l'État. Avec la création d'institutions inspirées de l'exemple chinois, furent rétablis un ordre social confucéen et un État fortement centralisé, stable, administré par une bureaucratie de style confucéen qui, de par sa formation, ne pouvait envisager un autre mode de penser que celui que la Chine lui avait révélé. [...]

Malgré la victoire acquise en 1975, la direction communiste vietnamienne ne s'est pas adaptée à l'idée d'un monde sans ennemi. Au contraire, la hantise de ne pas parvenir à contrôler, à "normaliser" le sud trop bien intégré dans le système capitaliste l'a entraînée à intensifier le "centralisme démocratique", euphémisme pour désigner le dirigisme étatique étroit dans tous les domaines de la politique, de la société et de l'économie. Le pays ne cesse par suite de faire penser à une nation révolutionnaire en armes, lourdement centralisée et autarcique. Le problème de la sécurité d'État est considéré comme d'une importance primordiale : il s'agit avant tout de créer un environnement stable pour que puissent se consolider les rouages gouvernementaux¹. »

¹ Nguyễn Thế Anh, *Le Vietnam, entre Confucianisme et modernité*, in Deuxième Symposium franco-soviétique sur l'Asie du sud-Est "Le poids du passé dans l'interprétation du présent de l'Asie du sud-Est" (1991). Moscou, Institut d'Orientalisme de l'Académie des Sciences de l'URSS, 1993, pp. 194-221, en russe et en français.

Si l'ouverture économique du Vietnam, depuis la fin des années 1980, a progressivement acheminé le pays vers le capitalisme de marché, il n'en demeure pas moins profondément enraciné dans la culture confucéenne. Les stigmates du communisme, autrement nommé marxisme-léninisme, sont encore clairement observables aujourd'hui. Pourtant érodés par la marche du temps, ils ne relèvent pas encore de l'anecdote historique. L'enracinement ancien du Vietnam dans la culture confucéenne a du se conjuguer avec les tumultes de l'histoire du pays et, en conséquence, avec les différents systèmes politiques et idéologiques ayant présidé à ses destinées.

Relativement tardive à l'échelle de l'histoire du peuple vietnamien, l'adhésion du Vietnam à l'idéologie marxiste-léniniste, pour certains pragmatique, pour d'autres intellectuelle et philosophique, a engendré de profonds bouleversements tant dans la structure de la société que dans le système politique. Le confucianisme, lui, est toujours présent, malgré l'évolution des mœurs et l'occidentalisation des comportements.

1.- Confucianisme et communisme. En apparence difficilement conciliables, confucianisme et communisme trouvent pourtant des occurrences communes ; ainsi, des similitudes peuvent être dégagées, tant d'un point de vue culturel que politique. Si les aspects culturels ne sont pas l'objet du présent travail de thèse, les aspects politiques, et leurs pendant administratifs, en sont, eux, au cœur. Ainsi, bien que confucianisme et communisme aient fait leur apparition dans des contextes historiques dont le contenu diffère, l'un de leurs traits communs semble être leur attachement au *centralisme*. Comme le suggère Nguyễn Thế Anh dans l'entame de la présente recherche, le centralisme, décliné en matière politique et administrative, fut l'outil utilisé à la fois par l'administration mandarinale de l'ancêtre du Vietnam moderne au XIX^{ème} siècle et par le gouvernement communiste au XX^{ème} siècle pour unifier la nation vietnamienne. À l'époque mandarinale, l'organisation centralisée du pouvoir selon le modèle confucéen chinois (dont le Đại Việt était imprégné après une période de mille ans d'occupation) permettait d'unifier les différents royaumes du Vietnam nouvellement conquis au sud, en territoire Champa, et d'ainsi concentrer le contrôle de l'ensemble du territoire entre les mains de la bureaucratie mandarinale, afin d'éviter les rebellions et divisions, et de maintenir la cohésion d'un État dont l'étalement était manifeste. À l'époque communiste, soit à partir de 1954 dans le nord, et de 1975 dans le sud, le centralisme permettait de contrôler, depuis Hanoï, un pays tout juste réunifié sous la bannière du Parti communiste vietnamien et profondément divisé après vingt années de guerre dont dix de guerre civile, et dont l'adhésion au communisme, comme le suggère l'auteur, n'allait pas de soi. Outre le maintien du contrôle

des vainqueurs sur les vaincus, du nord communiste sur le sud capitaliste, il s'agissait également d'édifier le socialisme dans le sud, sur le modèle de ce qui avait été conduit dans le nord dès les dernières années de la Guerre d'Indochine, avec notamment la réforme agraire, l'étatisation de l'économie, et le contrôle idéologique de la population.

2.- Centralisme et structures politico-administratives. Centralisme d'unification ou de réunification, il semble que les structures politiques, et donc administratives, du Vietnam reflètent depuis plusieurs siècles la nécessité de garder un État-nation uni face aux risques de division, d'éclatement, ou d'attaque extérieure. Que le risque d'éclatement soit idéologique, politique, ou militaire, le centralisme est une méthode dont l'efficacité a été éprouvée, y compris par l'administration française du temps de l'Indochine française, parce qu'elle permet de contrôler efficacement le territoire et, partant, les administrés.

3.- Centralisme et rapports villes-campagnes. Ainsi, enraciné sur le diptyque unifier – contrôler, le centralisme se décline sous plusieurs formes et, notamment, sous l'une qui sera d'intérêt majeur pour comprendre la substance et la raison d'être du travail de recherche ici présenté. En effet, le centralisme se retrouve dans l'acception des rapports entre les villes et les campagnes, source historique de division dans la société vietnamienne à partir du début du XX^{ème} siècle (à partir de la colonisation). La ville, de plus en plus moderne, occidentalisée, administrée et gérée par les colonialistes français, s'accordait en effet mal avec les campagnes, fussent-elles proches. Le monde rural, en marge de la société coloniale de l'époque, constitua donc un terrain privilégié de recrutement des révolutionnaires vietnamiens et de diffusion de l'idéologie marxiste-léniniste, faisant des ouvriers et paysans le cœur du régime communiste, au travers de la dictature du prolétariat. De cette fracture territoriale et sociale est née une fracture politique et administrative dont les effets ne seront stabilisés que des années plus tard. Ils sont encore perceptibles aujourd'hui. Après que la guerre eût été gagnée par les communistes, c'est-à-dire majoritairement grâce aux habitants des zones rurales, l'organisation politico-administrative née de l'édification socialiste de la nation, au nord comme au sud, refléta cette fracture sociologique et géographique. Face à l'arriération des campagnes par rapport aux villes, au sortir de la guerre, et notamment par rapport aux villes du sud, où s'établissait la présence occidentale, le gouvernement communiste eut à cœur de rééquilibrer les rapports entre villes et campagnes en mettant à l'honneur ces dernières, davantage représentatives de la population et berceau de la victoire et du communisme. En outre, il tombait sous le sens de donner aux campagnes le poids qu'elles méritaient face aux

villes, compte tenu de leur contribution à l'autosuffisance alimentaire du pays et de leur loyauté aux idéaux de la Révolution.

4.- De cette volonté de rééquilibrage, adossée à des motivations aussi objectives que subjectives, est né un système politique et administratif non seulement très centralisé, mais également soucieux d'utiliser le centralisme comme un frein à l'expansion des villes et à leur autonomie (en témoigne la conception *non marchande* de la ville sous l'ère communiste). Le système ainsi en vigueur étant méfiant envers la ville et ses citoyens, dont la loyauté envers le régime était douteuse, il fut décidé de les rapprocher des campagnes, et, notamment, au moyen d'un développement économique centralisé axé sur l'industrie et l'agriculture. Comme le soulignait Lê Duẩn, Secrétaire général du Parti communiste vietnamien de 1960 à 1986 et idéologue principal de l'édification socialiste du pays, « édifier l'économie du ressort central et simultanément l'économie régionale est le meilleur moyen d'associer villes et campagnes, d'abolir rapidement les différences entre les villes et les campagnes. En édifiant les bases industrielles du ressort central sur des secteurs appropriés, et l'économie des diverses régions qui englobe l'agriculture et l'industrie, nous pouvons développer simultanément les villes et les campagnes. (...) En dehors de quelques grandes villes centres économiques, politiques, culturels d'importance nationale, nous bâtissons, sur la base du développement économique, de nombreuses villes petites et moyennes en de nombreux endroits afin d'agir directement sur les campagnes, en les faisant progresser sur le plan économique, culturel et social². ».

5.- Villes et ouverture économique. Centralisme et politique de rééquilibrage ont dominé longtemps (près de vingt ans au nord, dix au sud) avant que l'ouverture économique, décidée par le Parti communiste lui-même pour sortir de la crise économique, sanitaire, et diplomatique dans laquelle se trouvait le pays dans les années 80, n'entraîne le pays et ses structures, presque à leur corps défendant, à voir les villes émerger puis exploser. C'est cette évolution fondamentale qui constitue le point de départ du présent travail et nous amènera, progressivement, à étudier le concept de ville, puis de collectivité locale, leurs modes d'administration et, surtout, le rôle qu'elles sont amenées à jouer dans l'urbanisation massive du Vietnam d'aujourd'hui.

² Lê Duẩn, *La révolution vietnamienne : problèmes fondamentaux, tâches essentielles* in Lê Duẩn, *Ecrits (1960-1975)*, Editions Thế Giới, Hanoi, 1994, p. 272.

6.- Développement urbain. L'ouverture économique s'est accompagnée d'un phénomène de concentration des activités dans les villes, et, par conséquent, d'un exode rural massif. Le développement urbain peut s'appréhender au travers de deux manifestations principales : les phénomènes urbains et les défis urbains. Les phénomènes urbains sont des problématiques d'abord géographiques. Il s'agit de la *fabrique urbaine*, qui se définit comme un processus par lequel l'interaction entre société urbaine et ville, dans sa réalité matérielle, dans ses espaces et dans ses territoires, produit un fait urbain spécifique en perpétuelle transformation, autrement dit des mouvements ou flux, qui concourent à la structuration de la ville : migrations (exode rural), regroupements de populations, constructions, réseaux, urbanisation des campagnes, périurbanisation, extension des limites géographiques (tâche urbaine) et administratives (unités territoriales) des villes. Les phénomènes à l'origine de la *fabrique urbaine*, à la fois sociaux, géographiques, historiques, et économiques, présentent des particularités dans les pays dits en voie de développement, et notamment les pays dont l'économie est en transition entre l'étatisation et le capitalisme. Dans ces pays, dont le Vietnam fait partie, le fait urbain présente la particularité de renaître après une période d'urbanisation atone, voire négative (désurbanisation). L'amorce de la transition économique joue un rôle de catalyseur du développement urbain, aboutissant souvent à condenser dans une période de temps réduite (une dizaine d'années) un phénomène d'urbanisation et de métropolisation massive. La rupture que ces processus géographiques et sociaux induisent par rapport à la situation précédente, leur soudaineté, et leur rapidité, se heurtent souvent à l'inadéquation des structures, tant administratives que sociales, et des infrastructures. Ainsi, la définition du développement urbain se retrouve complétée par un second volet : les défis urbains. Ces derniers représentent la conséquence que les spécificités du développement urbain dans les pays en transition font peser sur les pouvoirs publics et, partant, sur les politiques publiques. Qu'il s'agisse de la nécessité de planifier le développement urbain, d'organiser l'aménagement urbain et la délivrance des services de base à la population, de financer et de construire les infrastructures, de juguler les effets néfastes du développement urbain (métropolisation trop rapide, ghettoïsation, précarisation de l'habitat, pression sur les ressources naturelles, congestion et insuffisances des axes de transports), les pouvoirs publics sont confrontés à des défis qui, d'essence locale, ne trouvent pas nécessairement une réponse immédiate et de même niveau.

7.- Collectivités locales. La nécessité d'apporter des réponses locales aux phénomènes et défis nés du développement urbain nous amène à nous interroger sur la notion de structures

administratives locales. Le vocable de collectivité locales, encore appelées collectivités territoriales, est rentré, en langue française, dans le langage courant, en référence aux groupements locaux nommés dans la Constitution de la République française du 4 octobre 1958 (Article 72), que sont les régions, départements et communes³. Il existe depuis 1996 un Code Général des Collectivités Territoriales. Ainsi dotées, au sein du droit positif, d'une définition, les collectivités locales ont, avant même que l'on parle de décentralisation, eu une existence juridique, toute la question étant de savoir si elles constituent des démembrements de l'Etat ou des entités indépendantes, dotées d'une personnalité morale de droit public différente de celle de ce dernier. Le vocable de collectivité locale n'existe pas en langue vietnamienne, c'est à dire qu'il n'existe pas de terme générique visant à englober les démembrements locaux de l'État ; on parlera plutôt de l'unité géographique que de l'unité juridique : la province, le district, la ville, le quartier. Par conséquent, traiter le sujet des collectivités locales au Vietnam commande de se livrer à un exercice de définition pour contourner le caractère innomé des collectivités et s'essayer à une définition par regroupement, non pas des unités territoriales et géographiques, mais des unités juridiques existantes. Le terme de collectivité locale renverra, selon nous, à toute organisation ou groupement qui dispose d'une existence juridique et revêt deux caractéristiques : un caractère local et un caractère public. Ce faisant, cette catégorisation opérée est suffisamment large pour y intégrer à la fois les Conseils et Comités Populaires (organes législatifs et exécutifs) des provinces, districts, ou villes (ville, district, quartier pour les villes-provinces), mais également les sections locales du Parti communiste vietnamien, ou encore, et par extension, certaines entreprises publiques locales dont l'objet social concerne la fabrique urbaine, et généralement placées sous la tutelle des pouvoirs publics locaux, quel que soit leur mode de gestion (régie, établissement public local, société publique locale, société d'économie-mixte, et leurs équivalents vietnamiens). Cette catégorie englobe également, le cas échéant, les autorités de régulation locales (des transports, de l'énergie, par exemple), une fois encore quel que soit leur statut vis-à-vis de la collectivité. Ainsi, notre approche des collectivités locales au Vietnam ne se fera pas par analogie avec la catégorie nommée française. Le pragmatisme

³ Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa. Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon. Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

et la rationalité pratique commandent en effet de *déspecialiser* la notion du droit français et de n'en conserver que le vocable, puis de le confronter aux réalités vietnamiennes.

8.- Décentralisation. En droit français, mais également dans la langue anglaise, le concept de collectivité locale (*local government* ou *subnational government*) apparaît, aujourd'hui, indissociable de celui de décentralisation. Pour autant, ces deux termes n'ont pas toujours été accolés. En France, la région, le département, et la commune, existaient déjà en tant qu'entités avant le mouvement de décentralisation visant à conférer aux collectivités locales une existence juridique propre et une autonomie d'action par le transfert de blocs de compétences et par la détermination de leur *libre administration*. La région était, par exemple, un établissement public (avec personnalité juridique) doté de prérogatives propres mais sous tutelle de l'Etat. En France, désormais, le concept de décentralisation est également une définition nommée de la loi. Collectivités locales et structures étatiques (déconcentrées) coexistent sur une même unité territoriale ; la reconnaissance d'un intérêt local juxtaposé à l'intérêt national commandant la création de nouvelles personnes morales de droit public qui ne sont pas des démembrements de l'Etat (auquel cas on parlerait d'entités déconcentrées) mais des entités autonomes. Ainsi, il apparaît que le critère permettant de distinguer une autorité déconcentrée d'une autorité décentralisée (une collectivité locale) soit celui de la personnalité juridique et de la libre administration, dont découle le degré d'autonomie fonctionnelle et les relations avec l'Etat. Ne serait alors une collectivité locale qu'une entité décentralisée ; l'entité déconcentrée demeurant un démembrement de l'Etat. C'est également en ce sens que l'organisation Cités et Gouvernements Locaux Unis⁴ (CGLU) envisage les gouvernements locaux : comme des entités décentralisées et non déconcentrées, le critère de distinction étant l'autonomie juridique et fonctionnelle. L'Etat de la République Socialiste du Vietnam est bâti sur le principe de l'unité et de l'inséparabilité des pouvoirs publics. L'Assemblée Nationale, expression de la volonté populaire, est détentrice de la puissance publique, et toutes les autorités sont sous son contrôle. Constitutionnellement, l'Etat est donc unitaire et centralisé. Les autorités locales sont soumises à la direction de l'Etat central, et elles sont hiérarchisées entre elles : chacune doit suivre les instructions émanant du niveau supérieur.

⁴ Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) représente et défend les intérêts des gouvernements locaux et régionaux sur la scène mondiale, quelles que soient la taille des collectivités qu'elle appuie. Basée à Barcelone, l'organisation s'est fixée la mission suivante : être la voix unifiée et le défenseur de l'autonomie locale et régional démocratique, promouvoir ses valeurs, ses objectifs et ses intérêts, au travers de la coopération entre les gouvernements locaux, comme au sein de la communauté internationale.

9.- Pourtant, l'autonomie locale est consacrée par la Constitution vietnamienne de 2013. En effet, la politique de Renouveau a accru l'autonomie des collectivités locales et l'étendue de leur champ de compétences. Ce mouvement a en particulier bénéficié aux 63 provinces et villes-provinces, qui sont en charge des principaux services publics locaux : transports publics, infrastructures, santé et éducation, distribution de l'eau, assainissement, déchets. Il s'agit toutefois davantage d'une « déconcentration » que d'une décentralisation : les collectivités locales ont des missions et des attributions précises qu'elles exercent de manière encadrée. Elles sont un démembrement de l'Etat. Si, au Vietnam, les collectivités locales assurent 50% de l'investissement public et que les dépenses publiques locales représentent 10% du PIB, cela ne préjuge pas de leur degré d'autonomie. Ainsi, le but de cette thèse sera justement d'étudier l'articulation entre les pouvoirs centraux et locaux au Vietnam au travers du prisme de cette définition de la décentralisation : c'est à dire une approche par l'autonomie juridique et fonctionnelle. Ainsi, si l'on ne retiendra pas la définition française des « collectivités locales », on retiendra celle de « décentralisation », parce qu'elle est en outre largement admise ailleurs.

*

Ces quelques propos introductifs ont été l'occasion de poser les premières bases théoriques et réflexives du travail qui sera présenté tout au long de cet ouvrage. Il appert déjà que le Vietnam s'illustre tant par des particularités géographiques (le phénomène d'urbanisation massive né de l'ouverture économique) qu'administratives (le centralisme hérité de l'histoire, et fortement imprégné d'idéologie). Ces particularités laissent apparaître une dichotomie, principalement parce que l'urbanisation appelle, par essence, la décentralisation (Titre 1), alors que l'héritage historique et les pesanteurs qui y sont attachées vont dans le sens inverse : celui du centralisme (Titre 2).

TITRE 1 : LES MÉTAMORPHOSES URBAINES : UN APPEL À LA DÉCENTRALISATION

Les métamorphoses urbaines sont principalement nées de la transition économique et de l'ouverture du Vietnam à l'économie de marché, de manière progressive, sous l'effet de l'assouplissement de la politique du Parti communiste vietnamien (Chapitre 1). De ces métamorphoses urbaines naissent des phénomènes et défis interpellant directement les politiques publiques, et questionnant l'organisation administrative (Chapitre 2).

Chapitre 1 : De la transition économique à la transition urbaine

L'observation empirique semble établir un lien de connexité, voire de causalité, entre les structures économiques et les phénomènes urbains. Ainsi, conception de l'économie et fabrique urbaine seraient liées, en raison du caractère socioéconomique de la ville. De la sorte, à l'époque de l'économie planifiée, la ville, voulue non marchande, a stagné (Section 1). Plus tard, l'ouverture économique s'est accompagnée d'un changement de paradigme urbain, entraînant avec elle un phénomène d'urbanisation sans précédent dans l'histoire du Vietnam (Section 2).

Section 1 : Économie planifiée et ville non marchande

L'acception socialiste de la ville et du développement urbain, caractérisée, au Vietnam, comme étant non marchande (§2) est directement alimentée par la conception étatisée de l'économie, et par la place occupée par les campagnes dans cette économie (§1), *a fortiori* dans un contexte de décolonisation où les zones rurales constituaient les bases arrières de la Révolution vietnamienne.

§ 1 : L'étatisation de l'économie, source des mutations du développement urbain

La victoire du mouvement révolutionnaire vietnamien sur le pouvoir colonial français et la reconnaissance, à la Conférence de Genève, de l'existence de la République démocratique du Vietnam au nord du 17^{ème} parallèle a permis aux autorités communistes nouvellement consacrées de mettre en œuvre l'édification socialiste du pays dans tout le nord, sur le modèle de ce qui avait déjà été fait dans les zones montagneuses de l'extrême nord depuis le début de

la guerre d'Indochine. Soucieux, comme Lénine en son temps, de transposer les principes marxistes à l'économie et à la société vietnamienne, encore confucéenne et sortant de la colonisation, le pouvoir vietnamien a donc entrepris de vastes réformes économiques, transformant profondément et durablement les structures de l'économie.

10.- Marxisme-léninisme et économie. Perçue comme un système, chez Marx, la société se manifeste par des interrelations existant entre les groupes. L'économie est perçue comme la base, c'est à dire l'infrastructure (les moyens de production, le capital et le travail, l'organisation de la production). Le reste relève du domaine de la superstructure (le droit, la religion, les institutions). Partant du postulat que les modes de productions dans l'économie génèrent des classes sociales et, partant, des antagonismes, il est nécessaire de revenir sur l'organisation de la production (et donc de la société) qui sépare les Hommes entre possédants et exploitants du capital. De cette séparation, naissent des rapports de domination et de sujétion d'une classe sur l'autre, aux intérêts forcément contraires. La superstructure doit dès lors refléter une économie où aucun Homme ne peut en exploiter un autre et où les rapports économiques antagonistes sont gommés par la puissance publique *via* la collectivisation des moyens de production (en ce compris la terre), des fruits de la production, et l'étatisation de l'économie dans son ensemble. Les mesures alors préconisées sont, outre le renversement de la superstructure afin de lui faire refléter la nouvelle classe dominante (le prolétariat), de centraliser les fonctions économiques entre les mains de l'Etat, d'abolir la propriété privée, et de collectiviser l'économie.

11.-Marxisme-léninisme et rapports ville-campagne. Il existe, en outre, un lien mécanique, chez les marxistes, entre la division du travail et l'organisation spatiale. La transition vers l'édification de l'économie marxiste a des implications sur les rapports entre les villes et les campagnes, et sur la géographie urbaine en général, puisque la disparition du commerce et de la recherche du profit, et le primat accordé à l'industrie et à l'agriculture d'Etat aboutit à opposer les villes et les campagnes dont les intérêts deviennent divergents, et à faire naître une fracture territoriale⁵.

12.- Etatisation et collectivisation de l'économie. De ces principes idéologiques, le gouvernement vietnamien élaborera une feuille de route économique. Le principal acteur de l'édification de l'économie socialiste fut Lê Duẩn, Secrétaire général du Parti communiste vietnamien de 1960 à 1986. L'objectif principal de la transformation socialiste de l'économie

⁵ Paul Claval, *Le Marxisme et l'espace* in Espace géographique, tome 6, n°3, 1977. pp. 145-164

vietnamienne fut de révolutionner les rapports de production en abolissant le secteur capitaliste et, partant, l'exploitation de l'Homme par l'Homme inhérent à cette économie. Cela se traduisit par la transformation de l'économie individuelle des artisans et des paysans en une économie collective socialiste basée sur la propriété collective. Comme le résume un auteur, « les dirigeants vietnamiens ont également cru pouvoir forcer le destin dans le domaine économique en édifiant rapidement une économie étatique centralement gérée : industrialisation lourde et extensive, collectivisation agricole dans le sud fraîchement conquis, et passage à de grands combinats agro-industriels dans le nord ⁶ ». Le mot d'ordre à l'égard du capitalisme privé était ainsi « *utiliser, limiter, transformer* ⁷ ». Concrètement, le secteur d'Etat, dont le régime recherchait la primauté, voire l'exclusivité, fut renforcé de manière à lui assurer la direction de toute l'économie nationale. Le secteur capitaliste privé fut transformé en entreprises publiques ou mixtes et l'économie individuelle des artisans et des paysans fut transformée au travers de l'émergence de l'économie des coopératives. Ainsi, le commerce, pourtant consubstantiel à l'économie et à la culture vietnamienne, fut aboli, et ne put se concevoir qu'au travers de l'action de l'Etat comme pourvoyeur de biens de consommation de base pour la population. Dans une société dont la morale se voulait sobre et vertueuse, les services, porteurs de confort et d'agrément, furent largement réduits à néant, au profit de l'industrie et de l'agriculture. Ce primat des secteurs primaires et secondaires s'appuyait d'une part sur les campagnes révolutionnaires aux capacités productives réelles mais mal exploitées (le pays étant majoritairement rural) et d'autre part sur l'édification progressive de grands conglomérats industriels étatiques construits aux abords des villes dans des zones industrielles nouvelles. Ce faisant, le déplacement du centre de gravité de l'économie vers les périphéries des villes et les zones rurales eut un impact direct sur la conception même de la ville.

13.- Changement de paradigme sur la propriété de la terre. Outre la nationalisation de l'économie, ce furent également les moyens de production, au titre desquels on trouve, en premier lieu, la terre, qui furent nationalisés. Conformément aux postulats du marxisme-léninisme, il était établi un lien de connexité entre la forme de propriété privée et la superstructure (l'Etat) ; la propriété étant perçue comme un moyen légal, placé entre les mains d'une classe par un système juridique donné, pour exploiter l'autre (tout comme

⁶ Nguyen Duc Nhuan, *Pression démographiques et mutations sociales au Viêt Nam (1975-1985)*, in « Le Viet Nam postrévolutionnaire, Population, économie, société, 1975-1985 », Asie Débat, L'Harmattan, Paris, 1987, p36.

⁷ Lê Thành Khôi, *Socialisme et développement au Viêt Nam*, I.E.D.E.S.- Collection Tiers Monde, Presses Universitaires de France, 1978, p.21.

l'impérialisme, selon la pensée de Marx et Lénine). En garantissant à une classe la propriété des moyens de production, l'Etat organisait l'antagonisme, établissant ainsi la *summa divisio* dans la société⁸. Dès lors, il devint nécessaire de traduire concrètement cette adhésion au refus de la propriété privée. Dès avant la victoire officielle sur le pouvoir colonial français en 1954, les révolutionnaires avaient entrepris la « réforme agraire » (œuvre du révolutionnaire Trùng Chinh) dans les zones contrôlées par le Viet Minh, dans l'extrême nord du pays. Le pouvoir communiste redistribuait ainsi les terres anciennement possédées par les grands propriétaires fonciers (français, vietnamiens ou chinois) aux paysans. Outre ces actions ad-hoc exécutées hors de tout cadre juridique (et souvent de façon violente), c'est véritablement un pan entier de l'économie qui s'est modifié après la victoire des révolutionnaires lorsque l'idéologie ayant présidé à la conduite de la réforme agraire fut érigée en dogme et reflétée dans la première véritable Constitution « socialiste », c'est à dire fortement inspirée du marxisme-léninisme, sous l'impulsion des idéologues vietnamiens, celle de 1959. On y fit, désormais, expressément mention du fait que la terre appartient au peuple et que l'Etat en assure la gestion en son nom. Dès lors que la propriété privée est abolie, le droit de propriété est vidé de sa substance. Seul propriétaire de la *chose* (le sol, la terre) l'Etat a désormais tout pouvoir pour confier ou retirer les droits d'usages du sol à ses administrés. On ne conçoit ainsi pas la propriété comme un droit réel, matérialisant les prérogatives de l'individu sur la chose, mais comme un droit d'usage, c'est à dire un droit personnel, une créance entre les mains de l'individu, dont l'Etat est débitrice. En matière économique, l'évolution de la propriété privée vers la propriété collective paracheva la transformation des structures de production, la terre n'étant plus un bien valorisable et, par conséquent, exploitable par un particulier au détriment d'un autre.

§2 : La conception socialiste de la ville, source de stagnation du développement urbain

La ville vietnamienne n'a pas toujours été socialiste, et, partant, en régression. Sous une forme différente de la ville que l'on connaît aujourd'hui, elle était pourtant vivace.

14.- Naissance du fait urbain au Vietnam. Le fait urbain était étranger au Vietnam avant l'arrivée des français⁹. Majoritairement rural, le pays était peu urbanisé. Il consistait davantage en une juxtaposition de villages, administrés de manière autonome et soumis au

⁸ Rémy Herrera, *Brève Introduction à la théorie de l'État chez Marx et Engels*, in Cahier de la Maison des Sciences économiques de l'Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, n° 1, 24 p., janvier 2001, Paris

⁹ Papin Philippe, *Hanoi et ses territoires* in Bulletin de l'Ecole française d'Extrême-Orient. Tome 82, 1995. pp. 201-230

pouvoir centralisateur, y compris à Hanoï, la capitale historique du Vietnam, composée d'une centaine de villages. De ce fait, l'émergence du fait administratif urbain après l'arrivée des français, soucieux de faire de Hanoï une ville à part entière et de lui en donner le statut juridique, fut une rupture avec l'organisation villageoise et communautaire à l'intérieur de la ville. Hanoï, devenue capitale de l'Indochine, directement administrée par les français, devint, en fait sinon en droit, une terre française au cœur du Protectorat du Tonkin, l'Ordonnance¹⁰ du 1^{er} Octobre 1888 cherchant à lui conférer un statut particulier de droit français. L'administration municipale chercha donc à imposer les structures administratives françaises afférentes à la gestion des villes. L'émergence du fait urbain au Vietnam se traduisit par l'accroissement de la population des villes sous l'ère coloniale : attirées par les opportunités de la ville, les populations rurales s'y installèrent et vinrent gonfler la population de manière plus marquée que l'arrivée des français, finalement peu nombreux par rapport aux vietnamiens, l'Indochine n'étant pas une colonie de peuplement.

15.- Acception socialiste de la ville. Le fait urbain vietnamien évoluera rapidement à l'échelle de l'histoire du pays. Il est à mettre en balance avec la conception socialiste de la ville. Cette conception, directement tirée des principes marxistes-léninistes, sera utilisée par le gouvernement communiste vietnamien après la victoire. La doctrine marxiste s'est construite sur une accusation du capitalisme, dont la forme spatiale était la ville industrielle et bourgeoise (ou coloniale, dans le cas vietnamien). Pourtant, la ville socialiste, supposément son contraire, n'a pas été définie en négatif¹¹. Outre l'abolition de la fracture ville-campagne, il n'existait pas de définition ou de représentation idéologique - et donc spatiale - de la ville socialiste, si ce n'est le vocable imparfait de « ville non marchande ». L'idée était alors de faire en sorte que la ville reflète les postulats de base de l'idéologie, à savoir la collectivisation. L'holisme méthodologique selon lequel l'individu ne trouve d'existence qu'au travers d'un groupe social et non *en soi* se retrouve dans le logement collectif (par exemple, au Vietnam, les KTT ou *khu tập thể*) promu par un urbanisme désormais communautaire. L'urbanisme collectif est une conséquence directe de la collectivisation de l'économie. A l'image de la planification économique, la planification urbaine devint centralisée et assise sur la nécessité d'articuler industries d'Etat, logements collectifs, grands monuments à la gloire du régime et bâtiments du pouvoir.

¹⁰ Cette ordonnance ne fut jamais ratifiée par le Parlement français, de telle sorte qu'en droit, Hanoï n'était pas une terre française mais intégrée au régime général du Protectorat (celui de l'administration indirecte). Cela n'a pas empêché aux structures administratives de se modifier de fait.

¹¹ Lydia Coudroy de Lille, *Relire la ville socialiste* in Histoire urbaine, Société française d'histoire urbaine (SFHU), 2009, pp.5-13.

16.- Fait urbain et pouvoir communiste vietnamien. Désireux d'utiliser le centralisme démocratique comme une organisation administrative permettant de contrôler les villes dont la loyauté au régime s'était avérée douteuse, à la différence des campagnes, le pouvoir communiste vietnamien transposa les principes de la ville socialiste à Hanoï et plus généralement au nord (Hai Phong, Hai Duong), dans un premier temps, puis à Saigon et à l'ensemble du sud dans un second temps. Méfiant envers la ville, ses marchands et intellectuels, s'étant accommodés de la présence française, voire accoutumés au fait colonial, le pouvoir considérait la ville comme le terreau de la collaboration avec le pouvoir colonial et, partant, comme un danger menaçant la révolution socialiste et l'édification communiste du pays. Le centralisme fut alors utilisé, de même que l'idéologie, pour contrôler, ralentir, et modifier le développement des villes, en l'orientant vers les objectifs assignés au pays, à l'économie et à la société, par le nouveau régime. Ce faisant, les villes ne se développèrent plus et leurs infrastructures, de même que la tâche urbaine, stagnèrent. La ville se cantonna à n'être que le siège du nouveau pouvoir socialiste centralisateur. Le centralisme fut donc utilisé pour rapprocher villes et campagnes en affaiblissant la première au profit des dernières.

17.- Stagnation et désurbanisation. La conséquence première de cette politique fut, au Vietnam, une stagnation voire une désurbanisation des villes, et notamment Hanoï et Saigon, nouvellement appelée Ho Chi Minh-Ville. De 1954 à 1985 au nord, et de 1975 à 1985 au sud, le taux de croissance urbaine fut, comme dans de nombreux pays socialistes, faible ou nul, voire négatif. La victoire de la révolution socialiste s'est accompagnée d'une chute brutale de la population urbaine. La désurbanisation est une réaction typique à la sur-urbanisation néo-coloniale. Elle répond à une surchauffe de l'économie urbaine allant de pair avec une exploitation abusive des campagnes, engendrant une cité néo coloniale parasite fondée sur les liens avec le centre métropolitain, plus qu'avec son arrière-pays¹². La petite bourgeoisie urbaine tirait en outre bénéfice de la société coloniale. La victoire des révolutionnaires campagnards avait donc pour but de mettre fin à cette bourgeoisie urbaine, et à restaurer une économie nationalisée basée sur la production agricole. Transformant ainsi la ville en ville non marchande, obligeant les bourgeois citadins à quitter la ville pour aller apporter leur contribution au nouveau régime en allant travailler à la campagne, les faibles taux d'urbanisation, voire négatifs (désurbanisation) s'expliquent donc par ces exodes massifs et forcés de populations à la campagne ou dans les industries en périphérie des villes. Cela eut

¹² Murray Pearse, Szelenyi Ivan, Martinet Frédéric, *L'anti-urbanisme des États socialistes* in Les Annales de la recherche urbaine, N°38, 1988. Villes et Etats. pp. 23-30

un impact direct sur la croissance urbaine, en ralentissement par rapport au temps de la colonisation, époque où la ville attirait. Le taux d'urbanisation était de 7,4% en 1955 après l'indépendance du nord, et de 10,8% en 1975 soit près de 20 ans plus tard. Ces augmentations sont dues à l'émergence des industries dans la ville et aux abords de la ville ; l'Etat, au titre de la politique nationale industrielle étatisée, ayant fait venir des ruraux en ville pour travailler, cette arrivée compensant à peine la fuite massive vers les campagnes des anciens habitants de la ville¹³. L'étalement urbain de Hanoï, matérialisé par la tâche urbaine, a peu évolué au cours de la période collectiviste, de même que les infrastructures de la ville, à l'exception des constructions à la gloire du régime, ou destinées à accueillir les ouvriers, militaires, fonctionnaires (KTT), ou bâtiments d'Etat. Après la réunification, ce phénomène observé au nord entre 54 et 75 a été, au sud, encore plus fort : Saigon et les villes du sud étant capitalistes et fortement imprégnées de la présence occidentale, il s'est agi de purger les villes de leur bourgeoisie américanisée, ce qui a eu des conséquences en termes d'exode plus fortes qu'à Hanoï. La ville s'est vidée et des camps de travail ont été disséminés dans les campagnes environnantes.

*

C'est lors de la transition économique vers le capitalisme que les autorités socialistes centralisées se mirent à concéder une certaine existence à la bourgeoisie et que les villes redevinrent marchandes. Ce sont donc les transformations économiques, l'ouverture aux marchés, aux investissements internationaux, à la propriété semi privée et à l'initiative individuelle, qui permirent aux individus de reprendre une activité économique en ville, et aux autres de les y suivre, la ville se reconstituant.

Section 2 : Ouverture économique et urbanisation

En vertu du lien de connexité entre système économique et fait urbain, les évolutions ayant conduit le gouvernement et le Parti communiste vietnamien à adopter la célèbre politique connue sous le nom de Renouveau, ou *Đổi mới* (§1), ont constitué un autre point de rupture dans l'histoire du fait urbain vietnamien (§2).

¹³ Les KTT ont été construits sous l'impulsion du pouvoir central pour loger les ruraux venus massivement exploiter les nouvelles industries d'Etat en ville : ces logements collectifs ont constitué la première vague de périurbanisation ; à Hanoï notamment, dans la première ceinture à l'extérieur de ce qui bornait, alors, la ville : le quartier français.

§1 : L'ouverture économique, résultat de l'échec de l'économie étatisée

L'édification socialiste du pays, notamment au travers de l'économie, n'eut pas les effets escomptés par le gouvernement. Aussi, plongé dans une situation socioéconomique grave, et dans un contexte géopolitique qui lui était défavorable (celui de la décrépitude puis de la chute de l'URSS) les autorités de la RDVN durent réagir rapidement.

18.- Genèse de l'ouverture économique. La révolution socialiste impliquait, à la vérité, une triple révolution : celle des rapports de production, celle de la science et des techniques, et celle de l'idéologie et de la culture. La transformation des rapports de production a largement été réalisée entre 1945 et 1960. Malgré les critiques à son encontre, la réforme agraire fut achevée. Quant au commerce et à l'industrie, l'Etat détenait quasiment le monopole sur tout le secteur¹⁴. En 1960 en effet, le secteur d'Etat *stricto sensu* représentait 51.2% de la production industrielle et artisanale, le secteur mixte 5.4%, le capitalisme privé 0.5%, et les coopératives artisanales et artisans individuels 49.2%.¹⁵ Pourtant, malgré l'atteinte des objectifs idéologiques et économiques du régime, les conséquences de l'étatisation et de la collectivisation de l'économie furent catastrophiques¹⁶. L'asphyxie de l'initiative marchande privée, la collectivisation des terres agricoles, la lente mécanisation de l'économie au travers des conglomérats industriels dont la productivité était insuffisante entraînèrent respectivement une pénurie des biens de consommation, désormais distribués par l'Etat, et une production agricole et industrielle insuffisantes. Ce faisant, le pays fut plongé dans la famine car l'approche communiste de l'économie, éloignée de l'initiative privée, ancrée sur la propriété publique des sols, ne permit pas de générer suffisamment de récoltes pour nourrir l'ensemble de la population, ni de fournir à cette dernière les services de base dont l'Etat voulait avoir le monopole, tant dans la production que dans la distribution. Par ailleurs, et depuis la victoire communiste en 1975, le pays se trouvait dans un état d'isolation géopolitique et diplomatique avec le monde occidental, dépendant désormais du bloc communiste (l'URSS et la Chine en particulier). Les bouleversements que connut l'URSS au début des années 1980, entérinés quelques années plus tard par des réformes structurelles initiées par Mikhaïl Gorbatchev, couplées au marasme économique interne, forcèrent le Parti communiste à agir. Le Parti communiste sut ainsi montrer ouvert aux bouleversements économiques et géopolitiques

¹⁴ Lê Thành Khôi, *Socialisme et développement au Viêt Nam*, I.E.D.E.S.- Collection Tiers Monde, Presses Universitaires de France, 1978, op. cit.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Vo Nhan Tri, *Transformation socialiste de l'économie vietnamienne*, in « Le Viet Nam postrévolutionnaire. Population, économie, société, 1975-1985 », Asie Débat, L'Harmattan, Paris, 1987, op.cit.

internationaux, en faisant bénéficier la population des bienfaits de l'insertion économique internationale, tout en maintenant un cadre institutionnel autoritaire. Comme il est omniprésent, le parti est aussi enserré dans le tissu social au point d'en épouser les évolutions : il n'est donc pas monolithique et imperméable. La politique de Renouveau a été mise en place par le Parti lui-même. Comme le souligne Pierre Brocheux, « *après avoir gagné sa première légitimité en conduisant le pays à l'indépendance, le Parti s'efforce de gagner une seconde légitimité en le conduisant à la modernisation* ».

19.- Đổi mới et mutations économiques. Suite à trente années de guerre, et aux conséquences catastrophiques de l'isolement qui en a résulté sur son économie et sur les conditions de vie de sa population, le Vietnam a lancé, en 1986 sa politique de *Đổi mới*, ou « renouveau ». Cette politique, qui consistait, dans un premier temps, à admettre l'existence d'un secteur privé et de flux d'investissements directs étrangers, se traduisit par une ouverture commerciale et économique internationale sans précédent. Elle fut tout à la fois le moteur et le vecteur d'intégration commerciale internationale du Vietnam. Cette intégration commerciale internationale fut d'abord régionale, avec l'adhésion, en 1995, à l'ASEAN, puis mondiale, avec l'adhésion en 2007 à l'OMC. Cette insertion commerciale internationale permit au pays de connaître un développement économique fulgurant au cours des années 1990 et 2000, ce qui le transforma profondément. En effet, durant les vingt-cinq dernières années, le pays connut un taux de croissance moyen d'environ 7 % par an permettant au produit intérieur brut (PIB) d'être multiplié par quatre. Cette croissance s'accompagna d'une industrialisation massive, la part du secteur industriel dans la production passant de 25,2 % en 1990 à 41,6 % en 2010. Au cours de la même période, le PIB par habitant fut multiplié par neuf pour atteindre 1 596 dollars en 2012, contre 189 dollars en 1993, tandis que le taux de pauvreté passait de 37,4 % de la population en 1998 à 7,8 % en 2013. Ce développement économique permit aux 90 millions d'habitants que compte le Vietnam d'augmenter sensiblement leur niveau de vie. Le pays accéda en 2010 au statut de PRITI (Pays à Revenu Intermédiaire de la Tranche Inférieure). Le Vietnam atteint, en effet, la quasi-totalité des objectifs du millénaire pour le développement (OMD) avant 2015, à l'exception de l'objectif 6 (combattre le VIH/SIDA).

20.- Libéralisation foncière. Les mutations économiques destinées à reconnaître partiellement certains mécanismes de l'économie de marché s'accompagnèrent des inévitables évolutions de la propriété et du statut du foncier, la propriété privée étant le bras armé de l'économie de marché. En effet, et bien que le gouvernement se refusât à faire évoluer sa

conception constitutionnelle de la propriété collective, des assouplissements sous forme de libéralisation partielle du secteur foncier virent le jour. L'idée directrice présidant à cette décision était que l'économie de marché ne pouvait se déployer que si le foncier pouvait faire l'objet d'une forme d'appropriation privée (propriété privée ou autres mécanismes) et, partant, être valorisé selon des règles pouvant se rapprocher de celles du marché. Comme le souligne un auteur, « tout l'enjeu était donc d'introduire des mécanismes de marché sans toucher à la propriété publique ¹⁷ ».

21.- Avant 1993, l'idée que la terre puisse avoir une valeur marchande et être évaluée par un prix était impensable. A partir de 1993, une révolution foncière s'opéra suite à l'adoption d'une nouvelle Loi foncière. Cette loi autorisa la cession, le don, l'apport en garantie, et location de droits d'usage du sol (DUS), ce qui acta une première forme de marchandisation foncière (même si l'on échange des droits d'usage, droits personnels et non des droits de propriété, droits réels) et la naissance d'un marché de l'immobilier (ce qui juste là était impossible puisque les droits d'usage étaient accordés sans que l'on puisse les céder, les louer ou les transférer). Depuis révision de la Loi foncière en 2003, les terrains peuvent être affectés aux enchères (notamment pour des projets d'aménagement urbain) leur prix faisant alors l'objet d'une spéculation. Le dogme de la théorie marxiste de la propriété publique est rappelé dans la version de la Loi foncière 2013, bien que cela soit désormais anachronique et anecdotique puisque les droits d'usage valent presque autant que ce que vaudrait la terre et que la spéculation porte sur eux comme elle porterait sur la terre. Cet assouplissement de la conception marxiste du foncier et de la propriété était indispensable pour permettre le développement d'une économie de marché. Or, procédant par compromis, et sans « perdre la face » le gouvernement délaissa l'inflexibilité de son dogme classique en assouplissant le régime de la propriété pour en faire un quasi régime de propriété privée. Il y a donc désormais deux marchés : le marché primaire (l'Etat, propriétaire des sols, alloue aux personnes publiques et privées les droits d'usage sur les terrains, notamment à des fins de développement économique et urbain) et secondaire (les personnes privées réalisent, entre elles, des opérations sur DUS selon une logique de marché, notamment dans la fixation des prix). Le marché primaire sert notamment à l'aménagement urbain puisque l'Etat (et les pouvoirs publics en général) détient un rôle stratégique pour accorder des droits d'usage à des opérateurs en fonction de la stratégie de planification urbaine. Précisons également que le

¹⁷ Laurent Pandolfi, *Une terre sans prix : réforme foncière et urbanisation au Viet-Nam, Hanoi, 1986-2000*, thèse de doctorat en urbanisme, sous la dir. de Charles Goldblum, Université Paris VIII.

marché de l'immobilier n'est un vrai marché de l'immobilier que sur le marché secondaire, c'est-à-dire une fois que l'Etat a décidé de mettre sur le marché certaines terres avec l'octroi d'un droit d'usage : et c'est en cela que le système demeure une « quasi propriété privée » : pas toutes les terres ne peuvent faire objet de droit d'usage. Si l'Etat, propriétaire terrien, ne décide pas *ab initio* de mettre une terre « dans le marché » en octroyant des premiers droits d'usage, alors, cette terre reste hors marché. Dans le système de propriété privée classique, le foncier est largement privé et toutes les terres font l'objet d'une mise sur le marché à l'exception de ce qui relève du domaine public. Malgré des inflexions au dogme de l'économie marxiste-léniniste, certains de ses stigmates demeurent donc. L'Etat vietnamien entend bien s'en prévaloir, en avançant le concept d'économie de marché à orientation socialiste, principe aujourd'hui constitutionnalisé (Constitution de la République Socialiste du Vietnam, 2013). Cette expression originale, dont le Vietnam revendique la paternité idéologique, semble pour autant davantage être une construction intellectuelle matérialisant un compromis idéologique afin d'éviter au régime de « perdre la face », plutôt qu'un véritable concept, tant, en effet, les deux termes paraissent difficilement conciliables.

22.- Economie de marché à orientation socialiste. L'orientation socialiste est vecteur ambigu de développement économique. Même si la comparaison entre ces deux pays n'est pas aussi aisée qu'on pourrait le penser, le Vietnam partage, avec la Chine, un système étatique communiste (à Parti unique) qui tolère l'économie de marché et l'ouverture économique internationale. Ils figurent parmi les seuls pays au monde à avoir adopté un modèle aussi hybride, mêlant communisme et capitalisme, et symbolisé, au Vietnam, par le concept « *d'économie de marché à orientation socialiste* » (*Kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa*). Ce modèle présente l'avantage d'avoir permis, dans une certaine mesure, l'essor économique au Vietnam, en partant du postulat – défendable – que l'intervention économique de l'Etat est nécessaire au développement. Pour autant, si la tendance « socialiste » de l'économie vietnamienne a pu avoir des conséquences bénéfiques, elle laisse également un impact profond sur les structures de l'économie vietnamienne qui reflètent ce parti-pris idéologique. Cette contradiction entre ouverture économique au capitalisme et volonté de maintenir les fondements idéologiques du régime pose des problèmes en matière de gouvernance car elle se traduit par des rigidités structurelles. En effet, et à titre d'exemple, si le *Đổi mới* a permis l'émergence d'un secteur privé dynamique au Vietnam, l'économie est encore largement dominée, du fait de l'hybridité du modèle, par le secteur public qui est prépondérant dans tous les secteurs stratégiques ou non stratégiques de l'économie (énergie,

industrie, banques). Ces sociétés sont souvent inefficaces du fait de leur mode de gestion, peu favorable aux incitations permises par le secteur privé, alors qu'elles représentent 40% du PIB. Si la présence de l'Etat dans des sociétés se justifie lorsque cela relève de l'intérêt général (fourniture d'un service public, absence de rentabilité, intérêt supérieur national), la présence de l'Etat vietnamien dans l'économie ne relève d'aucune logique, sinon de celle d'asseoir la mainmise de l'Etat sur l'économie et le maintien en place d'intérêts particuliers (la corruption est, dans les entreprises publiques, largement répandue). Pour toutes ces raisons, l'OMC, qui a accepté l'adhésion du Vietnam en 2007, lui a refusé le statut d'économie de marché. Le spécialiste du Vietnam Jonathan London conclut ainsi que, dans les régimes léninistes de marché, les partis communistes appliquent leurs principes politiques à travers des institutions de marché et des stratégies de marché tout en maintenant les bases marxistes-léninistes et en gardant une organisation politique et administrative centralisée¹⁸.

23.- Amorce de la transition urbaine. Le *Đổi mới* engendra une rupture économique majeure et, avec elle, une amorce de transition urbaine. Les politiques publiques issues de l'ouverture économique eurent par exemple, sur les campagnes, un impact profond, en libérant notamment les forces productives de l'agriculture. En ville, le commerce marchand fut restauré et les opportunités économiques, notamment issues des investissements, se multiplièrent. Partant, les villes se redynamisèrent et les autorités furent contraintes d'accepter cette urbanisation nouvelle, ainsi que la relance du mouvement d'éloignement des campagnes et des villes, trahissant ainsi leur engagement envers les populations paysannes.

§2 : Les métamorphoses urbaines, conséquences de l'ouverture économique

Le fait urbain, au Vietnam, connut à partir du début des années 1990 de profonds bouleversements, conduisant des auteurs¹⁹ à parler de « cycle des métamorphoses ». En effet, des phénomènes directement issus de l'ouverture économique du pays ont durablement changé le paysage urbain vietnamien. Ces phénomènes furent une première, pour le Vietnam, qui n'avait connu qu'une période d'urbanisation modérée sous la colonisation française. Si cette période avait fait naître le fait urbain dans un pays essentiellement rural, les mutations qu'elle engendra furent sans commune mesure avec celles issues du *Đổi mới*.

¹⁸ Jonathan London, *Viet Nam and the making of market-Leninism* in *The Pacific Review Journal*, Volume 22, 2009 - Issue 3: Contemporary Authoritarianism in Southeast Asia, Pages 375-399

¹⁹ Clément Pierre, Lancret Nathalie (dir.), *Hanoi, le cycle des métamorphoses* in *Cahiers de l'Ipraus* ISBN 978-2-86222-038-3, 2001

24.- Formation et structuration des aires urbaines. Suite à la politique du Renouveau à la fin des années 80, l'ouverture économique du Vietnam s'est accompagnée de conséquences géographiques et spatiales directes. Le taux de croissance urbaine²⁰ n'en finit pas d'être exponentiel. En effet, la population urbaine a cru d'environ 4% par an depuis les années 2000 (l'un des taux les plus importants de l'ASEAN). Il est prévu que la croissance urbaine soit de 6% par an pour les 25 ans à venir; avec un taux d'urbanisation²¹ passant de 30% à 50% (inversion de la tendance: un pays encore rural devient un pays à moitié urbain). La taille des villes de Hanoï et Ho Chi Minh Ville va doubler, puisque ce taux est appelé à se maintenir à un niveau élevé. Cela est à relier au *Đôì mói*: les opportunités de croissance, d'enrichissement, de développement (personnel, professionnel) ainsi que les territoires de réception des IDE (le fer de lance de l'ouverture) sont les villes et non plus les campagnes, d'où la corrélation entre *Đôì mói* et urbanisation exponentielle. Cette forte urbanisation, née d'un exode rural massif, a donc entraîné de conséquentes migrations de population au sein du pays. De la sorte, un basculement de l'équilibre villes-campagnes s'est opéré par rapport à la période collectiviste et les nouveaux urbains ont structuré l'espace de telle sorte que la tâche urbaine des villes s'est modifiée. Plus encore, c'est un véritable phénomène de métropolisation qui a émergé, et notamment à Ho Chi Minh-Ville d'abord, plus ouverte et économiquement avancée, puis à Hanoï. La métropolisation s'observe aujourd'hui sur des pôles urbains secondaires (Da Nang, Hai Phong, Can Tho), en réaction à un exode rural qui se poursuit désormais à l'échelle d'espaces structurants (au niveau économique et géographique) à l'échelle régionale (centre, delta du Mékong, delta du Fleuve Rouge). Par suite, les conséquences de l'ouverture économique au niveau macro-géographique et macro-économique ont entraîné des bouleversements à l'intérieur des villes, dont les contours et les dynamiques se sont modifiés en réaction à la métropolisation, à l'arrivée de migrants, et à la croissance économique.

25.- Mutations urbaines et aménagement urbain. Migrations et croissance économique ont provoqué un bouleversement des dynamiques urbaines et des morphologies urbaines. Des faits urbains nouveaux, inconnus jusqu'alors, ont essaimé et, avec eux, des enjeux de gestion urbaine. Dans les centres historiques des villes, on a progressivement assisté à un mouvement de revitalisation ou de densification. L'arrivée et l'installation de migrants dans les centres marchands des villes vietnamiennes ont engendré une densification à la fois sociale et

²⁰ Le taux de croissance urbaine d'un pays désigne le rythme d'augmentation de la population des villes, en pourcentage, chaque année.

²¹ Le taux d'urbanisation est le rapport de la population urbaine à la population totale.

économique (commerces de proximité, marchés, échoppes de rue). Parallèlement, la croissance urbaine a rendu les centres attractifs, dans un premier temps, pour l'installation d'entreprises ou de bâtiments à usage commercial ou administratif. Une revitalisation des centres s'est alors opérée autour de la construction d'immeubles plus modernes, entraînant, au surplus, une diversification des formes architecturales, et rendant nécessaire un aménagement ou réaménagement des espaces centraux en perte de dynamisme (bâtiments anciens, notamment issus de la période coloniale, transformés en logements collectifs ad-hoc) ; l'idée étant de rénover et de valoriser le patrimoine architectural tout en opérant des choix d'aménagement pour laisser la place à des nouveaux bâtiments plus modernes. Cette densification et cette diversification des centres ont eu plusieurs effets, soit qu'elles amènent les populations anciennement installées à se déplacer (prix des loyers trop élevés – expropriations de fait, expropriations de droit) au travers du phénomène de la *gentrification*, soit que les espaces centraux soient devenus denses au point d'être saturés, nécessitant une extension des villes par-delà leurs limites historiques. La saturation des centres urbains (forte densité de population, combinaison d'activités économiques, administratives, résidentielles) a entraîné une congestion et un réel manque d'espace pour l'installation des nouveaux migrants ou des activités économiques, ainsi qu'une pression foncière exponentielle. En conséquence, la ville a débordé de ses limites traditionnelles et un phénomène d'extension urbaine est né. La ville s'est ainsi développée par couches successives (par ceintures) autour de son centre historique, dans les franges et les périphéries. Cette périurbanisation des villes vietnamiennes a démarré au milieu des années 90, notamment à Hanoï et Ho Chi Minh-Ville et n'en finit de se poursuivre aujourd'hui. La tâche urbaine a encore vocation à s'accroître dans les années à venir tant la ville persiste dans sa vocation à accueillir des migrants (qui désormais s'installent en périphérie, dans des zones parfois précaires et non viabilisées, comme c'est le cas dans la mégapole saïgonnaise) et, bien sûr, des activités économiques (dont des activités industrielles) qui ne peuvent plus trouver à s'installer dans les centres. La périurbanisation a entraîné la conversion de nombreux districts ruraux en districts urbains voire à leur intégration administrative pure et simple à la ville comme ce fut le cas de la province frontalière de Hanoï, Ha Tay, intégrée à la capitale en 2008. Pour permettre aux résidents de la ville et aux activités économiques de s'installer dans de nouveaux espaces, de grands projets d'aménagement ont vu le jour en zone périurbaine, où les espaces sont plus vastes, moins denses, et où la pression foncière est, a priori, moins forte. Sont ainsi nées de nouvelles zones urbaines (*khu đô thị mới*) à usage d'habitations, de bâtiments publics, de centres commerciaux, et industriels qui ont transformé les aires périurbaines rurales en zones urbaines

avec les conséquences foncières qui y sont attachées (spéculation, augmentation des prix, jeux d'acteurs entre acteurs de l'aménagement : pouvoirs publics, investisseurs privés-promoteurs, sociétés de construction publiques ou semi-publiques, acheteurs). À terme, ces grands projets d'aménagement en zones nouvellement urbanisées génèrent des fragmentations, voire des fractures urbaines, dans la mesure où ils apparaissent prioritairement destinés aux classes moyennes en quête de tranquillité et de standing, ou aux entreprises, au détriment des paysans occupant préalablement les terres agricoles et expropriés à vil prix, aux termes d'un consensus tacite entre pouvoirs publics locaux et investisseurs privés. Au Vietnam, la fragmentation urbaine révèle des problématiques institutionnelles particulières comme l'incapacité des pouvoirs publics à juguler l'inflation immobilière et à assurer le logement pour tous.

26.- Économie des territoires. L'étalement urbain et l'existence de connexions (axes, transports, interfaces) entre les agglomérations urbaines et les zones rurales qui les entourent aboutissent à la structuration de territoires comprenant villes et périphéries des villes au poids économique majeur, qualifiés d'*hinterlands*. En effet, les grandes aires urbaines telles que les villes de Hô Chi Minh-Ville, Hanoï, Haiphong, Danang et Can Tho représentent des moteurs de la croissance vietnamienne, tant du point de vue de l'attraction des IDE que de celui de la création de richesses. Leur contribution au PIB (environ à hauteur de 40%) et au volume d'export est substantielle. On parle d'économie des territoires, précisément dans la mesure où les territoires sont des unités à la fois géographiques mais également économiques, tout à la fois supports et pivots de l'intégration économique régionale, nationale, transnationale et réceptacles d'activité économique. L'approche de l'économie par les territoires nécessite alors de rendre ces derniers attractifs en soi, c'est-à-dire dans une logique d'interaction avec d'autres territoires, à la fois au niveau national et transnational. La régionalisation, processus né à la fois de la métropolisation et de la structuration de territoires organisés autour de pôles urbains, commande ainsi de laisser aux territoires la possibilité de s'intégrer, en tant que tel, c'est-à-dire sans être contraints par le cadre d'un État au sens administratif (les frontières) ou assimilés à cet État, à l'économie régionale (à l'échelle d'un continent), l'accent devant être, alors, mis sur l'intégration et l'articulation des territoires entre eux.

*

Les conséquences de l'ouverture économique sur la structuration des aires urbaines et sur les nouvelles dynamiques urbaines se manifestent par la complexification du fait urbain, accompagnant la transition urbaine d'importants défis.

Chapitre 2 : De la transition urbaine à l'émergence des collectivités

La complexité des problématiques urbaines issues des processus d'urbanisation et de métropolisation, au Vietnam, et la nécessité de faire de l'échelon territorial le support et le moteur de l'attractivité économique du pays dans son ensemble (Section 1) révèlent l'existence et l'importance des collectivités locales (Section 2) qui, à l'image des territoires sur le plan géographique, émergent, en tant que telles, sur le plan juridique.

Section 1 : Transition urbaine et défis urbains

Traiter du sujet juridique des collectivités locales et de l'aménagement urbain, au travers du prisme de la décentralisation, nécessite d'établir, en permanence, des liens entre les phénomènes de nature extra-juridique (principalement géographiques, économiques, et urbains) et les concepts du droit. Comprendre les enjeux juridiques de la décentralisation nécessite de mettre en lumière les défis auxquels les collectivités font face. Ces défis sont d'ordre multiple, bien qu'on puisse établir une distinction entre ceux liés aux phénomènes géographiques d'urbanisation et de métropolisation (§1) et ceux liés au phénomène économique de régionalisation – lui-même une conséquence de la mondialisation – (§2), raison pour laquelle on parle de *clusters* ou d'économie des territoires.

§1 : Métropolisation et défis urbains

Les phénomènes géographiques de métropolisation, urbanisation, multi-polarisation des villes, nés de l'exode rural, ont engendré de nombreuses conséquences pratiques qui constituent autant de défis de gestion de l'aménagement urbain.

27.- Gestion des flux migratoires issus de l'exode rural et logement. L'arrivée massive de flux de migrants en provenance des campagnes a participé de la formation et de la structuration du phénomène de périurbanisation. Bien que ces migrations se soient, dans un premier temps, effectuées prioritairement dans les centres, la saturation des espaces centraux et les pressions foncières les ont contraints à s'installer en périphérie des grandes villes. Ces périphéries sont des espaces urbains fortement fragmentés, voire fracturés, dans la mesure où coexistent terres agricoles (et anciens villages péri-urbains) non-encore déspecialisées et affectées à un usage urbain, grands projets d'aménagement sous forme de nouvelles zones

urbaines (zones industrielles ou tertiaires, zones d'habitation de standing) et zones d'habitat informels. Souvent, les migrants issus de la campagne, pauvres mais attirés par les opportunités économiques de la ville, trouvent à se loger dans des habitats ad-hoc, précaires et souvent insalubres, informels, structurés autour des rivières, cours d'eau, et en marge des grands projets d'aménagement. Ils y sont rejoints par les anciens habitants du centre, obligés de le quitter suite à la gentrification et à la flambée des prix du foncier et du logement. Ces espaces, à la limite des bidonvilles, sont, au surplus, constamment menacés de reconversion, et, par conséquent, les ménages risquent d'être expropriés. Par ailleurs, la fracture urbaine est révélée en périphérie des villes dans la mesure où les espaces d'habitats ad-hoc, pour les migrants, sont souvent non raccordés aux réseaux (eau potable, assainissement, électricité, transports) alors que coexistent, parfois à quelques centaines de mètres de là, des espaces bâtis de grand standing, viabilisés, ayant un accès à la voie publique. Il s'avère que le compromis tacite entre les pouvoirs locaux et les groupes d'investissement (promoteurs) est justement de confier aux investisseurs privés la charge de viabiliser les terres périurbaines en échange de droits d'usage du sol et de la possibilité de faire fructifier les biens construits (via la spéculation foncière), le tout au détriment des paysans et migrants puisque la viabilisation est circonscrite à ces nouvelles zones aménagées. Peu d'efforts ont été entrepris par les pouvoirs publics pour apporter une solution à l'habitat informel, notamment au niveau du logement social, ce qui pose un problème de salubrité et d'équité.

28.- Cette situation s'illustre en périphérie de la mégapole en devenir de Ho Chi Minh-Ville. Ville monde, elle connaît une croissance urbaine exponentielle aussi mal planifiée que maîtrisée, caractérisée par un afflux massif de migrants informels (non enregistrés auprès des autorités locales, ni au niveau de leur identité, ni au niveau de leurs droits d'usage ou d'occupation de l'habitat informel où ils ont élu domicile) en provenance du Delta du Mékong et des provinces frontalières du Cambodge. Si la région est très attractive économiquement (la mégapole saïgonnaise s'étend jusqu'au nord, dans les provinces de Đồng Nai (et sa ville Biên Hòa) et Bình Dương, mais également à l'est, avec la province de Bà Rịa-Vũng Tàu. Pourtant, dans les zones périurbaines de Ho Chi Minh-Ville, et notamment le long de la rivière Saigon, l'accès aux services de base, y compris le logement, n'est pas assuré. Peu planifiées, ces nouvelles aires urbaines ad-hoc n'ont pas suffisamment été prises en compte par les pouvoirs public. Le caractère informel des migrants et des habitations engendre une absence de prise en compte dans les plans d'aménagement à moyen et long terme, sans parler de la vulnérabilité des habitats précaires en zones fortement exposées aux inondations

(problématique récurrente à Ho Chi Minh-Ville). Les infrastructures de base, de même que la connectivité de ces zones au reste de la ville sont largement insuffisantes.

29.- Planification urbaine et aménagement urbain. Depuis quelques années on assiste à une prise de conscience relative à la planification urbaine : on réalise que la planification urbaine est un outil de réponse aux problèmes urbains dont il faut se servir de façon stratégique, encore faut-il qu'elle soit adaptée et basée sur des chiffres, prévisions de flux (migratoires, investissements) fiables. La planification urbaine doit permettre, outre la gestion des migrants et de l'habitat dans les franges urbaines, et la viabilisation de ces aires urbaines, gérer l'extension des limites administratives des villes (comme Ho Chi Minh-Ville ou Hanoï avec la province frontalière de Ha Tay) et la périurbanisation, ainsi que la densification des centres et la diversification des formes urbaines dans les centres. C'est donc tout à la fois une vision de l'étalement urbain et de la connexion des espaces urbains au travers d'interfaces centres/périphérie qui se pose aux municipalités. Par suite, la planification foncière doit être adaptée en conséquence, et, notamment, quant à la déspecialisation des terres agricoles destinées à être urbanisées. À cet égard, les jeux d'acteurs existant entre collectivités et investisseurs privés génèrent des mouvements opaques favorisant la spéculation. De manière plus générale, les grands enjeux pour la planification urbaine au Vietnam sont, d'une part, de disposer de sources statistiques fiables et d'une vision du territoire découlant de la mise en place d'observatoires territoriaux, et, d'autre part, l'intégration et l'articulation des plans – tant d'un point de vue organique (les autorités qui adoptent le plan) que matériel (c'est-à-dire le contenu des plans), dans un contexte où l'insuffisance des méthodes d'observation locales et la fragmentation des acteurs en charge de la planification urbaine aboutissent à des plans non adaptés aux réalités (ignorant par exemple les zones d'habitat précaires ou informels ou les aspects environnementaux, pourtant des menaces directes pour population) ou fragmentés au point d'en devenir incohérents et inapplicables du fait des conflits existants entre eux (le schéma directeur de la ville peut n'être pas en cohérence avec le schéma de la construction, des transports, ou d'utilisation du foncier). Cette fragmentation matérielle et organique favorise l'utilisation des « zones grises » par les groupes privés, autour desquels se structurent des jeux d'acteurs profitant des zones grises pour s'arroger de nouveaux pouvoirs de fait. C'est notamment le cas lorsque les promoteurs privés tirent profit de l'incohérence entre plan de construction à l'échelle de la ville (qui intègre leur projet) et plan d'occupation foncière, qui ne l'intègre pas, ou inversement. Ces incohérences favorisent les comportements illégaux ou jeux d'acteurs mais pas seulement : ils encouragent aussi les pouvoirs publics à décider sur

des bases ad-hoc, c'est-à-dire hors planification, en sollicitant l'arbitrage des hautes autorités exécutives locales, plutôt de que mettre les services d'accord. Cela favorise évidemment la corruption et, partant, l'intérêt des grands groupes privés d'investissement et d'immobilier, qui se livrent à la spéculation avec la bénédiction des pouvoirs publics.

30.- La planification est donc un enjeu à la fois pour la pertinence du développement urbain (dans une perspective de développement qui concilie attractivité économique et qualité de vie en ville, ainsi que l'inclusion sociale) mais également pour la paix sociale.

31.- Infrastructures de base. L'urbanisation, la croissance de la population urbaine, et la nécessité de rendre les villes attractives, commandent que les pouvoirs publics investissent dans des infrastructures d'intérêt public de base, à durée d'amortissement longue voire très longue, dont la rentabilité différée (ou *nulle*), et les coûts associés à l'investissement, les rendent insusceptibles d'être financées par le secteur privé. Ces infrastructures ont, par ailleurs, un effet de levier sur l'attractivité territoriale et sur le fonctionnement de la ville. Il s'agit principalement de la voirie, des interfaces (ports, aéroports, gares), des réseaux, des systèmes de drainage des eaux, d'assainissement, d'approvisionnement en eau potable et en électricité. Outre l'attractivité économique, ces infrastructures de viabilisation permettent aux populations d'avoir accès à un niveau de vie décent via les services de base que ces infrastructures permettent de délivrer.

32.- Services publics en milieu urbain. De la même manière qu'il existe des infrastructures de base à rentabilité différée et à amortissement long, d'intérêt général, qui relèvent de l'investissement public, il existe des services publics de base dont la population a besoin et qui font souvent défaut dans les villes des pays en développement, soit qu'ils ne puissent être délivrés (en raison d'un manque d'infrastructures, de volonté politique, de groupement public ou privé suffisamment fort pour assurer le service au nom de l'État ou des collectivités) soit qu'ils le soient de manière imparfaite (faiblesses des structures porteuses au niveau local, manque de qualification et de personnel, faible implication des pouvoirs publics, manque de moyens financiers, gouvernance sclérosée et inefficace). Outre l'attractivité économique, il s'agit surtout de rendre la ville inclusive. Les pouvoirs publics (de manière générale, et sans distinguer à ce stade qui de l'État ou de ses démembrements est le mieux placé pour les délivrer) doit, outre l'investissement dans les infrastructures, fournir à la population les services d'intérêts généraux dont ils ont besoin selon un modèle de tarification subventionné (du moins dans un premier temps), à charge pour les personnes publiques de déterminer les

modalités de financement, de gouvernance, de gestion et de délivrance des services en milieu urbains les plus adaptés (contrôle direct – c'est-à-dire sans personnalité morale – par l'État ou ses démembrements sur le modèle de la régie, création d'entités dotées de la personnalité morale sous tutelle des pouvoirs publics sur le modèle des établissements publics ou sociétés publiques, alternativement avec une personnalité morale de droit public ou de droit privé, quel que soit la composition de l'actionnariat, le cas échéant). De la sorte, les pouvoirs publics s'assurent, au travers de la création et de structures dédiées à cet effet, que des services de base comme le transport en milieu urbain, le raccordement aux réseaux d'eau et d'électricité (viabilisation), l'accès à la voie publique, la fourniture d'eau potable (qui est différente du raccordement en eau des ménages), la fourniture d'électricité, l'éducation et la santé, l'assainissement des eaux usées (raccordement à un système d'évacuation, le cas échéant), la gestion et le traitement des déchets solides, la construction de bâtiments publics (sociétés de construction), soient assurés par une entité qui, de par son statut (relation de tutelle avec l'État ou ses démembrements) et son mode de fonctionnement garantit que les services d'intérêt général, même non rentables, seront délivrés selon une logique de respect des exigences qualité, d'inclusion sociale, d'équité, et sur une base non lucrative, en tout cas tant que les dispositions à payer des acteurs économiques ne le permettent pas (ce qui justifie précisément, par la nature du service et la disproportion entre son coût de revient et le coût facturé à l'utilisateur, que ce dernier soit confié aux personnes publiques et non privées, selon la doctrine classique dite du « service public »). À cet égard, le secteur de l'économie publique locale relatif à l'urbain, et à l'aménagement, et sa gouvernance, seront particulièrement au cœur du présent travail de thèse, lorsqu'il s'agira d'étudier l'organisation du développement urbain.

33.- Par ailleurs, la problématique de la délivrance des services publics en milieu urbain et celle de la gouvernance du secteur public d'aménagement local se pose avec d'autant plus d'acuité que l'extension des limites administratives des villes, décidée politiquement, se traduit par l'intégration de districts entiers, souvent anciennement ruraux, aux villes, ce qui pousse les municipalités à devoir prendre en charge les services publics à l'échelle d'un territoire plus large et nécessite, outre de la flexibilité, un réel effort d'extension et d'investissement. Quinze ans auparavant, des mégapoles en devenir comme Ho Chi Minh-Ville, et d'autres connaissaient des problématiques d'accès aux services en milieu urbain fortes. À l'échelle du pays, en 2004, seulement 60% des urbains avaient accès à l'eau potable - eau courante, aucune ville n'avait de traitement des eaux usées et peu avaient des systèmes de gestion des déchets, ce qui pouvait conduire à des catastrophes environnementales et à des

problèmes sanitaires (dans les franges urbaines peuplées de façon ad-hoc par les populations migrantes). Aujourd'hui encore, nombre de villes secondaires et tertiaires de taille moyenne, essentiellement celles classifiées Catégorie II, III, IV et V par la loi vietnamienne²², ne disposent pas de système de gestion des eaux usées, d'assainissement, ou même d'usine de traitement des déchets (seule existe la collecte et le dépôt des déchets dans des décharges). Si 99% du territoire est couvert et que l'ensemble de la population, même en milieu reculé (montagnes) a accès à l'électricité, l'accès à l'eau courante est moins évident. Cela rejoint la nécessité d'améliorer les infrastructures essentielles, et justifie les demandes des villes classées III ou IV envers les bailleurs de fonds internationaux et l'État (financer les infrastructures, fournir de l'assistance à maîtrise d'ouvrage).

34.- Densification, saturation urbaine et enjeux environnementaux. La densification urbaine, principalement en espace central mais, de plus en plus, en périphérie, provoque, souvent du fait d'une planification mal conçue (notamment des transports, de la construction) et incohérente, un phénomène de saturation des espaces urbains : que ce soit la congestion due aux flux de déplacements via des moyens de transport polluants (dont le transport de marchandises) et le passage, dans les centres villes, d'axes routiers majeurs, les constructions anarchiques ou l'augmentation des densités urbaines, il résulte de ces phénomènes une pression sur le milieu environnemental forte, qui menace non seulement les espaces écologiques mais également les biens publics et la qualité de vie des populations (c'est-à-dire la santé publique). La saturation des espaces publics (issue de la densification démographique) et les pressions sur le milieu écologique (épuisement des ressources naturelles, assèchement des lacs - pourtant très répandus dans les villes vietnamiennes comme Hanoï - pour construire des projets d'aménagement, bétonisation, pompage excessif des

²² Aux termes du **de la Résolution 1210/2016 de l'Assemblée Nationale (remplaçant Décret 42/2009/ND-CP)** sur le classement en catégories des centres urbains, il est opéré une distinction entre les villes au travers de l'existence de 6 grades auxquels des régimes différents sont attribués (en matière de planification urbaine, d'autonomie, d'accès à l'investissement, etc.). Les villes à statut spécial sont celles qui ont une envergure internationale et ont plus de 5 millions d'habitants (Hanoï, HCMV). Elles sont directement gérées par le gouvernement. Elles présentent un degré d'achèvement des infrastructures urbaines satisfaisant et de niveau international (taux de couverture, qualité). Les villes de catégorie I se divisent en deux catégories : les villes de catégorie I directement gérées par le gouvernement, qui comportent au moins 1 million d'habitants, et moins de 5 million d'habitants (Hai Phong, Da Nang, Can Tho) et les villes de catégorie I gérées par les provinces (chef-lieu ou autre) qui doivent comporter entre 500.000 et 1 million d'habitants. Les villes de catégorie 2 comportent entre 200 et 500 mille habitants, celles de catégorie III entre 100 et 200 mille habitants, et celles de catégorie IV entre 50 et 100 mille habitants. Par conséquent, le passage d'une catégorie à l'autre s'effectue sur la base de plusieurs critères : non seulement le nombre d'habitants mais également le degré d'achèvement des infrastructures, l'idée étant d'encourager les municipalités à avoir des infrastructures de qualité pour pouvoir obtenir un grade plus élevé (attractivité économique). L'État aide en outre les villes à catégorie basse dont les maîtrises d'ouvrages sont faibles (par exemple le Ministère de la Construction, agence de développement urbain, soutient les villes de catégorie III et IV). Ce mode de classification repose sur le principe qu'infrastructures et nombre d'habitants s'alimentent mutuellement.

nappes phréatiques, surconsommation énergétique, rejet de défoliants industriels, d'eaux usées ou de déchet dans la nature en raison de l'absence de systèmes de traitements) menace un aménagement urbain durable et appelle à une planification et à des investissements lourds. La protection des biens communs (l'air, la nature, les sols) passe par un allègement de la pression sur l'environnement et par le maintien d'espaces de respiration naturelles (ceinture verte, corridor vert, trame verte) en ville, conciliés au vivre ensemble (parcs publics). Au-delà, c'est une véritable politique d'aménagement et de planification durables qu'il faut mener, en agissant sur les causes des maux : établir un système de transports publics propre pour éviter la congestion et la pollution, réglementer les constructions et le PLU pour éviter que les grands projets d'aménagement (parfois prétendument écologiques, comme Ecopark dans le district de Gia Lam à Hanoï) ne se traduisent par l'épuisement des ressources naturelles (lacs, forêts, parcs, rizières, marécages) existant sur le lieu destiné à accueillir les projets d'aménagement (il est nécessaire de préserver ces espaces et de concilier bâti avec trames vertes et bleues). Le gouvernement, visiblement conscient du problème, s'est doté d'une stratégie nationale pour les parcs et espaces verts en milieu urbain.

35.- Villes résilientes et effet du changement climatique. À ces problématiques environnementales, principalement du fait de l'Homme, s'ajoutent les effets du changement climatique. Le Vietnam, avec ses 3000 kilomètres de côte, est fortement exposé aux effets du changement climatique, bien qu'étant un faible contributeur aux émissions globales de gaz à effet de serre. Cette vulnérabilité se manifeste principalement par l'exposition du pays à l'élévation du niveau de la mer (notamment dans les deltas, du Fleuve Rouge et du Mékong, menacés d'être recouverts par les eaux) et l'intrusion saline (terres et rivières) subséquente (menaçant le potentiel agricole du pays) et aux événements climatiques extrêmes (tempêtes, ouragans, typhons, fortes pluies) dont la fréquence se multiplie. L'érosion côtière, scientifiquement avérée, crée un risque pour les populations en raison de la forte concentration des activités humaines et économiques en bordure des mers et rivières, menaçant l'habitat précaire ou les activités économiques (économie de la mer, marchés flottants, structuration des espaces urbains en bordure de mer ou de rivière). De nombreuses villes côtières, qu'elles soient de catégorie I ou inférieure (y compris Da Nang) sont, à des degrés divers, exposées aux effets du changement climatique. L'adaptation commande donc d'ériger des digues de protection, de drainer les eaux de pluie vers des bassins de rétention via un système de drainage afin de s'écouler vers la mer, de réhabiliter les espaces exposés, de

renforcer les infrastructures, de déplacer les habitats précaires en fournissant des solutions de relogement.

36.- Mobilités urbaines, interfaces, connectivités. L'afflux de migrants et l'extension des limites des villes, de même que la périurbanisation et l'intégration des territoires (les villes et leurs *hinterlands*) au sein de sous-espaces régionaux, nationaux ou transnationaux, révèlent la problématique du transport et de la mobilité. Outre la saturation des centres, la congestion et la pollution, qui rendent nécessaire un report modal des véhicules (ou deux roues) émissifs vers les transports en commun (métro, bus en site propre – BRT, tramway) pour soulager la congestion et améliorer la qualité de l'air, c'est véritablement la question de l'intermodalité entre centres, franges, périphéries, et *hinterlands* qui se pose au travers de l'élaboration d'un schéma directeur des transports cohérent (au niveau de la multi modalité, de l'intermodalité, de l'organisation des transports au sein d'une Autorité Organisatrice des Transports, de la gouvernance des transports : répartition des pouvoirs entre Etat/collectivité, AOT, sociétés d'exploitation) avec une autorité de régulation sensément unique (en charge de la tarification, de la stratégie, de l'élaboration du schéma directeur, de la planification, de l'organisation de l'intermodalité, de la tutelle des sociétés d'exploitation, de l'organisation et de l'entretien du réseau et de son extension). La gouvernance des transports nécessite en effet de bien distinguer les tâches des différents acteurs (Etat, autorité de régulation, sociétés d'exploitation) en confiant au niveau le plus adéquat la compétence de penser, réfléchir, réguler et organiser l'intermodalité dans un sens qui dépasse les intérêts particuliers de telle ou telle société d'exploitation, ce qui est, au Vietnam, une problématique que les municipalités auront à gérer dans les années à venir puisque c'est véritablement récemment que l'intermodalité s'est imposée dans les schémas directeurs des transports (surtout à Hanoï et Ho Chi Minh Ville, Da Nang de manière marginale) et que, ces derniers naissant (constructions en cours, le bus n'est plus la seule modalité de transport collectif en ville et en zone urbaine), il est désormais nécessaire d'en réfléchir à la gouvernance. D'autant qu'outre les problématiques de « qualité de vie - qualité de ville » auxquelles une politique de mobilité bien pensée permet de répondre, la problématique des transports est aussi d'intérêt économique : relier les villes et leur hinterland est nécessaire, au risque de perturber l'équilibre économique et d'engendrer un manque à gagner. La politique des transports doit être pensée dans une optique collective, peu émissive, et la voirie n'être qu'une modalité parmi d'autres. Outre les relations centres-périphéries, la politique de mobilité doit s'attaquer à la problématique des interfaces : les territoires étant des organismes vivants en interaction

avec les territoires alentours, organiser l'interface entre les territoires (y compris de manière transrégionale et transnationale et non plus seulement dans une optique capitale-provinces, c'est-à-dire principalement une politique de transport verticale articulée autour de l'axe Hanoï-Ho Chi Minh Ville).

Cette dernière dimension, mêlant mobilité et attractivité des territoires, nous permet de faire le lien avec les défis urbains nés non plus de l'urbanisation, mais de la régionalisation.

§2 : Régionalisation et défis urbains

La mondialisation est un processus de mise en relation des économies. Cette mise en relation s'effectue au travers d'unités à la fois économiques et géographiques, c'est-à-dire les territoires.

37.- Régionalisation. La régionalisation est un phénomène économique-géographique selon lequel les territoires, préalablement conçus dans une perspective essentiellement administrative, et donc, étatique, n'entretenaient des rapports qu'avec les territoires de l'État considéré. Cette vision, cohérente à l'époque collectiviste, et avant que le processus de mondialisation ne s'enclenche, s'expliquait dans la mesure où l'État, organisateur de la politique économique, était décisionnaire en matière d'ouverture internationale de l'économie, ou de politique commerciale. Avec la mondialisation, les territoires sont devenus des unités économiques à part entière, et notamment les villes et leur *hinterlands*, insérées en tant que systèmes dans le pays dont ils font partie, mais, également, à l'échelle transnationale et régionale (sous-régions d'un continent donné par exemple, la région du Grand Mékong). De ce fait, les territoires s'articulent entre eux selon une logique économique (les échanges) et géographique (la proximité) et non plus étatique (administrative). Par conséquent, se pose la question de l'organisation de cette régionalisation, afin de faire des territoires de véritables moteurs de croissance et d'attractivité, notamment parce que les flux d'IDE sont d'abord dirigés vers un territoire (provoquant ou renforçant son attractivité) en raison de ses spécificités (ouverture maritime, ressources, main d'œuvre, culture, potentiel économique) et non un État en tant que tel.

38.- Corridors économiques transnationaux d'Asie du sud-Est. L'Asie du sud-Est, de par son positionnement géographique stratégique entre les deux grands émergents que sont l'Inde et la Chine, son ouverture maritime, et le dynamisme de ses économies, est une zone qui rend l'existence de corridors économiques particulièrement naturelle. Le Vietnam, pays membre de

l'ASEAN, est par ailleurs au cœur de la sous-région du Grand Mékong et intégré dans plusieurs corridors économiques tels que le corridor Est-Ouest, région dynamique, qui relie, de manière latitudinale, la Birmanie, la Thaïlande, le Cambodge, le Laos, et le Vietnam, dont le Vietnam est par ailleurs le point extrême oriental (régions centrales avec Da Nang en chef de file – disposant d'un grand port – mais également les villes secondaires du centres) et dont Hanoï, la capitale, ne fait pas partie, ce qui corrobore nos propos sur la nature transnationale des territoires qui s'affranchit de la situation administrative et des frontières et fait exister les territoires « en soi » au sein d'une large sous-région. La région sud du Vietnam, quant à elle, forme un ensemble intégré de territoires structurés autour du fleuve Mékong (dont l'embouchure est située au Vietnam), dont l'axe constitue un corridor de développement économique majeur, bien qu'assorti de tensions, la maîtrise du Mékong étant devenue une composante stratégique de développement économique et d'influence géopolitique, à l'image des tensions observées au sein de la Commission du Fleuve Mékong. De grandes métropoles vietnamiennes comme Can Tho ou Ho Chi Minh-Ville, et les territoires y afférant, en font partie, de même que Phnom Penh au Cambodge, Vientiane et Luang Prabang au Laos, etc. Au nord, c'est le corridor Hai Phong – Hanoï – Lao Cai – Kunming (Chine) qui se structure autour du Fleuve Rouge et de l'accès à la province du Yunnan, riche, en Chine. Cette province chinoise, objet, lors de la colonisation, de toutes les convoitises, encouragea les français à coloniser le Tonkin pour s'en ménager un accès privilégié. Aujourd'hui, cette province riche mais enclavée a plus facilement accès à l'interface maritime via le Vietnam que via d'autres provinces chinoises. De la sorte, un corridor économique suivant l'axe du Fleuve Rouge est né, reliant le port international de Hai Phong à la province du Yunnan via l'axe Hai Phong – Hanoï (autoroute), Hanoï – Lao Cai (autoroute) et Lao Cai – Kunming (Yunnan) (autoroute). Une ligne de chemin de fer suit également la trame routière. Ces corridors, établis selon une logique d'articulation et d'intégration entre des territoires plus que des États, sont transnationaux et posent la question de la dynamisation des espaces transfrontaliers (à l'image des problématiques rencontrées dans la province et la ville de Lao Cai, septentrionales et frontalières), et de l'intégration des territoires entre eux par-delà les frontières administratives et politiques. Le dynamisme économique des corridors et des territoires qui le composent dépend donc principalement de l'attractivité des territoires situés le long des corridors, d'une part, et, d'autre part, de la capacité des pouvoirs publics à les intégrer les uns aux autres, en s'affranchissant des contraintes imposées par les différents découpages étatiques.

39.- Attractivité des territoires. L'attractivité des territoires, *a fortiori* dans un contexte marqué par l'existence de corridors économiques transnationaux, s'évalue principalement dans leur capacité à mobiliser les investissements directs étrangers, à attirer la main d'œuvre et à assurer le financement des infrastructures nécessaires au développement socioéconomique, et, notamment celles afférant à l'intégration des territoires entre eux (connectivité) au travers de l'existence d'interfaces (terrestres, aériennes, maritimes). Dès lors, les pouvoirs publics ne doivent plus raisonner de façon unipolaire ou bipolaire (comme au Vietnam avec la capitale économique et la capitale politique) pour structurer le territoire mais de manière multipolaire, les pôles urbains et territoires n'étant plus seulement perçus dans le cadre des limites administratives du pays mais, plus globalement, dans un contexte régional. De la sorte, les investissements nécessaires à l'ouverture des territoires sur ceux qui les entoure, et la planification qui les précèdent, doivent prendre en compte ces corridors et réfléchir aux interfaces au niveau régional et non plus seulement national. Les villes secondaires, voire tertiaires, vietnamiennes, même si elles constituent des pôles urbains ou économiques d'ordre secondaire à l'échelle du Vietnam, peuvent constituer des territoires intégrés au cœur d'un corridor économique (par exemple Da Nang dans le corridor est-ouest, Lao Cai dans le corridor Delta du Fleuve Rouge – Yunnan) donc revêtir une nature stratégique impliquant un développement urbain axé sur le développement des territoires, l'idée étant que les pouvoirs publics doivent permettre aux pôles urbains secondaires ou tertiaires de profiter des potentialités offertes par leur positionnement au sein des corridors transnationaux puisque cela aura une répercussion bénéfique à l'échelle économique du Vietnam tout entier.

C'est pour cette raison que les investissements, publics et privés, en infrastructures, sont essentiels. Le Plan de Développement Socioéconomique vietnamien 2016-2020 chiffre les besoins en investissements pour les infrastructures à plus de 140 Md. USD sur la période, tous secteurs confondus. Le budget de l'État ne pourra pas satisfaire l'ensemble de ces besoins.

*

L'examen des défis urbains posés par l'ouverture économique révèle la nécessité pour ces phénomènes et défis de trouver des réponses. Or, ces réponses sont prioritairement de nature publique, c'est-à-dire étatique, en l'absence d'une gouvernance régionale suffisamment forte (l'ASEAN n'a pas de poids ou de prérogatives politiques suffisantes pour cela). En

conséquence, il incombe aux politiques publiques d'apporter ces réponses, d'abord au travers de la planification, puis de l'investissement public. Cette question soulève donc celle des pouvoirs publics locaux.

Section 2 : Défis urbains et pouvoirs publics locaux

Si les phénomènes issus du développement urbain appellent, en réponse, des politiques publiques adaptées, c'est la question des modalités de cette réponse qui se pose. En effet, la recherche de l'efficacité des politiques publiques répondant aux défis et enjeux du développement urbain invite à se pencher sur la nature, le contenu et l'échelle de cette réponse (§1). Partant, il sera possible de révéler l'existence *de facto* de collectivités locales dont le statut *de jure* est d'intérêt majeur pour la conduite des politiques liées au développement urbain (§2).

§1 : Défis urbains et réponse des politiques publiques

L'idée ne sera pas tant de chercher à démontrer le contenu des politiques publiques de développement urbain attendu (déjà largement décrit dans les parties précédentes) mais, au travers d'une approche *normative*, à dessiner les contours de leur nature et de leur échelle. On entend par normative l'approche consistant à décrire quel serait, dans l'idéal, un niveau idéal de réponse des pouvoirs publics face aux problématiques urbaines.

40.- Structures. L'efficacité de la réponse apportée par les pouvoirs publics aux phénomènes et défis issus de l'urbanisation et dans une perspective de développement économique commande prioritairement d'adapter les structures institutionnelles, c'est-à-dire la gouvernance locale, pour la mettre en conformité avec les réalités économiques et urbaines. Cela est à dire que l'organisation institutionnelle des pouvoirs publics locaux, perçus en tant que démembrements de l'État, devrait refléter et entériner la prépondérance que les villes ont acquise dans le développement économique et social et, par conséquent, leur conférer des prérogatives qu'elles pourraient exercer de manière autonome (la nature des prérogatives transférées sera étudiée par la suite). Cette nécessité est également valable hors du champ économique et dans une perspective plus socio-institutionnelle. En effet, dans un monde qui s'urbanise, la fourniture des services de base à la population (eau, énergie, gestion des déchets, logements, éducation et santé – entre autres) commande une décentralisation des pouvoirs afin de s'assurer que tous les citoyens puissent bénéficier du « droit à la ville ». Outre la mise en conformité des structures avec l'exigence d'autonomie requise par la

caractérisation des villes et territoires en tant que systèmes, il s'agit également de financer les investissements publics locaux rendus nécessaires par l'urbanisation.

41.- Subsidiarité. Par ailleurs, la complexification des problématiques que doivent gérer les municipalités et les territoires, la nécessité de planifier, d'organiser et financer le développement urbain, et de décider quant aux politiques de planification, de financement et d'aménagement, posent la question des modes d'administration de la ville. De même, la délivrance des services publics en milieu urbain, comme nous avons eu l'occasion de le rappeler, soulève la problématique de la gouvernance du secteur public urbain, et de la prise en charge par les démembrements de l'État ou par des entités tierces dépendant de ces démembrements, des services publics. La nécessité de mettre en conformité les structures administratives avec les réalités économiques et urbaines – dans le sens de plus d'autonomie – va de pair avec celle de confier aux pouvoirs publics locaux les compétences qu'ils sont les mieux à même de gérer. En filigrane, c'est bien la problématique de faire de l'échelon local l'unité décisionnelle et financière *naturelle* du développement urbain qui se pose, et de lui conférer l'autonomie nécessaire dont elle a besoin pour ce faire. Dès lors, il nous est permis de dégager de ce qu'il précède le principe de subsidiarité, principe cardinal d'organisation administrative et de répartition des compétences entre pouvoirs publics nationaux et locaux ; principe qu'il est souhaitable de retenir car il fixe, au niveau normatif, un mécanisme de répartition des compétences entre l'échelon central et local qui permet au mieux d'appréhender les problématiques de nature locale, et pouvant être réglées, moyennant le transfert de l'*autonomie* juridique nécessaire, par les pouvoirs publics locaux.

§2 : Politiques publiques et émergence des collectivités locales

La complexification évidente du cadre dans lequel se décident et se mettent en œuvre les politiques publiques au niveau local, directement liée à la technicité des enjeux urbains auxquels les territoires font face, a été à l'origine d'un renforcement de l'identité des collectivités locales en fait, sinon en droit.

42.- De facto. Le postulat de base selon lequel le territoire est un système, un organisme vivant qui interagit avec un environnement complexe, multi-acteurs et multi-polarisé, a, dans les faits, induit un renouveau de l'activité des collectivités locales existantes (c'est-à-dire des démembrements de l'Etat vietnamien au niveau local) en raison de leur proximité avec les

enjeux de politiques publiques urbaines et de la difficulté pour l'Etat de tout gérer depuis Hanoï. Le pendant de l'émergence d'enjeux territoriaux locaux caractérisés en tant que tel est alors l'émergence de la collectivité comme échelon de décision. Dès lors, et sans présager du statut juridique ni encore moins de leur degré d'autonomie face à l'Etat, les collectivités existantes se sont affirmées, dans les fait, comme les mieux placées, en vertu du principe de subsidiarité, pour prendre en charge les problématiques relevant du développement urbain dans leur ressort. Ainsi, outre le fait que le gouvernement central ait fait preuve d'une souplesse grandissante dans l'octroi de compétences aux collectivités pour gérer le fait urbain, d'autre phénomènes de fait sont apparus : l'urbanisation a en effet été le témoin de l'émergence de nouveaux acteurs de l'urbain concurrents à l'Etat et à ses démembrements, notamment des entreprises publiques urbaines (locales ou nationales), souvent implantées localement. L'existence de tels groupements extra-étatiques révèle l'existence d'un intérêt local de fait, et vient questionner la place de l'Etat central dans les processus de régulation du développement urbain. Ces sociétés, notamment Vinaconex, Handicorp, la Hanoï Urban Development Corporation, et d'autres, sont souvent rattachées par des liens tutélaires à l'Etat ou, plus logiquement, à des démembrements locaux de l'Etat (comme des Comités Populaires). La question du statut de ces acteurs, d'importance première pour le développement urbain, sera examinée plus en détails car il s'agira de se demander *si une lecture moderne de la problématique de la décentralisation ne serait non pas celle du transfert de prérogatives de l'Etat vers ses démembrements, mais celle du transfert de prérogatives à des sociétés publiques spécialisées dans la gestion du fait urbain*. En effet, la complexification des phénomènes urbains et la flexibilité attachée au statut d'entreprise publique plutôt que de collectivité peut justifier l'examen de l'opportunité d'une seconde vague ou d'un second degré de décentralisation, toujours dans une optique « publique » mais qui dépasse les simples démembrements de l'Etat. Il va de soi que, dans l'affirmative, le vocable même de « collectivité locale » devrait être réexaminé, en ce sens qu'il ne saurait désormais se cantonner aux seuls démembrements de l'Etat *stricto sensu* mais pourrait s'étendre aux entreprises publiques ou établissements publics relevant de ces démembrements, comme c'est le cas en France, nonobstant le fait que ces entités publiques ne soient pas des collectivités de *droit* : elles le sont en *fait*.

43.- De jure. Nous avons montré qu'en fait sinon en droit, et au fil des années et de la métropolisation, les gouvernements locaux ont continuellement renforcé leurs prérogatives. Pour autant, leur statut continue de les placer formellement dans une position subordonnée à

l'Etat central (avec une autonomie limitée). Ce ne sont, juridiquement, que des démembrements et émanations locales du pouvoir de l'Etat. Leur budget n'est qu'une partie du budget de l'Etat et ne fait, en principe, que mettre en œuvre le plan arrêté au niveau national. Leur autonomie dépend du classement en catégorie (par la loi). Ainsi, si la consécration de fait de l'existence et de l'intérêt des collectivités locales au Vietnam ne fait aucun doute, leur reconnaissance juridique et, partant, l'autonomie fonctionnelle, décisionnelle et financière qui l'accompagne, sont plus problématiques. Cette absence de concordance entre le monde des faits et le monde du droit, à bien des égards surprenante aux yeux de l'analyste, trouve en fait une explication aussi rationnelle qu'évidente, pour peu que l'on ait en mémoire le contexte à la fois historique, idéologique, politique et juridique du Vietnam contemporain : celui d'une irrépressible tendance à la centralisation, caractérisée par des mouvements centrifuges importants.

TITRE 2 : LES MOUVEMENTS CENTRIFUGES UNE TENDANCE À LA CENTRALISATION

Le titre précédent a été l'occasion de s'intéresser aux métamorphoses urbaines qu'a connues le Vietnam sur la base d'une approche par les transitions (économiques et urbaines). S'il est établi que la transition économique a engendré une transition urbaine, la transition urbaine n'a quant à elle pas provoqué de transition administrative, et encore moins politique. En effet, l'existence d'un tel « plafond de verre » étonne dans la mesure où elle n'est pas naturelle, en témoignent les nombreux pays en développement dans l'Histoire ayant mis leurs structures administratives, voire, de manière plus résiduelle, politiques, en adéquation avec leurs structures économiques ou urbaines. Si elle n'est pas naturelle, cette absence d'évolution des structures politico-administratives est un choix politique qui s'explique aisément dans le cas du Vietnam : d'une part du fait de son Histoire et de son héritage politique et idéologique (Chapitre 1), et d'autre part sous l'effet des enjeux économiques et juridiques actuels (Chapitre 2).

Chapitre 1 : Héritage historico-politique et centralisme

Le centralisme, au Vietnam, est une donnée fondamentale pour appréhender et comprendre l'organisation administrative du pays (Section 2). Elle est, par ailleurs, la conséquence naturelle d'une idéologie de régime qui a érigé le centralisme en dogme pour des motifs davantage pragmatiques que philosophiques (Section 1).

Section 1 : Idéologie et centralisme

L'idéologie qui a présidé à l'instauration d'un régime marxiste-léniniste au Vietnam entre 1945 et 1975 se décline dans de vastes domaines. Pour des raisons de commodité, nous opérerons une distinction entre les conséquences *politiques* (§1) et *juridiques* (§2) de l'idéologie marxiste-léniniste aux tendances centralisatrices.

§1 : Les conséquences politiques de l'idéologie centralisatrice marxiste-léniniste

Par politique, on entend l'ensemble des domaines relevant du *contrat social* entre l'Etat et les citoyens vietnamiens. De la sorte, ce sont principalement les conceptions de l'Etat, de la propriété, et de la *planification* de la ville qui retiendront notre attention, l'idée étant de

mesurer en quoi l'idéologie marxiste-léniniste, en influençant ces composantes du contrat social, tend à diffuser un modèle davantage *centralisé* que *décentralisé*.

44.- Aux origines de l'Etat. La percée de l'idéologie marxiste-léniniste pouvait-elle se faire dans un pays de tradition et de civilisation confucéenne comme le Vietnam ? Pour d'aucuns, tels que Paul Mus, sociologue de l'Ecole Française d'Extrême Orient, communisme et confucianisme seraient antagonistes²³. D'autres, à l'image de l'intellectuel et historien vietnamien Nguyễn Khắc Viện²⁴, considèrent au contraire que le confucianisme et le communisme présentent des similitudes d'un ordre tel que le premier peut recevoir le second et en permettre la diffusion, loin de lui faire obstacle. En effet, discipline, ordre, soumission et sécularité, en sont des traits communs. Le communisme a constitué le moteur de la libération nationale du pays contre l'ennemi colonialiste alors que les structures mandarinales confucéennes n'ont pu l'éviter, voire, l'ont encouragé : que l'on songe à la collaboration de l'élite mandarinale avec l'administration française pour administrer l'Annam et le Tonkin sous le régime d'administration indirecte du Protectorat. Cela explique également pourquoi la diffusion du communisme fut plus aisée dans le nord que dans le sud, marqué par le mode d'administration directe de la France²⁵. Dans la pensée de Marx²⁶ et Engels²⁷, l'Etat, qualifié de bourgeois, matérialise l'aliénation de la classe ouvrière au travers de l'exploitation de cette dernière par le capitalisme bourgeois. Superstructure au service de la classe dominante, l'Etat se caractérise donc par une décorrélation entre la base de la société (le prolétariat, la classe la plus nombreuse) et la superstructure. Pour y remédier, la Révolution prolétarienne est appelée de leurs vœux avec pour objectif principal de renverser l'Etat bourgeois et changer de paradigme pour faire coïncider base et superstructure au travers d'une nouvelle forme d'Etat, l'Etat socialiste, dominé par un Parti communiste, seul organe habilité à représenter les intérêts du prolétariat, abolissant contrat, banques, économie et propriété privée. Au Vietnam, le communisme trouve des spécificités inhérentes au contexte du pays, spécificités qui peuvent dénaturer certains principes cardinaux du marxisme comme l'internationalisme. En effet, si le Vietnam a souscrit aux théories marxistes et léninistes car ces dernières promouvaient un anticolonialisme clair et affirmé, il n'en demeure pas moins que les

²³ Paul Mus, *Viet-Nam. Sociologie d'une guerre*, Éditions du Seuil, Paris, 1952 ; 380 pages.

²⁴ Nguyễn Khắc Viện, *Confucianisme et marxisme au Vietnam*, La Pensée, n° 105, octobre 1962, pp. 4-26

²⁵ Stein Tonnesson, *Vietnam : from Confucianism to communism and back, 1925-1995*, in "The Political uses of culture and religion", nordic Institute of Asian Studies, 1993.

²⁶ Karl Marx, Friedrich Engels, *Le Manifeste du Parti Communiste*, 1848

²⁷ Friedrich Engels, *Origines de la famille, de la propriété privée, de l'Etat*, 1884

idéologues vietnamiens ont façonné et déformé les concepts issus du marxisme-léninisme pour les enrichir d'un versant « nationaliste ²⁸».

45.- L'Etat et le Parti communiste vietnamien. Conformément à l'application du modèle marxiste-léniniste, il existe des liens très étroits entre l'Etat et le Parti, qui traduisent une fusion, voire une confusion des pouvoirs. Dans un système politique marxiste-léniniste à Parti unique, comme c'est le cas du Vietnam, cette fusion est affirmée dans la Constitution (art 4). Le Parti politique unique occupe une place prépondérante dans l'appareil d'Etat et dispose, souvent, d'une autorité supérieure à lui. Cet état de fait est parfaitement symbolisé dans l'expression « le Parti dirige et l'Etat administre ». Toute la question est, alors, de déterminer dans quelle mesure l'Etat exerce ce pouvoir d'administration en toute indépendance. L'interpénétration entre le Parti et l'Etat est, en premier lieu, fonctionnelle, en ce sens que, malgré une apparente séparation entre eux, il existe d'une part de nombreuses personnes qui cumulent des responsabilités au sein de l'Etat et du Parti, et, d'autre part, il existe un contrôle des organes de l'Etat par ceux du Parti. En effet, il est nécessaire, pour occuper un poste à responsabilité au sein de l'appareil d'Etat, d'être membre du Parti Communiste (plus particulièrement du Comité Central ou du Politburo). Par voie de conséquence, de nombreuses administrations sont gérées, à tous les niveaux hiérarchiques, par des fonctionnaires également membres du Parti communiste qui, à ce titre, en appliquent les directives, ce qui est, pour un Parti, un moyen privilégié de contrôle de l'activité du gouvernement, malgré, en apparence, une séparation distincte entre organes de l'Etat et ceux du Parti. En outre, certaines fonctions très importantes de l'appareil d'Etat doivent être assurées par des personnes ayant un rang très élevé au sein de la hiérarchie du Parti : en général, les personnalités les plus importantes de l'Etat (Président de l'Assemblée nationale, Président de la République, Premier Ministre) sont des membres du Politburo, émanation restreinte du Comité Central du Parti Communiste. Cette spécificité renforce, s'il en est, le contrôle idéologique du Parti sur l'Etat, dont les orientations politiques sont fixées par le premier. Enfin, chaque échelon administratif national ou local présente son équivalent au sein du Parti (Politburo pour les plus hautes sphères, Comité central pour les ministères, Sections locales du Parti pour les Comités populaires etc.). L'existence de ces « doublons » permet d'assurer un contrôle optimal et pyramidal, dans la mesure où les structures hiérarchiques de l'Etat sont calquées sur celles du Parti et vice-versa. Au niveau fonctionnel donc, les

²⁸ Chesneaux Jean, *Fondements historiques du communisme vietnamien*, in L'Homme et la société, N. 14, 1969. Sociologie et socialisme. pp. 83-98.

structures entre Etat et Parti, bien que préservant, en apparence, une relative séparation, sont en réalité fortement imbriquées ce qui rend le contrôle du Parti sur l'appareil d'Etat efficace.

46.- Au niveau matériel, l'Etat est théoriquement sensé n'être qu'un organe de gestion, appliquant à la lettre la politique déterminée par le Parti, en application de la maxime « le Parti dirige, l'Etat administre ». Pour autant, il apparaît que, ces dernières années, cet état de fait soit partiellement remis en cause. En effet, l'administration du Vietnam s'est fortement complexifiée depuis la politique du Renouveau. Cela est inhérent aux décisions qui ont été prises, à savoir l'ouverture économique et commerciale. Afin de satisfaire à ces engagements d'ouverture, le Vietnam a dû faire d'énormes efforts de législation, d'administration, de gestion des personnes et des rapports économiques. De même, les avancées sociales (santé, éducation) nécessitent un important travail. Ainsi, si le Parti est toujours le maître des orientations du pays, l'Etat, dans son rôle d'application, a pris quelquefois ses distances, tout en restant dans le cadre des lignes directrices. Cela est également à relier à l'évolution des fonctions constitutionnelles, et notamment à la personnification du pouvoir (on pense au dernier Premier Ministre, Nguyen Tan Dung, qui a fait les frais de cette personnification en étant évincé des hautes sphères et placé en retraite forcée au profit d'un fidèle de la vieille garde du Parti, ancien membre de la Sûreté, Nguyen Xuan Phuc, davantage en accord avec l'homme fort du régime, Nguyen Phu Trong, secrétaire général du Parti et numéro un dans l'ordre protocolaire). L'Etat s'est donc nettement émancipé et a pu être plus audacieux que le Parti en étant le moteur des changements dans la société, ce qui était, jusqu'alors, inédit. Le récent Congrès du Parti Communiste (février 2016) a cependant été l'occasion de sonner le glas des pratiques de personnification du pouvoir avec un retour au principe de collégialité, de même qu'à un recentrage du pouvoir autour du Parti qui continuera de fixer les orientations du pays. L'Etat, malgré ses récentes émancipations, devrait théoriquement récupérer la place qui lui est constitutionnellement dévolue en vertu de la légalité socialiste.

47.- En tout état de cause, malgré cette fusion entre l'Etat et le Parti, il est nécessaire de souligner que, malgré quelques voix dissidentes, la légitimité du Parti n'est pas remise en cause dans la société vietnamienne, dans le sens où le Parti n'est pas monolithique mais, selon Pierre Brocheux, enraciné dans le tissu social ; il en épouse les contours : c'est lui qui a conduit la politique du renouveau, qui a lâché du terrain sur l'adoption des principes d'une économie de marché, lui encore qui a impulsé les politiques redistributives qui ont permis aux vietnamiens de partager plus équitablement le fruit d'une croissance soutenue (7% par an en moyenne depuis les années 90, raison pour laquelle on a parlé de « miracle vietnamien »). En

conséquence, la considérable amélioration du niveau de vie des vietnamiens est à mettre au crédit du Parti communiste, d'où son enracinement. Le Parti a, en outre, conservé sa légitimité en organisant lui-même des consultations ouvertes dans le cadre du processus de réforme de la Constitution, en y associant à la fois les vietnamiens mais aussi en laissant s'exprimer des voix étrangères voire des voix dissidentes de vietnamiens de l'étranger (« viêt kiêu»). Ce faisant, il a conforté sa légitimité, en prenant les devants et en montrant à la communauté internationale qu'il n'était pas inflexible mais au contraire attentif et proactif. Si les voix qui plaident pour une abrogation de l'article constitutionnel sur la suprématie du Parti (art 4) ou une affirmation plus forte de la séparation des pouvoirs et droits de l'Homme n'ont pu faire aboutir leurs idées, le caractère démocratique du processus ferme la porte à toute critique car le Parti a néanmoins concédé certains changements au sein du nouveau texte. Sa remise en cause, via l'abolition de l'article 4 de la Constitution, n'est donc pas à l'ordre du jour. C'est également en ce sens qu'il faut interpréter le récent 12ème Congrès du Parti Communiste vietnamien.

48.- Parti communiste et Constitution vietnamienne. La réforme constitutionnelle de 2013, si elle n'a pas abouti à un changement majeur en matière d'Etat de droit en ce sens qu'elle a refusé de soumettre le Parti au principe de légalité et de supprimer l'article 4 de la Constitution relatif à sa suprématie, ouvrant ainsi la voie à une démocratisation du pays, elle a cependant été l'occasion d'une émergence de la société civile et de ses revendications. De profonds questionnements sur la place du Parti et son rôle dans la construction de la société, du système politique, et d'un Etat de droit, sont apparus. Les tensions entre l'ouverture au capitalisme, l'avènement de la société civile, la pénétration de la notion d'Etat de droit et son relai par une société civile de plus en plus éclairée sur le sujet, questionnent profondément les rapports existant entre le Parti et la loi ; entre le Parti et le droit²⁹. La poursuite du développement économique, qui pose des problèmes de gouvernance, génère d'importants dilemmes pour le gouvernement vietnamien qui doit choisir entre le maintien artificiel d'un leadership pour assurer la cohésion institutionnelle de la légalité socialiste ou la poursuite du développement socioéconomique et la construction d'un Etat de droit véritable. Chaque réforme juridique, même d'ampleur économique ou sociétale, sera l'occasion de rappeler ce débat lancinant et, à terme, influera peut-être l'action des gouvernants lors d'une future réforme constitutionnelle ou d'un congrès du Parti.

²⁹ Bui Hai Thiem, *Constitutionalizing Single Party Leadership in Vietnam: Dilemmas of Reform*, <https://doi.org/10.1017/asjcl.2016.22>; Published online: 23 November 2016, pp. 219-234

49.- Cette question de la suprématie du Parti, affirmée dans la Constitution, est ancienne et constitue la clef de voûte du régime, d'où les réticences du Parti : la suppression de cet article pouvait véritablement entraîner un changement de modèle. C'est en 1980 que l'idée que le leadership du Parti entraîne sa suprématie sur la Constitution et le système juridique est constitutionnalisée. Toutes les Constitutions ultérieures, y compris la dernière version de 2013, reprendront ce principe. Pourtant, l'ouverture économique et la percée de la société civile constituent des sources de tension entre la suprématie du Parti et certaines dispositions de la Constitution relatives à l'Etat de droit, aux droits fondamentaux, au respect de la légalité, à l'économie de marché. La Constitution de 1959, qui entérine l'indépendance au nord et la transformation socialiste du nord, ne faisait pas explicitement référence au primat du Parti sur les institutions, le droit, la Constitution. Il a fallu attendre la constitution de 1980 qui suit la réunification pour que ce principe soit affirmé. C'est une copie de l'article 6 de la Constitution soviétique de 1977. Ce faisant, le Parti a verrouillé sa supériorité sur les institutions : l'Etat, d'abord (on parle de confusion, d'Etat-parti), sur le droit (la légalité socialiste) et la société. La chute de l'URSS n'a pas entraîné de retour sur cet article et sur le principe sous-tendu. Pour autant, des voix dissidentes s'élèvent dès 1992 pour supprimer la suprématie constitutionnelle du Parti car elle est incompatible avec un Etat de droit (basé sur la règle, la norme, la hiérarchie des normes). Il ne s'agit pas d'une attaque frontale contre le parti lui-même ou un appel flamboyant au multipartisme, mais davantage un moyen de faire en sorte que l'Etat de droit prenne une assise réelle. La société civile, dans le processus de réforme de 2013, ne contestait pas la suprématie du Parti ni son existence mais plaidait pour une approche par les droits de l'Homme : comment les promouvoir et surtout, quels mécanismes juridiques en permettent la garantie. A cet égard, elle a partiellement été entendue puisqu'on a assisté à un renforcement (du moins textuel) des droits fondamentaux. Une manière pour le parti d'acheter sa légitimité populaire et de conforter son assise.

50.- Propriété. La Constitution vietnamienne, à l'instar de la suprématie du Parti, a largement rappelé, depuis 1959 (c'est-à-dire en 1980, 1992 et 2013) un principe cardinal de l'idéologie marxiste-léniniste : celui de la propriété collective. La terre ne saurait appartenir qu'à l'Etat. Cette acception collectiviste de la propriété entre pourtant en conflit avec la politique d'ouverture économique qui ne s'accommode guère d'un régime où la propriété privée, pourtant le fondement de l'économie de marché, n'est pas reconnue. Aussi, le régime a dû s'exercer à l'équilibrisme en reconnaissant une certaine forme de propriété tout en n'affaiblissant pas un dogme inflexible de son idéologie. Cela est d'intérêt direct pour le

développement urbain qui est une conséquence directe de l'ouverture économique. Or, la question foncière intéresse principalement les démembrements locaux de l'Etat puisque le développement urbain est, de fait, local, et que la question de l'attribution des sols est prioritairement posée au niveau local. Par conséquent, cette question se situe au cœur de la relation complexe entre Etat central et municipalités (collectivités locales, gouvernements locaux) car elle cristallise de multiples enjeux. Une clef d'explication des relations entre Etat central et provinces est fournie par l'Histoire, et, notamment, par les trente années de guerre entre 1945 et 1975. L'entière de l'administration fut organisée dans cette perspective : la relation entre les deux est fondée sur l'ordre, voire, sur la méfiance. L'Etat central est l'unique source de pouvoir. Il délègue les tâches d'application à ses représentants provinciaux. Les autorités locales sont étroitement contrôlées par l'Etat central : leur autonomie est une autonomie de gestion, et non de décision. Le schéma est donc celui d'une relative déconcentration, et aucunement d'une décentralisation. Le foncier est alors une source de tension entre la tendance centralisatrice de l'Etat et les nécessités locales attachées au développement urbain. De gré ou de force, l'Etat vietnamien devra résoudre cette question et nous montrerons que le domaine foncier est l'un des premiers degrés d'autonomie que l'Etat a concédé aux collectivités locales pour des raisons à la fois pragmatiques et politiques.

51.- Marxisme-léninisme et planification urbaine. A l'image de la question foncière, qui interroge directement la conception centralisatrice du régime vietnamien, et en révèle les limites pratiques, la question de la planification urbaine (à l'image de la question de la planification en général) se trouve aussi affectée par l'idéologie centralisatrice. En effet, la politique centralisatrice du régime vietnamien irradie au-delà des questions politiques et foncières : la planification urbaine, qui inclut la question foncière mais est plus large (développement urbain, construction, aménagement, politique de la ville, attractivité économique des territoires) souffre aussi de l'héritage impérial, colonial et communiste. Dans une société majoritairement rurale, où la paysannerie a constitué le berceau de la révolution prolétarienne et anticoloniale, la méfiance des autorités envers la ville découle d'une volonté de résorber la fracture existant entre les villes et les campagnes et de contenir l'expansion des villes, peu favorables au communisme, en limitant le degré d'autonomie des pouvoirs locaux sur la politique urbaine et, partant, sur la planification. Ainsi, dans les économies planifiées socialistes, l'aménagement urbain est considéré comme la traduction spatiale des objectifs définis sur le plan économique. L'aménagement urbain repose donc entièrement sur la

planification urbaine mais une planification normée, insuffisamment holistique et intégrée, ou anticipatrice. Elle relève, au Vietnam, d'un processus centralisé mené par le Parti lui-même.

§2 : Les conséquences juridiques de l'idéologie centralisatrice marxiste-léniniste

Outre les composantes de *l'ordre social*, la coloration marxiste-léniniste du régime politique vietnamien influe la sphère juridique, administrative, et territoriale. En effet, une conception particulière de l'Etat alimente directement une vision différente du droit et de la légalité qui, en s'opposant au modèle des démocraties libérales, *semble s'opposer par nature à toute décentralisation des pouvoirs puisque le centralisme démocratique en est au cœur*. La légalité socialiste semble être à la légalité classique ce que l'économie de marché à orientation socialiste est à l'économie capitaliste: un concept qui en reprend certains traits tout en imposant sa propre marque et qui, partant, s'éloigne de son modèle originel. Ce faisant, les concepts juridiques liés à la notion d'Etat de droit ont été modelés pour refléter la dimension idéologique portée par le gouvernement du Vietnam. Pour autant, si la légalité socialiste est la traduction juridique du « socialisme d'Etat » dans la même mesure que l'économie de marché à orientation socialiste en est la traduction économique, le développement de l'économie de marché, impulsé et assumé par les pouvoirs publics, n'est pas sans fragiliser cette conception socialiste de la légalité.

52.- Acception socialiste de la légalité. Pendant de très nombreuses années, et notamment au cours de la période coloniale où elle a connu son apogée, la pensée juridique occidentale a dominé le Monde, même si ses principes fondamentaux, l'Etat de droit et la démocratie libérale, n'étaient pas, dans les pays colonisés, appliqués au profit des peuples. A rebours de cette conception de l'Etat de droit et de la légalité, s'est développée une forme annexe, dérivée, édulcorée, de la légalité : la légalité socialiste. Elle est née au 20ème siècle avec la formidable progression de l'idéologie communiste, d'abord en URSS puis, ensuite, en Asie et en Afrique. Le Vietnam, dont le Parti Communiste indochinois a été créé dans les années 30, s'est progressivement acheminé vers la doctrine marxiste-léniniste ; et l'accès à l'indépendance, contre les français, lui a permis d'inscrire, dans ses institutions, cette idéologie, ce qui s'est matérialisé par l'enracinement du concept de légalité socialiste. Issue de l'Union soviétique, la légalité socialiste a eu, sur le Vietnam et ses institutions, une influence plus importante et plus durable que le système de droit civil français au cours de la période coloniale ; notamment car ce choix pour la légalité socialiste était un choix d'adhésion, et non un choix imposé par les colonialistes. Surtout, l'adoption de la légalité

socialiste était le corollaire de l'ancrage du régime sur des postulats idéologiques, la légalité socialiste et, la loi, n'étant que des instruments, entre les mains de l'Etat, pour pérenniser les acquis de la révolution. Dans cette perspective instrumentale, le système juridique n'est qu'un moyen de servir les intérêts de la classe dominante dans l'idéologie communiste : le prolétariat. Pour ce faire, la légalité socialiste confie l'intégralité du pouvoir à l'organe supposé canaliser les attentes et les intérêts du prolétariat : le Parti Communiste.

53.- En 1960, lors d'un Congrès du Parti, fut adoptée la doctrine de la légalité socialiste, sur l'exemple soviétique de *sotsialisticheskaia zakonnost* qui est devenue, en vietnamien, *pháp chế xã hội chủ nghĩa*. Elle est définie comme un outil de la dictature du prolétariat (*chuyên chính vô sản*) destinée à lutter contre les ennemis (les colonialistes, les impérialistes, l'OTAN), protéger les acquis de la révolution et les droits collectifs, ainsi que pour orienter et diriger l'économie. En tant que représentant effectif des intérêts de la classe dominante, c'est le Parti qui détermine le contenu de la loi, qui utilise cette dernière comme un « outil de gestion » (*công cụ quản lý*) pour réaliser les équilibres (*điều chỉnh*) dans la société. En 1991, la légalité socialiste s'est enrichie du concept d'Etat basé sur le droit (*nhà nước pháp quyền*), ce qui ne la remet pas en cause mais vient la préciser. L'Etat basé sur le droit (acception vietnamienne de l'Etat de droit) promeut une vision instrumentale et procédurale de la règle de droit sur lequel doivent reposer la société, l'administration, les rapports humains et économiques. L'articulation entre légalité socialiste (*pháp chế xã hội chủ nghĩa*) et Etat basé sur le droit (*nhà nước pháp quyền*) apparaît mal aisée car pour trancher cette question, il est nécessaire de déterminer, au préalable, si le Parti est soumis, au non, à la règle de droit. De la réponse à cette question découlera le rattachement du Vietnam à l'Etat de droit ou bien à la légalité socialiste. En effet, c'est véritablement la place du Parti dans les institutions et dans le droit qui constitue le témoin permettant de qualifier le régime d'Etat de droit « classique » où toutes les institutions sont soumises au droit – y compris le Parti, ou d'Etat de droit « socialiste » où le domaine de la légalité s'arrête aux frontières du Parti qui est au-dessus du droit. Dans un cas le droit est une « fin en soi », dans l'autre, un « instrument » au service de la domination du Parti qui ne lui est pas soumis. Dans cette configuration, la frontière de la légalité n'est pas fixée par le droit mais par le Parti lui-même qui incarne la légalité, d'où le concept de légalité socialiste.

54.- Il semble que malgré l'introduction du terme d'Etat basé sur le droit (*nhà nước pháp quyền*) le Vietnam demeure ancré dans la légalité socialiste (*pháp chế xã hội chủ nghĩa*). Cette assertion provient de l'observation des faits et des textes. Au Vietnam, et à la lecture de

ses différentes Constitutions, le système juridique est un système de communisme d'Etat, qui est dominé par trois principes au cœur de l'idéologie marxiste-léniniste : la légalité socialiste, le centralisme démocratique - *tập trung dân chủ* - et la collégialité. Dans ce système, tous les pouvoirs appartiennent au peuple qui l'exerce au travers du Parti Communiste, dont la Constitution sert à asseoir le leadership politique et institutionnel, ainsi que l'hégémonie idéologique et normative, ce qui permet aisément de caractériser la légalité socialiste. Comme le précise la Constitution, le Vietnam est un Etat à parti unique, le Parti Communiste étant le cœur de la société sur lequel elle repose. Il découle de l'érection du Parti Communiste vietnamien au rang d'organe suprême de l'Etat et de la Nation, au sein même de la Constitution (article 4, pour la version de 2013) une conception particulière de la règle de droit, qui n'est qu'un outil entre les mains du Parti, ce qui lui laisse une latitude importante tout en modelant le principe de légalité. La Constitution est perçue, elle aussi, et surtout, dans une perspective instrumentale dans la mesure où elle ne soumet pas le Parti Communiste ou l'Etat (comme dans les démocraties libérales) mais assoit sa domination sur l'appareil d'Etat et la société, ce qui est fondamentalement différent. En témoigne cette maxime du Secrétaire général du Parti Communiste qui déclarait, en septembre 2013, que « la Constitution est l'outil politique et juridique le plus important après le Parti », témoignant ainsi de l'infériorité du texte constitutionnel par rapport au Parti. Le principe de légalité socialiste, dont l'illustration topique est la suprématie du Parti sur l'Etat, la loi, la société et même sur la Constitution, a constamment été rappelé : en 1992, notamment, suite à la politique d'ouverture, et alors même que des entailles aux principes cardinaux de l'idéologie marxiste étaient admises (on introduit là le concept d'économie de marché... à orientation socialiste). Ainsi, la place du Parti dans les institutions et la prégnance du *centralisme démocratique* font du système vietnamien un système par nature hautement *centralisé*, le Parti étant au cœur de cette *centralisation* et exerçant son leadership et son contrôle sur l'Etat au travers du *centralisme démocratique*.

55.- Dans les démocraties libérales, l'Etat de droit est basé sur la séparation des pouvoirs, le contrôle de constitutionnalité, la subordination d'une norme à une autre (avec, au sommet, la Constitution) et la soumission de tous les organes administratifs à la Loi. Le respect de la norme suprême, la Constitution, est assuré par un organe politique (Conseil Constitutionnel en France) ou juridictionnel (Cour Constitutionnelle, en Allemagne). L'analyse qui précède suggère qu'au Vietnam le principe s'entend dans une mesure presque inconciliable avec le normativisme européen. Au Vietnam, la légitimité d'une norme ne découle pas de sa

conformité à la norme qui lui est supérieure, et, in fine, à la Constitution, mais, au contraire, repose sur sa conformité avec les règles et l'idéologie du régime. Le Parti, qui coiffe l'édifice juridique, est supérieur à la Constitution et détermine les frontières de la légalité. La Constitution n'a pas ce rôle et est instrumentale : elle lui sert à asseoir son pouvoir. Est légal ce qui est conforme au Parti. Il n'est pas possible d'annuler une loi au motif qu'elle contrevient à la Constitution dans la mesure où elle est compatible aux directives du Parti. Plus avant, en vertu de la légalité socialiste, ce sont les intérêts du groupe et de l'Etat qui priment sur les intérêts individuels. Le fait que la Constitution (garante des droits individuels fondamentaux) ne coiffe pas les institutions suggère et démontre qu'elle ne peut servir de garde-fou à destination des individus désireux de faire observer, par l'Etat, les libertés fondamentales. Dans cette hypothèse, lorsque les intérêts individuels (et notamment les droits fondamentaux) entrent en contradiction avec les intérêts supérieurs de la Nation et du régime, ces derniers priment. Le Parti n'est pas soumis à la loi, il est la loi. Dès lors, la Constitution n'est pas un instrument de contrôle et l'Etat n'est pas soumis au droit. Le Parti ou l'Etat peuvent porter atteinte aux droits fondamentaux dans la mesure où il en va des intérêts de la Nation, sans qu'un particulier ne puisse restreindre les pouvoirs publics ou obtenir gain de cause auprès des juges. Le voudrait-il, sur quel fondement le faire ? La Constitution, on l'a dit, étant soumise au Parti, ce dernier ne répond d'aucune norme supérieure et d'aucune source normative. En conséquence, il ne s'agit pas d'un Etat de droit au sens originel du terme. Pourtant, cette conception socialiste de la légalité n'est pas monolithique ou immuable. En effet, l'ouverture économique toujours plus prononcée du Vietnam s'est traduite par un phénomène d'importation normative en provenance de l'étranger, ce qui a pu fragiliser la légalité socialiste.

56.- Tensions entre ouverture économique et légalité socialiste. D'après Bui Thiem Hai, la légalité socialiste est devenue insuffisante face aux besoins de gouvernance après le Đỏi mới. Pour satisfaire aux standards d'une économie de marché (bien qu'à orientation socialiste), le Vietnam a dû lancer des chantiers législatifs et réglementaires importants ; à tel point que s'est opérée une production normative importante qui contraste fortement avec la place secondaire occupée, jusqu'alors, par le droit. Le droit est venu réguler un ensemble de rapports économiques et individuels, à la fois pour des personnes privées et publiques. Ce sursaut de juridicité a été rendu nécessaire par le développement économique, dont la poursuite et l'accentuation passaient inévitablement par des réformes de fond (notamment en droit des entreprises, des investissements, et... en droit de la propriété). Le Vietnam a dû

notamment modifier sa conception originelle de la propriété, dans la mesure où l'on sait la place occupée par le respect des droits de propriété dans le développement économique et dans le modèle capitaliste. De même, l'Etat s'est efforcé de créer un « *level playing field* » (pied d'égalité) entre acteurs publics et privés, nationaux et internationaux. Ce faisant, le gouvernement a appliqué les principes du capitalisme de marché, tout en maintenant les bases politiques marxistes-léninistes, amenant certains auteurs à parler de « léninisme de marché ³⁰».

57.- Dans tout ce processus, l'Etat vietnamien a été pourtant vigilant à ce que ces réformes, qui, de fait, importent des normes occidentales et des standards des démocraties libérales, ne remettent pas en cause le monopole du Parti Communiste sur le pouvoir politique. Les réformes de marché ont eu un impact significatif sur le principe de légalité socialiste dans la mesure où cette dernière prend appui sur les fondations du marxisme-léninisme et que les réformes destinées à recevoir l'économie de marché vont à rebours des théories marxistes, ce qui aboutit à questionner la relation entre la base économique et la « superstructure » juridique : l'ouverture économique vers le capitalisme peut-elle se réaliser tout en maintenant une légalité socialiste basée sur le Parti unique ? Pour John Gillespie, le système économique d'un pays détermine la forme de son système juridique. L'intégration économique internationale, la réforme juridique, l'importation de normes traditionnelles de l'économie de marché, est susceptible de dénaturer le modèle basé sur la légalité socialiste, tout en important davantage le modèle de démocratie occidentale. Cela s'est notamment fait sentir, depuis 2011, lors du processus consultatif national qui a été lancé au sujet de la réforme de la Constitution. De nombreuses voix se sont exprimées à visage découvert pour exiger la suppression de l'article 4 de la Constitution et, corrélativement, celle du Parti unique. Conscient de ces pressions et des risques nés de l'ouverture économique et de l'importation de standards normatifs étrangers (et notamment Occidentaux), le gouvernement a fait en sorte de limiter les processus de réforme juridique à des domaines pragmatiques : le droit, encore perçu de façon instrumentale, sera surtout un outil de régulation des rapports économiques permettant à ces derniers de se développer; il ne justifiera en aucun cas un changement de modèle politique, d'autant que la stabilité politique (indéniable au Vietnam) est aussi une condition des échanges. De ces tensions entre ouverture économique et modèle politique semble naître un plafond de verre au-delà duquel l'importation des standards économiques et juridiques des démocraties libérales ne peut aller. Ainsi, si le droit vietnamien s'est teinté de capitalisme, par

³⁰ Jonathan London, *Vietnam and the making of market Leninism*, 2009.

touche successives, cela demeure l'exception et non le principe qui reste un Etat-Parti assis sur un principe de légalité socialiste, dans lequel les incursions occidentales du droit ne servent que des objectifs pragmatiques.

58.- Bien que les réformes aient, nécessairement, reconfiguré la légalité socialiste (*pháp chế xã hội chủ nghĩa*) pour laisser une place plus grande à l'Etat de droit (*nhà nước pháp quyền*) (ne serait-ce qu'au niveau de la place grandissante occupée par le droit en matière de régulation des rapports entre individus, conséquence de la production normative, dans une société où le groupe prime sur l'individu), cette reconfiguration n'a eu que peu d'impact sur les principes cardinaux de la légalité socialiste (dont celui du centralisme démocratique) ; impacts insusceptibles de faire basculer le modèle vers un nouveau régime. La légitimité du Parti est conservée malgré des remises en causes silencieuses. Le processus de réforme de la dernière Constitution (promulguée en 2013) a été l'occasion pour certaines franges de la population d'exprimer leur volonté de remettre en cause le leadership du Parti et, plus largement, du modèle tel qu'il est actuellement³¹. Outre la tentation du multipartisme des démocraties libérales, des problèmes de gouvernance économiques ont poussé ces réflexions ; nous pensons notamment aux critiques portant sur la gestion des sociétés publiques et, plus généralement, sur l'économie publique, à l'image de l'effondrement des conglomérats publics Vinashin et Vinalines, de l'incurie du système bancaire, de la dégradation de l'endettement public, du manque de compétitivité des entreprises publiques, de l'éviction du secteur privé, de la corruption galopante, de la dégradation environnementale, de la pollution, des processus dits de « socialisation » (en réalité, il s'agit davantage d'une privatisation) de l'éducation et de la santé. Cependant, malgré les ouvertures économiques et juridiques (notamment au niveau des droits fondamentaux) promues par la nouvelle Constitution de 2013, cette dernière a opposé une fin de non-recevoir aux sollicitations destinées à obtenir un changement de régime: la suprématie du Parti et du modèle de la légalité socialiste sont rappelés (article 4). Pour d'aucuns, cette décision se justifie dans la mesure où la démocratisation à marche forcée, brutale et soudaine, serait susceptible d'occasionner une forte instabilité politique nuisible au développement économique. Pour Randall Peerenboom³², qui défend la théorie du « séquençage », la meilleure stratégie à conduire par une nation pauvre (ou à revenu intermédiaire) qui souhaite poursuivre son développement économique est de favoriser la

³¹ Bui Thiem Hai, *Pluralism Unleashed: The Politics of Reforming the Vietnamese Constitution*, in *Journal of Vietnamese Studies*, UC Berkeley, 2015.

³² Randall Peerenboom (éd.), *Asian Discourses of Rule of Law, Theories and implementation of rule of law in twelve Asian countries, France and the US*, 2005.

stabilité politique dans un premier temps avant d'envisager, dans un second temps, la démocratisation. Cette dernière doit en outre être précédée de l'existence d'un marché fort et d'institutions fortes (l'Etat de droit, la société civile, la propriété privée, la justice) capables d'absorber et de juguler ce changement vers le multipartisme. Ce dernier considère que tant que les institutions et le développement économique ne sont pas gravés dans le marbre, les régimes autoritaires sont de meilleurs gages de développement. Pour ce faire, le Vietnam peut partir de l'existant (la légalité socialiste et la suprématie du Parti) tout en commençant progressivement à redéfinir les liens entre légalité socialiste et droits fondamentaux, à réfléchir sur l'articulation des normes, et des pouvoirs, ainsi qu'à faire respecter le droit et à faire primer la hiérarchie des normes avec, au sommet, les droits fondamentaux. Ce n'est qu'au terme de ce processus que les prérequis nécessaires à une démocratisation seront atteints. Selon Bui Thiem Hai³³, il est, en un mot, nécessaire de « *redéfinir les relations entre le Parti et l'Etat, entre le Parti et la population* » : ce qui se traduira par des avancées dans les droits fondamentaux et de répartition des pouvoirs, tout en laissant une troisième force, la société civile, émerger. Enfin, et c'est le sujet qui nous occupe, assouplir le dogme du centralisme démocratique et de la suprématie du Parti créerait les conditions juridiques et constitutionnelles pour l'instauration d'une véritable *politique de décentralisation* administrative (à la française) qui fragiliserait véritablement le régime en lui-même puisque cela saperait les fondements sur lesquels il repose.

*

Il découle de la présente section que c'est bien l'idéologie qui présida à l'instauration du régime vietnamien qui rejaillit sur les concepts et objets politiques et juridiques au Vietnam. Ainsi, l'un des traits de cette idéologie, la tendance centralisatrice, innerve prioritairement la conception de l'Etat et de la légalité (au travers des principes de la légalité socialiste et du centralisme démocratique). Elle innerve également la conception de l'organisation territoriale et administrative.

³³ Bui Thiem Hai, *Deconstructing the 'Socialist' Rule of Law in Vietnam: The Changing Discourse on Human Rights in Vietnam's Constitutional Reform Process* in Contemporary Southeast Asia Vol. 36/1 (April 2014).

Section 2 : Organisation territoriale et centralisme

Au cours de sa longue et tumultueuse histoire, le Vietnam a connu divers régimes politiques et administratifs (le régime mandarinal féodal, l'occupation française, le communisme). Pour autant, ces régimes ont eu en commun la nécessité d'administrer un territoire et un peuple présentant des particularités : son éclatement géographique, ethnique, sa résistance à l'occupation chinoise puis française, la fracture entre le nord communiste et le sud capitaliste après la réunification. De la sorte, les *modes d'administration* et *d'organisation territoriale* ont toujours davantage penché vers la centralisation que la décentralisation, car il fallait bien administrer, coloniser, bâtir, reconstruire ou réunifier. Terre des résistances et antagonismes, le Vietnam a toujours cherché à être un véritable Etat-nation. Pour ce faire, il fallut centraliser les fonctions entre les mains d'une administration forte : mandarinale, coloniale, ou communiste, qui, si elle concédait l'existence d'une administration territoriale, en conservait farouchement le contrôle. Démontrer que le centralisme est un dénominateur commun des divers modes d'administration s'étant succédé au Vietnam, formant ainsi un héritage perdurant jusqu'à nos jours, nécessite, d'abord, d'étudier l'histoire administrative du Vietnam (§1) avant de dégager les traits caractéristiques de l'organisation territoriale du Vietnam contemporain (§2).

§1 : Historique des modes d'administration du Vietnam et centralisme

Il s'agira d'examiner de manière successive les modes d'organisation administrative du Vietnam féodal et mandarinal et du Vietnam colonial, c'est-à-dire des structures prévalant du temps de l'Indochine française.

59.- Mandarinat et centralisme. Au milieu du 19^{ème} siècle, l'Empire d'Annam est un Etat fortement structuré qui alterne centralisation politique et autonomie locale. A l'époque féodale, en effet, le Vietnam est divisé en trois royaumes, autrement appelés les trois Ky : la Cochinchine au sud, l'Annam au centre, et le Tonkin au nord. L'Empereur d'Annam, dont la cour réside à Hué, est le souverain du pays qu'il dirige de manière centralisée. L'existence de trois régions, et l'étendue du pays, nécessitent d'instaurer des modes d'administration centralisés articulés autour de la présence, sur l'ensemble du territoire, d'administrateurs de la Cour de Hué, les mandarins, appliquant la politique de l'Empereur dont ils dépendaient directement. Le rôle de ces mandarins pourrait se rapprocher de celui des préfets, en ce qu'ils agissaient comme des autorités déconcentrées du pouvoir central et veillaient à la continuité et à l'uniformité de l'administration du territoire. Ils constituaient un corps de fonctionnaires

lettrés recrutés au terme d'un concours et investis de la direction de circonscriptions hiérarchisées (province – *tin*h - gérée par un gouverneur, arrondissement- *huy*en - confié à un sous-préfet ou département – *phu* – géré par un préfet). Pour autant, cette organisation à la fois centralisée et déconcentrée se conjugait avec l'existence d'un certain degré d'autonomie communale, les communes étant l'échelon local de référence autour duquel se structure la vie sociale. Elles disposaient de compétences propres relevant de l'échelon local qu'elles exerçaient en toute autonomie (on retrouve ici une application *de facto* du principe de subsidiarité). Ainsi, les niveaux inférieurs comme les cantons (*tong*) et communes (*xa*) jouissaient de cette autonomie : les notables locaux administraient et le pouvoir impérial central et déconcentré le tolérait. Cette particularité administrative mérite d'être soulevée dans la mesure où la colonisation de l'Indochine et l'établissement de nouveaux modes d'administration s'appuiera largement sur cette dernière. Par ailleurs, les historiens du droit spécialistes du droit administratif de l'Indochine française se sont intéressés à cette organisation connue sous le nom de commune annamite³⁴.

60.- La commune annamite. La commune annamite constituait un échelon administratif autonome lors de l'arrivée des français. Administrée par les notables du village et non par les mandarins représentants déconcentrés de l'Empereur, elle était relativement indépendante du pouvoir central en vertu de l'adage « la loi du roi s'arrête aux portes du village ». La commune n'a pas été érigée par la loi, elle a précédé toute législation et la loi n'a guère fait qu'en entériner l'existence. Le pouvoir central a cependant cherché à la réglementer mais elle est restée sous l'empire de la coutume qui lui confère une autonomie locale qui fait bloc contre le pouvoir mandarin et impérial³⁵. Evidemment, et comme dans l'acception moderne de la décentralisation, l'Etat central, par le biais des mandarins provinciaux restait compétent pour les domaines de son ressort : l'autonomie des communes était acquise au seul bénéfice des affaires qui ne relevaient pas de la compétence de l'Etat mais de celle de la commune. La commune annamite constitue une unité religieuse, politique, administrative et judiciaire. Le pouvoir législatif ne lui appartenait pas, cependant, les juridictions communales jugeaient sur la coutume davantage que sur le « droit » impérial. En tant qu'unité administrative, la commune disposait de compétences propres mais n'était pas souveraine : elle était soumise à l'Empire d'Annam. Les mandarins locaux administraient au nom de l'Etat et l'impôt était dû à l'Etat par la commune. Son autonomie était, hors des obligations imposées par l'Etat, c'est-à-

³⁴ Emile Jobbé-Duval, *La commune annamite d'après de récents travaux*, Paris, 1896.

³⁵ Eric Gojosso, *Les réformes de l'administration territoriale en Indochine (1861-1945)*, Parlement(s). Revue d'histoire politique, 2014, n°20, pp. 50-66

dire dans les domaines relevant de sa compétence propre, totale. Les autorités locales pouvaient percevoir des impôts spécialement locaux qui ne tombaient pas dans l'escarcelle de l'Etat. Le pouvoir législatif des communes n'existait pas en théorie mais elles pouvaient établir des règles coutumières ayant valeur de droit local, subsidiairement, et connues sous le nom de « *khoan* ». Ces règles, si elles étaient transgressées, donnaient lieu à amende. Ce système alliant centralisation et autonomie locale, où se superposent des structures à la fois impériales (le pouvoir central et les mandarins locaux) et autonomes (les communes et villages) est intéressant dans la mesure où il concilie la nécessité d'administrer un territoire vaste et hétérogène, tout en ne détruisant pas la structure sociale, humaine, et ethnique que représente la commune qui dispose de la possibilité, dans certains domaines, de s'administrer librement. Ce faisant, le pouvoir central parvient à maintenir l'harmonie dans un Etat aux différences ethniques et culturelles non négligeables, et où les structures sociales de proximité (la famille, le village) jouent un rôle primordial.

61.- Administration coloniale en Indochine française. L'arrivée des français désireux de coloniser la péninsule indochinoise change brusquement la donne. Confrontés à la nécessité de conquérir, de pacifier, puis d'administrer, les français durent s'accommoder des structures existantes, dans un premier temps, afin de les remodeler, dans un second, de manière à orienter le contenu des modes d'administration dans un sens favorable à leurs objectifs de pacification et d'administration ; l'idée étant que l'entreprise coloniale et les velléités d'administration de la France sur l'Indochine ne pouvaient s'accommoder que d'une administration centralisée, au risque de perdre le contrôle sur une région étendue, aux multiples peuples, et non encore pacifiée. Ainsi, la colonisation française se caractérisa par une différenciation des modes d'administration choisis pour chaque région (chaque Ky) colonisée de l'Indochine. Cette différenciation provient de la volonté des français de faire en sorte que les modes d'administration choisis soient les mieux adaptés à leurs ambitions sur chaque territoire et de l'existence de structures préexistantes qu'ils étaient enclins à utiliser pour servir leurs desseins de contrôle. De la sorte, les modalités d'administration coloniales se divisent en deux catégories dont l'impact sur les structures préexistantes diffère : l'administration directe (totale avec effacement des structures préexistantes) ou l'administration indirecte (partielle avec maintien et utilisation des structures préexistantes).

62.- Administration directe de la Cochinchine. La Cochinchine, que le pouvoir colonial considérait comme un territoire économiquement porteur et qu'il désirait transformer en profondeur pour en faire le joyau français de l'Extrême-Orient, fertile, à la main d'œuvre servile, et propice à la diffusion des idées civilisatrices de la France, devint une colonie, administrée directement par la métropole, et placée ainsi sous le régime dit de l'administration directe. Considéré comme territoire français à part entière, la Cochinchine fut transformée en profondeur : l'administration mandarinale fut supprimée, les mandarins chassés, le découpage territorial fut revu et la colonie divisée en arrondissements. Des fonctionnaires français administrèrent tout le territoire au nom du gouvernement général de la colonie basé à Saigon et sous les ordres directs du Ministère des Colonies. Pour autant, confrontés à la commune annamite et à son relatif degré d'autonomie, les français décidèrent d'en maintenir l'organisation administrative, car cette dernière n'interférait pas, sous l'ancien régime, avec l'organisation centralisée mandarinale. Ce faisant, les français purent utiliser l'organisation issue de la commune annamite - maintenue en l'état - pour percevoir directement l'impôt, sans avoir à compter sur le soutien des mandarins fidèles à la Cour impériale. Cette stratégie aurait pu être payante si les notables communaux avaient collaboré de meilleure grâce avec l'occupant français qu'ils ne le firent avec les mandarins. Néanmoins, ces derniers ne plièrent pas devant les sollicitations de l'administration coloniale. Au résultat, les français ne purent utiliser la commune annamite comme un instrument de pacification et de diffusion de leur pouvoir. Pour remédier à ces obstacles, Le Myre de Villiers, premier gouverneur civil de la Cochinchine, engagea à partir de 1880 un ensemble de réformes dont le point commun fut le renforcement de la tutelle administrative pesant sur les communes. L'impôt fut notamment payé directement aux administrateurs français (arrêté du 15 novembre 1880). Un décret du 25 mai 1881 établit un ordre juridictionnel semblable à l'ordre métropolitain, c'est-à-dire en dissociant administration et justice, ce qui priva, au premier chef, les « administrateurs indigènes communaux » leurs pouvoirs judiciaires (justice qui était, on l'a vu, partiellement rendue dans les communes). Dix ans plus tard, une nouvelle salve de réformes intervint avec Jean Louis de Lanessan, gouverneur général de l'Indochine. Les administrateurs communaux furent relégués au rang de simples exécutants, étroitement surveillés par le pouvoir colonial. *L'administration entérina sa mutation vers un modèle fortement centralisé, n'ayant pu utiliser les seules entités autonomes qui existaient alors pour servir leurs intérêts.* Une étape supplémentaire fut franchie dans la centralisation en 1909 avec l'instauration de budgets communaux décidée par Ernest Outrey, lieutenant-gouverneur de la Cochinchine. Les notables communaux furent désormais astreints à préparer un budget soumis à l'approbation

du gouvernement central colonial (qui en assure aussi l'exécution). Les troubles des années 1930-1931 mirent au jour la nécessité d'une nouvelle réforme. L'idée fut de changer de paradigme car les méthodes n'eurent pas marché, et d'associer la population locale, non notable, à la gestion communale (institution d'une assemblée délibérante formée de conseillers élus). Cette réforme n'eut pas lieu.

Ainsi, la commune annamite, qui avait déjà une structure établie, fut instrumentalisée par les français. Le colonisateur s'appuya ainsi sur l'institution villageoise (et son organisation) en la soumettant à sa surveillance et en modifiant progressivement son statut pour asseoir sa domination. Le but était d'en faire un instrument docile dans la mise en œuvre de la politique coloniale³⁶.

63.- Protectorat du Tonkin. Terre éloignée et hostile, plus difficile à conquérir mais stratégiquement située à l'entrée de la province du Yunnan en Chine, le Tonkin fut l'une des ambitions les plus fortes de la France en Indochine après sa prise de contrôle sur la Cochinchine. Désireuse de maîtriser le chemin d'accès au Yunnan et de barrer la route aux autres puissances coloniales européennes, la France lança la colonisation de l'Annam et du Tonkin. Cette dernière fut plus longue, difficile et meurtrière que celle de la Cochinchine, du Cambodge et du Laos. Ainsi, après la prise de la Citadelle de Hanoï et l'obtention du droit d'établir une concession française entre le Fleuve Rouge et la Citadelle, le gouvernement français força l'Empereur d'Annam à accepter la signature d'un Traité établissant un Protectorat sur l'Annam et le Tonkin (c'est-à-dire d'établir un régime d'administration indirecte laissant en place et utilisant les structures d'administration préexistantes). Le Traité de Protectorat du Tonkin signé en 1884 instaura donc un régime d'administration indirecte qui maintint le pouvoir mandarin et l'utilisa à des fins de contrôle. Ainsi, les mandarins continuèrent d'administrer mais sous le contrôle des français au travers du Résident Général au Tonkin. Cependant, malgré sa dénomination, le Protectorat se transforma rapidement en une *administration directe de fait*, d'une part car le Tonkin avait vocation à accueillir la capitale générale de l'Indochine française et son gouvernement général à Hanoï, d'autre part parce que les réformes entreprises par les Résidents Supérieurs au Tonkin et par le pouvoir central allèrent dans le sens d'une centralisation progressive, nécessaire au renforcement du contrôle sur cette zone peu pacifiée et difficile à administrer. La France entreprit donc de renforcer sa tutelle sur les mandarins et sur la Cour impériale, et de réformer les modes

³⁶ Eric Gojosso, *La commune annamite de Cochinchine : un instrument juridique de pacification* in Samia El Mechat (dir.), *Coloniser, pacifier, administrer XIX-XXIe siècles*, Paris, CNRS éditions, 2014, pp. 231-244.

d'administration de la commune annamite qui prévalaient. Deux arrêtés du 19 août 1921 vinrent réglementer les communes. Ces textes constituent une révolution : ils mirent fin au pouvoir traditionnel des notables dans les communes. Ils créèrent un conseil communal composé de membres élus prenant à sa charge l'essentiel des missions naguère dévolues aux notables augmentées de compétences nouvelles assignées par le protectorat et chargé de l'administration générale de la commune, de l'établissement du budget, de la répartition des impôts et taxes, de la police administrative, du règlement des litiges. L'administrateur français, qui représentait le résident général dans les provinces, contrôlait étroitement les budgets locaux et les décisions administratives. En 1941, la France, acculée, et face aux japonais, fut contrainte de céder du terrain. En 1945, l'indépendance fut proclamée et la guerre débuta. La doctrine marxiste-léniniste se propagea lentement, et avec elle une toute autre conception de l'administration que celle qui confère aux communes une quelconque autonomie. L'insuccès de la France au Vietnam provient de son incapacité à rallier les populations villageoises. L'organisation traditionnelle communale, même si mise à mal par les français qui ont centralisé les pouvoirs pour mieux contrôler l'Indochine, est tout de même restée un rempart, sinon administratif, du moins culturel et social³⁷.

*

Le système antérieur à la conquête française réalisait l'accord heureux entre État centralisé et communes autonomes. Ce bon alliage ne résista pas à l'influence française. Alors qu'il était coutume que « la loi du roi s'arrête aux portes du village » les autorités de Saigon puis d'Hanoï n'eurent de cesse d'imposer, par voie d'arrêtés, de nouvelles règles allant vers plus de centralisation, conformément à la conception française d'administration publique qui prévalait à l'époque³⁸.

³⁷ Eric Gojosso, *L'administration territoriale des protectorats annamite et tonkinois (1883-1899)*, in E. Gojosso, D. Kremer et A. Vergne (dir.), *Les colonies. Approches juridiques et institutionnelles de la colonisation de la Rome antique à nos jours*, Poitiers, Collection de la Faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers, LGDJ, 2014, pp. 303-323

³⁸ Eric Gojosso, *La réforme communale au Vietnam à l'époque de l'Indochine française* in *La dynamique du changement politique et juridique : la réforme*, Aix-en-Provence, PUAM, 2013, pp. 325-337

§2 : Centralisme et organisation administrative du Vietnam contemporain

Il conviendra de distinguer les périodes du Vietnam contemporain se situant avant et après la politique du Renouveau, sous l'ère communiste, et d'apprécier une amorce de décentralisation. Il ne s'agira pas d'entrer dans un degré de détail trop important, ce sujet étant au cœur du travail de thèse ici présenté. Il sera développé plus avant en première partie. Cependant, il s'agira, dès cette introduction, de dresser sommairement un état des lieux historique de l'organisation administrative vietnamienne, car nous ne reviendrons pas ou peu sur les aspects historiques par la suite.

64.- Etat socialiste et structures administratives pré-Đổi mới (1945-1990). La proclamation de l'indépendance de la République démocratique du Vietnam en 1945 par Ho Chi Minh entraîna le début de la première Guerre d'Indochine. Si l'indépendance ne fut réellement actée qu'en 1954 suite aux Accords de Genève et à la défaite de Dien Bien Phu, les révolutionnaires eurent à cœur, dès 1945, d'entreprendre la mise en place de structures administratives nouvelles, en rupture avec les institutions coloniales, afin d'asseoir le nouveau régime sur des principes socialistes. Un décret numéro 63 du 22 novembre 1945 créa à cet égard les Assemblée populaires (ancêtre des Conseils Populaires) puis les Comités administratifs (ancêtres des Comités Populaires) dans les zones rurales contrôlées par le Viet Minh. Ces structures furent étendues aux villes via le décret numéro 77. Ces structures sont reprises dans la Constitution de 1946. Cette dernière crée trois régions (nord, centre, sud) divisées en provinces, districts et communes, directement contrôlées par l'Etat central (la guérilla révolutionnaire constituée en gouvernement de la RDVN). Notons que, dès cette période, les villes contrôlées par la guérilla furent placées sous un contrôle strict : on instaura ainsi le livret de résidence, l'obligation de déclarer les membres du foyer, les comités de rue. Tout changement de résidence devait ainsi être déclaré ce qui permettait à l'administration de suivre méthodiquement les habitants des villes. Progressivement, les structures administratives locales, à tous les échelons, se sont doublées de sections représentatives du Parti³⁹. La Constitution de 1959 de la République Démocratique du Vietnam intervient après l'indépendance en 1954 et la partition du pays entre deux zones au nord et au sud du 17^{ème} parallèle. Cette Constitution fixe une nouvelle organisation administrative et notamment locale : le pays est divisé en provinces, zones autonomes, et villes gérées directement par le gouvernement. Les provinces sont divisées en districts et villes et le district est divisé en

³⁹ Bertrand de Hartingh, *Entre le peuple et la nation, la République démocratique du Viêt Nam de 1953 à 1957*, Monographies de l'Ecole Française d'Extrême-Orient, Paris, 2003.

communes. Les gouvernements locaux sont les Conseils populaires et Comités administratifs, pour les trois niveaux (provinces, villes contrôlées par le gouvernement, zones autonomes). L'un est l'organe législatif, l'autre exécutif. Une loi de 1964 sur l'organisation des Comités administratifs et des Conseils populaires en fixe les modalités et les compétences. Avec la réunification de 1975, commence véritablement le redressement vers l'édification d'un Etat socialiste du nord au sud. Une nouvelle Constitution, en 1980, entérine profondément les principes marxistes-léninistes pour refléter l'édification socialiste : centralisme démocratique, collégialité, prééminence du Parti communiste vietnamien, planification économique, prééminence du rôle de l'Etat dans l'économie. En 1983, l'Assemblée nationale adopte la « Loi sur l'organisation des Conseils et Comités populaires » : dont l'un des traits marquants est de confier aux pouvoirs locaux des compétences marquées en matière de planification économique, outre des compétences purement administratives, qu'ils exercent au nom de l'Etat. Le centralisme est bien présent puisque les gouvernements locaux émanant des lois et Constitutions susvisées non pas de pouvoir d'initiative et fonctionnent sur un modèle de « d'autorisation-approbation ». Dans un système de « centralisme démocratique », les gouvernements locaux sont considérés comme des têtes de pont du gouvernement pour le compte duquel ils opèrent.

65.- Etat socialiste et structures administratives post-Đổi mới (1990-2010). La politique du renouveau entraîna certains changements mineurs dans l'organisation administrative du pays, pour refléter les exigences de l'ouverture : les structures administratives durent refléter l'évolution de l'économie et accueillir l'économie de marché. Néanmoins, les principes fondamentaux des Constitutions de 1946, 1959 et 1980, ancrés sur le marxisme-léninisme, furent maintenus. Une loi de 1989 modifia marginalement les attributions des Conseils et Comités Populaires. Quant à la Constitution de 1992, celle qui entérina la politique du Renouveau, elle ne fit qu'ajuster les prérogatives et modes d'organisation de l'administration et des collectivités locales, alors que le mode de fonctionnement de l'Etat central fut, lui, nettement transformé. Cela témoigne de la subordination des collectivités à l'Etat central puisque à l'époque le gouvernement n'estima pas opportun de transformer également le mode de fonctionnement des collectivités, gardant, de ce fait, le contrôle sur les localités. Cette période, qui s'étend de la fin des années 1990 au début des années 2000 fut marquée par l'adoption de quelques lois relatives aux collectivités locales (notamment en 1994 et en 2003), essentiellement destinées à définir les compétences et leur partage entre l'Etat et les collectivités ou entre les collectivités entre elles. Ces évolutions furent pourtant décevantes,

dans la mesure où elles complexifièrent la répartition des compétences plus qu'elles ne la clarifièrent, le tout démontrant la volonté des autorités de maintenir un statu quo et la domination de l'Etat en entretenant la confusion, tout en faisant mine de répondre aux sollicitations des gouvernements locaux désireux d'embrasser des compétences claires et de les exercer de la manière la plus autonome possible. L'Etat central, en maintenant ce flou, s'arrogea encore la mainmise sur l'activité des collectivités puisqu'en cas de doute, c'est l'Etat central qui se prononce sur la répartition des compétences et qui a donc le dernier mot puisqu'il est forcément sollicité. Ainsi, au début des années 2000, une structure administrative fut arrêtée et elle perdure encore aujourd'hui : déclinaison de l'Etat en quatre niveaux, à savoir Etat central, provinces (*tỉnh*) ou villes-provinces (*thành phố*), districts urbains (*quận*) ou ruraux (*huyện*) qui composent les provinces ou les villes-provinces, et communes qui correspondent aux communes rurales (*xã*) et aux quartiers urbains (*phường*) composant les districts (*huyện / quận*). La province est en charge de la majorité des services publics locaux délivrés à la population (transports publics, construction, entretien des infrastructures, santé, éducation, eau, assainissement, gestion des déchets), les niveaux inférieurs appliquant la politique de la province ou ayant des rôles de proximité (délivrance des permis de construire mineurs, attribution de droits d'usage du foncier, collecte de certains impôts fonciers). Les villes vietnamiennes sont classées par l'administration centrale en catégories dont dépendent leur degré d'autonomie, leurs prérogatives, et le niveau d'investissement de l'Etat⁴⁰. Toutes les structures de l'Etat vietnamien (central et démembrées) se doublent d'un équivalent du Parti communiste qui est la force vive de la nation et qui contrôle, en tant que tel, l'Etat (en vertu du principe de légalité socialiste expliqué plus haut) et ses collectivités en permettant l'uniformisation idéologique et matérielle de l'action des collectivités à travers le pays, ce qui ne se conjugue guère avec une prise d'autonomie des collectivités, soumises, via leurs tutelles étatiques ou politiques (les structures du Parti) à un contrôle permanent, malgré une tentative de façade de décentraliser davantage le fonctionnement de l'administration.

66.- Amorce de décentralisation. Il est possible de dater le début du processus de décentralisation au Vietnam. En effet, c'est le 8^{ème} Plénum du Parti communiste vietnamien en 1995 qui, pour poursuivre les efforts entrepris lors de la politique du Renouveau et traduire matériellement la réception d'une nouvelle économie de marché à orientation socialiste que le Parti décide d'amorcer une décentralisation des compétences qu'il souhaite au service du décollage économique et dont les implications en matière de développement urbain ne font

⁴⁰ V. note de bas de page n°22.

aucun doute puisqu'on a montré précédemment les liens ténus qui s'établissent entre ouverture économique et urbanisation. Ainsi, les objectifs affichés dans le Master Plan de 2001 qui découle de ce Plénum sont d'améliorer la participation du peuple aux processus de décision ; de réformer le secteur public local ; de lutter contre la corruption et de promouvoir la probité dans la vie publique, de renforcer l'Etat de droit et d'améliorer le fonctionnement des finances publiques⁴¹. Cependant, le biais introduit par l'existence d'une conception socialiste de la légalité et de l'Etat de droit inhibe fortement cette volonté de décentralisation dont le terme ne paraît, dès le départ, pas adéquat pour décrire les transformations à venir. A cet égard, la traduction du terme « décentralisation » en langue vietnamienne est « *phân công, phân cấp, phân quyền* » ce qui signifie division hiérarchique du travail, décentralisation administrative et dévolution de pouvoir. De ce fait, cette traduction nous renseigne davantage que le terme anglais de « *decentralization* » sur les velléités du gouvernement vietnamien qui apparaissent plus proches de la déconcentration, ce qui serait, du reste, plus conforme aux postulats de base du régime communiste dominé par le centralisme démocratique. Par ailleurs, la lecture de la dernière Constitution de la République socialiste du Vietnam (2013) fait apparaître l'occurrence du terme « décentralisation » à l'article 52 qui dispose que « L'Etat construit et améliore les institutions économiques, coordonne l'économie sur la base du respect des principes de l'économie de marché (sic), et conduit la délégation, la décentralisation, et la séparation des pouvoirs entre les autorités de l'Etat », reste à savoir ce que recouvrent ces termes de délégation et de décentralisation, et de déterminer en quoi ils s'opposent ou se complètent. Ce détour sémantique n'est pas dépourvu d'utilité dans la mesure où il semble confirmer les hésitations du gouvernement : si le terme décentralisation ne renvoie pas à un régime juridique défini, et qu'il existe une variation des termes employés, l'analyste doit alors replacer les termes dans le cadre d'une culture juridique et politique. Or, comme nous l'avons montré, cette dernière plaide davantage en faveur d'une déconcentration.

67.- Pour autant, les effets de la feuille de route « décentralisation » de 2001 ont pu être étudiés par certains auteurs⁴² qui affirment que la décentralisation a été largement circonscrite à la matière fiscale et administrative et non politique. En 2016, le bilan tiré de la décentralisation est très mitigé : sans parler d'autonomie politique, quasi-inexistante, les

⁴¹ Simon Benedikter, *Bureaucratization and the State revisited, critical reflections on administrative reforms in post-renovation Vietnam*, IJAPS, Vol. 12, n.1, 1-40, 2016.

⁴² Vu Thanh Tu Anh, *Decentralization Amidst Fragmentation*, Journal of Southeast Asian Economies (JSEAE), Volume 33, Number 2, August. 2016, pp. 188-208

collectivités manquent toujours d'autonomie administrative et de ressources financières. Au surplus, la déconcentration-décentralisation s'est opérée en toute opacité, notamment dans la répartition des compétences, ce qui s'est soldé par une inertie locale avec des gouvernements locaux qui s'en remettent constamment à l'Etat central pour clarifier leurs compétences. D'après cet auteur, la décentralisation requiert, pour être aboutie, un changement de paradigme dans l'acception du rôle de l'Etat, et notamment dans l'économie : l'Etat n'est plus omniscient, planificateur mais effacé, et fait en sorte que les droits de propriété soient respectés ainsi que la règle de droit en laissant faire les acteurs, ce qui est loin d'être le cas. De même, la décentralisation théorique doit s'accompagner, pour être effective, de ressources : humaines et financières, ce qui n'a pas non plus été le cas.

68.- Au résultat, ces efforts témoignent de ce que le Vietnam n'est pas réfractaire *a priori* à la décentralisation, en tout cas partielle. Cependant, toute décentralisation doit se concilier avec les fondamentaux du régime et le but de cette recherche est précisément d'étudier ces phénomènes. Nous étudierons plus particulièrement les dernières évolutions législatives et réglementaires (Loi sur l'organisation des gouvernements locaux de 2015, Décret de 2016 sur la décentralisation) en montrant si elles participent d'une réfaction partielle et d'une logique de compromis ou si elles entraînent un véritable changement favorable à l'émancipation des collectivités et notamment en matière de développement urbain.

69.- Organisation administrative et problématiques urbaines. L'ouverture économique a engendré, comme cela a pu être explicité plus haut, des tensions juridiques et administratives entre héritage socialiste et ouverture économique (tensions, notamment, entre l'acception socialiste de la ville et l'ouverture aux IDE entraînant l'émergence de territoires unités économiques). Ainsi, comme le souligne un auteur, « malgré l'ouverture économique, le régime vietnamien maintient son pouvoir à travers un ensemble de structures politiques socialistes qui quadrillent le territoire à une échelle très fine et assurent au pouvoir central des relais à chaque échelon de la nation. Le caractère autoritaire de l'Etat se reflète dans l'organisation socio-spatiale des villes du pays. Mais les pressions autonomistes et locales liées à la nécessité de prendre en charge les problématiques urbaines ont conduit l'Etat-Parti à relativiser l'autoritarisme dont il fait preuve, d'où la notion défendue « d'autoritarisme négocié ». Le champ de l'aménagement urbain révèle des jeux complexes et l'agrégation de nouvelles coalitions de croissance venant interroger les choix politiques opérés par les pouvoirs publics, les grandes orientations de développement et leurs modalités de mise en œuvre. Les conflits autour du foncier et les pressions foncières donnent lieu à une plus grande

implication des citoyens-citoyens et fait naître leur volonté de peser sur les pouvoirs publics, notamment au niveau local. Les structures administratives en place sont de plus en plus concurrencées voire critiquées⁴³. »

*

Ce chapitre a été l'occasion de démontrer le poids des postulats idéologiques et de l'héritage historique dans les pesanteurs affectant l'organisation administrative du Vietnam. Ce dernier est toujours marqué par la prégnance d'une centralisation des pouvoirs importants et par les revendications autonomistes des collectivités locales confrontées à la nécessité d'organiser le développement urbain. Ainsi, et malgré une amorce de décentralisation, cette dernière paraît toujours dérisoire face aux besoins d'autonomie des gouvernements locaux. Il est permis de penser que la poursuite du développement économique, et, partant, du développement urbain du pays plaideront pour davantage de décentralisation. Pour autant, les pesanteurs historiques et idéologiques ne sont pas les seules à influencer la politique du gouvernement en matière d'organisation administrative. En effet, d'autres considérations, plus modernes, et totalement d'actualité ne plaident pas, non plus, en faveur de l'existence d'un contexte politique et économique favorable à davantage de décentralisation, malgré des besoins indubitables.

⁴³ Marie Gibert, Juliette Segard, *L'aménagement urbain au Vietnam, vecteur d'un autoritarisme négocié*, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, UMR LAVUE 7218, Laboratoire Mosaïques, 2015.

Chapitre 2 : Mutations économique-juridiques et mouvements de recentralisation

La transition économique (poursuite de la politique d'ouverture, réforme du secteur public) s'est accompagnée d'une volonté profonde de réforme des structures économiques (secteur public, entreprises d'Etat, banques publiques) afin de satisfaire aux exigences des investisseurs et des grandes institutions macroéconomiques internationales (Banque Mondiale, FMI, OMC) afin que le Vietnam puisse être partie à des accords de libre-échange (accord avec l'UE, TPP) et recevoir les investissements directs étrangers (IDE). A ce titre, le pays fait montre d'une volonté de maîtriser son budget pour contrôler une dette publique galopante et réduire un déséquilibre fiscal persistant, afin de stabiliser ses grands équilibres macroéconomiques (détériorés au cours de trente années de développement économique soutenu par le crédit) et rendre son économie à la fois soutenable et attractive. Cette volonté de résorber les déséquilibres prend place dans un contexte de développement économique massif, de forte croissance, y compris de celle du crédit privé, et de croissance urbaine. Ces enjeux urbains, que nous avons explicités dans le titre premier, induisent des besoins financiers importants de la part de l'Etat et des acteurs privés. Cela entre donc *a priori* en contradiction avec la volonté de l'Etat central de maîtriser la dette publique. Ainsi, face à ces enjeux multiples, des arbitrages doivent être conclus au niveau de la politique économique (Section 1). En outre, le contexte politique actuel au Vietnam, caractérisé par des tensions entre les velléités de la société civile, par la nécessité de maintenir le régime, et par la volonté de certains ministères de détenir, outre un *leadership* institutionnel, le monopole de la politique économique et du développement, induit l'existence de déséquilibres dans les rapports de force institutionnels qui, loin de plaider en faveur d'une décentralisation, vont, en réalité, en sens inverse (Section 2).

Section 1 : Variations au sein de l'ordre public économique de direction

L'ordre public économique de direction, notion dégagée dans sa thèse de doctorat par Gérard Farjat⁴⁴, s'entend comme l'ensemble des mesures adoptées par un Etat pour diriger son économie, stabiliser ses grands équilibres macroéconomiques et poursuivre une politique économique déterminée. Au Vietnam, l'ordre public économique de direction a connu un changement de perspective notable avec l'insertion commerciale internationale du pays. En effet, en parallèle de la réforme de l'Etat, s'est opérée une réforme du secteur public

⁴⁴ Gérard Farjat, *L'ordre public économique*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1963, 543 p.

caractérisée par la réforme des entreprises publiques, mais également par la rationalisation des finances publiques. Ainsi, ces variations dans l'ordre public économique de direction obéissent à la volonté de concilier le développement socioéconomique et la rationalisation des finances publiques (§1) tout en permettant d'améliorer l'efficacité, la rentabilité et la gouvernance des investissements publics (§2) dont on a allégué les avaries et l'influence de ces avaries sur la sclérose d'un secteur public devenu une source de dissuasion pour les investisseurs étrangers. Ces différentes composantes de l'ordre public de direction ont abouti à l'adoption de politiques économiques dont les effets ont rejailli sur les collectivités territoriales.

§1 : Concilier développement socioéconomique et rationalisation des finances publiques

70.- Développement socioéconomique et besoins en infrastructures. Le plan de développement socioéconomique (généralement adopté tous les cinq ans) pour la période 2016-2020 fixe un objectif de croissance annuelle du PIB à 7%. Les économistes considèrent que, pour soutenir un tel niveau de croissance, le pays aura besoin de 100 milliards de dollars d'investissement sur la période. Cette somme importante provient du besoin de financer à la fois les infrastructures nécessaires à l'atteinte de l'objectif de croissance (étant entendu que les investissements en infrastructures agissent, économiquement, sur la croissance potentielle, de nature structurelle, c'est-à-dire la croissance que l'économie est en mesure d'atteindre si l'on prend en compte l'ensemble de ses facteurs de production, ses infrastructures et sa gouvernance) et le financement de la délivrance de services publics destinés à une population jeune mais qui tend vers le vieillissement, nombreuse, et qui nécessite d'être éduquée et soignée. Parmi ces besoins en infrastructures et en services publics, le secteur du développement urbain occupe une place considérable, en témoignent les grands projets d'infrastructure approuvés par le Premier Ministre qui concernent majoritairement l'aménagement des agglomérations (transports, électricité, logements, locaux à usage professionnel, assainissement). Le Plan de développement socioéconomique donne quelques renseignements sur l'origine attendue des fonds destinés à financer le développement du pays : 60% de ressources internes (dont 16% en provenance du budget de l'Etat, 2.5% en bons du Trésor, 3.5% en prêt bancaire, 11% de la part des entreprises publiques, 14% d'IDE, 50% du secteur privé au nom de la politique dite de socialisation) et 40% de ressources dites « concessionnelles » c'est-à-dire issues de l'aide publique au développement. Face à ces

besoins d'investissements gigantesques, et eu égard aux termes du Plan de développement socioéconomique, le Vietnam, même s'il a entrepris une politique incitative en faveur du secteur privé, afin que ce dernier prenne une large part dans l'économie⁴⁵, devra compter sur ses ressources budgétaires et sur l'endettement auprès de bailleurs institutionnels ou privés ; bailleurs qui ont par ailleurs largement financé son développement depuis la politique d'ouverture. Pour autant, ces objectifs de dépenses entrent en contradiction avec la dégradation de certains grands équilibres macroéconomiques (tels que l'équilibre fiscal ou la dette publique) que le Vietnam souhaite par ailleurs redresser.

71.- Déséquilibre fiscal. Le Vietnam a eu, ces dernières années, une politique budgétaire expansive, et contracyclique. Cela lui a permis tout à la fois de contenir les effets négatifs de la crise économique mondiale, qui a touché l'Asie par extension, et de maintenir une croissance soutenue, parfois à deux chiffres, en permettant de financer les investissements en infrastructures et la délivrance des services nécessaires au bon fonctionnement de l'économie. Pour autant, si les objectifs de croissance fixés nécessitent davantage d'investissements, le pays manquant encore d'infrastructures autorisant une croissance structurellement stable, il est confronté aux effets de sa politique budgétaire expansive qui ont provoqué un certain déséquilibre (c'est-à-dire des budgets où les dépenses sont supérieures aux recettes) : la volatilité des recettes fiscales (conséquence d'un abaissement de la fiscalité sur les produits pétroliers, pour favoriser l'économie, et de la présence d'une économie fortement informelle qui échappe à l'imposition), l'inefficacité du secteur public et de certaines dépenses publiques (investissements publics) menacent l'équilibre fiscal de manière structurelle. De la sorte, la marge de manœuvre budgétaire destinée à financer la croissance par les infrastructures tend à se réduire. En outre, le gouvernement manque de marges dans la détermination des leviers de politique fiscale. En effet, la baisse des recettes douanières et pétrolières, adjuvant pour l'économie, a entraîné une perte de la mainmise de l'Etat sur une manne fiscale importante. De ce fait, en période de tensions fiscales, et lorsque le ratio recettes fiscales sur PIB décline, le gouvernement manque de leviers pour se renflouer, ce qui se conjugue mal avec l'augmentation des dépenses nécessitées par la poursuite du développement, par le paiement du service de la dette (les intérêts) – dans un contexte d'abaissement de la concessionnalité des

⁴⁵ En vertu de la politique dite de « socialisation », le gouvernement, confronté à la raréfaction de ses ressources budgétaires, suite à la baisse des rentrées fiscales, et à l'accroissement des besoins, a entrepris de transférer au secteur privé nouvellement « plébiscité » la charge de financer, au nom de l'Etat, certains services publics lorsqu'il existe une certaine disposition à payer des usagers (c'est le cas dans l'eau, les transports, l'éducation, la santé) et une rentabilité possible. C'est une politique économique pragmatique, en nette rupture par rapport à la période où le secteur privé était réduit à néant par l'édification d'une économie socialiste étatisée.

concours consentis à la République Socialiste du Vietnam par ses bailleurs internationaux – et le poids des salaires des fonctionnaires. Au résultat, le déficit budgétaire s'établit à environ 8% du PIB et pousse l'Etat à s'endetter davantage à des taux de moins en moins avantageux, ce qui menace la soutenabilité de sa dette publique.

72.- Tensions sur la dette publique. La cyclicité des déficits budgétaires et la nécessité pour le gouvernement de recourir de manière récurrente à l'emprunt pour financer ce déficit (généralement sur le marché de la dette domestique via l'émission de bons du Trésor ou, plus rarement, sur les marchés internationaux via des banques ou l'émission de titres de dette souveraine) a fait passer le ratio dette sur PIB de 52% en 2010 à 63% en 2015, réduisant ainsi la capacité du Vietnam à se financer par l'emprunt. Le gouvernement est le débiteur direct (l'emprunteur contractuel) de la moitié de cette dette, le reste étant seulement des dettes de collectivités ou d'entreprises publiques pour lesquelles le gouvernement offre une garantie souveraine. Cette envolée du volume de la dette publique s'est accompagnée d'une recomposition de la nature de cette dette, c'est-à-dire de la nature des créanciers de cette dette. En effet, alors que le Vietnam était jusqu'à présent essentiellement endetté auprès d'institutions financières internationales (bilatérales ou multilatérales, comme la Banque Mondiale) à des conditions préférentielles, il tend à s'endetter davantage sur le marché domestique privé ou international privé. Si le recours à l'endettement domestique est une gageure en termes de réduction du risque de change (et, partant, d'attaques spéculatives sur la dette), il ne permet en revanche pas de réduire le coût de cette dette, généralement plus élevé, et d'en maintenir la maturité ; les marchés domestiques n'étant pas encore assez structurés pour proposer de longues maturités à des taux acceptables. Par ailleurs, l'accroissement de la dette domestique (celle contractée par l'Etat auprès de banques nationales, d'entreprises publiques nationales, ou d'investisseurs privés nationaux via les marchés obligataires) peut être dangereux en favorisant les « défauts croisés » : l'endettement de l'Etat auprès du secteur public inefficace accroît le risque de faillite systémique. Ainsi, le gouvernement a tenté de rallonger la maturité moyenne des bons du Trésor, qui s'établit en 2015 à 4.5 ans en moyenne, contre 2.9 en 2013, mais bien loin des maturités à 20, 30 ou même 40 ans proposées par les institutions financières internationales. En outre, le raccourcissement de la maturité de la dette publique crée un problème de décalage de maturités : financer ou refinancer la dette publique contractée à long-terme auprès d'investisseurs étrangers par des titres de dettes de court-terme sur le marché domestique, fait peser un sérieux risque de liquidité aux finances publiques du

Vietnam, si ce n'est un risque plus éloigné de solvabilité si la dette publique croît plus rapidement que le PIB sur une période prolongée.

73.- Désireux de juguler l'augmentation de cette dette publique et d'en assurer la soutenabilité par rapport à la croissance, le gouvernement doit arbitrer en réduisant l'endettement public tout en essayant de ne pas pénaliser la croissance. Pour ce faire, l'Assemblée Nationale a voté un ratio maximal d'endettement public fixé à 65% du PIB par an, dont les conséquences sont multiples, à la fois sur l'économie et sa croissance, mais également sur les collectivités. En effet, réduire, au travers d'un seuil artificiellement fixé, le volume de la dette publique, nécessite de réaliser des coupes budgétaires et de diminuer le recours à l'endettement international. Le gouvernement a aussi entrepris de modifier le cadre juridique afférant à la gestion de la dette publique en en faisant une priorité : la Loi de gestion de la dette publique (2009, 2018) tend à réduire la capacité d'endettement, non seulement du gouvernement, mais également de ses collectivités locales, par ailleurs exclues de la possibilité de s'endetter directement auprès de banques étrangères, en raison du fait que le Ministère des Finances a non seulement des doutes sur la capacité de gestion de la dette par les collectivités, et, également, et de manière plus pragmatique, car les dettes des gouvernements locaux sont intégrées au périmètre de la dette publique agrégée en vertu du principe de budget unique pour l'Etat et ses démembrements. Ainsi, ouvrir par trop les canaux d'endettement des collectivités locales exposerait l'Etat à voir sa dette nationale se dégrader tout en ne pouvant pas la contrôler efficacement : c'est pour cette raison que le gouvernement contrôle étroitement la dette des collectivités, ce qui aura, évidemment, un impact sur le financement du développement urbain par les collectivités territoriales, et c'est bien l'objet du présent travail de recherche. C'est aussi pour cette raison que la dette des entreprises publiques, qui, contrairement aux collectivités locales, disposent d'une personnalité juridique propre et d'un budget propre disjoint de celui de l'Etat n'est pas comptabilisée dans le budget national et que, partant, les canaux d'endettement des sociétés publiques sont plus souples. Pour autant, il est permis de se demander si l'agrégation de la dette publique ne devrait pas inclure la dette des entreprises publiques, nonobstant l'existence d'une personnalité morale et d'un budget, dans la mesure où les participations croisées et liens de tutelle budgétaire, financière et fonctionnelle unissant l'Etat à ses entreprises publiques sont de nature à provoquer l'assimilation des SOE (pour *State-owned enterprises*) à l'Etat vietnamien. Si tel était le cas, le ratio dette/PIB bondirait à 200%, et on comprend aisément que le gouvernement ne souhaite pas modifier le périmètre de calcul de la dette publique, car cela enverrait un signal

désastreux aux marchés financiers internationaux et aux analystes des fondamentaux de l'économie vietnamienne quant à la soutenabilité de la dette publique.

74.- Rationalisation de la dette publique et résorption du déséquilibre fiscal. Conscient des tensions pesant sur son équilibre fiscal et sa dette, le gouvernement s'est engagé à restaurer la discipline fiscale et la soutenabilité de sa dette. En 2018, le ratio dette/PIB atteint les 65% fixés par l'Assemblée Nationale. Pour juguler le déséquilibre fiscal, le gouvernement a adopté des mesures, certes largement ad-hoc, mais d'une relative efficacité : baisse des dépenses publiques, réduction de l'endettement, et augmentation des recettes (autres que fiscales : revenus du capital, dividendes, principalement du fait de la privatisation de nombreuses entreprises publiques au cours de la période précédente). Le plan de financement sur la période 2016-2020 adopté par le gouvernement se fixe comme objectif une réduction du déficit fiscal à 3.5% d'ici 2020. Pour ce faire, le gouvernement entend améliorer la perception de ses recettes fiscales en modifiant sa politique fiscale notamment en réformant l'administration fiscale et la fiscalité elle-même : introduction d'une taxe foncière systématique, réforme de la TVA, augmentation de l'assiette de l'impôt sur les sociétés. En termes de dépenses, le gouvernement entend tout à la fois réduire l'endettement souscrit auprès de créanciers domestiques ou internationaux, et améliorer la qualité et la rentabilité de l'investissement public au travers d'une politique d'investissement plus sélective couplée à une réforme profonde du secteur public bancaire et non-bancaire, de la privatisation des entreprises publiques, de la lutte contre la corruption, et d'une amélioration généralisée de la gouvernance. En outre, le secteur privé, seul ou en partenariat avec le gouvernement, devra, au nom de la politique de socialisation, prendre une plus large part au financement de services d'intérêt général lorsqu'il existe une rentabilité suffisante et une disposition à payer de la part des usagers pour que ces services ne soient plus assurés par l'Etat. Pour autant, les analystes de la Banque Mondiale⁴⁶ font adroitement remarquer que l'augmentation récente des recettes de l'Etat est davantage conjoncturelle (cessions d'entreprises publiques sur une base exceptionnelle) que structurelle (c'est-à-dire récurrente) ; ainsi, la fiscalité apparaît comme un outil plus pérenne pour sécuriser les recettes de l'Etat en raison de sa systématisme. C'est d'autant plus vrai que les revenus issus de la TVA, de l'IS, ou de l'IR, sont en baisse. Il est nécessaire d'augmenter la base fiscale et l'assiette des impositions, tenant ainsi compte de

⁴⁶ World Bank, 2017. *Taking Stock, December 2017 : An Update on Vietnam's Recent Economic Developments*, World Bank, Washington, DC, © World Bank.

l'augmentation du niveau de vie de la population et de l'existence de nouvelles mannes fiscales (comme la manne foncière).

75.- Au surplus, le gouvernement, confronté à un poids croissant du service de sa dette publique (qui augmente en volume et qui devient moins concessionnelle) représentant 10% de ses dépenses budgétaires, s'est engagé dans un processus de restructuration de sa dette, en émettant des bons du Trésor pour financer le déficit et le paiement de ses intérêts.

76.- Politique économique et politique fiscale. Il apparaît que les choix de politique économique du Vietnam, qui, au travers de l'adoption d'un seuil maximal de dette publique (65% du PIB), a entendu drastiquement limiter son endettement, soient biaisés par une analyse erronée. En effet, la dette publique n'est pas liée prioritairement à un problème structurel de volume de l'endettement en soi, mais à un déséquilibre sur les dépenses courantes entre les recettes et les dépenses, c'est-à-dire, à un problème de fiscalité, poussant le gouvernement à financer son déficit budgétaire par la dette. Dans la détermination de sa politique économique, le gouvernement, et, notamment, le Ministère des Finances, préfère se plier à la doxa libérale du Consensus de Washington qui exige une réduction du volume de la dette pour admettre le Vietnam dans le rang des pays commercialement fréquentables, alors que la rationalité économique exigerait davantage une refonte fiscale massive sans porter atteinte à l'endettement du Vietnam qui en a besoin, comme nous l'avons mis en exergue, pour financer sa croissance. En décidant de se priver d'un canal de financement tel que l'endettement, le Vietnam menace à long terme sa croissance potentielle ; alors qu'il existe une masse fiscale importante non appréhendée par l'Etat et qui justifierait les premières mesures, certes plus longues à produire des résultats, mais aux effets plus pérennes qu'un assèchement du crédit dont les effets de court terme sur le ratio de dette publique n'éluderont pas les effets négatifs de long terme sur la croissance. En effet, l'endettement est précisément nécessaire pour financer les infrastructures dont le pays a besoin : il permet de financer à long terme et à des taux plus ou moins avantageux des infrastructures dont la durée d'amortissement est longue, ce que ne permet pas généralement une dépense budgétaire d'origine fiscale. Il est vrai, cependant, que refondre la politique fiscale, non seulement l'administration mais également la base d'imposition et l'assiette de tous les impôts, est difficile en raison du caractère informel de l'économie et des réticences de la classe moyenne à accepter de nouveaux impôts, sans parler du « pacte social » que constitue la fiscalité dans un Etat où la gouvernement est perçu comme corrompu et comme faisant un mésusage de l'argent public. Remédier à la sous-fiscalisation du pays prend du temps, mais c'est aussi la

mesure la plus pérenne, et la plus logique avec l'augmentation des niveaux de vie, la libéralisation foncière et l'accroissement du commerce international et des investissements. Or, la politique actuellement menée par le gouvernement, celle d'une vision exclusivement axée sur la réduction de la dette au mépris de la croissance potentielle, est dangereuse. En adoptant des lois structurantes telles que la loi sur la gestion de la dette ou la loi sur les investissements publics et sur le budget, l'Etat fige durablement, par la norme, la politique économique du pays pendant au moins 5 ans voire plus (il s'est écoulé 8 ans entre les deux versions de la Loi sur la gestion de la dette publique). Dans l'intervalle, la réforme fiscale péniblement entamée risque de n'être pas achevée, c'est-à-dire de générer des recettes suffisantes pour juguler le déséquilibre fiscal, alors que l'assèchement du crédit aura empêché le financement d'infrastructures, dont urbaines, nécessaires au développement du pays. Il ne nous appartient pas de critiquer outre mesure cette politique économique, mais, comme nous y reviendrons largement, de la prendre en compte comme une donnée établie. La modification du cadre juridique afférant à l'endettement et à la fiscalité, sous l'effet d'une décision de politique économique, aura forcément des implications sur le financement des collectivités territoriales et sur le développement urbain. C'est la raison pour laquelle cet aspect de politique économique doit être fixé dès l'introduction car il sera structurant pour l'ensemble du travail ici présenté.

Ainsi, comme nous l'avons dit, le gouvernement a non seulement le désir d'agir sur le cadre juridique de la dette, mais également, sur celui de l'investissement public, l'idée étant que l'investissement public, s'il est inefficace, aggrave les ratios macroéconomiques, dont celui de la dette.

§2 : Articuler les acteurs et les normes de l'investissement public

Taxé d'inefficace, l'investissement public a été également montré du doigt par les analystes économiques comme responsable de la dégradation de la dette publique, l'investissement ayant servi à financer des projets non rentables, c'est-à-dire non générateurs de ressources, voire des projets déficitaires, ayant nécessité des renflouements.

77.- Instabilité juridique et inflation législative. Pour tenter de restaurer l'efficacité de l'investissement public et de lutter contre le fléau de la dette, le gouvernement a adopté une politique législative frénétique, se caractérisant par une inflation législative importante, une faible durée de vie des textes, réformés et amendés peu de temps après leur entrée en vigueur, une certaine complexité de ces textes (obscurs, dont la mise en œuvre est compliquée) et un

conflit entre les textes (horizontalement et verticalement) ce qui a, en détériorant la sécurité juridique, fortement nui à la pertinence et aux effets de ces normes ; cette fébrilité traduisant l'incapacité ou la capacité limitée des pouvoirs publics à faire face aux enjeux. De grandes lois telles que celles sur l'investissement public, le budget, et la dette, sont contradictoires entre-elles là où elles devraient, par une complémentarité et une fiabilité parfaites, structurer l'économie, figer la politique économique de l'Etat, et diffuser un modèle basé sur la sécurité juridique et la prévisibilité pour les investisseurs. Or, il n'en est rien.

78.- Articuler les acteurs de l'investissement public. Ces chevauchements traduisent, outre une difficulté à juguler des enjeux antagonistes, des rapports de forces : c'est le cas en matière d'investissements publics, nationaux et locaux, car il s'agit de politique économique. L'investissement public est d'intérêt évident pour le développement. Pour autant, le cadre de la dette est aussi une donnée à prendre en compte. Cela engendre donc, au niveau national, un rapport de force au sujet de l'investissement public au travers de ses deux versants : la *planification* des investissements pour répondre aux besoins en infrastructures de développement et leur *traduction budgétaire*, qui se heurte à la problématique de la dette. Contre toute attente, deux super-ministères pour l'économie vietnamienne se partagent cette tâche : le Ministère du Plan et de l'Investissement, en charge de la planification des investissements, de leur inscription au sein du *Medium Term Investment Plan*) et de la recherche des ressources, et le Ministère des Finances en charge de l'acceptation des plans de financements (extérieurs notamment) et de leur traduction budgétaire (crédits budgétaire, service de la dette). Or, si l'investissement public est une seule et même chose, ses deux versants sont gérés par deux puissants ministères différents, aux intérêts antagonistes, et aux rapports de force politiques importants, chacun cherchant à assurer ses intérêts : l'accomplissement du Plan de développement socioéconomique, ambitieux (notamment en infrastructures), pour l'un, et la gestion des finances et de la dette selon la nouvelle volonté de réforme du secteur public et de rationalisation des finances publiques, pour l'autre. De ces intérêts antagonistes, deux politiques économiques vont à contre-courant. Il fut un temps envisagé de fusionner les deux ministères et les départements techniques locaux correspondants, mais la cristallisation de rapports de force politiques a empêché cette réforme, pourtant souhaitable. En effet, l'antagonisme de finalités et de rapports de force entre Ministère du Plan et de l'Investissement et Ministère des Finances, entre planification et financement (et allocation budgétaire) des investissements publics, notamment urbains, rejaillit dans le droit et dans la pratique ; affectant, par capillarité, le niveau local.

79.- Articuler les normes de l'investissement public. En droit, deux blocs de textes fondamentaux pour le développement économique du Vietnam sont en conflit, principalement car leurs projets de lois ont été portés par ces ministères antagonistes qui ne se concertent qu'insuffisamment et cristallisent les rapports de force : la Loi sur l'Investissement Public (et ses décrets d'application comme celui sur l'aide public au développement) – portée par le Ministère du Plan et de l'Investissement – d'un côté, et Loi sur le Budget de l'Etat / Loi sur la Gestion de la Dette Publique – portées par le Ministère des Finances – de l'autre. La Loi sur les Investissements Publics est la plus ancienne, elle date de 2014, à l'époque où le virage restrictif de la politique de la dette n'avait pas encore été pris. Depuis, la volonté de maîtriser les grands agrégats et les grands équilibres macroéconomiques ont conduit l'Etat à user de l'ordre public de direction (les grandes lois sur l'économie) pour insérer dans le droit la nouvelle doctrine : réduire le déséquilibre fiscal, réformer la fiscalité, maîtriser l'endettement, fixer un ratio maximal à ne pas atteindre et le respecter quoi qu'il en coûte (tâche qui fut déléguée au Ministère des Finances). C'est dans cette veine que la Loi sur le Budget de l'Etat a été réformée en 2015 (et est entrée en vigueur en 2017) et que la Loi de Gestion de la Dette Publique, obsolète depuis 2009, a, en 2018, figé dans le marbre une nouvelle politique économique restrictive pour au moins 5 années, le gouvernement espérant que la rationalisation des dépenses publiques permettra de restaurer l'équilibre budgétaire et fiscal et favorisera, en parallèle, le secteur privé via une croissance du crédit permettant de se substituer aux investissements publics ; ce qui est loin d'être le cas (maturités, capacités, contraintes structurelles réglementaires, culture, montants). De la sorte, c'est le primat de la restauration de l'équilibre budgétaire et la maîtrise de l'endettement qui semblent l'emporter sur l'investissement public, pourtant nécessaire et incompressible face à un secteur privé encore trop peu à même de financer les infrastructures, notamment de développement urbain, dont le pays a besoin.

Section 2 : Déséquilibre des rapports de force et recentralisation des pouvoirs

Les deux versants de l'investissement public, que sont la planification et le financement, ont provoqué un rapport de force entre le Ministère du Plan et de l'Investissement et le Ministère des Finances, gardiens d'intérêts antagonistes. Cette question entraîne donc des affrontements pratiques, antérieurs, d'ailleurs, à l'adoption des grandes lois évoquée au paragraphe précédent. En effet, l'adoption du nouveau cadre législatif afférant à la dette publique et au budget, qui a rendu, de fait, la Loi sur les Investissements Publics obsolète, a été précédée d'une pratique gouvernementale du Ministère des Finances et du Premier Ministre consistant

systematiquement à faire primer les impératif de gestion de la dette sur les besoins d'investissement public et, ce, avant même que les cadres juridiques ne soient réformés.

80.- Déséquilibre des rapports de force. On a observé, au cours des années qui précèdent, une contradiction flagrante entre les termes de la Loi sur les Investissements Publics de 2014 et la pratique du Ministère des Finances quant à la traduction budgétaire des projets d'investissements acceptés par le Ministère du Plan et de l'Investissement : les budgets nationaux et locaux ne traduisent pas *toujours* les décisions d'investissements prises et autorisées par le Ministère du Plan et de l'Investissement et le Premier Ministre. De ce fait, les plans de passation de marchés sont affectés, de même que les décaissements et *in fine* les travaux ; le Ministère des Finances préférant menacer les marchés engagés plutôt que de continuer à décaisser les investissements planifiés et autorisés et à budgéter les recettes et dépenses (crédits budgétaires, allocations, service de la dette) correspondantes. Cela a des conséquences graves sur le développement urbain, notamment sur les projets d'infrastructures ayant un plan de passation de marchés étalé dans le temps, comme le métro de Hanoï par exemple, ou les grands projets d'autoroute nord-sud. Cette politique de restriction des décaissements et d'absence volontaire de traduction des investissements en budgets a d'abord été réalisée ad-hoc par le Ministère des Finances avant que des lois et leurs textes d'application ne l'entérinent par la suite. Les collectivités locales souffrent de cette situation, car elles sont suspendues aux décisions du Ministère des Finances et ont peu de pouvoir d'inflexion, alors qu'elles sont victimes de ces restrictions. Ainsi, pour des raisons de cohérence et de sécurité juridiques, face à l'évolution de la Loi sur le Budget de l'Etat (2015-2017) et de la Loi de Gestion de la Dette Publique (2018-2020), il est nécessaire de mettre la Loi sur les Investissements Publics en conformité avec cette nouvelle donne macroéconomique, c'est-à-dire avec la victoire du Ministère des Finances sur le Ministère du Plan et de l'Investissement. En conséquence, la loi et ses textes d'application seront modifiés dès 2018 pour tenir compte des évolutions des lois financières, et, partant, refléteront davantage le caractère restrictif de l'investissement public, désormais axé sur une logique de rationalisation et de rentabilité immédiate (ce qui est en contradiction profonde avec l'essence même des investissements de développement, à rentabilité différée).

81.- Recentralisation des pouvoirs. Par conséquent, si le Ministère du Plan et de l'Investissement était plutôt favorable aux collectivités locales, dans une optique développementaliste, et au travers de sa politique d'approbation des investissements directement portés par les collectivités locales dont il est l'interlocuteur privilégié, le

Ministère des Finances, lui, n'appréciera les projets que par le prisme du niveau de dette, et non du développement. Cela aura de graves conséquences sur le financement local puisque c'est précisément la dette des collectivités qui est dans le collimateur du Ministère des Finances – l'autonomie des gouvernements locaux et leur degré d'accès aux financements sera mécaniquement et drastiquement réduit, tout devra passer par le Ministère du Plan et de l'Investissement et, surtout, le Ministère des Finances, ce qui rigidifiera la procédure et nuira au développement en l'absence d'un secteur privé en mesure de se substituer à l'investissement public, alors qu'elles souffrent déjà des restrictions budgétaires ou de l'absence de budgétisation pour des investissements déjà autorisés auparavant. Au surplus, la tendance actuelle dans la loi et les règlements n'est pas simplement à la centralisation (de manière générale) mais à la centralisation auprès du Ministère des Finances. En effet, le Ministère du Plan et de l'Investissement, jugé trop souple dans sa politique de planification des investissements, s'est déjà fait recadrer en pratique par le Ministère des Finances qui refusait de budgéter certains investissements. À l'image de la planification urbaine fragmentée, l'investissement public et ses textes le sont aussi entre deux ministères qui collaborent peu, ce qui occasionne des lois contradictoires et des blocages pratiques (blocage des décaissements et budgets) ; souvent au détriment des collectivités. De telle sorte que même les textes comme la Loi sur l'Investissement Public ou le Décret sur l'aide publique au développement, qui sont davantage entre les mains du Ministère du Plan et de l'Investissement, ont vu leur contenu progressivement s'infléchir pour permettre l'introduction de contrôles du Ministère des Finances à des étapes clés des procédures d'approbation d'investissement : l'obligation de consulter le Ministère des Finances à tous les stades (même le plus en amont) des projets d'aide au développement (sur l'endettement provincial, le service dette, la détermination du mécanisme financier domestique) et l'obligation pour le Premier Ministre d'en tenir compte (voire d'arbitrer avec le en cas de désaccord) rigidifie la procédure d'approbation des investissements car le Ministère des Finances peut bloquer à tout moment et, ce, discrétionnairement puisque la loi ne lie pas sa compétence : il a tout pouvoir pour donner avis défavorable et provoquer un rapport de force en sollicitant l'arbitrage du Premier Ministre. Paradoxalement, avant même d'examiner un projet de développement et d'investissement en soi, le Ministère des Finances doit se prononcer. C'est bien la preuve que l'aspect financier prime. Le Décret 16 sur l'aide publique au développement est très symptomatique de cette tendance. Il a été adopté après la Loi sur les Investissements Publics de 2014 mais sur son fondement, et après le durcissement de la politique économique de l'investissement. Dès lors, et à l'image de ce décret, il y a fort à

parier que la nouvelle loi sur l'investissement investira le Ministère des Finances de davantage de pouvoir dans les procédures et lui confèrera un quasi droit de *veto* absolu sur l'investissement public. Ce sont d'ailleurs largement les collectivités locales qui seront confrontées au Ministère des Finances, car les projets d'investissements sont naturellement portés par les territoires. Dans cette confrontation directe entre collectivités locales et Ministère des Finances dans la détermination des investissements, on s'achemine progressivement vers un effacement du Ministère du Plan et de l'Investissement, anciennement tout puissant, interlocuteur des provinces pour les investissements au profit du Ministère des Finances, peu rompu aux considérations de développement. Cette contradiction va faire tomber les provinces dans un rapport de force avec le Ministère des Finances, dans lequel le Ministère du Plan et de l'Investissement ne sera que peu d'utilité car la loi même tend à faire du Ministère des Finances un garde-fou à toutes les étapes de la procédure, traduisant ainsi le durcissement de la dette. Outre le devenir du Ministère du Plan et de l'Investissement, c'est surtout le devenir des provinces qui se pose, face à cet assèchement des canaux financiers : de la sorte, la problématique des années à venir, dans un tel contexte entériné par des documents juridiques qui ont vocation cette fois à durer au moins 5 ans (durée du « plan », horizon raisonnable de réformes structurelles, période de stabilisation conjoncturelle) sera non plus le développement via l'investissement mais *l'accès des collectivités locales aux financements*, dans une perspective de relations centre/localités et de développement urbain.

* * * *

Cette introduction a été l'occasion de démontrer qu'il existe un affrontement entre, d'un côté, un besoin de décentralisation au Vietnam, afin de permettre aux collectivités locales de se saisir de la problématique du développement urbain, et, d'un autre côté, une tendance presque naturelle au centralisme. De la confrontation de ces intérêts antagonistes, naissent des questions auxquelles la présente thèse de doctorat cherchera à répondre. En effet, il est nécessaire de s'interroger sur les effets pratiques de cet antagonisme dans la relation des collectivités locales au développement urbain. Aussi, tant la problématique que le plan de cet ouvrage chercheront à répondre à ces questions.

82.- Problématique de la thèse. Pour traduire juridiquement une question de fait telle que la place que les collectivités locales ont prise – ou devraient prendre – dans les processus de

développement urbain au Vietnam, nous chercherons à savoir quel degré de décentralisation les collectivités locales vietnamiennes nécessitent-elles pour appréhender au mieux les phénomènes issus du développement urbain ; l'idée que nous défendrons ici étant que l'échelon local, au nom du principe de subsidiarité, est le centre de décision *naturel* en matière de développement, d'aménagement et de planification urbaine, *a fortiori*, dans un contexte de forte urbanisation (pas toujours maîtrisée) et de processus de développement parfois peu encadré, voire anarchique. Plus généralement, ce travail, qui s'inscrit dans l'approche « *droit et urbanisme* », cherche à saisir comment le droit peut apporter une réponse à des phénomènes de nature d'abord géographique et urbaine dans un contexte de pays en développement comme le Vietnam qui a amorcé un processus de réforme de l'Etat et qui jouit de caractéristiques sociopolitiques atypiques. Il est entendu que la question ne sera pas tant de savoir si la décentralisation existe en tant que tel, mais de savoir si, replacée face à la problématique géographique du développement urbain, elle est suffisante pour l'appréhender de la meilleure des manières.

83.- Originalité et intérêt du sujet. Le Vietnam, figure incontournable de l'Histoire du XXème siècle, est un pays de transitions. Trente années après l'entame de sa transition économique et urbaine, l'économie observe un ralentissement principalement lié à des déséquilibres macroéconomiques, à des problèmes de gouvernance, et au manque d'infrastructures, notamment en milieu urbain, nécessaires pour assurer son développement. Ainsi, l'étude de ce sujet se justifie d'autant plus qu'il est non seulement d'actualité mais, également, peu exploité par le monde de la recherche. En effet, à notre connaissance, ce travail est le premier portant sur le Vietnam (pourtant largement étudié par les chercheurs en sciences sociales, et, notamment, par les juristes français, bien que davantage par les privatistes que leurs homologues publicistes⁴⁷) à traiter directement du sujet de la décentralisation et des collectivités locales dans une perspective « droit et études urbaines »⁴⁸

⁴⁷ V. not. Crouzatier J-M., *Transitions politiques en Asie du sud-Est – Le régime politique du Viêt Nam*, Presses de l'Université Toulouse Capitole, 2014 ; Nguyen Leroy M-L., *Les enjeux de la nouvelle réforme foncière au Vietnam*, Carnet de l'IRASEC n°4 – Série Bourse, 88 p ; Leroy C-E., *Le sens et l'avenir des réformes entreprises au Viêt-nam sous le signe du renouveau*, thèse droit public, université Paris II, 1999, p.33 sq. ; Nguyen Leroy M-L., *Les enjeux du foncier au Vietnam à travers la nouvelle réforme de 2014*, thèse droit public, université Paris II, 2016 ; Nguyen M., *Le modèle français du partenariat public-privé : enjeux et conséquences pour le Vietnam*, thèse droit public, Toulouse, 2016 ; Ngô V. T., *La participation du citoyen vietnamien à la vie politique*, thèse droit public, Bordeaux, 2014.

⁴⁸ Le sujet de la décentralisation au Vietnam est, en tant que tel, peu étudié. Outre le bréviaire formé par la thèse de Vu Quoc Thong au siècle dernier, dans un contexte où le concept de décentralisation ne revêtait pas les contours qu'on lui connaît aujourd'hui (v. Vu Quoc Thong, *La décentralisation administrative au Viet-Nam: étude historique du problème de la décentralisation et esquisse d'un plan de réforme administrative*, thèse droit

ou, plus généralement, selon le vocable anglo-saxon, « *urban studies* », c'est-à-dire, replacé par rapport au développement urbain. Au surplus, cette thèse prend le contrepied d'une certaine doctrine, et notamment de celle de la Banque Mondiale, qui tend à considérer le Vietnam comme un pays « largement décentralisé⁴⁹ ». En effet, cette conception retenue de la décentralisation ne nous paraît pas juridiquement fondée, en tout cas pas au regard des concepts communément admis en droit public français et en droit public comparé.

84.- Traitement du sujet. Pour tenter de répondre à la problématique qui nous occupe, nous établirons une *summa divisio* entre l'*organisation* du développement urbain et le *financement* du développement urbain. Ces deux impératifs – *organiser* et *financer* – constitueront le diptyque sur lequel sera ancré ce travail qui cherchera à démontrer comment le droit se saisit des deux versants d'un même phénomène. Ainsi, comme la décentralisation et son pendant, l'autonomie des collectivités locales, constituent le fil d'Ariane de notre travail de recherche, nous étudierons, dans une première partie, l'amélioration de l'autonomie des collectivités locales dans l'organisation du développement urbain, et dans une deuxième partie, l'amélioration de l'autonomie des collectivités locales dans le financement du développement urbain.

85.- Plan. Davantage que celui de décentralisation, le vocable d'autonomie permet de saisir plus largement la problématique qui nous occupe puisqu'il s'affranchit des définitions politiques souvent, à tort, assignées à la décentralisation, en se concentrant sur la réalité du concept qu'elle recouvre : celui, pour les collectivités, de pouvoir *administrer les territoires* dont elles ont la charge en toute autonomie. Ainsi, le plan est simple mais saisit, au travers de la dichotomie proposée, l'entièreté du sujet, dans toutes ses aspérités. La première partie, en ce qu'elle cherche à démontrer comment le droit permet d'organiser des phénomènes urbains, repose sur une rationalité géographique. La seconde partie, quant à elle, repose sur une rationalité économique puisqu'elle met en balance la politique économique de l'Etat avec les besoins de financement des collectivités locales.

public vietnamien, Presses Universitaires du Vietnam, Saigon, 1952, 402 pp), une seule thèse est en cours de préparation sur le sujet (v. Do T.K.P., *La décentralisation au Vietnam*, thèse en droit public, Nantes, 2015).

⁴⁹ V. not. Rab, Habib Nasser; Martinez-Vasquez, Jorge; Shah, Anwar M.; Vu, Quyen Hoang; Nguyen, Minh Van; Monkam, Kamo Françoise Nara; Prasad, Abha; Doan, Quang Hong; Iyer, Indira. 2015. *Fiscal Decentralization Review in Vietnam: Making the Whole Greater than the Sum the Parts : Summary report* (English). Washington, D.C.

PREMIERE PARTIE :

AUTONOMIE DES COLLECTIVITES LOCALES ET ORGANISATION DU DEVELOPPEMENT URBAIN AU VIET NAM

Les enseignements du droit comparé, et, notamment, du droit français, montrent que l'évolution des structures administratives dans les pays industrialisés et urbanisés va dans le sens d'une décentralisation et d'une autonomie accrue des gouvernements locaux, le principe de subsidiarité étant à l'origine de ces mouvements de dilution du pouvoir central, face au constat du besoin de proximité dans les politiques publiques, et notamment celles de l'aménagement et du développement urbain. Au Vietnam, l'existence de forces centrifuges, tant le fruit de l'Histoire que des évolutions économiques et politiques, empêche de faire du principe de subsidiarité le fondement de l'organisation territoriale du pays. De la sorte, l'autonomie des collectivités locales, pourtant largement nécessaire (Titre 2), est contrainte (Titre 1).

TITRE 1 :

COLLECTIVITES LOCALES ET ORGANISATION DU DEVELOPPEMENT URBAIN AU VIET NAM : L'AUTONOMIE CONTRAINTE

Ce titre sera l'occasion, *de lege lata*, de caractériser la façon dont les collectivités locales vietnamiennes se saisissent des problématiques afférant au développement urbain et de revenir sur les contraintes qui, en ne permettant pas aux collectivités d'agir en toute autonomie et conformément à une logique de proximité des politiques publiques, rendent partiellement inefficace la *gouvernance* du *fait urbain* au Vietnam. Pour ce faire, nous verrons que les contraintes proviennent d'abord du cadre d'action des collectivités (Chapitre 1), ce qui rejaillit sur ces dernières (Chapitre 2).

Chapitre 1 :

La contrainte par le cadre

Le cadre d'action des collectivités locales vietnamiennes est contraint, principalement en raison de l'héritage historico-politique et des nécessités économiques, largement explicitées. Ainsi, il convient de décliner ses contraintes, en examinant le cadre administratif (c'est-à-dire

l'organisation de l'Etat vietnamien et les rapports centre-localités) d'une part (Section 1) et le cadre foncier, d'autre part (Section 2).

Section 1 : Le cadre administratif

L'organisation du territoire vietnamien répond de logiques et principes directeurs particuliers, largement différents de ceux prévalant en France ou dans d'autres démocraties libérales, en raison de la conception particulière de l'Etat et de la légalité édictée par les régimes communistes. Dès lors, il sera nécessaire d'examiner les modes d'administration du territoire vietnamien (§1) pour en dégager la substance (§2).

§1 : Administrer le territoire vietnamien

L'étalement, la complexité, et la diversité du territoire vietnamien ont très tôt rendu nécessaire une administration de nature centralisée. Tant à l'époque féodale, coloniale, ou communiste, le Vietnam fut administré selon des principes directeurs reflétant la nécessité d'unifier et de contrôler un territoire épars (A). Dès lors, l'architecture des collectivités locales du Vietnam post-Renouveau et l'articulation des pouvoirs s'enracine profondément dans ces principes directeurs (B), ce qui n'est pas sans rejaillir sur la gouvernance administrative du pays, et sur la conception des collectivités locales dans leurs rapports avec l'Etat et dans leurs fonctions (C).

A) Les principes directeurs de l'administration territoriale vietnamienne

Alors que de plus en plus de pays à travers le monde, tant dans le monde développé qu'au sein du monde en développement, entament des mouvements de décentralisation destinés à faire reposer l'esprit de l'organisation et de l'administration de leur territoire sur une logique de proximité et de subsidiarité, la République Socialiste du Vietnam, soucieuse de maintenir un Etat uni et craignant que la décentralisation ne menace le *leadership* institutionnel du régime communiste à Parti unique, continue de faire du *centralisme démocratique* – et de ses corollaires, la collégialité et l'unité de l'Etat – les postulats de base de son organisation institutionnelle et administrative. L'étude approfondie de ce principe nous permettra de comprendre dans quelle mesure il innerve l'ensemble de l'édifice institutionnel vietnamien et structure l'architecture des gouvernements locaux.

86.- Genèse du centralisme démocratique. Si le concept de centralisme démocratique n'existait pas avant le 20^{ème} siècle, il n'en demeure pas moins que l'idée qu'il sous-tend, un

Etat fort et centralisé, est, elle, ancienne, et notamment au Vietnam. Avant même que la nation vietnamienne n'épouse les contours qu'on lui connaît aujourd'hui, ses ancêtres administratifs et politiques portaient déjà les marques d'une organisation politico-administrative qui accordait le primat à la centralisation et à la concentration des pouvoirs. Ainsi, dès l'époque du *Đại Việt*, l'ancêtre du Vietnam contemporain, l'organisation de l'Etat se structurait autour d'une classe sociale, le mandarinat, dépositaire de pouvoirs étendus, malgré la taille relativement réduite de ce groupe social au sein de la société ancestrale. Au temps de la colonisation française, le modèle mandarin fut supplanté par l'imposition forcée des structures administratives françaises, dont le pays est encore aujourd'hui imprégné, et caractérisées à l'époque par un fort centralisme, conformément à la conception jacobine de l'Etat français qui prévalait alors. Toute l'organisation administrative de l'Indochine française reposait sur l'idée de concentration des pouvoirs entre les mains de l'Etat, symbolisée par le gouverneur et son administration. Bien qu'implantée dans les protectorats (Laos, Cambodge, Annam, Tonkin) et la colonie de Cochinchine, afin de diffuser l'influence de l'Etat français et d'assurer la continuité territoriale du pouvoir, l'administration reposait largement sur une conception centralisée. Cet état de fait s'est renforcé en 1902 avec l'unification de l'Indochine par Paul Doumer et l'élection de la ville de Hanoï, au Tonkin, comme capitale administrative de l'Empire français en Extrême-Orient. L'accession du Vietnam à l'indépendance totale en 1954, puis la réunification du pays en 1975, n'ont fait que renforcer ce penchant historique pour un Etat fort et centralisé, car seule une telle organisation était à même de maintenir l'unité culturelle, politique, idéologique, économique et humaine du pays, si chèrement acquise, et si fragile. Enfin, l'adhésion du Vietnam au Comecon et au Pacte de Varsovie, et son adoption de la doctrine communiste à la soviétique et son rôle clef dans la guerre froide (de par sa relation avec l'URSS) n'ont fait qu'entériner – et de façon définitive – son choix pour la centralisation.

87.- Notion de centralisme démocratique. Le concept de centralisme démocratique, que le Vietnam reprend aujourd'hui à bon compte, est issu de la doctrine marxiste-léniniste. Il a été utilisé dès 1906 lorsque les mouvements sociaux qui allaient se transformer en Parti Bolchevique se sont formés. La Constitution de l'URSS, en 1977, affirmait ce principe. En URSS, le centralisme démocratique fait référence à un modèle d'organisation de l'Etat caractéristique du léninisme au sein duquel le gouvernement central est dépositaire de l'ensemble des pouvoirs. Il est devenu, par la suite, le mode d'organisation classique des Etats qui se revendiquaient d'une doctrine communiste marxiste. La centralisation de l'Etat et son

caractère autoritaire ont été des caractéristiques très visibles du modèle vietnamien après la réunification, avec sa conséquence économique : une économie socialiste totalement planifiée et au sein de laquelle initiative et propriété privée étaient réduites à la portion congrue. Alimenté par la guerre froide, ce parti-pris idéologique a essaimé pendant presque une décennie après la réunification. Sa remise en cause ne s'est faite que progressivement. La perte d'influence économique et politique de l'URSS au milieu des années 80, conjuguée à une situation socio-sanitaire très dégradée au Vietnam, a conduit l'Etat vietnamien à réfléchir à son mode d'organisation, tant économique que politique. L'ouverture, à l'image de la *Pérestroïka* et de la *Glasnost* en Russie, est d'abord intervenue en matière économique, le Congrès du Parti Communiste Vietnamien reconnaissant, en 1986, la nécessité d'assouplir le modèle d'économie planifiée et de laisser une place minimale à l'entreprise privée ainsi qu'au commerce international. Cette réforme économique est présentée, à juste titre, comme le point de départ du Vietnam contemporain. Ce choix d'ouverture permis par le *Đổi mới* a, par la suite, entraîné d'autres questionnements. En effet, l'ouverture, aussi minimale et progressive soit-elle, à l'économie de marché, a nécessairement affaibli le modèle communiste d'économie planifiée, à tel point que l'Etat vietnamien, proposant une troisième voie entre économie planifiée et économie capitaliste, a caractérisé cette nouvelle donne économique sous l'égide du concept « d'économie de marché à orientation socialiste ».

88.- Centralisme démocratique et ouverture économique. Cette reconnaissance d'un rôle au marché constitue le premier jalon du chemin vers le capitalisme de marché ; et emporte avec elle des questionnements en matière d'organisation de l'Etat. En effet, l'organisation de l'Etat ne peut, dans une économie qui se veut ouverte au capitalisme, refléter une idéologie marxiste-léniniste, c'est-à-dire être exclusivement centralisée, autoritaire et partie-prenante des décisions économiques. L'ouverture économique pose la question de l'articulation des pouvoirs au sein de l'Etat et de la place de l'Etat dans l'économie. Le Vietnam a eu – et a toujours – du mal à répondre à cette question. Son organisation tant économique que politique reflète, à l'heure actuelle, cette ambiguïté idéologique et cette oscillation entre volonté d'ouverture à l'économie de marché et maintien des caractéristiques d'un Etat communiste. Les évolutions institutionnelles témoignent de ces hésitations idéologiques et de cette hybridité. Aujourd'hui, il est plus juste de dire que l'économie vietnamienne n'a plus grand-chose de « socialiste » (malgré une prépondérance du secteur public) alors que l'organisation de l'Etat est, elle, encore fortement le reflet d'une idéologie marxiste-léniniste. Cette dichotomie entre structures économiques et politiques n'est pas sans créer des frictions, dans

la mesure où l'ouverture économique fragilise le modèle politique et idéologique, d'où le déploiement d'efforts importants pour le maintenir.

89.- Ainsi, la question de la mise en adéquation des structures politico-administratives avec une économie davantage capitaliste s'est posée dès 1992, année d'une grande réforme constitutionnelle dont le dessein était d'accompagner l'ouverture économique par la mise en conformité des structures juridiques. La question portait notamment sur le point de savoir s'il était possible d'assouplir la centralisation du pouvoir au bénéfice des collectivités locales⁵⁰, parties prenantes dans le développement économique. La Constitution de 1992 n'a pas saisi l'opportunité qui lui était donnée de créer un véritable système de gouvernance locale en atténuant le centralisme de l'Etat. Cette question a pourtant continué d'occuper l'esprit des décideurs publics qui, dans leur plan de réforme administratif 2001-2010⁵¹ se sont fixé comme objectif de construire un système administratif démocratique, résilient, moderne, efficace et robuste, basé sur le principe de légalité socialiste, et permettant de répondre aux défis induit par l'ouverture de l'économie socialiste à l'économie de marché. L'agenda précis des réformes induites par cette stratégie prévoyait de réformer la gouvernance locale au cours de la période autour de plusieurs axes : structure organisationnelle, finances publiques, ressources humaines. Plus de deux décennies après le Renouveau, cette politique a été un échec. Le système d'administration publique (et locale) révèle des faiblesses majeures (manque de transparence, corruption, inefficacité dans la prise de décision). Prenant acte de ces échecs, le gouvernement a lancé le nouveau plan de réforme administrative 2011-2020 dont la pièce maitresse est la réforme de la Constitution. Au titre des actes préparatoires à la réforme, on trouve la Résolution 30/2011 NQ-CP du 8 novembre 2011 dont l'ambition est de fixer un objectif (*sic*) de réforme de l'administration publique orientée vers la poursuite de la diffusion des pouvoirs du niveau central au niveau local. Pour l'heure, l'organisation du Vietnam repose toujours sur le centralisme démocratique, lui-même assis sur des postulats idéologiques qui font encore foi.

90.- Déclinaison du centralisme démocratique. Le fonctionnement des administrations publiques vietnamiennes est régi par deux principes cardinaux, nommément le centralisme démocratique et le principe de collégialité. Ce dernier principe de collégialité renvoie à

⁵⁰ L'intérêt de cette question était d'autant plus vivace que l'ouverture économique du *Đổi mới* s'est majoritairement traduite par l'explosion des flux d'IDE au Vietnam ; or, ces IDE sont géographiquement localisés et se déterminent en fonction des caractéristiques géographiques, économiques etc de chaque sous échelon administratif ; d'où la nécessité d'adapter la gouvernance économique.

⁵¹ Plan de réforme administrative destiné à l'accompagnement du plan décennal de développement socioéconomique sur la même période tel que déterminé en avril 2001 par le 9^{ème} congrès du Parti Communiste.

l'obligation, pour toute entité publique (centrale ou locale) d'adopter les décisions de manière collégiale, afin de diluer la responsabilité personnelle (qui s'efface derrière la responsabilité collective). Quant au principe du centralisme démocratique, il prévoit que les représentants de l'Etat et les administrations locales et nationales doivent respecter trois préceptes : l'interdiction des fractions, la subordination de la majorité sur la minorité, et l'obligation, pour les organismes inférieurs, d'appliquer strictement les décisions des organismes supérieurs.

91.- Ce principe, qui est rappelé à l'article 8 de la Constitution de la République Socialiste du Vietnam⁵², pourrait se résumer sous la bannière de « *unité de décision, unité d'action* ». Il découle de ce principe que les pouvoirs de l'Etat sont concentrés dans les organes les plus hiérarchiquement élevés de celui-ci (Comité central et Politburo – dont le Secrétaire Général pour le Parti, Premier Ministre et Ministres pour l'Etat), les entités de niveau inférieur (incluant les autorités locales) étant, elles, considérées comme subordonnées, dans leur pouvoir de décision et d'action, et ayant essentiellement un pouvoir d'application, non d'initiative, sans autonomie institutionnelle ; d'où l'existence d'un mécanisme de tutelle très marqué, qui est symbolisé par le principe de sollicitation-approbation, aux termes duquel toute velléité d'action émanant de la part d'une entité qui n'est pas l'Etat central doit être formulée puis donne lieu à une approbation ou un refus. Plus encore, les relations entre l'Etat central et les entités locales ne sont pas clairement définies par le droit, ce qui laisse une large place aux pratiques et tranche les rapports de force au détriment des pouvoirs des localités. Dans les faits, la prépondérance du centralisme démocratique, tant dans les pratiques que dans la culture, rend moins visible ce vide juridique ; l'idée étant qu'il n'est pas nécessaire de clarifier, en droit, les rapports entre les différentes entités de l'Etat (aux niveaux national et local) car les arbitrages se résolvent, dans tous les cas, au profit de l'Etat central. En outre, l'absence de personnalité morale des entités locales au Vietnam implique que toute entité administrative, nonobstant le fait qu'elle soit locale, est une émanation de l'Etat central qui doit, à ce titre, répondre du principe de continuité de l'autorité. Pour autant, l'absence de répartition claire des pouvoirs entre les échelons rend peu lisible l'organisation de l'Etat et constitue un recul dans la longue marche vers un Etat de droit.

⁵² « *L'Etat est organisé et fonctionne conformément à la Constitution et la Loi et applique le principe du centralisme démocratique* ».

92.- Centralisme démocratique et décentralisation. En outre, même si la Constitution vietnamienne fait mention d'un mécanisme de décentralisation⁵³, celui-ci ne saurait, en l'espèce, s'entendre qu'à la lumière du principe de centralisme démocratique, qui conduit à vider la notion de sa substance. Dans la Constitution vietnamienne, le terme décentralisation trouve des résonances particulières et s'entend davantage comme d'un partage horizontal et non vertical des pouvoirs ; ce qui veut dire qu'il ne s'agit pas d'une décentralisation des pouvoirs (*phân quyền*), mais des fonctions ou des tâches (*phân cấp*). De ce fait, l'utilisation du terme de décentralisation apparaît impropre, car il s'agit en réalité d'une simple répartition des tâches. Le terme « déconcentration » apparaît, alors, plus approprié pour définir l'articulation des pouvoirs entre échelon national et local. A cet égard, les réformes réalisées dans les années 2000 et présentées comme des réformes de « décentralisation » relèvent, une fois encore, davantage de la déconcentration, puisqu'il s'agit d'un partage des tâches et non du transfert d'un pouvoir d'initiative, sous l'égide de l'administration centrale. L'instauration de la possibilité pour les localités de collecter l'impôt caractérise la déconcentration puisque les entités locales se voient simplement conférer la tâche de recouvrer l'impôt, immédiatement reversé à l'Etat, sans avoir de latitude en matière de détermination de cet impôt (assiette, taux) ou d'utilisation des recettes fiscales. Si l'on raisonne en termes de droit comparé, la notion de déconcentration s'illustre également en droit public français et s'oppose, dans ce même droit, clairement à la décentralisation. Si la décentralisation caractérise un mécanisme juridique en vertu duquel l'Etat transfère aux collectivités territoriales (dotées de la personnalité juridique) des compétences propres dans des domaines particuliers, pour lesquels elles auront un pouvoir d'initiative et de décision autonome (la tutelle préfectorale, donc de l'Etat, n'existe plus depuis 1982, date de l'amorce de la décentralisation), la déconcentration caractérise – quant à elle – la répartition des tâches entre l'Etat central et les émanations de l'Etat au niveau local (les préfectures, notamment). Ces entités locales, qui ne disposent pas de la personnalité juridique, ne sont que des prolongements, de l'Etat et sont tenues de le représenter et d'en appliquer la politique sans aucune marge de manœuvre. Cette mécanique française de déconcentration correspond au système vietnamien.

⁵³ L'occurrence du terme « décentralisation », dans la Constitution de la République Socialiste du Viêt Nam apparaît notamment à l'article 52 aux termes duquel : « L'Etat construit et améliore les institutions économiques, coordonne l'économie sur la base du respect des principes de l'économie de marché (*sic*), et conduit la délégation, la décentralisation, et la séparation des pouvoirs entre les autorités de l'Etat »

93.- Le centralisme démocratique, consubstantiellement lié à l'idéologie marxiste-léniniste et au modèle à Parti unique, fait obstacle à l'existence d'une réelle décentralisation qui va bien au-delà de la simple déconcentration. Des pays d'Asie du sud Est tels que le Cambodge, la Thaïlande et les Philippines ont, pourtant, pris des chemins différents et réussi à amorcer une décentralisation plus marquée. Cet état de fait est d'autant plus étonnant pour le Cambodge, dont le niveau de développement économique se situe en deçà de celui du Vietnam⁵⁴. Même si le Cambodge dispose d'un régime politique différent du Vietnam, il ne peut lui être dénié de rechercher, au travers d'une décentralisation plus aboutie, un meilleur développement économique et une attractivité forte (notamment pour les IDE) basée sur la différenciation régionale et considérant les territoires comme des pivots du développement et de l'activité économique ; c'est aussi pour cette raison que son attractivité, au sein des pays d'Asie du sud Est à revenu intermédiaire, est exponentielle, là où l'attractivité du Vietnam est en perte de vitesse. Quant aux Philippines et à la Thaïlande, le caractère étendu voire éclaté du territoire (archipel) commande nécessairement une administration décentralisée. Cette remarque peut également être formulée pour le Vietnam dont la longueur (près de 3500 km) rend difficile une administration centralisée et représente un manque à gagner économique.

94.- Centralisme démocratique et régime vietnamien. Il découle de ce qui précède que les principes directeurs de l'organisation territoriale vietnamienne caractérisent un Etat ne voulant pas céder tout ou partie de son pouvoir, fut-ce auprès des collectivités, et qui entend maintenir l'unité du pays en évitant les dissidences politiques ou revendications autonomistes nées d'une pratique locale du pouvoir assise sur un *leadership* individuel fort (les présidents de Comité ou de Conseil Populaire) en contradiction avec les principes cardinaux du marxisme-léninisme que sont la collégialité et le centralisme démocratique. Au surplus, enfin, l'existence d'un doublage des structures de l'Etat par celles du Parti, tant au niveau central qu'au niveau local, participe du quadrillage et du maillage territorial permettant de diffuser le centralisme démocratique et d'uniformiser les politiques publiques par un mécanisme idéologique. Le Parti, garant de l'unité de la nation, et disposant d'une prééminence institutionnelle par rapport à l'Etat et à ses démembrements, est le meilleur gage du respect des principes fondamentaux sur lesquels est bâti le régime vietnamien.

⁵⁴ Selon la classification établie par la Banque Mondiale, le Cambodge est un pays à faible revenu, là où le Vietnam est un pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (depuis 2010).

B) L'architecture des collectivités locales vietnamiennes et l'articulation des pouvoirs

L'organisation des collectivités locales vietnamiennes s'enracine profondément dans les principes directeurs du régime. Le centralisme démocratique innerve particulièrement cette organisation, et son corollaire, l'articulation des pouvoirs entre échelons nationaux et locaux, malgré l'existence de prétendus mouvements de déconcentration-décentralisation. Dans la nomenclature de la doctrine constitutionnaliste, le Vietnam répond de la catégorie des Etats unitaires (c'est à dire à rebours des Etats régionaux ou fédéraux). Ce faisant, il n'existe ni dévolution de pouvoir constitutionnel, ni dévolution de pouvoir législatif aux démembrements de l'Etat ; la question de la délégation de pouvoir réglementaire se posant, alors, aux côtés de celle de l'existence d'une personnalité juridique morale de droit public des démembrements de l'Etat vietnamien, sur lesquelles nous reviendrons, et de celle de la libre administration. Le Vietnam est symptomatique de la question de l'articulation des pouvoirs, dans la mesure où sa capitale politique (qui concentre l'essentiel des pouvoirs, en matière économique et politique) n'est pas sa capitale économique. Les décisions économiques concernant Ho-Chi-Minh-Ville sont donc majoritairement prises depuis Hanoï, malgré l'obtention d'avancées de la part de la métropole saïgonnaise.

95.- Organisation de l'administration territoriale. Le Vietnam compte 63 provinces, chiffre qui inclut les cinq plus grandes villes du pays (Hanoï et Ho-Chi-Minh-Ville, « villes à régime spécial », ainsi que Haiphong, Danang et Cà n Thơ). En 2012, ces cinq villes réunies contribuaient à hauteur de 35% au PIB national et généraient plus de 37% des recettes d'exports, tout en représentant 60% des recettes fiscales ; alors même qu'elles ne représentent que 20% de la population et 3% de la surface du pays. L'organisation de l'administration territoriale au Vietnam a connu des évolutions législatives, liées à la volonté du Parti communiste de conduire une réforme de l'Etat suite à la politique du Renouveau. Ainsi, une loi de 2003, la « Loi sur l'Organisation des Comités Populaires et Conseils Populaires » vint fixer le régime juridique des collectivités locales, bien que cette loi fût parcellaire, dans la mesure où son esprit n'était pas d'appréhender la collectivité locale dans sa globalité, et dans sa diversité. Aujourd'hui, cette loi est désormais remplacée par la « Loi n°77/2015/QH13 sur l'organisation de l'administration locale » du 26 juillet 2015, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016. Le vocable même de cette loi suggère une approche davantage globale des collectivités locales. Ce texte, adopté par l'Assemblée Nationale sur proposition gouvernementale, s'inscrit directement dans la feuille de route « Résolution sur la réforme de l'Etat sur la période 2011-

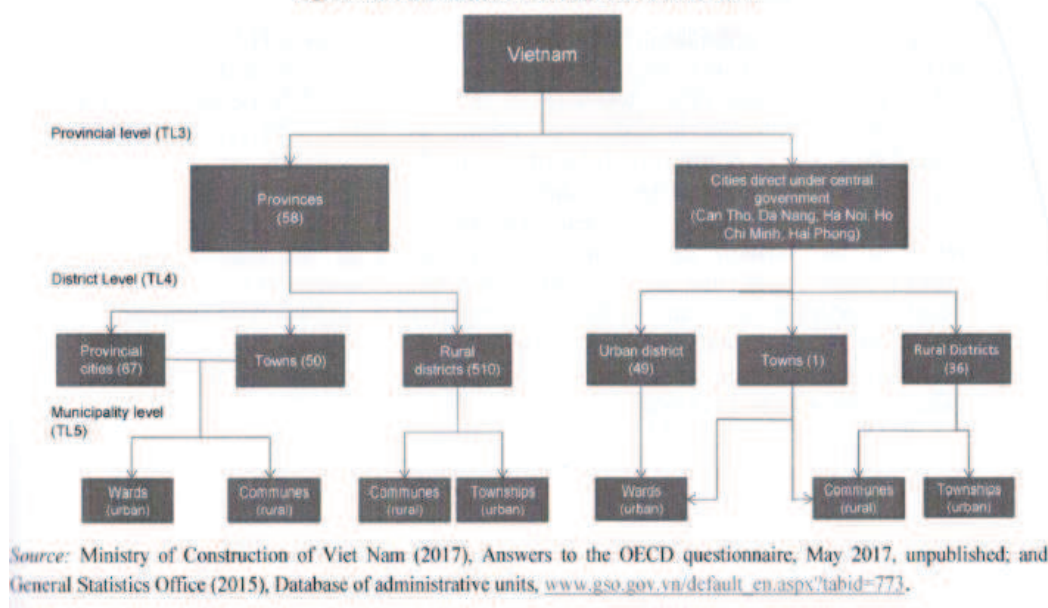
2020 » du gouvernement et fut adoptée en parallèle de la « Loi sur l'organisation du gouvernement ». Cette simultanéité suggère la volonté des pouvoirs publics de conduire une grande réforme de l'organisation administrative, à la fois centrale et locale, qui a vocation à durer plusieurs années. Eu égard à la durée de vie moyenne des textes en la matière, et compte-tenu de l'existence d'un programme gouvernemental (élaboré par le Parti et conduit par le gouvernement) de réforme de l'Etat, nous avons tout lieu de penser que ces grandes lois administratives dureront au moins dix ans. Ainsi, si ce n'est pas la première fois que le gouvernement vietnamien adopte une « grande loi administrative » ayant vocation à régir l'administration centrale et territoriale, les termes de cette loi semblent, du moins en surface, appréhender l'administration territoriale de manière plus large qu'au travers du seul prisme des Conseils et Comités Populaires, ce qui serait, du reste, cohérent avec l'existence d'une complexité territoriale et d'un dynamisme de la fabrique urbaine, phénomènes commandant une approche holistique et différenciée de l'administration territoriale, destinée à donner du corps à la notion de collectivité locale, jusqu'ici malmenée, bien que son existence *de fait* soit irréfutable. Cette loi fait, en outre, suite à la réforme constitutionnelle de 2013 prévoyant une décentralisation accrue et qui, pour la première fois, reconnaît l'existence d'un pouvoir local, tout en renvoyant au législateur ordinaire le soin de fixer les modalités de cette décentralisation. Il nous faudra donc, au travers de l'étude de cette loi, évaluer dans quelle mesure elle apporte des réponses aux nécessités induites par l'urbanisation et constitue, ou non, un point de rupture dans l'édifice normatif relatif à l'organisation administrative et territoriale du Vietnam. Remarquons d'emblée que, depuis 2015, cette loi n'a pas constitué le fondement de l'adoption de textes réglementaires destinés à en préciser le contenu et les contours, ce qui est de nature à nous faire douter de l'efficacité et de la pertinence de cette loi, à la *ratio legis* obscure : est-ce une loi de compromis ou de rupture ?

96.- La loi se borne dans un premier temps à rappeler les principes généraux d'organisation de l'administration territoriale vietnamienne. Ainsi, l'administration publique locale du Vietnam est organisée selon un découpage territorial articulé autour de trois échelons administratifs successifs. Le niveau provincial, soit des provinces (*tin*) soit des villes-provinces (*thanh pho*), les districts urbains (*quan*) ou ruraux (*huyen*) qui composent les provinces ou les villes-provinces, le niveau communal qui correspond aux communes rurales (*xa*) et aux quartiers urbains (*phuong*) composant les districts (*huyen/quan*). Chaque échelon, quel que soit son statut, se structure autour de deux organes, l'un, politique et législatif, l'autre, administratif et exécutif : le Conseil Populaire et le Comité Populaire. Le Conseil Populaire est élu par les

habitants, tandis que les membres du Comité Populaire sont désignés par un vote du Conseil Populaire (du même niveau administratif) parmi ses membres. C'est le Comité Populaire qui organise au quotidien les activités de son territoire. Il est à la fois l'organe exécutif du Conseil Populaire, mais également le représentant administratif de l'Etat au niveau local. De la même manière, l'organisation des collectivités locales est définie par voie législative, selon une reproduction à l'échelle locale de l'organisation du niveau central. L'organisation des collectivités locales est actuellement relativement uniforme, exception faite des villes de catégories spéciales que sont Hanoï et Hô-Chi-Minh-Ville⁵⁵. La loi de 2015 n'introduit à cet égard aucune nouveauté. En revanche, elle revient longuement sur la qualification des unités administratives et sur les indicateurs (population, superficie, nombre de sous unités administratives, niveau de développement socioéconomique) permettant de qualifier un territoire d'urbain ou de rural, de ville ou de village. La loi établit en outre, conformément à la Résolution de 2011 sur la réforme de l'Etat, une *summa divisio* entre les territoires ruraux et urbains, à chacun correspondant une administration donnée. Intéressant dans la mesure où il repose sur une logique de différenciation des modes d'administration en fonction des caractéristiques territoriales, ce postulat est pour autant amoindri par les faibles différences opérées par la loi entre les régimes administratifs des territoires ruraux et urbains. Dans les faits, toute différenciation est niée, ce qui ne donne pas à cette distinction la portée qu'elle mérite, au mépris du principe juridique selon lequel à chaque notion correspond un régime. L'existence de cette *summa divisio* dans la loi étonne, voire, paraît surabondante. Au surplus, cela ne plaide guère dans le sens d'une appréhension particulière du fait urbain au travers de l'existence de mode d'administration territoriale adaptés à la complexité et à la rapidité de l'urbanisation.

⁵⁵ Hô-Chi-Minh-Ville et Hanoï sont les seules villes, du fait de leur statut de villes spéciales, à posséder un Département de la Planification Urbaine et de l'Architecture (DUPA) dont les missions sont habituellement assurées par le Département de la Construction dans les autres provinces.

Figure I.1. Administrative structure of Viet Nam



97.- Statut de l'administration territoriale. La loi du 26 juillet 2015, pourtant considérée comme structurante pour l'existence et le fonctionnement des administrations locales, est muette sur le statut des collectivités locales. Les collectivités n'y sont pas définies de manière générique. En effet, la loi se borne à mettre en parallèle deux entités : des entités géographiques – quoiqu'elles constituent des unités administratives – (les territoires) et des entités juridiques (les Conseils et Comités Populaires) sans donner à l'échelon territorial une existence juridique propre (comme ce serait le cas pour la région, le département, la commune, en France). De la sorte, l'absence de définition des collectivités présage de l'absence de mention de leur statut. En effet, le texte ne fait pas état de l'existence ou non d'une personnalité juridique morale de droit public des collectivités locales (c'est-à-dire des organes juridiques composant les territoires : les Conseils et Comités Populaires). Ce faisant, et en l'absence de mention expresse d'une telle existence juridique, il y a tout lieu de conclure que les entités juridiques implantées sur les échelons territoriaux ne sont pas dotées de cette personnalité juridique et, par conséquent, ne constituent que des démembrements de l'Etat vietnamien en agissant en son nom et pour son compte, la personnalité juridique de l'Etat irradiant les échelons administratifs locaux. L'inexistence d'un caractère protéiforme de la personnalité morale de droit public, dont l'Etat est le seul dépositaire, démontre, *a priori*, l'absence d'une logique de décentralisation (malgré l'occurrence de ce terme dans les textes, y compris dans la Constitution) au profit d'une logique de déconcentration.

98.- Principes directeurs de l'administration territoriale. Si la loi de 2015 fait explicitement référence à des principes directeurs de l'administration territoriale, ces derniers

sont, en revanche, décevants, dans la mesure où ils ne permettent pas de caractériser, au travers de leur régime, le statut des collectivités locales, sans parler des difficultés que suggère l'absence de principes directeurs clairs et normatifs sur la conduite des activités des collectivités, notamment dans leurs relations avec l'Etat central. Ainsi, nulle mention d'un principe de subsidiarité, pourtant le tréfonds de l'organisation administrative territoriale. A l'inverse, la lecture de l'article 5 de la loi plaide davantage en faveur d'un pragmatisme politique favorisant une répartition volontairement floue et mouvante des compétences, assise sur des principes directeurs non moins obscurs. Cet article pose en effet le principe du respect de la légalité par les collectivités, et notamment le respect des lois et règlements. Il enjoint également les collectivités au respect du centralisme démocratique, largement développé dans les parties précédentes, ce qui confirme l'enracinement de l'action des collectivités dans la légalité socialiste : la hiérarchie des normes et la légalité existent, mais dans la mesure de leur conformité à la légalité socialiste (respect du centralisme démocratique et de la prééminence du Parti ou des instances centrales sur l'action des collectivités).

99.- Principes directeurs de la relation entre échelon central et collectivités. L'absence de principes directeurs structurants de l'administration territoriale avantage naturellement l'Etat central. Ainsi, il existe davantage de principes régissant la relation entre l'échelon central et les collectivités que de principes relatifs à la libre administration, à l'autonomie ou à l'action de ces collectivités, ce qui est cohérent avec la logique du centralisme démocratique. Cet état du droit laisse donc le champ libre à l'existence de jeux d'acteurs, et à la prééminence du fait politique sur le fait administratif, ce qui n'est pas sans affaiblir l'existence (laborieuse) d'un Etat de droit au Vietnam. En outre, comme pour rappeler les liens étroits qui unissent l'Etat et le Parti, l'article 15 de la Loi de 2015 pose, sans le nommer, un principe de collaboration des collectivités locales avec les représentations locales du Parti, dont on a mis en exergue dans les parties précédentes le rôle primordial au niveau local dans la diffusion du centralisme démocratique et l'unification des pratiques sous la bannière de l'Etat central et du Politburo.

100.- Répartition des compétences. Compte-tenu des éléments qui précèdent, il n'est guère étonnant que la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales soit, dans la Loi de 2015, elliptique et parcellaire. A l'image des lois de 1994 et de 2003 sur les administrations locales, la clarification des compétences entre échelons centraux et locaux n'est guère examinée, excepté au travers de formules vaseuses ou de renvois à des textes d'application qui n'ont, à ce jour, jamais été adoptés. L'article 11 de la loi de 2015 précise que la détermination des compétences des collectivités locales se fait selon une logique

d'attribution, c'est-à-dire *a contrario* d'une logique de clause générale de compétences⁵⁶ assise sur le principe de subsidiarité ; encore faut-il établir une nomenclature de ces compétences d'attribution, ce que la loi ne fait pas⁵⁷, au-delà de l'exposé du principe. Encore est-il fait mention de quelques principes structurants : permettre une gestion unifiée des politiques publiques (terme imprécis qui renvoie au centralisme) ou le droit à l'autonomie des gouvernements locaux. Ce terme ne recouvre quant à lui aucune réalité matérielle ou fonctionnelle, c'est-à-dire qu'il n'est étayé par aucun transfert de compétences clair, par l'existence d'une personnalité morale ou d'un pouvoir réglementaire permettant de conclure, grâce à la méthode du faisceau d'indices (en l'absence de mention expresse) à une autonomie réelle. Le concept est donc privé de base légale. L'article 11 se réfère à deux types de compétences : les compétences *déléguées* et les compétences *décentralisées*. Si l'on comprend de l'esprit de la loi qu'il s'agit de compétences d'attribution, la loi ne revient ni sur la définition, ni sur la nature de ces compétences, pas plus que sur la distinction de ces deux concepts entre eux qui apparaissent donc vides de sens car non liés à une procédure particulière (pas de correspondance entre une notion et un régime). En l'absence d'un régime fonctionnel et d'une réalité matérielle, ces principes demeurent lettre morte et tout porte à croire qu'ils ne sont que des concepts permettant un compromis au niveau national et un consensus tout en maintenant un *statu quo* à l'image de cette loi, qui, comme la Constitution, ne révolutionne pas le droit administratif vietnamien mais donne l'illusion d'une réforme de fond conforme aux feuilles de route sur la réforme de l'Etat pour mieux accueillir l'économie de marché à orientation socialiste et faciliter le développement socioéconomique. L'article 12 relatif aux compétences déléguées aux collectivités renvoie ainsi à « la loi » pour définir le contenu de ses compétences, mais ces textes n'existent pas, la loi se bornant, au surplus, à affirmer que ces compétences seront exercées « en toute autonomie » (*sic*). L'article 13 relatif aux compétences, elles, décentralisées, suit le même schéma, la loi précisant simplement que toute compétence décentralisée doit faire l'objet d'une allocation budgétaire suffisante. C'est peut-être de l'article 14 que surgira la compréhension des mécanismes *réellement* à l'œuvre

⁵⁶ Quoique la clause générale de compétence ne soit, y compris en France, plus dans l'air du temps, à l'image de sa suppression, au profit d'une compétence d'attribution, pour les régions, départements et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, pour n'être maintenue qu'au profit des communes. V. not. Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ; LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République ; article L2121-29 du Code général des collectivités territoriales qui dispose, à propos du Conseil municipal, qu'il «*émet des vœux sur tous les objets d'intérêt local* » matérialisant, ainsi, la clause générale de compétence.

⁵⁷ V. pour un exemple inverse, en droit comparé français, Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République op. cit. ; article Article L5219-5 du Code général des collectivités territoriales énonçant que « *L'établissement public territorial, en lieu et place de ses communes membres, exerce de plein droit les compétences en matière de [...]* ».

dans la détermination des compétences des collectivités locales. En effet, cet article, qui parle de « procédure d'autorisation expresse » entre les collectivités et l'Etat, semble constituer, en fait, le *socle des rapports entre l'Etat et les collectivités* puisqu'il fait référence au mécanisme de sollicitation-approbation auquel les collectivités sont contraintes de recourir en l'absence de répartition claire et tranchée des compétences, ce qui laisse à l'Etat la primauté de la décision sur l'action des collectivités. Peut-être était-ce là le véritable esprit de la réforme, masqué au sein d'un article anodin, mais que l'appréhension de la loi dans sa globalité permet de mettre en exergue : tout en légiférant sur les gouvernements locaux, le législateur ne leur confère aucune compétence d'attribution claire et n'élabore aucun principe directeur (de type *clause générale de compétence*) véritablement à même de réaliser cette répartition, s'arrangeant ainsi pour maintenir incidemment les postulats du régime centralisé de façon presque naturelle.

101.- A tout le moins la loi fait-elle quelques éparses références aux compétences liées à la fabrique urbaine. Ainsi, l'article 40 énonce que le Conseil Populaire des villes-provinces, sur proposition du Comité Populaire, décide des plans d'usage des sols et des plans de construction, le Comité Populaire ayant quant à lui une compétence d'attribution pour le développement urbain, par ailleurs très abstraite et peu détaillée même si pour d'aucuns la gestion de la planification urbaine est, au Vietnam, décentralisée, avec les provinces en chef de file (stratégie, planification) et les villes qui sont des exécutantes de ces plans. L'OCDE précise néanmoins que les grands projets d'infrastructures urbaines, qui suivent les dispositions de la Loi sur l'Investissement Public, sont quant à eux du ressort d'approbation du gouvernement central, mais nous aurons l'occasion d'y revenir.

102.- Pouvoir réglementaire et normatif. L'existence d'un pouvoir normatif, de nature réglementaire, des collectivités locales, serait de nature à participer d'un faisceau d'indices concourant à la détermination d'une autonomie juridique (matérielle et fonctionnelle) ; or sur ce point également, et cela nuit fortement à l'Etat de droit, la loi ne dit mot. En effet, l'article 6 précise que le Conseil Populaire peut adopter des « résolutions » en tant qu'assemblée locale élue et délibérative, sans qu'il ne soit mentionné la nature ou la valeur normative de ces résolutions, ou qu'il ne soit excipé du pouvoir réglementaire des collectivités, et encore moins l'articulation de ces normes avec les autres normes. L'article 86 mentionne également la possibilité pour les Conseils Populaires d'émettre des résolutions « devant être soumises à l'échelon supérieur, jusqu'au niveau central » mais, encore une fois, rien n'est dit sur la valeur de ces normes et sur leur nature, leur contrôle (de légalité) par les autorités supérieures... si ce

n'est quelques éléments sur la qualité du signataire (conditions de forme). L'article 87, quant à lui, énonce l'existence d'un contrôle de légalité (avec droit d'annulation) des actes du Comité Populaire par le Conseil Populaire, sans que ne soit précisée la nature des actes en question, leur valeur, l'étendue du pouvoir réglementaire (ou, *a minima*, son existence) des comités Populaires... Outre les lacunes de l'Etat de droit, ces ellipses créent de véritables problèmes de gestion urbaine. Au surplus, enfin, ces éléments sont de nature à conclure, sans trop de doutes, que les collectivités locales ne sont pas dotées d'un pouvoir réglementaire en tant que tel, même si elles peuvent adopter des résolutions, actes ou décisions, dont la nature est aux contours imprécis, ce qui laisse dès lors à l'Etat central, garant de la légalité socialiste, tout pouvoir pour en contrôler le contenu et l'adoption, à rebours d'une logique d'autonomie locale basée sur un pouvoir réglementaire réel mais encadré, avec un contrôle de légalité du juge (*a posteriori*) voire de l'Etat (*a priori*), ce qui faciliterait la gestion de l'urbanisation au lieu de favoriser une logique de autorisation-approbation.

103.- Organisation interne des pouvoirs publics locaux. Si l'article 6 de la loi de 2015 précise que les Comités Populaires sont composés d'agences spécialisées organisées au niveau de la province et du district et qui conseillent et assistent le Comité dans l'exercice de ses compétences, aucune mention n'est faite de la nature de ces services (par exemple les départements). Seules sont mentionnées les têtes de l'exécutif (Président et Vice-Présidents) ce qui est curieux lorsque l'on sait le rôle de ces départements dans l'administration des collectivités. L'existence d'une duplication des structures ministérielles centrales au niveau local a peut être rendue surabondante la mention de ces départements, raison pour laquelle ils n'apparaîtraient pas. Le centralisme démocratique, qui commande cette duplication, va ici à rebours des principes de différenciation, outre les difficultés qu'il engendre dans l'activité quotidienne des collectivités, dans la mesure où il crée un principe de « double tutelle ».

104.-Approche pratique de la relation entre échelon central et collectivités. Les termes imprécis et le caractère lacunaire de la loi de 2015 suggèrent que cette dernière s'est bornée à énoncer des principes généraux abstraits dont la portée opérationnelle et concrète est limitée, peu de dispositions mettant en œuvre ces principes. Si la loi renvoie à des normes ultérieures les dispositions relatives à sa mise en œuvre, on retrouve une logique de compromis, l'absence de mécanismes directeurs clairs, le maintien du centralisme démocratique et de la légalité socialiste et, ce faisant, la persistance d'une zone grise permettant aux jeux d'acteurs centraux et locaux d'essaimer, malgré l'existence d'une feuille de route en faveur de la décentralisation. En particulier, l'absence de répartition des compétences dans cette loi

engendre des conséquences directes pour le développement urbain : nécessité pour les collectivités de faire appel à des procédures d'autorisation du gouvernement, lentes et complexes, l'existence de jeux d'acteurs du fait des abstractions de la loi, l'inertie...la décentralisation (selon l'acception gouvernementale) n'est pas effective au Vietnam, bien qu'elle existe sous une certaine forme : les décisions d'investissement, les choix de politique publique, les décisions budgétaires (recouvrement et allocation) sont majoritairement centralisées. L'Etat central exerce un contrôle fort des décisions des collectivités locales. Par exemple, les Conseils Populaires sont sous la tutelle de l'Assemblée Nationale tandis que les Comités Populaires sont sous la tutelle du Gouvernement. Chaque ville, de plus, en fonction de sa catégorie est placée sous le contrôle d'une autorité supérieure. Pour leur part, les Départements techniques ont un Ministère de tutelle qui, dans la plupart des cas portent le même nom (Département de la Construction/ Ministère de la Construction), même s'ils exécutent la politique définie par le Comité Populaire. Les départements techniques des collectivités doivent donc respecter un principe de conformité de leurs décisions avec le cadre établi par leur Ministère⁵⁸ ce qui crée une *double tutelle de fait* sur laquelle nous reviendrons lorsque nous examinerons la planification urbaine. Le budget des collectivités locales est défini par l'Etat central selon un processus impulsé par le Premier Ministre. Chaque année, au sein d'une ville, les districts et départements techniques établissent une demande de financement pour l'année à venir. Ces demandes sont étudiées par le Département du Plan et de l'Investissement (DPI) et le Département des Finances (DOF) de la Province qui élaborent ensuite un plan budgétaire annuel. Ce plan alloue des montants pour tous les domaines de compétences de la Province, et doit être validé par le Ministère des Finances et le Ministère du Plan et de l'Investissement (Ministère du Plan et de l'Investissement). De cette manière, l'élaboration du budget des collectivités locales vietnamiennes est encadrée par l'Etat. Cependant, les montants décidés ne sont pas immédiatement transmis aux échelons inférieurs. Lorsqu'un district ou un département a besoin d'un financement pour un projet, il justifie sa demande auprès de l'échelon supérieur qui lui transmet le montant.

105.- Ainsi, si l'on parle de pouvoir local ou de décentralisation, il s'agit simplement d'une répartition des tâches et d'une application locale des décisions approuvées par l'échelon central, suite au mécanisme d'approbation-autorisation. Il existe ainsi plusieurs mécanismes de contrôle pour éviter que les autorités étatiques locales (les Comités Populaires, exécutif

⁵⁸ Travaux du Centre de Prospections et d'Etudes Urbaines (Paddi) de Hô-Chi-Minh-Ville, rattaché à l'EPCI du Grand Lyon : « *Renforcement des compétences en matière de gestion administrative des grandes villes* », avril 2013.

local, notamment) tentées par l'expérience de l'autonomie décisionnelle, « omettent » volontairement ou non de demander l'autorisation de l'Etat central: les départements techniques, bien que rattachés localement aux Comités Populaires et à leur président, dépendent directement de leur tutelle : les ministères. Ainsi, par leur biais, les ministères ont un levier de contrôle sur les Comités populaires, assez puissant, à l'image des directeurs de départements qui sont les bras armés du ministère de tutelle au niveau local. Avec l'existence de tels mécanismes, le centralisme démocratique reste vivace, et la centralisation est assurée de gré ou de force (présence des leviers de contrôle multidimensionnels).

106.- L'articulation déséquilibrée des pouvoirs au détriment des autorités locales a conduit la ville d'Hô-Chi-Minh-Ville à tenter d'infléchir cet état de fait, en raison de sa prépondérance économique et des difficultés endurées en matière de prise de décision économique (financement, aménagement du territoire). Dès 2007, la métropole du sud du Vietnam soumettait au gouvernement central un plan de gouvernance municipale alternatif par rapport au modèle actuel ; plan qui a été refusé par l'administration centrale à Hanoï. Deux ans plus tard, Da Nang tentait une inflexion similaire, qui connut le même dessein funeste. Pour autant, en raison des enjeux stratégiques attachés, au Vietnam, à la métropole saïgonnaise, le gouvernement a peu à peu cédé du terrain (sans que cela ne soit radical) et on assiste, depuis quelques années, à l'émergence d'un régime dérogatoire « saïgonnais » visant à conférer un degré d'autonomie supplémentaire à « la ville » (Thành phố). Dans la Résolution n°16-NQ/TW du 10/08/2012 sur les orientations de développement de Hô-Chi-Minh-Ville à l'horizon 2020, il est demandé par le gouvernement aux ministères de créer les conditions favorables permettant à la ville d'améliorer sa gestion publique (en matière de la gestion des finances et des budgets, de pouvoirs de décision sur les recettes et dépenses, la planification urbaine, l'investissement, l'organisation institutionnelle, les ressources humaines). Plus encore, il est permis à la ville de rechercher, de manière autonome, la mobilisation de capitaux privés au travers de mécanismes qui n'existent pas encore nécessairement en droit vietnamien (notamment les partenariats publics privés, la valorisation des réserves foncières et la spéculation immobilière). Ces inflexions, qui égratignent d'ailleurs au passage certains dogmes de l'idéologie communiste (comme l'absence de propriété privée ou l'inexistence d'un secteur privé), bien que limitées, témoignent de la prise en compte de l'idée selon laquelle les entités locales sont des acteurs de l'attractivité territoriale et donc du développement économique. Malheureusement, le « *safe harbor* » consenti à cette ville stratégique n'a pas vocation à être étendu et, même pour dernière, le centralisme

démocratique continue de dominer dans son principe, avec les conséquences que cela implique en matière économique. Pour autant, l'accroissement de l'autonomie de la métropole saïgonnaise va dans un sens qui doit être salué et accentué, comme nous le verrons avec les dernières évolutions réglementaires relatives au statut de la métropole du sud.

107.- Enfin, précisons que fut envisagée un temps la fusion, au niveau local, du Président du Comité Populaire et du Président de la section locale du Parti communiste. Bien que non aboutie, cette réforme est très éclairante sur les velléités de limiter la décentralisation en renforçant, localement, la fusion Etat-Parti. Si la réforme avait été conduite à son terme, la prééminence du Parti aurait été totale et le contrôle pyramidal exercé par le centre sur les localités en vertu du centralisme démocratique, renforcé.

108.- Nomenclature des territoires urbains. En sus de la classification entre territoires urbains et ruraux, dont on a dit qu'elle était structurante dans la loi de 2015 précédemment examinée, une résolution vient classifier les villes en six classes, en se basant sur des critères divers comme le niveau de développement des infrastructures, la taille de la population, et les caractéristiques socioéconomiques, comme le montre ce diagramme de l'OCDE :

Table 1.1 Criteria of "city" classification system⁴

City Class	Type of City/Urban Centres	Population (million)	Population Density (Population/ km ²)	Share of non-agricultural labour (% of total labour force)
Special Class	-Centrally-administrated cities	≥ 5 (inner city ≥ 3)	-Whole urban centre ≥3000 (Inner area: ≥12000)	-Whole urban centre ≥ 70 (Inner area: ≥ 90)
Class I	-Centrally-administrated cities -Provincial cities -Towns under centrally administrated cities	- Centrally administrated cities: ≥ 1 (inner area ≥ 0.5) -Provincial city: ≥ 0.5 (inner area ≥ 0.2)	-Whole urban centre ≥2000 (Inner area: ≥10000)	-Whole urban centre ≥ 65 (Inner area: ≥ 85)
Class II	-Provincial cities. -Towns under centrally administrated cities	≥ 0.2 (Inner area: ≥ 0.1)	-Whole urban centre ≥1800 (Inner area: ≥8000)	-Whole urban centre ≥ 65% (Inner area: ≥ 80)
Class III	- Provincial cities -Towns under centrally administrated cities -Provincial towns	≥ 0.1 (Inner area: ≥ 0.05)	-Whole urban centre ≥1400 (Inner area: ≥7000)	-Whole urban centre ≥ 60 (Inner area: ≥ 75)
Class IV	-Provincial towns -Townships	≥ 0.05 (Inner area: ≥ 0.02)	-Whole urban centre ≥1200 (Inner area: ≥6000)	-Whole urban centre ≥ 55 (Inner area: ≥ 70)
Class V	-Townships	≥ 0.04 million	≥ 1000/km ²	≥ 55

Source: decree 1210/2016/UBTVQH13

109.- Aux termes du de la Résolution 1210/2016 de l'Assemblée Nationale (remplaçant Décret 42/2009/ND-CP) sur le classement en catégories des centres urbains, il est opéré une

distinction entre les villes au travers de l'existence de 6 grades auxquels des régimes différents sont attribués (en matière de planification urbaine, d'autonomie, d'accès à l'investissement, etc.). Les villes à statut spécial sont celles qui ont une envergure internationale et ont plus de 5 millions d'habitants (Hanoï, Ho Chi Minh-Ville). Elles sont directement gérées par le gouvernement. Elles présentent un degré d'achèvement des infrastructures urbaines satisfaisant et de niveau international (taux de couverture, qualité). Les villes de catégorie I se divisent en deux catégories : les villes de catégorie I directement gérées par le gouvernement, qui comportent au moins 1 million d'habitants, et moins de 5 million d'habitants (Hai Phong, Da Nang, Can Tho) et les villes de catégorie I gérées par les provinces (chef-lieu ou autre) qui doivent comporter entre 500.000 et 1 million d'habitants. Les villes de catégorie II comportent entre 200 et 500 mille habitants, celles de catégorie III entre 100 et 200 mille habitants, et celles de catégorie IV entre 50 et 100 mille habitants. Par conséquent, le passage d'une catégorie à l'autre s'effectue sur la base de plusieurs critères : non seulement le nombre d'habitants mais également le degré d'achèvement des infrastructures, l'idée étant d'encourager les municipalités à avoir des infrastructures de qualité pour pouvoir obtenir un grade plus élevé (attractivité économique). L'État aide en outre les villes à catégorie basse dont les maîtrises d'ouvrages sont faibles (par exemple le Ministère de la Construction, agence de développement urbain, soutient les villes de catégorie III et IV). Ce mode de classification repose sur le principe qu'infrastructures et nombre d'habitants s'alimentent mutuellement. Cette classification a de profondes implications sur les fonctions administratives, fiscales, et financières des collectivités territoriales urbaines concernées, notamment en ce que cela impacte leurs relations avec le gouvernement central, et leur degré d'autonomie.

110.- Selon l'OCDE⁵⁹, la détermination du caractère urbain ou rural d'une collectivité est trop unifocale, dans la mesure où elle s'apprécie par un examen de la collectivité prise isolément et non pas replacée dans le cadre du maillage territorial auquel elle appartient. De même, la classification des villes en différentes catégories est rendue malaisée par la difficulté d'obtention des données, sans parler de leur véracité, ces dernières étant essentiellement calculées par le GSO (*General Statistics Office*) placé près le Ministère du Plan et de l'Investissement, dont les chiffres sont parfois contradictoires avec ceux des bailleurs de fonds internationaux disposant de leurs propres instruments de mesure (ne s'appuyant pas sur les statistiques officielles). En conséquence, ces classifications sont parfois arbitraires et

⁵⁹ OECD (2018), *OECD Urban Policy Reviews: Viet Nam*, OECD Publishing, Paris.

répondent davantage à des logiques politiques (pour obtenir des concessions de l'Etat central, se voir appliquer une procédure donnée, attirer les flux d'investissement ou les transferts de l'Etat) que pragmatiques. Par exemple, certains districts appartenant à la municipalité de Hanoï sont volontairement maintenus en tant que « ruraux » (*huyen*) alors que l'agriculture y représente désormais moins de 50% des activités. L'OCDE considère que l'application de sa propre méthode de calcul ferait du Vietnam un pays davantage urbanisé puisque son approche est holistique : elle examine les aires urbaines dans leur ensemble, avec leurs connectivités et interfaces, sans tenir compte, nécessairement, des découpages administratifs. L'approche de l'OCDE, par les flux, est polycentrique (par exemple les flux de travailleurs se déplaçant d'une aire à une autre, transcendant des subdivisions administratives qui, finalement, n'appartiennent qu'à une même aire urbaine : à l'image des provinces adjacentes à Ho Chi Minh-Ville ou Can Tho).

C) La gouvernance urbaine locale à l'épreuve des relations Etat-collectivités

L'organisation administrative vietnamienne produit une série de conséquences sur la gouvernance urbaine locale, en raison de son ancrage sur des principes allant à rebours d'une appréhension décentralisée et locale du fait urbain.

111.- Fait urbain et centralisme. Malgré une diversification et une privatisation des acteurs de la production urbaine au fil des réformes économiques, la maîtrise du développement urbain – dans un contexte où la figure de la ville est revalorisée car porteuse de potentialités de développement économique – est considérée comme stratégique par l'Etat central vietnamien ce qui implique sa prépondérance dans la prise de décision et dans la mise en œuvre des projets. Cela s'inscrit dans le mode de prise de décision inhérent au « centralisme démocratique » : et, en cela, les récentes évolutions institutionnelles sont davantage des réformes de déconcentration que de décentralisation : les localités ont une autonomie de gestion, non de décision. Pourtant, l'efficacité économique commande d'adapter les structures institutionnelles (i.e la gouvernance locale) afin de les mettre en conformité avec les réalités économiques ; autrement dit, l'organisation institutionnelle du Vietnam devrait refléter et entériner la prépondérance des villes dans le développement économique et, par conséquent, leur conférer une autonomie supplémentaire⁶⁰. En d'autres termes, pour faire face au

⁶⁰ Cette nécessité est également valable hors du champ économique et dans une perspective plus socio-institutionnelle. En effet, dans un monde qui s'urbanise, la fourniture des services de base à la population (eau, énergie, gestion des déchets, logements, éducation et santé – entre autres) commande une décentralisation des

phénomène d'urbanisation et optimiser ses effets, les autorités vietnamiennes doivent adapter leur mode de fonctionnement et d'organisation. Cette nécessité apparaît avec d'autant plus d'acuité que le mode de gouvernance actuel qui, comme on l'a montré, est dominé par le centralisme démocratique qui va de pair avec un faible degré d'autonomie des entités locales, ne permet pas à ces dernières de tirer toutes les potentialités économiques qui découlent de leurs ressources en raison des multiples dysfonctionnements engendrés par le centralisme.

112.- Au Vietnam, l'approche juridique du fait urbain reflète la prépondérance du centralisme et porte les stigmates de l'économie planifiée. En effet, cette approche est largement assise sur l'unité administrative, et non le territoire, ce qui va engendrer des conséquences sur la planification et la gestion du fait urbain, par trop unifocale. En faisant de la ville, et du territoire, une notion davantage administrative qu'économique et géographique, le gouvernement enferme la ville dans un carcan juridique que l'approche par les territoires lui permettrait d'éviter : à savoir une politique de développement urbain davantage montante dite « *bottom up* » et locale, et ancrée sur la régionalisation, la perception du territoire comme un système, une membrane, et non pas comme une unité juridique. Cependant, construire une telle approche « territorialisée » du fait urbain, et une planification urbaine interrégionale où les territoires discutent entre eux en marge des mécanismes étatiques, implique une vraie autonomie et décentralisation pour que les territoires s'autodéterminent dans une aire géographique donnée et non administrative. L'organisation actuelle et la vision très centralisée du développement urbain empêche l'approche par les territoires, et, partant, représente une manque à gagner économique du fait du manque d'autonomie freinant lui-même l'intégration des territoires les uns avec les autres, y compris au niveau transnational.

113.- Subsidiarité et enjeux urbains. Il est admis, par application du principe de subsidiarité, que la structure de la gouvernance urbaine ne saurait être effective que si les villes peuvent agir directement et en toute autonomie sur les problématiques auxquelles elles font face. Si des efforts en termes de déconcentration ont été réalisés, les prérogatives transmises sont davantage des prérogatives d'actions plutôt que de décision. Ainsi, si les collectivités sont désormais aux avant-postes des dépenses publiques (elles effectuent plus de 50% des dépenses publiques), l'autonomie de décision sur la nature des investissements liés à ces dépenses publiques est loin d'être acquise. Le développement urbain ne s'inscrit pas dans une feuille de route globale sur la décentralisation, on en veut pour preuve les résolutions à ce

pouvoirs afin de s'assurer que tous les citoyens puissent en bénéficier. V. JONES H., CUMMINGS C., NIXON H., « *Services in the city, Governance and political economy in urban service delivery* ».

sujet qui parlent de la décentralisation de manière générale, parfois sans la nommer (c'est le cas des résolutions sur la réforme de l'Etat) mais ne la contextualisent pas par rapport au développement urbain. En termes de planification urbaine, la problématique de l'intégration des plans au niveau régional est primordiale, alors que l'architecture actuelle, marquée par le centralisme, qui contraint à passer par l'Etat, rend inefficace la planification interrégionale et favorise les compétitions entre villes qui font pourtant partie d'une même aire métropolitaine et d'une zone économique homogène.

114.- Coordination. Ces dysfonctionnements s'illustrent par une coordination inefficace entre les ministères et les entités locales. Celle-ci provient, dans un premier temps, d'une répartition des compétences et des responsabilités insuffisamment définie. Par exemple, gestion sectorielle et territoriale se confondent. Les compétences des entités locales sont limitées en termes d'autonomie. La répartition des compétences n'est pas claire⁶¹ ce qui donne lieu à des chevauchements préjudiciables à une bonne gouvernance basée sur la fluidité des décisions. En outre, le principe selon lequel toute compétence ou toute action doit être sollicitée par le mécanisme d'approbation crée des procédures longues et contraignantes, à rebours des nécessités de la vie économique où il faut agir vite. A cet égard, malgré les efforts d'autonomie consentis par le pouvoir central à Hô-Chi-Minh-Ville, son organisation administrative ne semble toujours pas adaptée aux particularités de la métropole : une forte croissance démographique, urbaine, économique, qui appelle des processus de prise de décision et de projet plus souples. Alors qu'Hô-Chi-Minh-Ville connaît une dynamique qui la différencie largement des autres villes du Vietnam, son appareil administratif est en grande partie identique à celui des autres villes et provinces. Cette dynamique de développement s'est accompagnée d'une recomposition du territoire, avec notamment une densification des centres urbains et un étalement urbain. Le mode de gouvernance actuel de Hô-Chi-Minh-Ville ne semble donc pas optimal pour soutenir ce développement. L'organisation des responsabilités entre l'administration (notamment sans instance de synthèse des avis des différents départements techniques) et le pouvoir décisionnel est tel qu'un grand nombre de décisions remonte au niveau du Comité Populaire (émanation du gouvernement central) en occasionnant une surcharge de travail pour les élus et un ralentissement général des processus de décision. La montée en puissance des villes vietnamiennes et la place qu'elles occupent

⁶¹ A titre de comparaison, la répartition des compétences entre Etat et collectivités locales en France est largement régie par le droit, et répond de la logique du principe de subsidiarité aux termes duquel les collectivités locales doivent se faire conférer les domaines de compétences pour lesquels elles sont les mieux placées pour agir.

dans le développement du pays rendent nécessaire un changement de paradigme institutionnel basé sur la mise en valeur des ressources, la planification économique et l'efficacité dans la gestion des collectivités publiques couplée à la rapidité de décision. Cela ne peut que se traduire par une mise en valeur de l'autonomie institutionnelle associée à une autonomie financière. C'est la raison pour laquelle une plus grande décentralisation est recherchée.

§2 : Caractériser l'organisation territoriale vietnamienne

Il est nécessaire de se prononcer sur l'existence ou non d'un système décentralisé au Vietnam et de revenir sur les termes choisis par le gouvernement qui parle de décentralisation (A) avant d'examiner l'évolution de sa stratégie en la matière (B).

A) La décentralisation dans l'action du gouvernement vietnamien

115.- Résolution 30 sur la réforme de l'Etat de 2011. La décentralisation n'est pas inconnue du gouvernement vietnamien, puisqu'elle est une composante de la réforme de l'Etat au sens large. Ainsi, la première résolution relative à cette réforme de l'Etat, adoptée en 2001, mentionne la nécessité de décentraliser davantage de pouvoirs aux collectivités locales. C'est, en revanche, la Résolution 30c/NQ-CP du 8 novembre 2011 promulguant la Feuille de route sur la Réforme de l'Etat sur la période 2011-2020 qui fixe véritablement les grandes orientations en la matière ; ces orientations ayant vocation à être reprises par la suite par la Constitution de 2013 et la Loi de 2015 sur l'organisation des pouvoirs publics locaux. Cette résolution, au caractère normatif contestable, fixe une feuille de route sur la réforme de l'Etat, et plus spécifiquement : la construction d'un système ouvert, fort, moderne, efficace et efficient d'administration du niveau central au niveau local, assis sur le respect de l'Etat de droit à tous les échelons ; la construction et le perfectionnement de l'organisation administrative du pays en adoptant une loi sur l'organisation des pouvoirs locaux (fait en 2015) ; la réforme des procédures administratives entre le niveau central et le niveau local ; la réforme de l'organisation de l'appareil d'Etat en revoyant en profondeur les fonctions, tâches et modes de fonctionnement de toutes les administrations, centrales et locales, dans le but, notamment, d'éviter les chevauchement de compétences, les doublons, ou les omissions ; la meilleure détermination des fonctions des collectivités locales pour assurer l'efficacité et l'efficience de l'administration locale, en distinguant selon qu'on ait un territoire rural ou urbain, la promotion de l'autonomie des entreprises publiques placées sous la tutelle d'une collectivité pour les services non rentables (type SPA/EPA) ; la refonte des mécanismes d'allocation budgétaires entre le niveau central et le niveau local.

116.- Réforme constitutionnelle de 2013. La véracité de la feuille de route esquissée par la Résolution 30 devra s’apprécier à l’aune des avancées normatives réalisées après son adoption et sur son fondement. Ainsi en est-il de la réforme constitutionnelle de 2013. Lors de cette révision constitutionnelle, l’un des débats les plus sensibles a porté sur les relations entre le gouvernement central et les collectivités, à l’issue d’une vingtaine d’années de mise en œuvre du programme de réforme de l’administration publique, la question étant de savoir s’il était nécessaire et opportun de profiter de la réforme constitutionnelle, jamais anodine au Vietnam (en ce sens qu’elle entérine souvent un changement de cap pour le pays, toujours sous l’égide du Parti) pour compléter les formes existantes de décentralisation par un transfert de pouvoirs et de ressources du niveau central vers le niveau local plus marqué et organisé selon une logique de subsidiarité, de libre administration, d’autonomie, de liberté d’élection, et de non-ingérence de l’Etat central. De la sorte, le débat ayant opposé les conservateurs (garants des principes centralistes socialistes) craignant la décentralisation comme source de dilution du pouvoir et les progressistes, s’est, conformément à la tradition politique vietnamienne, soldé par une logique de compromis, de consensus. La Constitution édicte en effet des dispositions dont la lecture peut-être ambivalente⁶²: elle *rappelle* le centralisme démocratique et *mentionne* la décentralisation... sans donner de contenu à cette dernière. Toute amorce d’une décentralisation aboutie nécessitait, au préalable, la mise en conformité de la Constitution avec cette idée d’organisation décentralisée de l’Etat (car il s’agit de transférer de la souveraineté au travers de la création de personnes morales de droit public, et cela relève du contrat social). La réforme le permet, tout en ne statuant pas sur ce que recouvre ce terme, ce qui, en réalité, permet également de laisser le concept de décentralisation « lettre morte ». En rédigeant des dispositions volontairement floues et ambivalentes, le constituant vietnamien laisse aux lois ordinaires le soin de rechercher un nouveau compromis social sur la question. Or la loi de 2015, grande loi sur l’organisation des pouvoirs publics locaux, était justement l’occasion de donner aux dispositions ouvertes de la Constitution un certain sens plutôt qu’un autre, et de parfaire enfin la décentralisation à laquelle rien ne pouvait désormais plus s’opposer. Pour autant, cette loi, comme on l’a montré, ne révolutionne ni la structure des collectivités (calquée sur celle du gouvernement central malgré de fortes demandes de différenciation, ce qui en fait une loi très pauvre sur le fond), ni sur l’articulation des pouvoirs centraux et locaux (pouvoir réglementaire, autonomie politique, démocratie locale,

⁶² Bui Son Ngoc, *Central-Local Relations and the Constitutional Discourse on Political Decentralization in 21st-Century Vietnam*, *Central-Local Relations in Asian Constitutional Systems*, edited by Andrew Harding, Mark Sidel (Hart Publishing, 2015).

mécanismes de coordination). La faible portée de cette loi envoie un signal politique fort, celui du primat des conservateurs (en ligne, en outre, avec le dernier Congrès du Parti de février 2016) dans la mesure où, si les dispositions de la Constitution laissaient ouvertes les possibilités de décentraliser ou non au terme d'un débat public, de la recherche d'un consensus, et de phases d'expérimentation, les deux années écoulées entre 2013 et 2015 n'ont permis de franchir le cap en la matière. La loi de 2015, qui a vocation à durer au moins dix ans, va figer les structures locales alors, qu'en parallèle, les grandes lois d'ordre public économique de direction (dette, budget, investissement public, aide au développement) investissent le gouvernement central de davantage de pouvoir d'appréciation (discrétionnaire), c'est-à-dire de fait, en raison des impératifs de développement socioéconomique, ce qui renforce l'idée d'une centralisation, à rebours de ce que proposaient les réformistes : la reconnaissance d'un principe de différenciation et de diversité (partiellement reconnu dans la Constitution et la Loi de 2015, mais seulement en ce qu'il distingue selon la nature rurale ou urbaine du territoire, sans en tirer les conséquences idoines), l'autonomie et la reconnaissance d'une démocratie locale associée à l'existence d'un pouvoir réglementaire. Ces propositions, parce qu'elles font courir un risque d'éclatement de la nation associé à une éclosion des *leaderships* politiques locaux et qu'elles fragilisent le Parti, n'ont pas été retenues. Il est vrai, la Constitution reconnaît un principe de diversité selon lequel on ne peut administrer pareillement tous les territoires car ces derniers présentent des caractéristiques différentes, mais elle reste en revanche très abstraite sur le concept même de décentralisation. Au résultat, l'imprécision des termes, comme de coutume, crée une zone grise qui échappe au droit (et qui affaiblit, par un jeu de vases communicants, l'Etat de droit) et qui laisse aux jeux d'acteurs, aux jeux politiques, le soin de régler ce que le droit n'a pu régler, faute de l'atteinte d'un consensus.

117.- Loi sur l'organisation de l'administration locale 77/2015/QH13 du 26 juillet 2015.

Comme nous avons largement eu l'occasion d'y revenir, cette loi, dont on attendait qu'elle vienne préciser la direction souhaitée par les pouvoirs publics en matière de décentralisation, suite à la réforme constitutionnelle, entretient, elle aussi, le doute et matérialise un compromis de « statu quo » en se bornant à reprendre les principes existants et en ne provoquant pas de rupture en faveur de la décentralisation. Au-delà de l'absence de décentralisation avérée par l'absence de mention de l'autonomie, de la personnalité juridique, du statut des collectivités, de la logique d'attribution des compétences, d'une nomenclature des compétences d'attribution et de l'étendue d'autonomie qui est conférée, l'absence de mention de pouvoir

réglementaire et de la normativité des actes, de leur contrôle, etc... il n'y a aucune répartition des compétences, ce qui est le plus fâcheux. Au résultat, cette loi génère des inefficacités directement observables lorsque on s'intéresse au développement urbain, à tel point que le gouvernement, conscient que cette loi ne résout pas les problèmes, a adopté en 2016 une feuille de route spécifiquement dédiée à la décentralisation, ce qui est une première.

118.- Résolution 21/NQ-CP du 21 mars 2016 du gouvernement. Portant sur la décentralisation de la gestion publique entre le gouvernement et les Comités Populaires des provinces et villes-provinces, cette résolution a une faible portée normative, même si elle constitue une feuille de route prise sur le fondement des lois précédentes sur l'organisation de l'Etat et de l'administration locale, faisant suite aux lacunes de la Loi de 2015 sur l'organisation des gouvernements locaux, ouvrant *a priori* la voie à une nouvelle loi plus ciblée sur la décentralisation, bien qu'on puisse en douter car la Loi de 2015 est structurante et a vocation à durer. L'idée de cette résolution est de favoriser la décentralisation (sans que cette dernière ne soit définie, de sorte qu'on ne sache pas s'il s'agit véritablement de décentralisation administrative) entre l'Etat et les provinces ou villes-provinces, c'est-à-dire qu'elle ne concerne qu'un échelon et ne va pas jusqu'à fixer des objectifs de décentralisation au sein même des collectivités locales (entre la province et le quartier, le district). Si l'objectif est d'améliorer la gestion publique et l'efficacité des politiques publiques, nulle mention n'est faite de quelconques principes structurants (comme la subsidiarité) guidant cette décentralisation. A tout le moins la résolution se borne-elle à évoquer des secteurs « prioritaires » concernés par la décentralisation : la gestion budgétaire, l'exercice des droits de l'Etat au sein d'entreprises publiques implantées localement (ce qui pourrait avoir une grande importance en matière de services publics urbains via l'institutionnalisation du statut d'entreprise publique locale rattachée à la collectivité), la gestion de l'investissement public (on parle ici de la gestion de cet investissement, et non pas des décisions d'investissement – la loi sur l'investissement public faisant foi en la matière, en laissant à l'autonomie locale dans l'investissement public une place très contrastée) et la gestion foncière pour laquelle il semble que la décentralisation soit très franche et très marquée pour des raisons pragmatiques. Si elle va dans le bon sens, notons toutefois que cette résolution ne fixe pas de calendrier précis quant à sa mise en œuvre. Excepté la réforme de la Loi sur l'Investissement Public attendue en 2018-2019 (dont le Ministère du Plan a reçu ordre de favoriser la décentralisation dans la gestion de l'investissement public), les autres grandes lois qui pourraient être concernées (budget, dette) ont récemment été réformées et n'ont produit aucune conséquence majeure en

la matière. Au surplus, la Loi sur l'organisation administrative de 2015 est elle aussi récente et toute poursuite de la décentralisation par la refaçon du cadre de l'administration locale devrait se faire par voie réglementaire, si toutefois cela est possible sans dénaturer les termes de la Loi de 2015 qui la supprime, encore que cette dernière soit suffisamment imprécise pour que le pouvoir réglementaire vienne la compléter dans un sens davantage conforme aux recommandations de la Résolution 21. Il est en effet prévu que soient établis des critères et mécanismes permettant la répartition des compétences entre les échelons en remplacement du mécanisme de sollicitation approbation, mécanismes tant attendus. La résolution ambitionne également de réduire le nombre de procédures d'autorisation écrites du gouvernement en laissant aux autorités locales le soin de décider dans le respect de la loi : l'idée étant que lorsqu'il existe un texte, il n'est nul besoin de recourir à une procédure d'approbation... encore faut-il que les compétences d'attribution soient clairement définies, ce qui n'est pas le cas et rend la Résolution 21 tautologique.

Les hésitations du gouvernement quant à la possibilité d'une décentralisation nous conduisent à examiner l'état du droit positif pour en conclure, à date, à la nature du système d'administration locale vietnamien.

B) Déconcentration ou décentralisation ?

119.- Vingt ans de politique de décentralisation. Le bilan des vingt années de feuilles de route sur la réforme de l'Etat et la décentralisation est très mitigé. Circonscrite à la matière fiscale et administrative, essentiellement, la décentralisation n'en est qu'à ses balbutiements, à tout le moins selon l'acceptation politique du terme. En 2017, le manque d'autonomie administrative et de ressources financières au niveau local est toujours important. L'opacité de la répartition des compétences a créé une zone grise très résistante qui s'est soldée par une inertie locale. Pour d'aucuns⁶³, la décentralisation ne peut exister sans prérequis : un changement de paradigme dans l'acceptation du rôle de l'Etat, et notamment dans l'économie, l'idée étant que l'Etat n'est plus omniscient, planificateur, mais effacé, faisant en sorte que les droits de propriété soient respectés ainsi que l'Etat de droit, les acteurs économiques agissant alors librement, ce qui n'a pas été le cas. De même, la décentralisation théorique doit s'accompagner, pour être effective, de ressources : humaines et financières. La résolution 08 du gouvernement du 30 juin 2004 estime que les premières années de réforme n'ont engendré

⁶³ Vu Thanh Tu Anh, *Vietnam : decentralization amidst fragmentation*, in *Journal of Southeast Asian Economies (JSEAE)*, Volume 33, Number 2, August 2016, pp. 188-208.

que des ruptures dans l'unité et l'uniformité de la gestion publique, ont donné lieu à une compétition malsaine entre les provinces, à un chevauchement des compétences et à une opacité. Pour Vu Thanh Tu Anh, la vraie cause du problème de l'échec de cette première vague de décentralisation est que le gouvernement central n'a jamais consenti réellement à transférer des compétences en cherchant, au contraire, à maintenir le système centralisé qui a historiquement prévalu par peur de perte de mainmise politique et de remise en cause du modèle. L'assise de la légalité socialiste et la légitimité du PCV ne perdurent que parce que le contrôle central est puissant. L'excès de décentralisation constituerait un risque d'éclatement du modèle par l'augmentation de revendications locales ; surtout dans un contexte où la mondialisation et l'ouverture économique fragilisent naturellement une idéologie socialiste anachronique et un modèle politique peu démocratique. Finalement, la manifestation la plus éclatante de la décentralisation n'est pas politique, administrative, ou institutionnelle, elle n'est pas endogène au gouvernement mais exogène : c'est celle des IDE. Les IDE ont pour principal réceptacle les localités, qui, de fait, ont un devoir d'attractivité.

120.- Déconcentration. Au fil des années et de la métropolisation, les gouvernements locaux ont continuellement renforcé leurs prérogatives. Pour autant, leur statut continue de les placer formellement dans une position subordonnée à l'Etat central (différence entre déconcentration et décentralisation – avec une autonomie limitée). Ce ne sont, juridiquement, que des démembrements et émanations locales du pouvoir de l'Etat. Leur budget n'est qu'une partie du budget de l'Etat et ne fait, en principe, que mettre en œuvre le plan arrêté au niveau national. Les villes provinces ou provinces jouissent d'un rôle croissant qui va avec le renforcement de leur poids démographique et économique. Leur autonomie dépend du classement en catégorie (par la loi). La province (ou ville province le cas échéant) est l'échelon qui dispose des plus larges pouvoirs par le biais de leurs Comités Populaires, même si les départements techniques logés en leur sein demeurent sous tutelle ministérielle, tutelle plus ou moins forte selon le poids économique de la ville, qui lui permet de s'affranchir (à l'image d'Ho Chi Minh-Ville) de la tutelle du ministère correspondant et à répondre directement de l'exécutif du Comité Populaire. Il n'en demeure pas moins qu'en l'absence de consécration juridique de l'autonomie des Comités Populaire et de l'existence d'un pouvoir réglementaire, ces derniers sont des démembrements de l'Etat, et donc, des autorités déconcentrées. Les Comités Populaires sont administrés verticalement par une série de textes comme les directives, circulaires ou instructions du gouvernement. Dans ce processus dit de décentralisation, mais qui est en fait un processus de déconcentration, le PCV (sections

locales) joue un rôle de contrôle en constituant un échelon de surveillance supplémentaire, dans les localités. Il contrôle l'action des Comités Populaires qui seraient tentés de prendre trop d'indépendance. En matière urbaine, les départements techniques réfèrent constamment aux ministères techniques associés (DOF-Ministère des Finances, DOC-MOC) et le gouvernement central et le Parti contrôlent chaque étape des processus, ce qui contraint la prise de décision, normalement autonome, à emprunter des circuits de validation explicites ou implicites qui n'apparaissent pas dans les textes. Nous posons comme hypothèse que, derrière les transferts de compétences, le cas échéant, le gouvernement réintroduit des procédures de contrôle et de validation qui plaident en faveur de la déconcentration tant elles dénotent d'une forte tutelle de l'Etat.

121.- Au résultat, l'existence d'un système déconcentré et non décentralisé, démontré ici, aura une influence importante sur le développement urbain. De la sorte, il faudra examiner, dans un second titre, les pistes de réforme envisageables pour rendre cette déconcentration moins pesante en matière de développement urbain, tout en respectant le cadre politique et la tradition juridique vietnamienne.

*

Si le cadre administratif des collectivités locales souffre de pesanteurs empêchant ces dernières de bénéficier de l'autonomie nécessaire à l'appréhension du fait urbain, le cadre du foncier, enjeu cardinal de la société vietnamienne contemporaine, sans parler de son économie, est lui aussi un sujet cristallisant les rapports de force entre le niveau central et les collectivités locales, alors que sa contribution au développement urbain est évidente.

Section 2 : Le cadre foncier

Alors qu'elle était précédemment regardée avec méfiance, la ville vietnamienne, dont le pouvoir communiste a tenté, dans un premier temps, de circonscrire l'expansion, est progressivement devenue le symbole de l'ouverture économique et du développement du pays. Principale destination des investissements directs étrangers désormais autorisés (bien qu'encadrés) par le pouvoir central, les villes ont connu de profonds bouleversements. Or, le socle des évolutions de la ville vietnamienne réside dans la matière foncière, la terre. En effet, cette terre, essentiellement conçue dans une optique de production agricole (y compris par le pouvoir), est rapidement devenue le réceptacle de constructions destinées à loger la population nouvellement urbaine issue de l'exode rural et à assurer l'attractivité économique

du pays en logeant entreprises, commerces, et autres activités industrielles. De la sorte, cette urbanisation principalement drainée par les capitaux étrangers et à rebours de la conception communiste des rapports entre villes et campagnes (et de la terre) a entraîné l'émergence de fait d'un marché foncier (§1) qui a non seulement questionné les rapports entre les villes et les campagnes, mais également ceux entre l'Etat et les collectivités (marqués par le centralisme démocratique) puisque ces dernières, idéalement placées pour gérer ce nouveau marché foncier, se sont vues conférer de nouvelles prérogatives (§2).

§1 : Urbanisation et émergence d'un marché foncier

L'émergence d'un marché foncier comme conséquence de l'urbanisation provient essentiellement de la transformation des dynamiques foncières sous l'effet de l'ouverture économique (A), entrant en contradiction avec les postulats fondamentaux du régime, ce qui a, alors, nécessité un changement de paradigme foncier (B).

A) Urbanisation et mécanismes fonciers

Depuis le début des années 90, les villes vietnamiennes ont été l'objet de métamorphoses importantes, principalement parce que l'exode rural s'est intensifié du fait de l'attractivité nouvelle des villes. En cela, le foncier, jusqu'alors conçu dans une perspective agricole, fer de lance de la révolution par la Réforme Agraire, est progressivement devenu un instrument de développement économique.

122.- Le foncier, instrument de développement économique. A l'image de la ville de Saigon, nouvellement appelée Ho Chi Minh-Ville suite à la victoire des communistes, la ville vietnamienne a semblé, après la mise en place de la politique du Renouveau, renaître de ses cendres. Après la désurbanisation, l'afflux massif d'investissements étrangers dans ce pays où la main d'œuvre est bon marché et les ressources abondantes a amené de nombreux paysans à affluer vers la ville. Outre la question du logement de ces derniers, souvent précaires, se posait celle de la libération de terres afin de construire bâtiments à usage économique, industries, et logements. Si Hanoï, qui a connu les prémices du communisme, est devenue une ville socialiste modèle dès le départ des français en 1954, Saigon, quant à elle, demeurait, même après une décennie de désurbanisation, profondément marquée par la culture capitaliste. Or le gouvernement communiste, désireux d'ouvrir une nouvelle page de l'Histoire du Vietnam, avait parfaitement conscience, malgré l'existence de dogmes fonciers (propriété étatique du sol, conception collective de la terre, absence d'un marché foncier,

monopole d'attribution des droits d'usage du sol par la puissance publique), que le développement économique passe nécessairement par l'urbanisation et, partant, par la capacité des pouvoirs publics à libérer des terrains pour des activités économiques et/ou pour des investisseurs désireux de s'implanter. Outre la question de la conformité des projets des investisseurs identifiés avec les schémas directeurs et stratégies d'aménagement planifiées par l'Etat vietnamien, c'est bien celle du foncier qui se pose. En effet, la volonté pour de grands groupes industriels asiatiques ou d'autres investisseurs de s'implanter au Vietnam nécessite la construction de grandes aires industrielles au centre et en périphérie des grandes villes (Hanoï et Ho Chi Minh-Ville) ainsi que la construction de nouvelles zones urbaines et résidentielles. Pour ce faire, le besoin de libération des terres devient la question centrale du développement urbain. Or cette question s'est heurtée à plusieurs dogmes et états de fait. En premier lieu, le Vietnam, majoritairement rural, disposait essentiellement, en périphérie des villes, d'espaces agricoles, occupés par des paysans, et non viabilisés, ce qui les rendait a priori impropres à une conversion directe en terres destinées à accueillir des industries ou du tertiaire. L'enjeu était alors, pour les pouvoirs publics, de déspecialiser l'usage de ces sols pour en faire des terres constructibles, la question de l'expropriation-indemnisation des paysans se posant alors, d'autant plus sensible que la question paysanne, fer de lance de la révolution pour l'indépendance, fait partie des dogmes du régime communiste. En second lieu, l'existence d'un régime politique basé sur des principes marxistes-léninistes, rappelés même après la politique d'ouverture (dans la Constitution de 1992), rend particulière la question foncière, en ce sens qu'elle retient une définition collectiviste de la propriété, dont l'Etat est l'acteur central : seul propriétaire des droits réels sur le foncier, il en affecte, de manière arbitraire et en conformité avec ses différents plans de développement, l'usage à des particuliers ou des entreprises. De la sorte, l'implantation de structures étrangères ou le changement dans l'affectation de l'usage des sols, de même que le régime de la récupération des sols au travers de la libération des espaces relève directement d'une négociation entre l'Etat et les tiers. Cela complique davantage la question foncière dans le sens où il n'existe nul marché foncier, *a priori*, car seul l'Etat distribue et récupère les droits d'usage et décide de l'affectation des terres, en conformité avec la planification qu'il a préalablement retenue. Dès 1993, pourtant, une loi sur le foncier assouplissait de manière légère les dogmes de la propriété collective afin de mettre en conformité minimale les structures foncières avec la politique du Renouveau. Ainsi, la loi de 1993 tentait de régulariser la situation foncière en délivrant des certificats de droits d'usage des sols à tous les occupants de terrains, ces certificats pouvant être librement transférés avec les bâtiments. Ces prémisses de publicité foncière (les occupations et les

transactions) apportèrent les prérequis nécessaires à l'approfondissement de la création de véritables mécanismes fonciers destinés à accueillir l'économie de marché, qui repose normalement sur le respect des droits de propriété par l'Etat. Cette loi de 1993 est pourtant plus importante qu'il n'y paraît dans la mesure où, en admettant la cessibilité des droits d'usage, elle crée par la même un marché foncier secondaire, tout en permettant la publicité foncière par l'enregistrement des transactions et la délivrance de certificats d'occupation en bonne et due forme. La création en 1995 d'une administration en charge du foncier corrobore cette politique.

123.- Le foncier, pivot des métamorphoses urbaines. La conséquence de la libéralisation foncière permise par la loi de 1993 et par l'afflux d'investissement étrangers réside dans une profonde métamorphose des villes vietnamiennes, avec, au premier chef, Hanoï et Ho Chi Minh-Ville. Le besoin toujours plus important de terres à bâtir entraîne un phénomène important de périurbanisation⁶⁴, c'est-à-dire d'extension de l'étalement urbain par-delà les limites traditionnelles de la ville (généralement la vieille ville), en englobant, alors, les terres agricoles dont il faut régler le sort, en repoussant les populations rurales dans une périphérie plus reculée. La spécificité des villes vietnamiennes étant qu'elles obéissent à une logique de planification⁶⁵, qui, jusqu'alors, cherchait à contenir l'extension des villes et l'urbanisation pour des raisons idéologiques et politiques, cette nouvelle donne urbaine doit se concilier avec la planification gouvernementale, nécessairement appelée à évoluer. En outre, comme le soulignent certains auteurs⁶⁶, « Il y a aussi, ô combien importante, cette concurrence foncière, résultant largement des grands projets de bouleversement du territoire et de son utilisation, qui remet en cause ce qui a pendant longtemps constitué un atout pour Hanoï : une ceinture rurale rassemblant une population dense, compétente et pluri-active, largement satisfaite de son affectation territoriale et généralement peu désireuse d'envahir la ville. ». C'est parce que la périurbanisation, issue de l'urbanisation et de l'essor économique, bouleverse à la fois les limites traditionnelles de la ville et les équilibres sociaux existants (frontière et interface villes-campagnes), sensibles au Vietnam, que les pouvoirs publics, garants de la paix sociale et dépositaires de la « dette morale » entretenue par le pouvoir à l'égard de la paysannerie et du monde rural et agricole, doivent tenter de concilier la nécessité de libérer des terres, y

⁶⁴ Quertamp Fanny, *La périurbanisation de Hanoï. Dynamiques de la transition urbaine vietnamienne et métropolisation* in *Annales de géographie*, vol. 671-672, no. 1, 2010, pp. 93-119.

⁶⁵ Quertamp Fanny, *Hanoï, une périurbanisation paradoxale. Transition et Métropolisation, Analyse cartographique*, thèse de doctorat en Géographie, sous la direction de M. Georges Rossi, Talence, Université Michel de Montaigne Bordeaux 3, 2003, 2 t., 604 p

⁶⁶ Clément Pierre, Lancret Nathalie (dir.), *Hanoï, le cycle des métamorphoses* in *Cahiers de l'Ipraus* ISBN 978-2-86222-038-3, 2001, op. cit.

compris en périphérie des villes, tout en sauvegardant les intérêts de la paysannerie. La marche du temps a démontré que cette conciliation s'est souvent faite au détriment du monde agricole, tant l'influence des promoteurs immobiliers et autres investisseurs a fait de l'aménagement des grandes villes vietnamiennes un compromis en forme de chasse gardée entre acteurs de la construction (souvent publics) et pouvoirs publics (notamment locaux) qui n'hésitent pas à jouer de l'instrument administratif pour satisfaire l'intérêt de certains acteurs, en favorisant les grands projets d'aménagement. La pratique du redécoupage du territoire administratif constitue également le moyen pour le pouvoir central de réaffirmer son autorité ou de satisfaire l'appétit de certaines factions, comme l'annexion par Hanoï de la province de Hà Tây en 2008. Ce faisant, l'urbanisation devient administrative par transformation de localités rurales périphériques en villes et quartiers urbains, cette conversion n'étant pas sans conséquences sur le régime juridique de la ville et, surtout, sur la valeur financière du foncier, que la loi a continuellement cherché à libéraliser, en parallèle du compromis existant entre pouvoirs publics et promoteurs. L'exemple de l'inclusion de la province limitrophe de Hanoï, Hà Tây, à la capitale en 2008 est très illustratif. Cherchant à répondre à la nécessité de permettre la métropolisation de Hanoï par la périurbanisation, les pouvoirs publics ont arbitrairement décidé de convertir ce territoire rural en districts urbains de la capitale. Dès lors, l'élargissement du territoire de la capitale marque le début d'une phase d'accélération de l'urbanisation de la deuxième couronne périurbaine et les nouvelles terres intégrées constituent autant de réserves foncières à disposition des promoteurs, tout en faisant mécaniquement augmenter le prix des droits d'usage du sol, du fait de leur intégration administrative à la ville de Hanoï, ce qui a marqué le début d'importantes pratiques spéculatives à l'origine d'une bulle immobilière qui perdure encore aujourd'hui, avec une forte décorellation entre le prix des droits d'usage dans la capitale et la valeur réelle des sous-jacents immobiliers. La construction d'un réseau de transport routier ou ferré, entérinée dans des schémas directeurs, alimente, en outre, cette spéculation foncière, souvent au détriment des plus marginalisés qui, repoussés hors des couronnes urbanisées, en périphérie rurale, n'ont pas accès aux infrastructures urbaines, réservées à la classe moyenne, et, partant, n'ont pas « droit à la ville⁶⁷ ». Comme en concluent les auteurs de l'ouvrage sur les métamorphoses urbaines de Hanoï, « l'émergence d'un marché foncier depuis les années 1990, la participation d'acteurs privés nationaux ou étrangers à la fabrique urbaine et la multiplication des dispositifs financiers de type BOT (Built Operate Transfer, terres contre infrastructures) ne

⁶⁷ Lefebvre Henri, *Le droit à la ville*, Paris, 1968.

doit pas laisser croire à un désengagement total de l'État qui est le seul capable de changer les terres agricoles en territoires urbains et surtout qui reste le seul propriétaire de la terre au nom du peuple tout entier ⁶⁸».

B) Urbanisation et changement de paradigme foncier

L'urbanisation et la métropolisation à l'œuvre au Vietnam ont rendu nécessaire une évolution marquée du paradigme foncier, caractérisé par la prééminence des principes marxistes-léninistes.

124.- Variations dans l'intervention de l'Etat vietnamien en matière foncière. La propriété collective étant l'un des postulats de base du marxisme-léninisme, sur lequel est assis le régime, il n'était pas question, même après l'ouverture, d'en dénaturer la substance. Aussi, toutes les réformes destinées à favoriser l'accueil d'une économie de marché, fut-elle à orientation socialiste, ne sont jamais revenues sur la propriété collective du sol, placée entre les mains de l'Etat : ainsi en est-il de la Constitution de 1992 ou de la Loi foncière de 1993. « Tout l'enjeu était donc d'introduire des mécanismes de marché sans toucher à la propriété publique ⁶⁹ ». Le gouvernement vietnamien a dès lors opéré une division au sein des droits de propriété, en séparant le droit d'aliéner et de disposer (*abusus*), appartenant à l'Etat, et le droit d'utiliser et de jouir (*usus et fructus*). Cet usufruit des terres se caractérise, alors, non pas par un droit réel (symbole d'un démembrement de la propriété) mais par un droit personnel matérialisant la créance de l'usager du sol sur l'Etat. La fragilité de ce droit et le déséquilibre des prérogatives auxquelles il donne droit, ainsi que sa précarité, excluent la qualification de droit réel au profit de celle de droit personnel, encore que l'Etat n'obéisse à aucune logique contractuelle en disposant de pouvoirs aussi discrétionnaires qu'arbitraires dans l'allocation ou le retrait de ces droits. Au surplus, l'inexistence d'un arsenal judiciaire permettant de faire respecter ces droits de propriété, y compris envers l'Etat, rend ce droit extrêmement précaire et place entre les mains de l'Etat un outil savamment pensé à mettre au service du développement économique, en totale contradiction avec les principes collectivistes pourtant sans cesse rappelés par le gouvernement. Après la politique du Renouveau, il fallut donc trouver un compromis acceptable qui assouplisse les dogmes de la

⁶⁸ Clément Pierre, Lancret Nathalie (dir.), *Hanoi, le cycle des métamorphoses* in Cahiers de l'Ipraus ISBN 978-2-86222-038-3, 2001, op. cit.

⁶⁹ Laurent Pandolfi, *Une terre sans prix : réforme foncière et urbanisation au Viet-Nam, Hanoi, 1986-2000*, thèse de doctorat en urbanisme, sous la dir. de Charles Goldblum, Université Paris VIII, op. cit.

propriété tout en ne dénaturant pas (ou du moins en surface) les postulats marxistes. En 1988, l'Etat consent aux usagers du sol la propriété des fruits de leur travail et de leur investissement sur la terre : ils peuvent les vendre et les échanger, il s'agit du droit d'usage, garanti par un *instrumentum* « le certificat d'usage du sol ». Cette loi, à l'époque, n'en précise pas la valeur ou le contenu. Ce faisant, en reconnaissant les droits d'usage du sol, l'Etat autorisait les transactions foncières sous certaines conditions, ce qui pose la question du prix et de la fixation du prix des droits d'usage du sol (ci-après DUS). Admettre que les DUS ont une valeur marchande, c'est admettre que le sous-jacent sur lequel ils portent, à savoir les terres, peuvent faire l'objet d'une valorisation économique (emplacement, usage commercial ou économique, proximité d'axes de transports). L'Etat socialiste refusa cependant que les règles du marché (à savoir l'offre et la demande) ne soient la base de fixation de la valeur des terrains, car cela aurait voulu dire autoriser, indirectement, la spéculation foncière, fléau capitaliste. La terre n'est pas un bien marchand comme les autres. A l'époque, la valeur des terres était réellement décorellée de celle du marché car fixée en fonction des rendements des terres agricoles, ce qui était l'indice choisi par les pouvoirs publics. Progressivement, prix officiels et prix du marché se sont rapprochés, pour des raisons évidentes de pragmatisme économique. Le gouvernement, outre le fait que les prix « de marché » soient de nature à développer l'économie et à attirer des investisseurs, y voit également une source de rentrée fiscale. Y compris sur le « marché primaire », si l'Etat valorise la valeur des DUS par rapport au marché, il bénéficiera de rentrées fiscales supérieures. Trente ans plus tard, sur le marché secondaire, l'intérêt de valoriser les DUS à la valeur de marché est de constituer une manne fiscale pour l'Etat, et, surtout, en l'occurrence, pour les gouvernements locaux habilités à en conserver les produits.

125.- Essor législatif. L'occasion fut donnée au Parti de réfléchir collectivement sur l'assouplissement des dogmes de la propriété lors du VIIe Congrès de 1991. Ce dernier reconnut la nécessité d'attribuer les terrains aux particuliers et organisations pour un usage long et stable et décida d'intensifier les transferts de droits d'usage du sol. Il fallut pour cela modifier la Constitution, ce fut fait en 1992. La Constitution opère une révolution juridique en énonçant que « les organisations et les particuliers peuvent céder le DUS que l'Etat leur a confié (sur le marché primaire, ndlr) ». Il est donc reconnu pleinement l'existence d'un marché secondaire des DUS en sus du marché primaire d'attribution originelle par l'Etat. La voie était alors libre pour l'adoption d'une nouvelle Loi Foncière, en 1993, venant préciser l'usage et les modalités des transferts de DUS : ce texte, fondamental, retranscrit la

philosophie du Renouveau en matière foncière : on y reconnaît la valeur juridique des DUS et sa matérialisation par un certificat de DUS (livret rouge). Les DUS des particuliers se voient conférer cinq prérogatives : échange, cession à titre onéreux, location, transmission par succession, hypothèque (c'est à dire : nantissement). Cette loi ne concerne cependant que le DUS des particuliers sans légiférer sur l'usage économique et commercial des terres, ce qui viendra plus tard mais est indispensable à l'économie. Ainsi, à partir de 1993, une révolution foncière s'opère⁷⁰ : la terre peut avoir un prix, même si ce dernier est largement administré par l'Etat. En 1993, la valeur stipulée des terres était environ 20% de celle du marché, donc sous-évaluée à hauteur de 80%. Aujourd'hui, et après la Loi Foncière de 2013, le champ des opérations économiques sur DUS s'est enrichi et accru. De même, la terre a désormais bel et bien un prix, même si la loi refuse de faire coïncider de façon pure et parfaite ce prix avec celui du marché, se bornant à rappeler que le prix de la terre « doit être compatible avec celui du marché » ce qui laisse la possibilité aux collectivités, dans les opérations sur DUS et grands programmes d'aménagement, de jouer avec les termes de la loi, notamment en matière d'expropriation.

126.- Comme l'accès au foncier constitue la préoccupation majeure des investisseurs désireux de réaliser des projets résidentiels et industriels, une série de réformes a suivi la libéralisation de 1993 afin de parfaire l'assouplissement que rien ne semblait plus arrêter et faciliter libération des terres et libéralisation de la terre. La Loi Foncière de 2003, d'esprit libéral, part du principe que la terre est un objet de développement économique et cherche donc à renforcer le marché secondaire, à rapprocher le système de valorisation de la terre à celui du marché, et surtout, à faciliter les expropriations. Cette loi considère que, pour assurer le développement économique du pays, l'Etat (ou ses démembrements) doit être en mesure de décider de saisir la terre (c'est à dire de récupérer les droits d'usage y étant attachés) et d'exproprier les habitants s'il en va de certains intérêts : ainsi, la loi précise que l'Etat peut décider d'exproprier pour des motifs de développement économique, terme volontairement vague. L'Etat initie en outre un certain nombre de réformes destinées à décentraliser une grande part de ses prérogatives en matière foncière ; l'idée étant de libéraliser les terres agricoles pour les rendre accessibles aux promoteurs fonciers, en facilitant la constitution de grands groupes immobiliers privés à partir de l'éclatement du secteur public de la construction, ce qui génère d'importants conflits d'intérêt. Par ailleurs, la Loi Foncière de

⁷⁰ Hansen Kaitlin, *Land Law, Land Rights, and Land Reform in Vietnam: A Deeper Look into "Land Grabbing" for Public and Private Development*, 2013, Independent Study Project (ISP) Collection. 1722.

2003 introduit un cadre de l'expropriation en distinguant selon la nature du projet donnant lieu à l'expropriation. Ainsi, les projets d'intérêt public (zones industrielles, artisanales, écoles, services publics) donnent lieu à indemnisation aux taux de compensation imposés et décidés par les provinces, les services fonciers de ces dernières discutant directement avec les administrés concernés. Les projets à vocation résidentielle ou économique confient, en revanche, aux promoteurs le soin s'arranger directement avec les villageois à exproprier pour trouver un terrain d'entente. Parfois, les premiers font appel aux autorités communales pour convaincre les expropriés d'accepter des prix moins élevés. Ceux-ci cherchent en effet à obtenir des prix proches de ceux du marché libre à vocation résidentielle, proches, au demeurant, du prix du foncier lorsque les promoteurs auront mené leur projet à terme. Aujourd'hui, la question du rapprochement de fait entre le régime de ces deux catégories de projets se pose tant les promoteurs, en charge *a priori* de l'indemnisation dans le second cas, bénéficient du soutien des municipalités car ces dernières y trouvent un intérêt, les poussant à fermer les yeux sur des indemnisations lésionnaires voire à vil prix.

127.- L'Etat a depuis le début des années 90 fait un choix net sur lequel il n'est pas revenu et ne reviendra pas : celui de donner la primauté à l'urbanisation, à la gestion du développement urbain, à l'extension des villes (périurbanisation) et à l'utilisation du foncier comme outil de développement économique. Les expropriations sont une nécessité qui n'est pas perçue comme un problème ; si tant est que les indemnisations soient bien faites, ce qui n'est pas le cas. La loi de 2013 tente de juguler les effets pervers des termes vagues de la loi précédente en restreignant au « développement socioéconomique » les motifs de décisions de l'Etat en matière d'expropriation : cela risque de ne pas changer grand-chose, tant ce sont des catégories vagues que les pouvoirs locaux exploitent à loisir, l'Etat leur ayant délégué le pouvoir d'exproprier, compétence qu'ils exercent en toute autonomie et sans en référer à l'Etat par une procédure quelconque, ce qui est inédit en droit vietnamien : toutes les autres décisions (planification, investissements, financements) font l'objet de procédures et de négociations avec l'Etat central. La Loi Foncière de 2013, dernière mouture, n'est pas revenue sur le dogme de la propriété collective, pourtant malmené et au contenu désormais artificiel dans un contexte de libéralisation foncière et de spéculation. La durée de vie moyenne des lois foncières étant de dix ans, la propriété étatique des sols perdurera encore pour un temps. A l'heure où le Vietnam veut devenir un pays industrialisé et réforme en profondeur sa gouvernance, il est surprenant que cette grande loi n'ait pas davantage rapproché le marché foncier d'un marché « normal », au travers de la référence au marché de l'offre et de la

demande comme source de régulation des prix. En outre, l'absence de définition claire de droits de propriété privée (droits réels) ne pourra durer éternellement, tant la fiction juridique qui prévaut actuellement est à la fois source de fragilisation de l'économie par la constitution de bulles spéculatives, et de l'Etat de droit, sans parler de la dépendance de la santé économique à la définition et à la protection des droits de propriété.

128.- Nouveaux acteurs du foncier. La métropolisation, l'ouverture économique, et la libéralisation foncière par le cadre législatif et les transactions qui en ont résulté ont engendré l'émergence de nouveaux acteurs du foncier dans un paysage jusqu'alors dominé par l'Etat et de grands consortia industriels étatiques en charge du domaine de la construction. L'ouverture économique et l'arrivée de nouveaux investisseurs rendit alors nécessaire une restructuration du secteur public de la construction, confronté à la concurrence (que l'Etat permit) des groupes étrangers, aux modes de gouvernance différents. Sont ainsi nées des entreprises privées, des entreprises d'économie-mixte issues de la restructuration d'anciennes entreprises publiques, de joint-ventures mixtes... au début des années 2000, une trentaine d'entreprises parapubliques de la constructions existent dans la capitale. Soucieux de maintenir la mainmise sur le secteur malgré une ouverture partielle au secteur privé et aux investisseurs étrangers, l'Etat vietnamien, ou ses collectivités, chapeautent très largement ces entreprises. Aujourd'hui, même si le marché immobilier et les promoteurs se sont fortement privatisés, le secteur de la construction est toujours contrôlé directement ou indirectement (par un jeu d'acteurs ou de connivences) par le secteur public (corruption, ententes tacites, anciens dirigeants du public passant dans le privé). Dans un tel contexte, l'existence de ces connivences et ententes et la mainmise du secteur public, notamment local, sur les entreprises du secteur de la construction, augure d'une marchandisation et d'une instrumentalisation du foncier par les pouvoirs publics, afin de satisfaire des intérêts variables, parfois éloignés de l'intérêt général, ces derniers étant conscients que la libéralisation autorise la spéculation, au détriment des franges urbaines délaissées et peuplées de personnes vulnérables.

§2 : Emergence d'un marché foncier et collectivités locales

Le caractère stratégique de la matière foncière, ayant entraîné un changement de paradigme foncier, et l'émergence de nouveaux acteurs du foncier, s'est accompagné d'une décentralisation assez nette des prérogatives relatives à l'affectation des droits d'usage du sol aux collectivités locales, et notamment aux provinces et districts (A), à l'issue d'un rapport de force avec l'Etat central. Cette décentralisation, suffisamment notable pour être soulignée (par

rapport à d'autres domaines que le foncier) a permis aux collectivités locales d'acquérir une maîtrise importante du levier foncier, notamment au travers de l'existence de jeux d'acteurs avec des tiers (B), parfois au détriment des administrés dont elles ont la charge, et de la paix sociale, entraînant ainsi un besoin législatif pour encadrer ces prérogatives décentralisées. Plus largement, c'est la question de la pertinence de la décentralisation qui est posée. Bien que nécessaire au nom du principe de subsidiarité, elle a pu donner lieu à des dérives que seul l'Etat central et le Parti communiste sont à mêmes de juguler.

A) Marché foncier et rapports de force Etat-collectivités

Le caractère stratégique de la matière foncière, par nature éminemment locale, commande, en application d'une logique de subsidiarité, que l'Etat délègue une partie de la compétence qu'il s'est constitutionnellement arrogée à ses collectivités locales, premières entités étatiques exposées à la nécessité d'optimiser le foncier pour permettre l'investissement et accompagner l'urbanisation. Ce faisant, les rapports de force existant, au sein de l'appareil politique vietnamien, entre l'Etat et ses démembrements, ont vocation à être modelés et aménagés pour permettre une déconcentration de la matière foncière.

129.- Genèse de la déconcentration de la matière foncière. Au cœur de la relation entre l'Etat central et ses démembrements, la question foncière a fait l'objet, dans l'histoire, de variations. Au cours des premières décennies ayant suivi l'avènement du régime communiste, et en vertu du centralisme démocratique, le Parti fut l'unique force dirigeante de l'Etat et de ses démembrements. L'ouverture économique, qui, comme on l'a vu, a fait apparaître de nouveaux acteurs de la matière foncière, a progressivement transformé le modèle de planification (dont foncière) centralisé par une planification plus déconcentrée basée sur la nécessité d'optimiser le foncier et d'en tirer le maximum d'utilités, à l'image de la *ratio legis* des lois adoptées en ce sens. C'est pour cette raison que le cadre législatif a progressivement évolué pour refléter la place grandissante des collectivités locales dans la gestion foncière.

130.- Afin de mettre en œuvre la déconcentration de la gestion foncière, l'Etat dut refondre l'architecture institutionnelle relative au foncier en créant des structures à la fois centrales et locales, dans une optique alliant autonomie des structures foncières locales et contrôle de l'Etat sur ces structures via un parallélisme des structures centrales et locales. Cette refonte a connu des évolutions dans le temps depuis les années 90. La première Loi Foncière, de 1993, ne légiférait pas sur la question, en maintenant une administration foncière sommaire et centralisée assise sur la création d'un Département général du cadastre, placée directement

sous la tutelle de l'Assemblée nationale, bénéficiant d'un rang ministériel, et déclinée au niveau local par des structures analogues placées sous l'autorité du Comité Populaire. Marquées par le centralisme démocratique et le parallélisme des structures permettant un contrôle pyramidal, témoin de la sensibilité de la question foncière que l'Etat souhaitant étroitement contrôler depuis le centre pendant les premières années d'ouverture, ces départements locaux du cadastre n'avaient que des compétences résiduelles largement soumises au tout puissant département central du cadastre ⁷¹ dont la tâche était de préparer la législation foncière, la cartographie, la tenue des registres foncier, l'enregistrement des DUS, la délivrance des certificats, la réalisation de statistiques, la planification foncière, la résolution des litiges fonciers... les démembrements locaux de cette administration n'ayant qu'une autonomie très limitée. Avec la Loi Foncière de 2003, le Département général du cadastre perd son rang ministériel en étant intégré au Ministère de l'Environnement et des Ressources Naturelles (MONRE). Il devient l'Office central de la gestion foncière et dispose de prérogatives analogues à celle de son ancêtre cadastral. C'est à ce moment-là que les structures provinciales évoluent, elles-aussi, afin de refléter l'importance du foncier et l'impossibilité pour l'Etat de poursuivre une gestion centralisée depuis Hanoï, en particulier dans un contexte de complexification de la législation foncière, d'essor des investissements, de profusion de projets d'aménagement à l'échelle locale et des nombreuses procédures d'expropriation-indemnisation en résultant. Comme il fallait déconcentrer la gestion foncière, de nouvelles structures furent créés : au sein du DONRE (Département de l'Environnement et des Ressources Naturelles du Comité Populaire, dépendant cependant directement du Ministère de tutelle, le MONRE), des Offices de gestion foncière furent progressivement mis en place à partir de 2003/2004. Le cadre législatif relatif à la répartition des compétences foncières entre l'échelon central et local est stabilisé par la Loi Foncière 45/2013/QH13 adoptée par l'Assemblée Nationale le 29 novembre 2013 qui cristallise également les structures administratives en charge du foncier.

131.- Structures foncières déconcentrées. La Loi Foncière de 2013 rappelle le principe de la propriété collective et le monopole de l'Etat sur la gestion foncière (article 16) : récupération des terres en vue d'expropriation pour des projets relatifs à la défense nationale ou d'intérêt pour le développement socioéconomique, détermination des prix du foncier (article 18) au travers de l'établissement d'un barème national. Son article 21 semble consacrer le principe

⁷¹ Marie Mellac, Frederic Fortunel, Dac Dan Tran, *La réforme foncière au Vietnam : Analyse des jeux d'acteurs et du processus de transformation des institutions aux échelons central et provincial, rapport scientifique*, 2010, pp.195.

de déconcentration de la compétence foncière aux collectivités locales car, en application du principe de subsidiarité, l'Etat ne peut pas gérer l'ensemble du foncier. Ce faisant, les Conseils Populaires sont investis de la tâche d'adopter les schémas directeurs du foncier (en conformité avec les schémas directeurs établis par l'Office central de la gestion du foncier près le MONRE), d'approuver les plans de récupération des terres et les expropriations-indemnisation subséquentes. Les Comités Populaires, quant à eux, exercent la titularité du droit de propriété localement, au nom de l'Etat, en représentant ce dernier dans leur zone administrative de compétence. Si l'article 23 de la loi rappelle que le gouvernement a pour tâche la gestion unifiée du foncier au niveau national au travers de l'Office central du foncier (MONRE), il permet aux Comités Populaires (de provinces, villes-provinces, districts ou communes) de créer, au sein de leur DONRE, des agences de gestion du foncier, établies selon le modèle de l'Office central du foncier, en leur donnant le statut d'entités de droit public autonomes (dotées de la personnalité juridique) exerçant une activité économique non lucrative (de type « établissement public administratif » dans la nomenclature française, et son corollaire : le service public administratif). Les fonctions de ces agences sont étendues et reflètent, localement, les prérogatives de l'Office foncier central : fonctions cadastrales, délivrance des certificats de DUS, tenue du registre de publicité foncière (notamment transactionnel), établissement de statistiques, établissement des plans d'expropriation-indemnisation soumis au Conseil Populaire pour approbation.

132.- Au résultat, l'évolution des structures foncières reflète la volonté de l'Etat central de faire œuvre de pragmatisme économique en déconcentrant davantage les prérogatives foncières au travers de l'établissement d'organes locaux spécialisés dont les compétences n'ont fait qu'augmenter.

133.- Compétences foncières des collectivités locales. La montée en puissance des prérogatives des collectivités locales en matière foncière ne date pas de la Loi Foncière de 2013 mais de sa version précédente de 2003. Dans cette loi, en effet, était précisé que les provinces et districts disposaient de la compétence de récupérer les terres pour des projets dits d'intérêt public - *lợi ích công* - (catégorie très large) en contrepartie d'une compensation en nature ou monétaire. La loi distinguait entre les projets dits d'intérêt public et les autres. Cette distinction a une importance : dans le cas d'expropriations pour des projets d'intérêt public, c'est la collectivité qui gère les indemnisations et expropriations, alors que, dans les autres cas, c'est le promoteur privé qui en a la responsabilité ; tout l'enjeu étant alors de qualifier ce

projet. A en croire une auteure⁷², « la question du classement d'intérêt public du grand projet [d'aménagement de la presqu'île] de Thủ Thiêm [à Ho Chi Minh Ville] a provoqué de nombreux débats mais a finalement été retenu, au nom du développement économique et social espéré par son implantation. C'est donc officiellement l'Etat qui doit se charger des dossiers de récupération des terrains. Mais le coût de la procédure et sa complexité conduisent aujourd'hui les autorités à interroger de nouveau la place des investisseurs privés dans le processus ». De même, la Loi Foncière de 2003 introduisait, à l'instar de celle de 2013, la possibilité de créer des agences de gestion foncière au sein des DONRE locaux au niveau des provinces et districts, le décret 188/2004/NĐ-CP du 16 novembre 2004 venant préciser la loi de 2003 concernant la conduite des procédures de déplacements forcés, en instituant pour la première fois un barème officiel des compensations financières. La Loi Foncière de 2013, face aux critiques concernant l'extensivité de la notion de « projet d'intérêt public », a tenté de circonscrire les motifs d'expropriation par les collectivités locales (article 62) aux « projets de développement socioéconomique présentant un intérêt national ou public ». La réduction apparente de cette catégorie est en réalité inopérante, dans la mesure où la modification sémantique ne revient pas sur l'extensivité de cette catégorie, en conformant la primauté du développement urbain et des expropriations en résultant sur le maintien des équilibres sociaux, dans une logique d'utilité foncière constamment rappelée depuis le Renouveau. Ainsi, l'article 66 de la Loi Foncière de 2013 énonce que les Comités Populaires de provinces, villes-province, et districts, se voient attribuer la compétence pour récupérer les terres (et exproprier les occupants) concernées par un projet de développement socioéconomique. Ils doivent donc émettre des notifications aux administrés concernés et établir un plan d'indemnisation selon des principes directeurs qui demeurent obscurs. En effet, l'article 74 de la loi prescrit que la compensation-indemnisation se fait, en principe, sous forme d'allocation de nouveaux DUS sur une autre parcelle, ou, à défaut, par une indemnisation monétaire, dont les modalités de calcul incombent aux Comités Populaires. Les dispositions relatives à ces modalités de calcul sont peu claires : elles renvoient aux barèmes nationaux établis par le MONRE et aux barèmes locaux établis par les collectivités sur la base des barèmes nationaux. Ce faisant, on verra que les collectivités peuvent parfaitement s'abstraire du cadre des barèmes nationaux en spéculant au travers de l'indemnisation à des prix sous-évalués par rapport à ceux du marché, alors que les collectivités négocient, elles, la terre pour un prix supérieur avec les investisseurs. A cet égard, l'article 112 détermine quelques principes

⁷² Marie Gibert, *Déplacements forcés et renouvellement urbain à Hồ Chí Minh Ville*, L'Espace Politique [En ligne], 22 | 2014-1.

d'évaluation du prix de la terre. Il est en effet précisé que cette dernière repose sur le type d'affectation du sol au moment de l'expropriation (par exemple, selon le barème des terres agricoles si l'affectation est rurale). Ce mode de calcul est intrinsèquement injuste car le changement d'affectation de la terre objet d'un projet, généralement du statut rural au statut urbain (c'est le cas dans la périurbanisation) fait mécaniquement augmenter le prix du foncier en avantageant l'investisseur et la collectivité au détriment du titulaire précédent des DUS.

134.- L'article précise, en outre, que l'indemnisation doit être établie selon des barèmes, eux-mêmes conformes au prix du marché. Les articles 113 et 114 font en effet référence aux barèmes nationaux (et leur application locale) établis tous les 5 ans, avec une possibilité de réfaction si le marché fluctue à plus ou moins 20% de la valeur du barème. Or, la volatilité du marché foncier vietnamien, profondément spéculatif, et l'existence de bulles, rend ces fluctuations fréquentes, surtout en milieu urbain. Dès lors, la possibilité de réfaction du prix confiée aux collectivités locales rend possible des appréciations arbitraires ou des arrangements corruptifs avec les investisseurs, notamment en sous-évaluant le montant des indemnisations alors que la valeur réelle est bien plus élevée.

135.- De la sorte, les réformes foncières, si elles plaident pour une réelle déconcentration de la matière foncière, au demeurant bienvenue, n'ont pas permis d'éradiquer le marché foncier parallèle en mettant en place une réelle politique de prix du foncier, basée sur les mécanismes du marché. Ainsi, comme « il ne s'agit plus spécifiquement d'éradiquer les zones d'habitat précaire, mais de libérer de manière plus globale d'indispensables terrains pour mener à bien de grands projets urbains, l'impératif d'accélération du renouvellement urbain a alors conduit les autorités à associer directement les acteurs du privé, parfois même étrangers, aux procédures de déplacements forcés, selon des modalités variables et pas toujours clairement définies. Le grand projet de Thủ Thiêm [à Ho Chi Minh Ville], mis en place durant cette période de renouvellement législatif, constitue un excellent révélateur de ces nouveaux enjeux⁷³. ».

B) Marché foncier et jeux d'acteurs collectivités-tiers

La montée en puissance des collectivités locales, dont les structures et les prérogatives ont été constamment adaptées pour refléter une volonté de déconcentration de la gestion foncière, a engendré un certain nombre de dérives, caractérisées par des jeux d'acteurs, et encouragée par l'imprécision des textes de loi, notamment ceux relatifs à l'indemnisation.

⁷³ *Ibid.*

136.- Montée en puissance des collectivités. Le phénomène de corruption, fléau vietnamien, se conjugue adéquatement avec le choix qui a été effectué par l'Etat de déconcentrer la gestion foncière en conférant aux collectivités des prérogatives étendues. Si la planification foncière est supposée encadrer, pour cinq ans, l'action des collectivités dans leurs relations avec les investisseurs-promoteurs-aménageurs et les administrés ayant vocation à être expropriés, ce qui favorise transparence et prévisibilité de la gestion foncière, sous l'égide du MONRE qui ratifie les schémas directeurs d'occupation des sols établis par les échelons provinciaux, la réalité est en revanche bien différente. En effet, le MONRE n'ayant pas la capacité d'évaluer l'ensemble des schémas directeurs fonciers, ce qui occasionne de nombreux retards, est née une planification *ad-hoc* assise sur la zone grise que l'absence de contrôle central a engendrée. Ce faisant, les provinces et districts font usage de leurs pouvoirs fonciers pour négocier directement avec les acteurs du foncier, notamment les investisseurs et promoteurs, en dehors de toute logique de planification, et, partant, de tout contrôle. Cet état de fait favorise naturellement les pratiques corruptives, et s'illustre de manière emblématique à Hanoï et Ho Chi Minh-Villes, concernées par la métropolisation et l'urbanisation « par le haut », c'est-à-dire par l'adoption de grands projets d'aménagement de zones destinées à favoriser le développement économique et l'attractivité de la ville à l'international.

137.- Projets d'aménagement emblématiques. A Ho Chi Minh-Ville, la gouvernance du projet d'aménagement de la presqu'île de Thủ Thiêm, contiguë au district central de la ville, actuellement recouverte par la mangrove, illustre les jeux d'acteurs existant entre l'Etat, les collectivités, les promoteurs, et les habitants. Ce projet, qui questionne directement la frontière-interface entre ville et périphérie, fait s'entrechoquer l'urbanisation « par le haut », c'est-à-dire planifiée, avec l'urbanisation *in situ*, celle des habitants de la péninsule. Ce projet, planifié depuis longtemps, reconnu comme emblématique pour le développement de la métropole du sud, cristallise de nombreux intérêts et fait intervenir des acteurs aussi divers que collectivités, bureaux d'études (AREP), promoteurs, comités de représentation des habitants de quartier et entreprises de construction (Soletanche Bachy). Pour autant, ce projet se heurte aux résistances des expropriés de la péninsule, qui arguent d'une indemnisation en-deçà du prix du marché, alors que le prix des terres sur la péninsule à vocation à exploser après la requalification en zone urbaine constructible, destinée à accueillir des logements de grand standing et des espaces économiques ultra-modernes. Le recul des frontières de la ville vers la périphérie et l'existence de terres agricoles rend nécessaire l'application du régime d'indemnisation prévu par la loi : étant reconnu d'intérêt public, ce projet, aux termes de la

Loi Foncière de 2013, verra les expropriations-indemnités gérées par le Comité Populaire d'Ho Chi Minh-Ville, qui appliquera le barème des terres agricoles (puisque la presqu'île est agricole) avant conversion en terre urbaine. Après sa conversion, la presqu'île, urbaine et urbanisée, accueillera transports en commun, axes routiers, transport fluvial sur la rivière Saigon et de nombreuses zones économiques ou résidentielles. Les habitants actuels, relégués aux franges de la ville, dans une périphérie plus lointaine, seront donc exclus de ce « droit à la ville », en sus d'une indemnité basée sur une logique de terre agricole et non urbaine. Ce faisant, les pouvoirs publics encouragent une fragmentation du territoire basée sur la fracture entre le centre, intégré, étendu aux périphéries de la première couronne, et les périphéries lointaines (les franges urbaines), peu intégrées à la ville, aux populations marginalisées. Cet exemple illustre le primat de l'attractivité de la ville sur le caractère inclusif de la ville, sous l'impulsion des collectivités locales davantage réceptives à la volonté de spéculer sur le foncier de la péninsule que de protéger les populations vulnérables. La planification urbaine est donc naturellement le fruit d'un arbitrage entre intérêts en présence, ceux de la modernisation et ceux de la paix sociale, et encouragée par l'existence de connivence entre secteur de la construction (public, parapublic, privé) et grands groupes immobiliers (Bitexco) contrôlés directement ou indirectement par le secteur public.

138.- La fragmentation de la planification urbaine et l'existence de jeux d'acteurs entre les collectivités et les promoteurs s'illustre aussi de manière patente dans le processus de périurbanisation de Hanoï. La gouvernance de cette périurbanisation fait apparaître des jeux d'acteurs et de fortes connivences entre collectivités locales de la capitale et promoteurs. Constitutifs de la périphérie de Hanoï, aux franges du centre historique, les districts de Gia Lam et de Long Bien, situés de l'autre côté du Fleuve Rouge, ont vu leur statut passer de districts ruraux en districts urbains alors qu'Hanoï, en pleine métropolisation, cherchait à étendre son empreinte urbaine sur d'anciennes terres agricoles fertiles jouxtant les bords du Fleuve Rouge, mais également idéalement situées (proximité du Fleuve et du centre d'affaires de Hanoï, ayant vocation à accueillir les futurs transports en commun, bien desservis par les axes routiers). Ainsi, le schéma directeur de Hanoï entendait étendre l'urbanisation au travers de la transformation de ces districts et de l'expropriation des paysans occupant les terres agricoles, relégués dans une périphérie plus lointaine. Dans ce processus de périurbanisation, des jeux d'acteurs entre collectivités et promoteurs sont à l'œuvre. En effet, pour loger une classe moyenne émergente et désireuse de fuir l'exiguïté et le tumulte du centre de la capitale, de grands projets d'aménagement ont vu le jour sur des parcelles des districts de Long Bien et

Gia Lam, portées par des entreprises immobilières (Vinhomes pour Vingroup, Ecopark, AEON). En application de la Loi Foncière, le caractère résidentiel de ces projets d'aménagement ne permettait pas de les qualifier de « projets d'intérêt public ». De la sorte, l'indemnisation ne sera donc pas effectuée par les collectivités locales de la ville mais par les promoteurs-spéculateurs directement, les collectivités ne faisant que ratifier la décision d'expropriation et le plan d'indemnisation. Loin d'être contrariées, les collectivités hanoïennes ont saisi cette opportunité pour obtenir un certain nombre de faveurs et avantages, le tout moyennant des pratiques de corruption : en autorisant, de manière souple, les entreprises privées à réquisitionner des terrains en périphérie de la ville pour y bâtir des zones résidentielles, les pouvoirs publics locaux ont non seulement conclu un marché avec ces derniers afin qu'en échange de l'autorisation d'exproprier, de l'attribution des DUS, et du changement d'affectation des sols (rural en urbain), les promoteurs viabilisent les zones aménagées (routes, électricité, eau, voire transports en commun privés, éclairage public, gestion et collecte des déchets) en rétrocédant les infrastructures ainsi créées aux pouvoirs publics qui transfèrent ainsi aux tiers le financement d'infrastructures qu'elles ne sont pas en mesure de financer. Ce faisant, ces collectivités deviennent plus souples dans le contrôle exercé sur les promoteurs dans le processus d'indemnisation des expropriés qui, en étant exclus de terres ayant vocation à devenir plus chères, échappent aux avantages que permet la métropolisation et la spéculation foncière.

139.- Jeux d'acteurs. Les exemples déclinés au paragraphe précédent illustrent une « procédure spéciale » conduite, en dehors de toute logique de planification et de contrôle, par les collectivités, désireuses de profiter des opportunités d'arrangement et d'enrichissement par le truchement d'acteurs publics locaux et de promoteurs immobiliers privés. Ainsi, généralement, les procédures de déplacement, d'expropriation, d'indemnisation et d'approbation des projets sont accélérées. Ainsi, les groupes de la construction privée ou promoteurs privés se présentent aux pouvoirs publics avec une zone cible (Ecopark à Gia Lam par exemple) et négocient des procédures *ad-hoc* pour que le projet soit approuvé au niveau local ou national (selon son envergure) et pour que les Offices de gestion foncière locaux attribuent les DUS, exproprient, indemnisent, et changent l'affectation du foncier selon des procédures simplifiées contre des avantages à venir pour la collectivité (licites ou non). En effet, ces groupes sont conscients des perspectives de plus-value une fois les terres obtenues de la part des pouvoirs publics qui seront souvent colossales en comparaison de ce que ces promoteurs devront déboursier pour l'indemnisation des occupants. En outre, les collectivités

peuvent obliger le promoteur privé à avoir recours à des maîtres d'œuvres publics, qu'il contrôle, ce qui lui permet récupérer une partie de l'argent du promoteur privé tout en voyant rétrocéder les infrastructures construites.

140.- Fort de tous ces jeux d'acteurs, il apparaît problématique que les provinces et échelons locaux aient acquis un nombre toujours plus grand de prérogatives en matière foncière (fixation des prix officiels des terres, taille maximale des fermes agricoles, etc.) conduisant certains officiels à réclamer un dessaisissement des collectivités en matière foncière afin de restaurer une gestion foncière centralisée pour prévenir les dérives observées. Cette ambition a innervé la *ratio legis* de la Loi Foncière de 2013, bien que cette dernière ne soit pas revenue en profondeur sur le pouvoir foncier des collectivités locales. En effet, le pacte central/local dans la gestion foncière est maintenu dans la loi de 2013 mais les localités sont enjointes de maintenir la paix sociale et de respecter l'Etat de droit, tout en poursuivant l'industrialisation du pays⁷⁴. La loi de 2013 entendait, dans un contexte de spéculation foncière et d'urbanisation croissante, couplée à l'émergence de groupes immobiliers surpuissants en connivence avec les pouvoirs publics locaux, favoriser la transparence dans la gestion foncière, tout en maintenant la paix sociale. Il s'agissait donc d'encadrer le pouvoir des collectivités locales tout en profitant de la possibilité de transférer aux promoteurs privés des prérogatives d'aménagement du territoire que l'Etat ne peut, seul, assurer, du fait de son endettement. Cette loi, qui recherche une logique compromissive, ne permet pas d'efficacement encadrer les dérives. Elle confirme, s'il en est, l'acceptation tacite des pouvoirs publics de l'état de l'existant en la matière, au nom de la nécessité de parachever le processus de métropolisation pour accélérer le développement socioéconomique.

141.- Perspectives de recentralisation. Est-il envisageable que l'Etat, au travers d'une nouvelle Loi foncière ou d'autres textes réglementaires, vienne recentraliser la gestion du foncier ? Cela n'est ni souhaitable ni possible. Ce n'est pas souhaitable dans la mesure où la déconcentration de la gestion foncière est un prérequis indispensable pour le développement urbain. Elle n'est pas possible car la place prise par les grands groupes de la construction et l'existence de connivences corruptives rend très difficile la mise en œuvre d'une telle réforme. Il est donc davantage pertinent de s'attaquer au problème de la corruption des agents locaux et non point de recentraliser la compétence foncière. Au surplus, l'étude de la planification urbaine sera l'occasion de voir, au travers d'une meilleure coordination et

⁷⁴ Marie Lan Nguyen Leroy, *Les enjeux de la nouvelle réforme foncière au Vietnam*, Carnet de l'IRASEC n°4 – Série Bourse, 88 p. (ISBN 978-616-7571-26-3).

articulation verticale (Etat/collectivités) et horizontales (entre départements techniques des collectivités), comment il est possible de faire en sorte que les mécanismes de planification *ad-hoc* (et les procédures spéciales qui en découlent, terrain privilégié de la corruption) soient réduits de fait en laissant la place à une planification foncière déconcentrée, prévisible, transparente, et basée sur le droit. D'autant qu'il existe une asymétrie entre la forte déconcentration de la matière foncière et la relative déconcentration d'autres domaines de la planification urbaine (construction, transports) couplée à une fragmentation de la planification (verticale et horizontale) facilitant les pratiques déviantes.

*

Ce chapitre a été l'occasion de démontrer que le rôle des collectivités locales vietnamiennes dans l'organisation du développement urbain est d'abord contraint par l'existence d'un cadre administratif marqué par le centralisme démocratique, dont découle une organisation administrative qui ne promeut pas suffisamment l'autonomie (il s'agit d'une déconcentration et non d'une décentralisation) et par l'existence d'un cadre foncier qui, bien qu'étant déconcentré, donne lieu à des dérives qui, en favorisant un développement urbain tous azimut au bénéfice de grands promoteurs immobiliers et des classes moyennes, engendre une fragmentation urbaine et des conflits sociaux, au détriment d'un développement urbain favorable aux administrés (notamment dans le caractère inclusif de la ville, l'accès aux services publics en milieu urbain, la politique du logement et l'encadrement des prix, en bref : le *droit à la ville* comme le soutenait le sociologue et philosophe Henri Lefebvre dans son ouvrage idoine). De ce cadre administratif et foncier contraignant, ou imparfait, naissent d'autres contraintes : celles qui rejaillissent directement sur l'action des collectivités locales face au développement urbain au Vietnam.

Chapitre 2 : **La contrainte dans l'action**

L'application du cadre contraint dans lequel évoluent les collectivités locales vietnamiennes rejaillit sur l'action menée par ces dernières. Ce faisant, deux grandes composantes du développement urbain seront affectées par les principes centralisateurs ou les imperfections du système : ainsi en est-il de la planification de l'aménagement urbain (Section 1), en ce compris les investissements publics, et la gestion de l'aménagement urbain (Section 2) et de la délivrance des services publics en milieu urbain. Il s'agira, dès lors, de démontrer les rigidités innervant l'action des collectivités.

Section 1 : La planification de l'aménagement urbain

La planification de l'aménagement urbain est une composante fondamentale du développement urbain, notamment au Vietnam, en raison de l'existence, pendant de longues années, d'une administration centralisée et d'une économie planifiée, dont les stigmates sont encore observables dans le système actuel, bien que l'ouverture économique ait engendré certains bouleversements. La dualité du système qui en résulte fait osciller la législation vers plus ou moins de décentralisation-déconcentration dans les prérogatives des collectivités locales pour, d'abord, planifier le développement urbain au travers de schémas directeurs, que l'on regroupe généralement sous le vocable de « planification urbaine » (§1), et, ensuite, pour planifier les investissements publics qui résultent des schémas directeurs de la ville (§2).

§1 : La planification urbaine

La planification urbaine renvoie à l'appréhension du développement urbain par des instruments de planification, dans une perspective stratégique (ce qui est l'objectif de la planification, à savoir non pas entériner l'existant mais conjecturer sur les évolutions de la ville et prévoir son aménagement en conséquence ou orienter les évolutions de la ville par une planification appropriée). En cela, la planification est un outil davantage stratégique et de long-terme qu'un moyen pour l'Etat et ses démembrements d'organiser l'existant. Pourtant, les spécificités de l'économie et du régime politique vietnamien et son rapport contrasté au fait urbain, ont entaché la planification urbaine d'une logique étatisée et administrée, peu compatible avec les spécificités du développement urbain dans un contexte d'urbanisation massive et de métropolisation. Elle a été, en cela, insusceptible de l'accompagner, mais également défailante dans sa perception du caractère stratégique des villes pour le développement économique. Dès lors, l'étude de la planification urbaine dans le contexte contraint que l'on a mis en exergue requiert d'étudier, d'abord, dans une perspective verticale, l'autonomie des collectivités locales (tant fonctionnelle que matérielle) en matière de planification urbaine (A) et, dans un second temps, d'analyser comment les rapports de forces et postulats fondamentaux du régime rejaillissent sur l'absence d'intégration horizontale de la planification urbaine, en nuisant à son efficacité (B).

A) Approche verticale : articulation Etat-collectivités et autonomie de la planification urbaine

L'adoption des principes de l'Etat, de l'économie, des institutions et de la société socialistes dans les années 50 au nord Vietnam s'est accompagnée d'une vision de la ville particulière.

Considérées comme des centres de méfiance, à encadrer, et comme des réservoirs à production, les villes étaient considérées avant tout comme des objets de la planification économique et donc de la production. La ville était donc absente de la planification et la planification urbaine n'était utilisée que pour refléter l'économie des villes orientée vers la production et la satisfaction des objectifs de production du régime : construction de logements pour travailleurs, de transports pour acheminer les ouvriers sur leur lieu de travail, de lieux de loisirs de masse. La planification urbaine, à ses balbutiements, n'était donc pas imprégnée de considérations stratégiques c'est-à-dire que la ville n'était pas conçue comme une source d'attractivité économique ni comme un berceau de problématiques liées à l'expansion urbaine. Après la politique du Renouveau, la planification urbaine s'est améliorée de façon lente et les villes vietnamiennes ont fait leur entrée dans le 21^{ème} siècle hors de toute logique de planification stratégique (économique et humaine, géographique, spatiale). L'idéologie qui sous-tendait jadis la planification urbaine de la République démocratique du Vietnam était de gommer les contradictions du capitalisme au travers d'un effacement de la fracture villes/campagnes et de la fracture agriculture/industrie.

142.- Renouveau et planification urbaine. Le Renouveau change, pourtant, complètement la donne au niveau de la planification urbaine car les villes deviennent stratégiques : autoriser le développement de l'économie de marché, et les investissements étrangers, a des conséquences directes sur les villes : afflux de migrants, accroissement des opportunités économiques... De fait, l'Etat et la planification ne peuvent plus ignorer la ville et les nouveaux enjeux qu'elle sous-tend, même s'il a fallu du temps pour que la méfiance du régime communiste envers les villes s'estompe et pour que la planification urbaine devienne véritablement stratégique. Aujourd'hui encore, cette planification n'est pas aussi stratégique qu'elle le devrait, et majoritairement en raison d'un manque d'organisation juridique et administrative, permettant aux localités de disposer du degré d'autonomie requis pour leur développement urbain. C'est pourquoi, dans l'étude du « retard » de la planification urbaine stratégique à l'aune du 21^{ème} siècle et malgré 30 ans de politique du Renouveau, les considérations juridiques jouent un rôle fondamental.

1. Une logique de planification centralisée et administrée

a. De jure, éléments normatifs

143.- Architecture législative de la planification urbaine. Le cadre législatif de l'organisation de la planification urbaine, qui devrait être modifié par la Loi sur la gestion du

développement urbain en 2020 –dont il faut attendre des changements d’esprit et de méthode – est fixé d’abord par la Loi sur la construction (de 2003, modifiée en 2014) et la Loi sur la planification urbaine de 2009 (entrée en vigueur en 2010) qui modifie la loi sur la construction dans ses aspects relatifs à la planification. C’est pour harmoniser Loi sur la construction et Loi sur la planification, et les incohérences entre la version de 2014 de la loi sur la construction et la loi de 2009 sur la planification, et face à un développement urbain en perpétuelle mutation et complexification, que le gouvernement réfléchit sur la Loi sur la gestion du développement urbain⁷⁵.

144.- De l’esprit des lois. Originellement basée sur les principes de planification urbaine socialiste, la planification urbaine vietnamienne fut d’abord un outil au service d’une économie étatisée et d’un Etat centralisé, afin de traduire, par la planification et l’organisation de la ville, les objectifs socioéconomiques du régime : la ville n’est donc pas un fin en soi, ni un phénomène appréhendé en tant que tel, mais un instrument au service de l’économie, ce qui, du reste, correspond à la conception socialiste de la ville. Ce faisant, l’arsenal législatif et les méthodes de planification urbaine ne purent saisir entièrement le fait urbain, tant il n’est pas saisi *per se* mais au travers d’objectifs concurrents. L’ouverture économique rendit inéluctable une modification du cadre législatif et réglementaire de la planification urbaine, associée à un changement d’acceptation de la ville.

145.- La planification urbaine au début des années 2000. La Loi n°16/2003/QH11 du 26 novembre 2003, dite «Loi sur la construction», fixe un cadre primaire relatif à la planification urbaine au Vietnam, en n’appréhendant cette dernière que par le *prisme* de la construction. En effet, cette loi faisait, jusqu’en 2009, foi en matière de planification urbaine, en ce qu’elle appréhende les schémas directeurs d’aménagement des constructions urbaines qui forment une grande partie de la planification. Cela étant, à l’époque, l’économie était encore fortement administrée et cela se reflète tant dans l’esprit que dans le texte de la loi. Dès lors, cette loi est le reflet de l’appréhension planifiée et étatisée de la ville. Ses dispositions feront foi en matière de planification urbaine jusqu’à l’adoption d’une loi spécifique en 2009. Cette loi n’est plus en vigueur, rendue caduque par la Loi sur la construction de 2014. Pour autant, l’appréhension de son esprit rend fidèlement compte du

75 Matsumura Shigehisa, Nguyen Trong Hoa, Truong Trung Kien, *New Approach and Issues for the Urban Planning System in Vietnam, The Practice of the Newly Formulated Urban Planning Regulations in Ho Chi Minh City*, Urban and Regional Planning Review, Vol. 4, 2017.

point de départ des lois ultérieures sur la planification, cherchant à entériner les métamorphoses urbaines insuffisamment saisies jusqu'alors. Cette loi, qui régit les activités de construction, en ce compris les schémas directeurs de l'aménagement et de la construction aux niveaux urbains et ruraux, définit le schéma directeur de la construction comme l'organisation de l'espace urbain et rural, en ce compris les infrastructures, en vue d'offrir un environnement vivable aux populations, de permettre le développement socioéconomique et la défense nationale. La loi précise que le schéma directeur de la construction doit se déployer tant au niveau provincial que communal (pour les zones urbaines) et pose le principe de conformité de ces schémas directeurs avec les objectifs de développement socioéconomiques du pays, intégrés au Plan de développement socioéconomique quinquennal préparé par le puissant Ministère du Plan et de l'Investissement. La loi décrit les indicateurs sur lesquels le schéma directeur doit être établi. Ces indicateurs marquent la présence d'une planification organisée et étatisée, reposant sur des critères artificiels, parfois obsolètes, ne prenant que partiellement en compte le développement urbain. Enfin, elle établit un système de validation pyramidal des plans, qui doivent remonter jusqu'au Ministère de la Construction (MOC) et au Premier Ministre bien qu'ils soient dans la plupart des cas localement établis.

146.- 2009 : changement de paradigme dans la planification urbaine. L'adoption, par l'Assemblée Nationale, de la Loi n°30/2009/QH12 du 17 juin 2009, dite « loi sur la planification urbaine » matérialise une rupture dans le cadre législatif et réglementaire de l'aménagement urbain au Vietnam, en ce sens qu'elle introduit pour la première fois un texte qui fait uniquement référence à la planification urbaine (en excluant les aspects ruraux de la planification) en parallèle du cadre législatif afférant à la construction. L'intitulé de la loi, qui suggère une prise en compte grandissante du développement urbain, s'inscrit dans la reconnaissance de la montée en puissance des villes et de leur caractère stratégique pour le développement économique. Elle entérine, en outre, la métropolisation et le phénomène d'urbanisation qui commandaient aux pouvoirs publics de se saisir spécifiquement du fait urbain et de sa planification dans un texte distinct de la construction et autonome par rapport à lui : en cela, la loi est bienvenue, reste à voir comment elle s'articule avec les autres lois, notamment celle sur la construction, et quel est son contenu. L'objet de cette loi est en effet plus large que celui de la construction, bien qu'il en recoupe certains aspects. Il semble que le contenu de cette loi doive primer la loi sur la construction en ses dispositions entrant en contradiction avec cette dernière. Cette loi est toujours en vigueur, le gouvernement la remplacera par la « Loi sur la gestion du développement urbain », en cours de discussion, et

que l'Assemblée nationale devrait adopter en 2020. L'objet de la loi est de régir les activités de planification urbaine (en cela, son objet est plus large que l'objet de la loi sur la construction de 2003) : élaboration, contenu, modalités d'approbation, gestion du développement urbain. Fait notable, la loi fait un effort de définition fort à propos puisque, la loi étant nouvelle, et son objet inédit, elle prend soin de définir les objets de cette loi à savoir les centres urbains, les nouveaux centres urbains, la planification urbaine, les différents types de plans... ce qui permet un cadrage stratégique dont on comprend bien les fondements. Ainsi, la planification urbaine est définie comme l'organisation de l'espace, de l'architecture, et des infrastructures du paysage urbain dans le but de créer un environnement favorable à la vie des citoyens et au développement socioéconomique. Cette définition rappelle celle de la Loi de 2003 qui définit en des termes analogues le schéma directeur de la construction. Pour autant, en l'absence de mention expresse en ce sens, il semble que schéma directeur de la ville et schéma directeur de la construction soient deux *instrumentum* différents, qui ne se placent pas sur le même plan : l'objet de la loi de 2009 étant par définition plus large que celui de celle de 2003, on peut logiquement conclure, malgré une similitude dans les définitions, que le schéma directeur de la ville est un instrument de planification plus large, holistique et englobant que le seul plan de la construction, ce qui serait, du reste, parfaitement cohérent avec la *ratio legis* de la loi. Pour autant, on reviendra sur le caractère préjudiciable de l'absence de définition plus précise, et de distinction avec l'objet de la loi sur la construction, dont l'articulation est malaisée, et posera des conséquences pratiques.

147.- L'article 4 s'efforce de classier les aires urbaines. On ne détaillera pas pour autant ici cette classification car une résolution de l'Assemblée Nationale, en 2016, l'a rendue obsolète en proposant une nouvelle nomenclature supposément plus adaptée à son temps, même si ces classifications demeurent imparfaites car soumises à des jeux politiques.

148.- Principes directeurs de la planification urbaine. L'article 6 de la loi dresse sommairement les principes directeurs de la planification urbaine, à savoir concrétiser le Plan quinquennal de développement socioéconomique, protéger l'environnement, servir à l'élaboration des statistiques... On retrouve, dans ses principes, une étatisation de la planification par la nécessité de conformité aux documents de planification socioéconomiques du Ministère du Plan et de l'Investissement, marquée par la nécessité d'administrer en faisant usage de l'ordre public économique de direction. Au surplus, l'article démontre un changement de paradigme dans le rapport entre villes et campagnes en faisant primer le développement urbain sur le développement rural, plus porteur de développement

socioéconomique (secteur secondaire et tertiaire) et d'avenir : il est explicitement mentionné que l'Etat entend « réduire l'affectation rurale des sols et les utiliser de manière efficace et efficiente pour le développement urbain ». La loi pose le principe de nécessité pour les différents ministères en charge des plans sectoriels⁷⁶ de se coordonner avec le MOC, chef de file du schéma directeur de la ville. En outre, le système de compétence est pyramidal, en ce sens que chaque schéma directeur de la ville doit être validé par le niveau supérieur (Comité Populaire de l'échelon supérieur et, in fine, le MOC).

149.- La loi introduit en outre à la section 5 une innovation par rapport à l'approche de 2003, se justifiant par le changement de paradigme apporté par la loi elle-même : on fait référence à l'intégration des infrastructures dans le schéma directeur de la ville dans une approche utilitariste : cette planification intégrée des infrastructures rend compte de leur importance pour l'aménagement et l'attractivité des villes, il est donc nécessaire de leur consacrer une approche particulière dans les schémas directeurs, en rupture avec celui de la construction dont le champ paraît plus réduit même s'il n'ignorait pas, dès 2003, les infrastructures : on fait ainsi référence aux infrastructures de transport, d'assainissement, de drainage d'eau, d'adduction d'eau, de fourniture d'énergie et d'éclairage, de gestion des déchets.

150.- Indicateurs de la planification urbaine. La loi fait référence aux indicateurs (contraignants) sur lesquels doit reposer la planification urbaine élaborée par les collectivités locales: ces indicateurs sont empiriquement très généraux, et c'est parce qu'ils sont trop généraux et génériques que la planification n'est pas efficace : on établit comme hypothèse qu'une loi qui détaille moins les indicateurs de planification mais qui laisse davantage d'autonomie aux collectivités (qui ne sont pas liées par la loi dans l'utilisation d'indicateurs de planification donnée) serait le gage d'une meilleure planification en permettant une planification empiriquement « *bottom up* » et moins administrée, donc plus différenciée. Le Décret 37/2010/ND-CP du 7 avril 2010, pris sur le fondement de la loi de 2009, relatif à la formulation, l'évaluation, l'approbation et la gestion de la planification urbaine vient notamment préciser les critères retenus pour la planification. Ces derniers sont à l'image de l'approche de la Loi de 2009 : évaluation des conditions naturelles, socioéconomiques, des

⁷⁶ Le MONRE (Ministère de l'environnement et des ressources naturelles) établit le schéma directeur de l'utilisation de la ressource foncière au niveau national, le MOT (Ministère des Transports) le schéma directeur des transports au niveau national, le MOC (Ministère de la Construction) le schéma directeur de la construction au niveau national, le MOIT (Ministère du commerce et de l'industrie, en charge de l'énergie) le schéma directeur de l'énergie... et d'autres ministères techniques élaborent les plans correspondants (assainissement, approvisionnement en eau, défense, gestion des déchets, espaces verts, protection de l'environnement). Il existe donc, au niveau national, une multitude de schémas directeurs sectoriels dont l'articulation locale et l'intégration aux schémas directeurs urbains fait débat.

infrastructures existantes, taille de la population (dont active), identification des aires d'activités fonctionnelles (industrie, agriculture, tertiaire, zones de métiers), identification des axes structurants de l'espace, densité de population, limites administratives, présence d'aires historiques touristiques ou protégées, évaluation topographique, besoins en drainage d'eau, évaluation du système de transports, identification des réserves d'eau et de la qualité du réseau d'adduction en eau, idem pour les eaux usées et la gestion des déchets, analyse de vulnérabilité écologique etc. On peut saluer l'élargissement du champ de ces indicateurs par rapport à Loi de 2003, prenant davantage en compte l'approche « territoire » et « attractivité » (connectivité, ville inclusive, approche par les services publics, intermodalité, interfaces, infrastructures, environnement et écologie, zones protégées). Cette approche reste pourtant parcellaire, en ce sens qu'elle propose une analyse davantage statique que dynamique du fait urbain.

151.- Evolution du cadre juridique de la construction et définition des schémas directeurs. Rendue obsolète, la loi de 2003 sur la construction est remplacée par une autre loi du même nom, n°50/2014/QH13 du 16 juillet 2014. En apportant des éclairages sur le cadre juridique de la construction, elle participe également de l'évolution du cadre législatif et réglementaire relatif à la planification urbaine, puisque la construction en fait partie intégrante. La loi se prononce, dans un premier temps, sur l'échelle de l'élaboration d'un schéma directeur de la construction, en précisant que ce dernier doit être établi au niveau régional et au niveau de la ville. Ainsi, ce plan doit être distingué du schéma directeur de la ville mentionné dans la Loi sur la Planification Urbaine, car cette dernière édicte que le schéma directeur de la ville doit être d'abord général, puis établi sur une zone, puis détaillé au niveau d'un quartier, selon les trois échelons territoriaux. En cela, l'existence d'une différence de régime entre schéma directeur de la construction, régi par la loi idoine, et schéma directeur de la ville, régi par la Loi sur la Planification Urbaine, permet de distinguer les deux notions, malgré l'absence de mention de mécanismes d'articulation entre schéma directeur de la ville et de la construction, et une définition proche dans les deux textes. En raisonnant par rapport à la *ratio legis* de ces deux lois, on peut pourtant raisonnablement penser que le schéma directeur de la ville est un instrument plus large que le schéma directeur de la construction : l'esprit des lois impose de distinguer le schéma directeur de la ville par son caractère plus holistique, permettant une vision plus intégrée, bien que les critères de définition de ce schéma directeur ne permettent pas de l'affirmer de manière irréfutable. Un autre argument plaidant en faveur de la distinction de ces deux instruments de planification peut être dégagé

de l'esprit du Décret 81/2017/ND-CP relatif à l'organisation et aux compétences du Ministère de la Construction. Ce décret distingue en effet les compétences du MOC relevant de la construction et celles relevant de la planification urbaine, suggérant ainsi l'existence de deux activités distinctes ayant deux régimes différents, et caractérisés par des instruments de planification distincts, dont l'un est plus holistique que l'autre. Par ailleurs, l'article 13 de la loi précise que le schéma directeur de la construction doit être conforme à la Loi sur la planification urbaine : même si cela n'est pas clairement mentionné, cette disposition doit nous amener à conclure, via sa *ratio legis*, que le schéma directeur de la construction doit se conformer – outre au Plan de développement socioéconomique, ce qui est une constante – au schéma directeur de la ville de la Loi sur la planification urbaine. Dès lors, le schéma directeur de la ville, en vertu de cette disposition, agrégerait les différents plans sectoriels, en ce compris le schéma directeur de la construction.

152.- Articulation verticale des instruments de planification et tutelle ministérielle. Si les dispositions croisées des Lois de 2009 sur la planification urbaine, et de 2014 sur la construction, nous permettent d'inférer que le schéma directeur de la ville est un instrument de planification qui agrège des plans sectoriels (dont celui de la construction mais également celui des transports, de l'utilisation du foncier, de l'énergie), il n'en demeure pas moins que l'ensemble de ces plans doivent être conformes au Plan de développement socioéconomique élaboré nationalement par le Ministère du Plan et de l'Investissement et décliné, par Comité Populaire, par le département technique du plan et de l'investissement (DPI). De même, chaque ministère sectoriel et technique élabore un schéma directeur pour les domaines relevant de sa compétence (construction, foncier, énergie, transports, défense), ces plans devant être ensuite adaptés par les départements techniques correspondants au sein des Comités Populaires. Les collectivités locales, en charge de la planification, doivent donc établir des plans sectoriels et un schéma directeur global de la ville qui agrège ces derniers et doit leur être conforme (*horizontalement*) alors qu'il existe également un principe de conformité *verticale* des différents plans sectoriels avec, d'une part, le plan de développement socioéconomique, et, d'autre part, avec les schémas directeurs sectoriels élaborés par chaque ministère technique. Ainsi, si la conformité de l'ensemble des plans avec les deux plans fondamentaux que sont le budget (établi par le Ministère des Finances, Ministère des Finances) et le plan de développement socioéconomique (établi par le Ministère du Plan et de l'Investissement) ne pose pas de difficultés, en raison de la superpuissance de ces ministères et de leur représentation locale (département du plan / département des finances), celle du

schéma directeur de la ville est moins aisée. En effet, le schéma directeur de la ville, établi localement, doit supposément agréger tous les plans de manière horizontale et au niveau territorial. Or l'existence de cette tutelle verticale rend impossible cette intégration horizontale, l'agrégation devant se faire localement. Ainsi, si le MOC est censé être chef de file du schéma directeur de la ville (en sus de ses compétences sur le schéma directeur de la construction), il n'est pas un ministère puissant et se heurte à d'autres ministères, de même en local pour ses représentations (les DOC/DUPA).

153.- Départements locaux de la construction rapports de force ministériels. Les DOC/DUPA sont en charge du schéma directeur de la construction mais aussi de la ville (en application du rôle centralisateur du MOC) au nom du Comité Populaire de l'échelon concerné. Pour autant, ces départements, à l'image des conflits ministériels, sont affaiblis car le MOC est moins puissant par rapport aux puissants ministères que sont celui du plan, des finances, et de l'environnement. L'existence de la tutelle ministérielle sur les départements techniques des Comités Populaires, à qui ils rendent directement des comptes, permet à ces ministères de restaurer localement leur pouvoir face au DOC désireux de faire primer une approche horizontale de la planification en application des lois concernées. Cependant, les lois, et notamment celle sur la planification urbaine, ne fixant pas de modalités d'agrégation, d'articulation et d'intégration-coordination des différents schémas directeurs, la double tutelle peut prospérer.

154.- Double tutelle. La double tutelle s'entend de la subordination multiple reliant les départements techniques des Comités Populaires avec, d'une part, leur ministère central de tutelle et, d'autre part, la présidence du Comité Populaire dont ils dépendent localement. La double tutelle se retrouve dans l'articulation verticale des plans (conformité des schémas directeurs sectoriels locaux avec les schémas sectoriels nationaux, entre départements techniques locaux et ministères de tutelle). Les jeux politiques amènent chaque ministère à rechercher l'application de ses lignes directrices par les départements techniques locaux dont il a la tutelle, en charge d'un plan sectoriel, et même si cela entre en contradiction avec une approche holistique et intégrée des plans au niveau local, afin d'affirmer un *leadership* institutionnel et promouvoir une approche intégrée verticalement des politiques publiques sectorielles dans un domaine donné (le foncier, l'environnement, l'énergie, l'accès à l'eau, les transports). En obligeant leurs départements techniques à agir en ce sens, les ministères, notamment les plus puissants, annihilent les efforts de coordination recherchés par la loi sur la planification urbaine. L'existence de plans sectoriels au niveau ministériel ne se justifie pas

si elle engendre une fragmentation au niveau local : plutôt qu'une logique de conformité, il faudrait davantage rechercher l'élaboration de principes directeurs sectoriels qui doivent être observés mais n'empêchent pas une coordination horizontale. La présence de fait de la double tutelle est un enjeu de la nouvelle loi sur le développement urbain qui est attendue et dont on espère qu'elle légifèrera sur la coordination et l'intégration horizontale des plans en supprimant ou atténuant la double tutelle verticale. Cela est illustré dans ce document de l'OCDE (OECD (2018), OECD Urban Policy Reviews: Viet Nam, OECD Publishing, Paris) :

Table 4.1 Central government bodies involved in urban development in Viet Nam

Government Body	Responsibilities related to urban development
Ministry of Construction	Coordinate across ministries, branches and People's Committees of central-affiliated cities and provinces to hold implementation of National Programme on Urban Development in 2012-2020; to guide localities to make, appraise and approve their Urban Development Program; supervise the implementation of projects under the Urban Development Programme, and inform the Prime Minister on progress made.
Ministry of Home Affairs	Elaborate specific regulations on functions and duties of the new urban centre development management boards. Conduct research, propose models of urban authorities, urban system management.
Ministry of Finance	Provide guidance on the payment and settlement of funds for the formulation and implementation of urban planning; the rates and management and use of the fee for the grant of planning licenses. Allocate non-business funding for the implementation of tasks of the National Urban Development Programme of Ministries
Ministry of Natural Resources and Environment	Review the effectiveness of land use in the existing urban areas and areas expected for urban development; To guide localities to define boundaries, areas of land cultivating rice, especially land for water rice cultivation which need be strictly protected as basis of orientation of urban development
Ministry of Transport	Plan and develop the national, regional traffic system in connection with the central urban system and urban main traffic axes according to the approved regional construction plan, and the general urban plan.
Ministry of Planning and Investment	Balance the annual budget in order to ensure general expenditure of ministries and its branches in the implementation of the National Urban Development Programme and mobilization to attract ODA capital source for activities of the Programme. Promote investment in urban development from domestic and international lawful capital sources. Guide the preferential mechanisms, encourage economic sectors to participate in investment in urban development construction.

155.- Illustration. La Loi n°45/2013/QH13 du 31 décembre 2013 sur le foncier illustre cette double tutelle. Dans son chapitre IV relatif à la planification foncière (qui doit logiquement s'articuler avec les autres schémas directeurs et se fondre dans le schéma directeur de la ville), elle pose un principe de conformité du schéma directeur foncier (national et local) aux plans existants, à savoir celui établi par le MONRE au niveau national, et le schéma directeur de la ville au niveau local.

b. *De facto*, éléments empiriques

156.- Place du MOC et de l'UDA dans l'architecture institutionnelle. Si les lois sur la construction, sur la planification urbaine, et les décrets sur l'organisation du MOC, ont fait de ce dernier l'entité de référence, au niveau central, et local (au travers des départements de la construction ou de l'architecture et de la planification urbaine pour Hanoï et Ho Chi Minh-Ville) pour le développement urbain, notamment au travers de son Agence pour le développement urbain (UDA), il n'en demeure pas moins, dans les faits, que le MOC peine à

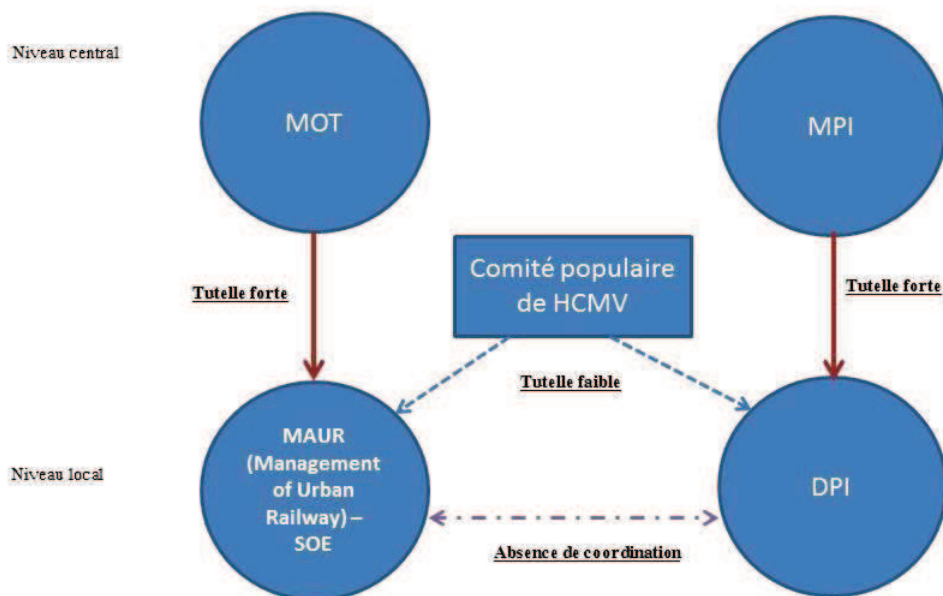
devenir la cellule interministérielle du développement urbain, étant donné l'existence de ministères très puissants avec lesquels le MOC entre en concurrence et qui amoindrissent la portée des prérogatives qui lui ont été confiées par la loi et les règlements. Ces difficultés s'illustrent notamment par l'absence d'allocation de crédits budgétaires suffisants pour faire fonctionner l'Agence de développement urbain et lui permettre d'affirmer ses prérogatives, ce qui pousse cette dernière à rechercher, auprès des bailleurs de fonds, des financements supplémentaires sous forme de dons. L'absence de soutien de l'Etat vietnamien étonne, dans la mesure où ce dernier ne traduit pas en crédits budgétaires l'importance des prérogatives que les lois et règlements confèrent au MOC sur la planification urbaine. La Banque mondiale a financé une assistance technique destinée à l'UDA, incluant une composante institutionnelle ayant donné lieu à une « matrice » non pas de politiques publiques comme pour les aides budgétaires mais une matrice de livrables « nationaux » : en ont résulté les *National Urban Development Program* et *National Urban Upgrading Strategy*, alimentées par les leçons opérationnelles des projets financés en prêt et dont l'UDA assurait la maîtrise d'ouvrage, et destinés à être ratifiés par le Premier Ministre puis mis en œuvre de manière étendue au niveau national. Par ailleurs, la Banque a aussi financé l'UDA pour le développement d'infrastructures locales et l'assistance à maîtrise d'ouvrage de villes ou provinces à faibles capacités de mise en œuvre de projets de développement urbain, en témoigne les *Result-Based Northern Mountains Urban Program Project* et *Mekong Delta Region Urban Upgrading Project* confiés à l'UDA et plus particulièrement à la cellule de gestion des projets urbains, en raison de la faible capacité institutionnelle de portage de projets des régions concernées (montagneuses du nord, ou celles du delta du Mékong au sud). En effet, c'est une cellule spéciale, MUDP (*Management of Urban Development Project unit*), intégrée à l'UDA, qui gère les projets coordonnés, appuyée par le VIUP (*Vietnam Institute of Urban Planning*). Le dernier projet urbain d'envergure financé par la Banque est un projet de « *scaling up* » nommé *Mekong Urban Services/Poor Region Urban Facility Project* sur plusieurs provinces. Contrairement aux programmes urbains précédents, l'UDA est absente du montage, la coordination étant cette fois réalisée par une province choisie à cet effet. Actuellement l'UDA n'a plus de fonds d'assistance technique, si ce n'est une « assistance technique pure » de 2.5 M. EUR de la Banque asiatique de développement, qui consiste en un programme de soutien à la *National Urban Development Strategy* dont le but est d'intégrer le changement climatique à la planification urbaine au niveau national et de faire ratifier ce document par le Premier Ministre. Cela permettrait à l'UDA de créer un document qui remplacerait NUDP et NUUS dont la portée opérationnelle était faible. L'UDA est d'abord une entité de planification

urbaine, de conseil à l'élaboration des stratégies urbaines et de rédaction des textes juridiques soumis aux autorités d'approbation en matière de construction et de planification urbaine. L'UDA/MOC intervient directement dans l'élaboration de textes importants, et normatifs à force obligatoire (c'est-à-dire des lois et décrets, validés par le Premier Ministre et l'Assemblée Nationale et non des « stratégies ») : par exemple la Loi sur la Construction (2014), la Loi sur la Planification Urbaine (2009, en cours de revue), la Décret sur les Investissements dans le Développement urbain (2013, nouvelle version attendue pour 2019).

157.- Conséquences pratiques de la double tutelle. Le MOC disposant d'une double compétence relative au schéma directeur de la construction (qui est sectoriel) et à la planification urbaine (qui est globale et transectorielle), sa compétence entre en contradiction avec l'existence des autres plans sectoriels nationaux et locaux. Chaque entité nationale ou locale établit son plan, chacun des plans est essentiel pour l'aménagement urbain mais établi avec pas ou peu de coordination entre les ministères concernés et les départements techniques concernés. Au résultat, la planification est fragmentée. Comment, en effet, déconnecter le plan d'utilisation du foncier et celui de la construction ou des transports ? Pour tenter de résoudre cette question, et avec l'appui du gouvernement et des bailleurs de fonds dont la Banque mondiale qui, au travers de ses financements, plaide pour une montée en puissance du rôle central du MOC dans la planification urbaine et pour l'affirmation de son *leadership* institutionnel, le MOC réfléchit sur une nouvelle loi sur la planification urbaine pour obliger, nationalement et localement, une approche intégrée et inter-secteurs de la planification avec une coordination technique et institutionnelle, et une obligation de fongibilité des différents plans pour plus d'efficacité. Puissant, le Ministère du Plan et de l'Investissement a fortement critiqué cette évolution législative qui n'aura donc lieu ni au niveau central ni au niveau local, le Ministère du Plan et de l'Investissement craignant de perdre son *leadership* car il est l'autorité la plus « puissante » en termes de plan, au surplus dans un contexte où le Ministère des Finances tend à le surpasser : tout part du Plan de développement socioéconomique établi par le Ministère du Plan et de l'Investissement (ou DPI local à l'échelle municipale) et est rebouclé par le Ministère du Plan et de l'Investissement/DPI dans le « *medium term investment plan* » : le Ministère du Plan et de l'Investissement quadrille le plan initial et ses conséquences finales : la programmation de l'investissement public. Une telle mesure était donc inenvisageable bien que souhaitable. En résumé et de manière empirique, la double tutelle s'exerce tant d'un point de vue *matériel* (la conformité et l'intégration verticale des schémas directeurs sectoriels, et leur conformité avec le Plan de développement

socioéconomique) que *fonctionnel-organique* (au travers de la tutelle des ministères sur leurs départements techniques locaux). Cette tutelle permet, alors, de quadriller la planification urbaine dans une logique à la fois centralisée et verticale, en amoindrissant l'autonomie des collectivités et l'efficacité de la planification. Le schéma ci-dessous suggère cette idée en prenant l'exemple du Comité Populaire de Ho Chi Minh Ville et de ses relations avec le Ministère du Plan et de l'Investissement et le MOT.

**Approche pratique (exemple)
de la double tutelle locale et de
l'inaboutissement de la décentralisation**



158.- Approche statique vs dynamique de la planification urbaine. Le Décret de 2010 mettant en œuvre la Loi de 2009 sur la planification urbaine détaille le contenu précis des différents plans (schéma directeur général, de zone, détaillé et plan sectoriels) mais de manière trop détaillée pour permettre une autonomie décisionnelle et une planification pragmatique adaptée aux besoins de la part des collectivités en charge, d'autant que le décret prévoit, outre leur contenu, que ces critères sont contraignants. Les travaux de recherche (PADDI, IMV), la doctrine, les groupes de travail pilotés par les bailleurs de fonds et le gouvernement vietnamien (*Vietnam Urban Forum*) font état de critiques sur les indicateurs de planification retenus par la loi sur la planification urbaine de 2009, rendant la planification inefficace car éloignée des réalités et basée sur des critères artificiels, peu flexibles, obsolètes : c'est en ce sens qu'on attend de la future loi sur la gestion du développement

urbain une approche davantage axée sur le pragmatisme, et plus empirique, en supprimant la référence à ces indicateurs et en laissant aux localités davantage d'autonomie dans la détermination des flux à venir, et des besoins: en effet, la logique retenue actuelle est davantage une logique de stocks (la population à l'instant t) qu'une logique de flux (les prévisions migratoires), et cela innerve directement la planification des infrastructures car tout repose sur la population. Ce faisant, des phénomènes comme l'urbanisation *ad-hoc* échappent à la planification. Il est considéré que l'approche des schémas directeurs est statique et non dynamique, en l'absence de référence aux flux, aux besoins, et à une vision intégrée de la ville : on traite des différents plans (sectoriels) isolément, sans que les textes n'introduisent de principes directeurs destinés à instaurer du liant entre les plans techniques et sectoriels (comme des principes directeurs permettant une approche intégrée du développement urbain: interfaces, connectivité, flux internes aux villes, mouvements, prévisions sur les quartiers). L'absence d'observatoire des territoires rend, du reste, difficile la détermination des flux et des phénomènes à venir (migrations, périurbanisation, zones en friche occupées illégalement, plans des zones illégalement occupées) permettant une planification en conséquence qui intègre les plans mais aussi les problématiques. Exemple en est donné par la gouvernance de la périurbanisation de Ho Chi Minh Ville et par les enjeux qu'elle pose en matière de planification urbaine. Ville monde, cette métropole connaît une croissance urbaine exponentielle, mal planifiée et maîtrisée, qui se caractérise par un afflux massif de migrants, largement informels (non enregistrés auprès des autorités locales, ni au niveau de leur identité, ni au niveau du foncier) attirés par les opportunités de la ville-monde, en provenance des campagnes du sud. Ils s'installent autour de la ville dans les périphéries et franges en faisant croître la taille de la ville (notion de périurbanisation) et en posant de réels enjeux de développement urbain : santé publique, transport vers la ville, logement, accès aux services de base (eau potable, énergie, déchets, eaux usées, écoles, santé). Ces nouvelles aires urbaines peu planifiées sont donc des enjeux pour les pouvoirs publics, sans parler des enjeux climatiques car ces zones sont à la fois le lieu de résidence précaire des migrants mais aussi des zones précaires vulnérables au changement climatique (proximité des rivières dont inondations, montée niveau mer, pollution des eaux et risques santé publique). Il y a aussi un enjeu de développement économique : comment faire de ces zones des zones formelles avec une population qui vit dans de bonnes conditions et peut participer à la croissance économique de la ville en menant des activités économiques (sachant que les emplois exercés sont eux aussi informels, le plus souvent). Ici se rejoignent les enjeux géographiques et urbains propres à l'aménagement des périphéries mais ceux de Ho Chi Minh-Ville dans son

ensemble : le besoins en infrastructures (routes, transports, ponts), l'intégration sur l'axe centre / périphéries / campagnes. Axes frange urbaine / jusqu'aux campagnes (avec les différentes couches : hyper centre, frange, périphérie, campagne). La planification qui, au Vietnam, et en particulier à Ho Chi Minh-Ville, n'est pas efficace car peu basée sur des flux et données fiables (nombre de migrants, logements informels, prévisions) l'est d'autant moins lorsque l'explosion démographique est informelle : les pouvoirs publics sont davantage dans la réaction que dans la planification, or, pendant ce temps, les problèmes s'accumulent et également les manques à gagner économiques.

2. Une décentralisation contestable

Il découle de l'exposé qui précède que l'existence d'un cadre à la fois irrigué par le principe du centralisme démocratique, de la double tutelle, et de l'économie planifiée, rend la décentralisation de la planification urbaine contestable, en ce sens que la dévolution de compétences au niveau local ne s'accompagne pas du degré d'autonomie nécessaire par rapport au pouvoir central, en témoigne l'existence de la double tutelle.

159.- Système pyramidal, planification administrée, et décentralisation. En dépit du fait que les lois relatives à la construction, au foncier, et à la planification urbaine confèrent aux collectivités locales (Comités Populaires de province, de district, ou de quartier-commune) d'importantes prérogatives dans l'élaboration et la validation des schémas directeurs de la ville (et des schémas directeurs sectoriels), en ne conférant à l'échelon central qu'un rôle résiduel dans le processus d'élaboration, il n'en demeure pas moins que la loi fait référence, tout au long de ce processus, au système pyramidal qui constitue l'armature de l'organisation administrative vietnamienne. En effet, bien que les collectivités disposent d'un certain pouvoir de décision, l'Etat central conserve de puissants moyens de contrôle. En effet, d'une part, les lois posent généralement un principe de validation des schémas directeurs *a posteriori* par l'autorité supérieure (et *in fine* par l'Etat central), ce qui permet à ce dernier d'unifier sa politique urbaine et, le cas échéant, de contrôler le contenu des plans. D'autre part, la loi et les règlements ménagent à l'Etat des contrôles *a priori* du contenu des plans en encadrant de manière très détaillée le contenu de ces derniers et les indicateurs, standard, sur lesquels ils doivent se baser. Ce faisant, la décentralisation (parlons plutôt de déconcentration) des compétences liées à l'établissement des schémas directeurs au profit des gouvernements locaux vietnamiens est largement affaiblie par l'existence de moyens de contrôle annexes. La persistance de tels garde-fous ne peut dès lors nous amener à parler de décentralisation

puisque l'autonomie conférée par les textes aux collectivités n'est que relative. L'affaiblissement subséquent de la décentralisation de la planification urbaine rend ce système de planification peu efficace car très administré par le haut, sans que les gouvernements locaux ne disposent de l'autonomie nécessaire à la fois dans le choix des indicateurs et des bases d'élaboration de la planification, mais également dans le contenu de ces dernières et dans la capacité de valider ces documents de planification sans que ces derniers ne soient trop facilement remis en cause par une autorité supérieure qui entend faire valoir des considérations qui ne sont pas forcément dans l'intérêt de la collectivité et du territoire qu'elle administre, ce qui amène à des situations d'échec total de la planification urbaine dans certaines localités vietnamiennes. L'autonomie des collectivités dans la détermination du mode opératoire de la planification est un gage de succès de cette dernière, car elle permet de s'affranchir d'indicateurs administrés par l'Etat, qui ne reflètent que partiellement les réalités, quand ils ne sont pas totalement obsolètes ou dépassés. En conséquence, l'existence d'un contrôle a priori par l'encadrement matériel du contenu des plans, et a posteriori par un contrôle par voie administrative hiérarchique amoindrit considérablement la décentralisation que, pourtant, de nombreux auteurs ou bailleurs de fonds n'hésitent pas à saluer (OCDE, Banque mondiale). Ces points de vue font fi de l'existence de moyens de contrôle annexes et d'une pratique du pouvoir encore très imprégnée par le centralisme démocratique. C'est la raison pour laquelle l'occurrence du terme « décentralisation » ou sa version anglaise « *decentralization* » dans de nombreux travaux de recherche sur la question ne doit pas être interprétée comme l'existence d'une réelle autonomie des collectivités locales dans la planification urbaine.

160.- Double tutelle et affaiblissement de la décentralisation. Outre les termes même des lois qui suggèrent l'existence d'un contrôle vertical tant *matériel* que *fonctionnel* sur la prise en charge par les collectivités locales de la planification urbaine, l'existence, comme nous l'avons montré précédemment, d'un principe de double subordination des schémas directeurs sectoriels aux directives des Comités Populaires et à celles de leurs ministères de tutelle parachève le processus de restauration du pouvoir central sur la planification urbaine, alors que l'examen des textes suggère une décentralisation importante. L'autonomie, qui caractérise la décentralisation, est alors annihilée par l'existence d'un lien de subordination entre les départements techniques locaux, logés au sein des Comités Populaires, en charge de la planification, et leurs ministères de tutelle. A cet égard, plus le poids du ministère de tutelle est puissant sur l'échiquier gouvernemental (ce qui est le cas du Ministère des Finances,

Ministère du Plan et de l'Investissement, du MONRE, et n'est pas le cas du MOC), plus les départements techniques locaux correspondant seront susceptibles d'être directement contrôlés par le ministère en question et non point par le président du Comité Populaire: la puissance ministérielle, en quelque sorte, affaiblit la tutelle locale exercée par la tête de l'exécutif du Comité Populaire sur les départements techniques composant sa collectivité. Une décentralisation aboutie passerait inévitablement par une suppression de la tutelle centrale sur les départements techniques et le renforcement d'une tutelle locale unique, forte, et unificatrice. Par ailleurs, le fait que certaines villes comme Hanoï et Ho Chi Minh Ville soient des « villes administrées au niveau central » pose problème. Ce statut matérialise le fait que ces villes sont stratégiques au point que l'Etat doit toujours pouvoir s'ingérer dans leurs affaires ; or ce sont aussi les villes qui ont le plus besoin de flexibilité et d'autonomie décisionnelle car confrontées à des phénomènes urbains complexes. Par exemple, pour une ville comme Hanoï, le schéma directeur de la ville est établi par le Comité Populaire, donc par le niveau local. Cependant, le MOC et ses agences (VIUP, UDA) sont très puissants pour les villes comme la capitale et supplantent parfois, de fait, le Comité Populaire dans son action. Par ailleurs, les termes de la loi sur la planification urbaine confèrent au MOC une compétence de chef de file pour la planification des aires urbaines stratégiques, impliquant plusieurs provinces ou villes-provinces. Dans le cas des métropoles comme Hanoï et Ho Chi Minh Ville, dont la métropolisation a profondément modifié l'empreinte urbaine (*urban footprint*), l'extension continue des limites de ces villes entraîne de facto la formation d'aires urbanisées qui débordent les frontières administratives initiales pour englober les provinces limitrophes (c'est le cas de Ho Chi Minh-Ville et Dong Nai avec le bassin de Bien Hoa, de Hanoï avec la province de Vinh Phuc). Ainsi, l'existence de clusters urbains intégrés qui s'affranchissent des limites administratives des villes rend nécessaire une planification interrégionale qui ne se contente pas d'observer les frontières juridiques mais repose sur la formation d'aires urbaines, c'est à dire sur une approche par les territoires conçus en tant que systèmes. Dès lors, ce cas de figure, très fréquent pour les deux plus grandes villes du pays, rend légale l'immixtion du MOC et de ses agences dans le processus d'établissement des schémas directeurs, en collaboration avec les Comités Populaires concernés. La décentralisation, nécessaire, est alors affaiblie car l'esprit de la loi est de considérer que la présence de provinces multiples rend nécessaire l'intervention du niveau central pour éviter que les provinces ne se fassent concurrence entre-elles : le parti-pris est donc que les collectivités locales ne sont pas, seules, capables d'administrer la planification urbaine dans un espace interrégional. Cela serait pourtant souhaitable, dans la mesure où non seulement

l'intervention de l'Etat complexifie la procédure et empêche les collectivités de discuter librement entre elles de la meilleure approche à retenir, mais, également, il n'existe nul schéma directeur interrégional : l'intervention du niveau central n'a donc pas le bénéfice d'aboutir à l'adoption d'un schéma directeur transverse, elle sert simplement à articuler le contenu des schémas directeurs de chaque échelon territorial concerné. Le maintien de cette fragmentation des schémas directeurs, à l'heure où les territoires font fi de la notion de limite administrative, est une lacune importante du système de planification vietnamien.

*

Il nous été donné l'occasion de montrer que si les textes législatifs et réglementaires semblent promouvoir, en matière de planification urbaine, une déconcentration importante des pouvoirs aux collectivités locales – qui, du reste, est parfaitement justifiée –, cette déconcentration est amoindrie par l'existence de moyens de contrôle de l'Etat central (de manière verticale) à la fois sur le plan *organique* (tutelle hiérarchique, conformité de schémas directeurs) et *matériel* (encadrement du contenu des plans, double tutelle), directs ou indirects, exprès ou implicites.

B) Approche horizontale : articulation entre schémas directeurs et efficacité de la planification urbaine

L'existence d'une subordination verticale des collectivités à leurs tutelles rend difficile, voire impossible, la coordination horizontale, au niveau local, des différents acteurs et instruments de planification, puisque la double tutelle engendre une planification urbaine insuffisamment coordonnée et fragmentée, ce qui nuit à son efficacité.

1. Une coordination insuffisante

Progressivement, et face aux nécessités, les collectivités locales ont vu leurs compétences se renforcer en matière de planification urbaine. Ce processus de déconcentration permet une gestion plus proche des réalités du terrain mais exige une coordination accrue entre les différents acteurs et échelons notamment entre provinces ou villes-provinces et districts. Il existe également des tensions entre pouvoir central et autorités locales de grandes villes telles que Ho Chi Minh Ville, réclamant statuts dérogatoires et autonomie accrue.

161.- Pluralité des instruments de planification urbaine. La planification urbaine est en réalité une composante de la planification socioéconomique établie par le gouvernement

vietnamien. A ce titre, elle doit, comme le rappellent les lois sur la construction et la planification urbaine, se conformer à la planification socioéconomique établie sur une base quinquennale par le Ministère du Plan et de l'Investissement, et déclinée localement par les Départements du Plan et de l'Investissement des Comités Populaires. Ainsi, le plan de développement socioéconomique local constitue la base de conformité servant à adopter le schéma directeur de la ville et les différents schémas directeurs sectoriels (construction, foncier, transports). La question de l'articulation et de la coordination entre ces plans se pose, alors.

162.- Silence de la loi. Le cadre juridique de la planification urbaine, on l'a vu, est largement muet sur la question de la coordination entre les différents plans, à l'exception de l'obligation de conformité au plan de développement socioéconomique. Ce faisant, elle n'introduit aucun mécanisme susceptible de servir de base à l'articulation entre les différents plans, au niveau local. En effet, l'existence de la double tutelle, que nous avons mise en exergue, empêche cette coordination entre les plans, de telle sorte que la loi aurait dû légitimement prévoir des principes directeurs d'articulations pour éviter que le poids des tutelles ministérielles aboutisse à une fragmentation non souhaitable des instruments de planification. Dans la pratique, ce silence de la loi n'est pas sans poser des difficultés de coordination horizontale entre les schémas directeurs, ce qui rejaillit sur la pertinence de la planification elle-même. L'existence d'un plan de développement socioéconomique piloté par le Ministère du Plan et de l'Investissement (au niveau ministériel et local) constituant l'instrument de planification fondamental servant de base à l'adoption de l'ensemble des schémas directeurs relatifs à la ville et de document d'orientation de la politique d'investissement public participe du verrouillage de la planification urbaine en ce sens que le Ministère du Plan et de l'Investissement effectue un contrôle *a priori* (par le plan de développement socioéconomique) et *a posteriori* (par le plan d'investissement public). De la sorte, la fenêtre de tir de la planification urbaine ne peut se concevoir que dans ce cadre contraint, et sous la tutelle d'un puissant ministère central qui dispose d'un lien privilégié avec les services du Premier Ministre. Pourtant, l'intégration de la dimension économique et de l'attractivité dans la planification urbaine est malaisée en pratique, car le plan de développement socioéconomique contraint la planification urbaine à satisfaire des objectifs nationaux indifférenciés, y compris au niveau des autorités locales de planification. La question foncière fait également débat, dans la mesure où schéma directeur du foncier et schéma directeur de la construction sont élaborés par des autorités différentes (au niveau central par le MONRE et le

MOC, au niveau local par le DONRE et le DOC), alors qu'ils constituent les deux versants d'une même problématique d'aménagement urbain. Or, ces différentes autorités ont parfois des intérêts antagonistes : l'une cherchera davantage à favoriser une utilisation efficiente de la ressource foncière, mais aussi à maintenir la paix sociale en protégeant les expropriés, ou bien encore à assurer la protection des ressources environnementales, alors que l'autre cherchera d'abord à bâtir les infrastructures nécessaires au développement urbain. Ces dissensions empêchent que la ressource foncière soit à la fois utilisée de façon stratégique pour l'aménagement urbain, mais également dans le respect des droits des personnes, et notamment du droit ou quasi-droit de propriété lorsque l'empreinte urbaine déborde sur le monde rural. La planification urbaine, outre la problématique de décentralisation, doit aussi s'interroger sur l'unification de l'autorité qui en a la charge, en réunissant les différents versants de l'aménagement au sein d'une même autorité.

163.- La dernière version de la Loi Foncière (2013) cherche, ainsi, à corriger certains aspects négatifs du manque de coordination entre les plans en s'attaquant à une des une des pratiques considérées comme répréhensibles, à savoir l'expropriation ad-hoc, en cas de déconnexion entre le schéma directeur foncier et le schéma directeur de la construction, sous l'effet de lobbying de certains grands groupes immobiliers. En effet, le schéma directeur du foncier, intégré à un environnement de planification fragmenté, n'est pas toujours en cohérence avec les plans d'aménagement ou de construction prévoyant des ensembles immobiliers sans que cela soit répercuté dans le foncier (souvent car il s'agit de projets obtenus au travers de la corruption d'agents publics, en dehors de toute logique de contrôle, voir *supra*). La loi oblige ainsi les districts (des villes-provinces ou provinces) à préciser annuellement, dans le schéma directeur foncier, les expropriations à venir, ce qui suppose de fait de se coordonner avec les schémas directeurs de construction et d'aménagement. Cela permet en partie d'atténuer le pouvoir des groupes fonciers et d'améliorer la prévisibilité des opérations foncières ; même s'il ne s'attaque pas à la racine réelle du problème à savoir la corruption et les collusions existant entre grands groupes privés et autorités locales en matière foncière. Souvent, les projets d'aménagement ne suivent pas les procédures classiques d'approbation et d'intégration au schéma directeur de la construction. Approuvées au travers des collusions, ces opérations naissent et suivent une procédure *ad-hoc*, parfois en contradiction avec les plans existants (construction, foncier). De ce fait, et à partir du moment où ces projets ne sont pas planifiés dans le schéma directeur de construction et d'aménagement de la ville ou du district, ils ne peuvent être anticipés dans le schéma directeur foncier qui mentionne les

expropriations. La loi essaie donc de rendre concomitantes les procédures d'acceptation d'un projet immobilier par les autorités locales et leur traduction dans le schéma directeur du foncier au travers d'un plan des expropriations à venir. Comme le relève une auteure⁷⁷, « cette obligation légale a pour objectif de lutter contre les nombreux projets immobiliers hors planification, c'est à dire des exceptions permises par les autorités publiques. Il s'agit là essentiellement d'accords de gré à gré entre les entreprises et des autorités locales accordant de manière dérogatoire des terrains, entraînant des expropriations. Les pratiques hors planification avec allocation directe de la terre sont les plus répandues. »

2. Une planification fragmentée

Le système de planification urbaine et spatiale au Vietnam est peu efficace ; conçu comme une planification très descendante (du haut vers le bas) et théorique, mal coordonnée et « intégrée » ou « holistique », multipliant les échelons verticaux et horizontaux ce qui nuit justement à cette approche holistique et intégrée, pourtant nécessaire à une appréhension juste des phénomènes et enjeux urbains.

164.- Loi sur la planification urbaine et fragmentation. Si la *ratio legis* de la Loi sur la planification urbaine de 2009 était d'unifier, autant que possible, le régime de la planification urbaine, en proposant la notion de « schéma directeur de la ville » comme instrument de planification général dans lequel se fondent les plans sectoriels, cette loi n'a pu mener à bien cette tâche en raison de son caractère lacunaire sur les mécanismes d'articulation des différents schémas directeurs, eux-mêmes régis par les lois différentes (la Loi sur la construction, la Loi foncière). Non seulement la loi ne distingue pas les notions de schéma directeur de la ville et de schéma directeur de la construction, mais elle n'apporte pas non plus de précisions sur l'articulation des différents schémas directeurs sectoriels avec le schéma directeur de la ville. Ainsi, aucune mention de la fongibilité de ces plans n'est effectuée, à dessein, car la tutelle ministérielle sur les différents départements techniques locaux en charge de la planification empêchait qu'une telle reconnaissance du caractère supérieur d'un instrument de planification sur un autre ne fût consacrée, avec les conséquences qui en auraient découlées : fongibilité des plans dans le schéma directeur de la ville, principe de conformité de ces plans à celui de la ville, suppression de fait de la tutelle ministérielle,

⁷⁷ Marie Lan Nguyen Leroy, *Les enjeux de la nouvelle réforme foncière au Vietnam*, Carnet de l'IRASEC n°4 – Série Bourse, 88 p. (ISBN 978-616-7571-26-3), op cit.

obligation de coordination horizontale. De la sorte, et en l'absence de mécanismes de coordination, la planification urbaine au Vietnam apparaît aussi inefficace que fragmentée.

165.- Fragmentation et efficacité de la planification urbaine. Les conclusions de la *Vietnam Urbanization Review*⁷⁸, effectuée en 2012 sous l'égide de la Banque mondiale et en cours de réactualisation sont prolixes sur le sujet de la fragmentation de la planification urbaine. Les schémas directeurs, comme l'a confirmée l'étude des lois y afférant, constituent davantage des projections administrées et statiques que des conjectures basées sur des considérations dynamiques (les flux) et empiriques (différentiées en fonction du territoire étudié) basées sur une confrontation des mécanismes de marché et des flux migratoires. Les schémas directeurs sont détaillés et prescriptifs, rigides, ce qui les rend insusceptibles de s'adapter aux évolutions socioéconomiques et géographiques de la ville. Une approche davantage flexible et dynamique sera alors nécessaire, comme nous le verrons dans un second titre. Par ailleurs, les différents schémas directeurs sectoriels (socioéconomique, construction, foncier, transports, logement, infrastructures) sont simplement juxtaposés sans coordination, ce qui les rend insusceptibles de s'articuler les uns aux autres dans une logique d'alignement et d'efficacité de la planification. La faible intégration des schémas directeurs et l'absence de réalisme de ces derniers rendent, au résultat, la planification inefficace, alors qu'elle devrait, dans un tel contexte d'urbanisation, et de caractère stratégique des villes, être un instrument stratégique. Cela devra constituer un point d'attention fondamental pour les politiques publiques, tant l'inefficacité de la planification se traduit par des manques à gagner et des aberrances empiriques, à l'image de notre exemple sur les périphéries non intégrées de Ho Chi Minh-Ville ou de Hanoï, la ségrégation urbaine, l'absence de connectivité entre territoires, la dégradation de l'environnement, le manque d'accès aux infrastructures et aux services publics.

166.- Vers une « loi de gestion du développement urbain ». Suite aux travaux du *Vietnam Urban Forum*, composé du gouvernement vietnamien et de bailleurs de fonds, le gouvernement réfléchit actuellement sur une nouvelle loi en matière urbaine, abrogeant et remplaçant la Loi sur la planification urbaine. Cette loi, en cours de discussion, serait intitulée « Loi de gestion du développement urbain » et serait adoptée en 2020 par l'Assemblée nationale. Le passage du vocable de « planification urbaine » à celui de « gestion du

⁷⁸ World Bank, *Vietnam Urbanization Review : Technical Assistance Report*, World Bank Open Knowledge Repository, 2011.

développement urbain » suggère le passage d'une approche statique à dynamique du développement urbain, comme le démontre l'emploi du terme « gestion ». En outre, son objet apparaît, sous la pression des bailleurs, plus holistique puisqu'il ne s'agit non plus seulement de planification mais de « développement urbain ». Est-ce à dire que l'approche serait davantage holistique et coordonnée en mettant fin aux dérives induites par le manque de coordination et la fragmentation de la planification urbaine ? L'objectif est en tout cas de légiférer pour éliminer les inefficacités de la planification et d'appréhender le développement urbain dans son ensemble. Cette loi sera plus particulièrement étudiée dans le titre second de la présente partie afin de voir si les insuffisances législatives et réglementaires pointées dans les parties précédentes sont réglées ou non, sachant que, dans l'idéal, cette loi devrait mettre fin à la fragmentation par l'élimination de la double tutelle et l'unification de la planification par le renforcement des prérogatives des collectivités locales, ce qui se heurte au fort pouvoir d'influence ministériel et rejoint, plus largement, la problématique de la décentralisation. Rien n'est moins sûr, même si l'on ne peut que saluer le travail des bailleurs de fonds destiné à convaincre le gouvernement de remédier aux lacunes de la loi par le passage d'une approche microéconomique à une approche macroéconomique du développement urbain.

3. *Un cadre propice aux dérives*

167.- Existence de territoires hors-planification. Le PIB vietnamien est tiré à 70% par les villes. Les IDE sont majoritairement dirigés vers ces mêmes villes (notamment Hanoï et Ho Chi Minh-Ville), des villes qui n'en finissent pas de croître et notamment sous l'effet de l'exode rural et de l'arrivée massive de migrants en quête de nouvelles opportunités économiques, venant grossir les « franges urbaines » ou « périphéries urbaines », souvent dans des conditions de vie difficile car ces zones urbaines nouvelles « *ad hoc* » (c'est-à-dire hors du champ de la planification urbaine, donc d'un urbanisme contrôlé) ne s'accompagnent pas de la planification permettant de les doter en infrastructures de base et ne permettent pas l'accès aux services publics de base pour les populations migrantes (souvent en provenance de la région du Bas-Mékong). Ces villes avaient, en 2004, les caractéristiques suivantes : seulement 60% des urbains avaient accès à l'eau potable - eau courante, aucune ville n'avait de traitement des eaux usées et peu d'entre elles avaient des systèmes de gestion des déchets, ce qui pouvait conduire à des catastrophes environnementales et à des problèmes sanitaires (dans les franges urbaines peuplées de façon *ad-hoc* par les populations migrantes). En outre, l'afflux de migrants et l'extension des limites des villes créent des problèmes de transport importants: saturation des déplacements entre centre et périphéries, réalisés à deux ou quatre

roues, sans système de transport efficace. Le centre et ses périphéries sont mal reliés, ce qui constitue un manque à gagner économique (connectivité, intermodalité) et cause des problèmes de congestion qui peuvent aussi provoquer des problèmes de santé (qualité de l'air) ou environnementaux (saturation de l'air en GES). On se rend compte que la croissance urbaine et périurbaine n'est que peu réglementée, calculée et planifiée : le développement périurbain est ad-hoc, anarchique.

168.- Collusions public-privé. Il est noté que le cadre juridique de la planification urbaine peut permettre aux collectivités locales d'élaborer des schémas directeurs sur la base des connivences qu'elles entretiennent avec le secteur privé. Ce faisant, la planification urbaine ne suivrait donc pas une logique d'intérêt général (dont le développement économique fait partie, de même que la valorisation de la terre) mais d'intérêts particuliers. Les grands groupes immobiliers (investisseurs, promoteurs) entretiennent de telles connivences avec les autorités locales en charge de la planification que, dans certains cas, l'urbanisation devient *ad-hoc*, l'investisseur bouleversant les plans existants, ou construisant sur une zone non planifiée, suite à une procédure d'autorisation *ad-hoc* aux forts accents de corruption, caractérisé par l'adoption d'un schéma d'expropriation-indemnisation *ad-hoc*. Dans d'autres cas, les promoteurs et groupes privés sont suffisamment prévoyants pour influencer les autorités locales et nationales au moment de la planification, auquel cas elles se positionnent sur les schémas directeurs à venir en sécurisant leurs opérations : là encore, la planification, même si elle existe, et demeure normative, fait la part belle aux intérêts particuliers et menace l'harmonie du développement urbain. C'est notamment le cas lorsqu'il existe des « zones à urbaniser » d'ici 2030 au Vietnam, les investisseurs privés se pré-positionnent sur ces terres afin d'y construire des programmes d'aménagement pour classes moyennes et supérieures. Face à ces problématiques, les instruments normatifs ont tenté de juguler les collusions existant entre les pouvoirs publics et les groupes privés. En réalité, ces réformes sont largement insuffisantes, si elles ne contribuent pas indirectement au maintien d'une zone grise favorable aux pratiques répréhensibles. Ainsi, l'article 31 du Décret 37/2010 sur la planification urbaine (susmentionné) décrit, au cas particulier, l'existence d'une procédure destinée aux investisseurs désireux d'investir dans un projet d'aménagement : le projet doit être soumis à l'autorité en charge de la planification pour la zone concernée, logiquement, car ce projet doit normalement s'intégrer au schéma directeur et être en conformité avec ce dernier. Or, le texte est en outre très flou sur les critères d'approbation de ces projets, et n'impose pas un principe de conformité des projets aux plans au niveau local, ce qui laisse

toute latitude à la collectivité. La Loi n°50/2014/QH13 du 16 juillet 2014, loi sur la construction, a bien tenté de renforcer le contrôle des projets d'investissement et d'aménagement portés par les acteurs privés. Elle instaure en effet l'obligation pour les soumettre des études de pré faisabilité et de faisabilité (dont elle détaille le contenu) pour validation du projet d'investissement par l'autorité locale. L'article 4 vient, en outre, réglementer les investissements de manière un peu plus fournie que l'article 31 du Décret 37/2010 qui laissait toute latitude aux collectivités : il pose le principe de conformité des projets d'investissement aux schémas directeurs existants. Pour autant, dans la pratique, ces dispositions sont rarement respectées : d'une part car la corruption est une pratique répandue, d'autre part parce que les entités centrales en charge du contrôle du bon déroulement de l'élaboration des schémas directeurs sont souvent surchargées de travail et qu'elles ne peuvent efficacement contrôler l'action des collectivités, ce qui donne lieu à des dérives.

169.- Ségrégation urbaine et fragmentation. En l'absence de garde-fous, les pratiques déviantes de certaines autorités locales, dans leurs relations avec les acteurs privés, peuvent essaimer. La logique de planification urbaine est alors anéantie : l'aménagement urbain en périphérie obéit à une logique de planification *ad-hoc*, basée sur les intérêts particuliers, et non plus sur l'intérêt général, à l'image de la construction anarchique, notamment en périphérie de Hanoï, de grands ensembles immobiliers, de nouveaux quartiers, et d'axes de transport réservés aux classes moyennes et supérieures aisées. En acceptant la construction de tels complexes, les autorités locales se ménagent l'économie de la construction de certaines infrastructures de viabilisation publiques, assurées par le secteur privé. Ce faisant, les pouvoirs publics vont ensuite intégrer à la planification à moyen-terme les infrastructures nécessaires: qui n'auront pas été confiées au secteur privé. Mais, dans un tel cas, la planification subit de plein fouet un biais : celui selon lequel la planification de la ville de demain sert les intérêts de groupes particuliers. On urbanisera et viabilisera autour de complexes d'aménagement existant, c'est à dire là où résident les populations les plus aisées. A l'inverse, une planification amont permettrait d'éviter cette ségrégation, dans la mesure où, plus inclusive, elle pense l'aménagement du territoire de manière globale. Les liens entre aménagement et planification permettent de révéler les rapports de force, les intérêts et jeux d'acteurs et de conclure sur la nature de la gouvernance de la périurbanisation et de son traitement par la planification urbaine : logique d'aménagement réfléchi, proactive, ou logique d'aménagement réactive, itérative, basée et drainée par des mécanismes d'aménagement *ad-hoc* suivant des procédures "spéciales" et "rapides" car poussées par les

promoteurs qui mettent en balance de juteux avantages pour convaincre les municipalités gestionnaires du foncier. *Quid* de la panification des zones les plus pauvres et marginalisées, et, surtout, de la vision de la ville: la vision des promoteurs, le primat de l'argent et de la spéculation foncière. Au résultat, ces pratiques favorisent une ségrégation sociale et un urbanisme fragmenté. La fracture urbaine est également sociale.

170.- Evolutions du droit d'usage des sols. Certains bailleurs de fonds, comme la Banque mondiale, considèrent que la suppression du rôle de l'Etat dans les expropriations serait de nature à favoriser les intérêts des tenants du titre. En laissant les promoteurs négocier directement avec les titulaires des « quasi » droits de propriété, le rapport de force leur serait plus favorable. En effet, si les droits de propriété (ici les DUS) sont respectés par l'Etat, les individus disposent d'un levier de négociation avec le groupe privé, notamment pour négocier les prix d'indemnisation au prix du marché, voire en tenant compte de la valeur à venir des sols (après déspecialisation). L'Etat, observateur, se contenterait de faire respecter les droits de propriété, d'être informé des transactions, d'autoriser la déspecialisation des terres et de donner les permis de construire. Ce qui relève du principe de l'expropriation et de l'indemnisation, et leurs modalités, serait fixé en gré à gré, donc par le marché. L'Etat a évidemment refusé, dans la loi de 2013, le commerce des DUS et expropriations étant trop juteux avec les personnes privées pour que l'Etat s'en désengage : c'est un *statuquo* favorable à l'Etat qui perçoit des rentes et peut négocier la construction d'infrastructures avec le secteur privé, et pour le groupe privé qui minimise ainsi le montant des indemnisations puisque l'Etat soutient le principe de l'expropriation et minimise les prix en faisant pression sur les administrés. Cela est révélateur d'un système où les droits de propriétés (fussent-ils personnels et non réels) ne sont pas respectés car, s'ils l'étaient, les modalités d'expropriation seraient très lourdes et encadrées comme c'est le cas dans les pays de propriété privée, et non aussi simples qu'au Vietnam avec des critères volontairement flous et un Etat tout puissant, car, après tout, véritable propriétaire.

*

Le manque d'efficacité de la planification urbaine, caractérisée par une fragmentation horizontale et un manque d'autonomie verticale, est d'intérêt direct pour la problématique de la décentralisation. En effet, c'est parce que l'Etat n'est pas prêt à modifier l'architecture institutionnelle irriguée par le centralisme démocratique que la double tutelle perdure et rend toute coordination des schémas directeurs malaisée, au détriment de la logique de

planification. La planification urbaine n'est pas le seul instrument de planification à être influencé par les caractéristiques de l'organisation administrative. Les investissements *publics*, qui suivent logiquement la planification urbaine, sont eux aussi soumis à des contraintes, liées au centralisme démocratique.

§2 : La planification des investissements publics locaux

A fortiori dans une économie longtemps étatisée, qui, aujourd'hui encore, et malgré la transition vers une « économie de marché à orientation socialiste », demeure largement publique (le secteur public génère environ 40% du PIB), la place de l'investissement public est prépondérante. Au cas général, les investissements publics obéissent à une logique de subsidiarité par rapport aux investissements privés. Ainsi, si les derniers se concentrent sur des projets rentables, les premiers chercheront davantage à créer les conditions nécessaires au développement socioéconomique au travers du financement de projets non-rentables, à rentabilité différée, ou à amortissement long, comme c'est le cas des infrastructures. Ces infrastructures sont essentielles dans le cas d'un pays en développement comme le Vietnam. Pourtant, si l'investissement public se justifie prioritairement pour assurer le besoin en infrastructures – conformément aux schémas directeurs issus de la planification urbaine – nécessaires au développement socioéconomique, y compris, et surtout, au niveau des territoires et des aires urbaines, il semble que le cadre de la planification des investissements soit actuellement en proie à un durcissement (A), entraînant un mouvement de centralisation affaiblissant le rôle des collectivités locales dans la planification des investissements publics urbains locaux (B).

A) Le durcissement du cadre de la planification des investissements publics locaux

Le durcissement du cadre de la planification des investissements publics locaux provient d'une politique décidée, d'abord, au niveau national. Le pays étant fortement endetté, il est recherché une efficacité accrue de l'investissement public, (1), notamment issu de l'aide publique au développement (2), ce qui engendre des rapports de force ministériels.

1. La recherche d'efficacité des investissements publics

La recherche d'efficacité de l'investissement public, que la Loi sur l'investissement public de 2014 matérialise parfaitement, s'enracine, préalablement, dans un contexte économique.

171.- Contexte. En effet, la Loi sur l'investissement public intervient dans un contexte plural: économiquement, le Vietnam sort d'une période de crise, due, d'une part, aux répercussions de la crise mondiale sur le Vietnam, et, d'autre part, à l'inefficience de ses entreprises publiques. Par ailleurs, la gouvernance économique, celle du secteur public notamment, crée de fortes rigidités et manques à gagner structurels dans l'économie, notamment en raison de l'existence de flux financiers en provenance de l'Etat et à destination des entreprises publiques, souvent inefficaces et menacées de faillite, nécessitant, alors, un renflouement. Cela a généré une dette publique importante que le gouvernement cherche, à grand peine, à juguler, *a fortiori* dans un contexte de croissance en baisse par rapport aux prévisions. La Loi sur l'investissement public intervient après la première Loi sur la dette publique de 2009. Elle est donc imprégnée de l'idée de *rationaliser l'investissement public* en parallèle des projets de réforme de l'Etat, du secteur public, et de la réforme des entreprises publiques... pour stabiliser l'économie et contrôler la dette. A l'image de la Loi sur le budget ou sur la dette, il s'agit ici d'une grande loi de *l'ordre public économique de direction*. Par ailleurs, le contexte de la refaçon du cadre juridique de l'investissement public est également influencé par l'existence de luttes politiques entre les deux super-ministères que sont le Ministère du Plan et de l'Investissement, et le Ministère des Finances, l'un ayant la charge d'organiser la politique d'investissement et de développement socioéconomique du pays et, l'autre, de la traduire en budget de la Nation. Or, le primat accordé à la politique de la lutte contre la dette publique aboutit à faire du Ministère des Finances un symbole de l'orthodoxie et de la bonne gestion, alors que le Ministère du Plan et de l'Investissement est décrié comme ayant établi des plans d'investissement trop ambitieux et pour n'avoir pu efficacement contrôler la débâcle du secteur public, ayant nettement dégradé les équilibres macroéconomiques, et, notamment, budgétaires. Dès lors, les évolutions législatives qui seront ici présentées sont aussi imprégnées de l'idée que le Ministère du Plan et de l'Investissement est désormais contraint d'articuler sa politique avec l'impératif de bonne gestion de la dette, alors, comme on le verra, que ce ministère a longtemps agi de manière autonome par rapport à la politique des finances, ce qui a non seulement amené à des situations empiriques ubuesques, mais, également, reflète la *fragmentation* du cadre général de l'investissement public, dont les deux versants sont confiés à des ministères différents, tous deux puissants, à la communication malaisée, voire inexistante. Au résultat, le cadre normatif apparaît aussi fragmenté que les relations entre ses instances politiques.

172.- Ratio legis de la Loi sur l'investissement public. La Loi sur l'Investissement Public n°49/2014/QH13 du 17 juillet 2014 cherche, en effet, avant tout, à consacrer la nouvelle logique d'efficacité, d'efficience, et de rentabilité de l'investissement public. Cette idée est très visible dans la loi et ce dès ses premières dispositions. La loi définit l'investissement public à proprement parler comme « l'investissement de l'Etat [*ou de ses démembrements, ndlr*] dans des projets et programmes destinés à construire des infrastructures ou à soutenir des projets concourant au développement socioéconomique ». Cette définition étonne dans la mesure où elle apparaît matérielle et non organique. En effet, elle définit l'investissement public par l'objet ou le champ auquel il s'applique, champ lui-même restrictif : critère de contribution au développement socioéconomique, critère de construction d'infrastructures socioéconomiques, logique de conformité au Plan de développement socioéconomique, et rappel du caractère « stratégique » de l'investissement public pour le développement du pays. Une définition organique de l'investissement public aurait considéré qu'est « public tout investissement réalisé par une personne publique ». L'abandon d'une définition organique, extensive, pour une définition matérielle, s'explique par la volonté de restreindre la catégorie d'investissement public dans une logique de recherche d'efficacité de ce dernier et d'affaiblissement du rôle de l'Etat dans l'investissement. La rationalisation de l'investissement public par la circonscription de son champ matériel se fait, alors, dans une logique de complémentarité, de subsidiarité, ou encore d'additionalité de l'investissement public par rapport à l'investissement privé, ce qui, du reste, apparaît paradoxal dans une économie où le secteur public représente *encore* près de 40% du PIB. Cette restriction est, en outre, entérinée par l'article 5 de la Loi, qui liste les domaines limitatifs auxquels l'investissement public est susceptible de s'appliquer : programmes et projets consistant en la construction d'infrastructures socioéconomiques ; investissements pour servir les intérêts de l'Etat, de sa défense nationale, de ses démembrements ; investissements destinés à fournir des biens relevant de l'Etat, et partenariats public-privé. La loi définit en outre les partenariats public-privé (ci-après PPP) comme une sous-catégorie de l'investissement public, et, ce pour la première fois dans une Loi sur l'investissement public, avant qu'un décret de 2015, spécialement relatif aux PPP, ne statue plus en détails. Là encore, la rationalisation s'illustre par cette logique d'aditionnalité et de complémentarité des fonds publics, et par l'encouragement du secteur privé – au nom de la politique plus large de la *socialisation* – de prendre en charge l'investissement rentable, l'Etat se chargeant de ce qui ne l'est pas.

173.- Plan d'investissement public à moyen-terme. Le Plan d'investissement public à moyen terme, encore appelé *Medium Term Public Investment Plan* (MTIP) couvre la période quinquennale du Plan de développement socioéconomique (*Socioeconomic Development Plan* ou SEDP) et est matérialisé par une combinaison d'objectifs, une liste de programmes et projets d'investissements publics, mentionnant les sources de cet investissement, la stratégie de mobilisation des ressources pour cet investissement, et les allocations de fonds subséquentes. Parmi les sources de l'investissement public contenues dans le périmètre de la loi, citons le budget de l'Etat, les obligations souveraines (Bons du Trésor) nationales ou locales émises sur les marchés, l'aide publique au développement, les prêts concessionnels, et les budgets locaux (dette propre, fiscalité propre des collectivités). Ce MTIP se décline de façon annuelle en plan annuel d'investissement. Cela étant, et conformément à nos réflexions sur l'existence d'une lutte politique entre le Ministère des Finances et le Ministère du Plan et de l'Investissement, la Loi sur l'investissement public de 2014 est muette sur existence d'une concordance entre le MTIP, les plans annuels d'investissement et le budget de l'Etat (allocation de crédit budgétaires), dont on sait dans la réalité qu'elle n'existe pas et qu'il y a de fortes déconnexions et fragmentations, liant à des situations en réalité complexes avec projets à l'investissement planifié, des fonds levés, des plans de passation de marché calibrés, mais des crédits budgétaires non alloués ce qui aboutit au blocage des projets (à l'image du métro de Hanoï). La nouvelle mouture de la loi sur l'investissement public, attendue en 2019-2020, devrait, après l'adoption de la nouvelle loi de gestion de la dette publique fin 2017, davantage faire correspondre les plans d'investissement public à moyen-terme et annuels avec le budget, en raison de la consécration du primat du Ministère des Finances, en charge de la gestion de la dette, qui s'observe déjà dans d'autres textes plus récents que la Loi sur l'investissement public mais pris sur son fondement, à l'image du Décret 16/2016 sur l'aide au développement et les prêts concessionnels. L'idée sera, alors, de remédier à la fragmentation de l'investissement public vietnamien dont la planification et la prévision budgétaire constituent les deux versants d'une même problématique alors qu'ils relèvent de deux lois différentes, de deux super-ministères différents, et que les lois sur le budget et sur l'investissement public n'établissent pas ou peu de parallélismes entre plan d'investissement et prévisions budgétaires, ce qui amène à des situations de blocage dont les collectivités, bénéficiaires des investissements, surtout dans le domaine du développement urbain, sont les premières pénalisées – tout cela rendant l'investissement public inefficace. Il fut un temps évoqué l'idée de fusionner le Ministère des Finances et le Ministère du Plan et de l'Investissement pour unifier la gestion de l'investissement public au sein d'un même

ministère qui aurait par ailleurs pour tâche d'en assurer l'efficacité et la conformité à la lutte contre l'aggravation de la dette. L'article 60 de la loi mentionne, au surplus, et *a minima*, la nécessité de s'assurer que le MTIP s'accompagne du budget suffisant mais elle n'énonce pas de principes directeurs normatifs de concordance ou de mécanismes de coordination entre le MTIP et le budget, c'est-à-dire entre le Ministère du Plan et de l'Investissement et le Ministère des Finances. Dans la prochaine Loi sur l'investissement public, on devrait, face aux nombreuses critiques ayant porté sur cette fragmentation, constater davantage d'avancées sur ce point. La loi sur l'investissement public est précisée par le Décret 136/2015/ND-CP qui la détaille tout en respectant ses dispositions et son esprit. Enfin, la Résolution n°26/2016/QH14 de l'Assemblée Nationale du 10 novembre 2016 sur le MTIP 2016-2020 exprime la nécessité de rationaliser l'investissement public, de perfectionner les infrastructures socioéconomiques, et pose le principe de complémentarité et subsidiarité des fonds publics en encourageant le recours aux PPP – en disant pourtant que l'investissement public doit être rentable, ce qui est contradictoire si on part du principe que les fonds publics financent justement ce qui ne l'est pas (secteurs très sociaux). Par ailleurs, la résolution enjoint les collectivités locales qui n'auraient pas assez de financement avec la dotation globale de fonctionnement émanant des MTIP et des budgets de trouver par elles-mêmes les fonds manquants, alors que le cadre d'accès des collectivités aux fonds autonomes est très réduit (v. Partie 2).

2. *La rationalisation des investissements publics issus de l'aide publique au développement*

174.- Le Vietnam et l'aide. La question de l'aide publique au développement mérite une étude à part entière, d'une part parce qu'elle est organisée de manière autonome par rapport à la Loi sur l'investissement public, dans un décret qui lui est spécifiquement consacré, et, d'autre part, car l'aide au développement a représenté et représente encore, dans l'Histoire du Vietnam, une source très importante de financement du développement et, partant, de l'investissement public, le Vietnam étant resté, longtemps, le premier ou le deuxième bénéficiaire mondial de l'aide. De la sorte, l'exposition du pays à la dette publique, grandissante, provient en partie de cet endettement envers les bailleurs de fonds étrangers, *a fortiori* en raison de la qualité de débiteur de l'Etat vietnamien. La refaçon du cadre de l'investissement public, dans la loi, a donc engendré une nécessaire évolution du cadre de l'aide au développement qui, jusqu'alors régie par le Décret 38, est désormais encadrée par le

Décret 16 dont la logique est de davantage enserrer l'aide dans une logique de rationalité et d'efficacité, à l'image du cadre général de l'investissement public.

175.- Evolution du cadre juridique de l'aide. Le Décret 16/2016/ND-CP du 16 mars 2016 relatif à l'aide publique au développement et aux prêts concessionnels témoigne de ce que l'aide publique au développement est, elle aussi, soumise à une logique de rationalisation dans la lignée de celle de l'investissement public. Sous la pression du Ministère des Finances et du gouvernement, les considérations de dette ont poussé le Ministère du Plan et de l'Investissement à élaborer un décret et sa circulaire d'application n°12/2016/TT-BKHDT, reflétant non seulement la logique de rationalisation de la loi appliquée à l'aide mais également la montée en puissance du Ministère des Finances qui préfigure une loi sur l'investissement public plus restrictive en 2018-2019, après le durcissement de la loi sur la gestion de la dette publique fin 2017, confirmant le changement de paradigme via le tandem lutte contre la dette et contrôle de l'investissement public.

176.- Rationalisation matérielle de l'aide. L'article 5 du Décret fixe à l'aide des priorités sous forme de domaines matériels: infrastructure socioéconomiques, recherche sur les politiques publiques de développement économique, développement des ressources humaines, technologies de pointe, protection de l'environnement et lutte contre les effets du changement climatique et partenariats public-privé. Dès lors, des principes directeurs viennent préciser ce nouveau cadre. Ainsi, l'aide non remboursable (subventions, assistance technique) doit être dirigée vers les domaines non rentables comme l'assistance technique ou renforcement de capacités. Les prêts doivent se focaliser sur les programmes ou projets à rentabilité immédiate ou différée, permettant, en tout état de cause, un retour sur investissement. Les prêts les plus concessionnels (catégorisés aide publique au développement par le décret) sont des projets à rentabilité différée et/ou partielle, alors que les prêts concessionnels (moins concessionnels que les autres) doivent permettre de financer des projets à rentabilité totale (amortissement du coût de l'infrastructure). Or, l'accentuation du développement du Vietnam et sa catégorisation, depuis 2010, en pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure ont amené les bailleurs de fonds à fermer leurs guichets de prêt très concessionnels (catégorisés aide publique au développement) pour ne proposer que des prêts concessionnels (passage du guichet IDA au guichet IBRD de la Banque mondiale), ce qui cause les difficultés et le désarroi de la communauté des bailleurs de fonds par l'existence d'une discontinuité entre, d'un côté, la volonté d'utilisation de l'aide par le gouvernement et, de l'autre, l'offre des bailleurs.

177.- Aide et budget. En tant que composante du budget de l'Etat, l'aide doit, selon le Décret, se « refléter » dans celui-ci : ainsi, cette disposition souligne une avancée par rapport aux termes de la Loi sur l'investissement public. Face aux dérives constatées, caractérisées par l'absence de traduction budgétaire des projets d'aide validés par le Premier Ministre et dont les travaux ont commencé, car le Ministère des Finances refuse de débloquer les fonds au nom de la gestion de la dette, le décret enjoint les pouvoirs publics à traduire budgétairement les investissements validés au nom de l'aide, pour éviter les situations de blocage, l'idée étant de rationaliser en amont, matériellement et au niveau de la procédure, pour que tout investissement autorisé le soit en connaissance de cause et puisse donner lieu à une allocation budgétaire suffisante. Cette idée est, par ailleurs, renforcée à l'article 8 qui pose un principe qui sera repris par le Décret relatif à la rétrocession des prêts issus de l'aide au développement entre le gouvernement et les collectivités : un prêt d'aide publique au développement sera rétrocédé par l'Etat à la collectivité sous forme de don si le projet n'est pas rentable, et sous forme de prêt s'il l'est ; l'idée étant d'éviter de rétrocéder en don car cela aggrave l'équilibre macroéconomique de l'Etat. C'est la raison pour laquelle l'article 13 estime que si le Ministère du Plan et de l'Investissement a tout pouvoir pour statuer sur l'autorisation d'un programme d'aide sous forme de don (donc, non remboursable), le Ministère des Finances doit impérativement être consulté, avec droit de *veto*, pour les prêts, et, ce, à tous les stades de la procédure et, notamment, dans la détermination, avec les provinces, du mécanisme financier domestique de rétrocession, qui constitue l'enjeu majeur de la relation entre les collectivités et l'Etat dans l'accès aux fonds, comme nous le verrons ultérieurement, et qui cause tant de tracas aux bailleurs de fonds qui discutent directement avec les collectivités porteuses de projet de développement en tentant de leur apporter une assistance à maîtrise d'ouvrage dans leurs relations avec l'Etat.

*

Au résultat, le durcissement du cadre de l'investissement public, issu ou non de l'aide au développement, rejaillit sur les collectivités locales qui sont les véritables porteurs de projets de développement (dont urbain) et bénéficiaires des investissements publics.

B) L'affaiblissement du rôle des collectivités locales dans les investissements publics locaux

L'affaiblissement du rôle des collectivités locales dans la planification des investissements publics locaux, directement issu de problématiques d'abord nationales, et donc, gérées au niveau central, se retrouve dans l'encadrement matériel (1) et fonctionnel (2) des collectivités locales dans leurs relations avec le pouvoir central et dans leur autonomie de décision sur les investissements publics destinés à financer le développement urbain.

1. L'encadrement matériel des collectivités locales dans les investissements publics locaux

178.- Conformité des investissements locaux aux schémas directeurs. Comme cela a été au cours de la partie précédente, l'organisation du développement urbain s'enserme dans une logique planificatrice, caractérisée par l'existence de schémas directeurs qui doivent tous répondre de leur conformité verticale au Plan de développement socioéconomique, établi par le Ministère du Plan et de l'Investissement, et décliné localement par les DPI, qui constitue le tréfonds de la planification de l'économie vietnamienne. Ainsi, il est évident que les décisions prises par le Ministère du Plan et de l'Investissement à cet égard ont, en toile de fond, non pas seulement des considérations financières (ménager le budget de l'Etat en rationalisant l'investissement public) mais stratégiques : il s'agit de veiller - en priorité - à l'application du Plan de développement socioéconomique (qui se traduit en investissements dans le MTIP) dans le but d'appliquer de manière uniforme la politique de développement socioéconomique du pays. Le Ministère du Plan et de l'Investissement est ainsi garant d'une application uniforme du SEDP sur le territoire national, notamment au travers contrôle des SEDP établis par les DPI de chaque collectivité mais, de manière plus générale, en s'assurant que l'ensemble des plans sectoriels (foncier, construction, transports, logement) s'inscrivent dans la logique de ce Plan de développement socioéconomique. Il découle donc de l'érection du Plan de développement socioéconomique au rang de postulat de base de la planification que ce dernier quadrille la politique d'investissement public : d'abord, en constituant la base d'adoption de l'ensemble des plans sectoriels (quadrillage *ab-initio*, ou *a priori*), puis, ensuite, en constituant la base de l'élaboration du plan d'investissement public à moyen-terme (quadrillage *in-fine* ou *a posteriori*). De la sorte, la planification urbaine, qui intervient entre le SEDP et le MTIP doit nécessairement se conformer au premier et être reflétée dans le dernier. Ce faisant, le Ministère du Plan et de l'Investissement s'assure, par l'encadrement *a priori* et *a posteriori* de la planification, que les investissements relatifs au développement urbain suivent bien une logique d'harmonisation du développement et de conformité aux schémas directeurs centraux. Il découle de ce qui précède que les collectivités territoriales,

porteuses de projets d'investissement urbain, devront composer avec l'existence d'un quadrillage de la planification par le Ministère du Plan et de l'Investissement, dont on a vu que les logiques d'actions n'étaient pas forcément celles d'un développement local différencié mais inscrites dans des considérations de politique nationale avant tout. La marge de manœuvre subséquente des collectivités confrontées à la volonté de voir l'Etat financer des investissements publics reflétant les schémas directeurs du développement urbain s'en trouve, par un jeu de vases communicants, amoindrie, comme l'entérine la Loi sur l'Investissement public.

179.-Classification des projets d'investissement public. Aux termes de la Loi sur l'Investissement Public n°49/2014/QH13 du 17 juillet 2014, les projets d'investissement sont classifiés en projets à composante « construction » et projets sans composante « construction » : la *ratio legis* de cette distinction est qu'un projet de construction n'a pas intrinsèquement, et généralement, le même niveau de rentabilité. Dès lors, dans l'optique de rationaliser l'investissement public, les régimes assignés à ces différentes catégories seront plus ou moins restrictifs selon la logique de rentabilité. Par ailleurs, l'article 6 classe les projets en 4 catégories d'investissement public : projets d'importance nationale, projets du groupe A, du groupe B et du groupe C, afin de leur assigner un régime plus ou moins centralisé. Les projets sont définis au cas particulier par la combinaison de deux critères : un critère financier, et un critère matériel (ou stratégique). Les projets d'importance nationale sont des projets dont le montant représente plus de 40 Md.USD et/ou ayant un caractère stratégique (la loi ne précisant pas si les critères sont alternatifs ou cumulatifs). les projets du groupe A, sans égard à leur montant, sont les projets relevant de la défense nationale, localisés dans des aires patrimoniales d'importance nationale ou les projets faisant partie de secteurs tels que : le transport (ponts, ports, aéroports, rail national), l'électricité, le pétrole, le logement, l'irrigation, l'adduction d'eau et la fourniture d'eau potable, le drainage, l'agriculture, les infrastructures techniques, la santé, l'éducation et ayant un coût supérieur à 30 M. USD. Cette catégorie est donc très extensive, tant du point de vue du critère matériel (qui couvre de larges domaines de l'aménagement urbain) que du critère financier (les projets urbains dont le montant est inférieur à 30 M. USD ne revêtant pas vraiment un caractère stratégique). Comme il est attaché à la catégorie A une procédure très centralisée, l'extensivité de cette catégorie permet d'y faire rentrer l'essentiel des projets d'investissement public, y compris locaux, pour permettre à l'Etat central, garant de la dette et de l'efficacité des investissements, de décider à la place des collectivités (et notamment le Ministère du Plan et

de l'Investissement) pour gérer l'investissement de l'Etat de manière efficace et unifiée (ce qui est en outre une tâche confiée au Ministère du Plan et de l'Investissement dans le Décret n°86/2017/ND-CP du 25 juillet 2017 relatif aux compétences, attributions et fonctions du Ministère du Plan et de l'Investissement dans le paysage institutionnel vietnamien). Cette classification appose donc un encadrement matériel de l'action des collectivités locales. Les projets des groupes B et C concernent les autres types de projet, de montant inférieur et concernant les mêmes catégories, sauf celles d'importance nationale. Ainsi, ces projets, de montant financier moindre, *peuvent* donner lieu à une autonomie locale accrue car ils ne représentant pas une menace agrégée pour les grands équilibres macroéconomiques dont l'Etat a la charge.

180.- Cas particulier des partenariats public-privé. Le Décret n°15/2014/ND-CP du 14 février 2015 sur les PPP pris sur fondement de la loi sur l'investissement public, est spécifiquement relatif aux PPP. Il prescrit les conditions et procédures pour la mise en œuvre et l'approbation de projets de PPP auxquels l'Etat ou ses démembrements sont parties prenantes. Un PPP est défini comme une forme d'investissement prenant la forme d'un contrat entre une agence étatique et un investisseur privé pour la mise en œuvre d'un projet de construction d'infrastructure ou la délivrance d'un service public : l'intérêt pour la matière urbaine évident. Le décret liste ensuite les différentes formes de PPP (*build-transfer*, *build-operate-transfer*, *build-transfer-operate*, *build-own-operate*, *build-transfer-lease*). L'article 8 prescrit quant à lui que les autorités pouvant signer un PPP peuvent être centrales et locales mais l'article 15 revient sur les conditions pour qu'un projet soit sélectionné : il doit être en conformité avec le Plan de développement socioéconomique national et local, entrer dans le champ limitatif des domaines énumérés à l'article 4 du Décret, être capable d'attirer des investisseurs, et d'être financièrement rentable. Là encore, et sans présager des mécanismes de procédure, l'existence, à l'article 4, d'une circonscription des domaines pouvant faire l'objet d'un PPP, amène les collectivités, pourtant confrontées à la raréfaction des ressources étatiques issues de l'équivalent vietnamien de la *dotation globale de fonctionnement* (DGF) et au caractère restrictif des moyens de financement en propre, à n'avoir qu'un accès partiel aux PPP. Cet article précise en effet que les PPP sont réservés aux projets de construction, de rénovation, d'opération et de gestion d'infrastructures ou d'équipements publics, ou à la fourniture d'un service public dans les domaines du transport, de l'éclairage public, de l'adduction d'eau potable, de l'assainissement, du drainage, de la gestion des déchets, du logement social, de l'électricité, de la santé, de l'éducation, de la formation professionnelle,

de l'agriculture et d'autres champs expressément décidés par le Premier Ministre. Si elle paraît extensive, cette catégorie doit pourtant respecter la logique de rentabilité exigée par la loi, ce qui la rend moins évidente.

2. L'encadrement procédural des collectivités locales dans les investissements publics locaux

181.- Enjeux et centralisme. La prépondérance des organes ministériels, avec le Ministère du Plan et de l'Investissement et le Ministère des Finances au premier chef, provient du caractère stratégique de l'investissement public qui draine des enjeux divers : aggravation de la dette, relations contractuelles interétatiques, diplomatie économique et financière (dans le cas de l'aide). Ce faisant, les collectivités, pourtant bénéficiaires et actrices de l'investissement public, notamment pour tout ce qui relève du développement urbain, se voient conférer un rang procédural moindre, et un pouvoir décisionnel résiduel. La procédure reflète donc la centralité des enjeux de l'investissement public et contraint les collectivités dans leur gestion : complexification des procédures, système pyramidal, lenteur, absence de logique de subsidiarité. En termes de procédure, il semble que les qualifications matérielles opérées par la loi sur l'investissement public rejaillissent sur la procédure, faisant la part belle à l'Etat central au détriment des collectivités.

182.- Normalisation et standardisation des procédures. L'encadrement procédural des collectivités provient, d'abord, de la normalisation des procédures, plus marquée que dans les versions précédentes de la Loi sur l'investissement public, et également présente dans les décrets pris sur son fondement (décret sur l'aide au développement, Décret sur les partenariats public-privé). Ainsi, l'article 4 de la Loi sur l'investissement public de 2014, relatif aux définitions et à l'interprétation des termes, introduit la logique d'efficacité et le renforcement de l'encadrement des investissements publics par la standardisation et la normalisation des documents exigés à l'appui d'un projet d'investissement (largement du ressort des collectivités locales porteuses de projet) et de leur contenu, ainsi que la normalisation des étapes d'approbation de l'investissement, auxquelles correspondent un document normé, dans une logique de gradation : proposition d'investissement et étude de préféabilité, projet d'investissement et étude de faisabilité (contenu détaillé et normé par la loi, encadrement des collectivités qui sont en charge de ces documents avec leurs éventuels bailleurs ou assistants à maîtrise d'ouvrage) : l'objectif est d'inscrire l'investissement public dans une logique

d'efficacité mais également de responsabiliser les collectivités locales porteuses de projets, qui doivent démontrer l'utilité, la rentabilité, et la faisabilité du projet porté.

183.- Pouvoir décisionnel. Outre la standardisation des procédures, c'est véritablement le pouvoir décisionnel sur l'investissement public qui matérialise l'affaiblissement des collectivités et leur manque d'autonomie. En effet, aux termes de l'article 17 de la Loi sur l'investissement public, l'Assemblée nationale décide sur les projets d'investissement public d'envergure nationale et les programmes d'investissement nationaux (le MTIP), le gouvernement décide sur tout ce qui a trait aux fonds de l'Etat (c'est-à-dire au budget de l'Etat, donc une grande partie des projets étant donné que l'essentiel des ressources locales sont issues du budget de l'Etat sous forme de DGF) et de l'aide au développement. Pour l'aide, la logique est que l'on traite avec l'Etat étranger et que l'Etat vietnamien, en l'absence de prêt direct, est le seul débiteur, d'où la compétence centrale. Le Premier Ministre décide sur les investissements du groupe A (catégorie très extensive matériellement comme on l'a démontré), témoignant d'un centralisme stratégique, et, ce, que l'argent soit celui de l'Etat ou de la collectivité. Les ministres décident des projets d'investissement de la catégorie B et C s'ils mobilisent les fonds de l'Etat. Enfin, les Comités Populaires (de province ou de district) décident des projets de catégorie B et C si et seulement si proviennent du budget local. On remarque ainsi que la compétence des collectivités n'est pas définie positivement, elle l'est en négatif, elle est donc résiduelle en vertu du principe selon lequel « tout ce qui n'est pas assigné au niveau central est local ». Empiriquement, cela concerne un faible nombre de projets : ceux qui sont de catégorie B ou C et qui proviennent de fonds locaux, les projets de catégorie A sur fonds locaux étant trop stratégiques pour être approuvés localement. Au résultat, c'est le gouvernement et le Premier Ministre qui disposent d'un quasi-monopole dans la ratification de l'investissement public, avec les lenteurs administratives et procédurales que cela suppose.

184.- Soumission des projets d'investissement. Cela étant dit, les collectivités jouent tout de même un rôle dans la procédure d'approbation des investissements. Comme les projets émanent des niveaux locaux, avec l'appui d'entreprises ou de bailleurs nationaux ou étrangers, notamment de l'aide au développement, les collectivités jouent rôle important dans la préparation des dossiers, même si cela est encadré par la procédure : calendrier, documents à fournir, contenu, conformité aux plans existants, et pouvoir d'appréciation discrétionnaire du niveau central qui se manifeste souvent (considérations financières, dette, stratégiques, jeux politiques). Concrètement, la collectivité prépare la proposition d'investissement et

finance l'étude de préfaisabilité. Elle la fait valider une première fois par le Ministère du Plan et de l'Investissement, et le Premier Ministre, qui sollicitent des avis du Ministère des Finances sur la détermination du financement du projet, avec examen des mécanismes de rétrocession. Si la proposition est validée, la collectivité prépare un projet d'investissement avec, à l'appui, une étude de faisabilité qu'elle finance souvent. Après que le Ministère des Finances a donné son avis contraignant, le Ministère du Plan et de l'Investissement et le Premier Ministre valident et ce dernier rend sa décision finale sur l'approbation de l'investissement. Les départements locaux du plan et de l'investissement (DPI) jouent un grand rôle dans cette procédure, en coordination avec le DOF, et départements techniques. Au résultat, il existe un nombre important d'étapes, nécessitant toutes des consultations ministérielles, auxquelles la collectivité est suspendue. Outre la longueur du processus, des considérations qui ne sont pas toujours celles de l'intérêt local du projet de sa contribution au développement local rentrent en ligne de compte. Par ailleurs, même dans les cas où la collectivité dispose matériellement de la compétence de décider, la loi, et notamment l'article 28, encadrent cette procédure en obligeant la collectivité à normaliser le processus, les documents, à constituer des comités d'experts et de décision.

185.- Cas particulier de l'aide au développement. Aux termes de la Loi sur l'investissement public, les investissements relevant de l'aide au développement sont l'apanage du Premier Ministre qui décide dans tous les cas, sauf pour les projets d'importance nationale relevant de l'Assemblée nationale. Ainsi, le Décret 16/2016/ND-CP du 16 mars 2016 relatif à l'aide publique au développement et aux prêts concessionnels, pris sur le fondement de la loi sur l'investissement public susvisée, reprend ses termes pour tout ce qui relève de la procédure de l'investissement public : conformément aux termes de cette loi, tout ce qui relève de l'aide au développement, parce que l'Etat vietnamien est débiteur, et utilise ses fonds nationaux, relève du niveau central. La procédure subséquente est d'autant plus lourde pour les collectivités. Ces dernières, lorsqu'elles identifient un projet d'investissement avec un bailleur de fonds, doivent adresser au Ministère du Plan et de l'Investissement une proposition d'investissement devant être validée par le Premier Ministre : si tel est le cas, le Comité Populaire doit former un comité en charge de la préparation d'une étude de préfaisabilité qui doit ensuite être adressé au Premier Ministre. En fonction des secteurs concernés, ce dernier va alors demander la formation puis la réunion d'un Comité interministériel destiné à statuer sur l'étude de préfaisabilité, sous l'égide du Ministère du Plan et de l'Investissement. L'avis rendu par ce comité sera adressé à la collectivité qui doit,

le cas échéant, en modifier et ajuster le contenu, avant de soumettre, une nouvelle fois, l'étude au Premier Ministre. Une fois cette dernière validée, un processus analogue se déroule pour l'étude de faisabilité. Cela donne un processus d'instruction (entre émission de la proposition d'investissement et signature de la convention de crédit) de plus de deux ans et relève d'un processus hautement centralisé, sans parler des risques de veto du Ministère des Finances à toutes les étapes de la procédure si la détermination du mécanisme financier domestique pose problème ou si la province bénéficiaire est trop endettée ou mal gouvernée, ce que nous verrons ultérieurement.

186.- Cas particulier des partenariats public-privé. Aux termes du Décret 15/2015 sur les PPP, article 17, la procédure d'approbation des investissements publics sous forme de PPP épouse celle de la Loi sur l'investissement public. Autrement dit, elle suit un processus largement centralisé.

*

Il découle de l'ensemble de cette section que la planification de l'aménagement urbain, constituée de la planification urbaine proprement dite et de son pendant, la planification des investissements publics locaux, suit une logique largement centralisée. Si l'élaboration des schémas directeurs a été globalement déconcentrée aux collectivités locales, pour des raisons pragmatiques, l'approbation de ces plans relève encore d'une logique centralisée et pyramidale, pour des impératifs d'uniformisation du développement urbain. Face à cette négation de la différenciation qui ne dit pas son nom, essaime également un encadrement restrictif de l'investissement public : parce qu'il s'agit de finances publiques, et compte tenu du contexte prévalant en la matière, l'investissement public semble obéir à une logique encore plus centralisatrice que la planification urbaine. Au résultat, l'appréhension du fait urbain par les pouvoirs publics semble se soumettre davantage à une logique centrale (intérêts de l'Etat, harmonisation du développement, considérations financières, et ordre public de direction) que locale (subsidiarité, différenciation, approche par les territoires). Le centralisme de la planification de la ville s'illustre également dans l'action des collectivités locales confrontées à la nécessité de gérer le développement urbain.

Section 2 : La gestion du développement urbain

La planification urbaine n'est qu'un des versants du développement urbain ; versant, du reste, qui se situe en amont de l'urbanisation. Or, l'étalement urbain et les phénomènes liés à l'urbanisation, voire à la métropolisation, engendrent d'autres types d'enjeux qu'il convient, bien sûr, d'intégrer à la planification, mais également, dans une logique réactive, de gérer au quotidien. Ainsi, face à l'importance des mouvements migratoires issus de l'exode rural et à l'augmentation significative de la population urbaine, les pouvoirs publics sont confrontés à la nécessité de gérer l'urbanisation en permettant à chacun de vivre dans des conditions décentes et à accéder aux infrastructures et services publics de base. Or, la délivrance des services publics est une question éminemment politique. En effet, les politiques publiques concourant à l'organisation et à la délivrance des services publics en milieu urbain doivent s'accommoder de l'existence, démontrée, d'un système centralisateur, toute la question étant de savoir dans quelle mesure le mouvement de déconcentration pragmatique mis en œuvre par le gouvernement est, ou non, suffisant, pour permettre à la délivrance des services d'être la plus optimale possible. A cet égard, plusieurs questions se posent : celle de la logique de répartition des pouvoirs, et celle des structures détentrices de ce pouvoir au niveau local. De la sorte, une *summa divisio* nous apparaît. Il sera d'abord question de l'adéquation de l'échelon de décision avec les enjeux de délivrance des services publics (§1), ce qui renvoie à la répartition des pouvoirs entre échelon central et local dans une logique de subsidiarité. Il conviendra, ensuite, d'examiner la pertinence du statut et des structures détentrices de ce pouvoir, afin d'évaluer s'il leur permet, ou non, de mener les politiques publiques nécessaires (§2).

§1 : Répartition des compétences et délivrance des services publics urbains : la question de l'échelon

Les services publics en milieu urbain constituant une question naturellement locale, il est nécessaire d'examiner la répartition des compétences entre les divers échelons administratifs, dont on sait qu'ils sont marqués par la rémanence du principe du centralisme démocratique. Ce faisant, cette étude nous conduira, dans un premier temps, à étudier la répartition des compétences entre l'Etat central et les collectivités locales (A). Cette dernière ne fait pas débat, ce qui n'est pas le cas de la répartition des compétences entre les collectivités locales et d'autres entités, comme des établissements publics ou sociétés publiques, relevant du secteur de l'économie publique locale (B).

*A) Délivrance des services publics et répartition des compétences
entre Etat et collectivités : première phase de déconcentration*

187.- Pragmatisme central. Conscient de la nature éminemment locale de la délivrance des services publics en milieu urbain, l'Etat central a semblé plus prompt à déconcentrer les compétences relevant de ces services aux collectivités locales et, notamment, aux Comités Populaires des trois échelons administratifs locaux (province, district, commune). En effet, si la planification urbaine et la question des investissements publics locaux relèvent d'une logique trop stratégique pour être entièrement laissées aux mains des collectivités, la fourniture des services publics en milieu urbain engendre, quant à elle, moins de questionnements et de débats, l'Etat cherchant à se décharger de cette compétence qui requiert une gestion quotidienne. En effet, ce dernier se bornera simplement à régir les structures d'exercice de l'économie locale, sans interférer par trop dans leur gestion. Pour autant, l'existence, comme cela a été démontré, d'un principe de double tutelle des entités locales (tutelle ministérielle, tutelle locale) pourra, malgré tout, ralentir ce mouvement de déconcentration qui n'est aujourd'hui pas contestable, en raison de l'interférence parfois réalisée par des ministères techniques soucieux de promouvoir, au plan national, telle ou telle approche de la délivrance des services : qu'il s'agisse d'un modèle d'organisation ou de gouvernance d'un service donné (notamment ceux en réseau), de stratégies sectorielles (l'eau, l'énergie, la gestion des déchets) ou bien encore de la nécessité d'harmoniser, au plan national, la délivrance de certains services. Notons, enfin, que certains services publics en milieu urbain, comme l'électricité, font écho à des considérations à la fois nationales et stratégiques, et que l'opérateur national disposant du monopole de la production et de la distribution de l'énergie électrique, EVN pour Electricité du Vietnam, est un opérateur éminemment central, qui répond directement du Ministère du Commerce et de l'Industrie (MOIT), et plus particulièrement de son puissant Département général de l'énergie. De la sorte, la question de la déconcentration de la fourniture des services en milieu urbain devra s'accommoder de la rémanence du centralisme qui s'illustre dans divers domaines.

188.- Rémanences du centralisme. Les problématiques urbaines représentant la vitrine du pays à l'étranger, l'Etat n'ignore pas la problématique de la délivrance des services publics. En effet, les différents ministères techniques ont eu à cœur d'adopter un certain nombre de schémas directeurs stratégiques concernant les domaines des services publics comme l'accès à l'énergie, à l'eau, aux infrastructures. De la sorte, ces considérations doivent nécessairement être intégrées à la planification urbaine opérée par les collectivités sous le contrôle de

l'échelon central. Là encore, l'existence de la double tutelle permet de s'assurer que les collectivités respectent à la fois les considérations d'intérêt local, mais également l'existence de stratégies directrices au niveau national, dont on a vu que l'articulation pouvait parfois être malaisée. Au surplus, la question des services publics en milieu urbain intéresse l'échelon central car elle fait écho au développement économique et à la nécessité, pour l'Etat en général, de se désengager des services coûteux et rentables, ou bien ceux pour lesquels il existe, de la part des usagers, dont la classe moyenne représente une large part, des dispositions à payer pour le service reçu. L'Etat y est intéressé dans la mesure où cela allège le poids de la dépense publique. Dès lors, l'Etat doit, en tant que garant de l'unité et de l'harmonie du développement socioéconomique, s'assurer que l'accès aux services en milieu urbain soit possible pour tous et, ce, quel que soit le niveau de revenu, ce qui n'est pas tâche aisée compte tenu de l'existence d'espaces non viabilisés et de quartiers fortement précaires (v. supra).

189.- Encadrement du coût des services publics. L'intérêt du gouvernement central pour les services publics urbains s'illustre, par exemple, dans l'adoption d'un cadre réglementaire afférant à la tarification des services publics. En effet, sur le fondement des décrets relatifs à la production des services publics (Décret 130/2013/ND-CP par exemple), le Ministère de la Construction a adopté la Circulaire n°14/2017/TT-BXD du 28 décembre 2017 qui guide la détermination du coût des services publics en milieu urbain, principalement destinée aux départements techniques des collectivités locales qui ont la charge de la gestion quotidienne de ces services. La circulaire établit en effet que, dans un objectif d'harmonisation de la politique tarifaire à travers le pays (ce qui ne tient pas compte des différences de richesse existant dans certains territoires), cette dernière obéit au principe selon lequel le coût doit être en conformité avec les prix du marché et permettre l'équilibre du budget local (lorsque les services sont fournis par des entités à 100% publiques, dont on réclame un fonctionnement analogue à celui du secteur privé, c'est-à-dire au coût du marché). L'article 3 laisse pourtant aux Comités Populaires la liberté d'adapter la tarification aux conditions locales, dans le respect des principes directeurs fixés au niveau central. Ainsi, le coût des services publics locaux doit inclure le coût de revient du service, les coûts administratifs de gestion, et la TVA, cela laissant suffisamment de marge aux Comités Populaires pour adapter la tarification en fonction des coûts de revient des opérateurs locaux, le cas échéant. Par ailleurs, cette circulaire n'ignore pas l'impératif de rationalisation et d'efficacité de la dépense publique, en enjoignant les Comités Populaires régissant certaines entreprises publiques locales à

restructurer ces dernières si elles ne sont pas suffisamment rentables ou efficaces, notamment en revoyant le modèle de tarification ou en réduisant la masse salariale.

190.- Déconcentration. Moyennant le respect du cadre général qui précède, les collectivités sont plus ou moins libres de déterminer les modes de délivrance des services publics, la stratégie de délivrance, et le coût de délivrance. Elles sont également en charge d'une partie du financement de ces services et de la gestion quotidienne des infrastructures y afférant. Le principe de subsidiarité est, alors, ici respecté. Cela se justifie par l'importance prise par les villes, et par la complexité des problématiques relatives aux services publics en milieu urbain, en témoigne la spécificité de la métropole du sud, Ho Chi Minh-Ville. Ho Chi Minh-Ville est l'une des villes les plus dynamiques d'ASEAN avec une hausse soutenue du PIB local de 10% par an depuis dix ans et une croissance urbaine annuelle dépassant les 3%. Les transports en commun, essentiellement des bus à l'heure actuelle, ne répondent qu'à 7% des besoins en déplacement (pas de report modal depuis le deux-roues motorisé, outil privilégié des déplacements. En 2013, la municipalité de Ho Chi Minh-Ville adopte le plan de transports à horizon 2030 : la part modale du transport en commun devrait être de 25% en 2020 puis 45% en 2030 pour atteindre 60% par la suite : Ho Chi Minh-Ville choisit, comme Hanoi, la ville qu'elle veut être et, pour ce faire, les transports en commun qu'elle déploiera. En plus des bus, Ho Chi Minh-Ville se dote de lignes de métro (8 lignes), d'une ligne de tramway, de 6 lignes de BRT, et d'un monorail. Ce schéma directeur des transports renforcera la place du centre historique dans l'axe transports centre-périphérie puisque 4 des 8 lignes de métro seront interconnectées à la station Ben Thanh Market, en plein district 1. L'articulation modale des différents modes de transport créera des zones et pôles d'échange, et permettra une mutation des abords des nouvelles lignes aériennes ou souterraines de transports en commun, ce qui devrait fondamentalement affecter le visage de la ville. Pour autant, et comme on a déjà pu le préciser, la planification urbaine est difficile à mettre en œuvre dans les villes du Vietnam car élaborée sur la base de ratios et de facteurs arithmétiques qui se fondent sur des données démographiques souvent mal estimées : le produit de la planification est donc rapidement obsolète face aux réalités. En outre, les moyens financiers requis pour développer les transports sont déconnectés de la capacité réelle de financement des pouvoirs publics. La réalisation du schéma 2030 des transports à Ho Chi Minh-Ville requiert plus de 18 Md. USD alors qu'Ho Chi Minh-Ville ne peut couvrir, avec son budget, que 9% et que les tendances actuelles nées de la recentralisation des finances publiques par le Ministère des Finances pour

lutter contre l'endettement public priveront encore plus la métropole saïgonnaise de ses ressources fiscales.

191.- Départements techniques des collectivités locales. La déconcentration existant actuellement dans la délivrance des services publics s'effectue essentiellement entre l'Etat, représenté par ses ministères techniques (environnement, construction, transports, énergie) et les Comités Populaires. Au sein de ces derniers, et, ce, quel que soit l'échelon (province, district, commune), les départements techniques, émanations déconcentrées des ministères, ont la charge de gérer les services publics issus de la planification. Ainsi, le département des transports (DOT) gèrera le schéma directeur des transports et les sociétés publiques fournissant les services de transport, de même pour le département de la construction (DOC) ou de l'environnement (DONRE). Ces entités, puissantes, répondent à la fois du commandement de l'exécutif du Comité Populaire et de leur ministère de tutelle : cela renvoie à la problématique de la double tutelle. Pour autant, l'immixtion de l'Etat dans l'action des départements techniques est moindre par rapport à celle opérée dans le domaine de la planification, la gestion des services publics intervenant en aval de la planification, fortement contrôlée, il ne s'agit que de la déconcentration d'une compétence de gestion et d'application, moins stratégique que celle de la planification. Dès lors, les départements techniques gèrent au quotidien la délivrance des services publics dans la mesure que leur permet la fragmentation existant entre eux, du fait qu'ils répondent d'une double subordination peu favorable à la coordination horizontale. La véritable question ne sera donc pas tant de savoir dans quelle mesure l'Etat déconcentre des compétences aux collectivités locales, mais d'examiner comment ces collectivités organisent, en s'appuyant sur l'existence d'un secteur public local, la fourniture de ces services.

***B) Délivrance des services publics et répartition des compétences
entre collectivité et opérateurs publics : seconde phase de
déconcentration***

La complexification des problématiques relatives à la délivrance des services publics en milieu urbain, depuis l'entrée du Vietnam dans l'ère de l'urbanisation et de la métropolisation, s'illustre par l'existence d'un paysage d'acteurs nouveaux, issus de l'économie publique locale, et intervenant directement dans la fourniture des services urbains.

192.- Emergence d'un secteur public local urbain. Du fait de l'existence d'un premier degré de déconcentration, la province est en charge de la majorité des services publics locaux:

transports publics, construction, entretien des infrastructures, santé, éducation, eau, assainissement, gestion des déchets, logement, éclairage public. Les niveaux inférieurs appliquent les directives des provinces ou détiennent des rôles de proximité. Les Comités Populaires provinciaux et, subsidiairement, ceux des districts et communes, sont donc chargés de délivrer les services publics. Si l'organisation de ces services, leur financement, et la stratégie d'intervention, relèvent majoritairement des départements techniques des Comités Populaires (v. supra), ces derniers délèguent généralement l'exécution des tâches et la délivrance des services proprement dite (c'est-à-dire l'exploitation) à des opérateurs publics gérant les ouvrages publics ou services publics au niveau local. Ces opérateurs peuvent revêtir différentes formes juridiques, et assurer le service public selon différentes modalités (qui se rapprochent de la régie, de la délégation ou de la concession). Leur statut et leur régime sont pourtant mal définis (v. infra). En tout état de cause, le secteur de l'économie publique locale urbaine s'illustre par sa diversité et sa vivacité, la complexité des services à fournir et les besoins de financement poussant les départements techniques des Comités Populaires à délaisser la régie directe des services publics et de confier ces derniers à des opérateurs indépendants reliés à eux par des liens de tutelle, dont la teneur, aux contours mal définis, sera évoquée par la suite. La *diversité* des structures d'exploitation des services publics provient, en premier lieu, de l'existence d'une multitude de services. Ainsi, avec l'urbanisation, sont apparues des entreprises publiques ou semi-publiques (on parlera de l'économie mixte locale et urbaine) dans les secteurs de la construction (Vinaconex, Hanoi Urban Development Corporation), des transports (Transerco), de la gestion des déchets (Urenco), de l'eau (Sawaco, Dawaco, Huewaco, Hawaco) mais également des structures hybrides, à mi-chemin entre l'émanation du Comité Populaire et l'entreprise publique, souvent des « cellules de gestion de projet » (construction des réseaux de transport ferrés par exemple), appelées à devenir, au-delà de celles de gestion de projet, de véritables autorités de régulation ou d'exploitation des services publics en réseau en cours de construction (*Metropolitan Railway Board* à Hanoi ou *Management Board of Urban Railway* à Ho Chi Minh-Ville). Ces opérateurs, parce qu'ils assurent et assument, pour le compte de la collectivité locale, un service public (sous forme de régie, de concession, de délégation), participent de la décentralisation de la gestion du développement urbain. La question de leur statut se posera alors. Outre les sociétés d'exploitation de services publics, d'autres opérateurs, en charge d'une partie de l'aménagement urbain, méritent d'être évoqués.

193.- Les zones économiques spéciales. Administrées par une entreprise publique ou une collectivité, les « zones économiques spéciales » ont pour mandat de favoriser, sur un territoire donné que l'on souhaite promouvoir, l'attractivité territoriale et le développement économique. Qu'elles soient entièrement publiques ou d'économie mixte, elles peuvent, alors, constituer, sur leur zone d'intervention, un pivot du développement urbain, si toutefois leur statut le leur permet. Ces zones économiques spéciales peuvent présenter un intérêt encore plus élevé dans la mesure où, à l'image de celle la province septentrionale et frontalière de Lao Cai, ce sont des zones "transfrontalières" (ici avec Chine ou le Laos). L'idée est de créer des pôles urbains d'attractivité économique transfrontaliers, avec des échanges de part et d'autres des frontières (exonérations fiscales, parcs industriels, zones urbaines et touristiques). Ces espaces urbains dynamiques sont bienvenus dans les régions éprouvant des difficultés à se développer, malgré, comme la province de Lao Cai, une situation géographique stratégique sur l'axe Yunnan-Hanoï-Haiphong. La zone économique spéciale de la province de Lao Cai est gérée par une entité appartenant au Comité Populaire de la province, « *Economic Zone Management Board – Lao Cai Economic Border Zone* ». Cette zone économique de 16.000 hectares s'étend de part et d'autre du Fleuve Rouge, en traversant cinq districts de la province, tous frontaliers avec la Chine. Elle comporte quatre postes frontières, dont la frontière internationale de Kim Thanh Gate, destinée à devenir le point de passage privilégié entre la Chine et le Vietnam, directement reliés aux grands axes autoroutiers permettant de relier la province du Yunnan (Kunming, Heiku), Lao Cai, Hanoï et Haiphong, le port. Cette zone économique, constituée uniquement côté vietnamien, est une structure permettant de faciliter les échanges et la coordination transfrontalière avec les autorités de la province du Yunnan. En tant que zone spéciale, elle bénéficie d'un mode de financement privilégié lui permettant d'assurer son développement : l'Etat lui rétrocède une partie importante des recettes douanières. Ainsi situées et financées, ces zones économiques spéciales permettent la dynamisation des espaces transfrontaliers (dans le cas de Lao Cai). L'idée est de faciliter le développement socioéconomique et donc, urbain, de zones marginalisées bien que stratégiques : dans la province de Lao Cai, la problématique principe est celle de la fragmentation territoriale existant de part et d'autre de la frontière avec la Chine, qui est plus développée, alors qu'elle constitue un axe majeur de circulation de marchandises et de personnes le long de l'axe Kunming-Haiphong. De la sorte, la ruralité de cette zone et l'absence d'infrastructures urbaines côté vietnamien (axes routiers, autoroutes, postes frontières équipés, zones de tourisme) représente un manque à gagner. L'objectif est donc d'harmoniser le développement urbain des deux côtés de la frontière en mettant à niveau les

infrastructures et en faisant de l'espace transfrontalier un lieu de rencontre et de développement plutôt que de défiance. Le schéma directeur de la province de Lao Cai prévoit en effet un développement urbain important le long du lit du Fleuve Rouge, qui matérialise aussi la frontière avec la Chine : remédier à la fragmentation urbaine et au déséquilibre territorial permettra de s'affranchir de la logique des frontières administratives pour créer une zone frontalière intégrée et dynamique, ce qui passe notamment par l'intermodalité entre les axes chinois et vietnamiens de transports (homologation du rail des deux côtés, continuité routière, facilitation des démarches frontalières). Dès lors, et compte tenu de leur caractère stratégique, la question du statut et de la gouvernance de ces zones économiques spéciales sera d'une stratégique importance.

194.- Les zones industrielles. Les zones industrielles constituent des problématiques majeures pour le développement urbain : il s'agit de concilier l'attractivité et l'activité économique et le respect de l'environnement, en gérant des parcs industriels parfois contigus aux centre-ville, en proche périphérie, et quelquefois amenés, au travers d'un changement d'affectation du sol qui les abrite, à devenir de nouvelles zones urbaines et résidentielles tant leur proximité géographique (périurbanisation) avec les centres urbains les rendent stratégiques, les activités économiques étant reléguées plus loin dans les périphéries. Ces zones industrielles, très nombreuses en périphérie des villes vietnamiennes depuis la politique socialiste de la ville dite « industrielle », sont généralement administrées par des autorités rattachées au Comité Populaire de la province, constituées sous forme de société publique. A Ho Chi Minh-Ville, il s'agit de HEPZA (*Ho Chi Minh City Export Processing and Industrial Zone Authority*) société gérant plus de 15 zones industrielles de la ville-monde. Dans la riche province de Binh Duong, il s'agit de Becamex, filiale à 100% du Comité Populaire local, qui gère les zones industrielles. Dans la province de Đồng Nai, à Biên Hòa, il s'agit de Sonadezi (Société d'aménagement des zones industrielles). L'aménagement et la gestion des zones industrielles peuvent être effectués directement par les départements techniques du Comité Populaire (généralement le DONRE ou le DOIT) ou délégués à des entreprises publiques locales, sous la tutelle de la collectivité. L'Etat subventionne partiellement ces entreprises publiques, mais leur manque d'autonomie financière rend leur action compliquée alors même que ces sociétés jouent un rôle fondamental dans l'aménagement urbain, dans la reconversion des zones, la dépollution, la transformation des villes en villes vivables, la création d'aires urbaines nouvelles. La tutelle exercée par les collectivités locales sur les autorités de gestion des zones industrielles rend parfois leur action difficile. Dans le cas de Sonadezi, dans la

province de Đồng Nai, un important projet de reconversion de la zone industrielle en zone urbaine est à l'étude : il s'agit de déplacer la zone industrielle, très polluante pour la rivière environnante et les habitats, plus au nord de la province, en libérant la ville de Biên Hòa d'une zone peu favorable à la qualité de vie des habitants, alors que cette ville est devenue une proche banlieue de Ho Chi Minh-Ville qui s'étend jusqu'à ses portes. Ce déplacement nécessite un immense travail de dépollution (du site terrestre, de la rivière), un déplacement compliqué des infrastructures existantes (destruction, assainissement, reconstruction) et l'aménagement d'une nouvelle zone urbaine propre et connectée à la mégalopole de Ho Chi Minh-Ville. Ces entreprises de gestion devraient avoir des compétences et une autonomie accrue dans la gestion des problématiques nées de la désindustrialisation des zones périurbaines et de leur transformation en aires résidentielles. Or, comme l'illustre l'exemple de Sonadezi et de son projet d'aménagement dans la ville de Biên Hòa, la tutelle du Comité Populaire et, plus largement, des ministères techniques, est une entrave à la concrétisation du projet : ce dernier draine en effet des enjeux et intérêts divers, dans une zone d'importance nationale, a fortiori qui a vocation à accueillir la construction du futur plus grand aéroport du pays (et l'un des plus grands d'Asie du sud-Est). Dès lors, la pluralité d'acteurs intervenant dans le projet, tant au niveau central que local, en ralentit la progression : cela se produit en vertu de l'existence d'une tutelle multiple de la société Sonadezi, qui répond du Comité Populaire, et, indirectement, des ministères. Or, si la société disposait d'un statut lui permettant plus d'autonomie, elle serait mieux à même de décider et d'avancer sur le projet avec une tutelle plus faible des pouvoirs publics, qui ne devraient, en théorie, que lui donner des directives d'action et, le cas échéant, faciliter son action.

195.- Les structures hybrides. Le secteur des transports renferme, lui aussi, des structures de gestion des services publics hybrides méritant d'être relevées ; tant ces structures, initialement ad-hoc, ont vocation à se pérenniser et à s'institutionnaliser, malgré des statuts aux contours mal définis. Ainsi, dans les grandes métropoles comme Hanoï et Ho Chi Minh-Ville, l'acheminement vers un schéma directeur des transports multimodal (bus, dont bus en site propre, tramway, métro) engendre la nécessité d'organiser la gouvernance des transports. Dans un premier temps, les municipalités (les Comités Populaires de ces villes-provinces) ont créé des structures de gestion du projet, autrement appelées « cellules de gestion du projet » ou PMU (*Project Management Unit*). Ces structures, placées sous la tutelle du Département des Transports (DOT) de Hanoï et de Ho Chi Minh-Ville (MRB pour la première, MAUR pour la seconde) ne sont que des entités chargées de gérer les chantiers, les relations avec les

bailleurs de fonds, les budgets, le plan de passation de marché, ainsi que la contractualisation avec les maîtres d'œuvre. Ces entités, aux contours incertains, ne sont donc pas, à ce stade, les AOT (autorités organisatrices des transports) des villes. Cependant, lorsque les travaux seront terminés, et que l'exploitation des nouveaux moyens de transport commencera, la réflexion est celle de la transformation de ces cellules de gestion de projet (*ad-hoc*) en véritables autorités organisatrices des transports qui engloberont non pas seulement le métro (la raison d'être de leur création) mais, également, les autres modalités de transport, l'idée étant d'avoir une autorité de gestion multimodale unique de tous les transports, placée sous la tutelle du DOT du Comité Populaire (l'équivalent du STIF parisien), la question des sociétés d'exploitation se posant alors (une société pour chaque mode, une société pour plusieurs modes, etc.). La recherche d'une gouvernance des transports adaptés nécessitera de réfléchir sur le triptyque de structures (et leur statut) suivant : collectivité locale, autorité de régulation, société d'exploitation.

196.- Seconde vague de déconcentration. Il découle de ce qui précède que la diversité de structures de l'économie publique locale et urbaine (départements techniques des municipalités, sociétés publiques, autorités de régulation, cellules de gestion de projets urbains, zones économiques spéciales) et son application à un nombre important de secteurs (construction, industrie, foncier, transports) démontre de l'inventivité de la pratique et du pragmatisme des autorités locales dans la recherche, sinon d'une meilleure gouvernance des services publics, de la structure la plus adéquate pour les délivrer ; la question de la coordination et de la gouvernance générale des services publics étant une donnée plus problématique. Ainsi, face à l'émergence de ce paysage aussi différencié que diversifié, ayant pour point commun d'assurer ou d'assumer un service d'intérêt général, la question qui se pose est la suivante : l'application du principe de subsidiarité dans la recherche d'une efficacité de la fourniture des services publics et d'une bonne gouvernance des services publics en milieu urbain ne commande-t-elle pas la consécration légale et normative d'un second degré de déconcentration entre les personnes publiques locales (les collectivités) et l'ensemble des structures de l'économie publique locale qui, en se substituant à la collectivité, endossent pour son compte la fourniture d'une matière d'intérêt général ? La reconnaissance de ce second degré de déconcentration (le premier étant la déconcentration Etat-collectivités) permettrait, alors, de cristalliser un régime juridique afférant à ses structures, d'en clarifier le statut, le régime, de développer les modalités permettant à une collectivité de confier un service public à ces entités (régie, délégation...) et de confier à chaque structure la tâche la

plus adéquate (autorité de régulation, autorité d'exploitation, autorité de gestion) en fonction du service considéré. Il nous semble, en effet, que ces acteurs, de par leurs compétences techniques, sectorielles, et leur statut plus avantageux (ce sont souvent des entreprises au sens de la Loi sur les entreprises, fussent-elles publiques), pourraient constituer des acteurs majeurs de la déconcentration-décentralisation dans la perspective d'un renouveau de la vision de la Réforme de l'Etat. Nous expliciterons dans le titre suivant l'intérêt de solliciter un second degré de déconcentration clair et franc, entériné par des documents législatifs, et caractérisé par la refonte du statut des entreprises publiques (création d'entreprises publiques locales, sociétés ou établissements publics, dont les liens avec les municipalités sont revus, où la double tutelle collectivité-ministère est amoindrie, sinon supprimée, où l'accès aux financements est facilité, et où l'autonomie de gestion remplace la tutelle d'action). Cette problématique nous amène, en outre, à évoquer la question du statut actuel imprécis de ces structures.

§2 : Délivrance des services publics urbains et structures de l'économie publique locale: la question du statut

La diversité du paysage de l'économie publique locale et urbaine semble largement *ad-hoc*, tant la loi et les règlements ne fournissent pas de cadre unifié de ces structures locales, notamment au niveau de leur statut, sinon de leurs prérogatives (A). En l'absence de l'existence d'un régime autonome et clair des structures de l'économie locale, enraciné dans la politique de déconcentration-décentralisation, la gouvernance des services publics urbains peine à trouver les meilleures combinaisons possibles (B).

A) L'inaboutissement des structures de l'économie publique locale

197.- Cas général : le statut des entités publiques locales. Malgré la diversité des structures et secteurs de l'économie publique locale en matière urbaine, il est une constante qui mérite d'être soulignée : celle de la prépondérance des structures à 100% publiques, c'est-à-dire à capital détenu par une personne publique (l'Etat ou une collectivité locale, en fonction du statut de l'entreprise en question) – c'est le cas des *sociétés publiques locales*, répondant de la Loi sur les entreprises (2014) – ou de structures qui, sans constituer des entreprises au sens de la Loi sur les entreprises, sont régies par des liens de tutelle exclusive avec une personne publique (notamment une collectivité) : ce qui serait le cas des structures *ad-hoc* de gestion de projets, des autorités de régulation, dont les modalités de fonctionnement se rapprocheraient davantage de *l'établissement public*, leur caractère local provenant de la nature de la personne

publique actionnaire, associée ou en charge de la tutelle (si c'est une collectivité locale). Pour autant, la présence d'une personne publique locale, en l'absence d'existence d'une personnalité juridique claire des collectivités, d'une véritable décentralisation, et d'un pouvoir réglementaire, rend, en théorie, l'intervention de l'Etat central toujours possible puisque les collectivités n'en seraient que des démembrements non-autonomes en tant que tel.

198.- A l'heure actuelle, donc, l'essentiel des services publics en milieu urbain (gestion des déchets, transports, éclairage, aménagement des espaces verts, gestion des plans d'eau, gestion des parcs publics, construction, adduction et fourniture d'eau, traitement des eaux usées) relève du secteur public ou semi-public. En effet, la nécessité de délivrer un service public non-marchand, c'est-à-dire au coût de facturation modique pour l'utilisateur, empêche le secteur privé de s'implanter sur ce marché alors, d'une part, que certaines branches sont par essence rentables, et que les usagers, dont les dispositions à payer augmentent avec leur niveau de vie, seraient prêts à marchandiser le service. De la sorte, les acteurs privés pourraient faire leur entrée et les pouvoirs publics pourraient, conformément à une pratique en cours, actionnariser et privatiser certaines entreprises.

199.- Ainsi, la pratique démontre que nombreuses sont les entreprises ou structures publiques locales ayant des statuts qui confèrent à une collectivité soit la tutelle sur cette entité (le cas des *établissements publics*), soit la prépondérance actionnariale dans cette entité (le cas des *sociétés*). Si ces entités sont généralement placées sous la tutelle du département technique relevant du secteur dans lequel elles opèrent, l'établissement de liens tutélaires avec la collectivité et la teneur de ces liens fait défaut, en l'absence de l'existence, dans le droit vietnamien, du statut autonome d'*établissement public local* ou de *société publique locale*, comme c'est, du reste, le cas en droit français. De la sorte, et compte-tenu de l'absence d'une réelle décentralisation au Vietnam, il n'y a aucune garantie permettant d'affirmer que la tutelle ministérielle (donc, centrale) ne s'exercera pas, aussi, et indirectement, sur ces entités locales (sociétés ou établissements) par le biais des départements techniques locaux dont elles dépendent. Or, l'absence de clarifications à cet égard et l'existence de cette double tutelle ont tendance à créer des interférences dans la gestion de ces entités au niveau local car le poids ministériel peut dépasser le poids de la tutelle locale exercée par le biais du Comité Populaire. Que l'on songe à l'immixtion du Ministère des Finances dans la gestion de la cellule de gestion des projets de métro de Hanoï, *Metropolitan Railway Board*, qui dépend pourtant directement du Département des Transports du Comité Populaire de Hanoï, le Ministère des Finances considérant que le projet ne pouvait plus faire l'objet de décaissements de la part du

budget de l'Etat, alors que les plans de passation de marché établis par les bailleurs de fonds, MRB, et le Ministère du Plan et de l'Investissement avaient été validés. Au cours du temps, le statut juridique de ces « entités publiques locales » a évolué : il s'agissait d'abord de régimes s'apparentant à la régie (prise en charge directe) puis des détachements « juridiques » furent opérés (avec octroi de la personnalité juridique) malgré la persistance, avec la collectivité, d'une interdépendance financière et fonctionnelle. Le statut d'entreprise-société, en vietnamien « *công ty* » fut alors créé, forme privée de société, n'empêchant pas l'actionnariat à 100% public ou la tutelle publique. A notre sens, le statut d'entreprise-société, au sens de la Loi sur les entreprises, et malgré l'absence de régime spécial des entreprises publiques locales à ce stade, constitue le meilleur statut, porteur de plus de potentialités d'évolution : en effet, contrairement au statut d'établissement public, l'existence juridique d'une société, même indifférenciée, permet *a minima* une indépendance plus importante au niveau financier, malgré l'existence d'une tutelle forte des pouvoirs publics qui en trustent la gouvernance. C'est pour cette raison que la tendance actuelle est à la déconcentration des services publics vers des entités constituées sous forme de société privée, même détenues à 100% par une collectivité, la régie directe (le département technique d'un Comité Populaire assure le service public directement) tendant à se raréfier, en tout cas en zone urbaine, ce qui n'est pas le cas des provinces rurales et pauvres. Pour autant, le statut actuel ne suffit pas à faire de l'entreprise une entité de réception optimale de la gestion des services publics urbains : en effet, le statut d'entreprise publique locale (constituée sous forme de société ou d'établissement public) n'existe pas en tant que tel, la loi sur les entreprises ne prévoyant pas de régime particulier pour ces entités. De la sorte, l'absence de définition de liens tutélaires, et la prépondérance institutionnelle de la double tutelle, rend la gouvernance partiellement efficace (que l'on repense à l'exemple de la société Sonadezi, à MRB). Dans un second titre, nous nous interrogerons sur la redéfinition de la loi sur les entreprises et l'opportunité de consacrer juridiquement l'existence *de facto* d'un secteur de l'économie publique locale, la question étant de définir de manière autonome le régime juridique des entreprises publiques locales afin de consacrer la « seconde vague de décentralisation » que nous appelions de nos vœux, afin, surtout, de donner à cette seconde vague de la substance. En effet, à l'heure actuelle, et en l'absence d'un régime nommé dans la loi, seuls les *statuts* de ces entreprises permettent, au cas particulier, d'en distinguer le régime des entreprises privées classiques, à tout le moins dans la limite permise par les dispositions d'ordre public de la loi, indifférenciée, sur les entreprises, ce qui est loin d'être satisfaisant.

200.- Cas particulier : le statut des zones économiques spéciales. Etant donné l'importance des zones économiques spéciales et leur caractère stratégique pour l'attractivité économique, la diversité des phénomènes gérés, qui vont du tourisme à l'industrie, en passant, bien sûr, par l'aménagement urbain, pose la question de leur régime et de leur statut: quelles sont leurs prérogatives ? Comment les administrer ? Comment s'articulent-elles avec les autres opérateurs urbains locaux (sociétés urbaines d'aménagement local ayant une mission technique) et les Comités populaires ? Quelle place de l'Etat, étant donné le caractère stratégique et, souvent, d'importance nationale de ces zones ? L'étude, au cas particulier, des statuts de la zone économique spéciale transfrontalière de la province de Lao Cai nous renseigne sur les insuffisances de ce statut : il s'agit d'une « agence » (ce n'est donc pas une entreprise au sens de la loi idoine, mais davantage un *établissement public spécial et local*) publique, placée sous la tutelle du Comité Populaire de la province de Lao Cai, mettant en œuvre « la gestion de l'Etat sur les zones transfrontalières, gérant et fournissant des services d'administration publique, et d'autres services relatifs aux investissements et aux opérations des investisseurs dans les zones transfrontalières et industrielles ». Le Comité Populaire contrôle son activité et sa gouvernance, bien que cet établissement dispose de la personnalité juridique et d'un budget propre, largement alimenté par le gouvernement. Le statut de cette zone économique spéciale appelle plusieurs séries de remarques. Il suggère, d'abord, que le régime des zones économiques spéciales n'est pas un régime nommé dans la loi, répondant à une architecture institutionnelle standardisée et précise (une catégorie juridique de l'économie publique) mais répond d'une logique d'abord politique : l'entité politique nationale, ou locale, établissant ses statuts après avoir décidé de l'opportunité de créer une telle zone en fonction des enjeux drainés par le territoire où elle se situe. De la sorte, et en l'absence de régime légal issu d'une catégorie nommée de la loi, le statut « contractuel » est en fait un statut largement dominé par des considérations politiques, qui peut tout à fait faire de cette entité une structure qui, certes, ressemble à l'établissement public (présence d'une personnalité juridique et d'un budget) mais dont le rattachement tutélaire fait débat : si le Comité Populaire en est la tutelle (ce serait alors un établissement public local, mais cette catégorie n'existe pas non plus), l'Etat s'arroge le droit d'interférer directement dans sa gestion, ce qui tombe sous le sens, étant donné la proximité stratégique de la Chine, l'existence de tensions, et la situation de cette zone dans l'axe stratégique Kunming-Haiphong, structurant non seulement pour le Vietnam mais également pour l'ensemble de la sous-région du Fleuve Rouge (Laos, Vietnam, Chine) ce qui rend la décentralisation, voire la déconcentration, impossible. De la sorte, l'absence d'existence de statuts clairs d'établissement public local ou de zone économique

spéciale renforce l'abstraction de cette entité dont on ne peut qualifier la nature. Dès lors, son caractère décentralisé fait fortement débat. Cette idée est, du reste, renforcée par la dépendance envers l'Etat pour la perception de ressources financières qui pourraient, d'ailleurs, être directement conservées par la zone économique (les recettes douanières issues des postes frontières situés sur son territoire). Ainsi, la clarification du statut de zone économique spéciale et son rattachement éventuel à la catégorie d'établissements publics national ou local s'impose, ne serait-ce que pour clarifier ses liens à la collectivité dont elle dépend statutairement et, partant, son régime d'action et son autonomie.

B) L'inefficacité de la gouvernance urbaine locale

201.- Insuffisances statutaires et gouvernance urbaine. L'inaboutissement du cadre législatif et réglementaire des structures en charge de services publics urbains, qui relève majoritairement de la Loi sur les entreprises, non destinée à les régir, apparaît à la fois inadapté à l'économie publique locale et à la matière urbaine, s'il ne l'ignore pas purement et simplement. De la sorte, l'absence de différenciation des statuts des entités de l'économie publique locale favorise la fragmentation des structures et l'influence politique, en permettant à la double tutelle de perdurer, en favorisant les pratiques *ad-hoc* basées sur les nécessités du moment, en dehors de tout cadre statutaire facilitateur. Au surplus, l'absence d'un tel statut rend la seconde vague de décentralisation malaisée. La question du statut innerve, en effet, directement la gouvernance locale, qui ne s'accommode guère des silences de la loi, ou des lacunes de cette dernière. La référence au cadre général du droit des entreprises est inefficace dans la mesure où elle ne permet pas d'appréhender de manière optimale les spécificités nées de l'économie urbaine locale. L'absence de définition des statuts de société publique locale, d'établissement public local, de cellule de gestion de projet de développement urbain, de zone économique spéciale, d'autorité de régulation ou encore de société d'exploitation, rend la gouvernance fragmentée et inefficace : une société de construction n'a pas les mêmes prérogatives qu'une autorité organisatrice des transports, ni d'une société d'exploitation de bus ou de métro. La loi ne distingue pas les autorités de régulation et d'exploitation ; raison pour laquelle nous plaiderons, dans une approche *de lege feranda*, pour l'adoption d'une grande loi sur l'économie publique locale en matière urbaine, compatible avec la loi sur les entreprises, mais procédant à une nomenclature des structures et de leurs régimes, notamment dans les liens qu'elles entretiennent avec les collectivités : ce faisant, outre la clarification des statuts, cette loi fournirait une occasion de consacrer une seconde vague de décentralisation et de codifier les diverses structures d'accueil d'une économie locale et urbaine dont l'existence

de fait rend nécessaire un effort législatif ou réglementaire. L'absence de catégories nommées dans la loi s'illustre prioritairement dans les errances de la gouvernance du transport multimodal dans les villes vietnamiennes.

202.- Gouvernance multimodale des transports urbains. Afin de répondre aux enjeux de congestion, de densification, de connectivité, et de mobilité dans les villes, les pouvoirs publics vietnamiens ont adopté des schémas directeurs des transports qui font la part belle à l'intermodalité, espérant ainsi, par des effets incitatifs, entrainer un report modal du deux roues sur les transports en commun, efficace énergétiquement et moins polluants. Outre l'adoption d'un schéma directeur des transports multimodal et efficient énergétiquement, les pouvoirs publics doivent aussi réfléchir à l'architecture institutionnelle (la *gouvernance*) de la gestion des transports, à la fois en termes de stratégie, de mise en œuvre et d'exploitation des services urbains de transport. Comme les transports relèvent essentiellement des collectivités locales, c'est, suite au premier mouvement de déconcentration, le département des transports du Comité Populaire qui est en charge de la planification et de l'exploitation des transports, la question étant de savoir s'il est opportun de créer une autorité de régulation (encore appelée AOT pour autorité organisatrice des transports) et des sociétés d'exploitation. C'est en cela que l'appel à un second degré de décentralisation est pertinent ; les départements des transports ne pouvant pas, surtout pour les grandes métropoles, assurer, en *régie*, l'ensemble du triptyque (planifier, organiser, exploiter), ce qui rend nécessaire, malgré l'inexistence d'un régime juridique clair, l'établissement de nouvelles structures aux moyens et champs d'actions plus importants, le DOT demeurant l'autorité de tutelle et de planification. Le pilotage institutionnel des ambitieux schémas directeurs des transports de Hanoï et Ho Chi Minh-ville à horizon 2030 requiert une gouvernance institutionnelle à la fois intégrée (entre les différents modes) et holistique (financement, gestion foncière, maîtrise d'ouvrage, stratégie, vision, coordination entre les différents éléments de la planification urbaine, billettique, exploitation, tarification, intermodalité) qui fait aujourd'hui défaut. Dans le cas de Saigon, le réseau existant, c'est-à-dire le réseau des bus urbains, est géré par le Centre de Gestion des Bus placé près l'autorité du DOT du Comité Populaire. En parallèle, et pour gérer les projets de construction de métro, la municipalité a mis en place le MAUR qui est une unité de gestion de projet. Pour le BRT, c'est l'UCCI. Ces structures projet sont des établissements publics placés sous l'autorité du Comité Populaire et disposant de ressources propres et de budget propre (ils reçoivent directement des fonds issus de l'aide publique au développement, passent des marchés publics, assurent la maîtrise d'ouvrage des projets et

sont en lien avec les bailleurs). Pour autant, lorsque l'ensemble du système multimodal sera opérationnel, la question de l'existence d'une autorité de régulation unique et multimodale se posera, pour assurer l'interopérabilité, les enjeux stratégiques, l'entretien du réseau (le cas échéant), encadrer la tarification, réglementer les sociétés d'exploitation, et assurer un service de qualité conforme aux schémas directeurs et aux objectifs des municipalités. Cela pose donc la question de leur statut et de leurs modes de financement, mais également celle du degré d'intégration et/ou de coordination qui doit être préconisé au niveau des autorités publiques avec la problématique de savoir si l'on peut dès aujourd'hui placer la gestion des bus et des métros sous l'égide d'une même autorité. Sans parler de la détermination du meilleur mode d'exploitation des différents modes de transport (régie, concession, opérateur public ou privé) et de leur soumission à une autorité régulatrice, dans le but d'assurer maintenance, équilibre financier, intégration tarifaire, intermodalité et qualité du service.

203.- Le cas de la gouvernance des transports à Hanoï. Le 1^{er} août 2008, l'Assemblée Nationale du Vietnam a voté l'extension de la superficie de la capitale Hanoï pour intégrer la province limitrophe de Ha Tay dont le chef-lieu était Ha Dong. Cela s'est traduit par un triplement de la superficie de la capitale, et a posé la question de la gestion administrative de cette intégration, notamment en termes de transports : comment intégrer Ha Tay et en particulier l'axe Ha Dong / centre de Hanoï. Le schéma directeur des transports urbains de la ville de Hanoï à horizon 2020 a été approuvé en 2008 par le Premier Ministre. Il sera axé sur un schéma multimodal composé du métro, du BRT et du bus (8 lignes de métro, 1 BRT). A l'heure actuelle, Hanoï dispose du TRAMOC, qui est une AOT gérant le bus (seul système existant), sous tutelle du département des transports, et qui commande les sociétés exploitantes de bus, comme Transerco. MRB, qui est la cellule de projet du métro, ne tombe pas (encore) sous la zone d'influence de TRAMOC, même si son intégration à TRAMOC se pose lorsque le métro sera fini, dans une perspective d'AOT unique et multimodale. Dans certains cas, l'autorité métropolitaine généraliste conserve le niveau stratégique et confie le tactique à une autre institution. Certaines AOT intègrent tous les niveaux de décision (stratégique, tactique). Certaines AOT intègrent en plus le niveau opérationnel (exploitation) ou le confient à des entreprises publiques spécialisées. Les AOT peuvent être une autorité publique spécialisée, un département d'une autorité existante, un regroupement de collectivités, une entreprise publique sous tutelle des collectivités (société d'économie mixte locale, société publique locale, établissement public local selon le droit public français). Les compétences de l'AOT peuvent se limiter à la régulation du transport public, à l'organisation

de l'ensemble des activités de transport de personnes ou bien s'étendre à l'ensemble des compétences liées à la mobilité. La forme la plus intégrée d'AOT associe directement sur le plan institutionnel les transports et le développement urbain. Au niveau des ressources financières, l'AOT peut être propriétaire des recettes collectées par les opérateurs qu'elles contrôlent (décision d'affectation de ces recettes) et leur en reverser une partie conditionnée à l'exécution de travaux d'exploitation. Les AOT peuvent bénéficier de transferts de l'Etat central et/ou des gouvernements locaux et, si leur statut juridique leur permet (par exemple si ce sont des entreprises publiques) et s'endetter directement sans trop de contraintes.

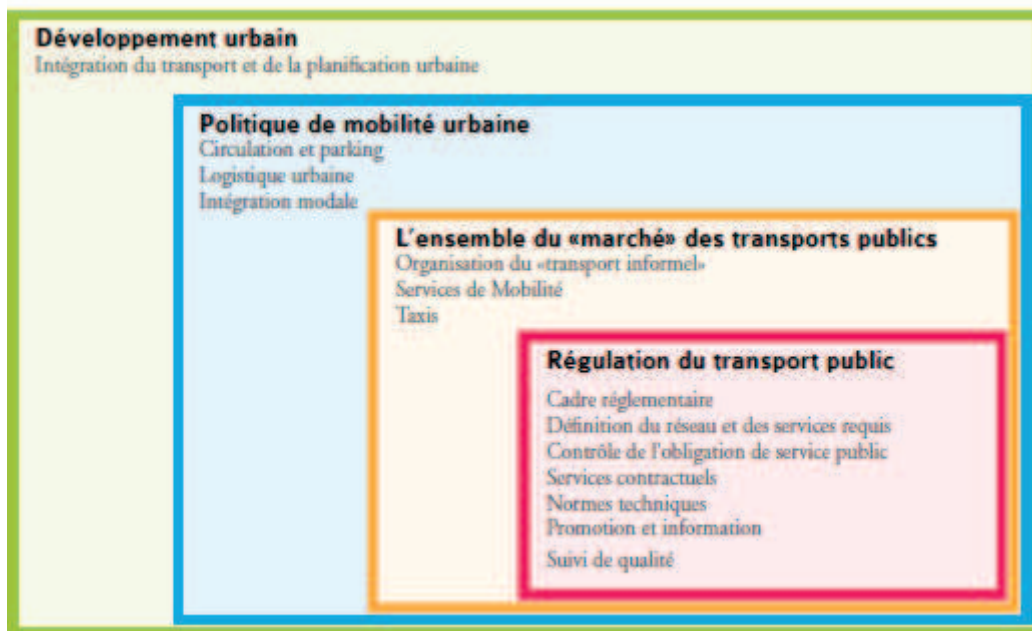


Figure 7 : Les différentes compétences et responsabilités confiées à une autorité organisatrice

Source : CODATU – Ouvrage de synthèse du séminaire organisé pour le compte de l'Agence française de développement le 19 novembre 2012 « Gestion et exploitation d'un réseau de transport collectif de masse à Hanoï ».

204.- À Hanoï, le Comité Populaire est l'organe qui intervient au niveau stratégique. Il définit la politique de transport et propose des objectifs chiffrés de moyen et long terme. Le fait que la plus haute instance dirigeante de la province de Hanoï soit l'organe décideur pour les politiques de transport favorise la cohérence stratégique. En revanche, au niveau tactique, la gestion du réseau routier provincial est assurée par le Département des Transports du Comité Populaire et le développement des transports publics est supervisé par deux entités différentes : *Transport Management and Operation Center* (TRAMOC) pour le bus et Hanoï *Metropolitan Railway management Board* (MRB) pour le rail urbain. TRAMOC est un service administratif en charge du réseau de bus. Créé en septembre 1998 sur décision du Comité Populaire de Hanoï (décision 3527/QD-UBND), TRAMOC est placé sous la responsabilité du DOT du Comité Populaire de Hanoï. Il a pour mission la planification et

l'exploitation du transport en commun (réseau routier, diagramme, véhicules); la gestion et la répartition des recettes du transport public et subventions en capital; la gestion des infrastructures de transport public; l'émission des billets de bus; la réglementation, le contrôle et la supervision de l'exploitation de transport public; et la mise en œuvre des projets. À l'heure actuelle, TRAMOC n'a pas de réelle autonomie. Jusqu'en 2008, l'opérateur public TRANSERCO avait le monopole dans l'exploitation des services de bus de Hanoï ce qui n'a pas permis à TRAMOC de renforcer ses compétences en termes de régulation. A cette date la société a été restructurée pour devenir la société mère d'un groupe comptant une dizaine de filiales et associée à des sociétés privées dans le cadre d'une *joint-venture*. En même temps, la société a dû céder des services à des petites sociétés privées. En 2012 Hanoï comptait 64 lignes, dont 49 gérées par TRANSERCO. *Hanoï Bus Joint Stock Company*, une société contrôlée majoritairement par le comité populaire gère 6 lignes. Les 9 autres lignes sont exploitées par trois compagnies privées. Des études sont actuellement en cours pour définir l'évolution possible de TRAMOC vers une « agence indépendante, forte et sécurisée financièrement possédant un haut niveau d'expertise pour coordonner et organiser la planification et l'exploitation du transport public à Hanoï ». Par la décision 925/QD-UBND du 22 février 2012, le Comité Populaire de Hanoï a créé le *Hanoï Metropolitan Railway management Board* (MRB). Cette décision précise le rôle de MRB, entité publique propre (se rapprochant du statut d'établissement public local) placée sous l'autorité du Comité Populaire d'Hanoï. MRB est en charge d'assister le Comité Populaire d'Hanoï (organe directeur) dans la mise en œuvre du projet de réseau de rail urbain depuis les études à sa réalisation, jusqu'à la mise en service. MRB est censé jouer le rôle de maître d'ouvrage, gérer, exploiter et entretenir des lignes de rail urbain à Hanoï. MRB est donc en charge des études, du développement, de la gestion, de l'exploitation et de la maintenance du système de rail urbain à Hanoï. Le Comité Populaire de Hanoï lui a également confié des responsabilités en tant que contrepartie directe des bailleurs de fonds internationaux dans les activités relatives à l'investissement dans le rail urbain et des projets de construction. La question sera de déterminer la nouvelle gouvernance du système des transports à Hanoï, à la lumière des éléments qui précèdent, tant le paysage actuel semble aussi fragmenté qu'aux contours mal définis.

*

Tout au long de ce titre premier, nous avons tenté de mettre en exergue l'existence de contraintes de *cadre* et d'*action* pesant sur les collectivités locales vietnamiennes face au développement urbain. En effet, l'autonomie, pourtant nécessaire, apparaît largement

contrainte par l'existence d'un système dominé par le centralisme démocratique et d'un arsenal législatif insuffisant pour régir l'ensemble des problématiques de gouvernance institutionnelle, de planification, et d'investissement, relatifs au développement urbain. L'existence d'enjeux (politiques, économiques, diplomatiques) qui dépassent le simple cadre local mais rejaillissent directement sur l'action des collectivités trouve, dans un tel système, une résonance particulière, en favorisant les mouvements de recentralisation au détriment de ceux de décentralisation. La décentralisation, qui s'apparente, du reste, davantage à une déconcentration, n'est pas absente au Vietnam : elle arpente simplement des chemins qui diffèrent significativement de l'approche normative occidentale de ce qu'est la décentralisation, et de la contribution de cette dernière à la gestion du *fait urbain* dans son ensemble. Pour cette raison, nous tenterons dans un second titre de proposer non pas une révolution juridique et une duplication des modèles décentralisés occidentaux (dont le modèle français) au Vietnam, mais de suggérer des ajustements qui, tout en s'accommodant du cadre contraint issu de la tradition politique et juridique vietnamienne (qui sont des constantes) permettent de corriger les effets les plus grossiers du système centralisé sur l'affaiblissement du pouvoir des collectivités locales.

De la sorte, nous verrons que l'autonomie nécessaire peut se concilier avec un système politique autoritaire et centralisé, à partir du moment où, comme le montre l'action du gouvernement dans de nombreux domaines, le *pragmatisme* guide l'action publique. Ainsi, les corrections proposées, enserrées dans la tradition juridique de l'ajustement, pourront, sinon révolutionner la gestion du *fait urbain*, clarifier et fluidifier des sujets importants. La condition de ces propositions étant leur faisabilité, et, partant, leur efficacité.

TITRE 2 :
COLLECTIVITES LOCALES ET ORGANISATION DU DEVELOPPEMENT
URBAIN AU VIET NAM : L'AUTONOMIE NECESSAIRE

Si le titre précédent s'appuie largement sur une approche *de lege lata*, le présent titre cherchera, au contraire, *de lege feranda*, à proposer une approche plus normative et prospective, partant du constat de l'inefficacité partielle des logiques et principes fondamentaux de l'organisation actuelle des collectivités vietnamiennes et de leurs contraintes d'action, pour proposer des pistes compatibles avec l'organisation et la culture vietnamienne, c'est-à-dire sans réclamer de grandes lois sur la décentralisation, des bouleversements institutionnels, ou, *a fortiori*, une modification de la Constitution, mais des pistes de réforme incrémentales, faciles à mettre en œuvre, s'accommodant du cadre existant, et, surtout, pragmatiques. Il s'agira alors, principalement, de corriger les principes directeurs d'organisation des gouvernements locaux, en permettant davantage d'autonomie dans l'organisation des collectivités locales (Chapitre 1) et de proposer des améliorations du cadre de l'action des collectivités locales (Chapitre 2).

Chapitre 1 : Autonomie et organisation des collectivités locales

L'organisation des collectivités locales vietnamiennes s'enracine profondément dans les postulats marxistes-léninistes, au sommet desquels on trouve le centralisme démocratique. De ce centralisme démocratique découle une conception étatisée de l'économie et de la ville, mais également une organisation administrative encore par trop centralisée. Les enjeux urbains commandent, comme cela a été mis en exergue dans le titre précédent, d'accroître l'autonomie des collectivités locales dans leur approche du *fait urbain*. Cette autonomie, qui passe inévitablement par une redéfinition des rapports entre le gouvernement central et les collectivités locales (Section 2), doit être précédée d'un changement de paradigme aboutissant à redessiner la notion de territoire urbain, au-delà d'une acception purement administrative (Section 1).

Section 1 : Redessiner la notion de territoire urbain

Le fait urbain se caractérise par une assise matérielle, à savoir l'empreinte urbaine ou foncière (ce que les anglo-saxons nomment *urban footprint*), sur les territoires préexistants. De la

sorte, il n'est désormais possible de dissocier fait urbain et territoire. En outre, la superposition du fait urbain et des territoires crée des systèmes complexes qu'il convient d'appréhender (§1), avant d'en envisager les implications pour le Vietnam (§2).

§1 : Comprendre la notion de territoire urbain complexe

Le territoire n'a pas toujours représenté une aire complexe à appréhender. Dans les zones rurales ou peu urbanisées, le territoire ne présente pas les mêmes caractéristiques que dans les aires urbaines. De la sorte, sa définition et son administration posent moins de difficultés. Pour autant, les phénomènes géographiques issus de la mondialisation et de la consécration du capitalisme de marché comme modèle économique dominant, y compris dans les pays anciennement rattachés au bloc communiste, ont profondément modifié la donne en se caractérisant par des mouvements migratoires (exode rural) massifs vers les villes. De ce fait, l'urbanisation qui en a résulté a bouleversé les équilibres territoriaux. Plus récemment, la mise en relation des économies et, partant, des territoires, sous l'effet de la mondialisation, a entraîné un phénomène de métropolisation, clairement observable dans les pays émergents comme le Vietnam.

205.- Métropolisation. Le fait urbain a profondément été affecté par le phénomène dit de métropolisation, que d'aucuns caractérisent comme le « support instrumentalisé de la mondialisation ⁷⁹ ». La métropolisation a été définie par F. Ascher ⁸⁰: « la métropolisation concentre de façon croissante les hommes, les activités et les richesses dans des agglomérations de plusieurs centaines de milliers d'habitants, multifonctionnelles, fortement intégrées dans l'économie internationale. Elle s'accompagne de transformations significatives des grandes villes, de leurs banlieues et de leur environnement, constituant des espaces urbanisés de plus en plus vastes, hétérogènes, discontinus, formés parfois de plusieurs grandes cités, de moins en moins liées à une économie régionale, et dont les arrière-pays se transforment en espaces de services et de loisirs ». Cette métropolisation engendre un changement de paradigme dans l'essence même du fait urbain : les villes connaissent alors des évolutions spatiales, socioéconomiques, et politiques, aboutissant à changer durablement la manière dont elles se conçoivent. La ville, désormais insérée dans un environnement polycentrique, s'étend, et notamment en périphérie des centres historiques. De ce fait, elle se caractérise par d'importantes mobilités (professionnelles, notamment) entre les centres et les

⁷⁹ Ghorra-Gobin C., 2001, *Réinventer le sens de la ville. Les espaces publics à l'heure globale*, Paris, L'Harmattan, 266 p.

⁸⁰ Ascher François, *Métapolis ou l'avenir des villes*, Editions Odile Jacob, pp.345, 1995.

périphéries qui agrègent le contenu de la ville et tendent à former une aire compacte, intégrée. D'un point de vue économique, la métropolisation est le révélateur de l'existence d'une concurrence entre les territoires, luttant ainsi pour devenir le réceptacle d'investissements, et notamment, dans le cas des pays émergents comme le Vietnam, d'investissements directs étrangers. Cette mise en concurrence des territoires, et leur existence *per se* au niveau transnational, rend nécessaire une planification stratégique qui intègre la composante « attractivité ». Ce sont les transformations mêmes de l'économie capitaliste qui « rendent obsolète la base géographique⁸¹ » en permanence. L'Etat, jusqu'alors fortement interventionniste, se retrouve marginalisé par l'existence des territoires en tant que tel, qui fonctionnent comme des unités économiques autonomes en s'affranchissant des logiques administratives et frontalières, et tendent à adopter leurs propres modes de régulation, basés sur une coopération horizontale, et sur les mécanismes économiques. Cette mutation du rôle de l'Etat, entraînée de fait par le mouvement de métropolisation, est d'intérêt particulier pour les Etats pour qui l'adoption du capitalisme ne va pas de soi : ainsi en est-il des anciens pays du bloc communiste comme la Chine ou le Vietnam, qui, tout en promouvant leur propre modèle économique, celui, par exemple, de l'économie de marché à orientation socialiste, ne peuvent faire fi de l'existence de mécanismes de régulation économiques et territoriaux *concurrents*, qui leur échappent ; toute la question étant, alors, de savoir comment l'Etat va, de manière pragmatique, accompagner ces transformations nécessaires au développement socioéconomique tout en maintenant un cadre de régulation vertical fort. L'enchevêtrement et la fragmentation des pouvoirs nés de l'émergence des territoires comme systèmes complexes au niveau local, en parallèle des dynamiques de régulation étatiques, rendent nécessaire une réflexion sur la gouvernance territoriale et urbaine.

206.- Outre les aspects économiques et politiques, la métropolisation s'accompagne de la transformation de la morphologie urbaine, principalement au travers d'un étalement urbain (*urban sprawl*) et de la dispersion des centralités, d'une dégradation des espaces naturels et agricoles, d'une polarisation spatiale, du renforcement des logiques de ségrégation sociale, d'un accroissement et d'une dispersion des mobilités (s'accompagnant d'une importante congestion), et d'une augmentation de la pollution⁸². Les centralités se recomposent et perdent

⁸¹ Nicolas Douay, *La planification urbaine à l'épreuve de la métropolisation : enjeux, acteurs et stratégies à Marseille et à Montréal*, Thèse de Géographie, Université Paul Cézanne - Aix-Marseille III; Université de Montréal, 2007, Français.

⁸²*Ibid.*

leur caractère exclusif, car elles assistent à l'émergence d'autres centres, avec lesquels des dynamiques de flux et d'échanges se mettent en place.

Dans un tel contexte, la ville se doit d'être compétitive tout en étant inclusive, le tout passant par une gouvernance adaptée, et par une planification cohérente pour répondre à l'ensemble de ces enjeux.

207.- Approche systémique du territoire. L'interconnexion des territoires, le parachèvement de leur existence « en tant que tel », provient du caractère complexe et dynamique des territoires, que l'approche systémique permet d'appréhender. Initialement née dans le cadre de la recherche en biologie⁸³, l'approche systémique a pour autant été facilement transposable à la matière géographique et, ainsi, aux territoires. Ainsi, J.W Forrester⁸⁴ s'est intéressé à la manière dont les changements s'opèrent à l'intérieur des systèmes au travers d'une méthode de modélisation permettant d'analyser la dynamique des systèmes en ayant recours aux concepts d'interaction, de rétroaction, et de complexité. Cette étude passe, dans un premier temps, par la délimitation de la frontière entre le système étudié (ici, le territoire) et son environnement : c'est-à-dire par la détermination d'une frontière au-delà de laquelle la masse compacte que représente le territoire, caractérisée par des acteurs, des stocks, et des flux, organisé en sous-systèmes, ne représente plus une unité géographique ou économique. Forrester a par ailleurs transposé les principes de base de l'analyse dynamique des systèmes à la matière urbaine⁸⁵. Le modèle d'analyse systémique du territoire urbain de Forrester consiste en une modélisation dont les variables sont des stocks/flux (appelées variables d'état)⁸⁶ ou des variables auxiliaires⁸⁷. Selon Alexandre Moine, professeur de géographie, et partisan de la redéfinition de la notion de territoire, le territoire est un système, « un tout, composé de sous-systèmes, d'éléments, et surtout de relations multiples, notamment des boucles de rétroaction

⁸³ Bertalanffy, Ludwig von, *General system theory*, New York, G. Braziller [1969, ©1968].

⁸⁴ Forrester Jay Wright, *Industrial dynamics*, Waltham, MA: Pegasus Communications, 1961; *Principles of Systems*, 2nd ed, Pegasus Communications, 1968.

⁸⁵ Forrester Jay Wright, *Urban Dynamics*, MIT Press, 1969.

⁸⁶ Les variables d'état représentent des stocks dont la quantité varie à travers le temps en fonction des flux d'entrée et de sortie qui les alimentent et les vident. Les stocks sont utilisés pour représenter tant des accumulations matérielles (l'eau, les individus) qu'immatérielles (la connaissance). La valeur de ces stocks renseigne sur l'état du système à chaque instant t. A chaque instant t, un stock représente l'accumulation passée des flux d'entrées et de sorties. Les flux transitent par le réservoir et en modifient donc l'état. Ils déterminent les variations dans les différents niveaux du système. Les vannes contrôlent les débits des différents flux. Chaque vanne peut être considérée comme un centre de décision, recevant des informations et les transformant en actions. En l'absence de flux, aucun changement dans la magnitude des stocks n'est possible.

⁸⁷ Les variables auxiliaires apparaissent dans le canal d'information. Elles peuvent être une constante, ou une fonction tabulée en fonction du temps t ou d'une variable quelconque. Ces variables auxiliaires sont très utiles pour intégrer de l'information qualitative et des délais dans les modèles. Elles permettent également de coupler des flux de nature différente, par exemple un flux d'automobiles et un flux d'hommes. Le canal d'information permet de connecter entre elles les variables du système et de simuler les rétroactions.

positive ou négative, qui évoluent dans le temps. [...] Une boucle de rétroaction domine, liant deux sous-systèmes⁸⁸. ». Le système complexe qu'est le territoire est ainsi composé de deux sous-systèmes : les acteurs, d'une part, réunis par des jeux consistant à l'utilisation, à l'aménagement, et à la gestion d'un deuxième sous-système qui est l'espace géographique, composé « d'objets qui interagissent au gré de leurs localisation et surtout par le biais des aménités et des contraintes que ces derniers offrent aux acteurs⁸⁹ ». Ainsi, le système territorial est dit complexe car il se caractérise par l'importante diversité des relations existant entre les éléments qui le composent, relations souvent aléatoires et imprévisibles. Ces relations n'obéissent en effet pas aux principes de causalité simple mais davantage de causalité circulaire. « Des caractéristiques physiques de l'espace appréhendé (topographie, étendue, substrat, climat etc.) aux écosystèmes locaux, à la répartition de la population, en passant par ses caractéristiques (sexe, âge, localisation, etc.), aux réseaux, en passant par les flux qui les parcourent, aux caractéristiques socio-économiques (emploi, chômage, entreprises, etc.) en passant par les habitudes des populations locales (consommation, migrations, etc.), c'est une multitudes d'informations et de données qui vont permettre de décrire un espace à des échelles différentes qui dépendent des mailles d'observation que l'on va retenir (commune, intercommunalité, canton, département, région, etc⁹⁰). ». Des chercheurs ont, enfin, tenté de comparer le système complexe que représente le territoire urbain à la morphogénèse humaine⁹¹. Ces derniers dégagent cinq sous-systèmes distincts constituant le territoire urbain : le tissu urbain, le tracé urbain, le paysage urbain, la forme sociale urbaine et la forme bioclimatique et environnementale urbaine. C'est la combinaison de ces registres de forme qui génère la *forme urbaine* dans sa totalité. Le tissu urbain, ainsi, consiste dans l'analyse des interrelations entre les éléments qui le définissent : le foncier, le bâti, le viaire, l'espace libre. La forme sociale, quant à elle, consiste en la projection de rapports sociaux sur le sol dans un rapport structure sociale/distribution spatiale. Cette analyse est intéressante dans la mesure où, en distinguant différents sous-systèmes, elle constitue une bonne induction des flux qui auront vocation à venir structurer le territoire urbain et à faire de ce dernier une unité géographique et économique qui s'affranchir des délimitations administratives et politiques.

⁸⁸ Moine, Alexandre, *Le territoire comme un système complexe : un concept opératoire pour l'aménagement et la géographie* in *L'Espace géographique*, vol. tome 35, no. 2, 2006, pp. 115-132.

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ *Idid.*

⁹¹ Sara Franceschelli, Maurizio Gribaudo, Hervé Le Bras, *Morphogénèse et dynamiques urbaines - Cycle de séminaires organisé par le PUCA en partenariat avec l'EHESS, l'ENSAD et la FMSH*, 2012.

208.- Flux et dynamiques urbaines. La complexité des territoires, désormais définis et perçus en tant que systèmes, provient de l'existence, entre les sous-éléments qui le composent (acteurs, espaces géographiques, unités économiques, institutions politiques) de flux. Ces flux sont d'importance majeure dans la mesure où ils constituent les forces permettant d'intégrer le territoire et, en négatif, de délimiter ce dernier par rapport à son environnement : ce sont les flux qui structurent le caractère compact et délimité du territoire et permettent de le distinguer de l'environnement dans lequel il s'insère. Ce faisant, les flux permettent d'agréger acteurs et espaces au sein d'un système complexe qui sera forcément dynamique, puisque caractérisé par des mouvements. Ainsi, la ville « produit son propre milieu » : environnement artificiels, réseaux, externalités, étalement urbain, mobilité. Les flux de personnes, de marchandises, d'énergie, d'eau, de déchets, de richesses... participent de l'agrégation de la ville dans une masse compacte. Pour autant, l'existence de ces flux ne suffit pas toujours à délimiter l'aire urbaine, tant leur dispersion a pu conduire à parler de « ville diffuse ⁹²», difficile à gouverner. Le caractère diffus de la ville provient principalement de la conséquence première de la métropolisation qui est l'effacement de la frontière entre la ville et les campagnes périphériques au travers d'une extension de l'empreinte urbaine dans un mécanisme de périurbanisation. Les flux, qui vont, eux aussi, épouser la dynamique d'extension des villes et de périurbanisation, vont devenir diffus à mesure que la frontière villes/campagnes devient plus difficile à cerner. La gouvernance de la ville diffuse passe, alors, par le questionnement de la planification comme méthode de conception des formes urbaines, qui, dans sa dimension statique et géométrique, ne parait plus à même d'appréhender la complexité du système urbain, et des dynamiques de flux existant en son sein. C'est pour cette raison que certaines métropoles ont pris le contrepied de l'urbanisation massive et de l'étalement urbain en privilégiant la reconversion des centres urbains en lieu et place de la périurbanisation, au travers de politiques de planification stratégiques et incitatives.

*

Cette approche renouvelée de la ville et du territoire, résolument dynamique, systémique, et holistique, parait mal se conjuguer avec l'approche statique de la ville qui a prévalu au Vietnam depuis l'avènement du communisme dans les années 50, bien que les évolutions économiques, elles, aient précipité de nombreux questionnements sur l'obsolescence du modèle vietnamien face aux réalités économiques et géographiques.

⁹² Xavier Desjardins, *Gouverner la ville diffuse, La planification territoriale à l'épreuve*, Thèse de Géographie, Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2007, Français.

§2 : Dynamiser la notion de territoire urbain au Vietnam

L'approche administrée de l'économie a longtemps prévalu au Vietnam. Depuis la politique du Renouveau, l'acheminement vers un modèle économique hybride dit « d'économie de marché à orientation socialiste » s'est accompagné de mutations urbaines qui ont profondément questionné le rapport de l'Etat avec le fait urbain. D'abord méfiants envers la ville, les pouvoirs publics n'ont pu qu'en entériner la montée en puissance, malgré l'existence d'une organisation administrative et politique qui maintient un certain niveau de centralisme. Par ailleurs, l'encadrement juridique du fait urbain dépasse le cadre même de l'organisation administrative puisqu'il rejaillit, au Vietnam, sur la classification des villes et la définition de l'urbain dans son ensemble, classification rendue obsolète par la métropolisation.

209.- Redéfinir le fait urbain. La conception de la ville qui prévaut actuellement au Vietnam, telle qu'exposée dans le titre précédent, est largement rendue obsolète par la marche du temps et les phénomènes d'urbanisation. Par ailleurs, l'outil statistique, au Vietnam, n'appréhende que partiellement le fait urbain : si le Vietnam est considéré comme fortement urbanisé, il se pourrait que les taux d'urbanisation proposés par le *General Statistics Office* (GSO) dépendant directement du Ministère du Plan et de l'Investissement, et qui constitue donc un organe central, soient, en réalité, sous-évalués. Ces insuffisances statistiques proviennent en fait de l'absence d'accès aux données à des niveaux inférieurs à ceux des provinces, le GSO ne disposant d'aucune statistiques relatives aux districts et aux communes, en l'absence d'existence d'organismes locaux de statistiques indépendants et dotés de moyens adéquats (en sus des quelques travaux menés par les Départements locaux du Plan et de l'Investissement). De la sorte, l'existence d'observatoires territoriaux au niveau local sera examinée plus attentivement dans des développements ultérieurs. En tout état de cause, et selon l'OCDE⁹³, le niveau d'urbanisation actuellement annoncé au Vietnam souffre de sous-évaluation du fait du mode de calcul de l'urbanisation et de la classification des unités administratives en aires urbaines ou rurales, selon des critères qui, basés davantage sur des considérations politiques qu'économiques ou géographiques, créent une distorsion dans l'appréhension du fait urbain. De ce fait, les politiques publiques ne peuvent adéquatement traiter le phénomène de la métropolisation, y compris au niveau de la planification. Plutôt que la classification arbitraire des autorités vietnamiennes, l'OCDE propose une approche davantage fonctionnelle qu'administrative, qui s'affranchit d'ailleurs du découpage administratif territorial, et se concentre sur la notion « d'aires urbaines fonctionnelles » ou

⁹³ OECD (2018), *OECD Urban Policy Reviews: Viet Nam*, OECD Publishing, Paris, op. cit.

functional urban areas (FUA). Pour l'OCDE, les aires urbaines sont, du fait de l'existence de processus de métropolisation et de flux structurants à l'échelle du territoire, des unités non pas administratives mais fonctionnelles, caractérisées par des centres urbains densément peuplés et des périphéries en étroite interrelation, notamment par l'existence de flux de mobilité, qui caractérisent, selon elle, l'existence d'une aire urbaine fonctionnelle polycentrique. Les périphéries intègrent, ainsi, les municipalités adjacentes, conduisant, alors, à l'émergence d'une pluralité de centralités. Le critère retenu par l'OCDE est l'existence d'une mobilité quotidienne de 15% de la population d'une zone vers une autre, pour caractériser l'intégration d'une aire urbaine fonctionnelle. Si le Vietnam adoptait une réforme consistant à revoir la classification des aires urbaines ou rurales, selon, notamment, la Loi sur l'organisation de l'administration locale 77/2015/QH13 du 26 juillet 2015, les pouvoirs publics seraient mieux à même de définir les politiques d'aménagement, et notamment de transports et mobilités, de répartition des infrastructures, de santé, et plus généralement l'accès aux services publics au milieu urbain. Cette approche de la classification des aires urbaines fonctionnelles nous guidera pour les politiques d'aménagement et de planification, car elles sont résolument liées à l'approche dynamique de la planification que nous appellerons de nos vœux. Concrètement, l'application de l'approche par les aires urbaines fonctionnelles au Vietnam révélerait la présence de 63 aires urbaines fonctionnelles, couvrant environ 7% du territoire national et englobant 41% de la population du pays (selon les chiffres de 2013, ce qui laisse présager des chiffres encore plus importants aujourd'hui). De plus, 1720 municipalités actuellement classifiées comme rurales seraient en réalité intégrées au sein d'une aire urbaine fonctionnelle, alors que 630 municipalités classées urbaines ne font partie d'aucune de ces zones. Il est logique que ces zones se basent sur l'existence de flux dynamiques et non sur les délimitations administratives : de la sorte, au Vietnam, des sous-ensembles tels que la région de Ho Chi Minh-Ville et des provinces adjacentes (Dong Nai et Bien Hoa, Binh Duong) ou de Hanoi et de ses provinces limitrophes (Vinh Phuc, Hai Phong, Hai Duong) constituent en réalité des aires urbaines intégrées, et fonctionnelles, alors qu'elles sont administrativement différentes. De même, si l'on prend l'exemple du Delta du Mékong, la capitale du Delta, Can Tho, qui est une ville-province, constitue, avec les provinces adjacentes, une aire urbaine fonctionnelle et, ce, alors même que de nombreuses villes adjacentes sont considérées, selon la classification vietnamienne, comme rurales, alors que l'existence de flux de mobilité et d'une intégration économique du secteur autour du Mékong amènerait l'OCDE à classer la zone comme aire urbaine fonctionnelle. Ainsi, en application de cette approche, le Vietnam apparaît comme davantage urbanisé. L'autre intérêt d'adopter une telle approche se situe sur

le terrain des politiques publiques et notamment de planification : comment, en effet, nier l'existence d'aires urbaines fonctionnelles intégrées en adoptant une planification basée purement sur une logique d'échelon administratif, ce qui aboutirait à fragmenter le territoire en faisant fi de l'existence de liens interterritoriaux. Au résultat, la planification apparaît autant fragmentée qu'inefficace car elle ne prend pas en compte l'existence de flux qui commandent des politiques publiques de mobilité, d'accès aux infrastructures et aux services publics, de dynamisation et d'attractivité économique, appropriés.

210.- Consacrer l'approche fonctionnelle du territoire urbain. Le droit positif vietnamien est largement muet sur la question de l'existence d'une approche pragmatique et fonctionnelle du fait urbain qui transcenderait l'approche administrative. Pour autant, il est possible de rechercher, dans les évolutions législatives les plus récentes, mais ne faisant pas encore partie du droit positif vietnamien, quelques évolutions qui, du moins conceptuellement, semblent progressivement s'acheminer vers un élargissement de la conception du territoire et, partant, du fait urbain, sous l'effet de la nécessité d'adopter des politiques publiques pragmatiques favorables au développement socioéconomique. Ainsi, dans la Loi 21/2017/QG14 du 14 novembre 2017 sur la planification (ci-après Loi sur la Planification), le législateur vietnamien a, semble-il, tenté, dans un effort général de clarification des méthodes et objectifs de la planification au Vietnam, de redéfinir certaines notions afférant à l'urbain et aux territoires. En effet, en définissant les échelles et périmètres auxquels la planification s'applique, il a introduit, dans la loi, qui rentrera en vigueur en 2019, le concept de « région » qui, jusque-là, n'apparaissait pas aussi clairement défini. Le législateur définit ainsi la région comme « une partie du territoire national qui inclut des provinces limitrophes ou des villes contrôlées par le gouvernement [ndlr : *Ho Chi Minh-Ville, Hanoi, Da Nang, Hai Phong et Can Tho*] adjacente à des fleuves, qui présentent des similarités d'environnement naturel et socioéconomique, d'histoire, de population, d'infrastructures, et se caractérisent par des interrelations qui en font des espaces connectés ». Même si nous aurions préféré, à cette définition, le terme « espaces intégrés » plutôt que « connectés », plus parlant, il n'empêche que la loi semble, à demi-mot, amorcer une approche de l'aire urbaine fonctionnelle transfrontalière, à l'image de celle appelée de ses vœux par l'OCDE, qui s'affranchit des frontières administratives. Si l'on ne retrouve pas, dans cette définition, les critères principaux de l'OCDE à savoir l'existence de flux, et notamment de mobilité, cette définition semble s'en rapprocher ; reste à savoir si ce changement de paradigme dans l'échelle constitue, ou non, une rupture dans la pratique, c'est-à-dire si ce changement d'échelle reçoit une traduction

dans les modalités de planification urbaine ou, mieux, dans l'organisation des pouvoirs administratives et l'existence de structures ou d'instruments de planification transrégionaux. A cet égard, cette même Loi sur la Planification fait référence, dans ses propos introductifs et définitions, au concept de « planification régionale » qui semble provenir directement de la notion de « région » : il s'agit de la planification qui a pour but de mettre en œuvre le schéma directeur national au niveau des aires interurbaines en termes de développement socioéconomique, de défense nationale, de planification urbaine et rurale, de distribution de la population, et de développement interprovincial, notamment dans le domaine des infrastructures, des ressources en eau des fleuves, et de l'utilisation des ressources naturelles. Cette définition appelle plusieurs séries de remarques. D'une part, elle ne consacre pas le caractère stratégique de ces zones urbaines pour le développement du pays du fait de l'existence de flux intégrés entre elles. La définition de ce qu'est la planification interrégionale, même si elle fait explicitement référence aux infrastructures et au développement urbain, semble davantage relever d'une logique centrale de mise en avant de territoires dans lesquels se trouvent des ressources stratégiques (voire géopolitiques) pour le Vietnam (fleuves, bases de sécurité nationale) et moins d'une logique d'autonomisation des zones fonctionnelles ainsi identifiées permettant de recourir à une planification portée par les collectivités, de manière horizontale, dans la promotion d'un territoire donné s'affranchissant des limites administratives. D'autre part, au-delà du caractère décevant de cette nouvelle forme régionale de planification, les critères et le libellé de cette dernière suggèrent l'absence d'un changement de paradigme d'une approche statique à une approche dynamique puisqu'aucune mention n'est faite de l'existence de flux et d'interrelations basées sur ces flux, notamment de population. Enfin, la référence explicite à la mise en œuvre des directives nationales au niveau interrégional suggère que la consécration de l'existence de zones interrégionales en tant que tel ne relève que d'une logique de conformité verticale aux schémas de développement stratégiques nationaux, sans que cela ne se traduise par une montée en puissance des collectivités intégrées à ces zones.

211.- Promouvoir l'autonomie des collectivités dans les aires urbaines fonctionnelles. Au-delà de la reconnaissance de l'approche de l'OCDE pour la caractérisation de zones urbaines fonctionnelles, il serait, en outre, nécessaire que cette approche soit suivie d'une redéfinition du rôle des collectivités locales et de l'accroissement de leur autonomie. En effet, sans aller jusqu'à supprimer les limites administratives, par ailleurs nécessaires, une réforme adéquate consisterait à donner aux collectivités locales appartenant à des zones urbaines fonctionnelles

la possibilité de s'affranchir, à certaines occasions, des limites administratives et de la tutelle verticale de l'Etat en instaurant, d'une part, une autonomie dans le dialogue interprovincial, et, d'autre part, des instruments de planification nés de cette autonomie et de cette transversalité des relations entre unités administratives, transcendant ces limites. De la sorte, ce décloisonnement empirique des limites administratives, basé sur le pragmatisme des unités territoriales, permettrait, outre l'augmentation de la coopération horizontale, de renforcer l'efficacité de la planification en adoptant des démarches transterritoriales basées, comme en France avec le SCOT, sur une approche fonctionnelle.

212.- Revoir la place du foncier. Comme cela a été largement décrit dans la partie précédente, la place occupée par le foncier dans le processus de métropolisation au Vietnam est majeure. Décentralisée, la gestion foncière a fait naître, au niveau des provinces, des entités toutes puissantes. Ainsi, les Centres de développement foncier, qui constituent l'équivalent des Etablissements publics fonciers locaux (dépendant des collectivités locales françaises) sont des entreprises publiques dont la mission est de récupérer des terrains et de constituer des réserves foncières pour le compte des autorités publiques ou d'investisseurs privés. Créés par la Loi foncière de 2003, leur but est de constituer un guichet unique d'accès au foncier remplaçant l'éparpillement prévalant sous l'empire des législations précédentes). Ils sont placés, cependant, sous la tutelle des DONRE. Ils établissent des plans annuels et quinquennaux. En cas d'expropriation, ils déterminent aussi les indemnités par rapport à la loi et gèrent le relogement des populations. Tout nous donne alors à penser que ces CDF sont devenus l'autorité de référence décentralisée en matière foncière, au-delà même du DONRE. Pour autant, la puissance de ces établissements publics décentralisés a donné lieu à des dérives importantes. En effet, le MONRE n'ayant pas la capacité d'évaluer l'ensemble des schémas directeurs fonciers établis localement, ce qui occasionne de nombreux retards, est née une planification ad-hoc assise sur la zone grise que l'absence de contrôle central a engendrée. Ce faisant, les provinces et districts font usage de leurs pouvoirs fonciers pour négocier directement avec les acteurs du foncier, ce qui facilite bien évidemment les pratiques de corruption. Fort de tous ces jeux d'acteurs, il apparaît problématique que les provinces et échelons locaux aient acquis un nombre toujours plus grand de prérogatives en matière foncière. Est-il envisageable que l'Etat, au travers d'une nouvelle Loi foncière ou d'autres textes réglementaires, viennent recentraliser la gestion du foncier ? Cela n'est ni souhaitable ni possible. Ce n'est pas souhaitable dans la mesure où la déconcentration de la gestion foncière est un prérequis indispensable pour le développement urbain. Elle n'est pas possible

car la place prise par les grands groupes de la construction et l'existence de connivences corruptives rend très difficile la mise en œuvre d'une telle réforme. Il est donc davantage pertinent de s'attaquer au problème de la corruption des agents locaux et non point de recentraliser la compétence foncière.

*

La redéfinition de la notion de territoire urbain n'est que l'un des versants de la montée en puissance des collectivités locales dans leur appréhension du fait urbain. Nous considérons, en effet, que le changement de paradigme dans l'acception même du territoire, et la consécration d'une approche fonctionnelle, comme celle avancée par l'OCDE, est de nature à renforcer les prérogatives des collectivités locales qui, en se coordonnant, seraient mieux à même d'exercer les politiques publiques que le développement urbain rend nécessaires. Toutefois, une telle avancée n'est possible que si les rapports entre le gouvernement central et les collectivités locales, dans leurs principes cardinaux, sont redéfinis.

Section 2 : Redéfinir les rapports entre gouvernement central et collectivités locales

La redéfinition des rapports entre gouvernement central et collectivités locales constitue un préalable nécessaire à l'évolution des pratiques locales en matière de développement urbain. Pour autant, compte tenu des contraintes pesant sur une telle réorganisation, en raison de l'existence d'un régime politique aux postulats rigides, il ne s'agira pas d'appeler à un bouleversement de l'organisation administrative, au renfort du droit comparé, qui n'est ni possible, ni souhaitable, mais de s'enraciner dans la culture juridique et politique vietnamienne pour suggérer des mécanismes de rééquilibrage permettant, de manière pragmatique, de mieux armer les collectivités face aux enjeux urbains auxquels elles font face. Ces rééquilibrages attirent, d'une part, aux principes d'organisation des collectivités locales vietnamiennes (§1), et, d'autre part, aux principes de fonctionnement des collectivités locales vietnamiennes (§2).

§1 : Redéfinir les principes d'organisation des collectivités locales

Les principes d'organisation des collectivités locales méritent d'être réévalués à l'aune de l'efficacité de l'action publique, tout en prenant en compte le contexte institutionnel rigide qui prévaut au Vietnam, avec, en particulier, l'existence d'une Constitution qui promeut une certaine forme de centralisme et qui semble difficilement compatible avec une forme de

décentralisation comme celle issue du droit français. Pour autant, des évolutions législatives ou réglementaires compatibles avec les dispositions de l'actuelle Constitution sont possibles.

213.- Approche comparée de la décentralisation : l'Etat et ses démembrements. Le droit comparé est un terrain d'étude particulièrement fécond pour appréhender la nature des relations entre les Etats et leurs démembrements, et analyser dans quelle mesure l'existence d'un Etat constitutionnellement unitaire (c'est-à-dire ni régional, ni fédéral) peut se conjuguer avec la consécration d'une autonomie locale. A cet égard, l'exposé de trois modèles, à savoir le modèle français, le modèle japonais, et le modèle de pays d'Asie du sud-Est, limitrophes du Vietnam, et aux conditions de développement analogues, s'impose.

214.- La décentralisation française. La décentralisation française se conjugue avec le principe d'unité de l'Etat : la France, état unitaire et indivisible, ne peut donc créer d'entités fédérées. Le Conseil d'Etat veille au respect de cet équilibre, de même que la Constitution. Pourtant, la décentralisation est l'une des caractéristiques principales de l'organisation de l'Etat français, même si la conception jacobine issue de la Révolution française ne rendait pas cette idée évidente. Aujourd'hui, l'article 1^{er} de la Constitution de 1958 dispose que « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. *Son organisation est décentralisée.* ». La décentralisation apparaît donc désormais en première ligne, à l'issue d'une longue maturation politico-juridique. Elle est définie en France comme un transfert de compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales. Cette politique permet de rapprocher la puissance publique des territoires et des usagers. En France, le terme de « collectivité territoriale » apparaît pour la première fois dans la Constitution de 1946. Mais c'est la Constitution du 4 Août 1958, texte fondateur de la Vème République Française qui définit le statut, l'organisation et les compétences des collectivités territoriales. Elles disposent de la personnalité juridique de droit public et sont, à ce titre, véritablement autonomes et distinctes de l'Etat (cela vaut en matière décisionnelle et contractuelle). La Constitution énonce les grands principes de la décentralisation puis les lois successives les affinent pour les adapter aux évolutions des territoires⁹⁴. L'article 72 précise qu'il existe trois collectivités territoriales (la Région, le Département, la Commune) qui s'administrent librement dans le cadre de la loi. Il n'existe pas

⁹⁴ Loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, qui constitue, avec la quarantaine de lois d'accompagnement, l'« acte I » de la décentralisation et Loi constitutionnelle du 28 mars 2003, dite « acte II » de la décentralisation, et lois d'application.

de rapport hiérarchique entre elles et leurs représentants sont élus au suffrage universel direct. Ainsi, la Région dont l'aire géographique recouvre celle de plusieurs Départements ne peut annuler une décision de l'un des départements situés sur son territoire. Les compétences des trois collectivités territoriales sont différentes mais complémentaires. Elles possèdent une autonomie réelle même si les décisions prises doivent être en conformité avec les textes de lois nationaux. Depuis les lois de 1982, les préfets n'exercent plus de tutelle sur les collectivités territoriales et les intercommunalités mais effectuent toujours un contrôle de légalité au travers de la possibilité de contester une décision émanant d'une collectivité locale devant le juge administratif. Le contrôle n'est donc plus *a priori* et hiérarchique ; mais *a posteriori* et judiciaire, ce qui change réellement la donne en faveur d'une autonomie réelle et quasiment incontestée. Ce faisant, la décentralisation est possible sans menacer l'unité de l'Etat car les collectivités locales ont des compétences soit d'attribution, soit générales (CGC) mais selon une logique de subsidiarité donc, d'intérêt local et sous le contrôle de l'Etat. Les collectivités locales françaises n'ont ni des compétences étatiques, ni régaliennes. Portant sur un territoire donné, les collectivités françaises se sont vues reconnaître une personnalité juridique morale de droit public (différente de l'Etat). Ainsi, coexistent, territorialement, avec l'Etat et sa personnalité juridique morale de droit public, les collectivités. Leur raison d'être repose sur l'existence et la reconnaissance d'intérêts locaux et non nationaux. Leur fonctionnement, basé sur le principe de démocratie locale, nécessite des organes délibérants élus au suffrage universel (direct ou indirect) et elles opèrent dans le respect des lois et règlements (ce qui justifie le contrôle de l'Etat par voie déconcentrée, c'est à dire préfectorale avec nuance avant et après 1982 / tutelle *a priori* et *a posteriori*). En 1996, une codification de textes épars issus de la jurisprudence du Conseil d'Etat et du Conseil Constitutionnel sur les collectivités locales a donné naissance au Code général des collectivités territoriales.

215.- Le modèle japonais. Au Japon, sous l'Ere Meiji, une forte centralisation (comparable au système féodal et mandarin, imprégné de confucianisme, au Vietnam) était de mise. Un auteur⁹⁵ estime ainsi que le centralisme français et japonais étaient comparables, avant la décentralisation dans les deux pays, puisque la décentralisation qui a eu lieu ensuite s'est opérée de manière similaire sur le principe de l'autonomie locale. En 1946, alors que le Vietnam connaissait une centralisation forte et intégrait formellement, au titre de l'édification du socialisme, le principe de centralisme démocratique dans ses pratiques, se revendiquant

⁹⁵ Akira Nakamura, *Administrative Reform and Decentralization of central power : cross national comparison with Japan*, in *Asian Review of Public Administration*, vol VIII n°2, 1996.

explicitement du marxisme léninisme, le Japon entamait une réforme en inscrivant l'autonomie locale des collectivités dans sa Constitution, accompagnée d'un transfert de compétences clair. En 1947, une « Loi sur l'autonomie locale » créait deux catégories juridiques : les préfectures et les municipalités, dont les pouvoirs propres étaient clairement énoncés et définis dans la loi. De la sorte, le gouvernement préfectoral opère au nom de l'Etat, dans une relation de tutelle avec lui, et les municipalités opèrent de façon autonome. Elles ont des compétences différentes. Il n'y a pas de tutelle entre l'Etat et les municipalités. Localement, les préfectures et municipalités opèrent indépendamment dans les domaines qui relèvent de leur compétence. Le système qui naît alors est très semblable au système français. Comme en France, c'est une structure à double vitesse, déconcentrée et décentralisée, qui est dès lors instituée. Il est à noter qu'au Japon, les préfectures ont, au fil du temps, acquis des compétences plus autonomes et ne sont pas simplement de pures émanations de l'Etat. Les municipalités se voient largement confier la tâche d'assurer la fourniture des services publics en milieu urbain. Postérieurement à 1946, le Japon a constamment approfondi la décentralisation sur la base de nécessités pragmatiques : développement économique, forte urbanisation, PPP. S'ensuivirent, alors, des lois structurantes pour l'organisation décentralisée du pays : Loi sur la promotion de la décentralisation (1995), Loi omnibus sur la décentralisation (1999, 2006), Trinity Reform Program (2004).

216.- Les approches des pays du sud-est asiatique. Si, avant 1990, la plupart des pays d'Asie du sud-Est étaient hautement centralisés, la tendance s'est aujourd'hui inversée, et notamment en Thaïlande, au Cambodge, en Indonésie et aux Philippines. Les études⁹⁶ montrent que, dans la plupart des cas, c'est la croissance économique et l'urbanisation qui ont été les moteurs de la décentralisation, suggérant ainsi une forte corrélation entre ces deux phénomènes. D'autres facteurs, historico-politiques, ont aussi joué un rôle. Aux Philippines et en Indonésie, pionniers en la matière, c'est la nature du territoire (archipels) qui a rendu la décentralisation indispensable, l'Etat central n'étant pas un mode de gouvernance efficace. C'est également la chute de deux régimes autoritaires qui a rendu la décentralisation possible (respectivement Marcos en 1986 et Soeharto en 1997). En Thaïlande, le mouvement pro-démocratique des années 1990, qui s'est élevé contre le rôle de l'armée dans l'administration politique de l'Etat, été à l'origine de la décentralisation. De tels stimuli n'ont pas eu lieu au Vietnam en raison du maintien du régime autoritaire. En réponse à ces bouleversements, et notamment économiques, les pays d'Asie du sud Est ont adopté des chemins différents, allant

⁹⁶ « *East Asia decentralizes: making local governments work* », World Bank, 2005.

de la simple déconcentration à une décentralisation plus aboutie. Le Vietnam, qui connaît un développement économique et une urbanisation identique à celles ses de voisins asiatiques, devrait donc exploiter la corrélation observée entre urbanisation, croissance, et décentralisation, afin de justifier, théoriquement et économiquement, des réformes juridiques sensibles.

217.- L'applicabilité de la déconcentration-décentralisation au Vietnam. Quels enseignements tirer de ces modèles décentralisés au Vietnam ? En France, la décentralisation s'est accompagnée d'un mouvement de déconcentration, la recherche d'une plus grande adéquation aux spécificités des territoires s'étant doublée au fur et à mesure de l'affirmation du cadre unique et indivisible de la République avec la mise en place de dispositifs de régulation et de contrôle de l'Etat. Cet équilibre est rendu par la formulation de l'article 72 de la Constitution de la Vème République. L'autonomie des collectivités est affirmée mais elle s'exerce dans un cadre dont les limites sont précisément définies par la Constitution, le Code Général des Collectivités Territoriales et les lois spécifiques dédiées à la décentralisation. Au Vietnam, le cadre qui régit le pouvoir et l'organisation des autorités locales reconnaît, *a minima*, une marge de manœuvre croissante aux autorités locales sans remettre en question le principe fondamental de la prégnance du pouvoir central et du principe de tutelle de l'échelon géographique supérieur sur l'échelon inférieur. A cet égard, comme cela a été évoqué plus haut, le Vietnam apparaît davantage déconcentré que décentralisé. On constate donc au Vietnam l'affirmation d'un principe complexe combinant différenciation territoriale et affirmation du contrôle central, alors qu'en France, il y a eu deux mouvements parallèles cherchant à s'équilibrer. Il reste à déterminer si, en sus du mécanisme de déconcentration qui s'observe actuellement, une dynamique de décentralisation est possible. *A priori*, la nouvelle Constitution de 2013 – dans sa rédaction actuelle – semble fermer la porte à une décentralisation à la française caractérisée par la création de nouvelles institutions locales dotées de la personnalité morale à côté des institutions déjà présentes, émanations « déconcentrées » de l'Etat (Comités et Conseils populaires, départements techniques des ministères). L'adoption du modèle « à la française » apparaît, de ce fait difficile, ne serait-ce parce qu'il faudrait créer des institutions territoriales nouvelles (ou rénover celles qui existent) et réfléchir à un partage des compétences ; chose que seule la Constitution est à même d'organiser. Or, un bouleversement institutionnel aussi marqué apparaît peu probable pour plusieurs raisons : l'improbabilité d'une réforme constitutionnelle aussi rapprochée de la dernière et le manque de volonté politique. En effet, les réformes constitutionnelles, au

Vietnam, sont davantage conçues comme un moyen d'entériner un changement de société (le *Đổi mới* pour la Constitution de 1992, l'approfondissement de l'économie de marché à orientation socialiste en 2013). Ce n'est manifestement pas à l'ordre du jour pour la décentralisation, et, ce, malgré l'existence de termes imprécis dans la réforme constitutionnelle de 2013 qui auraient pu suggérer le passage à une décentralisation accrue. Cependant, comme nous l'avons déjà évoqué, la Loi sur l'organisation territoriale de 2015 a semblé suivre l'autre voie que l'imprécision des termes de la Constitution permettait d'emprunter : celle d'un maintien du *statu quo* sans provoquer de rupture majeure en faveur de la décentralisation. Pourtant, le Vietnam aurait tout intérêt à s'inspirer de ce modèle dans la mesure où, en France, les efforts de différenciation locale ne vont jamais jusqu'à disputer à l'Etat ses fonctions régaliennes (en l'occurrence, au Vietnam, à l'Etat et au Parti, puisqu'ils se confondent, selon la Constitution). Le centralisme reste, en France, fort, car les fonctions stratégiques sont toujours détenues par l'Etat. Le modèle français est l'illustration de la possibilité de concilier un Etat central fort (via la déconcentration) avec une décentralisation pragmatique pour des impératifs de bonne gestion des territoires et de développement économique. Nous sommes bien conscients, à cet égard, que la culture vietnamienne et le modèle politique vietnamien font obstacle à des changements radicaux, et privilégient au contraire les changements incrémentaux. A cet égard, l'émergence d'un mouvement de décentralisation tel qu'on l'entend à la française et en l'état trop sensible pour pouvoir prospérer ; la voie à suivre étant, alors, à replacer dans le sillage de ce que l'on observe à Ho Chi Minh Ville: création de *safe harbor*, transfert progressif de compétences. Le fil d'Ariane de ces réformes sera d'ailleurs le pragmatisme économique, comme on l'observe souvent au Vietnam. Les réformes ne sont, à cet égard, permises que si elles ne modifient pas en profondeur l'application du principe du centralisme et l'idéologie de l'Etat et dans la mesure où l'autorité de l'Etat n'est pas contestée et que ces transferts ne concernent que la matière économique. L'introduction d'un système dual avec déconcentration et décentralisation n'est pas possible en l'état car elle va à l'encontre de l'esprit de l'Etat vietnamien. Tout au plus est-il envisageable d'accentuer la déconcentration existante mais une réelle décentralisation basée sur le principe d'autonomie locale, bien que souhaitable, n'est pas dans les projets du gouvernement et c'est pour cette raison que l'on partira de ce postulat dans nos analyses et propositions : ne pas « proposer » des révolutions juridiques basées sur l'autonomie locale mais des ajustements dans le cadre actuel de la déconcentration - comment faire en sorte que les collectivités locales puissent mieux gérer les phénomènes urbains compte tenu du contexte.

218.- Le statut des démembrements de l'Etat au Vietnam. Le statut des démembrements de l'Etat au Vietnam renvoie à plusieurs questions que le droit comparé nous permet d'éclaircir : il s'agit, ainsi, de la question de l'existence d'une personnalité juridique des collectivités locales et d'un pouvoir réglementaire autonome leur permettant d'exercer les compétences qui leur seraient irrévocablement dévolues par l'Etat de manière autonome avec un degré de contrôle étatique minimal. Ainsi, les droits comparés français et japonais démontrent que la question de la personnalité juridique des collectivités locales ne fait pas débat puisqu'elle est reconnue aux municipalités japonaises et aux communes, départements, régions, et intercommunalités françaises, indépendamment de la personnalité juridique de l'Etat. Sur un même espace géographique coexistent donc deux personnalités juridiques publiques qui se superposent. Au Vietnam, la Loi du 26 juillet 2015, pourtant considérée comme structurante pour l'existence et le fonctionnement des administrations locales, est muette sur le statut de ces dernières. Les collectivités n'y sont pas définies de manière générique. En effet, la loi se borne à mettre en parallèle deux entités : des entités géographiques (les territoires) et des entités juridiques (les Conseils et Comités Populaires) sans donner à l'échelon territorial une existence juridique propre (comme ce serait le cas pour la région, le département, la commune, en France). De la sorte, l'absence de définition des collectivités présage de l'absence de mention de leur statut. Les entités juridiques implantées sur les échelons territoriaux ne sont pas dotées de cette personnalité juridique et, par conséquent, ne constituent que des démembrements de l'Etat vietnamien en agissant en son nom et pour son compte, la personnalité juridique de l'Etat irradiant les échelons administratifs locaux. Il apparaît, dès lors, nécessaire de modifier la Loi de 2015 sur l'organisation des gouvernements locaux ou, *a minima*, d'adopter un décret pris sur son fondement, dans le but, d'abord, de définir les collectivités puis, ensuite, de statuer sur leur personnalité juridique. En effet, l'absence de définition des collectivités au-delà de la mention des échelons territoriaux est problématique. En effet, la loi se cantonne à l'exposé des différents échelons territoriaux (province, district, commune, essentiellement) et à la mention, pour chacun d'eux, de l'existence d'un organe législatif (le Conseil Populaire) et exécutif (le Comité Populaire). Un décret pris sur le fondement de la Loi de 2015 aurait donc pour objectif de définir de manière générique les collectivités comme les démembrements de l'Etat vietnamien dans les unités territoriales que sont la province, le district, et la commune, ces dernières ne constituant que des échelons géographiques et non pas juridiques : en effet, en l'absence d'institutions clairement rattachables à ces échelons comme un Conseil Provincial, de district, ou communal, l'assimilation de l'échelon géographique à la collectivité est

impossible. De la sorte, il est nécessaire de lier l'institution représentative de l'Etat à l'entité géographique à laquelle elle appartient, fût-elle le Comité Populaire. Les textes doivent, ainsi, à tout le moins, mentionner le rattachement de la catégorie géographique à la catégorie juridique, ce que le droit positif ne fait pas. Dans un second temps, une fois la définition des collectivités opérée, et leur rattachement à l'unité territoriale réalisée, l'existence d'un démembrement de l'Etat apparait de manière plus claire, la question restant de savoir quel est son statut juridique. La reconnaissance d'une personnalité juridique de droit public autonome des collectivités fait débat au Vietnam dans la mesure où elle semblerait emporter, de fait, l'institution d'un mécanisme de décentralisation. Or cette question n'est pas tranchée : en effet, l'octroi d'une personnalité juridique aux collectivités locales ainsi consacrées, en l'absence d'une consécration constitutionnelle de la décentralisation, peut fort bien s'accommoder de l'existence d'un système déconcentré et non décentralisé. L'idée, alors, est que l'existence de cette personnalité juridique autonome ne présage pas de la décentralisation en tant que tel mais permet seulement aux collectivités qui en sont dotées de pouvoir jouir de prérogatives de gestion plus étendues et flexibles, sans que ne soit remise en cause leur tutelle avec l'Etat. Au surplus, l'existence d'une telle personnalité juridique serait de nature à clarifier les possibilités d'endettement en nom propre des collectivités, qui nous occuperont tout au long de la seconde partie de cette thèse, ce qui ne va actuellement pas de soi. Enfin, elle ouvrirait la porte à une future évolution constitutionnelle qui, sous réserve qu'elle soit impulsée par le Parti communiste vietnamien, consacrerait de manière franche une nouvelle étape dans la réforme de l'Etat : celle de la décentralisation administrative.

219.- Outre la question de la personnalité juridique des démembrements de l'Etat vietnamien, c'est celle de leur pouvoir réglementaire qui se pose, principalement parce que, sans revenir sur la conception centralisée et déconcentrée du pays, elle permettrait, si elle était tranchée, de remédier à des insuffisances de gestion et à accorder aux collectivités, même sous tutelle de l'Etat, une plus grande flexibilité d'action dans les prérogatives que ce dernier aura bien voulu lui confier. Actuellement, le droit positif de l'organisation des collectivités locales au Vietnam, essentiellement la Loi de 2015, est muet sur la question. Cette ellipse se justifie, ou, à tout le moins, se déduit, des craintes de l'Etat central quant à la montée en puissance des collectivités. Pour autant, l'existence d'un pouvoir réglementaire autonome d'entités locales, fussent-elles déconcentrées et non point décentralisées, peut fort bien se conjuguer avec une organisation non décentralisée : on en veut pour preuve l'existence d'un pouvoir réglementaire confié, en France, aux représentants de l'Etat, tant au niveau central (les

ministres⁹⁷, par délégation de l'autorité réglementaire constitutionnellement dévolue au Premier Ministre par les articles 20, 21 et 37 de la Constitution), que local (le pouvoir réglementaire des préfets, qui statuent, notamment, par voie d'arrêtés préfectoraux, au nom de l'Etat). Nous ne doutons point que, dans la pratique, les collectivités locales vietnamiennes, bien qu'agissant au nom et pour le compte de l'Etat, disposent d'une certaine forme de pouvoir réglementaire, en témoignant les dispositions de la Loi de 2015 aux termes de laquelle les Conseils et Comités Populaires peuvent adopter des « résolutions » ou des « décisions », par ailleurs soumises au contrôle de l'échelon supérieur dans une imitation du principe dit de légalité (ou à tout le moins de tutelle). Pour autant, la loi ne fait aucune mention de la classification des actes normatifs réglementaires pouvant être adoptés par les collectivités, ni de leur régime. Or, si elle le faisait, elle participerait de la transparence et de la sécurité juridique, tout en renforçant l'Etat de droit et les marges d'action des collectivités, essentiellement en déterminant quels actes elles peuvent adopter et à quel contrôle ces derniers sont soumis, dans une logique d'articulation avec les autres normes, notamment supérieures. De la sorte, il nous semble essentiel de légiférer, dans un décret gouvernemental pris sur le fondement de la Loi de 2015, sur l'existence d'un *pouvoir réglementaire local délégué* par le gouvernement aux présidents des Conseils et Comités Populaires, matérialisé par des « décisions », catégorie normée et définie, ou par des « résolutions » - votées par l'assemblée délibérante des Conseils Populaires. La clarification du régime de ce pouvoir réglementaire délégué faciliterait la gestion de l'urbanisation au lieu de favoriser une logique d'autorisation-approbation rigide, et permettrait, par exemple, aux têtes d'exécutif des collectivités d'adopter des décisions dont le contenu et la valeur normative seraient connus, maîtrisés, et s'articuleraient dans l'édifice juridique d'une manière conforme à l'Etat de droit et aux nécessités pragmatiques de la bonne administration du territoire. Le contrôle serait exercé *a posteriori* et de manière administrative par l'autorité de tutelle (Comité ou Conseil populaire de niveau supérieur, et, *in fine*, par le gouvernement lui-même), et, le cas échéant, juridictionnelle, même si, compte tenu de l'existence contestée d'une justice et, *a fortiori*,

⁹⁷ V. CE Sect. 7 févr. 1936, *Jamart*, Rec. 172, S. 1937.3.113, note Rivero. Depuis la jurisprudence *Jamart*, les ministres peuvent prendre des décrets et des arrêtés pour tout ce qui est du ressort de leur ministère et pour la gestion de leur personnel. Ils peuvent aussi prendre des circulaires impératives et non impératives ainsi que des directives. Les textes qui confient aux ministres un pouvoir réglementaire sont des lois ou des décrets, peu importe que l'habilitation leur permettant d'édicter des normes réglementaires soit implicite ou explicite. Les ministres ne sauraient cependant user de ce pouvoir pour statuer par voie générale CE Sect. 23 mai 1969 *Société "Distilleries Brabant et Cie"*). Le pouvoir réglementaire des ministres reste donc admis par la jurisprudence, cependant le juge administratif a fixé les limitations encadrant ce pouvoir. Ainsi, les ministres ne peuvent pas empiéter sur le pouvoir réglementaire défini par un autre décret ou une autre loi (CE Ass. 3 mars 2004 *Association "Liberté, information, santé"* (ALIS) n° 222918).

d'une justice administrative, le contrôle de légalité par voie de tutelle administrative semble, dans un premier temps, davantage servir les intérêts de l'Etat de droit tout en ménageant la bonne administration. Ce faisant, ce pouvoir réglementaire délégué serait résiduel⁹⁸.

220.- L'organisation interne des collectivités locales au Vietnam. L'organisation interne des collectivités territoriales au Vietnam s'enracine sur le concept de centralisme démocratique en vertu duquel les structures centrales, notamment ministérielles, sont dupliquées au niveau local, aboutissant ainsi à créer des collectivités locales sur le modèle de l'Etat central. L'existence de départements techniques logés au sein des Comités Populaires qui répondent directement, dans un parallélisme quasi-parfait, des structures ministérielles, aboutit à permettre la prolifération d'un mécanisme de tutelle verticale entre les ministères concernés et les départements techniques locaux qui se superpose à la tutelle par ailleurs exercée sur ces derniers par les têtes d'exécutif locales. La reconnaissance d'un principe de différenciation de l'architecture des collectivités locales s'était faite à demi-mot dans la réforme constitutionnelle de 2013, mais cette dernière laissait toute latitude à la loi à venir sur l'organisation des collectivités pour en déterminer le contenu et les modalités ; or, comme on le sait, cette loi, intervenue en 2015, a purement et simplement éludé la question en se bornant à rappeler que les administrations locales sont les Conseils et Comités Populaires, sans expliciter plus avant leur contenu. Cette description était considérée comme superfétatoire dans la mesure où la duplication des structures centrales s'imposait, localement, comme une évidence. Au surplus, admettre une différenciation de l'architecture de l'organisation interne assise sur les nécessités et spécificités locales aurait implicitement signé l'affaiblissement subséquent de la tutelle ministérielle, dont le terreau de prolifération est justement la duplication institutionnelle et le parallélisme des structures. Nous sommes cependant convaincu que cette différenciation devrait être reconnue dans un décret modificatif de la loi de 2015, au sein d'une disposition générique qui laisserait aux collectivités existantes (c'est-à-

⁹⁸ En France, le pouvoir normatif des collectivités locales n'est que réglementaire (non législatif) et résiduel (secondaire) par rapport au pouvoir législatif et réglementaire prévu aux articles 34 (Parlement) et 37 (gouvernement et autorités déconcentrées : préfets etc.). Le pouvoir réglementaire local est résiduel (ex : un arrêté municipal) et soumis à contrôle préfectoral (comme il est résiduel, l'Etat contrôle par le biais du préfet, non plus a priori avec la tutelle préfectorale mais a posteriori). Les collectivités territoriales disposent d'un pouvoir réglementaire (c'est-à-dire du pouvoir de prendre des mesures à caractère général et impersonnel) et de la possibilité d'intervenir en matière législative. Avant la révision constitutionnelle de 2003, elles disposaient déjà d'un pouvoir réglementaire local dans quelques domaines, du fait de lois et de la jurisprudence. La loi de 1884 disposait, en effet, que le "conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune". Elle prévoyait aussi l'édiction par le maire de mesures de police administrative destinées à prévenir les troubles à l'ordre public ; la création par les assemblées délibérantes, des services publics locaux et de leurs modalités de gestion. En outre, le pouvoir réglementaire du chef de service pour organiser les services de la collectivité locale avait été consacré par la jurisprudence administrative. La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a consacré l'existence d'un pouvoir réglementaire local (art. 72 al. 3). Le pouvoir réglementaire est secondaire et résiduel.

dire aux Conseils et Comités Populaires) la liberté de déterminer les structures d'organisation interne ne relevant pas de l'ordre public ou de fonctions régaliennes (c'est-à-dire hors des départements de la sûreté de l'Etat, de l'intérieur, de la police, des affaires étrangères, de la justice, de la défense), c'est-à-dire celles qui intéressent principalement le développement urbain. De la sorte, la possibilité pour les collectivités de s'autodéterminer pourrait aboutir, de manière pragmatique, à la création de départements techniques plus transversaux (par exemple : département de la planification urbaine, département des services urbains, département du foncier, département de l'aménagement) qui transcenderaient les structures existantes et permettraient, d'une part, en supprimant le parallélisme avec l'organisation centrale, d'atténuer la tutelle ministérielle verticale, alors diluée dans des départements transverses, et, d'autre part, d'améliorer l'efficacité des politiques publiques par les coordinations horizontales et synergies que le regroupement de fonctions anciennement segmentées au sein d'un même département plus « systémique » et holistique permettrait. Ces départements seraient établis non pas sur une logique de duplication des structures centrales, reflétant, alors, la logique dite de « silo », fragmentée, mais sur une logique transversale, stratégique, et projet, permettant de réunir, au sein d'une même division technique, les différents versants d'une même problématique (la planification, la délivrance des services, la construction d'infrastructures, la régulation des transports) plutôt que de segmenter ces fonctions dans des départements techniques cloisonnés. En termes de faisabilité, ces propositions paraissent réalisables facilement (par voie décrétole) mais peu probables politiquement, compte tenu des lobbys ministériels et de l'existence de schémas directeurs par trop sectoriels, pilotés par les ministères. Cette évolution, pourtant ne constituant pas un bouleversement institutionnel, mais un ajustement pragmatique, générerait une efficacité accrue de l'action publique et, ce, de manière incontestable.

§2 : Redéfinir les principes de fonctionnement des collectivités locales

Au-delà de l'organisation même des collectivités locales vietnamiennes, c'est véritablement les principes structurant leur fonctionnement qui méritent d'être revus et rééquilibrés, dans une logique de recherche de l'efficacité de l'action publique. Il suffira essentiellement de partir des termes de la Loi de 2015 relative à l'organisation des collectivités territoriales et de recourir à l'analyse du droit comparé.

221.- Consacrer le principe de subsidiarité. La Loi n°77/2015/QH13 sur l'organisation de l'administration locale du 26 juillet 2015, entrée en vigueur le 1er janvier 2016, est

silencieuse sur l'existence d'un mécanisme de répartition des pouvoirs basé sur le principe de subsidiarité. En vertu de ce principe, et à l'image de l'article 72, alinéa 2, de la Constitution française, qui le définit, « les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon ». Il s'agit donc d'un principe qui trouve son application naturelle dans le domaine des collectivités locales, même s'il est appliqué dans d'autres domaines⁹⁹, car il suit la reconnaissance de l'existence d'un intérêt local, c'est-à-dire d'un intérêt du territoire en tant que tel, pris indépendamment de l'Etat. De la sorte, l'existence d'un intérêt local distinct de celui de l'Etat (assuré par ses autorités déconcentrées) portant sur un territoire donné commande, d'une part, sa reconnaissance, et, d'autre part, que soit reconnue aux organes administratifs ayant la charge de le défendre (normalement élus par les citoyens) l'autonomie nécessaire dans l'exercice de leurs prérogatives. Ainsi, la reconnaissance constitutionnelle du principe de subsidiarité en France, même si, pour d'aucuns, elle n'est pas assez explicitement consacrée¹⁰⁰, permet aux collectivités locales de disposer d'une base constitutionnelle servant à légitimer, dans un Etat unitaire, les transferts irrévocables de pouvoirs à un organe élu disposant d'une assemblée délibérante différent de l'Etat ou de ses démembrements, disposant de la personnalité juridique, et matérialisant l'existence d'un intérêt local territorial et d'une démocratie locale qui s'exerce parallèlement à la démocratie nationale. De la sorte, le principe de subsidiarité, dont la définition correspond à celle de l'article 72 de la Constitution française, constitue la clef de voute, le principe structurant de la répartition des compétences entre l'Etat et ses collectivités. Cette question est d'autant plus importante que, depuis l'avènement de la décentralisation¹⁰¹, en France, les compétences transférées aux collectivités font l'objet d'un contrôle plus distant, plus lâche, ce qui permet aux collectivités de

⁹⁹ Pontier Jean-Marie, *Le principe de subsidiarité au profit des collectivités territoriales*, in RJOI Numéro 3 - Année 2002-2003, Page : 27.

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ; Loi n° 82-623 du 22 juillet 1982 modifiant et complétant la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et précisant les nouvelles conditions d'exercice du contrôle administratif sur les actes des autorités communales, départementales et régionales ; Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat ; Loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation ; Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi no 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire ; Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale ; Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité ; Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République ; Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ; Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales ; Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ; Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

réellement disposer de l'autonomie que la *ratio legis* de la loi constitutionnelle de 2003 (encore appelée Acte II de la décentralisation) entendait leur conférer. De la sorte, l'affaiblissement de la tutelle de l'Etat sur les collectivités conjugué à l'autonomie locale commandait que le principe qui serait retenu pour départager les compétences soit suffisamment structurant. C'est d'autant plus vrai que, contrairement aux textes précédents, la Loi de 2003 est une loi de nature constitutionnelle qui ancre durablement la décentralisation dans les institutions françaises. Le principe de subsidiarité étant consacré, il revient, dès lors, à la loi, en application de ce principe, de déterminer la répartition des compétences entre l'Etat et les différentes collectivités locales selon deux logiques et mécanismes qui, s'ils diffèrent l'un de l'autre, reposent pour autant, chacun, sur le principe de subsidiarité : les compétences d'attribution et la clause générale de compétence. La décentralisation française s'articule autour de l'idée de répartition des compétences selon une logique de subsidiarité¹⁰² qui conduit l'Etat à transférer aux collectivités locales les compétences dont elles sont le plus à même (en raison de leur proximité) d'assurer la gestion. Cette logique n'empêche pas, pour autant, une présence locale de l'Etat au travers des autorités déconcentrées (les préfetures et leurs services) qui, tout en ne disposant pas de la personnalité juridique, sont des émanations de l'Etat et en appliquent la politique. De même, comme les compétences transférées aux collectivités ne sont pas régaliennes, l'autorité de l'Etat s'applique donc de façon continue sur tout le territoire via les autorités préfectorales. Cet état de fait souligne que le maintien d'un Etat fort et dont la présence territoriale et l'autorité est continue peut se concilier avec une organisation décentralisée quant à elle favorable à une bonne administration sociale et économique, essentielle à la mise en valeur des territoires.

222.- La décentralisation qui s'est opérée en France, de nature administrative (et, donc, juridique) revêt, au surplus, une portée véritablement politique, dans la mesure où, au-delà de la reconnaissance d'un intérêt local autonome basé sur l'unité géographique (le territoire), elle s'adosse à l'existence d'une démocratie locale. Autrement dit, l'existence d'un intérêt local ne concerne pas que l'unité géographique mais, également, démographique, l'idée étant que la superposition de l'intérêt du territoire et de ses habitants commande l'existence d'une démocratie locale et de la décentralisation, et c'est en cela que la nature politique de la décentralisation française est indéniable, en témoigne, au surplus, la nature constitutionnelle de la Loi de 2003¹⁰³ et la modification subséquente de la Constitution dont l'article 1^{er} dispose

¹⁰² Compétences d'attribution ou utilisation, en son temps, de la « *clause générale de compétences* » décrite au sein du Code général des collectivités territoriales. V. note de bas de page 56.

¹⁰³ Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

que « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. *Son organisation est décentralisée.* ». Au Vietnam, comme nous avons eu l'occasion de le démontrer, la décentralisation administrative n'existe pas, et, ce, pour plusieurs raisons. La suprématie du Parti communiste vietnamien consacrée et confirmée dans la totalité des Constitutions (article 4 de la Constitution de 2013, dernière en date) et l'existence d'une fusion entre Etat et Parti rend l'existence d'une démocratie locale distincte de celle de l'Etat, dans un tel Etat unitaire, impossible, car elle constituerait une forme concurrente de pouvoir politique qui viendrait menacer l'entité formée par l'Etat et le Parti (le régime). En effet, l'existence d'institutions locales élues démocratiquement¹⁰⁴ et indépendantes de l'Etat reviendrait à consacrer le *leadership* politique de figures concurrentes au Parti qui menaceraient le régime dans son ensemble. En cela, la décentralisation n'existe pas au Vietnam tant la nature du régime s'oppose à toute forme concurrence de pouvoir. Par ailleurs, le Vietnam n'est pas une démocratie. Or, l'existence d'une démocratie locale serait en contradiction avec l'absence de régime démocratique au niveau national. Enfin, si l'Etat ne souhaite consacrer l'existence d'une démocratie locale, encore pourrait-il consacrer l'existence d'un intérêt local disjoint de celui de l'Etat : là encore, le risque d'éclatement des *leaderships* politiques et de la continuité de l'action publique est réel. En conséquence, il s'agit, au Vietnam, non pas d'une décentralisation des pouvoirs (*phân quyền*), mais des fonctions ou des tâches (*phân cấp*), ce qui revient à caractériser, plutôt qu'une décentralisation, une déconcentration.

223.- Il découle de ce qui précède que l'absence d'une réelle décentralisation, au Vietnam, rend les principes d'articulation entre l'Etat et ses démembrements plus difficiles à caractériser. Ainsi, nulle mention d'un principe de subsidiarité, pourtant le tréfonds de l'organisation administrative territoriale, apparaît dans la loi. C'est pourtant par application du principe de subsidiarité que la structure de la gouvernance urbaine serait rendue effective. Si, compte tenu de nos développements précédents, l'existence d'une décentralisation administrative, basée sur l'octroi d'une autonomie claire reposant sur l'existence d'une démocratie locale disjointe de celle de l'Etat est inenvisageable, à court ou moyen terme, au Vietnam, l'existence d'un intérêt local disjoint de celui de l'Etat est, lui, irréfutable. Il provient notamment de la montée en puissance des territoires en tant que tel, qui

¹⁰⁴ Les Conseils Populaires sont élus par le peuple, d'une manière supposément démocratique, même si les doutes sont permis.

s'affranchissent des limites administratives et dont les intérêts sont, souvent, différents de ceux d'un Etat central, emmêlé dans un Parti, et qui érige le centralisme démocratique au rang des postulats de base. Ainsi, l'existence de cet intérêt local disjoint de celui de l'Etat commande, sinon une décentralisation administrative aboutie, la correction des mécanismes qui irradient la répartition des compétences entre l'Etat et ses collectivités. Aussi, si nous n'appelons pas de nos vœux la consécration constitutionnelle d'une décentralisation et d'une démocratie locale, basées sur l'existence d'un pouvoir réglementaire spécial, et sur la personnalité juridique, nous considérons que le principe de subsidiarité, sans heurter les réticences du régime envers la décentralisation administrative, pourrait être généralisé et, alternativement, mentionné dans la Loi de 2015 sur l'organisation des pouvoirs locaux ou dans un décret ultérieur pris sur son fondement, comme le tréfonds de la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités. L'introduction de ce principe revêt un sens, et, même dans la mesure où la décentralisation administrative n'est pas réalisée. En effet, en érigeant le principe de subsidiarité au rang de mécanisme structurant des relations entre Etat et collectivités, le cadre juridique de l'action des collectivités gagnera en clarté, en cohérence, en prévisibilité, et c'est, *in fine*, l'efficacité de l'action publique qui sera améliorée. C'est en tout cas ce que les dernières feuilles de route du gouvernement sur la décentralisation appellent, à demi-mot, de leurs vœux, car ce dernier est conscient de l'existence de chevauchements et de litiges préjudiciables à l'efficacité de l'action publique.

224.- Pour autant, la consécration du principe de subsidiarité dans le droit vietnamien n'emporterait pas, à elle seule, l'efficacité de l'action administrative : encore reviendra-il à la loi ou aux décrets de choisir les mécanismes d'allocation des compétences entre, d'une part, le modèle général et abstrait de la clause générale de compétences, qui matérialise le principe de subsidiarité avec le plus d'acuité, ou, d'autre part, le modèle particulier de la clause d'attribution de compétences.

225.- Atténuer les mécanismes d'autorisation *ad-hoc*. Car l'absence de mention d'un principe de subsidiarité clairement posé dans la loi, conjugué à des pratiques institutionnelles héritées de l'idéologie marxiste-léniniste, au Vietnam, conduit à faire des mécanismes *ad-hoc* la tréfonds de la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités. Il découle, en effet, assez naturellement de l'absence de mention du principe de subsidiarité que, confronté à la nécessité de le compenser, les pouvoirs publics vietnamiens, et notamment locaux, auront tendance, en l'absence d'une claire répartition des compétences, à utiliser le mécanisme de la sollicitation-approbation qui est d'ailleurs érigé en principe structurant des relations entre Etat

et collectivités par l'article 14 de la Loi de 2015 et qui, dans la pratique, en l'absence de claire définition des compétences (par des lois ou règlements, à l'image des lois françaises¹⁰⁵) entre l'Etat et les collectivités, et compte-tenu du flou des définitions de la loi vietnamienne (articles 12 et 13 de la loi de 2015), constitue la base des relations entre centre et collectivités. Le principe de sollicitation-approbation, aux termes duquel toute velléité d'action émanant de la part d'une entité qui n'est pas l'Etat central doit être formulée puis donne lieu à une approbation ou un refus se substitue alors à l'absence de cadre juridique clair de la répartition des compétences. Plus encore, les relations entre l'Etat central et les entités locales ne sont pas clairement définies par le droit, ce qui laisse une large place aux pratiques et tranche les rapports de force au détriment des pouvoirs des localités. Dans les faits, la prépondérance du centralisme démocratique, tant dans les pratiques que dans la culture, rend moins visible ce vide juridique ; l'idée étant qu'il n'est pas nécessaire de clarifier, en droit, les rapports entre les différentes entités de l'Etat. A notre sens, ce principe de sollicitation-approbation est impropre à assurer l'effectivité de l'action publique locale et ne saurait, partant, constituer le postulat sur lequel est basée l'organisation institutionnelle vietnamienne. Il nous semble, en effet, que ce principe, dont l'existence peut se justifier et se légitimer, doit cependant être palliatif et subsidiaire, et non principal. En effet, l'existence d'une logique de répartition des compétences clairement définie et reposant sur une logique de subsidiarité favoriserait davantage la gouvernance locale. Elle pourrait, au surplus, s'articuler avec l'existence, à titre accessoire, de ce mécanisme de sollicitation-approbation, qui passerait de principe à exception, et permettrait de juguler les situations de blocage les plus complexes, celles qui ne seraient pas résolues par les textes. Ainsi, il constituerait une voie de déblocage institutionnel tout en n'entravant pas la marche de l'action publique : car, en effet, le désavantage de l'érection d'un tel principe en postulat de base est la lenteur qu'elle implique. En l'absence de répartition claire des compétences, volontairement opérée de la part de l'Etat, les collectivités désireuses de se soumettre à la tutelle étatique pesant sur elles vont nécessairement recourir à ce mécanisme de sollicitation-approbation après du gouvernement central qui s'accommode mal des exigences de rapidité et d'efficacité de l'action publique locale dans un contexte marqué par un développement urbain exponentiel et un engorgement des services ministériels de l'Etat. Ainsi, puisque la Résolution 21/NQ-CP du 21 mars 2016 du gouvernement ambitionne de réduire le nombre de procédures d'autorisation écrites du gouvernement en

¹⁰⁵ V. par exemple : Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat ; Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ; Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

laissant aux autorités locales le soin de décider dans le respect de la loi (l'idée étant que lorsqu'il existe un texte, il n'est nul besoin de recourir à une procédure d'approbation), il nous semble opportun de modifier par voie législative ou décrétole les termes de la Loi portant organisation des pouvoirs locaux de 2015 et de préciser en son article 14 que « par exception, et lorsque l'application des principes de répartition des compétences prévus par la loi ne permet pas de départager une compétence déterminée entre l'Etat et ses collectivités, la procédure de sollicitation-approbation, qui revêt une nature écrite, s'applique à titre subsidiaire »... encore faut-il que les compétences d'attribution soient clairement définies. Ce faisant, l'on s'assure de la rétrogradation de ce principe en exception et l'on peut, alors, examiner en détails les contours que doivent revêtir les dispositions relatives à la répartition des compétences.

226.- Clarifier les compétences d'attribution. Or, comme on l'a vu précédemment, la loi de 2015 est, en ce sens, décevante, et inopérante, puisqu'elle semble consacrer le principe de la « clause d'attribution » sans pour autant définir les compétences auxquelles elle fait référence, ni consacrer un principe de « clause générale de compétences », le tout sans dire, explicitement, qu'elles reposent sur le principe de subsidiarité, ce qui rend, alors, l'article 14 d'un secours particulièrement utile en l'absence de mention des compétences partagées¹⁰⁶. En effet, les catégories de « compétences déléguées » et « compétences décentralisées », apparaissant à l'article 11 et définies aux articles 12 et 13 de la loi, sont, en réalité, des notions vides de sens (et adossées à aucun régime) qui ne permettent pas de conclure à la nature des compétences transférées ni à leur contenu matériel (qu'aucune loi ou décret ultérieur ne vient, par ailleurs, fixer ; le tout relevant de pratiques institutionnelles et d'arrangement axés sur les procédures d'autorisation écrites). Il nous paraît donc essentiel de définir, *a minima*, aux articles 12 et 13 de la loi de 2015, ce que l'on entend par la nature, le régime, et le contenu matériel des compétences dites déléguées ou décentralisées. Il semble, en tout état de cause, que le gouvernement vietnamien, comme le gouvernement français, a fait le choix de s'acheminer vers une logique de « clause attributive de compétences » et non de « clause générale de compétences », car ce modèle, qui a été, en France, assoupli puis abrogé¹⁰⁷, apparaît peu compatible avec les postulats du régime vietnamien. Le droit positif vietnamien ne comporte pour autant aucune loi de répartition des compétences entre l'Etat et les

¹⁰⁶ L'article 11 de la loi de 2015 précise que la détermination des collectivités locales se fait selon une logique d'attribution, c'est-à-dire non pas selon une logique de clause générale de compétences assise sur le principe de subsidiarité, encore faut-il établir une nomenclature de ces compétences d'attribution, ce que la loi ne fait pas, au-delà de l'exposé du principe.

¹⁰⁷ V. note 56.

différents échelons administratifs locaux : la Loi de 2015 se borne à régir l'organisation des collectivités locales et statue, *a minima*, sur les liens qu'elles entretiennent avec l'Etat. Nous considérons, en conséquence, qu'un décret applicatif de la loi de 2015 ou, au mieux, une loi relative à la répartition des compétences entre l'Etat et ses démembrements est nécessaire pour plus de clarté et de sécurité juridique. Une telle loi, qui clarifierait par ailleurs les zones d'ombre de la Loi de 2015, et effectuerait les modifications que nous avons proposées plus haut, se juxtaposerait à la Loi de 2015 et en constituerait le pendant pratique. Elle donnerait du corps et de l'assise au concept de déconcentration, sinon de décentralisation, en asseyant la répartition des compétences sur le principe de subsidiarité en consacrant véritablement la « clause d'attribution ». Le parallèle avec le droit français est, à cet égard, intéressant. Les principes fondamentaux de la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales reconnues en tant que tel par l'Acte I¹⁰⁸ de la décentralisation ont été fixés par une loi du 7 janvier 1983¹⁰⁹. Aux termes de cette dernière, les collectivités concourent, avec l'Etat, à des actes de puissance publique, et les transferts se font en toute autonomie (pas de tutelle d'une collectivité sur l'autre, les transferts s'effectuent par *blocs* de façon à ce que les compétences tout comme les ressources attachées soient affectées en totalité à la collectivité concernée, l'Etat mettant à disposition les moyens financiers correspondants sous forme de *dotation globale de fonctionnement*, ce qui donne du corps à la décentralisation). Une loi du 2 mars 1982 avait supprimé, préalablement, les tutelles administratives et financières s'effectuant *a priori* sur les actes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics locaux par les représentants déconcentrés de l'Etat (préfets) et institué à la place un contrôle *a posteriori*. Désormais, les actes des collectivités locales, dotées d'un pouvoir réglementaire autonome et délégué, sont exécutoires de plein droit dès leur publication ou leur notification. Un contrôle de légalité s'exerce *a posteriori* par le représentant de l'Etat, le préfet, pouvant déférer ces actes au juge administratif dans le cadre du recours pour excès de pouvoir (juge de la légalité interne et externe des actes). Ainsi, en France, les collectivités territoriales disposent de pouvoirs partagés avec l'Etat en matière de développement économique et aussi dans des domaines particuliers réservés (transport, etc.). Le transfert de « blocs de compétences » aux collectivités locales françaises devait donc s'accompagner de la possibilité pour elles de mettre en œuvre ces compétences. Le droit a donc prévu diverses formes juridiques de prise en charge d'une activité économique et/ou d'intérêt général par les

¹⁰⁸ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

¹⁰⁹ Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

collectivités locales, qu'il s'agisse de la gestion d'un service public (SPA ou SPIC) ou de la prise en charge d'une activité d'intérêt général mais qui n'est pas un service public. Ainsi, les collectivités locales peuvent assumer une activité économique et/ou d'intérêt général directement (lorsqu'il s'agit de la prise en charge d'un service public directement par une collectivité locale, on parle de régies, comme l'entretien des écoles, réalisé, le plus souvent, directement par les communes sans interposition d'une autre forme juridique). Indirectement, elles peuvent créer une variété de structures juridiques locales, possibilité qui leur est reconnue par le Code général des collectivités territoriales : des établissements publics locaux (formes publiques, disposant de la personnalité morale mais n'ayant pas de capital, sous la tutelle de la collectivité en question), des sociétés (formes privées, avec un capital, et à majorité de capitaux publics locaux) pouvant revêtir deux formes : les SEML¹¹⁰ ou les SPL¹¹¹. Le schéma français est donc axé sur l'existence de compétences d'attribution (blocs de compétences transférés par la loi), la clause générale de compétences¹¹² étant, désormais, abrogée pour les départements et régions¹¹³. L'un des principes directeurs de la répartition des compétences posés par l'article 3 de la loi du 7 janvier 1983 est celui du bloc de compétences. Chaque collectivité se voit reconnaître un bloc de compétences : la commune se voit attribuer la maîtrise du sol, c'est-à-dire l'essentiel des compétences relatives à l'urbanisme et aux équipements de proximité ; le département est chargé des missions relatives à l'action sociale et à l'équipement rural ; la Région intervenant surtout dans le domaine économique, où elle

¹¹⁰ SEML (sociétés d'économie mixte locales) : peuvent être créées pour gérer un SPIC (donc une activité économique normalement rentable) ou réaliser des opérations d'aménagement et de construction ou toute activité d'intérêt général local. Le transfert de compétences entre la collectivité locale « tutelle » et la SEML doit faire partie du domaine de compétence de la collectivité et ce transfert de compétences se fait au moyen d'une concession, délégation, marché public. La collectivité tutelle doit détenir au moins 50% du capital et pas plus de 85% ; le reste : privé. Mais gestion dominée par partie publique locale.

¹¹¹ SPL (sociétés publiques locales qui, lorsqu'elles exploitent des services publics, sont qualifiées de quasi-régies) : loi du 28 mai 2010 les crée et codifie article L1531-1 CGCT. Capital entièrement détenu par les collectivités. Ces sociétés peuvent assurer des opérations d'aménagement dans l'urbanisme, construction, exploitation de SPIC, toute autre activité d'intérêt général local. Les missions peuvent leur être confiées directement, sans adjudication ou publicité, sans marché public obligatoire car contrairement à la SEML c'est une structure « in house » et reconnue comme tel par le juge administratif : assimilation à la personne publique malgré une indépendance de PJ.

¹¹² La collectivité territoriale qui bénéficie de la clause générale de compétence dispose d'une capacité d'intervention générale, sans qu'il soit nécessaire que la loi procède à une énumération de ses attributions. Cette clause repose sur les "affaires de la collectivité" ou l'intérêt public local. Elle découle de la loi municipale de 1884 et avait été étendue en 1982 aux autres collectivités territoriales (départements, régions). La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a supprimé la clause générale de compétence pour les départements et les régions, ne la conservant qu'au seul bénéfice des communes (art. L2121-29 CGCT). Elle lui substitue des compétences précises confiées par la loi au département et à la région.

En outre, avant sa suppression en 2015 à l'égard des régions et des départements, elle était un critère de distinction entre les collectivités territoriales et les établissements publics régis, quant à eux, par le principe de spécialité, selon lequel ils n'ont d'autres compétences que celles qui leur sont attribuées par l'acte les ayant institués. Toutefois, les compétences attribuées par la loi aux régions et départements restent très larges, ce qui, en l'état du droit, permet de préserver la distinction entre collectivités territoriales et établissements publics.

¹¹³ V. note 56.

joue pleinement, mais non exclusivement un rôle d'incitation et d'impulsion, et en matière de formation professionnelle¹¹⁴.

227.- L'approfondissement de l'autonomie des entités locales au Vietnam est un serpent de mer des bailleurs de fonds. Les pesanteurs attachées à la sensibilité du sujet, dans le pays, conduisent alors à une approche essentiellement normative, fondée sur la production intellectuelle¹¹⁵. Cette production normative s'illustre, en outre, par sa timidité ; les préconisations étant en effet largement basées sur l'existant en proposant des correctifs « à la marge » afin d'atténuer les effets de la centralisation, à rebours d'une logique plus ambitieuse. Cela s'explique par les réticences du gouvernement que les pourvoyeurs d'aide ont intégrées afin de proposer, en l'état des contraintes, quelques pistes d'amélioration. Ces approches cherchent donc à proposer des réformes permettant de corriger les déséquilibres les plus préjudiciables à une prise de décision plus fluide au niveau local. Il est, dans un premier temps, nécessaire de corriger les déséquilibres issus du chevauchement de responsabilités entre les différents échelons (nationaux ou locaux) pour lesquels plusieurs organes se déclarent compétents pour un même domaine décisionnel, ce qui crée des situations de blocages, souvent résolues au bénéfice de l'Etat central et dont la conséquence est le

¹¹⁴ La loi du 16 décembre 2010 a voulu clarifier les principes d'exercice des compétences des collectivités territoriales, tout en renvoyant à une loi ultérieure la répartition matérielle des compétences entre les différents échelons territoriaux. Tout d'abord, à compter du 1er janvier 2015, la clause générale de compétence des départements et des régions sera supprimée, au profit d'une spécialisation dans les domaines que la loi leur attribuera. Toutefois, ces collectivités pourront, par délibération spécialement motivée, se saisir de tout objet d'intérêt départemental ou régional que la loi n'aura attribué à aucune autre personne publique. Ensuite, les compétences attribuées aux collectivités territoriales le seront à titre exclusif. Lorsque la loi aura attribué à une catégorie de collectivités une compétence exclusive, les autres collectivités territoriales ne pourront plus intervenir dans ces domaines. C'est la volonté de mettre fin aux financements croisés. Toutefois, la loi pourra, à titre exceptionnel, prévoir qu'une compétence est partagée entre plusieurs catégories de collectivités territoriales. Les compétences en matière de tourisme, de culture et de sport seront ainsi partagées entre les trois niveaux territoriaux. Par ailleurs, une collectivité territoriale pourra déléguer à une collectivité territoriale d'une autre catégorie ou à un EPCI une compétence, exclusive ou partagée, dont elle est attributaire. Les compétences ainsi déléguées seront exercées au nom et pour le compte de la collectivité territoriale délégante. Cette délégation sera régie par une convention qui fixera la durée, les objectifs à atteindre et les modalités de contrôle. Dans le même esprit, afin de faciliter la clarification des interventions publiques sur le territoire de la région et de rationaliser l'organisation des services des départements et des régions, le président du conseil régional et les présidents des conseils généraux des départements de la région pourront élaborer conjointement, dans les six mois qui suivent l'élection des conseillers territoriaux (en 2014 donc), un projet de schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services. Ce schéma fixera les délégations de compétences de la région aux départements et des départements à la région, l'organisation de leurs interventions financières respectives en matière d'investissement et de fonctionnement et les conditions d'organisation et de mutualisation des services. La loi énumère une liste de compétences qui doivent obligatoirement être organisées par ce schéma, tout en précisant qu'il pourra également concerner toute compétence exclusive ou partagée de la région et des départements (source www.vie-publique.fr).

¹¹⁵ V. Travaux du Centre de Prospections et d'Etudes Urbaines (Paddi) de Hô-Chi-Minh-Ville, rattaché à l'EPCI du Grand Lyon : « *Renforcement des compétences en matière de gestion administrative des grandes villes* », avril 2013 (précité) et Phan Thi Lan Huong, PhD, « *Reforming local government in Vietnam, lessons from Japan* », Université de Nagoya, 2012.

ralentissement considérable des processus de décision. Ces revendications de compétence peuvent intervenir, comme c'est le cas le plus souvent, entre échelon national et local ; mais, également, au niveau horizontal, c'est-à-dire local. C'est notamment le cas entre Conseil et Comité Populaire, ou entre organes élus et administratifs, ou bien encore entre l'administration au sens strict et les départements techniques (dont celui en charge de l'urbanisme est l'exemple le plus illustratif, tant cette problématique de chevauchement est présente en matière d'aménagement du territoire et de planification urbaine). A cet égard, la clarification des compétences est nécessaire tant au niveau vertical qu'horizontal, notamment en niveau des départements techniques.

228.- Améliorer la gouvernance locale. C'est précisément en vue d'améliorer la gouvernance locale que les réformes institutionnelles relatives à l'organisation des relations entre l'Etat et les collectivités sont nécessaires. Elles sont rendues d'autant plus nécessaires que certains indices ou études, comme le PAPI (indice de gouvernance provinciale), démontrent les effets pervers de la gouvernance actuelle. Le PAPI comprend des indices sur la participation de la population à l'administration locale, l'ouverture et la transparence, la responsabilité de l'administration dans l'information de la population, le contrôle de la corruption dans le secteur public, les formalités administratives et la fourniture des services publics. Il s'agit d'indices objectifs sur l'efficacité de la gouvernance et de l'administration publique, ainsi que sur la fourniture des services publics dans les localités, sur la base des contacts réguliers et concrets entre l'administration et la population. En 2016, cette étude de perception de la gouvernance et de la relation administration/administré, tant avec le niveau central que le niveau local, a conduit à interroger plus de 14.000 personnes réparties sur tout le Vietnam. Le périmètre de l'étude a été étendu et inclut désormais la perception de la relation des citoyens vietnamiens avec leurs élus locaux. Des sujets brûlants (c'est-à-dire ayant défrayé la chronique au cours de l'année écoulée) ont été examinés : scandales environnementaux (type Formosa), TPP, loi sur l'accès à l'information. De façon générale, la délivrance des services publics s'améliore, et c'est une tendance qui s'observe d'année en année dans les résultats du PAPI. La protection sociale s'est particulièrement illustrée cette année : le taux d'accès au système public de sécurité sociale est passé de 62% (2015) à 74% (2016). La mise en œuvre continue de la Loi Foncière de 2013 a permis d'atténuer les saisies-expropriations sans motifs. Les préoccupations des administrés, outre la lutte contre la pauvreté, sont cette année marquées par une prise de conscience latente sur les problématiques environnementales (qualité de l'air et des eaux). En ce qui concerne le

développement économique, les vietnamiens demeurent optimistes. Peu d'entre eux (27%) n'avaient en revanche connaissance de l'existence et du contenu du TPP. Les indicateurs de gouvernance provinciale sont cohérents avec les tendances observées sur la période 2011-2015. Les provinces où la perception de la gouvernance est la meilleure sont majoritairement localisées au nord Est (Hai Duong, Bac Ninh, Ninh Binh, par ex), dans le centre (Ha Tinh, Da Nang, Quang Binh), et dans le Delta du Mékong (Ben Tre, Can Tho). Les provinces de l'extrême nord (Yen Bai, Lang Son, Cao Bang, Ha Giang) et de l'extrême sud (Ca Mau, Tra Vinh) demeurent les moins bien notées (tendance depuis 2011). Des provinces qui ne sont pas pour autant reculées, rurales ou pauvres, font leur entrée dans les provinces où la gouvernance est négativement perçue : Hanoï, Khanh Hoa, Quang Ninh, Binh Duong¹¹⁶.

*

Au cours de ce premier chapitre, nous avons vu quels ajustements pourraient être proposés au gouvernement vietnamien quant à l'organisation des collectivités locales dans le but de renforcer l'autonomie des collectivités locales et leur permettre, au travers de prérogatives et régimes rééquilibrés, de mieux faire face aux problématiques du développement urbain. Cette question se pose de la même manière dans les domaines d'action des collectivités.

Chapitre 2 : Autonomie et action des collectivités locales

Le titre premier de la présente partie a été l'occasion de démontrer que l'action des collectivités locales tombait sous le coup d'un certain nombre de contraintes, principalement

¹¹⁶ **Focus sur les dix dimensions de l'étude PAPI :**

-Participation des citoyens à la vie démocratique locale : les meilleures provinces sont celles du Delta du Fleuve Rouge (Bac Ninh, Thai Binh, Thai Nguyen) tandis que les plus mauvaises sont celles du Delta du Mékong (Tra Vinh, Ca Mau)

-Transparence dans l'élaboration des décisions publiques au niveau local : les meilleures provinces sont celles du nord et du centre (Da Nang est meilleure en transparence de la gestion foncière, Binh Phuoc sur la transparence budgétaire) et les plus mauvaises dans le sud (Vung Tau, notamment a perdu 20 points par rapport à l'an dernier)

-Redevabilité des administrateurs devant les administrés : les meilleures provinces sont celles du nord et du centre (Quang Ngai, top 1)

-Contrôle de la corruption dans le secteur public : un déclin fort s'observe depuis quelques années, et 2016 ne fait pas exception. Les administrés considèrent que l'encadrement des pratiques de corruption et la volonté politique de lutter contre cette corruption ne sont pas au rendez-vous. Les provinces du sud, bien que moins bien notées sur de nombreux aspects, sont pourtant celles où la population perçoit une lutte contre la corruption plus efficace, contrairement aux provinces du nord. Can Tho et Ben Tre sont les deux provinces du pays où la perception de la lutte anti-corruption est la meilleure. En revanche, les habitants de Hanoï la placent au rang des plus mauvais, de même que les habitants de Saigon ou de Hai Phong.

-Amélioration générale (et diffuse, sur tout le pays) des procédures administratives (création d'entreprise, gestion des droits d'usage du foncier, état-civil etc.)

-Délivrance des services publics : amélioration continue, comme évoqué ci-dessus, mais des écarts qui se creusent entre les meilleurs élèves (Da Nang) et le plus mauvais (Quang Ngai). Les résultants pour les grandes villes comme Da Nang et Saigon sont bien meilleurs que ceux d'Hanoï où la perception de la qualité de la délivrance des services publics est bien plus faible que dans les deux autres métropoles.

dues à l'enracinement du régime dans des postulats mettant en avant le centralisme démocratique et les rémanences de l'économie planifiée. Dans l'objectif de renouveler l'approche du développement urbain au Vietnam par un accroissement de l'autonomie des collectivités locales, qui sont directement aux prises avec ces phénomènes, il nous paraît utile d'examiner l'action des collectivités locales au travers, d'une part, de la gouvernance de la fabrique urbaine (Section 1), et, d'autre part, au travers de la gouvernance des services publics locaux (Section 2), étant entendu que l'usage du terme de *gouvernance* se fait, ici, à dessein, puisqu'il nous paraît se rapprocher, davantage que le terme de *gouvernement*, à un modèle normatif de politiques publiques appliquées au fait urbain, dont l'efficacité est démontrée.

Section 1 : La gouvernance de la fabrique urbaine

La fabrique urbaine, ou fabrique de la ville, « désigne le processus social par lequel le tissu urbain se transforme, en insistant principalement sur trois caractéristiques : l'évolution morphologique y compris à l'échelle fine, l'épaisseur temporelle et son importance pour fixer des formes urbaines émergentes, et le rôle des acteurs, en particulier des pouvoirs politiques et économiques dans la transformation du foncier. L'étude de la fabrique urbaine contribue à montrer que les changements observés empiriquement dans les villes (leur morphologie, leur silhouette, leurs paysages, et in fine les modes de vie de leurs habitants) ne sont pas le fruit du hasard mais de l'accumulation d'un très grand nombre de décisions des acteurs et des usagers de l'urbain, et de leurs représentations. La notion est souvent associée à celle de ville néolibérale. Le terme est utilisé dans toutes les sciences sociales, y compris en histoire, où la question a été travaillée par une médiéviste, Hélène Noizet¹¹⁷, qui est l'auteure de l'entrée consacrée à la fabrique urbaine dans le Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés (« Processus par lequel l'interaction entre société urbaine et ville, dans sa réalité matérielle, espaces et territoires, produit un urbain spécifique en perpétuelle transformation »). »¹¹⁸ De la sorte, l'emploi du vocable « fabrique urbaine » renvoie à une idée de processus itératif, dynamique, et en mouvement, par lequel la ville se façonne *par* et *pour* ses acteurs, au-delà de l'empreinte urbaine et de la morphologie territoriale. Ce faisant, la fabrique urbaine, parce qu'elle mobilise des acteurs, et constitue une donnée du système complexe qu'est le territoire¹¹⁹, doit être gouvernée. Cette gouvernance passe principalement par la

¹¹⁷ Hélène Noizet, *Fabrique urbaine*, in Jacques Lévy et Michel Lussault (dir.), Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés. Belin, 2013 (1e éd. 2003).

¹¹⁸ Voir <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/fabrique-urbaine>

¹¹⁹ Moine, Alexandre, *Le territoire comme un système complexe : un concept opératoire pour l'aménagement et la géographie* in L'Espace géographique, vol. tome 35, no. 2, 2006, pp. 115-132, op.cit.

planification de la fabrique urbaine (§1) et des investissements publics urbains locaux (§2). Il est entendu que ces processus itératifs se heurteront, au Vietnam, à une conception moins dynamique du développement urbain (on parle de planification étatisée) et du territoire, ainsi qu'à des postulats de régime qui, parfois, sinon souvent, s'opposent à l'idée même de gouvernance, qui renvoie à un caractère à la fois participatif, protéiforme, ascendant et concerté.

§1 : La gouvernance de la planification urbaine

Les rémanences de l'économie étatisée et planifiée, comme cela a été largement démontré, s'illustrent, au Vietnam, et de manière patente, dans le domaine de la planification urbaine. Largement conçue comme un processus statique et administré, descendant, elle présente des caractéristiques qui s'opposent à une appréhension globale, intégrée, efficace et holistique du fait urbain. Ainsi appréhendée, la fabrique urbaine ne saurait être gouvernée par les collectivités locales, au nom du principe de subsidiarité, de manière à la fois locale et globale. De la sorte, il est nécessaire d'accroître l'autonomie des collectivités locales dans la planification urbaine, d'une part, en changeant d'approche et en redessinant les rapports que ces dernières entretiennent avec l'Etat (A), et, d'autre part, en définissant des mécanismes de coordination efficaces (B).

A) Accroître l'autonomie des collectivités dans la planification urbaine : les changements d'approche

L'autonomie des collectivités locales, confrontées au fait urbain, passe par un changement de paradigme dans l'acception même de ce qu'est la planification (1), avant d'envisager la redéfinition des rapports qu'elles entretiennent avec l'Etat (2).

1. L'autonomie par le changement de paradigme dans la planification

Le modèle vietnamien de planification en général, et de planification urbaine en particulier, s'éloigne des conceptions les plus modernes, axées sur la gouvernance de la fabrique urbaine dans une approche holistique et intégrée. De la sorte, il défie l'existence de modèles normatifs alternatifs, davantage conformes à une acception systémique et complexe des territoires, et protéiforme du fait urbain.

229.- Approches normatives de la planification : enjeux et modélisation. C'est parce que la ville (et le territoire sur lequel elle s'enracine) présente la particularité d'être un système

complexe qui nécessite d'être gouverné, et dont les mécanismes et dynamiques doivent être régulés, que la gouvernance de la fabrique urbaine nécessite d'être ancrée sur une planification dont les tenants et aboutissants reflètent la complexification des phénomènes urbains. C'est la raison pour laquelle des modèles normatifs de la planification urbaine ont essaimé, reposant sur le fondement théorique et l'hypothèse selon laquelle la ville, dans ses aspérités complexes, dynamiques, et systémiques, peut être modélisée ; cette modélisation servant de base à l'élaboration de la planification du fait urbain, et de la gouvernance de la fabrique urbaine. L'effort de modélisation de la ville s'appuie, en effet, sur une approche de cette dernière basée sur le système qu'elle représente, système composé d'acteurs et de flux. D'après les tenants de la théorie du cycle urbain¹²⁰, la croissance urbaine, tant qualitative que quantitative, n'est pas un processus infini dans le temps ou l'espace. La ville n'est, en outre, pas un espace homogène¹²¹ : elle est constituée de par un centre (*core*), une couronne périphérique (*ring*), et une région fonctionnelle urbaine¹²² (*functional urba area*). L'espace urbain se forme au travers des transferts de population prenant place entre le centre et la périphérie. C'est sur cette idée de mobilité entre centre et périphéries que l'OCDE décrit, au surplus, les aires urbaines fonctionnelles. « La complexité du phénomène économique urbain a mené les chercheurs, tout naturellement, à y appliquer l'art de la modélistique. Tout comme en macroéconomie générale, les modèles statiques ont précédé les modèles dynamiques¹²³. ». Ainsi, les fondements économiques du modèle urbain dynamique modélisé se basent sur un certain nombre de postulats : l'intensité avec laquelle les activités de base attirent d'autres activités, la recherche d'un équilibre dans la fourniture des services urbains, l'attractivité d'une ville par le niveau des services offerts, l'existence d'un ratio entre dépenses en infrastructures et leur effet marginal sur l'attractivité, le rapport entre revenu par tête et budget urbain, l'effet d'une densité croissante dans la ville sur les activités de base et les activités induites, l'effet d'une amélioration de l'infrastructure sur la distance relative de la ville à sa région urbaine, la relation entre revenu par tête et l'offre de services, l'influence de la productivité du travail sur l'offre de « jobs ». Il est bien évidemment entendu que, pour mettre en œuvre ces modèles, et traduire ces données en équations, il est nécessaire d'obtenir des données qui seront majoritairement issues d'observatoires de collectes à mettre en place. Ces modèles reposent,

¹²⁰ Klaassen, Scimemi, *Theoretical issues in urban dynamics*, in Klaassen, L. H., Molle W.T.M. and Paelinck, J.H.P- Dynamics of Urban Development, pp. 8-28, Gower, Aldershot, UK, 1981.

¹²¹ Buda, Rodolphe, *Dynamique urbaine et développement économique local : une revue de la littérature*, in Revue d'économie régionale et urbaine No. 5 (1993): pp. 869-886, 1993.

¹²² OECD (2018), OECD Urban Policy Reviews: Viet Nam, OECD Publishing, Paris, op. cit.

¹²³ Paelinck Jean H, *Modèles urbains dynamiques, étude critique*, in Revue économique, volume 23, n°6, 1972. pp. 931-951.

en outre, sur une approche par les flux, et notamment de mobilité. Modéliser la ville et introduire une représentation quantitative et schématique des flux qui la composent, est un préalable à la conduite d'une planification urbaine dynamique qui, perçue de manière normative, en épouse les contours. Parce que les aires urbaines fonctionnelles semblent s'affranchir des limites territoriales et administratives définies par le pouvoir, en se définissant, au contraire, par un système intégré par des flux de mobilité, la planification urbaine doit s'affranchir de ces limites pour devenir fonctionnelle à son tour. Par ailleurs, et d'un point de vue sectoriel, « le plan définit pour un territoire des objectifs ou des orientations dont la mise en œuvre repose sur la coordination de plusieurs politiques sectorielles; en termes temporels enfin: la réflexion prospective permet d'anticiper les besoins futurs et, plus généralement, d'intégrer les enjeux de long terme¹²⁴. ». De la sorte, « la planification métropolitaine est née du besoin de rationalisation de l'expansion extrêmement rapide des agglomérations urbaines (...), par des moyens nouveaux, proportionnels à l'échelle de ces entités (...) La planification métropolitaine vise donc à maîtriser le développement urbain qui se produit à une échelle débordant largement les limites des municipalités centrales. Cela pose concrètement la question de la détermination des objets d'intérêt métropolitain¹²⁵ ». Ces enjeux commandent l'abandon du modèle de planification spatiale traditionnel pour un modèle de planification stratégique dont la caractéristique principale est la recherche de résultats au travers de la détermination d'objectifs territoriaux qui s'affranchissent des limites territoriales qui prévalent, normalement, dans le modèle traditionnel. « Il ne s'agit plus de se baser uniquement sur le territoire politico-administratif, mais de réfléchir aussi en fonction des forces et faiblesses les plus structurantes du territoire lui-même et enfin de s'assurer que le territoire de planification permettra de mettre en œuvre la stratégie adoptée, à travers des projets appropriés. ».¹²⁶ L'adoption du modèle stratégique remet, dès lors, en cause de nombreux postulats du modèle traditionnel. En premier lieu, le planificateur occupera une place nécessairement différente dans le sens où il ne saurait constituer l'expert qui assoit sa domination sur la pratique spatiale de la ville par des mécanismes descendants mais devient un participant au même titre que d'autres acteurs de la « fabrique de la ville » en tendant vers une approche plus ascendante de la planification, entérinée par la bienveillance des pouvoirs

¹²⁴ Caroline Gallez, Hanja-Niriana Maksim, *A quoi sert la planification urbaine ? : Regards croisés sur la planification urbanisme-transport à Strasbourg et à Genève*, Flux - Cahiers scientifiques internationaux Réseaux et territoires, Metropolis / Université Paris-Est Marne la Vallée 2007, pp.49-62.

¹²⁵ Gaudreau M., *Problématique et enjeux d'une planification intégrée de l'espace métropolitain montréalais* in Morin R., Petrelli R., Pilette P. et Tellier L.N. (dir.), *Gestion locale et problématiques urbaines au tournant des années 90, 1990*, Montréal, UQAM, p. 258-268.

¹²⁶ Nicolas Douay, *La planification urbaine à l'épreuve de la métropolisation : enjeux, acteurs et stratégies à Marseille et à Montréal*, Géographie, Université Paul Cézanne - Aix-Marseille III; Université de Montréal, 2007.

publics. En second lieu, l'approche statique (physique, spatiale) qui prévalait sous l'empire du modèle traditionnel devra céder la place à une approche « projet », dynamique et intégrée qui, en ne cherchant plus à imposer « par le haut » un modèle de planification spatiale, devra partir de l'existant (les flux, leurs dimensions, leurs directions, le territoire, les acteurs, les besoins : économie, emploi, accès aux infrastructures, aux ressources, à l'énergie, aux services publics) pour proposer une planification de la ville par et pour ses habitants. Ainsi, et à titre d'exemple, la politique de mobilité ne saurait être imposée par le haut et calquée sur une approche statique de la ville, conçue et voulue par les pouvoirs publics, notamment centraux, mais ascendante, épousant les flux de mobilité entre les différents centres urbains, ce que l'on appelle le « *transit-oriented development* ». Par ailleurs, la répartition des infrastructures sur l'ensemble d'un territoire donné doit obéir à des logiques analogues, et épouser l'existence de foyers de peuplement, d'aires industrielles ou tertiaires.

230.- La modélisation du fait urbain a eu une influence considérable sur l'acceptation du fait urbain et de la fabrique urbaine, en ce sens qu'elle a permis de révéler, au travers de modèles dynamiques, et complexes, les flux et dynamiques à l'œuvre au sein d'un système territorial donné qui s'affranchit de la logique administrative pour ne retenir que celle de l'économie, de la mobilité, des flux. De la sorte, ce périmètre intégré doit être planifié en tant que tel, dans une logique ascendante qui en épouse les contours et les dynamiques tout en cherchant à les orienter par une planification dite « incitative ». C'est, finalement, un modèle de la planification de la fabrique urbaine qui restaure la place de l'humain au cœur des villes. Cette idée va de pair avec celle de l'existence d'une démocratie locale, territoriale, qui commande, en application du principe de subsidiarité, l'existence, au profit des collectivités locales, d'une réelle décentralisation, notamment de la planification ; ce qui est, au Vietnam, loin d'être le cas.

231.- Cadre juridique et inefficacité de la planification au Vietnam. Un exemple empirique, celui de la métropole de Ho Chi Minh-Ville, illustre la nécessité d'appliquer les approches normatives de la planification urbaine, dans le but de la rendre plus efficace. Les travaux¹²⁷ du Centre de prospectives et d'études urbaines (PADDI), émanation de la coopération décentralisée entre la métropole saïgonnaise et la métropole lyonnaise, ont montré qu'avec plus de 7 millions d'habitants en 2012 et une forte croissance urbaine de

¹²⁷ *Comment rendre plus effective la planification urbaine au Vietnam ? Le cas de Ho Chi Minh Ville, working paper* du Paddi - Centre de prospectives et d'études urbaines, Ho Chi Minh-Ville, 2012, disponible en ligne : http://paddi.vn/wp-content/uploads/Plaque_ADETEF_Planif_Vietnam_8_22_mai_2012.pdf

l'ordre de 5% par an, au cœur d'une région urbaine fonctionnelle de plus de 20 millions d'habitants, la ville anciennement appelée Saigon souffre d'une vitalité économique qui s'accompagne d'enjeux et défis majeurs pour la planification : dégradation de l'environnement, faiblesse des réseaux urbains, pénurie de logements (notamment pour les ménages les plus modestes), urbanisme réglementaire partiellement insuffisant, manque de ressources humaines et financières. Selon le *Ho Chi Minh City Institute for Development Studies*, le produit de la planification est rapidement obsolète devant les évolutions constantes de la réalité, car il est largement issu d'un processus administré et descendant (*top-down*), et souffre de l'existence de chevauchements, tutelles diverses, et absence de coordination. De la sorte, et comme cela a déjà été démontré, une certaine forme d'urbanisation *ad-hoc* ou anarchique existe, et échappe à la planification en causant des problèmes : empiètement de la périurbanisation sur des zones agricoles, naturelles ou inondables non constructibles, urbanisation spontanée (sans viabilisation) et habitats précaires, le tout sans délivrance de permis de construire ou de droits d'usage sur le foncier. La planification, insuffisamment stratégique, s'avère peu adaptée aux évolutions socioéconomiques permanentes de la ville. La planification urbaine de Ho Chi Minh-Ville relève de trois cadres : la planification foncière (issue du DONRE), la planification des constructions, issue du DUPA¹²⁸, et les planifications sectorielles (transport, énergie, logement, eau) relevant des départements techniques idoines. Ces autorités ne se coordonnent pas, et répondent à la fois de l'exécutif local et de leur ministère de tutelle. Au résultat, l'absence de coordination et les pesanteurs du centralisme aboutissent à l'existence d'une planification fragmentée et insuffisamment stratégiques. La planification à Saigon ne prend, par exemple, pas en compte l'existence de flux migratoires en provenance de l'aire urbaine ou des provinces rurales environnantes, notamment du Delta du Mékong, et de la structuration de zones à habitat insalubres aux abords de la ville et de la rivière Saigon. Outre l'absence de viabilisation, l'absence d'approche par les flux empêche de définir une politique de transports orientée et calquée sur les flux de transit entre Ho Chi Minh-Ville et sa périphérie, alors que la plupart des habitats informels hébergent des travailleurs qui effectuent, chaque jour, en deux roues, le trajet entre le centre et cette périphérie *ad-hoc*. La raison en est que, héritière d'une économie planifiée et centralisée, la planification vietnamienne se base sur des ratios fixés au niveau national dans le Plan de développement socioéconomique (population, ratio d'équipement par habitant, d'usage des

¹²⁸ Department of Urban Planning and Architecture, dénomination du département de la construction choisie par le Comité Populaire de Ho Chi Minh-Ville, tout comme Hanoi, et par exception à l'ensemble des autres villes du pays.

sols) : ces ratios sont souvent mal calculés et peu respectés. Faussement impératifs, ils compliquent la planification et gagneraient à devenir purement indicatifs, c'est-à-dire une simple aide à la décision publique. Ils revêtent néanmoins un caractère normatif dans la mesure où chaque commune ou échelon local se base sur ces prévisions et sur ces ratios d'équipement (ex : une école pour x habitants) et doivent intégrer cela dans leurs contraintes. Chaque commune doit réserver des terrains et planifier ses constructions de manière à atteindre ses objectifs. De plus, les dotations de l'Etat sont souvent versées et les budgets locaux élaborés (sous houlette étatique) en fonction de ces prévisions. On a donc une tutelle étatique qui se manifeste indirectement par l'imposition de ratios et d'actions normatives basées sur des chiffres mal calculés. Depuis quelques années, Ho Chi Minh-Ville tente de rendre sa planification urbaine davantage stratégique en l'articulant autour de 7 principes : vision prospective (et non adaptative), vision partagée entre acteurs (concertation élargie), vision communicante, projets essentiels, propriétés fixées, sites stratégiques, partage clair des rôles dans la mise en œuvre entre Etat, collectivités locales, et entreprises publiques locales. Pourtant, progressivement, certains projets d'urbanisme, parce qu'ils ont une grande envergure, font l'objet d'une coordination transversale entre les districts conduite par les départements idoines des Comités Populaires. Le DUPA et le DOT de Ho Chi Minh-Ville se coordonnent pour la politique de transports. Cette coordination est fondamentale pour densifier la ville le long des lignes lourdes (donc articuler construction et transport : bureaux, commerces, équipements et services publics), développer une ville plus compacte et réduire la consommation énergétique. La transversalité nouvelle explorée par Ho Chi Minh-Ville résulte principalement des enjeux particuliers expérimentés par la ville ; aussi, elle ne se reflète pas, de manière générale, dans le droit positif vietnamien dont l'étude, dans le titre précédents, des textes relatifs à la planification urbaine a montré qu'elle s'ancrait sur des postulats et indicateurs trop détaillés pour permettre une autonomie décisionnelle des collectivités et une planification pragmatique adaptée aux besoins de la part des collectivités en charge. Il est attendu de la future loi sur la gestion du développement urbain une approche davantage axée sur le pragmatisme, et plus empirique, en supprimant la référence à ces indicateurs et en laissant aux localités davantage d'autonomie dans la détermination des flux à venir, et des besoins.

232.- A cet égard, la dernière loi structurante en matière de planification, autrement dit la Loi 21/2017/QG14 du 14 novembre 2017 sur la planification, est décevante. En effet, quel que soit le niveau de planification, les critères matériels et indicateurs retenus sont largement

statiques et non dynamiques¹²⁹, basés sur les stocks et non les flux, à l'image de la Loi sur la planification urbaine de 2009 et de son décret d'application de 2010. Cette absence de changement de paradigme reporte, alors, tous les espoirs sur l'attendue Loi de gestion du développement urbain, même si l'on peut craindre qu'elle ne provoque, pas plus que la Loi sur la planification, de bouleversement, tant la Loi sur la planification est structurante et innerve l'ensemble sur cadre juridique afférant à la planification, y compris urbaine. Nous militons ainsi pour une approche par la différenciation, en vertu de laquelle les collectivités

¹²⁹ Pour un exemple en matière d'infrastructures, v. article 25 de la Loi sur la Planification n°21/2017/QG14 : «*The national infrastructure planning includes the following main parts: a) Analysis and assessment of factors, natural conditions, resources, provision and use of spaces by national infrastructure sectors; b) Forecast about development trends and development scenarios directly affecting national infrastructure during the planning period; c) Common and inter-regional assessment; socio-economic development requirements applied to sectors; opportunities and challenges to the development of national infrastructure sectors; d) Viewpoints and objectives for development of national infrastructure sectors; dd) Plans for development of infrastructure sectors nationwide and in territories; e) Orientation to provision of land used for development of national infrastructure sectors, environmental protection, climate change resilience and preservation of ecology, landscapes and relics that have been nationally ranked; g) List of nationally important projects, prioritized projects on national infrastructure sectors and their execution in order of priority; h) Solutions and resources for planning implementation.* ». Pour un exemple en matière de planification provinciale, v. article 27 de la Loi sur la Planification n°21/2017/QG14 : «*The provincial planning includes the following main parts: a) Analysis and assessment of and forecast about factors, special development conditions of the province; assessment of socio-economic development, land use, and urban and rural systems; b) Viewpoints, objectives and plans for development; c) Orientation to development of important sectors within the province; plans for organization of socio-economic activities; d) Plans for urban system planning, including national and regional urban areas already specified in the regional planning within the province; plans for development of provincial capitals, cities and towns within the province; plans for distribution of economic zones; industrial parks; export-processing zones, hi-tech parks; tourism areas; research and training areas; sports complexes; nature reserves, areas that need to be preserved or rehabilitated, historical-cultural relics, scenic beauties and subjects already inventoried and specified in the national planning and regional planning within the province; plans for development of industrial clusters; plans for spatial organization of rural areas and development of centralized agricultural production areas; plans for distribution of residential areas; determination of military and security zones; plans for development of disadvantaged and extremely disadvantaged areas and key areas; dd) Plans for development of transport network, including the network of expressways, national highways and railways; inland waterways and sea routes; seaports, international and national airports; inter-provincial road and waterway networks already specified in the national planning and regional planning within the province; provincial road network; e) Plans for development of electricity supply network, including electricity supply works and transmission network already specified in the national planning and regional planning within the province; transmission network and distribution grid; g) Plans for development of telecommunications network, including international, national and inter-provincial telecommunications already specified in the national planning and regional planning within the province; plans for development of passive telecommunications infrastructure; important telecommunications works related to national security and telecommunications works of provinces; h) Plans for development of irrigation and water supply networks, including regional and inter-provincial irrigation and water supply networks already specified in the national planning and regional planning within the province; inter-district irrigation and water supply networks; i) Plans for development of waste treatment areas, including regional and inter-provincial hazardous waste treatment areas already specified in the national planning and regional planning within the province; inter-district waste treatment areas; k) Plans for development of social infrastructure, including national, regional and inter-provincial social infrastructure projects already specified in the national planning and regional planning within the province; culture, sports and tourism institutions, trade centers, fairs, exhibitions and other social infrastructure of provinces; l) Allocation and zoning of land by purpose and type of land up to district level; m) Plans for inter-regional and inter-district construction planning; n) Plans for environmental protection, extraction, use and protection of natural resources, biodiversity, natural disaster preparedness and climate change resilience within the province; o) List of provincial projects and their execution in order of priority; p) Solutions and resources for planning implementation.* »

seraient autorisées par la loi (Loi sur la planification urbaine, Loi sur la planification, et, surtout, Loi de gestion du développement urbain) de choisir les indicateurs agrégés ou non sur lesquels repose leur politique de planification, à l'image de la métropole saïgonnaise qui essaye, progressivement, de s'affranchir des pesanteurs du droit positif vietnamien en la matière. Plutôt que d'insérer, de manière péremptoire, au sein du droit positif, des indicateurs à portée générale et réglementaire, statiques, au surplus, et obligatoires, nous préférons, d'une part, éliminer de la loi et des règlements la référence à des indicateurs donnés, surtout s'ils ne sont pas dynamiques, et d'y substituer le principe de liberté de choix des indicateurs. En parallèle, nous considérons que le MOC devrait publier un cadre de référence stratégique pour une planification urbaine dynamique « *Dynamic Urban Planning Strategic Framework* ». Sous forme de stratégie, de résolution, et non de texte de loi à proprement parler, ce cadre stratégique mettrait en avant des guidelines, indicateurs types, et approches de la planification urbaine dynamique. L'existence, sous la tutelle du MOC, de l'AMC, autrement appelée Autorité des Managers des Cités, qui est une académie de formation d'envergure nationale, extrêmement bien implantée localement grâce à l'existence d'un réseau et de relais, est un avantage dans la diffusion, au travers d'activités de formation destinées à des cadres de la fonction publique locale intervenant sur les sujets urbains, de ces nouvelles directives de planification, d'autant que l'AMC bénéficie du soutien de bailleurs de fonds au niveau de son financement (comme l'Agence française de développement ou la Banque mondiale). L'AMC permettrait d'appliquer localement, en la rendant concrète, la nouvelle stratégie de planification issue du MOC. La stratégie du MOC reviendrait sur le changement de paradigme dans la planification : approche dynamique par les flux, indicateurs orientés sur les flux (ex : TOD), guidage pour la mise en place d'observatoires territoriaux de données avec l'aide du GSO/Ministère du Plan et de l'Investissement. Ce faisant, le cadre juridique de la planification gagnerait en efficacité et en pragmatisme, tout en étant facilement diffusable aux collectivités qui pourraient se l'approprier (car il s'agit d'un cadre non contraignant) en élaborant, de manière incrémentale, des indicateurs adaptés à leurs morphologies urbaines et à leurs territoires conçus de manière complexe et systémique.

233.- D'une approche statique à une approche dynamique de la planification. Nous établissons en effet comme hypothèse qu'une loi qui détaille moins les indicateurs de planification mais qui laisse davantage d'autonomie aux collectivités (qui ne sont pas liées par la loi dans l'utilisation d'indicateurs de planification donnée) serait le gage d'une meilleure planification en permettant une planification empiriquement « *bottom up* » ou « ascendante »

et moins administrée, donc plus différenciée. En effet, et à l'image de notre proposition sur l'adoption, par le MOC, d'un « *Dynamic Urban Planning Strategic Framework* », nous considérons que le Décret de 2010 appliquant la Loi de 2009 sur la planification urbaine devrait, soit par voie décrétole, soit dans le cadre de la nouvelle loi sur la gestion du développement urbain à venir, revenir sur l'obligation d'observance d'indicateurs statiques détaillés et, au contraire, renvoyer, à titre indicatif, à l'application des directives stratégiques du Ministère de la Construction ou, à tout le moins, la loi devrait se borner à identifier, sinon des indicateurs précis, des catégories ou masses d'indicateurs assis sur des grands principes, laissant, alors, le choix aux collectivités de les détailler (en application des principes de différenciation et de subsidiarité), tout en les obligeant à adopter une approche dynamique par les flux, ce qui supposerait que la loi de gestion du développement urbain prenne la peine de définir le territoire comme un ensemble systémique de relations complexes, basées sur l'existence de flux, et la planification urbaine comme la résultante de l'appréhension de cette complexité. Ainsi, par exemple, la loi pourrait préciser que la politique des transports, matérialisée par son schéma directeur, devrait épouser les flux de mobilité observés à l'échelle de l'aire urbaine (*transit-oriented development*, TOD). De même, elle se bornerait à affirmer que la répartition des infrastructures en réseau (viaires, ferroviaires) devrait intégrer centre et périphéries, et territoires adjacents, selon une étude des flux de mobilité. Par ailleurs, la répartition des infrastructures publiques et la délivrance de services en réseau (eau, assainissement, gestion des déchets, approvisionnement en énergie) devrait suivre une trame basée sur l'existence d'aires de peuplement, peu important que le statut des habitants soit régularisé ou non auprès de l'administration vietnamienne par la délivrance des fameux certificats de DUS. En outre, la loi devrait fixer un certain nombre de principes directeurs quant à la ville : inclusive, vivable, respirable, désengorgée, polycentrique, multimodale, respectueuse de l'environnement, et, attractive. De la sorte, les indicateurs ou masses d'indicateurs retenus seraient de nature totalement différente à ceux répertoriés actuellement : on parlerait d'aires économiques à l'intérieur des villes (aires secondaires, industrielles, ou tertiaires, centres d'affaires) ou d'aires résidentielles (logement formel et informel, salubre et insalubre, ancien et moderne). De la sorte, l'ensemble de la planification se calquerait sur l'existence de flux : de personnes, de matières premières, de marchandises économiques, d'argent, d'énergie, d'eau. C'est en maîtrisant davantage le cheminement des flux et la manière dont ils participent à l'intégration d'une aire urbaine fonctionnelle et d'un territoire que les pouvoirs publics seront en mesure d'épouser les évolutions de la ville, dans une approche réactive, ou, dans une approche, cette fois, plus proactive, de la façonner : maîtriser

la manière dont les flux s'opèrent et structurent une aire urbaine permet aux collectivités de mener des politiques de planification basées sur l'incitation et sur l'encadrement des flux, l'idée étant d'orienter ces flux de manières différentes dans l'optique de satisfaire un objectif de développement urbain conforme à l'existence d'un projet urbain partagé par les pouvoirs publics et l'ensemble des acteurs de la fabrique urbaine au Vietnam : et, c'est en cela que l'approche par les flux, parce qu'elle est ascendante et part de l'existant, permet d'avoir une vision partagée de la ville conforme à l'idée de gouvernance, au surplus participative, que l'on s'en fait dans les approches normatives de la planification. Nous verrons, plus tard, si la tant attendue Loi de gestion du développement urbain est, à cet égard, plus prolixe que la décevante « loi chapeau » sur la planification adoptée par l'Assemblée Nationale fin 2017.

234.- En tout état de cause, le passage d'une approche statique à dynamique nécessite l'accomplissement d'un prérequis fondamental, celui de l'acquisition de données territoriales, de la connaissance territoriale, ce qui passe, nécessairement, par la création, le pilotage, et la gouvernance, au niveau local, d'observatoires territoriaux.

235.- Observatoires territoriaux. L'existence d'observatoires territoriaux, au Vietnam, est loin d'aller de soi. Comme nous l'avons montré, et comme le souligne l'OCDE, le GSO vietnamien ne dispose d'aucunes statistiques relatives aux districts et aux communes, en l'absence d'existence d'organismes locaux de statistiques indépendants et dotés de moyens adéquats. C'est la raison pour laquelle l'observation territoriale, au Vietnam, n'a pas encore acquis droit de cité, bien que son existence s'impose et soit rendue dirimante par la nécessité de mieux connaître les territoires pour mieux les planifier : c'est, d'ailleurs, peut-être l'absence de mécanismes de collecte, de traitement, et de diffusion de données relatives à l'intelligence territoriale au niveau local qui permet le maintien d'une planification largement descendante et administrée. La théorie générale des observatoires territoriaux, comme le souligne Alexandre Moine, part du postulat que « le fonctionnement des territoires peut être assimilé au fonctionnement du vivant. (...) Sur cette base, nous considérons donc que l'évolution des territoires est avant tout conditionnée par les flux d'informations circulant en leur sein, parmi les acteurs de leur développement. Dans ce contexte, les réflexions portant sur l'information, les bases de données territoriales, les systèmes d'informations apparaissent comme des fondamentaux ayant une forte influence sur les structures et les dynamiques territoriales par l'exploitation de formalismes adaptés, par la mise en place de modèles et d'architectures de données cohérentes, par la maîtrise de méthodes et d'outils de traitements transparents et efficaces, par la maîtrise des méthodes et des outils de valorisation et de

transfert des connaissances, et par des approches organisationnelles prenant en compte les besoins de chacun des acteurs de la valorisation de l'information. Dans le cadre toujours plus complexe de la gestion et de la planification des territoires et de l'environnement, les décideurs publics et/ou privés demandent des données objectives pour connaître et comprendre leurs territoires de compétences et pour évaluer les impacts des politiques qu'ils ont initiées par leurs décisions. La conception d'indicateurs apparaît alors comme le moyen privilégié de transmettre une information synthétique et ceux-ci deviennent ainsi un élément clé de la réflexion et au-delà de la décision, voire de l'évaluation ». La mise en place progressive d'observatoires territoriaux, et notamment en France, provient de l'existence de mutations et diversification des acteurs du territoire, de la fabrique urbaine, et de l'existence avérée d'un rapport entre connaissance territoriale et action territoriale (politiques publiques d'aménagement). Les observatoires sont donc des outils permettant d'appréhender les mutations territoriales dans leurs interrelations thématiques et spatiales. L'existence même des observatoires territoriaux est liée à une perception changeante du territoire : espace dynamique, complexe, système complexe, imprévisible, interrelations, acteurs, mutations, transformations. Ce sont des dispositifs, combinant ressources techniques, matérielles, immatérielles, organisés et permettant la représentation de réalités complexes et l'aide à la décision. Ils peuvent être une structure à part entière d'une collectivité ou un service et sont nés, en France, du déclin de l'INSEE et de la DATAR, service centraux, dans leur capacité à appréhender de manière dynamique les mutations territoriales. Ces outils complexes nécessitent la mise en place d'une gouvernance spécifique au niveau de la collectivité et traduisent la recherche d'atteinte d'objectifs de politique publique, raison pour laquelle ils existent, selon le schéma logique suivant : existence d'une problématique territoriale => définition d'objectifs => détermination d'indicateurs dynamiques => traitement de la donnée => connaissance et intelligence territoriale => action publique. Les indicateurs peuvent être de diagnostic, d'évaluation, ou de prospective. Ils sont très liés à l'approche dynamique et par les flux. Les observatoires peuvent être mono ou pluri thématiques en fonction des moyens, de la gouvernance, des objectifs de politique publique. Ils peuvent recouper des échelons administratifs ou être plus larges. La métropolisation induit une reconfiguration de la planification vers plus de dynamisme, et, de ce fait, rend nécessaires les observatoires¹³⁰ dont les thématiques privilégiées sont la mobilité, la gestion du foncier, la périurbanisation, rendre

¹³⁰ Nicolas Douay, *La planification urbaine à l'épreuve de la métropolisation : enjeux, acteurs et stratégies à Marseille et à Montréal*, Thèse de Géographie, Université Paul Cézanne - Aix-Marseille III; Université de Montréal, 2007, Français, op. cit.

la ville inclusive et durable, la ville compacte, le « droit à la ville¹³¹ ». Ces problématiques sont particulièrement pertinente pour le Vietnam confronté à un phénomène de métropolisation plus massif et brutal que celui prévalant en France : l'exode rural massif issu du Renouveau et la démographie vietnamienne ont accéléré la transition urbaine par rapport à celle ayant eu lieu en Europe : de la sorte, le Vietnam a connu une métropolisation caractérisée par une croissance urbaine brutale et rapide, soutenue, et non progressive. Elle s'est accompagnée d'une forte problématique de fragmentation et de ségrégation urbaine, un des effets nocifs de la mondialisation des investissements, et de l'existence de territoires et être intégrés à la mondialisation, alors que d'autres en sont exclus. En France, l'arrivée du SCOT, avec la loi SRU, qui a permis une approche davantage prospective stratégique dynamique de « projet urbain » au-delà de la planification statique, et qui intègre différents thèmes (économie, mobilité, foncier, frontière urbain rural, répartition des activités, bassin d'etc) a rejailli sur les observatoires qui deviennent plus transversaux et multi thématiques ; notamment en vue de l'élaboration du SCOT.

236.- Donnons un exemple, au travers de l'Agence départementale d'information sur le logement du département du Doubs (25) d'indicateurs dynamiques (caractérisant des évolutions, des flux, des processus, des mouvements) relatifs à l'habitat ¹³²:

N°	Nom	Comment	Catégorie	Thématique	Echelle
1	Potentiel de décohabitation	Nb. de jeunes de 18 à 25 ans actifs ou études supérieures vivant chez leurs parents	Démographie, habitat	Demande en logements	Commune, quartier
2	Dynamique démographique	Population (n) – Population (n-1)	Démographie	Evolution de la population, demande en logements (quantité, qualité)	Commune, quartier
3	Composantes de l'évolution de la population	Solde Naturel et solde Migratoire (codage spécifique – voir prgm Fortran)	Démographie	Mouvements et création de population, offre et demande en logements	Commune
4	Niveau d'équipement des communes	Inventaire communale, pages jaunes, CCI, autres sources	Economie	Définir le niveau d'équipement des communes (écoles, commerces, services, etc...) et créer des catégories (1= très bon niveau ...). Un indice de plus pour savoir où réhabiliter ou créer du logement locatif social (permettre aux personnes modestes de ne pas avoir en plus à se déplacer trop pour l'accès aux services de base)	
5	Petits Ménages selon âge et selon revenu	Nb. de ménages composés d'une seule personne	Démographie	Nombre de ménages d'une seule personne selon âge (ménage jeune ou ménage vieux) et selon niveau de revenu → permet d'identifier certains types de besoins en logements	Commune, quartier
6	Evolution du nombre global de ménages	Nb. MEN (n) – Nb. MEN (n-1)	Démographie	Dynamique démographique d'un secteur (attractivité ou r répulsion) et incidence sur la construction neuve et la demande en logement.	Commune, quartier

¹³¹ Lefebvre Henri, *Le droit à la ville*, Paris, 1968, op. cit.

¹³² <http://www.adil25.org/>

N°	Nom	Comment	Catégorie	Thématique	Echelle
7	Evolution du nombre de ménages selon la composition	Nb. MEN (n) - Nb. MEN (n-1) selon le nombre de personnes (1,2,3,4,5+)	Démographie	Evolution de la structure de la population et par là même des besoins à venir en logements.	Commune, quartier
8	Indice de vieillesse (ou Indice de jeunesse)	Population de plus de 60 ans sur population de moins de 20 ans	Démographie	Dynamique démographique d'un secteur et besoins en logements associés	Commune, quartier
9	Taux de vacance	Fichier EDF, Filocom, USHfc	Logement	Nombre et taux de logements vacants sur l'ensemble du parc de logements et par type de parc (propriétaire, locatif privé, locatif social). Selon la durée de la vacance, permet d'appréhender l'adéquation offre/demande entre autre chose.	Commune, quartier
10	Confrontation Plafonds HLM /Revenu des ménages	USHfc, DGI	Logement	Permettrait de ce rendre compte du nombre de ménages susceptibles de prétendre à un logement social et vérifier la part de ceux qui en bénéficie. Evaluation possible de la demande potentielle (en ne tenant pas compte des ménages éligibles propriétaires).	Commune, quartier
11	Structure par âge + de 60 ans	Proportion de la population âgée de plus de 60 ans	Démographie	Indication sur la proportion de personnes âgées et les éventuels besoins nouveaux en logements et services.	Commune, quartier
12	Structure par âge + de 75 ans	Proportion de la population âgée de plus de 75 ans	Démographie	Indication sur la proportion de personnes âgées et les éventuels besoins nouveaux en logements et services.	Commune, quartier
13	Structure par âge - de 20 ans	Proportion de la population âgée de moins de 20 ans	Démographie	Indication sur la proportion de personnes jeunes et les éventuels besoins nouveaux en logements, emplois, éducation.	Commune, quartier
14	Bénéficiaires du RMI	Nombre de personnes bénéficiaires du RMI (absolu et %) (Mire)	Social	Nombre de bénéficiaires du RMI. Distinction à faire selon l'âge, la composition du ménage et le lieu de résidence.	Commune, quartier
15	Evolution du nombre de bénéficiaires de RMI	Nb (RMI) (n) - Nb (RMI) (n-1) (Mire)	Social	Evolution du nombre de bénéficiaires de RMI. Indication sur l'amélioration ou l'aggravation de la situation par classe d'âge, composition des ménages et localisation.	Commune, quartier
16	Nombre de bénéficiaires de l'allocation parent isolé	Nombre de bénéficiaires de l'allocation parent isolé (Mire)	Social	Nombre de bénéficiaires de l'allocation parent isolé. Distinction à faire selon l'âge, la composition du ménage et le lieu de résidence.	Commune, quartier
17	Evolution du nombre de bénéficiaires de l'allocation parent isolé	Nb (n) - Nb (n-1) (Mire)	Social	Evolution du nombre de bénéficiaires de l'allocation parent isolé. Indication sur l'amélioration ou l'aggravation de la situation par classe d'âge, composition des ménages et localisation.	Commune, quartier
18	Nombre de bénéficiaires de l'allocation adulte handicapé	Nombre de bénéficiaires de l'allocation adulte handicapé (Mire)	Social	Nombre de bénéficiaires de l'allocation adulte handicapé. Distinction à faire selon l'âge, la composition du ménage et le lieu de résidence.	Commune, quartier
19	Evolution du nombre de bénéficiaires de l'allocation adulte handicapé	Nb (n) - Nb (n-1) (Mire)	Social	Evolution du nombre de bénéficiaires de l'allocation adulte handicapé. Indication sur l'amélioration ou l'aggravation de la situation par classe d'âge, composition des ménages et localisation.	Commune, quartier
20	Nombre de chômeurs	Nombre de chômeurs (MECSL - ANPE)	Emploi	Nombre de chômeurs inscrits. Distinction à faire selon l'âge, le sexe, la composition du ménage, la CSP et le lieu de résidence.	Commune, quartier

237.- Ces indicateurs, qui caractérisent l'existence de processus dynamiques, ne sont qu'un exemple, qui plus est sectoriel (logement) d'observatoires territoriaux permettant de calculer des modèles et de révéler l'existence de flux et évolutions. Ils s'éloignent, pour autant, significativement de ce qui prévaut au Vietnam. Donnons un autre exemple avec, cette fois, un observatoire pluri thématiques dynamique sur un quartier aux multiples enjeux à Lyon Gerland¹³³ :

Le projet de « Modélisation urbaine de Gerland » est un projet de recherche et développement mené par la Métropole de Lyon. « MUG » est présenté comme un outil d'aide à la décision politique s'appuyant sur la réalisation de simulations d'aménagements. Il offre la possibilité de modéliser, puis de visualiser les dynamiques urbaines pouvant faire l'objet de production et de récolte de données. Son objectif est d'articuler ensemble les modèles sectoriels existants touchant aux flux (eau, déchets, assainissement, etc.) et de les coupler avec d'autres modèles traitant d'enjeux qualitatifs de la vie urbaine. En cela, il est dite « systémique ». Le projet symbolise la constitution d'un dispositif porté par des coopérations urbaines originales (d'acteurs privés et publics) et porteur d'une dimension rationaliste. Le quartier de Gerland (700 ha) a une place particulière dans l'agglomération lyonnaise. Il accueille environ 30 000 habitants et présente une croissante démographique rapide (+17% entre 1999 et 2006 contre 6% en moyenne à Lyon). Les opérations d'aménagement et le

¹³³ Jérôme Rollin et Clio Hôte, *Le numérique et l'illusion d'un urbanisme rationnel. Le cas de l'élaboration des plateformes 3d*, Géocarrefour [En ligne], 91/3 | 2017

foncier disponible expliquent ces chiffres. Selon la Mission Gerland, échelon de proximité de la Métropole, le quartier accueille 30 000 emplois (dont 5000 dans le secteur High Tech), 2000 entreprises, 3000 étudiants, 2000 chercheurs et enseignants chercheurs. Le discours sur le quartier est partagé. La notion de diversité est mise en avant par la start-up ForCity : « Il y a tout à Gerland, les problématiques des déchets, des transports, beaucoup de travaux de rénovation, la question d'intégration sociale avec un territoire coupé en deux, c'est-à-dire les zones populaires en difficulté au sud et, en contraste, le développement économique du nord. Il y a un port et les industries de biotech. Il y a tous les ingrédients possibles, tous les défis concentrés sur le quartier. Il y a beaucoup de transformation immobilière, avec des loyers qui augmentent, sans doute de la gentrification. Les plateformes de modélisation systémique ayant des objectifs de prospective territoriale se multiplient aujourd'hui pour deux raisons essentielles. D'une part, elles se développent dans le contexte prégnant de la « société du risque » (Beck, 2001), incertaine et réflexive (Giddens, 2004). Face à une complexité urbaine grandissante, les acteurs de la ville recherchent des outils pour rendre leurs choix rationnels, comme en atteste le développement des produits liés à la ville intelligente (smart grids, civic tech, etc.). Ils tentent en fait de faire face, dans des contextes urbains divers (métropoles, villes moyennes, espaces périurbains, etc.), à des mutations sociales nombreuses (transitions écologiques, crises économique et financière, diffusion et démocratisation du numérique, évolutions institutionnelles, etc.). S'appuyant sur cette définition, la plateforme de modélisation MUG a pour objectif d'être systémique, c'est-à-dire d'articuler une multitude de modèles et de prendre en compte les comportements sociaux. Les déplacements urbains sont d'abord concernés afin d'agir sur le trafic urbain et sur la gestion des stationnements (Gardon, 2011). Dans les années 1970 - 1980, la gestion centralisée des flux offre la possibilité de modéliser, en un seul lieu (Lancelot, 1985), les flux de matières (eau, déchets, etc.), de personnes (automatisation de certains métros) et de véhicules avec les feux de signalisation (Laterrasse, 1988). S'appuyant sur cette diversification des modèles, les collectivités locales, dans les années 1990, réalisent des couplages (Debizet, 2011). Un modèle de trafic routier peut ainsi être articulé avec un modèle de transport public, ce qui permet d'interroger l'intermodalité des mobilités. De même, un modèle de flux d'individus s'installant dans un quartier peut être couplé avec un modèle d'alimentation en eau potable ou d'assainissement, ce qui peut servir à prévoir le dimensionnement d'infrastructures. L'ambition d'appréhender le « système urbain » dans sa globalité émerge peu à peu, en

*considérant comme opératoire la mise en relation de nombreux modèles*¹³⁴.

238.- La capacité du Vietnam à répliquer la mise en place de tels observatoires territoriaux pose de nombreux enjeux, au titre desquels on trouve l'existence d'une volonté politique (adoubée au niveau central), qui se heurte au centralisme démocratique et au monopole du GSO, qui peut faire courir un risque de connaissance territoriale dont les conclusions vont à rebours des documents étatiques de planification, et notamment du plan de développement socioéconomique, à l'insuffisance des ressources humaines (formation des cadres) et technologiques (existence de SIG en open-source que le gouvernement s'approprie), et à la nécessité d'obtenir une bonne gouvernance de ces systèmes. Il faudrait en outre définir les périmètres, objectifs, secteurs, de ces observatoires, leur échelle, leurs objets (une ou plusieurs thématiques) et pouvoir, le cas échéant, agréger l'ensemble des thématiques. Les difficultés que pourrait éprouver le Vietnam dans la mise en place d'observatoires territoriaux se mesure, déjà, empiriquement, avec la question de la mesure de la qualité de l'air à Hanoï, par exemple.

239.- Difficulté de mise en œuvre des observatoires territoriaux au Vietnam : le cas de la mesure de la qualité de l'air à Hanoï. La ville de Hanoï connaît une croissance urbaine majeure depuis l'ouverture économique du pays. Cette croissance urbaine, couplée à l'émergence d'une classe moyenne aux besoins de consommation élevés (notamment en termes de moyens de transports – véhicules privés) a entraîné un phénomène de congestion de la ville, souvent saturée, et son pendant, la pollution. Thématique sensible, la pollution est à la fois un enjeu de santé publique et d'attractivité touristique dont la municipalité, représentée par le Comité Populaire de Hanoï (démembrement exécutif de la ville), souhaite se saisir. Confrontée au besoin d'agir, pour satisfaire la population, la municipalité manquait pourtant de moyens permettant, d'une part, de mesurer cette qualité de l'air et, d'autre part, de lui fournir un support d'aide à la décision ciblé et pertinent. En parallèle, et depuis plusieurs années déjà, des organismes étrangers implantés sur le sol vietnamien, et notamment à Hanoï, tels que l'Ambassade des Etats Unis d'Amérique ou le bureau de représentation des Nations Unies, ont mis en place leurs propres systèmes de mesure de la qualité de l'air : soucieux de la mesure de la qualité de l'air pour fournir à leurs personnels expatriés et à leurs familles des indications sur cette dernière, ils ont installé, dans leurs locaux, situés à des emplacements stratégiques de la ville, des capteurs. Les données collectées par ces capteurs sont ensuite traitées par un service dédié, diffusées sur internet sur un site accessible à tous. Les sites

¹³⁴ *Ibid.*

internet en question, indiquent, outre le niveau de pollution aux particules fines, la méthode de calcul et en tirent les conclusions en matière de santé publique (par exemple, le niveau de précaution que les personnes, vulnérables ou non, doivent observer lorsque tel degré de pollution est constaté), les mesures étant classées en catégorie. Ces sites sont actualisés en temps réel.

240.- La municipalité, qui ne dispose pas de son propre dispositif de mesure, a pourtant récemment entrepris d'utiliser les données issues de la collecte de l'Ambassade américaine et des Nations Unies pour piloter un dispositif pilote de « gestion de la qualité de l'air à Hanoï ». La municipalité a donc été amenée à utiliser le *data mining*, c'est à dire les données issues de ces organismes en libre accès sur internet, pour, d'une part, se faire une idée du niveau de pollution et, d'autre part, instaurer à titre pilote un dispositif de piétonisation d'un quartier de la ville, du vendredi au dimanche soir, autour du Lac Hoan Kiem (emblème culturel et touristique de la ville) afin de proposer un espace public récréatif, favoriser le vivre ensemble, promouvoir la piétonisation des espaces hyper-centraux et, bien sûr, de mesurer l'impact d'une telle mesure sur la pollution de l'espace étudié, afin, à moyen et long terme, d'en tirer les conséquences en proposant une véritable politique publique de l'air, bien public, axée sur le double objectif « qualité de vie / qualité de ville ». Si la piétonisation de l'espace central en fin de semaine est une vraie décision de politique publique, il importe de s'attarder sur le processus qui y a conduit, au travers du *data mining*, et d'en tirer les enseignements après en avoir examiné les enjeux. La municipalité n'était pas formée et prédisposée à utiliser ces données. Aussi, la politique publique qui en résulte (piétonisation) n'est pas totalement le résultat de l'exploitation des données tierces sur la pollution de l'air : le choix de la zone ne provient pas tant du fait qu'elle est très exposée à la pollution, les capteurs existants couvrant d'autres quartiers, mais de la volonté de tenir compte de l'existence d'une pollution agrégée sur l'ensemble de la ville et de proposer des expériences pilotes pour envoyer un signal politique fort à la population. Nous verrons pour autant que cette expérience conduit la municipalité à vouloir se doter de son propre dispositif de mesure de la qualité de l'air, à le segmenter par districts et quartiers, et, à terme, à orienter les politiques publiques de manière différenciée sur le territoire de Hanoï en fonction de l'exploitation de ces données : un projet est en cours avec la coopération décentralisée de la région Ile de France à Hanoï, visant à mettre en place un quadrillage du territoire basé sur un découpage pertinent en matière de pollution, afin que la mairie puisse investir dans des capteurs de mesure et les installer à ces endroits-là, avant d'en assurer la gestion.

241.- Pour aboutir à cette décision de politique publique, donc, la piétonisation, la municipalité a dû dans un premier temps se faire sa propre idée de la qualité de l'air. Ne disposant pas, à ce stade, d'un système automatisé de collecte des données (CAD), ce qui est un objectif à moyen terme, étant donné la réussite de l'opération pilote, la municipalité a dû saisir manuellement et à des intervalles réguliers dans la journée les différentes mesures de la qualité de l'air recoupées à partir des deux sources disponibles, situées dans des zones différentes, et proposer un rapide calcul de moyenne. Un travail statistique basique a été réalisé : heures de pics de pollution, périodes de l'année où la pollution est plus importante, établissement de liens entre climat (taux d'humidité, précipitations, températures) et pollution de l'air. Ce travail, simple, mais inédit, a été réalisé par les équipes sur une base ad-hoc, notamment le département de l'environnement de la municipalité, peu formé à ces techniques, qui peuvent paraître très artisanales et peu automatisées. La question de la fiabilité de ces données ne se posait pas vraiment, étant donné la qualité des équipements et des équipes des structures hébergeant les capteurs. Pour autant, entre la saisie manuelle, l'exploitation statistique sommaire, et la prise de décision (piétonisation d'un quartier emblématique), la municipalité a dû, avec les moyens techniques et humains dont elle disposait, traiter les données afin de les transformer en information, puis, en la capitalisant, en connaissance. De cette difficulté est née la volonté d'approfondir les connaissances et techniques (humaines, informatiques) de la ville dans la mesure et l'exploitation des données pour promouvoir la qualité de l'air. La décision de piétoniser un quartier a donc moins été le résultat d'une réelle appropriation de l'information que d'une volonté politique d'envoyer un signal fort. Forte de la satisfaction des citoyens, la ville entend donc se doter d'un dispositif plus établi, d'où le projet de coopération décentralisée.

242.- Au travers de cette première expérience, pourtant, il est possible de voir quels obstacles le *data mining* peut poser. Outre le manque de méthodes automatisées de collecte des données, et de compétences techniques pour les exploiter, se sont également posés des problèmes de nature plus politique : la qualité de l'air étant un enjeu de santé publique fort, elle fait peser un risque de contestation sociale de la part de la population dans un pays où l'expression publique est limitée par un régime autoritaire. Aussi, la municipalité a veillé à ce que cette première approche du *data mining* n'entraîne pas un effet de contagion au sein de la population qui aurait pu profiter de l'occasion pour dénoncer le manque de visibilité des politiques de la ville en matière de qualité de l'air. Si les données utilisées sont en accès libre, la municipalité a pris soin de prendre une certaine distance avec ces mesures, avançant

l'argument de la nécessité d'installer un dispositif plus complet, et piloté directement par la ville elle-même, afin d'avoir des chiffres et mesures fiables (et officiels). Cette prise de distance démontre que le *data mining* peut aussi soulever des sujets sensibles, et entrer en conflit avec d'abord l'idéologie politique et administrative (un système centralisé et autoritaire, peu transparent) mais également avec l'existence de canaux de diffusion d'informations à la population uniques, centralisés et sous contrôle de l'Etat (pas de médias libres sinon ceux de l'Etat, bureau centralisé des statistiques au niveau central) qui ne tolère aucune source alternative. Dans le cas étudié ici, c'est le pragmatisme politique de la ville qui l'a conduite à utiliser, dans un premier temps, des sources étrangères à la ville. Pour autant, et afin de s'appropriier le sujet, la ville souhaite mettre en place son propre système de mesure qui nécessitera, outre la montée en capacités techniques, un jeu politique bien calculé dans la diffusion des informations, le risque étant, évidemment, une modification des données issues de ces mesures si elles sont défavorables à la municipalité. L'expérience menée à titre pilote, à l'image du manque de démocratie participative, n'a pas réellement fait l'objet d'une concertation *ex-ante* ou d'une évaluation *ex-post* avec la population. Lorsque la ville sera dotée de son propre système, elle devra gérer le risque incident du *data mining* à savoir la possibilité pour les citoyens de comparer les chiffres issus des sources étrangères de mesure de la qualité de l'air avec les capteurs de la ville : est-elle prête à prendre le risque que des disparités émergent ? Le portage politique d'un tel projet fait débat. La mise en place d'un observatoire territorial de la qualité de l'air à Hanoï devra se concilier entre les impératifs de santé publique et les *lobbyings* du véhicule individuel, très puissants au Vietnam. En outre, l'ampleur des politiques publiques nécessaires pour lutter contre la pollution est telle qu'elles se heurteront à des lobbys et à des obstacles pratiques (absence de transports en commun) qui risquent de faire des mesures de la qualité de l'air une source de contestation sociale alors que la prise de décision des autorités est, à moyen terme, limitée par l'impossibilité de proposer un report modal sur les transports en commun, et, partant, de limiter l'accès aux véhicules individuels.

243.- En conclusion, l'expérience vietnamienne de la « gestion de la qualité de l'air à Hanoï » révèle l'ambivalence de l'utilisation *du data mining* comme support d'aide à la décision : s'il peut représenter une occasion pour le pouvoir politique de montrer qu'il se saisit des problèmes rencontrés par la population des territoires qu'il administre, il doit prendre garde à ce que cela ne fragilise pas les structures de base du pouvoir. Dans un pays où la censure existe (y compris sur internet), il n'est pas aberrant de penser que les sources alternatives de

mesure de la qualité de l'air, actuellement utilisées à des fins pragmatiques, soient, par la suite, interdites ou discréditées (comme c'est le cas en Chine). Le *data mining* est donc un bon outil entre les mains des gouvernements locaux pour remédier à l'absence de données sur un sujet mais doit s'accompagner a minima d'une appropriation technique de la collecte et de leur exploitation (modélisation, analyse) et d'une volonté politique qui consiste à accepter l'existence de sources de données alternatives à celles de l'Etat, dans un système politique donné, c'est à dire, pour un Etat, à être en mesure de circonscrire les effets liés à la diffusion d'informations lui étant défavorables.

244.- Généralisation du *data mining* comme support de prise de décision au niveau territorial. Le premier enjeu est celui de la collecte des données issus du *data mining* par les gouvernements locaux des pays en développement. Au travers de l'exemple de la qualité de l'air à Hanoï, l'on remarque que la saisie manuelle des données issues de différentes sources est répandue en l'absence de maîtrise de systèmes d'informations dédiés à la collecte automatique de données (CAD). Il importe dans un premier temps de systématiser la collecte de données via un logiciel de collecte automatisée, puis d'alimenter un SIG local directement au travers de processus informatiques dédiés, ce qui est déjà compliqué (personnel peu qualifié, manque d'accès aux ressources). En outre, l'existence de tels procédés implique non seulement que la collectivité maîtrise les aspects logiciels, et informatiques, mais également les aspects sectoriels : les logiciels de collecte doivent être orientés sur des contenus déterminés selon des méthodes standardisées. Or les données auxquelles on veut accéder peuvent être localisées dans des lieux différents, statiques ou dynamiques, nécessiter des retraitements, des croisements, l'établissement de matrices, de corrélations / causalités, un affinage etc. Avant même d'en arriver à la question de la systématisation de l'acquisition de données extérieures via le *data mining* au moyens de procédés logiciels, se pose la question de l'existence de ces données extérieures. En effet, souvent, dans les pays en développement, les sources de données n'existent qu'au niveau agrégé de l'Etat et non de ses territoires. Si l'on reprend l'exemple vietnamien, le *data mining* en matière de données économiques et sociales, par exemple, ne peut exister qu'au niveau agrégé. Il existe, en effet, de nombreuses sources statistiques fiables émanant d'organisations internationales comme le FMI, l'ONU ou la Banque Mondiale, qui disposent d'une batterie d'indicateurs, sur des sites internet très bien construits et permettant des analyses à la fois statiques et dynamiques, qui peuvent donc concurrencer les chiffres officiels du GSO, organisme statistique central vietnamien, mais ces chiffres ne sont disponibles qu'au niveau de l'Etat et non pas des territoires. En matière de

territoires vietnamiens, seul l'Etat dispose de chiffres car c'est le seul à les calculer. Partant, leur fiabilité ne peut être évaluée en confrontant ces chiffres à d'autres sources. Dans un tel cas, le *data mining* local est impossible : les collectivités ne disposant presque pas de données économiques au niveau du territoire outre celles que l'Etat calcule annuellement. Or, dans la pratique, l'inefficacité de certaines politiques de planification économique ou urbaine au Vietnam est largement la conséquence d'un manque de chiffres fiables au niveau territorial, les politiques publiques étant calquées sur des chiffres approximatifs, voire erronés. La solution peut venir de certaines ONG qui travaillent selon l'approche « communautés » ou « territoires » et dont les statistiques ciblées sur un territoire ou une population donnée peuvent challenger ceux de l'Etat.

245.- Un second enjeu est celui du stockage des données collectées, et de leur sécurité. Dans certains pays en développement, la sécurité des réseaux et des systèmes informatiques est faible. Souvent, les fonctionnaires communiquent, pour leur activité professionnelle, avec des adresses « grand public » type Yahoo, Gmail, etc, plutôt qu'au travers d'une adresse gouvernementale. Un troisième enjeu est celui du traitement et de l'exploitation des données, nécessitant les compétences techniques, humaines, et informatiques (retraitements, affinages) et de leur formalisation dans des supports accessibles et concrets : outre l'alimentation de SIG, il est nécessaire que les tenants des observatoires territoriaux puissent traduire simplement les données collectées en information, puis en supports de décision concrets accessibles aux décideurs politiques qui ne se contentent que du substrat utile à la décision : les données doivent donc tout à la fois devenir des informations, puis des supports de décision formalisés, épurés de tout ce qui n'est pas nécessaire à la décision politique, ce qui implique un travail de retraitement et de ciblage de l'information qui doit être contextualisé et lié à une problématique décisionnelle donnée (ex : qualité de l'air).

246.- Outre la décision politique, qui relève des affaires internes de la collectivité, un quatrième enjeu est celui de la diffusion externe des données : les informations, si elles sont destinées à alimenter un observatoire territorial, à destination des citoyens, devront être validées par le pouvoir politique, ce qui oblige les politiques à accepter une forme de transparence issue du *data mining* qui peut nuire à leurs intérêts (cf : raisonnements sur Hanoï). L'adjonction de statistiques nouvelles issues du *data mining* aux sources officielles pouvant fragiliser le pouvoir politique, tout projet d'observatoire territorial à destination des acteurs économiques et citoyens ou, plus modestement, tout support d'aide à la décision doit en amont faire l'objet d'une acceptation et d'un portage politique fort, y compris au niveau de

l'Etat central et pas seulement de la collectivité en question (les procédures d'autorisation peuvent prendre du temps). Davantage familier aux outils et méthodes du *data mining*, le secteur privé peut être une source d'inspiration, non sur les finalités, qui diffèrent de celles des collectivités (nourrir les politiques publiques) mais sur les modalités, c'est à dire les méthodes. Le but est de se servir des meilleures innovations utilisées par un secteur privé, y compris dans les pays en développement, plus orienté vers les nouvelles technologies sur les moyens (notamment humains) pour les utiliser, afin de promouvoir une approche « intelligente » du développement territorial. On développera ici prioritairement la question des logiciels et des techniques d'exploitation des données. Les outils informatiques dont dispose le secteur privé, qui sait comment les utiliser, peuvent, sous réserve qu'ils soient adaptés à la matière territoriale (géographique, économique, sociale, démographique, sectorielle), fournir des appuis précieux : d'abord la collecte automatisée de données, qui ne va pas de soi (cf exemple Hanoï) et ensuite l'utilisation de cette saisie automatisée de manière orientée vers les objectifs fixés à l'observatoire : au travers de méthodes algorithmiques ou SQL, il est possible que des équipes locales formées puissent modéliser des systèmes de collecte de données qui soient capables de cibler des données précises, éparpillées entre plusieurs sources, de traiter sommairement ces données (opérations statistiques, mathématiques de base) et d'opérer une première modélisation dès la collecte (la modélisation finale intervenant au stade de l'exploitation des données) pour mieux orienter le contenu de la collecte et faciliter le travail ultérieur, etc. L'intérêt, alors, de *l'open source*, prend tout son sens : outre la gratuité (partielle ou totale) des solutions open source, elles permettent l'appropriation par la collectivité et ses équipes du codage permettant d'orienter et de faire évoluer la programmation logicielle vers la satisfaction des buts assignés à la collecte, au traitement et à l'utilisation des données pour la prise de décision. Contrairement aux « solutions propriétaires », l'open source permet à des équipes formées d'apprendre en faisant et de s'approprier les outils, ce qui permet un véritable transfert de technologies et une vraie politique de gestion de l'information au niveau territorial. Ce faisant, la collectivité est encouragée à ne pas seulement avoir un système automatisé de collecte de données adapté et orienté en fonction de ses objectifs, mais peut également réfléchir à des SIG territoriaux selon le même modèle, l'idée étant que les données collectées, et déjà l'objet d'un premier traitement, alimentent des bases de données afin d'y être exploitées et diffusées via les SIG. C'est l'open source que l'administration du Vietnam a retenu pour ses projets de « e-gouvernement ».

247.- L'acceptabilité des nouvelles technologies dans les pays en développement, et notamment chez les jeunes, ainsi que la montée en puissance des compétences informatiques et programmatiques (le cas au Vietnam) autorisent un transfert des méthodes du *data mining* « privé » (comme en marketing) au public. De la sorte, les meilleures innovations du secteur privé pourraient inspirer le public. Par exemple, la collecte de données et leur exploitation pourraient non seulement servir à décrire l'existant mais, sur la base de modélisations adéquates, prévoir l'avenir : par exemple, les pics de pollution, l'analyse et les prévisions du trafic routier (type Bison Futé). Enfin, d'autres approches que le modèle « pull » du *data mining* (les collectivités vont collecter les informations via des algorithmes, des logiciels, et du ciblage) comme le modèle push peuvent être pertinents : le modèle extractif « pull » est inefficace lorsqu'il n'existe pas de sources de données alternatives aux données étatiques et officielles. Aussi, dans le modèle push, il s'agit de transmission volontaire de données de la part des individus aux collectivités. Au travers des Smartphones et applications, la prochaine étape du *data mining* sera celle de la création d'outils informatiques au sein des collectivités (SIG adaptés, plateformes collaboratives) alimentés en continu par des flux en provenance des usagers (notamment des usagers des services publics en milieu urbain) : ces plateformes de recueil des données pourront être thématiques et ciblées (ex : la collecte des déchets, la gestion du trafic, les inondations en zone urbaine tropicale). Le principe est que les usagers communiquent directement avec la collectivité via l'approche « *bottom up* » et les flux d'information continus : signalement de déchets en milieu de voirie, de zones inondées, de zones au trafic saturées, d'accidents de la circulation, etc. Les collectivités pourront le cas échéant y apporter une réponse « en temps réel » si elles en ont les moyens, l'idée étant de promouvoir une approche « intelligente » du territoire, et « agile ». Au long cours, un tel système de *data mining* push alimenté par des données émanant des citoyens eux-mêmes peut, au travers la modélisation de données stylisées, aboutir à formaliser des politiques publiques (ex : modélisation des zones structurellement inondées dans le temps et l'espace et politique de prévention, modification de la planification urbaine, travaux de protection). Ce faisant, l'obstacle « politique » lié à la nécessité de transparence des informations et aux réticences de l'Etat à accepter des sources de données concurrentes que les siennes est atténué puisque ce sont des sources citoyennes, donc forcément légitimes, que l'Etat n'a pas d'intérêt à contrôler.

248.- Rendre stratégique la planification au Vietnam. Le basculement, au Vietnam, d'une acception statique vers dynamique de la planification urbaine passe par plusieurs réformes nécessaires. Ainsi, la refaçon du cadre juridique existant de la planification urbaine apparaît, dans une certaine mesure, nécessaire, ne serait-ce que pour clarifier certains points qui, en affaiblissant la portée de la planification urbaine, tendent à la rendre inefficace. Ainsi, comme nous avons déjà eu l'occasion de le rappeler, la Loi de 2009 relative à la planification urbaine introduit la notion de schéma directeur de la ville mais ne le définit pas en négatif par rapport au schéma directeur de la construction. De la sorte, le risque est d'assimiler l'un à l'autre, alors que l'étude de la *ratio legis* de la loi nous a conduits à affirmer que le schéma directeur de la ville serait un *instrumentum* différent du schéma directeur de la construction, nécessairement plus large et holistique et, partant, de nature à agréger les différents schémas directeurs sectoriels, dont celui de la construction. Pour toutes ces raisons, nous considérons que la Loi sur la planification urbaine mériterait d'être amendée par voie décrétole ou que le législateur devrait profiter de l'occasion de l'adoption, en 2020, d'une loi de gestion du développement urbain pour clarifier ce point en distinguant clairement le schéma directeur de la ville et celui de la construction. L'idée serait que le schéma directeur de la ville est un instrument de planification agrégé, dans lequel se fondent les différents plans sectoriels, dont celui de la construction, et qui, partant, constitue un document de planification davantage holistique et stratégique (à l'image du SCOT en France) auquel les plans sectoriels doivent être conformes. Au surplus, l'existence d'un document de planification « chapeau », dont la fongibilité des plans inférieurs est respectée, pourrait favoriser, de fait, la coordination horizontale des schémas directeurs, puisque le principe de fongibilité exige, également, que les plans sectoriels soient conformes au schéma directeur général de la ville. En ce sens, la montée en gamme de la planification urbaine vers une approche davantage stratégique serait facilitée par la refaçon du cadre juridique aboutissant à faire du schéma directeur de la ville une véritable stratégie de planification. Ainsi, dans la terminologie vietnamienne, on parlerait moins de plan (*kế hoạch*) que de stratégie (*chiến lược*). Rien n'empêche la loi de gestion du développement urbain, outre la clarification de la nature et du régime du schéma directeur de la ville (holisme, supériorité, fongibilité, logique stratégique), de faire de ce dernier l'instrument d'une approche dynamique de la ville, basé sur les flux, sur une approche « projet » de la ville sur le long-terme (extension, périurbanisation, migrations, viabilisation, polarisation, mobilité, inclusivité, accès aux infrastructures et services publics, interconnectivité, porosité avec autres territoires, transterritorialité). Au surplus, la consécration, dans le droit positif, du schéma directeur de la ville comme instrument de

planification agrégé, stratégique, dynamique, et supérieur aux autres plans sectoriels s'alimenterait de notre proposition quant à l'élaboration, par le MOC, d'un document de cadrage sur la planification dynamique. Les collectivités, laissées libres du choix de leurs indicateurs, mais obligées de respecter la supériorité du schéma directeur de la ville comme instrument de planification stratégique, pourraient, alors, en application des directives du MOC, faire de cet instrument le support d'une approche renouvelée de la planification urbaine. Ces propositions prennent acte, dans le droit positif actuel, de l'absence d'un document de planification véritablement synthétique et stratégique à l'image du SCOT en France. Or l'introduction, dans la loi de 2009 sur la planification urbaine, d'un document de planification nouveau, supposément plus holistique et supérieur aux autres, le schéma directeur de la ville, bien qu'insuffisamment défini et distingué des autres plans, nous fournit l'occasion idéale de l'élire en tant que support de la planification stratégique, moyennant l'apport de modifications législatives et réglementaires tout à fait réalisables. Pour autant, nos propositions relatives à l'élection du schéma directeur de la ville comme support de la montée en gamme stratégique de la planification urbaine au Vietnam se heurte à l'existence de la tutelle ministérielle sur les départements techniques des Comités Populaires, à qui ils rendent directement des comptes, et qui permet à ces ministères de restaurer localement leur pouvoir face au DOC désireux de faire primer une approche horizontale de la planification en application des lois concernées. La présence de fait de la double tutelle est un enjeu de la nouvelle loi sur le développement urbain qui est attendue et dont on espère qu'elle légifèrera sur la coordination et l'intégration horizontale des plans en supprimant ou atténuant la double tutelle verticale, puisque la récente Loi sur la Planification de novembre 2017 n'opère aucun changement en ce sens ; pire, elle semble confirmer la logique pyramidale et centralisatrice qui prévaut actuellement. Ainsi, pour rendre véritablement opérationnelle notre proposition de faire du schéma directeur de la ville l'instrument de planification stratégique coiffant les schémas directeurs sectoriels, à l'image du SCOT français, il est nécessaire, en parallèle, d'atténuer, sinon de supprimer, la tutelle verticale exercée par les ministères techniques sur les départements techniques puisqu'on a démontré, par ailleurs, que c'est cette tutelle qui empêche véritablement la coordination horizontale des schémas directeurs et leur soumission à la seule volonté politique de l'exécutif local, en charge de l'intérêt local. A la vérité, cette évolution, qui pourrait emprunter plusieurs voies, comme nous l'avons vu (réfaction de l'organisation interne des collectivités vers une approche transversale basée sur le principe de différenciation, suppression de la tutelle dans le droit positif) est très malaisée, surtout depuis que la Loi sur la planification de 2017, très structurante en matière de planification en général,

a confirmé l'existence, de fait, de cette double tutelle. Le MOC réfléchit sur une nouvelle loi sur la planification urbaine pour obliger, nationalement et localement, une approche intégrée et inter-secteurs de la planification avec une coordination technique et institutionnelle, et une obligation de fongibilité des différents plans pour plus d'efficacité. Puissant, le Ministère du Plan et de l'Investissement a fortement critiqué cette évolution législative qui n'aura donc lieu ni au niveau central ni au niveau local, le Ministère du Plan et de l'Investissement craignant de perdre son leadership car il est l'autorité la plus « puissante » en termes de plan. Cette opposition s'est confirmée dans la Loi sur la Planification, de novembre 2017, directement élaborée par le Ministère du Plan et de l'Investissement. Nous pensons que la montée en puissance de la planification urbaine et l'affaiblissement de la double tutelle passe, au niveau central, par l'évolution du poids politique du Ministère de la Construction qui peine à faire reconnaître l'importance de son mandat face à des ministères sectoriels et concurrents puissants. Pourtant, tout porte à croire, du moins dans le droit positif de la planification urbaine, que ce ministère est le pivot de la gestion de l'urbanisation au Vietnam : les textes lui confèrent des responsabilités de plus en plus grandes, les bailleurs de fonds investissent davantage dans des programmes de soutien au MOC (au travers de lignes de financement de projet ou d'assistance technique de renforcement de capacités). Il incombe donc à l'Etat vietnamien de défendre l'urbanisation et sa gestion au travers de la restauration du pouvoir du MOC face aux jeux politiques ministériels.

249.- La loi de gestion du développement urbain devra donc répondre à de nombreux enjeux. Pour autant, nous ne pensons pas qu'elle posera le principe de suppression de la double tutelle ; notamment parce que ce principe existe « de fait » mais n'est consacré dans aucun texte de manière formelle : il découle de l'existence de jeux politiques et ministériels et de pratiques du pouvoir, ce qui rend cette nébuleuse politique difficile à juguler par le biais de la loi. Or cette absence d'évolution risque, malheureusement, fort d'annihiler tout effort de coordination horizontale, à supposer que la future loi statue sur ce point. Il serait, en effet, souhaitable de renforcer le droit positif par rapport au cadre de la loi de 2009 (et de ses décrets d'application) sur la planification urbaine en introduisant l'obligation pour les collectivités d'observer un principe de coordination horizontale. Or, nous l'avons vu, ce principe ne peut véritablement être mis en œuvre que si, en parallèle, l'affaiblissement de la double tutelle facilite le renforcement de l'exécutif local. Pour autant, des solutions alternatives sont envisageables. Il est, en effet, concevable que la future Loi de gestion du développement urbain, dans une optique de recherche d'une meilleure coordination

horizontale, introduise la formation d'équipes mixtes (interservices) locales réunies au sein d'un « *haut comité de la planification urbaine* » placé directement sous la tutelle de la présidence et de la vice-présidence du Comité Populaire local dont le poids politique est de nature à atténuer l'existence de la tutelle ministérielle sur les services locaux.

250.- En outre, cette future loi devrait, à notre sens, statuer sur certains points techniques qui seraient de nature à améliorer la nature stratégique de la planification urbaine. Ainsi, il nous semble que cette loi serait l'occasion d'introduire, sinon les modalités (qui pourraient être fixées par décret ou par voie de circulaire ministérielle du MOC), du moins le principe, de la création, au sein des Comités Populaires (de province et de district) d'observatoires territoriaux dynamiques en temps réel destinés à mettre en lumière les flux et mouvements permettant de modéliser la ville et d'améliorer les pratiques de planification, étant entendu que la loi n'a pas vocation à préciser de manière détaillée les régimes de ces observatoires, dont l'initiative et la gouvernance relèverait principalement de l'autonomie des collectivités. Ainsi, à titre d'exemple, la mise en place d'observatoires sur la question du foncier nous paraît primordiale, dans un contexte de spéculation et de bulle foncière, de ségrégation sociale et d'urbanisation. Enfin, cette loi serait, au surplus, l'occasion d'ancrer l'interrégionalité comme principe de planification, lorsque cela se justifie, en obligeant à prendre en compte les aires de peuplement ou urbaines transrégionales si elles existent, et en obligeant à une coordination entre collectivités dans la planification, *à rebours de ce qu'indique le droit positif actuel qui confie au niveau central le soin de planifier les zones urbaines interrégionales*¹³⁵.

2. L'autonomie par la redéfinition des rapports Etat-collectivités dans la planification

251.- Les propositions figurant ci-dessus tendent à rendre plus stratégique la planification urbaine au Vietnam en partant du postulat que le droit positif devrait se borner à édicter de grands principes en laissant le soin aux collectivités, parce qu'elles sont le mieux placées pour le faire, d'appliquer au territoire dont elles ont la charge ce caractère stratégique. Elles tendent également, de ce fait, à favoriser l'autonomie des collectivités locales : or, cette autonomie ne passe pas seulement par la montée en gamme de la planification. En effet, il s'agit, en

¹³⁵ V. Loi n°30/2009/QH12 du 17 juin 2009, dite « loi sur la planification urbaine » et Loi sur la Planification n°21/2017/QG14.

parallèle, et pour que ces propositions soient efficaces, de redéfinir les rapports existant, en matière de planification urbaine, entre l'Etat et ses collectivités.

252.- Les déceptions de la Loi sur la Planification. A cet égard, de récentes évolutions législatives semblent aller dans une direction visant à renforcer le *statuquo* existant. En effet, la Loi n°21/2017/QH14 du 14 novembre 2017 sur la planification, largement issue du Ministère du Plan et de l'Investissement, et destinée à constituer le cadre général de la planification au Vietnam, n'introduit aucun changement de paradigme dans l'acception des rapports Etat-collectivités dans le domaine de la planification ; certes, cette loi ne concerne pas directement la matière urbaine, qui est réglée par les textes y afférant, et sera modifiée par l'entrée en vigueur de la « loi sur la gestion du développement urbain ». Pour autant, la supériorité du Plan de développement socioéconomique du Ministère du Plan et de l'Investissement sur l'ensemble des plans, y compris urbains, tend à conférer à cette loi un caractère structurant qui risque fort d'irradier la *ratio legis* de la future loi de gestion du développement urbain. Ainsi, l'article 6 de la Loi, relatif aux « relations entre les différents types de plan » pose de manière éclatante le principe de conformité verticale d'un plan au plan qui lui est supérieur (entre schémas directeurs nationaux et locaux, sectoriels ou intégrés). De la sorte, cet article semble perpétuer le principe pyramidal qui permet l'essaimage de la double tutelle ministérielle. Au surplus, la Loi rappelle l'encadrement de la planification urbaine par le plan de développement socioéconomique élaboré par le Ministère du Plan et de l'Investissement au niveau national et le DPI, sous sa tutelle directe, au niveau local. L'article 14, relatif aux pouvoirs en matière de planification, n'introduit aucune logique de rupture par rapport au droit positif existant. Le principe de validation des plans par l'autorité supérieure et, *in fine*, par le Premier Ministre, est maintenu, consacrant, ce faisant, la persistance de mécanismes centralisateurs. L'article 34, qui statue sur les autorités compétentes pour approuver les plans, confirme que l'entière de la logique de la planification au Vietnam demeure une prérogative de nature *régalienne*, c'est-à-dire nationale et centralisée, qui n'autorise qu'une déconcentration partielle et sous contrôle de l'Etat. Cela est, en outre, renforcé lorsque la loi dispose que la planification doit être conforme aux orientations du Parti communiste vietnamien. La loi rappelle également que toute planification, qu'elle soit nationale ou locale, sectorielle ou transectorielle, a vocation à être encadrée en amont par le plan de développement socioéconomique, et en aval par le plan d'investissement public, ce qui matérialise le maintien de l'encadrement *ex-ante* et *ex-post* de la planification urbaine. De manière générale, cette loi, dont la *ratio legis* affichée au moment

de sa discussion et de son adoption à l'Assemblée Nationale était de clarifier le cadre général de la planification est en réalité fortement décevante à plusieurs égards, et notamment, en ce qui concerne la planification urbaine. En premier lieu, elle maintient la logique pyramidale et centralisée, tant matériellement (la conformité des plans entre eux) que fonctionnellement (soumission d'une autorité à une autre, procédures de validation par le niveau supérieur). En second lieu, elle maintient le principe de conformité verticale des plans sectoriels locaux aux plans sectoriels nationaux, empêchant, ce faisant, d'éliminer la double tutelle, et apposant un obstacle substantiel à la coordination horizontale des plans par le maintien de jeux d'acteurs politiques. Enfin, en troisième lieu, elle maintient la logique de suprématie du plan de développement socioéconomique. A l'image de la culture juridico-politique au Vietnam, et à l'image de nombreuses lois (citons par exemple la dernière Loi foncière de 2013), cette loi, loin d'introduire une rupture de paradigme, maintient le *statu quo*.

253.- Assouplissement de la double tutelle, renforcement de l'exécutif local. Le fait que la loi ne statue pas sur l'assouplissement de la double tutelle et sur le renforcement des pouvoirs de l'exécutif local sur leurs entités (notamment les départements techniques) est préjudiciable à la nécessité d'intégration horizontale des schémas directeurs, l'agrégation devant se faire localement. Conscients que les évolutions du cadre juridique de la planification ne semblent pas s'orienter vers un affaiblissement de cette double tutelle, nous ne pouvons que nous engager dans la voie de propositions alternatives, comme pis-aller, qui peuvent s'insérer dans ce cadre contraint. Aussi, nous considérons que le renforcement de l'exécutif local pourrait s'effectuer par la reconnaissance d'un principe de différenciation aux termes duquel les exécutifs locaux pourraient organiser leurs départements techniques dans une logique non plus de parallélisme avec l'organisation des ministères (reflétant une logique fragmentée et de silo) mais selon une logique transversale. Ce faisant, la double tutelle serait amoindrie de fait car l'ingérence ministérielle sur les départements techniques serait rendue plus malaisée par l'existence de départements transversaux.

254.- Redéfinition du contrôle vertical. Bien que les collectivités disposent d'un certain pouvoir de décision, l'Etat central conserve de puissants moyens de contrôle. En effet, d'une part, les lois posent généralement un principe de validation des schémas directeurs *a posteriori* par l'autorité supérieure (et *in fine* par l'Etat central), ce qui permet à ce dernier d'unifier sa politique urbaine et, le cas échéant, de contrôler le contenu des plans. D'autre part, la loi et les règlements ménagent à l'Etat des contrôles *a priori* du contenu des plans en encadrant de manière très détaillée le contenu de ces derniers et les indicateurs, standard, sur

lesquels ils doivent se baser. Nous ne nions par la nécessité, dans un Etat unitaire, pour l'Etat, de conserver, par le biais de ses représentants, une certaine autorité sur la planification urbaine (en France, le préfet, représentant déconcentré de l'Etat sur les territoires, n'est pas absent des processus relatifs à l'urbanisme). Cependant, nous considérons que la présence du contrôle vertical, et sa prégnance, peuvent être atténués pour laisser aux collectivités davantage d'autonomie sans bouleverser l'architecture du modèle telle qu'elle existe aujourd'hui. De la sorte, nous plaidons pour la suppression de l'encadrement *a priori* de la planification par l'obligation d'observer des indicateurs normés, au surplus trop statiques et obsolètes, et pour le respect de la différenciation des collectivités locales dans le choix des indicateurs et des modalités de modélisation de la ville. Il nous semble qu'un contrôle *a posteriori* se justifie davantage, mais que ce dernier, contrairement à ce qui prévaut actuellement, devrait être un contrôle *a minima*, c'est-à-dire un contrôle, par les autorités supérieures, de l'erreur manifeste d'appréciation dans les documents d'urbanisme. Ce contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation pourrait, alors, alléger l'engorgement ministériel résultant du contrôle de l'ensemble des documents d'urbanisme et se baser sur des principes directeurs du contrôle (conformité au plan de développement socioéconomique et aux stratégies nationales). Les moyens de contrôler efficacement devraient permettre de mettre en exergue les erreurs grossières, et notamment au niveau de l'utilisation du foncier, en révélant l'existence de jeux d'acteurs et de pratiques corruptives. Ce contrôle *a minima* viserait, en outre, à s'assurer que la répartition des infrastructures selon une logique de flux existants soit respectée, et que les grands projets d'aménagement à venir, portés, notamment, par des investisseurs, soient conformes aux plans existants dans une utilisation logique et efficace du foncier. En bref, il s'agit de contrôler que la *planification épouse la logique de flux, et respecte le caractère ascendant, inclusif, participatif de la planification en participant de la bonne gouvernance de la ville*. Enfin, ce contrôle minimal aurait pour objectif de vérifier que la fongibilité du schéma directeur de la ville et des plans subséquents soit respectée.

***B) Accroître l'efficacité des collectivités dans la planification
urbaine : les mécanismes de coordination***

La partie précédente attrait principalement à la problématique des rapports entre l'Etat et les collectivités par le renforcement de l'autonomie de ces dernières au moyen d'une montée en gamme stratégique de la planification. Cette montée en gamme doit, cependant, s'accompagner de mécanismes de coordination horizontale et de cohérence entre les plans,

que les approches de droit comparé ne manquent pas de souligner (1), la question étant de savoir si ces approches peuvent, et dans quelle mesure, s'appliquer au Vietnam (2).

1. Les approches comparées de la coordination

L'approche française de l'urbanisme, et ses évolutions dans le temps, est particulièrement féconde, en ce sens qu'on a observé, en France, et sous l'effet de la métropolisation, un basculement net et stratégique en faveur d'une planification davantage ascendante, intégrée, couplée à une modification des modes de gouvernance de la ville (plusieurs vagues de décentralisation). L'*instrumentum* retenu pour épouser les réformes institutionnelles (décentralisation) et urbanistiques (le passage d'une vision administrée et statique à une vision dynamique) est le Schéma de Cohérence et d'Organisation territoriale (SCOT).

255.- Le SCOT : un changement de paradigme dans la planification. En France, depuis la décentralisation, la planification urbaine et l'observation territoriale ont été largement dévolus aux collectivités locales qui, sous réserve du respect de la loi (contenu des plans, hiérarchie des documents d'urbanisme et de planification) et des directives nationales (au travers des autorités déconcentrées comme le préfet ou la DREAL) disposent d'une importante latitude en la matière. Au-delà de l'autonomie des collectivités, qui est une résultante de la décentralisation, c'est de manière horizontale que l'esprit du changement de paradigme dans la planification urbaine est le plus visible. En effet, « le législateur a souhaité confier aux collectivités locales une responsabilité de mise en cohérence des différentes politiques sectorielles d'aménagement du territoire (organisation de l'espace, habitat, déplacements, environnement...) sur de larges bassins de vie.¹³⁶ ». Dans ce nouveau cadre de la France décentralisée, un nouvel outil d'urbanisme a été imaginé pour permettre un aménagement cohérent des aires urbaines : le schéma de cohérence territoriale. Selon un auteur¹³⁷, qui parle de la gouvernance de la « ville diffuse¹³⁸ », le SCOT constitue un instrument d'action

¹³⁶ Guide « Le SCoT, un projet stratégique partagé pour l'aménagement durable d'un territoire » est un outil conçu en priorité pour les élus. Il explique le processus d'élaboration du SCoT et les modes de gouvernance à recommander. Il rappelle également les principaux éléments de procédure et d'encadrement par le code de l'urbanisme, 4 juillet 2013, http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/publication/le-scot-un-projet-strategique-partage-pour-l-amenagement-durable-d-un-territoire_1368.

¹³⁷ Xavier Desjardins, *Gouverner la ville diffuse. La planification territoriale à l'épreuve*, Géographie. Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2007. Français.

¹³⁸ Ruegg, J., Salomon Cavin, J. & Quincerot, R, *L'émiettement urbain ? Ville compacte et ville diffuse sont dans le même bateau*, Cahiers de géographie du Québec, 58(165), 353–366, 2013. Les notions de « ville compacte » et de « ville diffuse » contiennent évidemment un enjeu de définition (Rivière d'Arc, 2001 ; Schubarth, 2007). Sans prétendre à l'exhaustivité, nous les qualifierons dans cet article à l'aide de trois registres complémentaires. Le premier renvoie à la densité (Fouchier, 2000), soit à une valeur qui peut être rendue en termes de population, de volume construit, de nombre de logements, d'usages du sol, de capital ou de nombre de propriétaires, pour ne

publique dans le domaine de l'urbanisme, en rupture avec les documents d'urbanisme antérieurs, en ce sens qu'il permet de mener une politique cohérente à l'échelle des ensembles urbains, mieux, en tout cas, que les précédents schémas directeurs. En outre, « le SCOT n'est pas seulement un outil. Derrière l'outil il y a une finalité politique, qui, dans ce cas, n'est pas cachée, mais au contraire clairement affirmée puisque la loi SRU cherche également à « *ensemencer les esprits* ». A travers le SCOT, les acteurs locaux sont invités à réaliser une ville plus dense, plus durable, plus mixte, à réaliser ce qu'on appelle la « *ville compacte* »¹³⁹. Au travers du SCOT, le législateur français a souhaité créer un nouveau document de planification pour répondre aux grandes critiques qui étaient adressées au schéma directeur : son excessive lourdeur juridique et son caractère trop technocratique (descendant). Le SCOT constitue une rupture dans le sens où il s'inscrit dans une démarche prospective, stratégique, de projet de territoire, dans une optique collective (la gouvernance étant le pendant de l'existence d'une démocratie locale). Il entend régir un bassin de vie ou une aire urbaine, en s'affranchissant des limites administratives, notamment de celles des communes. Il prône un développement territorial équilibré entre emplois, habitat, commerces, et services au sein du territoire, une optimisation de la répartition spatiale de l'investissement public dans une perspective d'efficacité et de solidarité territoriale, une valorisation commune des richesses naturelles et paysagères et une connaissance partagée du fonctionnement du territoire, notamment au travers de la mise en place d'observatoires territoriaux¹⁴⁰. L'introduction, par la loi SRU¹⁴¹, d'une rupture dans la planification urbaine, avec la création du SCOT, notamment, a été motivée par deux facteurs prépondérants : d'une part, la nécessité de renforcer la sécurité juridique des documents d'urbanisme en évitant que ces derniers ne soient trop facilement remis en cause, et, d'autre part, le renouvellement des pratiques de planification vers une planification plus stratégique, intégrée, dynamique, et moderne, affranchie du carcan des experts pour devenir participative, inclusive, ascendante, et partagée.

prendre que quelques exemples, ramenés à une unité de surface. Les deux notions sont également associées au registre de l'urban design (Campi et al., 2001 ; Schumacher et al., 2004). La ville compacte et la ville diffuse sont alors mobilisées pour évoquer des formes urbaines ou la qualité des espaces publics.

¹³⁹ Xavier Desjardins, *Gouverner la ville diffuse. La planification territoriale à l'épreuve*, Géographie. Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2007. Français, op. cit.

¹⁴⁰ Dans le respect du PADD, les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), propres à certains quartiers ou secteurs, permettent à la collectivité de prévoir des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements, en fixant les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement. Dans le cadre d'un PLUI, elles tiennent lieu de programme local de l'habitat (PLH) et le cas échéant, si la collectivité est autorité organisatrice de transport urbain (AOTU), de plan de déplacements urbains (PDU). Les projets d'aménagement et d'urbanisation devront être compatibles avec le contenu de ces OAP.

¹⁴¹ Loi 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

En effet, les documents d'urbanisme nés dans les années 60 se sont progressivement montrés inefficaces à juguler les enjeux urbains : décriés comme rigides et peu flexibles, ils se focalisaient sur les aspects physiques (statiques) en proposant des normes opérationnelles trop générales. Ce cadre juridique était fixé par la Loi d'orientation foncière de 1967¹⁴², introduisant les Schémas directeurs de l'aménagement urbain, qui matérialisaient les critiques liées au caractère trop statique et descendant de la planification. C'est pour cette raison que la loi SRU introduit une rupture par la création du SCOT, dont l'article L122-1 du Code de l'urbanisme français rappelle que : « Les schémas de cohérence territoriale exposent le diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services. Ils présentent le projet d'aménagement et de développement durable retenu, qui fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme en matière d'habitat, de développement économique, de loisirs, de déplacements des personnes et des marchandises, de stationnement des véhicules et de régulation du trafic automobile. Pour mettre en oeuvre le projet d'aménagement et de développement durable retenu, ils fixent, dans le respect des équilibres résultant des principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1, les orientations générales de l'organisation de l'espace et de la restructuration des espaces urbanisés et déterminent les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces naturels et agricoles ou forestiers. Ils apprécient les incidences prévisibles de ces orientations sur l'environnement. A ce titre, ils définissent notamment les objectifs relatifs à l'équilibre social de l'habitat et à la construction de logements sociaux, à l'équilibre entre l'urbanisation et la création de dessertes en transports collectifs, à l'équipement commercial et artisanal, aux localisations préférentielles des commerces, à la protection des paysages, à la mise en valeur des entrées de ville et à la prévention des risques. Ils déterminent les espaces et sites naturels ou urbains à protéger et peuvent en définir la localisation ou la délimitation. Ils peuvent définir les grands projets d'équipements et de services, en particulier de transport, nécessaires à la mise en oeuvre de ces objectifs. Ils précisent les conditions permettant de favoriser le développement de l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs. Ils peuvent, le cas échéant, subordonner l'ouverture à l'urbanisation de zones naturelles ou agricoles et les extensions urbaines à la création de dessertes en transports collectifs et à l'utilisation préalable de terrains situés en zone urbanisée et desservis par les équipements. Les schémas de

¹⁴² Loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière.

cohérence territoriale prennent en compte les programmes d'équipement de l'Etat, des collectivités locales et des établissements et services publics. Ils doivent être compatibles avec les chartes des parcs naturels régionaux. Pour leur exécution, les schémas de cohérence territoriale peuvent être complétés en certaines de leurs parties par des schémas de secteur qui en détaillent et en précisent le contenu. ». De la sorte, deux grandes différences apparaissent entre les SDAU et le SCOT : le SCOT se doit d'être plus stratégique et de traiter d'objectifs plus nombreux. Le SCOT « doit permettre de fixer les orientations stratégiques d'un territoire. Il rompt avec le super plan d'occupation des sols que constituait le schéma directeur lorsqu'il déterminait la destination des sols quasiment à la parcelle. [...] ; les schémas de cohérence territoriale n'ont pas vocation à se substituer aux plans locaux d'urbanisme en définissant un zonage détaillé et statique, élaboré dans une perspective essentiellement foncière. Au contraire, il leur revient de tracer les grandes lignes de l'aménagement d'un territoire ¹⁴³ ». En 2000, le législateur constate « qu'une extension souvent mal maîtrisée de l'urbanisation générant gaspillage d'espace, dépérissement de certains quartiers existants, surcoût des infrastructures, croissance continue des transports individuels inacceptable à terme pour la qualité de vie » est une situation qui appelle à « la conjugaison des politiques spatiales, de déplacements et d'habitat » par « l'élaboration de véritables projets urbains ». L'idée structurante est que l'obligation faite aux collectivités territoriales de justifier leur projet au regard des objectifs fixés par le législateur doit les conduire à mieux intégrer ces diverses préoccupations. Le SCOT est dorénavant « *opposable* » au PDU qui se trouve lui-même opposable au plan local d'urbanisme (selon, cependant, une logique de compatibilité et non de conformité¹⁴⁴). Le SCOT constitue un document de planification à long terme (bien que sa durée ait été ramenée de 10 à 6 ans et qu'il soit périodiquement réévalué par des entités de gestion de type « syndicat mixte »), qui a vocation à appréhender les différentes composantes du fonctionnement urbain, et dont le contenu est conçu de manière plus extensive que le SDAU en ce sens qu'il doit prendre en compte les dimensions relatives au commerce, à la diversité sociale de l'habitat. Sous l'empire de la Loi d'orientation foncière de 1967, le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) avait pour ambition de devenir l'instrument de coordination du développement urbain et des infrastructures. Le SCOT, qui lui succède, a pour vocation de fédérer l'ensemble des démarches planificatrices (de mettre ensemble les politiques locales territoriales). En cela, il constitue *une rupture*

¹⁴³ Rapport enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 mars 2000 au nom de la Commission de la production et des échanges sur le projet de loi n° 2131 relatif à la solidarité et au renouvellement urbains, par Patrick Rimbart, député.

¹⁴⁴ V. DC n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, *Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain*.

majeure dans la montée en gamme stratégique de la planification urbaine et dans la volonté de fongibilité, d'intégration, et d'agrégation horizontale de l'ensemble des plans.

256.- L'Etat, par le biais du préfet, est garant du respect des principes du Code de l'urbanisme dans le SCOT où il s'agit de rechercher prioritairement un équilibre en le développement et l'urbanisation d'une part, et la protection des ressources d'autre part. La notion d'équilibre de l'aménagement territorial est cardinale dans le SCOT, qui cherche également à consacrer des mécanismes de coordination horizontale au sein des différents acteurs et instruments de planification urbaine en permettant la cohérence des politiques publiques d'aménagement local par l'harmonisation des différentes politiques sectorielles ou territoriales. La recherche d'équilibre territorial se traduit, alors, par la nécessité d'équilibrer aires urbaines et non-urbaines, villes et campagnes, protection des ressources et développement, centres et périphéries. En cela, le SCOT semble se baser sur l'approche interterritoriale de l'urbanisation, en faisant sienne la notion d'aires urbaines fonctionnelles de l'OCDE. En ce sens, le SCOT peut être un outil qui limite l'artificialisation des espaces dans les territoires périphériques et permet de privilégier le renouvellement urbain (reconversion, revitalisation des centres) plutôt que l'extension. Construire un territoire équilibré implique généralement une politique de mobilité assise sur les flux (travailleurs, notamment) et permettant d'éviter la ségrégation urbaine et la marginalisation des territoires et des citoyens au travers d'une restauration du « droit à la ville ». Il en va de même pour l'accès aux services publics.

257.- SCOT et hiérarchie des normes urbaines. Parce qu'il constitue une rupture, tant sur le fond que sur la forme, avec les pratiques de planification issues de la Loi d'orientation foncière de 1967, le SCOT a vocation à s'intégrer dans la hiérarchie des normes urbaines et à en occuper une place significative. C'est pourquoi l'article 11 de la loi SRU modifie la hiérarchie des normes et les rapports de compatibilité entre les règles et documents d'urbanisme. Placé au cœur du processus, le SCOT doit être compatible avec les normes qui sont d'une valeur juridique supérieure à la sienne. Il engendre lui-même une obligation de compatibilité mise à la charge d'autres actes administratifs et opérations. Les dispositions de la loi SRU et de la loi Grenelle II accroissent le caractère *intégrateur* du SCOT par rapport au schéma directeur. Le SCOT demeure néanmoins le principal document supra-communal auquel le PLU doit se référer lorsqu'il existe, puisqu'il assure la prise en compte de la plupart des documents de rang supérieur et peut fixer des objectifs qualitatifs et quantitatifs aux collectivités dans l'aménagement de leur territoire. En l'absence d'un SCOT, le PLU devra

assurer la prise en compte et la compatibilité directe avec les plans et programmes de rang supérieur¹⁴⁵.

258.- SCOT et territoire. Le changement de paradigme et la rupture introduits par le SCOT dans l'architecture du système français de planification ont accompagné l'évolution même de la notion de territoire qui tend à s'affranchir des limites administratives, notamment communales, pour s'orienter vers une acception davantage stratégique et fonctionnelle : celle de l'aire urbaine, du bassin de vie, structurés par des flux qui en constituent les mécanismes d'intégration. Ainsi, le législateur de la loi SRU, au début des années 2000, ne pouvait ignorer ce renouvellement de l'acception du territoire. C'est pour cette raison qu'il a pris soin d'indiquer comment évaluer la pertinence des périmètres retenus pour élaborer le SCOT. En cela, l'aire urbaine et le bassin de vie constituent des notions nouvelles, en rupture avec la vision du SDAU, et profondément enracinées sur l'existence d'un territoire considéré comme système complexe, caractérisé par des flux, et notamment de mobilité. A cet égard, l'article L. 122-3 du code de l'urbanisme exige que « le territoire soit d'un seul tenant et sans enclave ». Lorsqu'il concerne un EPCI compétent en matière de SCOT, il doit l'inclure en totalité¹⁴⁶. Le périmètre est publié par arrêté préfectoral après qu'il a été vérifié que ce périmètre permettait la mise en cohérence des questions d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de déplacements et d'environnement. Cela appelle deux remarques. En effet, d'abord, l'Etat, au travers de l'institution déconcentrée qu'est le Préfet, reste compétent pour déterminer, ou, à tout le moins, valider, le champ territorial concerné par le périmètre du SCOT. Ensuite, la détermination du périmètre du SCOT est axée sur une approche stratégique du territoire : « mise en cohérence des questions d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de déplacements et d'environnement » ce qui est une vision dynamique. Cette approche fonctionnelle plus qu'administrative, qui transcende les unités administratives existantes, est à l'image de la Loi Chevènement de 1999¹⁴⁷, qui permet de formaliser juridiquement une aire

¹⁴⁵ Xavier Desjardins, *Gouverner la ville diffuse. La planification territoriale à l'épreuve*, Géographie. Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2007. Français, op. cit.

¹⁴⁶ Pour le reste, il doit tenir compte d'un certain nombre de périmètres : ceux des groupements de communes, des agglomérations nouvelles, des pays, des parcs naturels, ainsi que les périmètres déjà définis des plans de déplacements urbains, des schémas de développement commercial lorsqu'ils auront été créés, des programmes locaux de l'habitat et des chartes intercommunales d'aménagement et de développement. Il faut également prendre en compte les déplacements urbains, notamment entre les lieux de domicile et de travail et ceux qui sont engendrés par les zones de chalandise et les équipements culturels, sportifs, sociaux et de loisirs.

¹⁴⁷ La loi no 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi Chevènement, est une loi consacrée à l'intercommunalité en France. Elle a consacré le rôle des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre à travers trois niveaux : les communautés de communes (CC) ; les communautés d'agglomération (CA) ; les communautés urbaines (CU), pour lesquelles le seuil minimal de population est relevé à 500 000 habitants. Certaines structures

urbaine, en transcendant les limites administratives existantes à savoir les communes, en créant, pour ce faire, un nouveau véhicule institutionnel. Le SCOT permet alors de se superposer à une logique empirique d'existence d'une aire urbaine fonctionnelle, qui partage des enjeux et interactions fortes. Ceci accroît les marges de manœuvre du document de planification qu'est le SCOT pour répondre aux grands enjeux du territoire, entériné par un diagnostic transversal donnant une vision croisée des thématiques et enjeux auxquels le territoire fait face : croisement des dynamiques urbaines ou spatiales d'un territoire avec ses caractéristiques environnementales, croisement des évolutions démographiques et économiques, croisement du fonctionnement écologique du territoire avec ses usages et modalités d'occupation.

259.- SCOT et mécanismes de coordination horizontaux. L'existence de mécanismes de coordination horizontaux dans le Code de l'urbanisme, introduits par et pour le SCOT, singularisent cet instrument par rapport aux anciens documents de planification en faisant de ce dernier une démarche intégrée et holistique du développement urbain. L'instrument permet, en effet, et de manière inédite, outre l'élargissement du périmètre de l'action planificatrice à l'échelle d'une aire urbaine *fonctionnelle* et non plus *administrative*, de consacrer le principe de supériorité et de fongibilité des différents schémas directeurs sectoriels dans un seul instrument stratégique. La définition même du SCOT et de son contenu, examinée plus haut, suggère la volonté du législateur d'agréger différentes dimensions stratégiques dans un même instrument de planification. En cela, le SCOT permet d'assurer la cohérence à la fois verticale (il coiffe les différents documents de planification qui doivent lui être conformes) et horizontale (il agrège thématiques et problématiques). Le SCOT encadre, ainsi, les plans locaux d'urbanisme (PLU) ou cartes communales établis au niveau municipal, les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi), programmes locaux de l'habitat (PLH), plans de déplacements urbains (PDU). L'article 3 de la loi SRU introduit cette coordination horizontale en disposant que : « Les programmes locaux de l'habitat, les plans de déplacements urbains, les schémas de développement commercial, les plans locaux d'urbanisme, les plans de sauvegarde et de mise en valeur, les cartes communales, les opérations foncières et les opérations d'aménagement définies par décret en Conseil d'Etat doivent être compatibles avec les schémas de cohérence territoriale et les schémas de secteur. Il en est de même pour les autorisations prévues par les articles 29 et 36-1 de la loi n° 73-1193

antérieures telles que les communautés de ville, les districts et les syndicats d'agglomération nouvelle sont appelés à se fondre dans ces trois types d'EPCI.

du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat. ». Les plans locaux d'urbanisme ont succédé, depuis la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, aux « Plans d'Occupation des Sols » (POS) décentralisés en 1983. Le Plan Local d'Urbanisme (PLU) est un document d'urbanisme qui, à l'échelle du groupement de communes ou de la commune, traduit un projet global d'aménagement et d'urbanisme et fixe en conséquence les règles d'aménagement et d'utilisation des sols. En outre, l'article L. 121-4 du Code de l'urbanisme précise que « L'Etat, les régions, les départements, les autorités compétentes en matière d'organisation des transports urbains et les organismes de gestion des parcs naturels régionaux sont associés à l'élaboration des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme [...] Il en est de même des chambres de commerce et d'industrie, des chambres de métiers, des chambres d'agriculture et, dans les communes littorales au sens de l'article 2 de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, des sections régionales de la conchyliculture. Ces organismes assurent les liaisons avec les organisations professionnelles intéressées ». La loi introduit, alors, comme nous l'appelions de nos vœux au Vietnam, dans une disposition dont le contenu serait similaire, l'obligation pour les différents acteurs centraux, déconcentrés, et décentraliser, de se coordonner dans l'élaboration du SCOT car il s'agit d'un projet de territoire, chacun ayant des responsabilités diverses, préservant, au surplus, l'autonomie que la décentralisation a entendu conférer aux collectivités locales.

260.- En agrégeant l'ensemble des plans sectoriels aux niveaux nationaux et locaux, et en obligeant les acteurs à se coordonner, le SCOT permet de mettre en cohérence les politiques urbaines dans leur ensemble. Il joue un rôle d'intégrateur en appliquant et déclinant localement les grandes politiques nationales, régionales ou départementales dans le projet de territoire, et, ce, pour l'ensemble des politiques sectorielles (eau, risques, biodiversité, logement, habitat, transport, énergie). Au surplus ; comme il constitue un projet de territoire structurant, l'Etat et les différentes collectivités pourront, pour les domaines relevant de leurs compétences, se référer au SCOT pour ajuster certaines orientations. Le document ci-dessous illustre le caractère intégrateur du SCOT (v. Guide « Le SCoT, un projet stratégique partagé pour l'aménagement durable d'un territoire » est un outil conçu en priorité pour les élus. Il explique le processus d'élaboration du SCoT et les modes de gouvernance à recommander. Il rappelle également les principaux éléments de procédure et d'encadrement par le code de l'urbanisme, 4 juillet 2013, <http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/publication/le-scot-un-projet-strategique-partage-pour-l-amenagement-durable-d-un-territoire> 1368.)

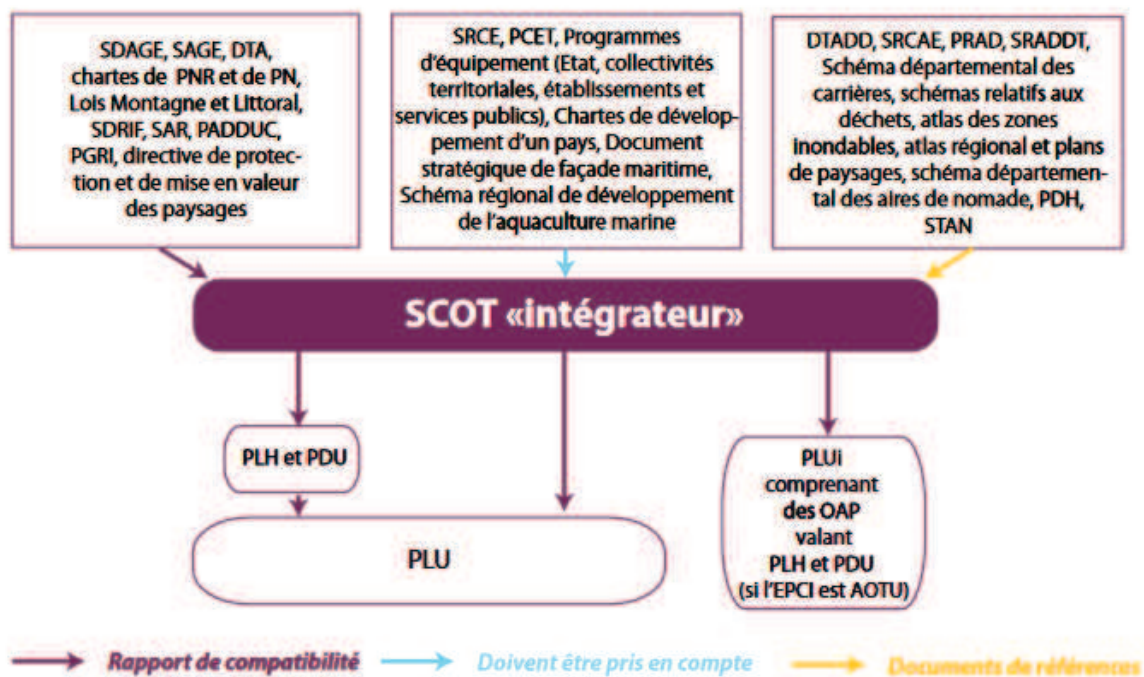


Figure 3 : La place du SCOT dans l'ordonnancement juridique.

2. Les pistes d'amélioration de la coordination dans la planification au Vietnam

261.- Le droit comparé permet de mieux comprendre la mesure dans laquelle le Vietnam, confronté à la problématique de l'urbanisation massive, aurait tout intérêt à se doter de documents de planification et d'un cadre juridique qui empruntent au SCOT ses dimensions intégratrices et stratégiques, bien que cet instrument ne puisse être purement et simplement calqué dans le droit positif vietnamien, ne serait-ce que parce qu'il n'existe pas de décentralisation analogue à celle qui prévaut en France. Il est donc logique d'examiner comment certaines dimensions du SCOT pourraient être reprises au Vietnam : cette analyse se heurte, pourtant, à un premier obstacle, celui des pesanteurs maintenues par la Loi sur la Planification, qui semble rendre difficile une telle extrapolation.

262.- **Loi sur la Planification et maintien du statu quo.** La *ratio legis* annoncée de la Loi n°21/2017/QH14 du 14 novembre 2017 sur la planification était de permettre une meilleure coordination entre les plans et les entités en charge, au niveau national et local, de ces plans. Ainsi, le champ d'application de cette loi a vocation à être plus large que la planification urbaine, puisque cette dernière entend régir les activités de planification de manière générale, raison pour laquelle elle a été élaborée sous l'égide du Ministère du Plan et de l'Investissement. Si le cadre juridique de la planification urbaine demeure inchangé, il doit,

pour autant, s'articuler avec les grands principes posés par cette loi qui entend être structurante pour les activités de planification en général. Au surplus, l'existence d'un encadrement des activités de planification urbaine en amont et en aval par le plan de développement socioéconomique (SEDP) et le plan d'investissement public à moyen-terme (MTIP) et d'une double tutelle de fait rend cette loi particulièrement intéressante en ce qu'elle corrige ou ne corrige pas les inefficacités issues du cadre juridique de la planification urbaine. Il s'agit donc de voir si cette loi permet d'atténuer ce manque de coordination horizontale des plans, et notamment en matière urbaine, résultant en une fragmentation. D'un point de vue sectoriel, l'article 4 de la loi pose le principe de prééminence stratégique et normative du SEDP, alors qu'elle entend en même temps, supposément, favoriser la coordination horizontale : cette dernière risque, alors, d'être réalisée, *a minima*, au niveau national, mais pas local. L'article 20, relatif aux « principes de base de la formulation des plans », dispose que le plan de développement socioéconomique et les schémas directeurs sectoriels ministériels constituent la base d'élaboration des plans aux niveaux inférieurs. Ce faisant, la base de la planification locale, sans préjudice de la qualité de l'autorité chargée de l'élaborer ou de l'adopter, doit être, toujours, conforme au plan de développement socioéconomique et aux schémas directeurs ministériels sectoriels. En statuant de la sorte, la loi rappelle de manière patente le principe de la double tutelle de fait, qui, empiriquement, empêchera probablement la coordination horizontale entre les plans au niveau local puisque c'est la prééminence des plans au niveau vertical qui est choisie. En cela, la loi n'introduit pas de rupture fondamentale dans les mécanismes de coordination horizontaux. Nous tenons, toutefois, à saluer la présence d'une disposition qui tend à considérer le territoire comme une membrane respirant, dans une perspective systémique et qui, pour des raisons de pragmatisme, tend à s'affranchir de la vision strictement administrative du territoire. L'article 23 dispose en effet que « la planification urbaine doit s'assurer de l'harmonie existant entre la répartition des infrastructures, l'allocation des droits d'usage fonciers, et la protection de l'environnement ». Elle doit, en outre, « permettre la connexion et l'intermodalité entre les secteurs et régions, en tirant le maximum d'avantages de chaque région ». Il est cependant regrettable que cette disposition ne soit pas davantage déclinée au niveau pratique : peut-être la loi de gestion du développement urbain prendra appui sur cette disposition pour en décliner les contours au niveau de la fabrique urbaine.

263.- L'article 22 de la loi apparaît décevant dans la mesure où, relatif au contenu de la stratégie nationale de planification, il promeut une approche très largement sectorielle,

fragmentée, en silo. D'une part on observe que cette loi générale sur la planification fait l'effort de décloisonner les territoires de l'unité administrative en les rapprochant d'une logique plus systémique, fonctionnelle et géographique, mais, d'autre part, le contenu de la planification demeure fragmenté dans une logique de silo¹⁴⁸, essentiellement parce que derrière chaque "silo" se cache un ministère et que les ministères n'entendent que peu communiquer entre eux, d'où une logique cloisonnée. Par ailleurs, la lecture des critères suggère une approche moins stratégique et dynamique que ce qu'il faudrait. Par ailleurs, la loi liste un certain nombre d'indicateurs et de variables devant être appliquées, par le Ministère du Plan et de l'Investissement, à la planification nationale (notamment pour le plan de développement socioéconomique), qui révèlent l'approche encore très statique, physique, et administrative de la planification. On retrouve, par exemple, la référence à la nécessité d'analyser les prévisions de développement (sans préciser), les opportunités et menaces relatives aux infrastructures, et d'autres critères qui nous apparaissent peu efficaces et opérationnels. Ces derniers sont par ailleurs déclinés à l'Annexe 1 de ladite loi. Une logique similaire s'observe au niveau régional, puisque l'article 26, relatif au contenu de la planification régionale, démontre que malgré son décloisonnement par rapport à la logique

¹⁴⁸ Article 22. Contents of the national comprehensive planning

1. The national comprehensive planning shall specify spatial distribution and arrangement of nationally or internationally important socio-economic, defense, security and environmental protection activities as well as inter-regionally strategic ones in the territory of Vietnam, including mainland, islands, archipelagoes, territorial waters and airspace.

2. The national comprehensive planning includes the following main parts:

a) Analysis and assessment of natural conditions, national development, national and international development trend, major development policies and orientations, relevant planning and plans, and resources; scientific and technological development trends; national defense and security areas; nature reserves; areas that need to be preserved or rehabilitated, historical-cultural relics, scenic beauties and subjects already inventoried; areas where extraction and use are restricted and areas where development is encouraged in accordance with relevant regulations of law.

b) Viewpoints and objectives for development;

c) Forecast about development trends and developmental scenarios;

d) Orientation to socio-economic space development;

dd) Orientation to marine space development;

e) Orientation to national land use;

g) Orientation to exploitation and use of airspace;

h) Orientation to zoning and inter-region;

i) Orientation to development of national urban and rural system;

k) Orientation to development of national social infrastructure;

k) Orientation to development of national urban engineering;

m) Orientation to use of natural resources, environmental protection, natural disaster preparedness and climate change resilience;

n) List of nationally important projects and their execution in order of priority;

o) Solutions and resources for planning implementation.

3. The Government shall elaborate the contents of the national comprehensive planning that are specified in Clause 2 of this Article and provide for integration of planning into the national comprehensive planning.

The formulation, appraisal, approval and adjustment of the detailed planning for development of the contents specified in Clause 2 of this Article shall be carried out in accordance with relevant regulations of law.

habituelle, ce plan régional est décevant dans son contenu: il promeut une approche statique, et non pas dynamique ; la mobilité, qui pourtant est la raison d'être de ces FUA inter territoriales, n'apparaît pas – alors que c'est autour d'elle que s'articule la notion de région ; absence de mention des zones "intégrées": flux de population, mobilités, infrastructures, trames bleues naturelles, migrations, présence de complexes économiques: autant de faisceaux d'indices suggérant que c'est parce que cette zone est caractérisée par des flux intersectoriels qu'elle est intégrée, et, partant, qu'elle doit être appréhendée comme un système à part entière par la planification s'affranchissant des logiques administratives. Or ces éléments fondamentaux n'apparaissent pas alors qu'ils sont précisément à l'origine de la création de ce nouveau niveau de planification inter régional. Quant au contenu de la planification dite provinciale, qui se superpose à l'échelon administratif existant, contrairement à la planification régionale, la loi prétend à une sorte d'exhaustivité bien que cette dernière relève d'une logique statique de la planification (v. article 27). Par ailleurs, le contenu de ces différents plans doit s'articuler avec l'existence de différentes lois qui régissent les plans en question: cette loi en tant que tel ne définit pas un type de plan, c'est à dire un *instrumentum* à part entière, elle définit les principes directeurs de la planification en général ayant vocation à être repris dans les différents plans sectoriels ou nationaux. C'est en ce sens que l'article 28 renvoie au droit positif de la planification urbaine pour tout ce qui relève, au cas particulier, de ce secteur ; la loi sur la planification ne s'y substituant pas mais fixant, de manière générale, des principes directeurs qui se veulent structurants.

264.- Que penser de cette loi, sinon qu'elle maintient le statu quo ? En effet, elle maintient la logique de silo selon laquelle à un ministère correspond un schéma directeur national sectoriel. Dès lors, en maintenant la fragmentation issue de jeux politiques interministériels rejaillissant au niveau local, la coordination horizontale, que ce soit nationalement ou localement, reste faible. Elle introduit certes un décloisonnement interregional, mais le contenu de cette planification reste statique et éloigné de la raison d'être même de cet élargissement de perspective. La loi est, par ailleurs, muette sur l'articulation entre les lois: elle semble poser des principes directeurs de la planification et non pas introduire un nouvel *instrumentum* de planification : cela n'est pour autant pas précisé mais se déduit des dispositions et de la *ratio legis*; par ailleurs, elle crée des risques de chevauchement et d'incohérences avec d'autres lois qu'elle ne résout pas totalement. Cette loi, destinée à clarifier, introduit en réalité davantage de confusion.

265.- Par ailleurs, cette loi n'introduit aucune rupture ou changement de paradigme, elle ne codifie rien, elle maintient le statu quo à l'image de nombreuses autres lois: loi foncière de 2013, loi de gestion de la dette, loi d'organisation gouvernementale, et même la Constitution. On retrouve une logique de compromis politique et de tradition juridique locale. Etait-ce opportun d'adopter une "loi chapeau" (c'est à dire une loi de principes et non *d'instrumentum*) sur la planification ? Oui, si l'articulation à la fois matérielle et fonctionnelle entre les plans et les administrations en charge de ces plans avait été réalisée par cette loi, or ce n'est pas le cas, la loi se bornant à nomenclaturer les niveaux de plan, leur contenu et les procédures y afférant dans une logique statique qui échappe aux enjeux de planification systémique, pour l'urbain mais aussi au-delà.

266.- Applicabilité du SCOT au Vietnam. Au Vietnam, les différents schémas directeurs sectoriels (socioéconomique, construction, foncier, transports, logement, infrastructures) sont simplement juxtaposés sans coordination, ce qui les rend insusceptibles de s'articuler les uns aux autres dans une logique d'alignement et d'efficacité de la planification. Il nous faut, alors, nous demander si le SCOT, instrument issu du droit comparé français, que nous avons étudié, pourrait, dans une certaine mesure, trouver sa place dans l'édifice vietnamien de la planification. De prime abord, il nous semble que la notion existant dans le droit positif vietnamien qui se rapproche le plus du SCOT est celle de « planning ou schéma directeur régional », introduite par la Loi de 2017 sur la planification, en ce qu'elle promeut une approche décloisonnée des unités administratives, et davantage focalisée sur l'aire urbaine fonctionnelle, comme le fait le SCOT. Cependant, le SCOT est un outil qui est mis en œuvre à l'échelle intercommunale, alors que la conception de « planning régional » du droit vietnamien concerne d'avantage le niveau interprovincial. Cela n'est pas gênant, dans la mesure où c'est moins le périmètre que le contenu du SCOT et sa démarche intégratrice qui nous intéressent dans le cas du Vietnam, surtout parce qu'elle promeut la coordination horizontale que nous recherchons. Ainsi, dans le cas du Vietnam, le SCOT nous paraît pertinent, d'abord, en ce qu'il consacre une approche interterritoriale de la planification urbaine, assise sur la conception fonctionnelle de l'aire urbaine, et non plus administrative. Ainsi, retenir l'acception des FUA nous conduirait, naturellement, à faire du SCOT l'instrument de planification correspondant à la reconnaissance de cette nouvelle manière d'appréhender le fait urbain. De la sorte, il est envisageable, au Vietnam, et ce, sans contredire aux dispositions actuelles de la Loi sur la planification régissant la planification dite « interrégionale » d'utiliser un instrument tel que le SCOT, qui pourrait fort bien être le

fameux « plan régional » auquel la loi fait référence, pour planifier des aires intercommunales ou interprovinciales, pourvu qu'elles constituent des « aires urbaines fonctionnelles », en créant des Comités mixtes interprovinciaux (entre Comités Populaires de provinces) ou intercommunaux (entre Comités Populaires de district ou communes) concernés par l'existence d'une telle aire urbaine. Ce faisant, ces structures interterritoriales, assimilables à ces EPCI, dans une certaine mesure, auraient pour tâche de conduire le SCOT (ou schéma directeur régional) quand cela est rendu nécessaire par l'existence d'une aire urbaine fonctionnelle dépassant les limites administratives. Cela introduirait une révolution des pratiques au Vietnam qui serait d'autant plus difficile à mettre en œuvre qu'elle ne s'accompagnerait pas, comme en France, de la création d'une nouvelle collectivité locale (l'EPCI) mais devrait s'accommoder de l'existence de Comités mixtes ad-hoc interterritoriaux qui en auraient la charge en coordonnant leurs services respectifs. Cette approche, bien qu'imparfaite, serait, pourtant, meilleure que celle retenue par le législateur vietnamien qui, en pareille hypothèse, entend confier au gouvernement le rôle d'élaborer les plans concernant les aires urbaines dépassant les limites des provinces ou villes-provinces, au lieu de laisser les collectivités concernées s'administrer et collaborer librement. Au surplus, et sans parler d'interrégionalité, la méthode du SCOT devrait, en tout état de cause, être retenue, en ce qu'elle permet l'holisme, l'intégration, la stratégie, et le dynamisme de la planification, dans tous les documents d'urbanisme, nonobstant le fait qu'ils ne transcende pas nécessairement les unités administratives existantes.

267.- Fongibilité. La fongibilité et la cohérence horizontale permise, en France, par le SCOT, peut-elle, au Vietnam, être répliquée en adaptant les instruments de planification existants, ce qui reviendrait à faire en sorte que les différents intervenants se coordonnent localement, de façon verticale et horizontale, et avec le moins de tutelle possible de l'Etat. Le cadre juridique de la planification urbaine, on l'a vu, est largement muet sur la question de la coordination entre les différents plans, à l'exception de l'obligation de conformité au plan de développement socioéconomique. Ce faisant, elle n'introduit aucun mécanisme susceptible de servir de base à l'articulation entre les différents plans, au niveau local. En effet, l'existence de la double tutelle, que nous avons mise en exergue, empêche cette coordination entre les plans, de telle sorte que la loi aurait dû légitimement prévoir des principes directeurs d'articulations pour éviter que le poids des tutelles ministérielles aboutisse à une fragmentation non souhaitable des instruments de planification. Dans la pratique, ce silence de la loi n'est pas sans poser des difficultés de coordination horizontale entre les schémas

directeurs, ce qui rejaillit sur la pertinence de la planification elle-même. Par exemple, les plans de développement socioéconomiques et de construction se coordonnent eux-mêmes mal avec le plan foncier ainsi qu'avec les plans sectoriels ¹⁴⁹(eau, assainissement, transports, déchets) qui sont non pas établis par les départements techniques des Comités Populaires mais généralement par de grosses entreprises publiques sectorielles ou autorités de gestion de trafic (Transerco, MRB, Urenco, Sawaco, Huewaco...). Ces entreprises publiques sont placées dans la même situation que les départements techniques des Comités Populaires : elles répondent d'une tutelle ministérielle (transports, sciences, technologies, commerce, industrie, environnement) et non pas locale. De ce fait, la remarque précédente s'applique aussi avec la réintroduction de processus centralisés. Les entreprises ayant un périmètre d'action local mais gérées au niveau central (ministères) pourraient, et devraient, en application du principe de subsidiarité, constituer l'échelon ultime et le nouveau degré de décentralisation, à la fois dans la planification sectorielle (transports, eau) en coordination avec le Comité Populaire pour intégration aux autres plans et dans la mise en œuvre et la fourniture de services publics. Comme nous le verrons ultérieurement, leur rattachement devrait être local, c'est-à-dire sous tutelle des Comités Populaires et détachées de la tutelle ministérielle, le critère d'intérêt local permettant de définir le rattachement tutélaire au Comité Populaire plutôt qu'au ministère. Ce faisant, avec une tutelle unique, les entreprises publiques locales et les départements techniques, détachés de l'Etat central et des considérations de « double tutelle » pourraient répondre d'une tutelle unique, le Comité Populaire, ce qui les obligerait à unifier et à coordonner leurs actions, leurs plans et leurs mises en œuvre pour une planification urbaine et une gestion urbaine cohérentes. Ce faisant, et sans révolution administrative le Vietnam pourrait être davantage décentralisé. Si la *ratio legis* de la Loi sur la planification urbaine de 2009 était d'unifier, autant que possible, le régime de la planification urbaine, en proposant la notion de « schéma directeur de la ville » comme instrument de planification général dans

¹⁴⁹ Citons l'OCDE, « One of Viet Nam's main management problems is the siloed approach to urban development. The origin seems to be in the way responsibilities for urban development have been allocated across the different ministries, and in the lack of coordination mechanisms across sectors to design and integrate policies. This distribution follows a purely siloed approach and there is no cross-cutting distribution of responsibilities. However, this is also a problem at subnational level. In general, departments conduct their planning specific to their sector without coordination and reference to one another. The OECD report on Green Growth in Hai Phong noted that a closer co-ordination between the ministries of finance and construction is essential to ensure that green growth projects are financially feasible in the city (OECD, 2017). The local departments of finance and construction are not well involved in each other's activities, which makes the implementation of programmes difficult. The report recommended allowing the department of finance of Hai Phong to play a key role in the development of green growth initiatives, and making the department of construction's authorisation a prerequisite to finance any project or initiative that has an impact on green growth proposed by any other ministry » in OECD (2018), OECD Urban Policy Reviews: Viet Nam, OECD Publishing, Paris, op.cit.

lequel se fondent les plans sectoriels, cette loi n'a pu mener à bien cette tâche en raison de son caractère lacunaire sur les mécanismes d'articulation des différents schémas directeurs, eux-mêmes régis par les lois différentes (la Loi sur la construction, la Loi foncière). Non seulement la loi ne distingue pas les notions de schéma directeur de la ville et de schéma directeur de la construction, mais elle n'apporte pas non plus de précisions sur l'articulation des différents schémas directeurs sectoriels avec le schéma directeur de la ville. Ainsi, aucune mention de la fongibilité de ces plans n'est effectuée, à dessein, car la tutelle ministérielle sur les différents départements techniques locaux en charge de la planification empêchait qu'une telle reconnaissance du caractère supérieur d'un instrument de planification sur un autre ne soit consacrée, avec les conséquences qui en auraient découlées : fongibilité des plans dans le schéma directeur de la ville, principe de conformité de ces plans à celui de la ville, suppression de fait de la tutelle ministérielle, obligation de coordination horizontale. De la sorte, et en l'absence de mécanismes de coordination, la planification urbaine au Vietnam apparaît aussi inefficace que fragmentée. De ce fait, il nous paraît essentiel d'introduire, dans la loi de gestion du développement urbain à venir, des mécanismes de coordination entre les plans basés sur le principe de supériorité du schéma directeur de la ville sur les autres schémas directeurs sectoriels, de fongibilité des derniers dans le premier, et d'adoption de mécanismes de planification dynamiques.

268.- Les enjeux de la « Loi de Gestion du Développement Urbain ». Face à l'ensemble des considérations qui précèdent, la « Loi de gestion du développement urbain » est évidemment fortement attendue. D'après l'OCDE, il est nécessaire de passer d'une approche administrative où les villes sont vues comme des entités administratives où les politiques publiques se superposent à ces limites administratives et où les problèmes sont réglés sans égard aux problématiques interterritoriales à une approche fonctionnelle où les politiques publiques sont pragmatiques à l'échelle d'une aire urbaine intégrée ; d'une approche centrée sur la résolution de problèmes à une approche stratégique et prospective, d'une logique sectorielle en silo à une logique transversale. En cela, les deux documents étatiques existants et élaborés par le MOC avec le soutien des bailleurs de fonds, à savoir le *National Urban Upgrading Program* (2009) ou le *National Urban Development Program* (2012) ne permettent pas de consacrer une telle approche. C'est pourquoi l'OCDE considère qu'en sus de l'apport de modifications en ce sens dans la future loi de gestion du développement urbain, il serait opportun que le MOC adopte une *National Urban Policy* unique structurante et transverse permettant la coordination aux niveaux nationaux et locaux (et explicitant

directement ces mécanismes). Ce document devrait, *a minima*, formuler des projections et tendances démographiques de moyen et long-terme prenant en compte les forces économiques et environnementales, formuler une politique nationale foncière déterminant la part de l'urbanisation, la protection des sites historiques, avec forte emphase sur mobilité entre espaces urbanisés, définir les rôles et compétences entre le niveau national et local, mettre en conformité la politique urbaine nationale et les politiques sectorielles, promouvoir la ville inclusive.

*

La planification urbaine ne constitue que l'un des versants de la fabrique urbaine. Elle se traduit, en effet, par les investissements publics locaux dont le titre précédent a mis en exergue le caractère fortement centralisé, tant au niveau matériel que fonctionnel, laissant, de la sorte, aux collectivités locales une autonomie restreinte qui s'accommode mal des enjeux issus de la planification urbaine.

§2 : La gouvernance des investissements publics locaux

Pour être effective, la décentralisation au Vietnam nécessite de permettre aux collectivités locales de décider quant à leurs projets d'investissements, ces derniers découlant directement des pratiques de planification. De la sorte, le cadre actuel fixé par la Loi sur l'investissement public et la Loi de gestion de la dette publique apparaît, majoritairement, fragmenté, en ce sens que les deux versants de l'investissement public (le plan d'investissement et le budget) sont confiés à des autorités différentes et concurrentes. Ainsi, la refaçon de la gouvernance des investissements publics locaux passe, d'abord, par la recherche d'unification du cadre de l'investissement public (A) et, ensuite, par la restauration de l'autonomie des collectivités sur l'investissement public local (B).

A) Unifier le cadre de l'investissement public local

Les enjeux attachés à l'investissement public local sont essentiellement réglés par la Loi sur l'investissement public, dont la dernière version date de 2014, mais qui est en cours de revue.

269.- De lege lata. La fragmentation du cadre général de l'investissement public provient du fait que les deux versants de l'investissement public (planification et traduction budgétaire) sont confiés à des ministères différents (respectivement le Ministère du Plan et de

l'Investissement et le Ministère des Finances), tous deux puissants, à la communication malaisée, voire inexistante. Au résultat, le cadre normatif apparaît aussi fragmenté que les relations entre ses instances politiques. A cet égard, la Loi sur l'investissement public de 2014 est muette sur existence d'une concordance entre le MTIP, les plans annuels d'investissement et le budget de l'Etat (allocation de crédit budgétaires), dont on sait dans la réalité qu'elle n'existe pas et qu'il y a de fortes déconnexions et fragmentations, liant à des situations en réalité complexes avec projets à l'investissement planifié. Dès lors, l'unification du cadre de l'investissement public en général, ayant vocation à rejaillir localement, s'impose. En effet, la fragmentation observée entre les ministères centraux innerve également les services locaux, à l'image des tensions et rapports de force existant, au sein des Comités Populaires, entre les Départements du Plan et de l'Investissement et des Finances, chacun répondant de son ministère de tutelle. L'investissement public est d'ailleurs un domaine où les pesanteurs de la double tutelle s'exercent particulièrement ; les départements locaux de l'investissement cherchant à planifier le maximum de projets, alors que les départements des finances, tirant leurs ordres du Ministère idoine, rechignent à leur donner de la substance en les traduisant en allocations budgétaires subséquentes. Au résultat, la fragmentation du cadre de l'investissement public, qui répond directement de considérations liées à la gestion de la dette publique, donc, des considérations centrales, pénalise les collectivités cherchant à réaliser des investissements publics pour accompagner le processus de métropolisation.

270.- *De lege feranda.* La nouvelle mouture de la loi sur l'investissement public, attendue fin 2018 ou début 2019, devrait, après l'adoption de la nouvelle loi de gestion de la dette publique fin 2017, davantage faire correspondre les plans d'investissement public à moyen-terme et annuels avec le budget, en raison de la consécration du primat du Ministère des Finances, en charge de la gestion de la dette, qui s'observe déjà dans d'autres textes plus récents que la Loi sur l'investissement public mais pris sur son fondement, à l'image du Décret 16/2016 sur l'aide au développement et les prêts concessionnels. L'idée sera, alors, de remédier à la fragmentation de l'investissement public vietnamien dont la planification et la prévision budgétaire constituent les deux versants d'une même problématique alors qu'ils relèvent de deux lois différentes, de deux super-ministères différents, et que les lois sur le budget et sur l'investissement public n'établissent pas ou peu de parallélismes entre plan d'investissement et prévisions budgétaires, ce qui amène à des situations de blocage dont les collectivités, bénéficiaires des investissements, surtout dans le domaine du développement urbain, sont les premières pénalisées – tout cela rendant l'investissement public inefficace. Il

fut un temps évoqué l'idée de fusionner le Ministère des Finances et le Ministère du Plan et de l'Investissement pour unifier la gestion de l'investissement public au sein d'un même ministère qui aurait par ailleurs pour tâche d'en assurer l'efficacité et la conformité à la lutte contre l'aggravation de la dette. Pour autant, cette proposition, qui se serait traduite par la fusion, au sein des Comités Populaires, des Départements du Plan et de l'Investissement et des Finances, n'est pas envisageable, car le gouvernement y a apposé une fin de non-recevoir. Nous devons donc examiner les pistes de réformes possibles dans un tel cadre contraint, au sein de la Loi sur l'investissement public à venir mais, également, de manière plus générale. Ainsi, d'un point de vue purement institutionnel, s'il n'est pas envisageable de fusionner Ministère du Plan et de l'Investissement et Ministère des Finances, c'est-à-dire de réunir les deux versants de l'investissement public au sein d'un même ministère qui en assurerait une gestion unifiée, il est concevable d'imaginer la création d'une entité interministérielle chargée d'unifier, au travers de la coordination, les politiques d'investissement public. Ainsi, concrètement, une cellule interministérielle placée sous la tutelle d'un Vice-Premier Ministre pourrait avoir la charge de gérer les situations pouvant amener à des blocages, c'est-à-dire celles où la planification d'un investissement public par le Ministère du Plan et de l'Investissement se heurte aux réticences du Ministère des Finances qui n'entend pas le traduire en crédits budgétaires ; ce faisant, une telle cellule, placée sous l'autorité d'un membre du bureau du gouvernement au rôle d'arbitre et composée de hauts représentants des deux ministères concernés, pourrait faire en sorte de faire davantage coïncider le plan d'investissement à moyen terme (MTIP) le les budgets de l'Etat, afin que les projets engagés, aux marchés signés, puissent se réaliser de manière concrète, surtout lorsqu'il s'agit d'investissements publics dirimants pour le développement urbain (l'on pense au métro de Hanoï, qui a été l'un des projets affectés par ce rapport de force entre le Ministère du Plan et de l'Investissement et le Ministère des Finances qui refusait de traduire en crédit budgétaire les projets d'aide au développement engagés par le Ministère du Plan et de l'Investissement, privant, ainsi, l'entité qui gère la construction du métro des fonds nécessaire au bon déroulement des marchés publics internationaux passés et remportés par des maitres d'œuvres étrangers). Ce comité interministériel serait, en outre, explicitement mentionné dans la future loi sur les investissements publics, en ce sens qu'il constitue l'entité de coordination nécessaire à la fluidité de l'investissement public, réalisant les arbitrages, et permettant, au maximum, en amont, d'anticiper les situations de blocage qui pourraient se traduire par un arrêt des marchés passés pour un projet donné, dont les collectivités locales sont, en général, les bénéficiaires. Dès lors, l'existence d'un comité de pilotage au niveau central affecterait

directement la fluidité des investissements au niveau des bénéficiaires locaux, raison pour laquelle cette disposition trouve tout son intérêt pour la décentralisation. Le mode de fonctionnement de ce comité serait axé sur une approche pragmatique, permettant de faire en sorte que chaque projet qui a été effectivement accepté par le Ministère du Plan et de l'Investissement et a donné lieu à un plan de passation de marché soit impérativement traduit en allocations budgétaires de la part du Ministère des Finances, afin de favoriser la sécurité juridique et la transparence. Par ailleurs, ce comité permettrait aussi de constituer la cellule d'arbitrage lorsque le Ministère du Plan et de l'Investissement et le Ministère des Finances s'opposent, au stade de la validation d'un projet, sur ce dernier, le Ministère des Finances le jugeant pas assez soutenable au regard de la dette publique et le Ministère du Plan et de l'Investissement souhaitant, pour autant, que le projet se réalise : ainsi, afin d'éviter une situation de blocage dans la mise en œuvre, les rapports de force devraient être réglés en amont par cette cellule interministérielle en lieu et place, comme c'est le cas aujourd'hui du recours à l'arbitrage long et fastidieux du Premier Ministre (cette situation a créée, en pratique, un véritable goulot d'étranglement caractérisé par un engorgement massif des services du Premier Ministre, appelé à arbitrer des conflits récurrents entre les deux ministères). De la sorte, la coordination en amont permettrait d'assurer l'efficacité de l'investissement public dans la mesure où tout projet validé par l'un et l'autre des ministères, après l'arbitrage du Vice Premier Ministre, trouverait forcément une traduction budgétaire, selon un principe de concordance parfaite. Par ailleurs, outre cette réforme institutionnelle et la création de ce comité, qui serait mentionné, dans sa composition et ses prérogatives, dans la nouvelle Loi sur l'investissement public, cette loi devrait, également, rappeler un certain nombre de principes structurants de l'investissement public, à savoir que tout investissement autorisé par le Ministère du Plan et de l'Investissement et le Premier Ministre dans le MTIP devrait trouver une traduction budgétaire : en un mot, il est nécessaire d'établir un principe normatif de parallélisme entre les deux documents structurants que sont le MTIP et le budget de l'Etat, ce qui n'existe pas à l'heure actuelle.

B) Restaurer l'autonomie des collectivités dans l'investissement public local

L'unification du cadre de l'investissement public n'est qu'une des aspérités de la rénovation du cadre de l'investissement public. Si l'action au niveau central est rendue nécessaire par l'existence d'une capillarité des phénomènes relatifs à l'investissement entre le niveau central et le niveau local, c'est, également, la place des collectivités dans l'investissement public local qu'il convient d'examiner.

271.- Redéfinir l'investissement public. La définition de l'investissement public, telle que retenue dans le droit positif de l'investissement public, apparaît non pas organique mais matérielle, en ce qu'elle définit l'investissement public par l'objet ou le champ auquel il s'applique, champ lui-même restrictif. Il nous paraît opportun de revenir sur cette définition afin de faire en sorte que l'investissement public ne soit pas défini matériellement mais organiquement, de telle sorte « qu'est public tout investissement réalisé par une personne publique ». Il ne nous paraît, en effet, dans une approche « *law and economics* », pas pertinent de limiter *ex-ante* le champ de l'investissement public à des domaines identifiés (ce qui, au surplus, entre en contradiction avec l'orientation socialiste de l'économie, dont le gouvernement et la Constitution vietnamienne se revendiquent partisans). En effet, limiter, dans le droit positif, la définition de l'investissement public au niveau matériel, crée une catégorie trop rigide pour épouser, sur le long terme, les évolutions de la politique économique de l'Etat et les variations dans l'ordre public de direction, dont on sait qu'elles sont nombreuses. Mieux vaut, à notre sens, s'assurer au cas par cas de l'utilité et de la pérennité d'un investissement public, *a fortiori* quand les structures ministérielles et locales (Ministère du Plan et de l'Investissement et DPI) existent en ce sens, plutôt que de restreindre le champ de l'investissement. Nous comprenons, certes, que l'abandon d'une définition organique, extensive, pour une définition matérielle s'explique par la volonté de restreindre la catégorie d'investissement public dans une logique de recherche d'efficacité. Il découle de ce qui précède que les collectivités territoriales, porteuses de projets d'investissement urbain, devront composer avec l'existence d'un quadrillage de la planification par le Ministère du Plan et de l'Investissement, dont on a vu que les logiques d'actions n'étaient pas forcément celles d'un développement local différencié mais inscrites dans des considérations de politique nationale avant tout. La marge de manœuvre subséquente des collectivités confrontées à la volonté de voir l'Etat financer des investissements publics reflétant les schémas directeurs du développement urbain s'en trouve, par un jeu de vases communicants, amoindrie, comme

l'entérine la Loi sur l'Investissement public. Or il semble que l'encadrement matériel de la définition de l'investissement public serve, en priorité, les intérêts de l'Etat central : en effet, la majorité des projets d'investissement émanent et sont portés par les collectivités locales. De la sorte, en apposant une circonscription matérielle au champ de l'investissement public, le gouvernement vise, directement, les collectivités locales, qui, en conséquence, se verront limitées dans leur capacité à soumettre au Ministère du Plan et de l'Investissement des projets d'investissement. Cette rationalisation, en amont, nous paraît inadéquate lorsqu'on sait les besoins en investissement publics colossaux que le Vietnam connaît actuellement, et de manière écrasante, au niveau local, pour financer les infrastructures et le développement urbain. Mieux vaut, alors, que le contrôle soit exercé par le niveau central sur la base d'une approche extensive de l'investissement public plutôt que l'inverse.

272.- Atténuer la tutelle centrale sur l'investissement public local. Il paraît difficile de proposer de donner davantage de pouvoir aux collectivités en matière d'investissement public, tant l'enjeu diffère par rapport à la planification urbaine : il nous paraît plus simple, car moins sensible, de décentraliser davantage de compétences dans tout ce qui relève de la planification, plutôt que dans le champ de l'investissement public. En effet, parce que l'investissement public touche à des enjeux profondément centraux (gestion de la dette, relations diplomatiques et financières avec des Etats étrangers dans le cadre de l'aide publique au développement), redessiner les contours de l'investissement public apparaît malaisé. Pour autant, il est possible d'atténuer les mécanismes faisant primer l'intérêt national au détriment de l'intérêt local, par exemple, en renforçant la coordination amont entre les DPI locaux et le Ministère du Plan et de l'Investissement, entre DOF et Ministère des Finances, et surtout entre DPI et DOF et Ministère du Plan et de l'Investissement et Ministère des Finances pour que les projets passent plus facilement, soient mieux anticipés et donc traduits en allocations budgétaires. C'est ce que nous propositions plus haut. Il est également envisageable, et notamment dans la nouvelle mouture de la loi sur l'investissement public, d'assouplir le régime actuel de l'investissement public en ce qu'il contraint les collectivités locales à disposer d'un pouvoir résiduel par rapport à l'Etat central sur l'élaboration, l'approbation, et la mise en œuvre des projets d'investissement. Compte tenu des contraintes et des marges de manœuvres réduites pour de telles propositions, il nous semble que la meilleure option serait l'assouplissement, dans la nouvelle Loi sur l'investissement public, de la catégorisation des projets d'investissements (groupes A, B et C). Nous avons ainsi vu que la catégorie « groupe A » est volontairement très extensive, tant du point de vue du critère matériel (qui couvre de

larges domaines de l'aménagement urbain) que du critère financier (les projets urbains dont le montant est inférieur à 30 M. USD ne revêtant pas vraiment un caractère stratégique). Comme il est attaché à la catégorie A une procédure très centralisée, l'extensivité de cette catégorie permet d'y faire rentrer l'essentiel des projets d'investissement public, y compris locaux, pour permettre à l'Etat central, garant de la dette et de l'efficacité des investissements, de décider à la place des collectivités (et notamment le Ministère du Plan et de l'Investissement) pour gérer l'investissement de l'Etat de manière efficace et unifiée (ce qui est en outre une tâche confiée au Ministère du Plan et de l'Investissement dans le Décret n°86/2017/ND-CP du 25 juillet 2017 relatif aux compétences, attributions et fonctions du Ministère du Plan et de l'Investissement dans le paysage institutionnel vietnamien). Cette classification appose donc un encadrement matériel de l'action des collectivités locales. De la sorte, les collectivités, pourtant bénéficiaires et actrices de l'investissement public, notamment pour tout ce qui relève du développement urbain, se voient conférer un rang procédural moindre, et un pouvoir décisionnel résiduel. Nous avons également mis en exergue que la compétence des collectivités n'est pas définie positivement, elle l'est en négatif, elle est donc résiduelle en vertu du principe selon lequel « tout ce qui n'est pas assigné au niveau central est local ». Empiriquement, cela concerne un faible nombre de projets : ceux qui sont de catégorie B ou C *et qui proviennent de fonds locaux*, les projets de catégorie A sur fonds locaux étant trop stratégiques pour être approuvés localement. Compte tenu de ce qui précède, nous considérons, a minima, que la nouvelle Loi sur l'investissement public devrait assigner les projets des groupes B et C, quelle que soit l'origine des fonds (centraux ou locaux), à la compétence des collectivités locales. En outre, il serait envisageable de dégonfler la catégorie A, trop extensive, pour renforcer les groupes B et C afin que les collectivités disposent de davantage de pouvoir.

273.- La redéfinition des catégories B et C passerait, ainsi, par un redécoupage des limites financières qui leurs sont assignées, ainsi que des champs matériels. Matériellement, nous considérons que les collectivités devraient pouvoir disposer de davantage de prérogatives sur les investissements prioritaires directement issus de la nécessité d'approcher le développement urbain par les flux. Enfin, et en parallèle de ces évolutions, il nous paraît essentiel que la nouvelle loi définisse positivement les compétences des collectivités locales afin de favoriser la sécurité juridique : en effet, cette dernière devrait édicter que les collectivités sont compétentes pour les projets des groupes B et C, ainsi redéfinis, et, ce, quels que soient les fonds de provenance (étant donné l'importance de la redistribution centrale

sous forme de DGF dans le mode de financement structurel des collectivités locales vietnamiennes). Ce rééquilibrage matériel et financier de la définition des catégories de projets d'investissement public permettrait, par un jeu de vases communicants, d'alléger la prééminence de l'Etat central via le dégonflement de la catégorie A, tout en restaurant le pouvoir des collectivités locales, dont les compétences seraient clairement entérinées par la loi. Outre l'idée de rééquilibrage, l'esprit d'une telle disposition serait de promouvoir le principe de subsidiarité en restaurant, autant que faire se peut, la capacité des collectivités à maîtriser les investissements publics locaux liés à la matière urbaine. gageons que les considérations de gestion de dette publique ne conduisent pas la nouvelle loi à opérer davantage de centralisation dans la gestion de l'investissement public en général, et local en particulier, même si la tendance actuelle, qui promeut la gestion de la dette au détriment de l'investissement public, ne plaide pas en ce sens, en témoigne l'évolution probable du contenu de la future loi sur l'investissement public, dont l'adoption, fin 2017, de la loi sur la gestion de la dette publique risque fort d'influencer le contenu matériel, consacrant, de la sorte, le primat institutionnel du Ministère des Finances, garant de la dette publique.

*

La fabrique urbaine n'est pas la seule dimension de la gestion du fait urbain ; en effet, l'existence de tensions quant à la fourniture des services publics en milieu urbain, qui se présente comme une conséquence de la métropolisation, commande le renouvellement de l'approche actuelle, encore trop imprégnée de pesanteurs liées au centralisme démocratique et aux lacunes du cadre juridique de l'économie publique locale et urbaine.

Section 2 : La gouvernance de la délivrance des services publics urbains

La délivrance des services publics urbains souffre, comme on l'a vu, non point tellement d'une excessive centralisation, car le gouvernement a été, en la matière, suffisamment pragmatique pour faire en sorte que les collectivités puissent assurer et assumer les services publics en milieu urbain, mais d'une absence de régime juridique susceptible d'entériner, d'une part, l'existence d'une économie publique locale et urbaine vivace (§1), qui questionne par ailleurs la nécessité de s'acheminer vers un *second degré* ou une *seconde vague* de décentralisation, et, d'autre part, d'organiser de manière efficace et pérenne les services publics urbains impliquant des réseaux (§2) au titre desquels on trouve, prioritairement, les réseaux de transport, tant la notion d'aire urbaine fonctionnelle, par ailleurs explicitée, se structure autour de flux de mobilité.

§1 : Consacrer l'existence d'une économie publique locale

En France, l'économie publique locale est un concept admis chez les économistes, notamment. Le concept, qui a été, pour la première fois, avancé en 1988 à l'occasion de la sortie de l'ouvrage de P. Derycke et G. Gilbert¹⁵⁰, a donné naissance, en France, à un véritable champ de recherche en économie. Ainsi, « l'économie publique locale existe, même si le terme n'est pas toujours utilisé, hésitant entre « *Economics of the Local Public Sector* » (Rubinfeld, 1987), « *Urban Public Finance* » (Wildashin, 1986). Mais il y a bien une place spécifique pour un ensemble de concepts et d'instruments traitant des *relations entre l'espace et l'action de collectivités publiques plurielles*, structurées verticalement et horizontalement sur des territoires imbriqués. Ceci correspond à la fois à une réalité institutionnelle -les collectivités publiques sont segmentées et empilées, le pouvoir est territorialisé et combiné, et ce d'autant plus que la scène économique et institutionnelle s'internationalise- et à une réalité économique -les collectivités publiques sont simultanément acteurs dans l'espace et acteurs de l'espace¹⁵¹. ».

274.- Notion d'économie publique locale. Ce champ de l'économie tend, en effet, à entériner l'existence de relations entre l'action des collectivités locales et la structuration de l'espace, du territoire, sur lequel elles opèrent. Ce faisant, l'existence de l'économie publique locale commande, en droit, la reconnaissance d'une telle réalité d'une part par la reconnaissance de l'autonomie des collectivités locales, au nom du principe de réalité économique (existence d'une économie locale publique autonome) et, d'autre part, la création de structures juridiques aptes à recevoir cette économie publique locale : ainsi en est-il, naturellement, pour l'existence des collectivités locales (entérinée en France par les lois de décentralisation), et pour l'existence de structures de l'économie publique locale, entérinées par le droit français. En France, les structures de l'économie publique locale dérivent, en réalité, de l'existence de structures de l'économie publique¹⁵². Comme l'Etat, les collectivités territoriales peuvent

¹⁵⁰ P.H. Derycke, G. Gilbert, *Economie publique locale*, Economica, Paris, 1988.

¹⁵¹ Gilbert, Guy, Alain Guengant, *L'économie publique locale quinze ans après : entre espace et territoire*, in *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, vol. février, no. 1, 2002, pp. 157-182.

¹⁵² Pendant très longtemps, l'ensemble de ces structures a constitué le secteur public économique, c'est-à-dire l'ensemble des entreprises, quelle que soit leur forme juridique, détenue en majorité par des personnes publiques ; ce sont donc les entreprises publiques. Il semble qu'une telle approche soit aujourd'hui exagérément restrictive car on a vu se développer depuis une vingtaine d'années une nouvelle variété d'entreprises : celles dans lesquelles les personnes publiques détiennent une participation minoritaire. Elles n'appartiennent pas au secteur public, ne sont pas des entreprises publiques mais restent marquées par la nature particulière de leur actionnaire public. Lorsqu'on a été public, on redevient rarement totalement privé. Ces entreprises devront être étudiées dans le cadre des structures de l'intervention publique.

prendre en charge des activités économiques¹⁵³ : on retrouve les formes publiques évoquées pour l'Etat ; ou les formes privées. Au Vietnam, l'existence de l'économie publique locale ne fait aucun doute ; encore faut-il lui reconnaître, ce qui n'est pas réellement le cas, une assise juridique.

275.- Entériner un second degré de décentralisation. L'application du principe de subsidiarité dans la recherche d'une efficacité de la fourniture des services publics et d'une bonne gouvernance des services publics en milieu urbain commande, à notre sens, la consécration légale et normative d'un second degré de déconcentration-décentralisation entre les personnes publiques locales (les collectivités) et l'ensemble des structures de l'économie publique locale qui, en se substituant à la collectivité, endossent pour son compte la fourniture d'une matière d'intérêt général. En ce sens, elles assurent ou assument un service public¹⁵⁴. La reconnaissance de ce second degré de déconcentration (le premier étant la déconcentration Etat-collectivités) permettrait alors de cristalliser un régime juridique afférant à ses structures, d'en clarifier le statut, le régime, de développer les modalités permettant à une collectivité de confier un service public à ces entités (régie, délégation...) et de confier à chaque structure la tâche la plus adéquate (autorité de régulation, autorité d'exploitation, autorité de gestion) en fonction du service considéré. Il nous semble, en effet, que ces acteurs, de par leurs compétences techniques, sectorielles, et leur statut plus avantageux (ce sont souvent des entreprises au sens de la Loi sur les entreprises, fussent-elles publiques), pourraient constituer des acteurs majeurs de la déconcentration-décentralisation dans la perspective d'un renouveau de la vision de la Réforme de l'Etat. Cette évolution normative ne peut, selon nous, s'opérer qu'au moyen d'une loi (et non d'un règlement) inédite, et structurante.

¹⁵³ A partir du début du 20ème siècle, en France, sous l'effet de la théorie dite du « socialisme municipal », les collectivités locales, qui, à l'époque, ne s'administraient pas librement, concevaient le service public local de manière extensive. De multiples initiatives amenèrent, ainsi, les communes à assurer ou à assumer des services d'intérêt général en dehors d'une logique régaliennne, c'est-à-dire dans le domaine économique et commercial, jusqu'alors strictement cantonné aux opérateurs privés. Les juges, dans un premier temps réticents à l'élargissement de la notion de service public à une activité lucrative par nature, au nom de la défense du principe de liberté du commerce et de l'industrie (CE, 29 mars 1901, *Casanova* : Rec. CE 1901, p. 333 ; S. 1901, 3, p. 73, note Hauriou. – J.-P. Machelon, *La naissance du socialisme municipal [1882-1911]. Retour sur un vieux débat*, in *Mélanges Lavroff* : Dalloz, 2004, p. 437.) ont, peu à peu, admis que la nature économique et commerciale des activités n'était pas strictement incompatible avec l'intervention publique, notamment en cas d'absence d'initiative privée et de présence d'un intérêt général (CE, 30 mai 1930, *Ch. syndicale du commerce en détail de Nevers*, Rec. CE 1930, p. 583 S. 1931, 3, p. 73, concl. Josse, note Alibert) où le Conseil d'Etat parle de « circonstances de temps et de lieu » pouvant justifier, en cas de présence d'intérêt général et d'une carence de l'initiative privée, une intervention publique.) Un siècle plus tard, le domaine du service public a connu d'importantes variations, au gré, d'abord, des interventions du juge administratif, et, plus tardivement, de l'Union européenne, pour qui la notion de « service public » s'apprécie, en matière économique et commerciale, plus restrictivement, au travers de la notion de « service d'intérêt économique général ».

¹⁵⁴ La meilleure définition du service public est celle du professeur Chapus « C'est une activité de service générale assurée ou assumée par une collectivité publique ».

276.- Adopter une loi structurante. Contrairement à d'autres pays, il n'existe pas, au Vietnam, de texte structurant sur l'existence d'une économie publique locale. De la sorte, s'il existe un certain nombre de textes juridiques destinés à encadrer l'économie, au nom de l'ordre public de direction (Loi sur les entreprises, Loi sur les investissements, Loi sur la gestion de la dette, Loi sur l'endettement des entreprises publiques, Lois de réforme des entreprises et banques publiques), l'activité locale des entreprises publiques, qui existent, car cette qualité leur est reconnue par la Loi sur les Entreprises¹⁵⁵, est ignorée par la loi, alors qu'elle ne l'est pas par la pratique. A l'image de la France, il existe, au Vietnam, une véritable économie publique locale caractérisée par l'action structurante des collectivités et d'entreprises publiques qui, au nom de l'Etat, assurent ou assument des services publics, conduisent des activités de construction et participent, alors, à la modélisation du territoire. De la sorte, l'absence de reconnaissance et de régime de l'économie publique locale dans le droit vietnamien est préjudiciable à l'unification d'un statut de ce secteur, permettant, alors, de mieux encadrer leur activité et, *in fine*, d'organiser le développement urbain de la meilleure des manières. En effet, au Vietnam, les différents domaines du développement urbain sont généralement gérés quasiment exclusivement par des entreprises publiques. Juridiquement, il existe une distinction fondée sur la *forme sociale* entre les sociétés publiques et privées; peu importe leur *capitalisation* : les sociétés privées, répondant de la Loi sur les entreprises, et pouvant être détenues par les personnes publiques nationales ou locales, et les sociétés publiques. Avant 2005, une loi existait pour les sociétés privées et une autre pour les sociétés publiques (SOEs). Depuis 2005, et surtout 2014 ; une seule « Loi sur les Entreprises » englobe les sociétés publiques et privées, dans le but justement de faire du statut de société de forme publique (type régie – quasi fusion avec autorité publique) une exception, la réforme du secteur public commandant que les sociétés publiques soient peu à peu transformées en formes privées à *capitaux publics* pour rendre leur actionnarisation et leur privatisation plus simple : l'actionnarisation est le passage de la forme publique à la forme privée. Ce que le Vietnam nomme « *SOEs* » pour « *state-owned enterprises* » correspond aux formes publiques des sociétés, l'équivalent français de la régie ou de l'établissement public local (ces sociétés n'ont pas de capital, ni d'actions). Il en demeure, aujourd'hui, et malgré le mouvement de réforme des entreprises publiques caractérisé par l'actionnarisation, beaucoup. Elles sont

¹⁵⁵ Loi n° 68/2014/QH13 du 30 décembre 2014 sur les Entreprises (adoptée par l'Assemblée nationale de la République Socialiste du Vietnam).

placées sous la tutelle directe de l'Etat (au travers de ses ministères techniques) ou de ses démembrements (les collectivités). Les « JSC », pour « *joint-stock companies* », sont les formes privées de sociétés, c'est-à-dire les sociétés par action, pouvant être à capitaux publics ou privés. Lorsque les capitaux sont publics ou mixte, cette structure se rapproche de la société publique locale (*state-owned JSC*) ou de la société d'économie mixte locale. Elles sont le résultat de l'actionnarisation (*equitization*) des formes publiques. Elles ont un capital et peuvent lever des fonds plus facilement du fait de leur répartition en actions, à l'inverse des SOEs classiques qui ne disposent pas de capital et donc pas de division du capital en actions rendant l'entrée de nouveaux investisseurs via les mécanismes d'opérations sur valeurs mobilières impossibles : seules les dotations de l'Etat ou de l'autorité locale de tutelle sont permises. La conséquence de l'absence de réelle loi sur l'économie publique locale entraîne un certain nombre de conséquences : en effet, si, localement, les collectivités locales peuvent, de fait, créer ou gérer tant des sociétés ayant une forme publique (régie, établissement public) ou privée (société publique locale, société d'économie mixte), le régime de ces entités n'est pas clairement défini, il se fait par rattachement à la Loi sur les Entreprises. De ce fait, le risque est que l'absence de reconnaissance d'un statut spécifiquement local à certaines entités, quelle que soit leur forme (publique ou privée) n'entraîne l'application de la Loi sur les Entreprises et la tutelle de l'Etat sur des entités relevant de l'économie publique locale mais dont l'absence de statut permet l'ingérence centrale. Il nous semble donc primordial de consacrer, au travers d'une loi nouvelle, qui se juxtaposerait, sans la contredire, à la Loi sur les Entreprises, une sous-catégorie d'entreprises, les « entreprises locales », qui auraient, également, une forme publique ou privée, mais dont les liens de tutelle seraient exclusivement établis au profit de la collectivité locale ayant pouvoir de les créer, de les liquider, ou de leur confier, directement ou indirectement, un service public d'intérêt général pertinent pour la matière urbaine. Ainsi, cette loi se bornerait à reprendre les catégories de sociétés existantes dans la Loi sur les Entreprises, en créant la *sous-catégorie d'entreprises locales*. Cette loi, qui pourrait se nommer « *Loi sur l'économie publique locale urbaine* » ou « *Law on Urban Local Public Sector* », statuerait, non seulement sur la consécration d'une économie publique locale caractérisée par la reconnaissance, en droit positif, d'une sous-catégorie d'entreprises publiques locales, mais, plus généralement, reconnaîtrait, au profit de cette dernière catégorie ainsi créée, un second degré de décentralisation entre les collectivités et ces entités qui relèvent de leur tutelle exclusive (le tout sous couvert de la sécurité juridique apportée par la loi sur l'économie publique qui cristallise cette tutelle unique en empêchant celle de l'Etat), en organisant, conformément au principe de subsidiarité, leurs compétences d'attribution et

les principes directeurs de la répartition des compétences entre les différentes entités locales. Cette loi clarifierait le statut et le régime de chaque nouvelle forme ainsi créée et se ventilerait entre principes généraux (Section 1) de l'économie publique locale (décentralisation, création d'une sous-catégorie, rattachement tutélaire exclusif à la collectivité), principes particuliers relatifs à chaque catégorie nouvelle (Section 2) (régime spéciaux de chaque forme nouvelle) et régime du service public local (Section 3). Elle statuerait, ainsi, sur la définition des formes d'octroi du service public (régie délégation, concession) y compris dans le cadre de partenariats public-privé, entre la collectivité et les formes juridiques naissant de la sous-catégorie nouvellement reconnue par la loi. Elle préciserait, en outre, dans la troisième section, la définition et les modalités de fonctionnement des autorités de régulation, des entités d'exploitation, leurs prérogatives, leur articulation entre elles et avec la collectivité tutelle. L'adoption d'une telle loi est une proposition tout à fait concevable qui tient compte du cadre juridique et de la culture politique vietnamienne : en effet, à l'image du pragmatisme dont le gouvernement a fait preuve en matière économique en général, et au regard de la prise en charge, par les collectivités locales, d'activités économiques concourant à la délivrance d'un service public, en particulier. En effet, l'adoption d'une telle loi est réalisable dans la mesure où elle n'apporte aucun bouleversement de la lettre, sinon de l'esprit, du droit positif vietnamien en matière de services publics locaux, et où elle n'oblige, en conséquence, à aucune modification textuelle autre que l'adoption de la loi elle-même. En effet, cette loi, qui pourrait se heurter à des textes tels que la Loi sur les Entreprises, ne la contredit pas, mais la complète, en apportant davantage de clarifications. Quant à l'existence de textes relatifs à d'autres domaines que la loi entendrait régir (services publics, concessions, délégations, PPP), il nous semble que l'adoption de cette loi ne commanderait qu'à la marge, et le cas échéant, une modification de ces derniers, qui pourraient aisément être prévus dans la loi elle-même dans la partie relative aux dispositions diverses, la loi pouvant modifier d'autres lois car elles occupent une valeur égale dans la hiérarchie des normes.

277.- Sous-catégorie d'entreprises publiques locales. Partant de l'existence, au sein de la Loi sur les Entreprises, de formes à la fois publiques et privées d'entreprises-sociétés, nous plaidons pour que la Loi sur l'économie publique locale urbaine, dont nous appelons l'adoption de nos vœux, garde cette distinction en la déclinant localement. En effet, nous aurions donc, d'une part la catégorie de sociétés locales à forme publique, et, d'autre part, la catégorie de sociétés locales à forme privée. De la sorte, chacune de ses catégories renfermerait des types de structures qui, à notre sens, devraient s'inspirer du droit comparé

français. Ainsi, la sous-catégorie de sociétés locales à forme publique devrait inclure la régie et l'établissement public local, et la société locale à forme privée la société publique locale ou société d'économie mixte locale. A l'image du droit français, la *régie* est la forme juridique qui consiste pour une collectivité à gérer directement une activité économique sans créer de structure personnalisée distincte d'elle. Quand il y a régie, la personnalité juridique est celle de la collectivité. C'est un service de la collectivité (au Vietnam, un département technique de Comité Populaire) qui assure l'activité économique en régie. La régie n'est pas la forme la plus adaptée à l'activité d'entreprise : elle impose une gestion très administrative, et il reste peu de place pour le droit des affaires. La structure est largement dépourvue d'autonomie décisionnelle même si toutes les régies économiques ont généralement une autonomie financière plus ou moins importante. Les plus autonomes ont un budget propre ; d'autres n'ont en revanche que des comptes séparés. Enfin, il a même pu être contesté que la régie soit une entreprise au sens du droit français dans la mesure où un certain nombre de textes de droit français, quand ils définissent l'entreprise, semblent exiger que celle-ci détienne une personnalité juridique propre. L'*établissement public local* (EPL), quant à lui, est doté de la personnalité juridique propre, personnalité juridique de droit public. L'EPL reste simplement rattaché à une collectivité locale. En matière économique, il va de soi que la forme privilégiée d'EP est l'établissement public industriel et commercial (EPIC). Il faut savoir que, ponctuellement, des établissements publics administratifs (EPA) peuvent exercer quelques activités économiques. Longtemps, en France, l'EPL a été la forme privilégiée d'organisation des entreprises publiques à l'échelle locale. Cet âge d'or de l'EPL a pris fin, à tel point qu'une partie de la doctrine annonce la mort de l'EPL. On peut effectivement observer le phénomène. Celui-ci se traduit par la transformation de nombreux EPL en sociétés, à forme privée, publiques et locales. Dans le paysage institutionnel local, de nombreux établissements publics sont créés dans le cadre d'une spécialisation d'une activité, où sont représentés les organes élus des collectivités territoriales dont ils sont des démembrements. Il s'agit de personnes morales de droit public réalisant une mission d'intérêt général disposant d'une certaine autonomie administrative et financière. Elles peuvent avoir un caractère administratif ou un caractère industriel et commercial. Suivant l'article 34 de la Constitution française, chaque catégorie d'établissement public fait l'objet d'une création par la Loi et chaque établissement eux-mêmes font l'objet d'une création par voie de décret ou par délibération. En droit français, les *sociétés d'économie mixte locales* (SEML) se voient appliquer un régime unifié. Ce statut commun résulte d'une loi du 7 juillet 1983 modifiée le 2 janvier 2002. La SEML est une société anonyme. Elle est soumise au droit des sociétés anonymes dans la mesure où la loi de 1983

n'y déroge pas. La SEML va être créée par contrat. Ce contrat est en principe de droit privé. Dans le capital de la SEML, la participation des collectivités territoriales et de leurs groupements doit être égale ou supérieure à 50% = participation majoritaire. Ce qui est moins connu est que cette participation ne peut excéder 85%. Ainsi, la SEML ne peut pas avoir un capital entièrement public ; sauf si la loi en dispose autrement. Concrètement la quasi-totalité des SEML intervient dans la gestion d'un SPIC ou une opération d'aménagement/construction ou bien pour des activités de développement économique. Il faut pour autant préciser que cette mission doit ressortir de la compétence de la collectivité locale qui l'a créée (attribution légale ou clause générale de compétence en vertu du principe de subsidiarité). La mission de la SEM lui est, en outre, conférée par la collectivité locale au moyen d'une dévolution contractuelle : délégation de SP, marché public, mandat. Enfin, la *société publique locale* (SPL) provient des pesanteurs que l'impossibilité de constituer des sociétés locales à capital entièrement public et local faisait peser sur les collectivités françaises¹⁵⁶. Leur statut présente des similarités avec les SEM : il s'agit de sociétés anonymes, soumises au droit commun des sociétés, sauf dérogation législative expresse. La différence est que le capital des SPL est entièrement détenu par les collectivités locales et leurs groupements. On déroge au principe selon lequel la SA doit avoir au minimum 7 actionnaires, pourvu que la SPL n'ait pas non plus un actionnaire unique. Il en faut donc au moins 2. Elles peuvent être constituées pour la réalisation d'opérations d'aménagement en matière d'urbanisme, ce qui peut susciter une certaine perplexité... mais aussi pour des opérations de construction, pour l'exploitation de SPIC, ou enfin tout autre activité d'intérêt général. En clair c'est un domaine d'activité analogue à celui des SEML. La mission confiée doit aussi relever de la compétence de la collectivité locale qui les crée¹⁵⁷.

278.- De ce parallèle avec le droit comparé français, nous considérons que les structures préalablement exposées pourraient fort bien, dans leur notion et leur régime, s'incorporer à la nouvelle loi sur l'économie publique locale ; reste à déterminer, en fonction des impératifs liés aux services publics urbains vietnamiens, quelle structure est la plus appropriée, ce qui revient à étudier leur régime.

¹⁵⁶ La SPL, dont le régime est fixé à l'article L1531-1 du Code général des collectivités territoriales, a été instituée par la Loi n° 2010-559 du 28 mai 2010 pour le développement des sociétés publiques locales.

¹⁵⁷ Dans un arrêt retentissant, le Conseil d'Etat a énoncé qu'une collectivité (ou un groupement de collectivités) ne peut participer à une société publique locale – et, par extension, à une société d'économie mixte – et y détenir des droits de vote lorsqu'elle n'exerce pas l'ensemble des compétences sur lesquelles porte l'objet social de ladite société (CE, 14 novembre 2018, n° 405628, tables du Recueil).

279.- Services publics urbains et structures d'accueil. La société est, selon certains, une structure d'accueil de l'entreprise¹⁵⁸. L'entreprise accueille, quant à elle, le service public. Au Vietnam, en l'absence de l'existence d'une loi structurante sur l'économie publique locale déclinant les différentes structures d'accueil d'un service public local et leur régime, coexistent des formes par lesquelles le service public est assuré (directement) ou assumé (indirectement) par une personne publique locale, sans que le régime juridique de ces entités ne soit clarifié. Plus, elles se définissent moins par leur forme juridique qu'économique, c'est-à-dire non par leur *forme* mais par leur *objet*. En effet, on observe une diversité de structures telles que des structures ad-hoc de gestion de projets (par exemple MRB, l'autorité en charge de gérer le projet de construction des lignes de métro à Hanoi, dépendant du département des transports du Comité Populaire de la ville) et des autorités de régulation, dont les modalités de fonctionnement se rapprocheraient davantage de l'établissement public, leur caractère local provenant de la nature de la personne publique actionnaire, associée ou en charge de la tutelle (si c'est une collectivité locale). Pour autant, la présence d'une personne publique locale, en l'absence d'existence d'une personnalité juridique claire des collectivités, d'une véritable décentralisation, et d'un pouvoir réglementaire, rend, en théorie, l'intervention de l'Etat central toujours possible puisque les collectivités n'en seraient que des démembrements non-autonomes en tant que tel. On observe également l'existence de sociétés publiques d'exploitation (Transerco qui exploite les bus hanoïens, Urenco qui gère les déchets de la capitale, Hanoi Construction Corporation qui gère des constructions de bâtiments) dont le fonctionnement, cette fois, se rapproche davantage de la société publique locale, puisqu'elles disposent d'un capital propre, et d'une certaine autonomie. Pour autant, il est difficile de distinguer la forme privée ou publique de ces établissements. Nous plaçons, pour notre part, pour que la structure d'accueil soit la plus adaptée, de par son régime, aux enjeux à gérer. Ainsi, il ne nous paraît pas inopportun que les autorités de régulation soient des établissements publics locaux, ainsi que les structures de gestion de projets, alors que les entreprises d'exploitation nous paraissent, par nature, relever du régime des sociétés à forme privée, et, donc, des sociétés publiques locales ou d'économie mixte locales. L'absence de différenciation des statuts des entités de l'économie publique locale favorise la fragmentation des structures et l'influence politique, en permettant à la double tutelle de perdurer, en favorisant les pratiques ad-hoc basées sur les nécessités du moment, en dehors de tout cadre

¹⁵⁸ V.not. Ecole de Rennes, Claude Champaud, *Manifeste pour la doctrine de l'entreprise - Sortir de la crise du financiarisme*, Larcier, 2011. Jean Paillusseau, *La société anonyme, technique d'organisation de l'entreprise*, Sirey, Bibliothèque de Droit de Droit commercial, 1967.

statutaire facilitateur. Au surplus, l'absence d'un tel statut rend la seconde vague de décentralisation malaisée. La question du statut innerve, en effet, directement la gouvernance locale, qui ne s'accommode guère des silences de la loi, ou des lacunes de cette dernière. La référence au cadre général du droit des entreprises est inefficace dans la mesure où elle ne permet pas d'appréhender de manière optimale les spécificités nées de l'économie urbaine locale. L'absence de définition des statuts de société publique locale, d'établissement public local, de cellule de gestion de projet de développement urbain, de zone économique spéciale, d'autorité de régulation ou encore de société d'exploitation, rend la gouvernance fragmentée et inefficace : une société de construction n'a pas les mêmes prérogatives qu'une autorité organisatrice des transports, ni d'une société d'exploitation de bus ou de métro. La loi ne distingue pas les autorités de régulation et d'exploitation. Cela étant précisé, le régime juridique de chaque entité qui devra être reconnue par la loi nous aidera à clarifier l'attribution de tel ou tel statut à un type d'entité, en fonction de son activité.

280.- Régimes des structures d'accueil et services publics. Se pose donc la question du statut et des modes de financement des entités relevant de l'économie publique locale, mais également celle du degré d'intégration et/ou de coordination qui doit être préconisé au niveau des autorités publiques. La pratique démontre que nombreuses sont les entreprises ou structures publiques locales dont statuts confèrent à une collectivité la tutelle totale sur cette entité (le cas des établissements publics et régies), ou la prépondérance actionnariale dans cette entité (le cas des sociétés). Si ces entités sont généralement placées sous la tutelle du département technique relevant du secteur dans lequel elles opèrent, l'établissement de liens tutélaires avec la collectivité et la teneur de ces liens fait défaut, en l'absence de l'existence, dans le droit vietnamien, du statut autonome d'établissement public local ou de société publique locale, comme c'est, du reste, le cas en droit français. De la sorte, et compte-tenu de l'absence d'une réelle décentralisation au Vietnam, il n'y a aucune garantie permettant d'affirmer que la tutelle ministérielle (donc, centrale) ne s'exercera pas, aussi, et indirectement, sur ces entités locales (sociétés ou établissements) par le biais des départements techniques locaux dont elles dépendent. Or, l'absence de clarifications à cet égard et l'existence de cette double tutelle ont tendance à créer des interférences dans la gestion de ces entités au niveau local car le poids ministériel peut dépasser le poids de la tutelle locale exercée par le biais du Comité Populaire. La première question à laquelle la loi sur l'économie publique locale devra répondre est celle de l'établissement d'un lien de tutelle exclusif et exprès entre la collectivité locale et la structure, le tout respectant les particularités

de chaque sous-catégorie. Qu'il s'agisse d'une forme publique (régie, EPL) ou privée (SEML, SPL), la loi devra explicitement consacrer l'exclusivité du lien de tutelle entre la collectivité et la structure, de même que la possibilité, pour les collectivités, par voie réglementaire, et dans la mesure où ce pouvoir leur est reconnu par l'Etat (v. supra), de créer ou liquider une telle structure, et d'exercer, sur elle, la tutelle que le régime particulier de chaque catégorie lui permet. De prime abord, il nous semble que la forme privée, c'est-à-dire le statut de société, disposant d'un capital, est le mieux adapté à l'exercice d'une activité économique s'apparentant à un SPIC (exploitation de transports urbains, gestion des déchets, construction, fourniture d'eau potable ou d'énergie). En effet, ce qui caractérise les SPL/SEML, et qui les rend davantage adaptées aux SPIC, est que l'existence d'un capital rend plus facile l'acquisition de financements, notamment extérieurs à l'Etat (tarification usagers, recours à l'emprunt, voire émissions obligataires pour les sociétés les plus importantes, fiscalité des redevances, levée de fonds, accès au capital par des investisseurs tiers ou fonds d'investissements) tout en rendant plus lâche le lien de tutelle qui s'opère sur la société (la collectivité est actionnaire, peut éventuellement nommer des mandataires sociaux, mais n'assure pas une tutelle directe). Cette forme juridique est donc particulièrement adaptée aux services publics nécessitant de lourds et réguliers investissements (infrastructures, personnel, formation, construction de sites, de réseaux). Elle doit être préférée à la régie locale ou à l'établissement public local qui se caractérisent par une tutelle plus accentuée et par une moindre flexibilité financière. En second lieu, il nous apparaît que le statut d'établissement public local, en ce qu'il autorise une tutelle marquée de la collectivité sur l'établissement, sans pour autant que celui-ci ne se confonde avec elle, et dispose, de ce fait, de moyens financiers (acquis sous forme de dotations, de transferts de l'Etat ou de la collectivité, de la rétrocession de prêts accordés par les bailleurs de fonds) destinés à s'imputer sur son budget propre, ou de ressources humaines formées et différentes des fonctionnaires des Comités Populaires (en théorie) car la technicité des matières que de tels établissements ont à traiter l'exige. L'existence d'une tutelle plus marquée de la collectivité (au travers de son département technique) sur l'EPL est, alors, rendue nécessaire par le caractère stratégique du service assuré, soit qu'il constitue, par essence, un SPA, c'est-à-dire un service public non destiné à fonctionner selon une logique de marché, ou une activité stratégique fortement liée à la conduite de politiques publiques d'organisation et d'aménagement urbain, ou de détermination du cadre stratégique des services publics. Ainsi, il découle de ce qui précède que les entités économiques telles que les cellules de gestion de projet urbains (métro par exemple) ou les autorités de régulation (du transport – dans une optique multimodale, par exemple, ou de l'énergie) devraient, parce

qu'elles sont trop stratégiques pour être déléguées à des entreprises de forme privée, tomber sous la qualification d'établissements publics locaux au sens de la nouvelle loi sur l'économie publique locale. En effet, le fonctionnement et le mandat de ces entités ne commande pas l'existence d'un capital permettant de lever plus facilement des fonds, et d'avoir un recours à l'emprunt facilité par le statut de société (ce que ne permet pas celui d'établissement public, par ailleurs financièrement assimilé à la collectivité, qui on le verra, ne peut s'endetter que difficilement) alors qu'il requiert l'existence d'un lien de tutelle tenu entre la collectivité et l'établissement. En effet, tant les cellules gérant les projets de construction de métro que les autorités de régulation des transports sont appelés à jouer un rôle stratégique dans la transition et le report modal entre le deux-roues et le véhicule privé et l'instauration d'un système de transports publics multimodal. Appelées à gérer les aspects stratégiques, entretien du réseau, tarification, intégration billettique, intermodalité, régulation des acteurs, qualité du service, les autorités de régulation ne sauraient être abandonnées à la loi du marché mais cantonnées à l'exercice de leurs fonctions sous la tutelle étroite du département des transports de la ville, ce que permet le statut d'établissement public local.

*

Au-delà de la consécration juridique de l'existence empirique d'une économie publique locale, destinée à en permettre un meilleur fonctionnement, tout en renforçant la sécurité juridique et la qualité et la pertinence de la délivrance des services publics en milieu urbain, il est nécessaire, une fois cette loi entrée en vigueur, de réfléchir, *de lege feranda*, sur l'architecture institutionnelle de la gouvernance des réseaux urbains, et, notamment, des transports.

§2 : Concevoir la gouvernance des réseaux urbains

281.- La question de la gouvernance des réseaux urbains, et notamment de transport, a été révélée alors que le Vietnam, soutenu par un ensemble important de bailleurs de fonds bilatéraux (JICA, AFD, KfW, KEXIM) et multilatéraux (Banque mondiale, Banque asiatique de développement) s'engageait dans la transition modale entre le véhicule privé et les transports publics. Aujourd'hui essentiellement dotées de bus et de BRT, déjà insuffisamment performants et à la desserte limitée, les villes vietnamiennes, sous l'effet de politiques d'investissement public, doivent se préparer à l'arrivée de nouveaux modes de transports (métro, tramway, ferry en ville) destinés à diversifier l'offre de transports publics et à assurer l'intermodalité nécessaire au report modal du véhicule vers le transport public, ce qui vise à

éviter les phénomènes de congestion et de saturation des espaces et de la qualité de l'air, observés aujourd'hui. Ainsi, à cette occasion, de nombreux travaux de bailleurs de fonds ont insisté, dans leurs études de faisabilité pour de tels projets, sur l'architecture institutionnelle de l'organisation des transports urbains¹⁵⁹, *a fortiori* parce que le contexte de l'organisation des collectivités et de la décentralisation se prêtait mal à ce qu'une telle réfection institutionnelle ait lieu.

282.- Organiser, réguler, exploiter. Selon l'OCDE¹⁶⁰, l'organisation stratégique du transport au Vietnam devrait s'éloigner de la logique administrée actuelle (planification descendante du transport, liée, souvent, à des jeux politiques ou à la prééminence d'intérêts privés sur l'intérêt général¹⁶¹) pour s'acheminer vers la logique dite TOD pour « *transit-oriented development*¹⁶² » selon laquelle le schéma directeur des transports doit partir de l'existence de flux de mobilité et s'y superposer pour les épouser, les accompagner, dans le but d'entériner l'existence d'une aire urbaine fonctionnelle et inclusive. La compétence de planifier et d'organiser le schéma directeur des transports est l'une des aspérités de la gouvernance des transports. Parce qu'elle est la plus prospective, la plus stratégique, et qu'elle doit se coordonner et s'intégrer avec d'autres schémas directeurs sectoriels, avec, en toile de fond, la nécessité de fongibilité avec le schéma directeur de la ville (qui devrait s'assimiler au SCOT français), cette compétence nous semble relever prioritairement de la collectivité elle-même, c'est-à-dire du département des transports du Comité Populaire, sous réserve, bien entendu, que l'ensemble de nos recommandations quant à l'intégration et la coordination des schémas directeurs soient observées (v. supra). Outre l'organisation, la question de la régulation se

¹⁵⁹ V. not. au sujet du métro de Ho Chi Minh-Ville, le document de projet de la Banque mondiale : <http://documents.worldbank.org/curated/en/558961468179946764/pdf/PAD1305-PAD-P126507-IDA-R2015-0120-1-Box391444B-OUO-9.pdf>.

¹⁶⁰ OECD (2018), OECD Urban Policy Reviews: Viet Nam, OECD Publishing, Paris, op. cit.

¹⁶¹ Notamment au travers de la viabilisation de zones destinées à accueillir de grands projets d'aménagement portés par des investisseurs privés destinés aux classes aisées, sous forme d'arrangements entre collectivités et investisseurs, entérinés par le traçage d'axes routiers ou de transports publics destinés à desservir ces nouveaux complexes résidentiels.

¹⁶² Le concept américain de *transit-oriented development* (TOD) concerne l'aménagement de zones résidentielles ou commerciales destinées à favoriser l'usage des transports en commun et le covoiturage. Typiquement, un quartier conçu selon ce concept est centré autour d'une gare de voie ferrée locale ou d'une station de transports (bus, métro, tramway), entourée de constructions de densités décroissantes en allant vers la périphérie. Le rayon de cette zone est généralement compris entre 400 et 800 mètres, soit une distance adéquate pour la marche piétonne. La plupart des villes nouvelles construites depuis 1945 au Japon, en Suède ou en France montrent ces caractéristiques. C'est ainsi le cas des villes construites sous polders aux Pays-Bas ou des villes périurbaines au Danemark, incluant dès l'origine une place essentielle aux transports en commun et au vélo. Une critique de ce concept est la gentrification qu'il peut entraîner, en attirant des classes sociales plus solvables que les populations préexistantes des zones périurbaines. Une autre critique réside dans la finalement faible attractivité des transports en communs, même vivifiés par le concept de TOD, à l'échelle métropolitaine et dans sa faiblesse relative face à la voiture.

pose, elle aussi, prioritairement, dans un contexte où le système général des transports s'enrichit de l'intermodalité qui, ce faisant, le complexifie : la gestion et la régulation d'un système de transports multimodal, parce qu'elle requiert des compétences techniques, spécifiques, et dispose d'un mandat large (gérer les aspects stratégiques, entretien du réseau, tarification, intégration billettique, intermodalité, régulation des acteurs, qualité du service), nécessite d'être prise en charge par une autorité unique, bien que distincte de la collectivité (elle doit disposer de ressources humaines et financières propres, être en mesure de recevoir des fonds ou de l'assistance technique, de recruter d'autres personnes que des fonctionnaires, notamment des spécialistes). Par ailleurs, les autorités de régulation, autrement appelées AOT pour autorités organisatrices des transports, telles TRAMOC à Hanoï, doivent réussir la transition vers l'intermodalité avec la question de savoir si l'autorité de régulation doit être unimodale ou multimodale. En effet, à l'image de TRAMOC, faut-il conserver une autorité de régulation pour le bus et en créer d'autres pour le métro ? Il nous semble que le schéma d'organisation basé sur une autorité de régulation unique et multimodale est plus à même de répondre aux enjeux exigés par l'intermodalité des différents modes de transports et par l'intégration du réseau, des acteurs, et de la régulation de ces derniers, ce que ne permet pas une AOT par mode de transport, ce qui aboutirait à la fragmentation du système et exigerait que la collectivité, dont ce n'est pas le rôle premier, assure un rôle d'arbitre et de coordination là où ce dernier pourrait être réalisé par une autorité spécifiquement conçue pour cela (à l'image du STIF ou de la RATP). Par ailleurs, les problématiques de tarification, d'accessibilité, de qualité, de billettique, d'interopérabilité, d'entretien des réseaux, doivent se concevoir dans une perspective non pas fragmentée mais systémique, ce qui commande l'unification des différentes autorités de régulation. Enfin, ces autorités devront être à même de gérer les sociétés d'exploitation en conférant à ces dernières des prérogatives distinctes, notamment au moyen de contrats publics (délégation, concession) pour l'exploitation du réseau, l'entretien du réseau (le cas échéant), l'intégration billettique, la tarification, la régulation de l'entrée et de la sortie des acteurs sur le marché de l'exploitation, la vérification des aptitudes des sociétés à délivrer le service de manière qualitative, la vérification de la qualité du matériel roulant, des infrastructures etc.

*

Cette première partie du présent travail de recherche a permis de mettre en exergue une aspérité fondamentale de l'intervention des collectivités locales vietnamiennes dans le développement urbain : celle de l'existence d'un cadre contraint, commandant un rééquilibrage, sinon une réfaction, des cadres d'organisation et d'action des collectivités territoriales. Cependant, outre les conclusions auxquelles nous avons abouties, l'autre versant structurant de l'intervention des collectivités dans le développement urbain réside dans le financement du développement urbain. En la matière, l'action des collectivités locales est particulièrement contrainte puisqu'elle se heurte à un enjeu profondément national : la gestion de la dette publique. Dès lors, c'est davantage une centralisation qu'une décentralisation qui s'opère et qui commandera l'exploration de pistes de financement innovantes et alternatives.

DEUXIEME PARTIE :

AUTONOMIE DES COLLECTIVITES LOCALES ET FINANCEMENT DU DEVELOPPEMENT URBAIN AU VIET NAM

La dette publique est la notion cardinale qui structurera cette seconde partie, en ce sens qu'elle donne de l'actualité et de la légitimité au sujet de thèse, et qu'elle fait l'objet d'un consensus au sein du Parti communiste vietnamien (ce qui n'est pas facile à obtenir !). La problématique de la dette publique fait véritablement basculer le traitement du sujet. En effet, en son absence, il est clair que la décentralisation au Vietnam, compte tenu du passé historico-politique et de l'histoire administrative, aurait été plus aisée si l'Etat – et d'ailleurs c'est ce qu'il a fait jusqu'à présent – avait commencé par décentraliser la dimension financière des politiques publiques, plus consensuelle qu'une décentralisation administrative (v. Partie 1). Ce faisant, la décentralisation, entamée par le prisme financier, aurait probablement servi les intérêts des collectivités pour le développement urbain à un point tel que cela aurait irradié, par capillarité, la décentralisation des compétences politiques en elles-mêmes. En général, la décentralisation administrative précède la décentralisation financière (pour mettre l'argent au service des compétences transférées). Or, au Vietnam, le cas est sensiblement différent puisque la décentralisation est somme toute davantage financière que décisionnelle. De la sorte, si la dette n'avait pas été un sujet d'ordre national de nature dirimante, le traitement du sujet eût été totalement différent. Au lieu de cela, le processus de décentralisation est bloqué car la décentralisation financière l'est également, du moins en partie. C'est pourtant dans le domaine du développement urbain que la décentralisation financière est la plus nécessaire. Pour autant, cet impératif et consensus de politique économique, sensé catalyser le développement du pays, risque, à défaut d'infrastructures de développement, de le freiner à moyen et long terme. Il découle de ce qui précède que si le levier de la création de dette semble, à court et moyen terme, une « voie sans issue » pour résoudre le problème des besoins en investissement des collectivités locales vietnamiennes pour financer le développement urbain¹⁶³, les leviers d'accroissement des ressources propres semblent être une voie plus prometteuse. En effet, et sous réserve que l'Etat décentralise des compétences de décision

¹⁶³ En tout cas dans le contexte actuel dont on a montré, et notamment au travers des lois de finance / lois de programmation budgétaire, de Loi de gestion de la dette publique et de Loi sur le budget, que la situation est figée pour au moins 5 ans dans le domaine – durée de vie moyenne des grandes lois financières.

dans les domaines de la fiscalité, et donne plus d'autonomie aux collectivités locales dans la gestion des services publics urbains (au travers de l'instrument des sociétés publiques locales), ou dans le domaine de la gestion foncière, alors, des leviers tels que des masses fiscales et financières « latentes », non appréhendées par la puissance publique (foncier¹⁶⁴, les redevances sur les services publics fournis en milieu urbain¹⁶⁵, l'attractivité économique des localités) pourraient être actionnés.

En conséquence, le plan que nous retiendrons pour la deuxième partie nous paraît pertinent dans la mesure où la structuration proposée s'articule autour d'une alternative où la collectivité est tantôt placée en position de créancière (Titre 2), tantôt en position de débitrice (Titre 1). Dans un cas, il n'y a pas de lien immédiat avec la dette publique, tandis que ce lien existe dans l'autre cas. Or, étant donné la nature de la lutte contre la dégradation de la dette, cette donnée devient la clef de lecture de la problématique et, donc, du plan. On remarque que lorsque la collectivité cherche à obtenir un accès aux fonds en étant créancière, les leviers sont plus simples à actionner car on parle d'une matière financière accessible qui ne présente pas particulièrement de menace pour les intérêts de l'Etat dans son ensemble ; en revanche, lorsque la collectivité cherche à obtenir un accès aux fonds en se plaçant en position de débitrice, on assiste à un durcissement de l'accès aux financements qui se manifeste par une recentralisation effectuée sous l'égide du Ministère des Finances. En effet, dans ces cas de figure, la qualité de débiteur de la collectivité locale la met en position d'influer sur la dette publique nationale, puisque la dette publique est fongible et ne fait qu'une, ce qui génère un contrôle central plus poussé. Ainsi, la décentralisation financière est davantage une réalité empirique lorsque la collectivité se place en position de créancier et opère à travers des leviers de créancier, plutôt qu'en ayant recours à toute forme d'endettement direct ou indirect (dans ce dernier cas, les intérêts de l'Etat sont plus directement touchés). La notion de lutte contre la dette publique est la clef de compréhension de la problématique de la décentralisation financière puisque dette et décentralisation s'excluent. C'est ce que nous verrons, pour commencer, dans quelques prolégomènes sur la dette publique.

¹⁶⁴ Dans un contexte de libéralisation du foncier (DUS et opérations sur DUS), de spéculation, de montée des prix et des transactions – ce qui autorise, si elle est bien modulée, une fiscalité à la fois sur les flux et les stocks de foncier dont la base imposable s'élargit de ce fait (pour la partie tax) mais aussi une valorisation par la cession, attribution, location, au secteur public ou privé, sous réserve du respect de règles d'intérêt général, de transparence (anti-collusion) ce qui est risqué (cf : le contexte de la libéralisation foncière, de la périurbanisation, des connivences public/privé dans l'attribution des terres).

¹⁶⁵ Dans un contexte d'augmentation des dispositions à payer des usagers, plus riches (classes moyennes) et d'accroissement de la qualité (et donc du coût) du service.

283.- Prolégomènes : la dette publique vietnamienne. Au cours de la dernière décennie, la population urbaine vietnamienne est passée de 18 à 25 millions d'habitants. Il y aura 45 millions d'urbains en 2025. La demande de transports publics ne cesse d'augmenter dans les grandes métropoles. Sur la période 2005-2010, les fonds publics (budget de l'Etat) et ceux issus de l'aide au développement agrégés n'ont permis de financer que la moitié des besoins en infrastructures, le reste constituant le « *funding gap* » qui s'accroît lourdement, surtout en période de tarissement des ressources bon marché des bailleurs de fonds et de contrôle accru sur la dette. La période couverte par le Plan de développement socioéconomique (2016-2020) relève un besoin en infrastructures évalué par la Banque mondiale à 190 milliards¹⁶⁶ de dollars¹⁶⁷. Les prévisions du budget de l'Etat et de l'aide au développement n'arrivent qu'à 50% du total des besoins. Le « *funding gap* » de 50% risque en fait d'être plutôt de l'ordre de 60%-70%, avec l'action combinée des restrictions budgétaires et de la plus faible croissance attendue par rapport aux prévisions. La dette publique vietnamienne atteint le plafond fixé par l'Assemblée Nationale de 65 % du PIB. Ce seuil constitue un tabou que le Ministère des Finances ne transgressera pas, d'autant que le Premier Ministre vient de rappeler, lors de l'inauguration de la récente session de l'Assemblée Nationale, que la réduction du déficit budgétaire à 3,5 % d'ici 2020 (plus de 7 % aujourd'hui) et la maîtrise de la dette publique sont des impératifs absolus. En conséquence de ce qui précède, le Ministère des Finances utilise toutes sortes d'expédients pour limiter les mobilisations de crédits (notamment ceux issus de l'aide au développement), au point que les « Six Banques¹⁶⁸ » ont manifesté au Premier Ministre, par écrit, l'inquiétude suscitée par ces pratiques qui contrarient la bonne exécution de marchés en cours. A cela s'ajoute la perspective du tarissement des ressources très concessionnelles de l'AID (guichet très concessionnel de la Banque mondiale) et du FAD (guichet très concessionnel de la banque asiatique de développement), depuis le 1er juillet 2017 (pour l'AID qui représente actuellement les deux tiers des engagements de la Banque mondiale au Vietnam). Cette donnée, conjuguée aux efforts de maîtrise de la dette par le Ministère des Finances, induit un biais de sélection de l'aide, en favorisant celle qui est accordée aux conditions les plus favorables. L'Etat vietnamien entend que les provinces et entreprises publiques soient davantage responsables de leurs choix d'investissements et les contraint désormais à supporter tout ou partie de l'endettement en devises levé pour le

¹⁶⁶ Dont 55% transport (dont 52% routes, 30 rail, 4 aviation, 20 ports), 15% électricité dont 63% de centrale électrique, 3% irrigation, 2% pour accès à l'eau, 5% éducation, 5% santé.

¹⁶⁷ Ce chiffre prend en compte une estimation de croissance de 8% donc comme la croissance sera inférieure, il y aura nécessairement des ajustements.

¹⁶⁸ Groupe informel réunissant les bailleurs de fonds en prêt présents au Vietnam : Banque mondiale, Banque asiatique de développement, Agence française de développement, KfW, Korean Exim Bank, JICA.

financement de ceux-ci. C'est le sens du Décret 16 et des textes réglementaires subséquents. Les conditions de ce transfert dépendent d'une part de la richesse de la province, d'autre part des conditions initiales du crédit à l'Etat. Ce dernier distingue à cet égard les ressources d'aide publique au développement, au sens vietnamien, des financements concessionnels: sont considérés comme aide publique au développement des prêts exhibant un élément don de 25 % actualisé au TAD (soit 2,5 % actuellement pour des prêts en EUR sur plus de 20 ans). Les crédits d'aide publique au développement (au sens OCDE) ne satisfaisant pas cette exigence vietnamienne d'élément-don sont qualifiés de financements concessionnels. Le cadre juridique en vigueur sur le financement local se compose notamment de : la Loi sur le Budget de l'Etat (2015) intervenant après les versions de 1996 et 2002¹⁶⁹, la Loi sur la Gestion de la Dette Publique (2017) – suivant celle de 2009 et qui durcit le contrôle du Ministère des Finances au détriment des gouvernements locaux, la Loi sur l'Investissement Public (2014 – modifiée en 2018), le Décret de 2011 sur l'émission des collectivités publiques. Nous étudierons ces textes structurants.

¹⁶⁹ On pourra comparer ces différentes versions pour mesurer les flux et reflux de décentralisation / recentralisation. Notamment la version de 2015 (et les versions à venir, probablement) témoignent d'un durcissement et d'une restauration du contrôle de l'Etat.

TITRE 1 :
LA COLLECTIVITE-DEBITRICE
DECENTRALISER LE FINANCEMENT DES COLLECTIVITES AU TRAVERS DE
L'ACCROISSEMENT DE LA DETTE PUBLIQUE

La partie qui sera ici présentée s'articule et repose sur une rationalité économique; plus particulièrement sur l'économie politique. En effet, la politique économique sera étudiée au travers de la politique de la dette publique. Nous montrerons que quand la problématique juridique de la décentralisation financière *interfère* avec la politique économique de la gestion de la dette, c'est-à-dire essentiellement lorsque la collectivité est placée en position de débitrice, la décentralisation a peu de chance d'aboutir et que l'on observe même une centralisation ou re-centralisation franche, nette et marquée. Dans ce cas, la possibilité d'infléchir la politique économique est faible. En effet, un arsenal juridique traduisant la politique économique de la dette agit comme un anesthésiant qui fige la situation pour plusieurs années et amoindrit voire fait obstacle à un mouvement en sens inverse. De la sorte, cette partie devrait davantage se borner à expliquer le mécanisme de re-centralisation en lien avec la politique économique plutôt que d'explorer des voies alternatives dont on sait en l'état du droit positif et de l'action gouvernementale qu'elles ont une faisabilité faible. On pourra en revanche, en se plaçant du point de vue de la politique économique, critiquer cette action et notamment en démontrant que le droit est un instrument qui introduit des rigidités structurelles dans l'économie ; de nature à affecter la croissance potentielle. L'ensemble des considérations qui précèdent devront se décliner selon que la collectivité est débitrice de l'Etat vietnamien (Chapitre 1) ou de tiers (Chapitre 2).

Chapitre 1 : La collectivité débitrice de l'Etat vietnamien

Etablir l'existence de liens financiers entre un Etat et ses démembrements, quelle que soit la forme que ces derniers prennent, ainsi que celle du degré de décentralisation, relève du lieu commun. Les Etats ont, en effet, pour habitude d'opérer des transferts financiers issus notamment, mais pas exclusivement, de la fiscalité, au profit de leurs démembrements, constituant ainsi une partie des ressources (souvent substantielle) des collectivités, afin de leur permettre de faire face aux compétences qui leurs sont dévolues. Plus rare, pourtant, est la

problématique du transfert de prêts contractés par l'Etat (en son nom et pour son compte) à des collectivités locales au moyen de ce que l'on appelle la rétrocession ou, encore, le *on-lending*. Cette occurrence se présente, davantage, dans les pays dits en développement, bien que l'hétérogénéité de cette catégorie rende le terme imparfait. En effet, il s'agit, principalement, des prêts issus de l'aide au développement, consentis par des bailleurs de fonds à des Etats, qui sont, ensuite, rétrocédés à des collectivités locales selon des modalités que nous étudierons, tout en constituant une part substantielle de leur financement, en tout cas au Vietnam (Section 1), malgré l'existence de mutations caractérisées par un durcissement de la politique de l'Etat quant à la rétrocession de prêts d'aide au développement (Section 2).

Section 1 : Le financement des collectivités locales par rétrocession de prêts contractés par l'Etat vietnamien

Grand bénéficiaire, depuis la politique dite du Renouveau, de financements issus des bailleurs de fonds au titre de l'aide publique au développement, selon l'acceptation de l'OCDE¹⁷⁰, le Vietnam pratique régulièrement la rétrocession de prêts dits d'aide publique au développement (ci-après prêts aide publique au développement) au profit de collectivités (§1), ce qui n'empêche pas ce mécanisme de constituer une source récurrente, *a fortiori* dans un contexte tel que celui en vigueur aujourd'hui, de tensions entre l'Etat et les collectivités au Vietnam (§2).

¹⁷⁰ L'aide publique au développement (APD) est fournie par les États pour améliorer le développement économique et le niveau de vie des pays en développement. Les prêts et crédits consentis à des fins militaires en sont exclus. L'aide peut emprunter la voie bilatérale, (être fournie directement par un donneur à un bénéficiaire), ou transiter par un organisme multilatéral (ONU, Banque mondiale). Elle prend la forme de dons, de prêts assortis de conditions de faveur (comportant un élément de libéralité d'au moins 25 % du total) ou d'apports d'assistance technique. L'OCDE tient une liste de pays et territoires en développement, et seule l'aide qui leur est destinée est comptabilisée dans l'APD. Cette liste, régulièrement mise à jour, compte plus de 150 pays ou territoires dans lesquels le revenu par habitant était inférieur à 12 276 USD en 2010. L'ONU a depuis longtemps déjà assigné pour objectif aux pays développés d'affecter 0.7 % de leur revenu national brut à l'APD. Cet indicateur est mesuré en pourcentage du revenu national brut et en millions USD constants. L'année de référence est 2015. Selon la définition du CAD, l'APD est constituée par « tous les apports de ressources qui sont fournis aux pays et territoires sur la Liste des bénéficiaires d'APD, ou à des institutions multilatérales, et qui répondent aux critères suivants :

- i. Émaner d'organismes publics, y compris les États et les collectivités locales, ou d'organismes agissant pour le compte d'organismes publics ; et ii. Sachant que chaque opération doit en outre :
 - a) avoir pour but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays en développement ; et
 - b) être assortie de conditions favorables et comporter un élément de libéralité au moins égal à 25 % (sur la base d'un taux d'actualisation de 10 pour cent). »

§1 : La rétrocession de prêts d'Etat, un canal de financement des collectivités locales

Il conviendra d'étudier, d'une part, le mécanisme de la rétrocession (A), avant d'évoquer son intérêt pour le financement de l'économie vietnamienne, et notamment du développement urbain (B).

A) Le mécanisme de rétrocession de prêts d'Etat

La rétrocession de prêts contractés par l'Etat à des collectivités, plus connue sous le vocable anglophone de *on-lending*, se caractérise par un mécanisme particulier, souvent méconnu en Occident, qu'il convient d'explicitier.

284.- *On-lending et on-granting.* La rétrocession, par l'Etat, de prêts contractés par lui à des collectivités locales se caractérise par sa volonté de financer un projet de développement au bénéfice d'une collectivité locale donnée, par le biais du recours à des bailleurs de fonds extérieurs (souvent étrangers). La collectivité ne pouvant, en vertu de la loi, recourir directement à ce bailleur et s'endetter auprès de lui (voir Chapitre 2), elle doit solliciter de la part de l'Etat vietnamien qu'il s'endette pour elle. De la sorte, l'Etat devient débiteur d'une institution financière étrangère. Le *on-lending* constitue l'opération par laquelle l'Etat vietnamien, lorsqu'il s'est fait consentir un prêt par une institution étrangère, affecte le produit de cet endettement à une collectivité locale donnée sous la forme d'un mécanisme de rétrocession de prêt dans lequel la collectivité devient débitrice de l'Etat, c'est-à-dire que, titulaire d'une dette, elle s'engage, en tout ou partie, à rembourser l'Etat pour cet emprunt. Ainsi, le *on-lending* ou la rétrocession de prêts s'oppose au *on-granting*, c'est-à-dire au mécanisme selon lequel l'Etat, qui s'endette auprès d'un bailleur de fonds étranger pour financer un projet de développement donné, ne rétrocède pas ce dernier à la collectivité sous forme de prêt mais de don, c'est-à-dire en lui affectant le produit de l'emprunt sous forme de crédit budgétaire, entrant dans la dotation globale de fonctionnement perçue par la collectivité : de la sorte, cette dernière n'est pas débitrice mais créancière de l'Etat puisqu'elle n'aura pas à le rembourser, selon un mécanisme qui reste à définir.

285.- *Qualification juridique.* La qualification juridique de cette opération à trois parties est malaisée pour le juriste occidental. On ne saurait, ainsi, assimiler l'opération de *on-lending* à une cession de dette qui, bien que contestée en droit français, consiste en une opération de transfert d'une dette d'un débiteur à un autre, en l'occurrence, ici, l'Etat vietnamien, qui rétrocèderait la dette contractée auprès d'un bailleur étranger à la collectivité locale

bénéficiaire qui en assurerait le service en libérant l'Etat de toute forme d'obligation. Cette qualification ne peut être retenue : d'une part parce que, juridiquement, l'opération de rétrocession n'obéit pas à la forme de la cession de dette, d'autre part, en outre, parce que le bailleur étranger ne saurait tolérer que sa dette soit cédée, avec ou sans son accord, à un débiteur de rang inférieur à celui de l'Etat qui, en tant qu'entité souveraine, dispose de la possibilité d'octroyer sa garantie de prêts, et permet à l'institution créancière de disposer de moyens de coercition et de recours en cas de défaut de paiement supérieurs à ceux dont elle disposerait sur une collectivité locale, fut-elle solvable. En réalité, l'opération de rétrocession ne fait pas intervenir le bailleur de fonds, dans le sens où elle n'affecte pas le lien de créance existant entre le bailleur et l'Etat vietnamien : celui-ci demeure, après l'opération de *on-lending*, inchangé – contrairement à l'essence même de la cession de dette qui subroge le débiteur nouveau au débiteur ancien, face au créancier dont la créance est ainsi cédée. Ainsi, concrètement, lorsque l'Etat vietnamien s'endette, auprès d'un bailleur de fonds étranger pour financer un projet de développement local, le fruit de l'emprunt intègre le budget national tout en matérialisant l'existence d'une dette. De la sorte, l'Etat a deux possibilités : il peut soit, s'il utilise le mécanisme du don (*on-granting*) allouer ce crédit budgétaire à une collectivité sans lui demander de rembourser, supportant, alors, seul le poids du service de la dette auprès du bailleur, ou, à l'inverse, considérer que la collectivité doit prendre, à sa charge, tout ou partie de cet emprunt. Dans ce cas, l'Etat n'utilise pas le mécanisme de la cession de dette, qui ne saurait être admis par ses créanciers, mais conclut une autre opération avec la collectivité locale, matérialisée par une « convention de rétrocession » aux termes de laquelle l'Etat consent un prêt à la collectivité, selon des modalités qu'il définit, en utilisant le produit budgétaire de l'emprunt initial, transféré à la collectivité, qui rembourse, selon un échéancier donné et à des conditions données, l'Etat. De la sorte, l'opération de rétrocession conclue entre l'Etat vietnamien et la collectivité se juxtapose à l'opération de prêt entre l'Etat vietnamien et son bailleur de fonds tout en lui étant *inopposable* : en effet, n'étant pas partie à une telle opération, qui n'est, au surplus, pas une cession de dette, le créancier ne peut se faire opposer la convention de rétrocession, qui demeure une affaire interne de la partie vietnamienne. Le seul débiteur du bailleur de fonds reste l'Etat, qui octroie sa garantie souveraine, et le bailleur n'a pas à connaître de l'existence d'une convention de rétrocession : si, dans la pratique, le bailleur est intéressé à cette convention, pour des raisons de mise en œuvre du projet auprès de la collectivité, elle lui est, juridiquement, inopposable. Ainsi, les conventions de prêt contractées par la République socialiste du Vietnam le sont par le biais de la signature du Ministère des Finances ; ledit Ministère des Finances qui est aussi signataire

de la convention de rétrocession avec la collectivité considérée. Notons, enfin, que la rétrocession peut s'effectuer au profit de collectivités locales *stricto sensu* ou d'autres entités publiques (entreprises publiques, fonds de développement urbain locaux) même si ces dernières entités ne tombent pas sous le coup d'un cadre juridique les empêchant de s'endetter auprès de bailleurs étrangers, ce qui rend la rétrocession moins essentielle que pour les collectivités (comme les Comités Populaires) qui, bénéficiaires prioritaires des projets, ne bénéficient pas de ce droit.

B) L'intérêt de la rétrocession de prêts d'Etat

286.- Additionnalité des canaux de financement. L'intérêt de la rétrocession de prêts d'Etat à des collectivités locales par le biais de conventions de rétrocession inopposables au créancier initial de l'Etat doit s'apprécier, dans une perspective systémique, à l'aune du droit positif vietnamien de l'accès des collectivités locales aux financements. En effet, témoin de la prééminence du centralisme démocratique, et de l'existence d'un Etat unitaire, le cadre juridique de l'accès des collectivités locales aux financements reflète le poids institutionnel de l'Etat et les contraintes pesant sur les possibilités pour les collectivités de s'endetter directement, en leur nom propre. Ainsi, mais nous aurons l'occasion de largement y revenir dans le chapitre suivant, la Loi de gestion de la dette publique (2017) pose le principe de la prohibition, pour les collectivités locales, de s'endetter directement auprès d'institutions financières étrangères : de la sorte, la loi ne permet pas à ces dernières de traiter directement avec des bailleurs de fonds tels que le groupe des « Six Banques ». Or, comme nous avons eu l'occasion de le préciser, le caractère éminemment local des besoins de financements, notamment en matière de développement urbain, place les collectivités locales dans une situation où la recherche de financements devient une dynamique prioritaire. De la sorte, le recours à l'endettement auprès de bailleurs de fonds par le biais de l'Etat devient, pour elles, une solution privilégiée de financement, d'autant qu'elle s'effectue selon des modalités de tarification concessionnelles, adaptées au niveau de développement du Vietnam, tout en s'accompagnant de l'expertise et de l'assistance technique des bailleurs qui mettent leurs ressources à disposition des collectivités maitrises d'ouvrage, dans le cadre de financements de projets complexes (infrastructures urbaines, notamment). Il est donc nécessaire de raisonner de manière systémique en ayant une perspective générale des canaux de financement des collectivités locales. Compte tenu des différentes contraintes érigées par le droit positif, le recours au *on-lending* apparaît, dans l'architecture générale des canaux de financement des collectivités, un moyen privilégié d'accès aux fonds, reste à voir comment se

structurent les relations entre l'Etat et les collectivités à cette occasion, puisque le fait que l'Etat soit, seul, titulaire des risques inhérents à l'endettement auprès d'une institution financière étrangère, *a fortiori* dans un contexte d'ordre public de direction orienté vers la lutte contre la dégradation de la dette, est susceptible d'entraîner des tensions et rapports de force qui seront largement examinés par la suite.

287.- Pertinence de la rétrocession. De la sorte, évoquer, en premier lieu, la problématique de la rétrocession de prêts contractés par l'Etat n'est pas anodin. C'est qu'elle constitue le canal principal et privilégié de financement des collectivités locales. Le Vietnam, longtemps resté le second bénéficiaire des fonds d'aide au développement dans le monde, a eu largement recours à l'endettement auprès de bailleurs de fonds ; c'est la mesure dans laquelle ces financements ont été, par la suite, rétrocédés par l'Etat vietnamien aux collectivités sous forme de prêts qui varie, l'Etat ayant, de manière souveraine, fait évoluer son ordre public de direction en facilitant ou en durcissant les moyens d'accès des collectivités à ces fonds rétrocédés, selon des procédés propres au droit interne vietnamien n'affectant, juridiquement, pas les bailleurs de fonds, même si ces derniers, assistants à maîtrise d'ouvrage des collectivités bénéficiaires, ont, en pratique, eu à connaître de ces modalités de rétrocession, pourtant théoriquement inopposables. C'est pour toutes ces raisons qu'il nous est apparu pertinent de commencer par le *on-lending* : parce qu'il constitue, dans l'architecture des canaux de financement local, un moyen privilégié en l'absence d'ouvertures en termes de possibilités pour les collectivités de s'endetter directement. La rétrocession est donc pertinente dans la mesure où elle permet aux collectivités de contourner les prohibitions édictées par la loi et les pesanteurs inhérentes à l'organisation administrative du pays. Pour autant, l'existence d'une obligation de passer par l'Etat rend ce mécanisme fragile et, au surplus, soumis aux évolutions de l'ordre public central de direction, sur lequel les collectivités n'ont que peu de prise. Dans un contexte tel que celui que traverse le Vietnam actuellement, la rétrocession de prêts d'Etat tend à devenir une source de tension des rapports Etat-collectivité qui questionne directement la problématique de la décentralisation à l'aune du développement urbain.

§2 : La rétrocession de prêts d'Etat, une source de tensions des rapports Etat-collectivités

L'existence de tensions entre l'Etat et les collectivités cristallisées autour de la problématique de l'accès des collectivités aux financements par le biais de la rétrocession de prêts contractés par l'Etat provient, d'abord, de l'existence d'un contexte contraint (A), générant des rapports de force (B).

A) Un contexte de contraintes

Les contraintes contextuelles entourant la réalisation d'opérations de rétrocession de prêts d'Etat proviennent essentiellement de la problématique de la dette publique, notion à acception large, au Vietnam.

288.- Fongibilité des budgets. En effet, à l'origine des tensions et contraintes se trouve le principe selon lequel il n'existe qu'un seul et même budget de l'Etat (principe posé par la Loi sur le budget de l'Etat, 2015) : de la sorte, le budget des collectivités locales ne constitue pas un budget démembré considéré à part entière, il se fond, en réalité, dans celui de l'Etat. Ce faisant, et en application de ce principe, la dette des collectivités locales s'agrège, elle aussi, dans celle de l'Etat. Aggraver la dette publique locale c'est aggraver la dette publique nationale. Dès lors, l'ordre public de direction qui fait de la lutte contre la dégradation de la dette le fer de lance de sa politique économique, ne peut ignorer la dette des collectivités locales puisque cette dernière est directement fongible dans le périmètre de la dette de l'Etat. Et c'est parce que la présomption de « mauvaise santé financière » des collectivités locales est un fait largement admis auprès du gouvernement vietnamien qu'à la fois le droit positif de l'endettement national (Loi de gestion de la dette publique, 2017) et les pratiques de l'Etat central (notamment sur la rétrocession de prêts) reflètent les réticences du gouvernement quant à la capacité des collectivités à se rendre maîtres de leurs finances, ce qui, par un jeu de vases communicants, nécessite l'immixtion de l'Etat central dans la gestion financière des collectivités, ce qui se manifeste par la quasi obligation pour ces dernières de recourir à l'Etat lorsqu'elles font face à un besoin de financement. Concrètement, lorsque l'Etat vietnamien reçoit un prêt souverain contracté auprès d'un bailleur, le mécanisme budgétaire est comme suit : le montant intègre le budget national et se « fond » dans la masse, et le gouvernement, par un mécanisme de rétrocession ou « *on-lending* » rétrocède ces prêts aux contreparties (Ministères, entreprises publiques, Comités populaires, départements techniques bref : les maîtrises d'ouvrage). Le problème est de fondre cet argent dans la masse du budget puisque

cette fongibilité déspecialise la nature et la destination des fonds. Au lieu d'allouer spécifiquement les montants aux entreprises / provinces concernées directement, le gouvernement fonde le tout dans la masse du budget national, ce qui lui permet d'ajuster en fonction de ses contraintes budgétaires et de ne donner qu'au compte-goutte aux entreprises locales ou provinces ce qui devait, initialement, leur parvenir d'un bloc. Ce faisant, l'Etat s'assure de la maîtrise des canaux d'acheminement des produits de l'emprunt auprès de bailleurs étrangers vers les collectivités. C'est également ce qui lui permet de choisir la modalité la mieux adaptée entre *on-lending* et *on-granting*, au gré des variations dans l'ordre public de direction.

289.- Gouvernance financière des collectivités. Habitues à l'existence d'une tutelle très marquée de l'Etat central sur leurs prérogatives, et sur leurs modes de financement, les collectivités locales vietnamiennes, à l'exception de celles de villes-provinces (et encore) comme Ho Chi Minh-Ville, ne sont que peu rompues à la gestion financière. En effet, en l'absence de la possibilité de recourir de manière franche aux institutions financières par le biais de l'emprunt ou aux marchés de capitaux, ou de maîtriser les ressources fiscales qui intègrent directement leur giron, les collectivités sont davantage habituées à percevoir, sous forme de dotations globales de fonctionnement, des fonds issus d'une politique de péréquation-redistribution opérée par l'Etat central qui, on le verra par la suite, a vécu. Dès lors, le poids institutionnel de l'Etat dans la gestion des finances locales n'a pas créé, si l'on raisonne en termes *d'analyse économique du droit*, les incitations nécessaires à l'orthodoxie budgétaire et financière des collectivités. De la sorte, peu habituées à gérer leurs finances selon une logique d'entrées et de sorties, les collectivités, qui comptent majoritairement sur l'Etat, risquent de perpétrer les pratiques dites d'aléa moral en vertu desquelles elles sont assurées de voir l'Etat les renflouer en cas de problème, car l'Etat est intéressé à la soutenabilité des budgets et de la dette locale puisque ces derniers sont fongibles dans le périmètre national, qui intéresse directement l'ordre public de direction.

290.- Dette publique et ordre public économique de direction. La question de la sensibilité de l'endettement extérieur de l'Etat vietnamien et de la rétrocession des prêts qui en ont issus aux collectivités provient de plusieurs facteurs. Outre le facteur éminemment local, qui vient d'être exposé, quant à la capacité des collectivités à gérer leurs finances, l'endettement extérieur de l'Etat vietnamien irradie directement la question de l'ordre public de direction : en effet, bien que consentie à des taux généralement plus bas que ceux du marché (concessionnels) et sur des maturités plus longues, les prêts issus de l'aide au développement,

nombreux en volume, obèrent mécaniquement la dette publique de l'Etat que ce dernier entend réduire. Par-delà le volume de la dette, qui constitue un risque de finances publiques en soi, l'Etat vietnamien entend réduire son exposition aux *risques accessoires* naissant de l'endettement auprès de bailleurs de fonds étrangers. Ces risques proviennent majoritairement de deux facteurs de nature économique : le premier, naissant du fait que l'Etat vietnamien s'endette généralement en devises étrangères (les bailleurs, à l'exception de la JICA, banque de développement japonaise, ne permettant pas l'emprunt en monnaie locale – le dong vietnamien – mais en euros ou en dollars), et, le second, provenant de la préférence de l'Etat vietnamien pour des conventions de financement à taux d'intérêt variable. En conséquence, l'Etat vietnamien se retrouve exposé à deux types de risques : le risque de taux et le risque de change, ces deux risques étant largement corrélés à des phénomènes économiques de volatilité des marchés financiers internationaux, dont celui des devises. Par ailleurs, l'analyse économique a révélé, au cours de la décennie passée, une forte volatilité du dong vietnamien par rapport aux devises dites fortes comme l'euro ou le dollar, ce qui accentue davantage l'exposition de l'Etat vietnamien aux risques issus de la nécessité de devoir rembourser en devise étrangère des prêts dont la valeur réelle risque de s'accroître compte tenu de la dévaluation progressive du VND (dong vietnamien) par rapport aux devises dans lesquelles l'Etat vietnamien s'endette. Dès lors, ce risque de change, couplé au risque d'évolution défavorable des taux d'intérêt, obère l'endettement public en faisant courir le risque d'accroissement, en valeur, de la dette publique nationale. C'est la raison pour laquelle l'Etat présente de plus en plus de réticence dans l'endettement auprès de bailleurs internationaux, préférant, alors, l'endettement domestique dont il maîtrise les tenants et aboutissants puisqu'il fixe la politique de taux d'intérêt et de change. Ce report sur l'endettement domestique est par ailleurs encouragé par la tendance des prêts de développement à devenir de moins en moins concessionnels au niveau des taux d'intérêt en raison de la graduation du Vietnam en pays à revenu intermédiaire de la tranche intérieure ce qui ne lui permet plus de bénéficier des guichets les plus concessionnels de la part des bailleurs de fonds. Reste la question des maturités des prêts de développements : les bailleurs internationaux demeurent indubitablement plus compétitifs car ils sont les seuls, contrairement au marché domestique vietnamien, à proposer des maturités longues (supérieures à 5/7 ans, pouvant aller jusqu'à 20, 25, voire 40 ans, avec des différés de remboursement, autrement appelés périodes de grâce) ce qui correspond davantage au financement d'infrastructures à amortissement long dans le temps. De l'existence de ces contraintes, à la fois nationales et locales, naissent des évolutions dans l'ordre public de direction, qui, en étant décidées au niveau central, rejaillissent,

naturellement et mécaniquement, sur les collectivités locales, puisque l'architecture des canaux de financements des collectivités, replacée dans une perspective holistique et systémique, démontre la prééminence de la rétrocession des prêts de développement dans les modes structurels de financement des collectivités au cours des 30 dernières années. En conséquence, le durcissement de l'ordre public de direction à l'égard de la dette et du *on-lending* génère des rapports de force Etat-collectivités.

B) Un contexte de rapports de force

Les rapports de force qui proviennent des variations de l'ordre public de direction et irradient directement les collectivités locales dans leurs accès aux financements et dans leurs rapports avec l'échelon central, n'est pas qu'une question de relations entre l'Etat et ses démembrements : comme nous l'avons vu dès l'introduction, des rapports de force existent également au niveau central entre ministères en charge de *l'investissement public*.

291.- Plan et finances, investissement et orthodoxie. La problématique de la rétrocession des prêts de développement peut ainsi tout à fait se fondre dans le cadre d'un rapport de force au niveau central, entre, d'une part, le Ministère du Plan et de l'Investissement qui, sensément garant de la réalisation d'investissement publics nécessaires au développement socioéconomique des provinces, cherche à les encourager, et, d'autre part, le Ministère des Finances dont le mandat principal est la gestion de la dette publique, aux intérêts forcément antagonistes. Or, à cette antinomie sur le fond, s'ajoute une lutte politique de *leadership* entre deux ministères historiquement surpuissants, dont l'un tend à surpasser l'autre : en effet, le Ministère du Plan, longtemps hégémonique sur la scène institutionnelle vietnamienne, devient de plus en plus dépassé par le Ministère des Finances à mesure que l'ordre public de direction s'éloigne de la prééminence du développement socioéconomique pour se recentrer sur une orthodoxie financière. Compte tenu de l'existence de ces rapports de force, il est bien évident, que le sujet du *on-lending* apparait comme un thème polémique entre ces deux ministères. Ce rapport de force ministériel au sujet de la rétrocession des prêts d'Etat s'illustre de manière très nette dans le cadre juridique afférant à l'aide publique au développement, c'est-à-dire au sein du Décret 16/2016 sur l'aide au développement et les prêts concessionnels, et ses circulaires d'application (circulaire 111 du Ministère du Plan et de l'Investissement, circulaire 12 du Ministère des Finances). En effet, ce dernier matérialise une évolution marquée entre le précédent cadre juridique régissant l'aide au développement (le Décret dit 38) et le cadre actuel du Décret 16/2016 : en effet, on observe que ce décret, qui était largement focalisé sur

l'action du Ministère du Plan et de l'Investissement et sur les projets en eux-mêmes, qui constituent une sous-catégorie de l'investissement public (rappelons que le décret 16 est pris sur le fondement de la Loi sur l'investissement public de 2014) fait désormais une place de plus en plus importante, tant matériellement qu'au niveau procédural, au Ministère des Finances, précédemment absent de ce texte. Ce basculement s'illustre par l'introduction de contrôles et d'avis discrétionnaires sous forme de droit de *veto* du Ministère des Finances à différents stades (surtout en amont) de la procédure d'acceptation des projets d'investissement impliquant un bailleur de fonds. Et cela est loin d'être anodin, puisque cela préfigure des évolutions à venir de la Loi sur l'investissement public. On voit donc que la problématique de la dette, et l'existence d'un conflit d'intérêt entre les deux ministères ayant en charge deux versants de l'investissement public rejaillit dans les textes afférant à l'aide au développement, ce qui affectera directement les procédures de rétrocession des prêts d'Etat aux collectivités que le Ministère des Finances entend encadrer davantage, au nom de la dette. Avec un cadre juridique ainsi rénové, il est évident que le durcissement de l'ordre public de direction de la dette rejaillisse sur les collectivités locales.

292.- Tâtonnements de l'ordre public de direction. Les évolutions de l'ordre public de direction illustrent l'existence d'un mouvement de balancier entre l'accès des collectivités locales aux financements et la nécessité de restaurer une certaine orthodoxie budgétaire au travers de l'élimination de l'exposition de l'Etat aux risques (solvabilité, taux d'intérêt, taux de change) et de la prise en compte des carences existant dans la gouvernance financière des collectivités. Dès lors, les textes relatifs à l'investissement public, à l'aide au développement, à la dette publique, et à la rétrocession des prêts d'Etat (car il existe un corpus juridique distinct pour cette problématique, ce qui corrobore son importance pratique) ont progressivement évolué, et leur évolution s'est fait plus nette depuis environ 2015 où la gestion de la dette est devenue tellement dirimante que l'évolution législative et réglementaire en la matière s'est souvent caractérisée par un empressement, une profusion de textes, souvent instables car réformés ou abrogés par un autre texte de remplacement assez peu de temps après leur adoption ou leur entrée en vigueur, ce qui témoigne des tâtonnements de l'ordre public de direction qui essaie de faire en sorte que le droit puisse véritablement constituer un instrument de direction de l'économie alors que l'économie rend, souvent, ce dernier obsolète, raison pour laquelle nous avons observé une durée de vie des textes assez courte qui ne favorise pas, au demeurant, la sécurité juridique des opérateurs économiques et notamment des bailleurs de fonds qui peinent à se retrouver dans la jungle législative et réglementaire et

voient leurs opérations soumises à de forts aléas, notamment en cours d'instruction de projet (qui prend du temps) : les changements incessants dans la législation fragilise les projets en instruction ou en cours de mise en œuvre car elle oblige les bailleurs, soumis à l'insécurité juridique la plus totale, à ajuster, en temps réel, si cela est possible, leurs procédures, documents de projets, et montages institutionnels, ce qui rend l'exécution des projets plus longue, coûteuse, et moins efficace.

293.- Evolutions législatives. Le cadre juridique a ainsi nettement évolué entre le précédent décret relatif à l'aide au développement (Décret 38) et le décret actuellement en vigueur (le Décret 16). Il en va de même pour les décrets régissant la rétrocession de prêts contractés par l'Etat auprès de bailleurs aux provinces : le Décret 78/2010 est resté en vigueur 7 ans, avant d'être modifié par le Décret 52/2017, puis par un décret qui a vocation à entrer en vigueur à l'été 2018 soit un an après : cette accélération réglementaire témoigne de la reconfiguration du périmètre de l'investissement public avec des changements attendus sur la Loi sur l'investissement public, et, en cascade, les décrets sur l'aide au développement et la rétrocession de prêts aux collectivités ; témoignant, de la sorte, d'un bouleversement de l'investissement public sensé refléter davantage les orientations de l'ordre public de direction sur la lutte contre la dette publique. Selon l'ancien Décret 38, relatif à l'aide au développement et en vigueur jusqu'en 2016, un prêt considéré comme aide au développement ou concessionnel pouvait donner lieu à (art 8) : un transfert pur et simple du budget de l'Etat au budget de la collectivité / entreprise locale pour en disposer, sans remboursement, c'est-à-dire sous forme d'allocation budgétaire ou de *on-granting*; ou à une rétrocession sous forme de prêt ou « *on-lending* » c'est-à-dire une rétrocession au bénéficiaire final moyennant remboursement entre cette province et l'Etat. La rétrocession permet donc à l'Etat d'avoir une opération « neutre » financièrement s'il est toutefois possible que le bénéficiaire final (*line agency*) et/ou maître d'ouvrage (*project owner*) puissent rembourser l'Etat, c'est-à-dire si leurs ressources fiscales locales le permettent, *ex nihilo*, ou si le projet peut générer des ressources financières (idéalement dès la fin de la période de grâce pour le remboursement). C'est pourquoi les conditions de rétrocession (*on-lending*) de l'aide aux maîtrises d'ouvrages locales (pour des projets) ou budgets locaux (pour des programmes d'appuis budgétaires) sont fortement encadrées. La *ratio legis* de ces dispositions était, déjà, d'éviter que l'Etat ne transfère purement et simplement les ressources issues de l'aide sous forme de crédits budgétaires aux bénéficiaires locaux/finaux et/ou maîtrises d'ouvrage car cela voudrait dire que la charge du remboursement pèse intégralement sur lui et son budget

propre, pour une ressources qui est transférée localement (pas intéressant dans un contexte où l'Etat cherche à diminuer sa dette en limitant les décaissements). La rétrocession (*on lending*) était, par ailleurs, subordonnée à des critères de solvabilité, d'organisation des budgets et finances publiques locales. L'aide au développement, pourtant une ressource concessionnelle et un moyen de financement des collectivités locales, n'empêche pas que le gouvernement central conserve une maîtrise totale de l'accès de ces collectivités aux fonds : soit en amont, en refusant de s'endetter directement pour un bénéficiaire final ou une maîtrise d'ouvrage locale qui n'aurait pas les moyens de rembourser et/ou pour un projet qui n'est pas générateur de profit ou, en aval, en conditionnant la rétrocession, si toutefois le projet génère des profits, à une gestion des finances locales saines et à une maîtrise d'ouvrage forte. On peut apprécier cela sur le plan de la gestion des finances publiques et de la dette en général mais cela ne facilite pas l'accès des collectivités aux fonds. La tendance générale, qui est à la maîtrise scrupuleuse de l'endettement national ne va pas dans le sens d'une décentralisation financière car cela se traduirait par une perte de maîtrise sur la dette publique. C'est pourtant une évolution qui va en sens contraire des besoins en matière urbaine : cela vaut pour l'aide et aussi pour les ressources non concessionnelles des collectivités locales qui doivent avoir un accès aux marchés de capitaux, directement, et sans passer par l'Etat. L'endettement public (pilote sur la Loi sur la Gestion de la Dette publique) constitue donc une contrainte de centralisation financière qui porte atteinte à la décentralisation financière. De même, aux termes de l'ancien Décret 78 sur le *on-lending*, la rétrocession d'un prêt étranger aide au développement ou concessionnel, par le Ministère des Finances, ne pouvait se faire qu'au profit d'acteurs limitativement énumérés : les Comités populaires ou des établissements financiers (banques, fonds de développement urbains locaux). Ce sont les « *line agencies* » du Décret 16/2016. Bénéficiaires des financements rétrocédés par le Ministère des Finances, ils en assurent le remboursement. Pourtant, ces bénéficiaires de la rétrocession des prêts ne sont pas forcément les maîtres d'ouvrages (par définition, des entités techniques, très locales). Souvent, si le Comité Populaire ou la banque se voit rétrocéder des fonds, les projets sont gérés par une maîtrise d'ouvrage plus spécialisée (un département technique, comme le DONRE, ou une autorité administrative, le VASI, ou bien encore une société publique locale comme Urenco pour les déchets ou MRB pour le rail). Lorsque la maîtrise d'ouvrage est assurée par un département technique d'un Comité Populaire, on peut considérer que ce dernier est le maître d'ouvrage (donc bénéficiaire des fonds et maître d'ouvrage confondu : *line agency, project owner*). En revanche, lorsque MRB, Urenco, VASI ou autre est maître d'ouvrage, il y a dissociation du bénéficiaire des fonds et de l'utilisateur des fonds. Bien que

placés sous l'autorité du Comité Populaire, ces entités en sont indépendantes. La question se posant alors est la suivante : dans une perspective d'améliorer le financement local du développement urbain, ne faudrait-il pas permettre, juridiquement, en modifiant le cadre afférant au *on-lending*, autoriser le Ministère des Finances à rétrocéder les prêts à un nombre d'entités plus nombreuses ? Bien sûr, cela doit se faire selon des critères de solvabilité des entités et de rentabilité du projet car une société locale d'exploitation, même soumise à tutelle du Comité Populaire, ne lève pas de ressources fiscales, n'est pas une émanation de l'Etat lui-même et, dès lors, le risque attaché au fait de transférer directement l'aide sous forme de prêts à ces sociétés serait qu'elles ne remboursent pas. Mais, pour les entités les plus solvables, et performantes, on peut réfléchir à une rétrocession directe pour que *le on-lending* porte la marque de la décentralisation.

*

Le cadre du Décret 78/2010 qui a fixé pendant 7 ans l'état du droit positif sur la question de la rétrocession de prêts étrangers à des collectivités locales reflétait, déjà, un durcissement de l'ordre public de direction qui n'a fait que se confirmer par la suite.

Section 2 : Les mutations de la rétrocession des prêts contractés par l'Etat vietnamien aux collectivités locales

Les mutations de la rétrocession des prêts contractés par l'Etat vietnamien aux collectivités locales s'illustrent, d'abord, par un durcissement des conditions de la rétrocession des prêts contractés par l'Etat (§1), et par son corollaire, le rétrécissement de l'accès des collectivités locales aux financements (§2).

§1 : Le durcissement des conditions de la rétrocession des prêts contractés par l'Etat

Le durcissement des conditions de la rétrocession des prêts contractés par l'Etat est d'abord matériel (A), puis procédural (B).

A) Le durcissement matériel

On entend par durcissement matériel l'ensemble des dispositions issues du droit positif ou du droit prospectif destinées à rendre plus difficile l'accès des collectivités locales aux prêts rétrocédés par l'Etat, au travers de l'encadrement des conditions entourant cette rétrocession, les aspects de procédure seront, quant à eux, évoqués dans un second temps.

294.- Prolégomènes et évolutions du droit positif. L'existence de tensions budgétaires avait, déjà, en leur temps, irradié les Décrets 38 sur l'aide et 78 sur la rétrocession des prêts issus de l'aide. La *ratio legis* de ces dispositions, à l'image du cadre imposé par la Loi de gestion de la dette publique dans sa version antérieure au droit positif (celle de 2009), était que les provinces ne peuvent pas directement emprunter auprès des bailleurs de fonds internationaux ou de banques étrangères mais qu'elles peuvent se faire rétrocéder des prêts contractés par l'Etat, en son nom, auprès de bailleurs étrangers. La pratique démontre que, jusqu'à aujourd'hui, le Ministère des Finances rétrocédait assez facilement et sans réelle analyse de la capacité de remboursement des localités bénéficiaires finales. Au surplus, non seulement prenait-il souvent à sa charge la couverture du risque de change mais, également, n'obligeait-il pas les provinces à rembourser la totalité de l'argent perçu au Ministère des Finances (lorsqu'elles ne le pouvaient pas), *le on-granting était la norme, le on-lending, l'exception*. Avec les tensions sur la dette, le paradigme change : les projets, fussent-ils d'aide au développement, doivent créer des retombées économiques immédiates ; le *on-lending* n'est plus automatique, c'est-à-dire que le Ministère des Finances va systématiquement analyser les capacités financières des provinces à rembourser et va leur transférer le risque de change. Cela ne change rien pour les provinces riches mais change tout pour les provinces pauvres. Le changement est que toute province, riche ou non, doit rembourser au Ministère des Finances, dans la plupart des cas, les financements rétrocédés et donc prendre directement à sa charge le service de la dette et la couverture du risque de change, ce que le Ministère des Finances ne faisait jusque ici que pour les provinces les plus riches en prenant à sa charge le reste. Donc, au final, les provinces sont *de facto* placées dans la situation d'emprunteurs / débiteurs même si elles ne peuvent emprunter directement. La conséquence de cette nouvelle donne est que le Ministère des Finances va exercer, dès le stade amont du projet, un contrôle. La loi, au surplus, change pour refléter ces nouvelles contraintes. Concrètement, le Ministère des Finances va être l'organe en charge de trancher sur le mécanisme financier domestique (le mécanisme de *on-lending* : quelles modalités), sur proposition du bénéficiaire final (gouvernement local) et après évaluation financière puis pousser les provinces à être des acteurs directs de leur accès à des fonds d'aide au développement en les enjoignant, à plusieurs stades du projet de fournir des informations et documents¹⁷¹ et notamment : au stade de l'identification du projet (approbation du principe du *on-lending*) (quand la contrepartie / le bénéficiaire final local discute avec le bailleur pour un projet potentiel) et de la soumission au

¹⁷¹ Elaborés avec Banque asiatique de développement dans le cadre d'un programme assistance technique gestion des finances publiques

Ministère du Plan et de l'Investissement d'une proposition d'investissement donc, très en amont : la contrepartie doit soumettre au Ministère des Finances un état des lieux de son niveau d'endettement et sa conformité avec la Loi sur le budget de l'Etat et la loi de gestion de la dette publique (circulaire 53/2011), un état des lieux sur l'exécution de son budget approuvé par le Ministère des Finances, un état des lieux sur le service de la dette devant être assuré dans l'année budgétaire, le niveau d'endettement de la province par rapport aux ratios autorisés (si dépassé : expliquer), état des lieux sur les prêts déjà contractés auprès du gouvernement central (Ministère des Finances) pour d'autres projets ODA ou en général (et expliquer si retards de paiement), le plan d'investissement du gouvernement local sur 5 ans qui inclut le projet soumis à définition d'un mécanisme financier domestique via *on-lending*. Cela fait beaucoup d'informations pour un stade très en amont. Au stade de l'autorisation de l'investissement (approbation des modalités du *on-lending*) : si le Ministère des Finances a donné une première autorisation pour le projet c'est qu'il considère que la province peut *a priori* s'endetter mais reste à définir précisément le mécanisme financier domestique (c'est-à-dire les modalités du *on-lending*). Ce formulaire comprend une description du projet et doit être accompagné d'un plan de décaissements et de remboursements prévisionnels. Par suite, le formulaire enjoint le bénéficiaire de proposer un mécanisme financier domestique au Ministère des Finances : montant original du prêt, élément don (pour catégoriser en aide publique au développement ou prêt concessionnel selon le décret 16), le montant et le pourcentage de ce prêt que le bénéficiaire veut se voir rétrocéder en prêt et en don, les termes et modalités de la rétrocession : devise, taux d'intérêt (reflétant celui du bailleur), maturité, période de grâce, etc. Le bénéficiaire doit fournir la preuve qu'il peut assurer le service de la dette et un plan de remboursement indicatif avec indication de la source des fonds. C'est cela qui permettra au Ministère des Finances de statuer, de définir ledit mécanisme domestique, et, quand défini, de proposer au Ministère du Plan et de l'Investissement et au Premier Ministre d'approuver le projet et la signature de la convention de financement avec le bailleur d'une part, et de celle de *on-lending* avec le bénéficiaire d'autre part. On en conclut donc que dans les projets d'aide au développement c'est la définition du mécanisme financier domestique qui est dirimante pour l'approbation à tous les stades du projet.

295.- L'adoption, en 2017, du Décret 52/2017 sur la rétrocession des prêts contractés par l'Etat aux collectivités, remplaçant le Décret 78/2010 mais ayant vocation à être abrogé par un nouveau décret à l'été 2018 suit une *ratio legis* directrice qui s'illustre dans ce qui précède. L'idée est, alors, d'inciter les provinces ou entreprises publiques maitres d'ouvrage à mieux

gérer leurs projets, et décaissements, ou les « sanctionner » en les privant d'accès aux fonds si leurs capacités financières ne leur permettent pas d'honorer les dettes qui leur ont été rétrocédées par l'Etat, le tout sans accompagnement technique en matière de gouvernance financière provinciale ni d'augmentation de leur autonomie financière, ce qui constitue, à tout le moins, un prérequis indispensable à une telle responsabilisation provinciale. De la sorte, les idées directrices qui ressortent du Décret 52/2017 sur le *on-lending* proviennent des faits suivants : le *on-lending* est déjà gouverné par la Loi de gestion de la dette publique (PDML) de 2017 et la Loi sur le budget de l'Etat de 2015, les chiffres de l'aide publique au développement sur 2004/2015 font apparaître que 92% des prêts extérieurs contractés par le gouvernement (via le Ministère des Finances, signataire de la convention) auprès de bailleurs de fonds ou banques commerciales ont été transférés sous forme de dons et 8% de prêts. La raison à cela est la relative pauvreté des provinces, la faible gestion des finances locales, leur incapacité à rembourser etc. Au résultat, l'endettement public dégradé, alors que, si certaines provinces sont effectivement en capacité délicate de gérer des prêts rétrocédés, d'autres, plus riches et à la gestion des finances locales plus saine le peuvent. Jusqu'ici, le transfert des ressources du gouvernement vers les provinces (sous forme de dons, c'est-à-dire sous forme de dotations budgétaires) n'était pas comptabilisé dans le montant des transferts budget Etat/budget collectivités, alors même que cela était comptabilisé dans la dette publique de l'Etat. La dette publique atteint les 65% de ratio du PIB, limite établie par l'Assemblée Nationale. Le Vietnam est un pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, désormais non éligible aux guichets les plus concessionnels des bailleurs de fonds. En conséquence, le gouvernement ; qui s'endettera encore plus cher, doit adapter les mécanismes de rétrocession des prêts extérieurs destinés (dès l'origine) à des collectivités locales en rendant ces dernières davantage maîtres de leurs projets, de leur développement, de leur endettement, et, surtout, en prenant en compte leur niveau de richesse et leurs capacités de gestion ; dans le cadre d'un durcissement des conditions financières. Face au risque de dégradation d'un endettement déjà compromis, le pays met en place une politique de « marché » avec l'aide : il reste le débiteur des bailleurs, et octroie sa garantie souveraine (car sinon les collectivités, si la loi le leur permettait, ne s'endetteraient qu'à des niveaux prohibitifs, en l'état de leurs finances et de leur gouvernance) mais, en interne, responsabilise davantage les échelons locaux en matière de rétrocession. Cela est en cohérence avec la Loi sur le budget de l'Etat de 2015 reconnaissant pour la première fois la possibilité pour des gouvernements locaux de faire des déficits. Pour autant, cela ne veut pas dire qu'elles disposent plus d'autonomie financière. Au contraire, l'Etat devra appliquer un suivi plus strict sur les emprunts des provinces. Le champ

d'application du Décret 52/2017 couvre la rétrocession/le transfert des prêts destinés à financer pour une collectivité (ici uniquement concernés : Comités Populaires de province ou de ville-province) mais c'est l'immense majorité des cas) (maîtrise d'ouvrage, bénéficiaire) : des prêts d'intérêt locaux correspondant au plan de développement socioéconomique provincial et intégrés au plan financier et au plan d'investissement public (MTIP) de la province en accord avec Loi sur l'investissement public. Le Décret 52 est entré en application à partir du 15 juin 2017. Il définit les modalités de transfert (ou « *on-lending* ») de l'aide au maître d'ouvrage local en fonction de l'effort budgétaire annuel du gouvernement envers ce dernier. Il remplace le décret 78/2010/ND-CP en vigueur depuis 2010. Par ce décret, le gouvernement demande aux provinces/villes, en tant que bénéficiaires finaux, de partager une partie des risques (risques de change, de non recouvrement...) des crédits accordés par les bailleurs de fonds au titre des projets d'investissement. Il instaure donc les principes de l'allocation de l'aide sous forme de prêt, ce qui s'oppose à la pratique habituelle qui consiste en des transferts sous forme de dotation budgétaire « gratuite » aux provinces. Cette nouvelle disposition réglementaire obligera les provinces/villes à s'intéresser davantage à un meilleur usage des fonds publics et donc à la rentabilité financière des opérations d'investissement qu'elles engagent afin assurer le service de la dette via le gouvernement central. Une particularité de ce décret est que le taux *d'on-lending* se différencie, non seulement en fonction de la catégorie de la province, mais aussi selon la concessionnalité originale du crédit d'aide publique au développement. A titre d'exemple, si le crédit était classé en « prêt concessionnel », c'est-à-dire moins concessionnel que l'aide au sens vietnamien, selon les règles vietnamiennes, une province « moyenne » devrait s'endetter à hauteur de 70% du montant du crédit alors qu'elle ne devrait emprunter seulement de 20 à 30% s'il s'agissait d'un prêt en aide publique au développement.

296.- Taux d'intérêt du transfert et risque de taux. La question du taux d'intérêt est fixée par l'article 6 du Décret 52, relatif aux conditions financières de la rétrocession qui érige en principe que la rétrocession se fait – désormais, et dans le cas général - aux conditions du prêt initial (« *The on-lending interest rate and related fees shall be the same as specified in the external loan agreements*») c'est-à-dire aux conditions du prêt consenti par le bailleur de fonds à l'Etat vietnamien. De la sorte, même si la plupart des bailleurs de fonds proposent, moyennant quelques aménagements, à l'Etat vietnamien de s'endetter à taux fixe, ce dernier préfère généralement un endettement à taux variable lui permettant de parier, le cas échéant, sur la baisse des taux d'intérêts directs entrant dans la composition des indices Libor ou

Euribor et de la marge associée. Ainsi, en procédant de cette manière, l'Etat vietnamien se rend vulnérable aux fluctuations des marchés financiers dans le cas où le taux d'intérêt variable serait amené à augmenter sous l'effet d'une réévaluation à la hausse des indices Euribor et Libor dont on sait que les prévisions ne peuvent avoir qu'une pertinence prévisionnelle limitée. En conséquence, l'Etat supporte le risque de taux associé à cette variation, l'idée étant qu'il devra nécessairement assumer une hausse du taux d'intérêt. Comme cela rendait l'exposition de l'Etat vietnamien à un risque de taux évidente, et faisait, partant, peser un risque sur l'accroissement de la dette publique (en volume et en valeur), l'Etat, en introduisant, à l'article 6 du décret 52, le principe selon lequel tout *on-lending* se fera désormais aux conditions du prêt initial, s'arroge la possibilité de neutraliser le risque de taux par le transfert pur et simple de ce dernier au bénéficiaire final : c'est-à-dire que le taux stipulé dans la convention de rétrocession ayant vocation à être conclue entre le Ministère des Finances et la collectivité épousera celui de la convention initiale. En transférant, de la sorte, le risque à la collectivité, l'Etat rend l'opération et le risque neutres pour lui, reste à savoir les conséquences que cela aura sur la collectivité, déjà peu à même de gérer ses finances locales, et qui devra, en sus, gérer un risque de taux en l'absence de mécanismes de « secours » comme ceux dont disposerait l'Etat souverain.

297.- Devise du transfert et risque de change. La problématique est analogue dans le cas du risque de change et se pose avec une acuité encore plus forte puisque, économiquement, le risque de voir les taux de change de s'envoler, en l'état actuel des marchés européens et américains sur lesquels se structurent les indices Libor et Euribor, est bien inférieur à celui issu de la volatilité des devises sur les marchés idoines et du risque que la devise vietnamienne, le dong, dévise face aux devises fortes que sont l'euro, le dollar, le yen, voire le renminbi (yuan chinois). De la sorte, l'article 6 du Décret 52, en disposant que « *The on-lending currency(ies) shall be the original foreign currency(ies) as specified in the external loan agreements. The debt payment currency(ies) shall be the on-lending currency(ies).* », l'Etat s'arroge la neutralité de l'opération vis à vis du risque de change : en effet, l'opération aboutit à transférer automatiquement au récipiendaire des fonds le risque de change, la rétrocession s'effectuant en devises. Contrainte de rembourser l'Etat vietnamien en devises, la contrepartie locale sera, alors, seule exposée au risque provenant de la volatilité de la devise vietnamienne : elle devra provisionner sur une base prévisionnelle (basée sur le *spread* VND/devise du prêt) une trésorerie destinée, le cas échéant, à absorber la hausse du volume de la dette sous l'effet d'une dépréciation de la devise vietnamienne face à la devise

d'endettement. Comme nous le verrons, la problématique du risque de change est bien plus importante que celle du risque de taux, que ce soit pour l'Etat ou la collectivité. Elle oblige l'Etat à provisionner des réserves de changes (ou à en maintenir un niveau acceptable) ce qui nécessite de surveiller le montant des devises à l'entrée, en fonction des exportations, qui sont par ailleurs sous tension. Elle oblige, en sus, les collectivités à créer des mécanismes de gestion de ce risque ce qu'elles ne sont pas en mesure de faire en l'état de leurs ressources techniques et financières. Au résultat, la réalité de l'application de ces dispositions revient à faire en sorte de limiter les rétrocessions purement et simplement, et, partant, en durcissant les conditions, de priver les collectivités locales d'un canal de financement de leur développement urbain jusqu'alors privilégié.

298.- Pourcentage et volume de rétrocession. Comme cela a été exposé précédemment, la pratique voulait que, bien que le *on-lending* soit déjà encadré de manière stricte par le Décret 78/2010, en application de la Loi de 2009 sur la gestion de la dette, ne constitue qu'une exception à la rétrocession des prêts issus de l'aide au développement par le gouvernement vietnamien aux collectivités sous forme de crédits budgétaires, c'est-à-dire de dons, de fonds non remboursables. Dès lors, cette pratique obérait davantage le budget de l'Etat et son endettement tout en ne permettant pas une responsabilisation des collectivités locales. Avec la refaçon du cadre de la rétrocession et l'adoption du Décret 52/2017, c'est désormais le règlement qui fixe le pourcentage qui sera rétrocédé en prêt et celui qui sera rétrocédé en don, cela étant fonction de deux critères : le niveau de concessionnalité initial du prêt (catégorie « aide » ou catégorie « concessionnel », selon le Décret 16/2016) et le niveau de richesse de la province. Ainsi, et sous réserve que le quota d'endettement des provinces fixé par la loi de gestion de la dette ne soit pas atteint et que le service annuel de la dette ne représente pas plus de 10% des dépenses du budget de l'année, la Décision 1107/QD-BTC du Ministère des Finances fixe, pour chaque collectivité (province et ville-province) le taux de répartition idoine. En procédant ainsi, l'Etat fixe un cadre strict destiné à éviter les dérives sous formes de rétrocession en crédits budgétaires. Désormais, la rétrocession est sensée obéir à une logique de compromis réalisant l'arbitrage entre le niveau de développement de la province et l'accroissement du poids de la dette publique pour l'Etat.

299.- Termes du prêt initial. Au surplus, les modalités du prêt initial (terme, maturité, période de grâce) seront, aux termes de l'article 6 du Décret 52/2017, reproduites à l'identique dans la convention de rétrocession, afin de permettre de neutraliser complètement, dans le budget de l'Etat, l'opération, puisqu'elle épousera les modalités du prêt initial. L'Etat devient,

en quelque sorte, partie à une opération transparente, car, malgré l'inopposabilité de la convention de rétrocession au bailleur, l'Etat s'arrange pour que la collectivité soit grevée des mêmes obligations que lui, dans la même fenêtre de temps que lui.

300.- Prise en compte du niveau de développement de la collectivité. Le Décret 52/2017 reprend à son compte la distinction opérée par le Décret 16/2016 relatif à l'aide au développement entre les prêts très concessionnels appelés « prêts aide publique au développement » et ceux qui le sont moins, tout en ne constituant pas des prêts au coût du marché, appelés « prêts concessionnels ». De la sorte, et à l'image de la Décision 1107 du Ministère des Finances, si le prêt est catégorisé aide publique au développement on assiste à deux possibilités : si la part des dépenses d'un budget provincial couverte par les dotations/transferts de l'Etat (et non par ses ressources propres) est de 70%, alors le *on-lending* sera de 10% - et respectivement : de 50% à 70% = 20% et sous 50%, 30% (il s'agit donc de provinces pauvres, puisque bénéficiaires nettes des transferts de l'Etat), les provinces contributrices nettes (sauf Hanoi et Ho Chi Minh-Ville) au budget de l'Etat reçoivent 50% *d'on-lending* aide publique au développement ; Hanoi et Ho Chi Minh-Ville, même en cas d'aide publique au développement, se voient rétrocéder sous forme de prêt 80%. Si le prêt est catégorisé comme concessionnel, les collectivités bénéficiaires nets à hauteur de 70% de leurs dépenses et ceux listés dans la résolution 30a/2008/ND-CP reçoivent 30% des prêts sous forme de *on-lending* ; les autres bénéficiaires nets, mais à un niveau moindre de leurs dépenses, reçoivent 70% du prêt sous forme de *on-lending* ; les contributeurs nets se voient rétrocéder 100% du prêt. Les PPP se voient appliquer un taux de rétrocession uniforme de 70%. La Décision 1107 traduit ces taux province par province : tableaux croisés entre niveau de contribution/bénéfice par rapport au budget de l'Etat et concessionnalité des prêts pour avoir la part de partage entre *on-lending* et *on-granting*. Cette politique matérialise un durcissement manifeste de l'accès des collectivités aux financements mais, soulignons-le, dans un souci d'égalité entre provinces riches et pauvres, dans un esprit général de péréquation qui, du reste, ne sera pas sans poser des problèmes pratiques pour les provinces les plus pauvres, avec l'affaiblissement de la catégorie « aide publique au développement » des prêts proposés au Vietnam compte tenu de son niveau de développement.

301.- Désengagement de l'Etat et logique de rentabilité. Au surplus, l'ensemble de ces réformes traduit la volonté d'un Etat de se désengager des risques inhérents au financement par l'endettement, en transférant la majorité de ceux-ci sur les collectivités (risque de taux, de change) alors même qu'elles ne sont pas à même d'y faire face et tout en maintenant un

contrôle strict sur ces dernières. Mécaniquement, leur accès aux financements s'en trouve amoindri. L'Etat réussit néanmoins une reconfiguration législative et stratégique de l'appréhension de l'emprunt et de l'aide au développement, en rendant pratiquement neutres financièrement ces opérations pour lui, en prenant garde de ne pas obérer la dette. Plus encore, et à l'image des évolutions du cadre de l'aide publique au développement entre l'ancien Décret 38 et le nouveau Décret 16, cette dernière est désormais fonction d'un critère de rentabilité (profitabilité, capacité à générer des cashflows) du projet. Le gouvernement privilégiera des projets d'aide publique au développement profitables plutôt que ceux qui ne le sont pas et entraîneraient une perte nette pour budget de l'Etat par le biais des collectivités.

302- Avenir. Il avait été annoncé, pour l'été 2018, une évolution du Décret 52/2017, pratiquement un an seulement après son entrée en vigueur, et destinée à durcir davantage les conditions encadrant la rétrocession de prêts d'Etat ; l'idée étant que l'Etat souhaite amoindrir autant que faire se peut la part de rétrocession en crédit budgétaire (ou « *on granting* ») au profit de la part de rétrocession sous forme de prêts. La tendance va donc vers plus de recentralisation et de privation d'accès des collectivités aux fonds, car elles représentent des « poudrières de la dette » : en effet, cette privation intervient au travers du durcissement des conditions de rétrocession des prêts aide publique au développement aux provinces, sans pour autant que ne s'ouvrent d'autres moyens de financement direct. Le Décret 52 était déjà restrictif et son successeur risque de l'être encore plus, car il est prévu qu'il supprime la distinction basée sur la concessionnalité (entre prêt « aide publique au développement » et prêt « concessionnel) pour fixer *un taux de rétrocession unique* peu important la qualité du prêt : cela veut dire que les prêts aide publique au développement, rétrocedés généralement en grande partie en subvention (don/crédit budgétaire), ce qui, tout en accroissant l'endettement de l'Etat, est favorable à la collectivité qui n'a plus à rembourser, ne le seront plus car l'Etat veut responsabiliser entièrement les provinces, et ne plus assurer de service de la dette, quitte à priver les provinces qui ne peuvent pas supporter la dette de rétrocession¹⁷². L'entière charge de la dette, fût-elle la plus concessionnelle, est alors confiée aux provinces, tout en permettant à l'Etat d'entériner la neutralisation de ses opérations d'endettement extérieur: les provinces les plus pauvres se verront donc priver de fonds « non remboursables » issus de l'aide publique au développement et anciennement rétrocedés sous forme de subvention. Cette évolution provient essentiellement de la volonté de l'Etat d'entériner la fermeture des

¹⁷² Car le contrôle de l'endettement provincial, lui, est en parallèle renforcé par la réfection du cadre juridique de la Loi sur l'investissement public, de la Loi de gestion de la dette publique, de la Loi sur le budget de l'Etat, du cadre juridique de l'aide au développement.

facilités de crédit les plus bon marché des bailleurs qui tendent à réduire la catégorie « aide publique au développement » à peau de chagrin, tout en n'obérant pas ses finances publiques ; la distinction selon la concessionalité du prêt devenant, alors, surabondante, les prêts dits « concessionnels » ayant vocation à représenter la quasi-totalité des concours accordés à la République socialiste du Vietnam. Cette évolution confirme donc, s'il en était besoin, l'aboutissement d'un durcissement continu de l'accès des collectivités aux fonds issus de l'aide au développement par l'encadrement *matériel* du régime de la rétrocession des prêts. Cet encadrement est, en outre, procédural.

B) Le durcissement procédural

Le durcissement procédural des conditions de rétrocession des prêts contractés par l'Etat aux collectivités s'entend du caractère restrictif des procédures issues, essentiellement, du décret encadrant ce mécanisme, dont on verra qu'il n'appose pas seulement des limites matérielles mais aussi procédurales, tendant à faire du Ministère des Finances un incontournable de la procédure, doté de compétences plus discrétionnaires que liées.

303.- Principe de l'absence de systématicité de la rétrocession. S'il ne peut être nié que l'existence d'un cadre juridique afférant à la rétrocession des prêts contractés par l'Etat aux collectivités locales est un gage de bon fonctionnement du mécanisme, quelle que soit son orientation politique, qui relève de l'ordre public économique de direction, il n'en demeure pas moins que les conditions procédurales peuvent représenter des manifestations de durcissement quant à la raison d'être de ce mécanisme. Ainsi, l'existence d'un cadre juridique pour le *on-lending* ne présage pas, loin s'en faut, d'un recours *systématique* au mécanisme lorsque une province en fait la demande, c'est-à-dire quand elle discute avec un bailleur de fonds opérant au Vietnam à propos d'un projet visant à conférer à cette collectivité des fonds nécessaires à sa maîtrise d'ouvrage. Ainsi, et en amont de toute application du cadre, par ailleurs restrictif, du Décret 52/2017 sur le *on-lending*, s'opère un contrôle qui n'est pas, contrairement aux termes du Décret, lié, c'est-à-dire encadré par la loi. En effet, l'existence d'un contrôle *ex-ante* et *ad-hoc* de la part des institutions, et notamment, en premier lieu, du Ministère des Finances, rend le mécanisme non-systématique : il ne pourra se déployer, selon le cadre contraint qu'on connaît, que si, au préalable, le Ministère des Finances aura accepté, en vertu des compétences qui lui sont conférées par différents textes (la Loi de gestion de la dette, la Loi sur le budget, le Décret 16 sur l'aide au développement et ses circulaires), *le principe même de la rétrocession*. Cette acceptation du principe de la rétrocession sera, alors,

basée sur une appréciation davantage qualitative et discrétionnaire qu'encadrée du Ministère des Finances, quant à la solvabilité, soutenabilité, et gouvernabilité des finances publiques locales. Certes, comme nous l'avons vu précédemment, le Ministère des Finances exige la fourniture de documents de la part des collectivités afin de déterminer le mécanisme financier domestique, mais il est le seul maître qualitatif de cette appréciation.

304.- Hégémonie procédurale du Ministère des Finances et droit de veto. Les tensions sur la dette publique, qui ont déjà abouti à profondément modifier le visage de l'aide et des prêts concessionnels (avec le Décret 16 et la Circulaire 12, avec la modification de la Loi sur l'investissement public et de gestion de la dette publique) ont aussi rejailli sur la nouvelle version du Décret 78/2010 (le Décret 2017/52) sur le *on-lending* aux gouvernements locaux des fonds de l'Etat, en durcissant les conditions pour des impératifs de gestion de la dette publique avec comme conséquences la recentralisation et l'accroissement des pouvoirs du Ministère des Finances d'une part et, d'autre part, la raréfaction corrélative des ressources. Ainsi, le Décret 52, relatif aux modalités de la rétrocession, n'a vocation à s'appliquer, à titre incident, que si, *préalablement*, le Ministère des Finances a, au sens du Décret 16 sur l'aide au développement, donné un accord de principe quant à la faisabilité de la rétrocession, sans lequel toute opération d'endettement extérieur de l'Etat et de validation d'un projet d'investissement public par le Premier Ministre ne peut avoir lieu. Ainsi, très en amont de la procédure de validation des investissements publics sur fonds d'aide au développement, c'est-à-dire au moment où la collectivité future bénéficiaire soumet au Ministère du Plan et de l'Investissement, en application de la loi, une proposition d'investissement, cette dernière doit contenir, d'ores et déjà, des informations sur le niveau d'endettement de la province (en application des règles de la Loi de gestion de la dette publique) et sur le *mécanisme financier domestique* de rétrocession (en application du Décret 16) destiné à régir les fonds empruntés par l'Etat pour la collectivité. Le Ministère du Plan et de l'Investissement, qui doit soumettre au Ministère des Finances, pour avis, cette proposition, devra attendre son feu vert, le Ministère des Finances disposant, et c'est là la nouveauté, d'un véritable droit de *veto* puisque, face aux propositions et suggestions de la collectivité, le Ministère des Finances va mener une étude de solvabilité de la province avant de décider. Le Décret 16/2016 sur l'aide publique au développement précise même explicitement que le Ministère des Finances (article 15) est en charge de collecter la proposition de la province, d'évaluer et d'approuver la solvabilité des provinces, de vérifier que l'endettement maximal n'est pas atteint (au sens de la Loi de gestion de la dette publique, sur laquelle nous reviendrons), et, *in fine*, d'appliquer

les seuils de rétrocession selon la catégorie du prêt et du niveau de richesse de la province en appliquant des tableaux croisés et définir le mécanisme financier domestique sur cette base¹⁷³, à charge pour les provinces de présenter la proposition d'investissement, de fournir au Ministère des Finances des garanties quant à leur capacité de rembourser, de prouver que la dépense, bien estimée, a été dûment budgétée pour le remboursement dans le budget provincial, y compris avec la majoration pour risque de change. De la sorte, l'existence d'une préséance du Décret 16/2016 sur l'aide publique au développement par rapport à l'application du Décret 52/2017 créé, entre les mains du Ministère des Finances, un droit de *veto* né de la mise à sa disposition d'une compétence d'appréciation discrétionnaire encadrée par aucun texte : en effet, si l'application du décret sur les modalités de rétrocession suit une procédure normée, rendant la compétence du Ministère des Finances liée, ce dernier est libre de bloquer l'application de ce texte en apposant son veto sur le principe même de la rétrocession qui, lui, constitue sa compétence discrétionnaire au sens des réglementations sur l'aide au développement et sur l'avis dirimant du Ministère des Finances sur le mécanisme financier domestique à toutes les étapes de la procédure.

305.- Analyse qualitative, *ad-hoc*, et discrétionnaire du Ministère des Finances. En effet, le droit de veto du Ministère des Finances sur le principe même de la rétrocession repose, généralement, sur une analyse dès le stade le plus amont de la proposition d'investissement public. Ainsi, outre la vérification, pour le moins sans surprise, de l'observance des ratios d'endettement maxima prescrits, pour chaque collectivité, par la Loi de gestion de la dette publique, le Ministère des Finances va se livrer à une analyse qualitative et *ad-hoc* de la capacité des provinces à rembourser la dette qu'ils entendent se voir rétrocéder, et notamment à prendre en compte les risques de taux et de change par des mécanismes spéciaux inhérents au transfert de cette charge aux collectivités par l'Etat. Par exemple, et jusqu'à présent, les fonds de développement urbains locaux (appelés Fonds d'investissement et de développement local pour *local development investment funds*) – institutions financières publiques et décentralisées rattachées aux provinces – pouvaient se voir rétrocéder, par le mécanisme du *on-lending*, des prêts concessionnels consentis au Ministère des Finances par des bailleurs (projet HFIC avec la Banque Mondiale, anciens projets AFD... et de même avec les autres

¹⁷³ Ce qu'il faut préciser ici, qui est fondamental, est que les taux de rétrocession (partage entre *on-lending* et *on-granting*) exposés dans le Décret 52/2017 et la décision 1107 sont obligatoires mais qu'ils ne s'appliquent que si le Ministère des Finances a, avant, et au terme d'une analyse, décidé si la province pouvait s'endetter (analyse qualitative des finances publiques) et si le ratio d'endettement autorisé par la Loi de gestion de la dette publique n'est pas saturé ; ce qui fait donc deux préconditions dont une à discrétion du Ministère des Finances et une autre encadrée par une loi (compétence liée).

fonds urbains). Pour autant, il semble que, conformément au mouvement de recentralisation financière et pour des raisons d'endettement public, le Ministère des Finances considère désormais que les Fonds d'investissement et de développement local ne peuvent bénéficier de la rétrocession de fonds aide publique au développement et devraient donc (i) s'endetter directement auprès des bailleurs de fonds le permettant, comme l'Agence française de développement, (ii) ou bien trouver leurs propres ressources sur les marchés car, contrairement aux provinces et gouvernements locaux, ils peuvent avoir accès aux marchés bancaires internationaux. L'actuelle réflexion du Ministère des Finances sur la refonte du statut des Fonds d'investissement et de développement local, justement parce qu'ils représentent des menaces pour la dette, fait que toute activité de *on-lending* à ces fonds est suspendue, alors qu'elle s'est réalisée par le passé. Quels qu'en soient les motifs, on a là des limites à la décentralisation financière préjudiciables au développement urbain car l'action de ces fonds est contrariée et qu'ils ne peuvent plus répondre à leurs besoins.

*

Les conséquences de ce durcissement manifeste d'un canal pourtant traditionnel et fructueux de financement des collectivités, très nécessaire face à l'éboulement observé dans les autres canaux, sont patentes. Elles irradient directement la capacité des collectivités à se financer, en l'absence d'alternatives crédibles.

§2 : Le rétrécissement de l'accès des collectivités locales aux financements

Le rétrécissement de l'accès des collectivités locales aux financements découle du primat de la politique de réduction de la dette et de l'hégémonie du Ministère central des finances (A) engendrant un assèchement du crédit en l'absence d'alternatives locales crédibles en l'état (B).

A) Primat de la politique de réduction de la dette et hégémonie du Ministère central des finances

Cet état de fait s'illustre en matière d'affectation budgétaire des fonds aide publique au développement. L'aide publique au développement est soumise à de fortes tensions car elle accroît l'endettement public que le gouvernement cherche par tous les moyens à réduire, dans un contexte d'atteinte de la limite des 65% du PIB fixée par l'Assemblée Nationale. De ce fait, l'aide publique au développement est fortement frappée, à la fois au stade amont des projets (le gouvernement s'endette moins, il y a donc moins de projets) mais également en

aval : une fois les projets signés, les décaissements sont ralentis, voire anéantis, et, en tout état de cause, ne correspondent plus au plan de passation de marché établi par le bailleur et la maîtrise d'ouvrage *ab initio*.

306.- Conséquences empiriques. En théorie, tout investissement accordé par le Premier Ministre tirant son origine dans des fonds issus de l'aide au développement se traduit, dans le budget national, ou local, par des crédits budgétaires calqués sur un plan de passation de marché avec des maîtres d'œuvre, et commandant, ainsi, des décaissements réguliers et d'un montant déterminé, l'intégralité des fonds n'étant pas, en général, décaissée d'un seul coup pour les projets, alors qu'elle l'est pour les « aides budgétaires » destinées à financer des politiques publiques. Or nous avons, précédemment, et à plusieurs reprises, mis en exergue que l'existence de conflits d'intérêt entre Ministère du Plan et de l'Investissement et Ministère des Finances, en charge de deux versants différents de l'investissement public (planification/approbation et traduction budgétaire), à l'aune de la lutte contre la dette publique, s'est caractérisée, en pratique, par des situations de blocage où le Ministère des Finances refusait de respecter le plan de décaissement et de passation de marché établi par le Ministère du Plan et de l'Investissement, le bailleur, et la maîtrise d'ouvrage, au motif que cela alourdirait la dette: en réalité, la pratique a même montré que, souvent, les maîtrises d'ouvrage, qui, pourtant, soumettent un plan de passation de marchés et de décaissement au Ministère des Finances, ne voient pas ces documents traduits fidèlement par le Ministère des Finances en crédits budgétaire ; ce dernier refusant, alors, au moment du décaissement, d'y procéder. Cette situation s'est illustrée dans le cadre du financement du métro de Hanoï par un consortium de bailleurs de fonds. Autre exemple pratique : celui des Fonds d'investissement et de développement local. Actuellement, les Fonds d'investissement et de développement local, organes publics (sociétés publiques) rattachés aux Comités populaires pour effectuer des financements d'intérêt public local en matière d'aménagement urbain ont un statut juridique ambigu : ces fonds ne sont pas des banques, ni des fonds d'investissement, ni des sociétés financières... ils ne sont donc pas soumis, loin s'en faut, à une réglementation prudentielle et à une gestion des risques (actif/passif, risques de crédit, gouvernance) sérieuse. Et pour cause : le rattachement tutélaire aux Comités Populaires implique, également, un adossement budgétaire. Les budgets des fonds sont liés à ceux des Comités Populaires de tutelle. Dès lors, cette situation génère un aléa moral : non seulement l'encadrement prudentiel n'existe pas (ce qui ne crée pas les incitations nécessaires à mener une politique d'investissements et de recouvrement rentable mais, en plus, le risque de défaut (de

contrepartie) associé au budget / bilan des Fonds d'investissement et de développement local est supporté par le budget local du Comité Populaire (donc par la dette locale, et *in fine* nationale). Le couplage de l'absence d'encadrement juridique (et notamment prudentiel) et l'adossement budgétaire aux Comités Populaires pose particulièrement problème dans un contexte de contrôle strict de la dette publique où le gouvernement central cherche par tous les moyens à juguler la dette locale et la prise de risque. De nombreux Fonds d'investissement et de développement local faisant peser des risques budgétaires aux Comités Populaires en raison de mauvaises décisions d'investissement (faiblesse des retours, des contreparties, défauts de paiement, mauvaise évaluation *ex-ante* de la rentabilité des projets et des flux de *cashflows* générés pour rembourser la dette), les Comités Populaires en question se retrouvent souvent grevés dans leurs budgets pour supporter le risque de contrepartie que les fonds, mal organisés, et aux faibles capacités (dues aux mauvaises incitations) leur font porter. Dès lors, et au titre de la gestion et du contrôle strict de la dette publique, le gouvernement s'attaque aux Fonds d'investissement et de développement local qui représentent, au même titre que d'autres entités, un risque pour les finances publiques. Il s'agit, alors, de régler les fonds, de rapprocher leur encadrement prudentiel de celui des établissements de crédit et de changer leur statut intrinsèque. Cette réforme, effectuée au nom du contrôle de la dette, pose la question suivante : en quoi les impératifs de gestion de la dette publique vont-ils dans le sens d'un mouvement de recentralisation du financement du développement urbain (ou, du moins, un contrôle plus strict de l'Etat central) et contre la décentralisation financière ? Comment un impératif économique (*la dette*) porte-t-il atteinte au mouvement de décentralisation financière ? Car il est bien évident que le contrôle de la dette, nationale *et donc locale*, ne peut se coordonner qu'au niveau central, pour éviter que les échelons locaux ne représentent des menaces diffuses à la dette publique. Or, en ce qui concerne les Fonds d'investissement et de développement local, cela est problématique car, jusqu'alors, ils disposaient d'une autonomie de gestion forte : choix des projets, instruction des projets à financer, (donc autonomie relative de décision de financement) et également autonomie financière (dans une certaine mesure) : capacité à lever des fonds auprès de bailleurs. En conséquence, la mise sous surveillance, sinon sous tutelle, des Fonds d'investissement et de développement local, alors considérés comme des « *safe harbors* » pour l'endettement local, en contournant les limites imposées aux collectivités *stricto sensu*, témoigne de l'hégémonie qualitative du Ministère des Finances et de ses pouvoirs étendus en la matière. Car, en effet, pendant la réforme, et au cours de la réflexion, s'observera un gel de la possibilité pour ces fonds de se financer sur les marchés internationaux ou au travers de l'aide publique au

développement (directe ou rétrocedés par l'Etat) car les pouvoirs publics - et notamment l'action combinée du Ministère du Plan et de l'Investissement et du Ministère des Finances - sera assez stricte et n'autorisera que peu de fonds à emprunter (sur les marchés) ou n'empruntera pas auprès des bailleurs de fonds pour ensuite rétrocéder aux fonds via le *on-lending* – exception pour les fonds très robustes financièrement et mieux encadrés juridiquement comme celui de Ho Chi Minh-Ville – dans la mesure où le processus d'emprunt des fonds nécessite l'approbation du Ministère des Finances à plusieurs niveaux. Dans les années à venir, et jusqu'à une stabilisation du cadre juridique, il est à craindre qu'on assiste à un tarissement des sources de financement de ces fonds et, partant, de leur activité de financement urbain local, tarissement qui n'est compensé par aucun assouplissement de la décentralisation financière. Par exemple, dans un projet de l'Agence française de développement destiné à soutenir financièrement, au travers d'une ligne de crédit à l'Etat vietnamien rétrocedée au fonds de développement urbain local de la province septentrionale et frontalière avec la Chine et le Laos de Lao Cai, le Ministère des Finances a refusé de rétrocéder le prêt via le mécanisme du *on-lending* au fonds de Lao Cai car il estimait que, bien que le prêt fût déjà signé (entre l'AFD et le gouvernement vietnamien), le fonds n'avait pas la capacité à rembourser (du fait de sa solvabilité, de sa gestion interne, de sa capacité à cibler projets rentables) la dette au Ministère des Finances. Au surplus, dans ce projet, le Ministère des Finances fait supporter au fonds de Lao Cai un risque de change très élevé (de l'ordre de 7% en plus du taux d'intérêt) car il a refusé, cette fois, de prendre en charge ce risque de change (pour les raisons d'endettement public qu'on connaît et conformément avec les dispositions du décret 78 sur le *on-lending*, en vigueur à l'époque). A terme, un meilleur statut prudentiel et un détachement des fonds de leurs Comités Populaire pourra en faire des instruments autonomes de financement, détachés de l'Etat. Les enjeux sont donc les suivants : à court terme, on assiste à un mouvement de recentralisation car les impératifs de gestion de la dette impliquent un contrôle de la part de l'Etat central à tous les niveaux, y compris locaux, dès qu'il en va d'un enjeu de dette publique, donc cela est néfaste au financement local d'autant que peu compensé par un autre mécanisme : mais, à long terme, l'encadrement de ces fonds peut en faire, de nouveau, de vrais instruments de financement local.

307.- Absence de décentralisation financière. L'hégémonie procédurale du Ministère des Finances, ministère central, sa prépondérance dans les *veto* apposés aux projets d'investissement, ses compétences discrétionnaires, et le cadre juridique de la rétrocession des prêts... témoignent, sinon de l'inexistence d'une décentralisation financière, à tout le moins

d'un durcissement ou d'une recentralisation de cette dernière. Les fonds aide publique au développement, au même titre que d'autres fonds, sont d'importance particulière pour les collectivités locales dans la mesure où ces collectivités n'ont souvent pas un accès privilégié aux marchés de capitaux. Or, les fonds aide publique au développement, s'ils peuvent directement être affectés à des maîtrises d'ouvrage locales (que ce soit des Comités populaires, entreprises publiques locales d'aménagement urbain, exploitants de services urbains locaux, etc), doivent, le plus souvent, transiter par le Ministère des Finances (qui est le bénéficiaire des fonds et les rétrocède) et le budget national. Or si les autorités centrales conservent, sur ces ressources privilégiées à destination des collectivités locales, une maîtrise qui peut leur être défavorable, cela ne participe pas de l'accès des collectivités aux fonds pour financer leur aménagement urbain, déjà que leur autonomie fiscale et budgétaire est limitée. L'intention du Ministère des Finances dans l'introduction de telles formalités préalables à la définition d'un mécanisme financier domestique (de *on-lending*) suit la logique suivante : prévenir les risques de dégradation de la dette publique et responsabiliser les provinces dans la gestion de leurs finances publiques, de leur ratio d'endettement, de leur capacité à rembourser. Bien sûr cela ne concerne que l'aide au développement qui transite par le Ministère des Finances. A l'image de la volonté du législateur vietnamien de maintenir l'interdiction faite aux gouvernements locaux d'emprunter auprès de banques étrangères en monnaie étrangère pour ne pas avoir à gérer le risque de change, les mécanismes de rétrocession aide publique au développement s'imprègnent eux aussi de ces considérations. Si les bailleurs font des prêts en monnaie étrangère au Ministère des Finances et que le Ministère des Finances rétrocède en monnaie locale, le risque de change pèse, lorsque la concessionnalité du prêt n'est pas très importante, sur le bénéficiaire. Ce qui pousse l'Etat à contrôler, en amont, via les documents présentés ci-dessus, la capacité des provinces. Si l'effort de responsabilisation est louable, il témoigne tout de même d'une centralisation financière forte d'autant qu'il n'existe pas d'alternative : la rétrocession de fonds aide publique au développement est une des seules modalités d'accès aux financements des banques et/ou bailleurs internationaux, car l'accès direct est interdit par la Loi de gestion de la dette publique. L'introduction de ces procédés témoigne d'un renforcement du contrôle du Ministère des Finances sur le *on-lending* des fonds alors même que, par ailleurs, la loi de gestion de la dette publique n'est pas assouplie. Il existe en effet une contradiction dans l'esprit de ces réformes : si l'esprit qui préside au renforcement du contrôle du Ministère des Finances sur le *on-lending* est une responsabilisation / rationalisation des finances publiques locales, pourquoi ne pas, alors, autoriser aussi les gouvernements locaux à avoir accès à des

banques étrangères (en sus des rétrocessions aide publique au développement) pour un endettement direct. Le contact avec les marchés financiers les responsabiliserait tout autant et les provinces devraient elles-mêmes trouver, avec leurs créanciers, des mécanismes de gestion du risque de change. Au surplus, l'emprunt ne sera accordé qu'à la fin d'un processus d'évaluation qui suit une logique de marché. Autant pousser la logique de marché jusqu'au bout car, en l'état, on a d'un côté le Ministère des Finances qui accentue son emprise sur la répartition régionale de l'aide au développement (au nom de la gestion de la dette publique et de la rationalisation des finances locales) mais qui, d'un autre côté, n'ouvre pas de voies alternatives pour « compenser ».

B) Assèchement du crédit et alternatives locales

308.- Gestion des risques. Il découle de l'érection, au sein du Décret 52/2017 et consorts, de la rétrocession des concours bancaires en devises étrangères et au taux d'intérêt du prêt initial aux collectivités locales, que les collectivités deviennent dépositaires du risque associé, en lieu et place de l'Etat qui s'en désengage et parvient, ainsi, à neutraliser l'opération pour sa comptabilité. Ce faisant, les collectivités locales devront, également, être les supports de la recherche d'une stratégie de maîtrise, de gestion, ou d'atténuation des risques de change et de taux d'intérêt. Nous pouvons d'ores et déjà remarquer, à cet égard, que la structure d'une entité souveraine comme l'Etat le rend plus susceptible qu'une collectivité locale de trouver des mécanismes de gestion de ces risques : en effet, l'Etat, par le biais de sa Banque d'Etat, est la seule entité à pouvoir maîtriser et mobiliser, le cas échéant, les réserves de changes, ou à fixer la parité du VND avec d'autres devises. Par ailleurs, en tant qu'entité souveraine, l'Etat est plus à même de s'endetter pour financer son déficit ou de constituer, en mobilisant le budget national ou d'autres sources de financement, un matelas de trésorerie destiné à amortir les éventuels chocs exogènes de taux d'intérêt. Enfin, l'Etat peut plus adéquatement mobiliser des instruments de garantie (dont des produits dérivés) auprès d'institutions financières domestiques ou internationales. La relative facilité avec laquelle l'Etat vietnamien peut se prémunir des chocs liés à des risques de taux d'intérêt et de taux de change n'est pas transposable aux collectivités locales qui ont des capacités d'évaluation et de prévision de ces risques plus faibles (il est obligatoire de recourir à des instituts nationaux de recherche, au Ministère des Finances ou à la Banque centrale pour accéder à des analystes capables de prévoir, a minima, le spread devises/VND ou l'évolution des taux d'intérêt sur les marchés européens et américains), ainsi que des capacités de provisionnement (par constitution de matelas de trésorerie) plus faibles (elles sont peu capitalisées). En conséquence, leur capacité

à faire face à un choc exogène est différente. Evidemment, le Ministère des Finances reste le débiteur du bailleur et la convention de rétrocession ne lie que les parties signataires, internes, vietnamiennes (Ministère des Finances et bénéficiaire). Cependant, *in fine* ce sont tout de même les bénéficiaires qui supportent le risque de choc exogène et, par extension, au Ministère des Finances de venir à leur secours. C'est la raison pour laquelle le Ministère des Finances sera très attentif à la capacité de la maîtrise d'ouvrage bénéficiaire à faire face à ces risques, quitte à empêcher, par le biais du contrôle qualitatif et discrétionnaire que nous avons décrit plus haut, le principe même de la rétrocession. On retombe dans un cas « classique » d'absence de décentralisation : indirectement, lorsque le gouvernement dispose que les fonds aide publique au développement seront rétrocédés en devises, il durcit *de facto* l'accès des collectivités locales aux fonds. Or il appert que les solutions possibles, à destination des collectivités locales, pour gérer, autant que possible, ces risques de change et de taux, bien qu'elles existent, sont assez rapidement limitées. Une première option, la plus avantageuse, consiste, pour la collectivité bénéficiaire, à constituer un matelas de trésorerie constitué par l'octroi de subventions d'Etat, ou de la part d'un bailleur de fonds, ou de fonds propres de la collectivité (provenance de ses ressources propres ou de la dotation globale de fonctionnement). Cette solution, qui a déjà été mise en œuvre par l'Agence française de développement et l'Union européenne au profit du fonds d'investissement et de développement local de Ho Chi Minh-Ville (HFIC) est la plus pertinente : en effet, au travers de l'octroi, par l'Union européenne, d'une subvention au fonds de 5 M. EUR destinés à couvrir l'existence d'un risque de change, le fonds a pu ouvrir un compte spécial lui permettant, en cas de choc monétaire, de disposer d'un matelas de trésorerie destiné à l'absorber. Cette option, cependant, n'a pas vocation à se généraliser tant elle pose des problèmes de compatibilité au regard du droit vietnamien, sur lesquelles nous ne nous appesantirons pas. En tout état de cause, un tel montage institutionnel est compliqué à réaliser, car inédit et innovant. Au surplus, l'hypothèse d'octroi d'une subvention aussi importante pour couvrir un risque, qui rentre dans la catégorie des « *investment grants* » de la facilité de financement pour l'Asie du guichet DevCo de l'Union européenne (EEAS), est une occurrence exceptionnelle, l'Union préférant utiliser ces fonds pour financer des infrastructures subsidiaires, que les fonds en prêt ne permettent pas de financer, en raison d'un amortissement très différé ou du caractère innovant des investissements réalisés. Dès lors, les collectivités n'ont d'autre choix que le recours au secteur bancaire domestique (en l'absence de la possibilité de recourir aux banques étrangères) pour souscrire à des produits dérivés de type swap de taux ou de devises ; option, au demeurant, compliquée, car le marché des

produits dérivés, bien qu'existant, n'est pas encore suffisamment structuré pour qu'une réelle offre alternative soit proposée aux collectivités, d'autant que la plupart des maturités proposées pour de tels produits dérivés épouse la maturité moyenne des concours octroyés par les banques domestiques, qui est de cinq ans, et qui ne peut se superposer à la maturité longue inhérente aux concours des bailleurs de fonds. Pour toutes ces raisons, les mécanismes de gestion des risques disponibles pour les collectivités n'en sont qu'à leurs balbutiements. Dès lors, il n'est pas possible d'affirmer que les collectivités sont en mesure de gérer efficacement les risques que le gouvernement entend leur transférer, ce qui revient à durcir considérablement, dans la pratique, les chances d'obtention de tels concours rétrocédés, notamment pour les provinces les plus pauvres. Car, enfin, n'oublions pas que si le droit positif permet, a priori, de distinguer selon le niveau de développement des provinces pour fixer le régime de la rétrocession, il n'en demeure pas moins que le principe posé par l'article 6 du Décret 52/2017 de la rétrocession en devise est un principe général qui vaut pour toutes les rétrocessions, nonobstant la pauvreté alléguée de telle ou telle province.

309.- Fracture entre collectivités, ségrégation financière. Ainsi, la conséquence directe de la législation et de l'inégalité des provinces quant à la gestion des risques de taux d'intérêt et de taux de change est un accès déséquilibré, sinon fragmenté, aux fonds. Comme la concessionnalité des concours ne dépend pas des capacités ou du niveau de richesse de la province bénéficiaire finale mais de la politique tarifaire du bailleur (elle-même fonction du niveau de développement du pays), certaines provinces, pourtant très pauvres, se retrouvent à bénéficier de concours moins concessionnels que le guichet IDA de la Banque mondiale, c'est à dire aide publique au développement au sens vietnamien du terme. Au résultat, les provinces, surtout les plus pauvres, se retrouvent perdantes, car, certes, les provinces pauvres se voient accorder une part plus faible de « prêt » et une part plus importante de subvention (dotation) – en tout cas jusqu'à preuve du contraire ! – mais : (i) les provinces les plus pauvres sont aussi les moins bien gérées, or, le Ministère des Finances fait une analyse de solvabilité et de gouvernance que peu de provinces pauvres pourront satisfaire, quand bien même la rétrocession est davantage sous forme de dons, cela devient inopérant puisque le Ministère des Finances refusera *ab-initio* de rétrocéder ; et, en tout état de cause (ii) les provinces les plus pauvres se voient quand même accorder un *on-lending* plus élevé si le prêt est moins concessionnel que la norme aide publique au développement vietnamienne : or, c'est la tendance générale, alors même que ces provinces-là avaient l'habitude de bénéficier de fonds aide publique au développement, depuis toujours, et sous forme quasi exclusive de

dotations budgétaires... ainsi, les provinces plus riches pourront toujours s'endetter avec *un on-lending* (même défavorable) car finalement bien gérées et ayant des recettes propres tirées de leurs bénéfices et de leur prospérité, ce qui n'est pas le cas des autres. Le seul salut à disposition des provinces pauvres est alors de ne compter uniquement que sur les rétrocessions du budget de l'Etat (dotations sèches) non pas en provenance de l'aide mais de la captation du produit fiscal de provinces plus riches, ce qui est, aussi, une tendance générale que nous examinerons plus loin. Dans tous les cas, le contrôle de l'Etat sur la structure financière des gouvernements locaux est très poussé.

310. Alternatives. A notre sens, les conditions de rétrocession ne devraient plus être basées sur le niveau initial de concessionnalité du prêt (ce qui, du reste, semble être la voie empruntée par le gouvernement dans la refaction du Décret 52 en 2018) mais sur la santé financière du bénéficiaire final. En bref, une province pauvre se verrait rétrocéder en *don* par l'Etat et une province riche en *prêt*, quelles que soient les conditions initiales. Certes, nous admettons que cela ne responsabilise pas la localité, tout autant que cela fait courir un risque de contrepartie à l'Etat ; c'est, cependant, une solution au manque de financement local. Plus généralement, avec la fin des facilités très concessionnelles de la plupart des bailleurs, à l'exception de la JICA, les rétrocessions « en dons » par le Ministère des Finances seront plus rares car les prêts très concessionnels le seront aussi. Cela voudra dire que la quasi intégralité des fonds issus de partenaires de développement sera rétrocédée en prêt, avec majoration pour risque de change, et aux conditions du prêt initial. Cela veut aussi dire que, par conséquent, le Ministère des Finances devra contrôler systématiquement la solvabilité de la collectivité bénéficiaire et n'admettra pas le principe même du *on-lending* quand celui-ci sera trop risqué. Au résultat, les provinces les plus pauvres ne pourront bénéficier de financements pour financer leur développement urbain. On peut ainsi établir lien entre la fin des guichets très concessionnels et la recentralisation de la gestion des financements locaux, en raison des tensions que cela induit sur la dette publique. De manière plus pragmatique, et réaliste, il est aussi fort possible que le problème de la rétrocession ne se pose même pas *a priori*, car l'Etat ne s'endettera pas initialement.

311.- Une façon de contourner tous ces obstacles en matière urbaine est de financer le développement urbain au travers d'entreprises publiques locales au statut clarifié (v. Partie 1, Titre 2, Chapitre 2, Section 2), compétentes en matière urbaine, qui, étant des entreprises (ayant le statut de société), ont un accès aux financements domestiques (banques) et étrangers (banques et/ou prêts concessionnels) facilité (un Décret 219/2013 le permet).

L'avantage réside dans le fait que les entreprises sont sectorielles, et peuvent investir dans des domaines précis. Le problème reste qu'elles manquent d'envergure pour supporter le financement et la maîtrise d'ouvrage de très gros projets. Autre problème : malgré une apparente indépendance de ses entreprises par rapport à l'Etat, de sorte qu'on pourrait penser qu'elles s'endettent plus facilement, le Ministère des Finances continue de contrôler leur endettement extérieur (c'est le sens du Décret 219/2013 sur l'endettement extérieur des entreprises publiques) car, *in fine*, ces entreprises publiques, en l'absence de rattachement exprès à une collectivité, ont des ministères de tutelles. Une forme de contrôle, certes indirecte, existe donc encore. Certains chiffres et fait justifient empiriquement que ces entreprises publiques locales deviennent un nouvel échelon de décentralisation. En effet, à Ho Chi Minh-Ville, par exemple, ces entités réalisent 80% de l'investissement public alors que le Comité Populaire, quant à lui, n'en réalise directement que 20%. La place prise empiriquement justifie que l'autonomie décisionnelle et financière de ces entités soit consacrée. Certains fonds urbains de développement local (Fonds d'investissement et de développement local) à l'image de HFIC à Ho Chi Minh-Ville ont pu bénéficier de prêts commerciaux directs consentis par une banque étrangère. Ces prêts directs, pourtant peu répandus, étaient rendus possibles par l'octroi, par le Ministère des Finances, à l'établissement bancaire créancier (en l'occurrence la Société Général Corporate and Investment Bank), de la garantie de l'Etat. Cependant, dans le contexte actuel, le Ministère des Finances ne donne plus de garantie pour endettement commercial de ses entités, ce qui réduit la portée de cette alternative. Selon la Banque Mondiale, un cadre juridique effectif pour le financement des infrastructures urbaines locales devrait reposer sur le schéma suivant : permettre l'accès des collectivités locales à des sources de financement de long-terme tout en permettant aux prêteurs / créanciers d'avoir des moyens de recours directs sur le patrimoine de ces collectivités, articuler les sources fiscales et une répartition équitable des pouvoirs en matière budgétaire et fiscale avec, en parallèle, une action sur la capacité décisionnelle (décentralisation administrative, prise de décision, autonomie, faire coïncider autonomie financière et décisionnelle notamment dans le plan et l'investissement public) des collectivités.

*

Pourtant un canal substantiel du financement des collectivités locales qui réalisent des investissements publics urbains, la rétrocession des prêts contractés par l'Etat auprès de bailleurs de fonds tombe sous le coup d'une politique manifeste de durcissement, rendant les

alternatives essentielles, même si ces dernières posent, également, de nombreuses difficultés au regard de la décentralisation financière et de l'accès des collectivités aux financements.

Chapitre 2 : La collectivité débitrice de tiers

Si la perspective, pour les collectivités, d'un endettement auprès du gouvernement vietnamien qui lui rétrocède un prêt contracté auprès d'un bailleur de fonds à des conditions forcément plus favorables que celles du marché bancaire et financier classique, *a fortiori* domestique, se raréfie, elles doivent, dès lors, identifier des alternatives à la fois crédibles et soutenables pour faire face aux besoins de financement urbains qui sont les leurs. De la sorte, il est évident que le pendant de la raréfaction de l'accès indirect à des prêts obérant l'endettement de l'Etat et contractés en son nom se situe dans la recherche, par la collectivité, de modalités d'endettement direct, c'est-à-dire, sans interposition de l'Etat et en son nom propre (Section 1) ; démarche qui, on le verra, est rendue difficile par l'existence d'un cadre juridique très contraignant, dont la tendance n'est pas à la libéralisation, en raison des menaces que des collectivités locales à la gouvernance financière contestée font peser sur la dette publique. Dès lors, il est nécessaire de se pencher sur la question du *contournement* de ces contraintes, en faisant en sorte que ce ne soit plus *directement* la collectivité mais une *entité tierce* (entreprise publique, institution financière décentralisée) dont elle assure et assume la tutelle, et qui, elle, n'est pas soumise aux mêmes contraintes, s'endette indirectement (Section 2). En tout état de cause, la collectivité n'est, dans ce cas de figure, plus débitrice de l'Etat vietnamien mais de tiers (alors que la dette, elle, reste publique, en s'agrégeant dans le périmètre *consolidé* de la dette de l'Etat) ; ce qui, d'ores et déjà, entre en contradiction avec la volonté de l'Etat de contrôler la dette et l'action des collectivités, comme c'est le cas en matière de rétrocession de la part de l'Etat.

Section 1 : L'endettement direct des collectivités auprès des tiers

L'endettement direct des collectivités auprès des tiers matérialise, juridiquement, la situation où une collectivité locale, dont on ignore précisément l'existence ou non d'une personnalité morale de droit public distincte de celle de l'Etat vietnamien (v. Partie 1, Chapitre 1), devient débitrice, *en son nom et pour son compte*, d'une dette contractée auprès d'une personne qui n'est pas l'Etat (une banque, un créancier présent sur les marchés). Or, si la loi n'interdit pas le recours à l'endettement direct pour une collectivité, elle contribue à en amoindrir considérablement la portée, au point qu'elle constitue, en réalité, une alternative très limitée au financement transitant par le budget de l'Etat (§1). Cette tendance ne saurait, *a priori*,

s'inverser, dans un contexte de réfection des instruments juridiques relatifs à la dette publique. Dès lors, il sera nécessaire de voir quelles opérations d'endettement direct demeurent possibles, malgré l'existence d'un tel cadre (§2).

§1 : Un canal de financement restreint

En l'état actuel du droit positif et des pratiques institutionnelles, nul ne saurait remettre en cause l'affirmation selon laquelle l'endettement direct des collectivités locales vietnamiennes auprès de tiers est un canal de financement restreint, bien que prometteur (v. §2). De ce fait, l'entière du droit positif actuel, et la tendance épousée par ses évolutions, actuelles et futures, apparaît fortement liée à la politique économique de lutte contre l'aggravation de la dette publique, conduite par le gouvernement. Ainsi, le cadre juridique de l'endettement direct des collectivités locales révèle l'existence de contraintes : d'abord, en érigeant un domaine de l'interdiction sans conditions (A), ensuite, en admettant un domaine de la permission, sous contrainte, cependant (B). Le résultat de cette analyse ne fera que corroborer l'affirmation de départ.

A) L'interdiction sans conditions

Le cadre juridique de l'endettement direct des collectivités locales apparaît éclaté, en ce sens qu'il se déduit de l'existence de dispositions de plusieurs lois structurantes.

312.- Cadre juridique. En effet, le cadre de l'endettement direct des collectivités locales est fixé par plusieurs textes au titre desquels figure la Loi n°20/2017/QH14 du 23 novembre 2017 relative à la gestion de la dette publique¹⁷⁴, la Loi n°83/2015/QH13 du 29 juillet 2015 sur le budget de l'Etat, et le Décret n°01/2011/ND-CP du 5 janvier 2011 sur l'émission d'obligations de l'Etat et des collectivités locales. Ces trois textes sont complémentaires. Leur évolution reflète les velléités gouvernementales. Les analyser à instant « t » permet de constituer une base, un échelon zéro, permettant, par la suite, de comparer les évolutions. Ces trois textes sont appelés à évoluer dans le cadre de la volonté de l'Etat de contrôler l'endettement public. Ce sont des indicateurs juridiques permettant de mesurer le degré de décentralisation financière. Ce sont des marqueurs du raidissement (probable) des finances publiques et de la recentralisation de ces dernières par l'Etat. Elles devront donc être patiemment décortiquées, dans leur état actuel et leurs évolutions, analysées pour y évaluer le degré formel ou implicite de décentralisation financière, et leurs évolutions devront être

¹⁷⁴ Cette loi a remplacé la Loi n°29/2009/QH12 du même nom.

confrontées à la *ratio legis* et à la volonté politique. Ce cadre juridique a largement évolué au cours des dernières années pour refléter le virage pris par l'ordre public économique de direction. En effet, les provinces, et plus largement, les collectivités locales, ont trouvé, dans ces textes, un certain nombre de dispositions destinées, par rapport aux textes précédents, à encadrer davantage leur recours à l'endettement direct (c'est-à-dire en leur nom propre) du fait de la présomption de mésusage des fonds et de mauvaise gouvernance assignée par le gouvernement aux gouvernements locaux. Ainsi, le cadre juridique se caractérise, dans un premier temps, par l'instauration de ce que nous appellerons un « domaine de l'interdiction » qui structure, de manière récurrente (depuis environ 2010), l'activité d'emprunt direct des collectivités. L'idée est que, dans un Etat unitaire, et fortement centralisé, où l'Etat demeure le canal de financement privilégié des collectivités (politiques de dotation, de péréquation, de redistribution, de rétrocession de prêts contractés par l'Etat, v. Chapitre 1), le recours, par ces dernières, à l'endettement direct, en leur nom, et pour leur propre compte, ne doit constituer qu'une exception, un domaine limité, l'Etat étant censé être le garant de la satisfaction des besoins de ses démembrés et, le cas échéant, de leur bonne gouvernance au travers de rappels à l'ordre sur la gouvernance financière. C'est pour cette raison que l'observation des trois textes structurant l'activité d'emprunt des collectivités fait apparaître la volonté du législateur de poser de franches limites à l'activité d'endettement des collectivités, en énonçant les « lignes rouges » qu'elles ne peuvent franchir, le reste étant, alors, permis, sous contrainte.

313.- L'interdiction par la limitation du *champ* de l'emprunt. De la sorte, la première interdiction édictée par la Loi de gestion de la dette publique relève du domaine de l'objet (ou de la destination) auquel s'applique l'endettement des collectivités. Ainsi, l'article 49 de la loi relève que l'emprunt direct des collectivités locales ne peut être destiné qu'à financer « un déficit du budget local en accord avec les dispositions de la Loi sur le budget de l'Etat », alors que l'article 50 précise que « un prêt octroyé à une collectivité locale pour le financement d'un déficit (ndlr : *un besoin*) budgétaire, ne peut porter que sur des programmes et projets intégrés au plan d'investissement public à moyen terme ratifié par le Conseil Populaire ». La loi sur le budget de l'Etat précise quant à elle, article 7, que « seules les provinces peuvent avoir des budgets déficitaires, le déficit étant, le cas échéant, compensé par l'emprunt ». Elle précise encore que « le déficit du budget provincial, s'il est autorisé, ne doit provenir que de l'existence d'un projet d'investissement public intégré au plan d'investissement à moyen terme ». Par ailleurs, selon ce même article, « les déficits des budgets provinciaux *doivent* être

compensés par le recours à l'emprunt domestique, l'émission d'obligations par la province, ou la rétrocession de prêts d'Etat. Le déficit local s'intègre au périmètre du déficit national ». Il découle de la lecture croisée des dispositions précédentes de la Loi de gestion de la dette publique et de la Loi sur le budget de l'Etat que l'emprunt des collectivités locales se conçoit de manière extrêmement restrictive. En effet, le champ de l'endettement local (direct) est circonscrit à l'existence de déficits budgétaires. En raisonnant *a contrario*, une collectivité dont le budget n'est pas déficitaire ne saurait avoir recours à l'emprunt, en dépit de la nécessité, pour elle, d'y recourir pour financer un projet d'infrastructure urbaine majeur. Cela veut dire que l'Etat entend favoriser l'utilisation des fonds provinciaux émanant de la redistribution des fonds de l'Etat sous forme de dotation, tout en évitant que les collectivités aient recours à l'emprunt. Par ailleurs, outre la condition relative à l'existence d'un déficit, il apparaît que ce déficit, le cas échéant, doit obligatoirement correspondre à l'existence d'une dépense d'investissement à la fois planifiée (c'est à dire incluse dans le Plan d'investissement à moyen terme et validée par le Conseil Populaire) et relative à un projet d'investissement donné. On déduit des termes de ces dispositions qu'il existe un règle d'or selon laquelle : (i) les collectivités ne peuvent emprunter directement que s'il existe, dans leur budget, un déficit, (ii) provenant de la budgétisation, approuvée dans le MTIP local, d'un projet d'investissement. *A contrario*, la loi édicte, donc, l'interdiction pour les collectivités locales de s'endetter pour financer un déficit provenant de l'existence de dépenses récurrentes supérieures aux recettes de l'Etat : dans une perspective « analyse économique du droit », et pour des raisons de soutenabilité des finances publiques, cette disposition se comprend aisément. On comprend moins, cependant, les réticences de l'Etat qui oblige la collectivité à formuler, dans son budget, un déficit, pour légitimer le recours à l'emprunt. En outre, il apparaît que la loi entend circonscrire la qualité de la collectivité locales emprunteuse aux Comités Populaires de provinces (en vertu de l'article 7). Là encore, en faisant de la collectivité locale du niveau provincial la seule entité capable, et restrictivement, de s'endetter, la loi empêche d'autres collectivités de niveau inférieur, disposant pourtant d'un budget et de prérogatives à satisfaire en matière urbaine (fourniture de services publics en milieu urbain par exemple, nécessitant la construction et l'entretien d'infrastructures), de recourir à l'emprunt pour financer un déficit correspondant à la budgétisation d'un projet d'investissement. Au résultat, le champ de l'emprunt direct des collectivités locales reflète la volonté de l'Etat de faire de l'emprunt une solution d'exception, lorsque les canaux de financement étatiques (rétrocession, dotation) ont été épuisés. Ce faisant, l'Etat s'assure que les collectivités (conçues restrictivement car circonscrites au seul Comité Populaire

provincial) ne feront peser aucun risque sur la dette publique, la Loi sur le budget rappelant, d'ailleurs, à cet égard, la fongibilité des dettes locales dans le périmètre agrégé de la dette nationale. En pratique, dès lors, la capacité des Comités Populaires de province de recourir à l'emprunt apparaît largement amoindrie, d'autant que nous verrons que le Ministère des Finances contrôle l'ensemble des processus d'octroi de dette. Par ailleurs, les limites de l'endettement provincial ne tiennent pas qu'à l'existence d'un champ restrictif, mais également à l'existence de limites quant à la qualité du bailleur.

314.- L'interdiction par l'encadrement de la *nature* du bailleur. L'article 50 de la Loi sur la gestion de la dette publique prescrit le principe cardinal selon lequel « les Comités Populaires de provinces ne peuvent s'endetter auprès d'un bailleur de fonds étranger ». Cela est confirmé par l'article 7 de la loi sur le budget de l'Etat qui dispose que « les déficits locaux ne peuvent être compensés *que* par des emprunts souscrits auprès du secteur financier domestique » – en ce compris émissions obligataires sur les marchés domestiques et recours à l'emprunt auprès de banques domestiques. L'article 51 de la Loi de gestion de la dette publique vient corroborer ce principe en édictant, de manière claire, que les formes que peut revêtir l'endettement direct d'une collectivité (ici, seulement, la province) sont (i) l'émission d'obligations locales sur les marchés financiers domestiques, (ii) la réception de prêts rétrocédés par l'Etat (v. Chapitre 1), et (iii) l'emprunt auprès de banques domestiques, en accord avec les dispositions de la loi sur le budget de l'Etat. Il découle de l'ensemble de ces dispositions que l'Etat vietnamien entend non seulement limiter le champ des investissements pouvant légitimer le recours à l'emprunt direct des collectivités mais, également, qu'il prive ces dernières de l'accès aux marchés bancaires et financiers internationaux. La privation de l'accès des collectivités locales aux marchés internationaux était, du reste, déjà édictée dans la version de 2009 de la Loi de gestion de la dette publique, cette constante n'a fait qu'être rappelée par le législateur de 2017, confirmant, ainsi, non seulement une tendance de fond de politique économique, mais, également, l'existence d'un principe structurant et cardinal de la gestion de la dette locale. La *ratio legis* de cette interdiction provient, en réalité, des craintes du gouvernement central de voir les collectivités provinciales discuter directement avec des banques étrangères ou émettre des titres financiers sur des marchés internationaux en raison du fait que ces instruments financiers seraient, nécessairement, libellés en devises étrangères (euro, dollar, yen, yuan), et comportant, souvent, des taux variables (c'est surtout vrai pour le secteur bancaire). Dès lors, le gouvernement craint que les collectivités provinciales ne soient pas en mesure de gérer efficacement les risques inhérents aux risques de volatilité des taux

d'intérêt et de change, dans le contexte d'instabilité et de dépréciation du dong vietnamien par rapport aux monnaies fortes auxquelles les collectivités pourraient prétendre. Ainsi, le gouvernement estime que les collectivités pourraient se retrouver asphyxiées par des chocs exogènes de taux ou de change, ne parvenant plus à rembourser leur dette et obligeant l'Etat à se substituer à elles en affaiblissant ses réserves de change. De la sorte, la dette publique nationale serait, d'une manière ou d'une autre, impactée. C'est pourquoi, dans l'esprit du législateur vietnamien, *mieux vaut*, pour les collectivités, et pour la bonne gestion financière dans son ensemble, permettre à ces dernières de se voir rétrocéder – en monnaie locale, *sic* – des prêts étrangers souscrits par l'Etat (qui en supporte aussi le risque). Si l'on comprend l'utilité de cette disposition en raisonnant dans l'absolu, en ce sens qu'il existe un risque réel que les collectivités ne sachent pas gérer les risques associés à un endettement auprès d'acteurs non vietnamiens en devises, raisonner de manière relative, cependant, nous démontre l'inutilité de cette disposition. En effet, cette interdiction trouverait, de manière relative, de l'intérêt si l'interdiction de s'endetter auprès de bailleurs étrangers et en devises était compensée par une politique de rétrocession de prêts contractés par l'Etat auprès de bailleurs étrangers en monnaie locale. Or, comme nous l'avons largement démontré dans le chapitre précédent, les évolutions récentes du régime juridique de la rétrocession tendent à faire supporter aux provinces, au travers d'un désengagement non dissimulé de l'Etat, voire assumé, la charge des risques inhérents à la volatilité des devises et des taux, en rétrocedant, désormais, selon un principe unique s'appliquant à toutes les collectivités, les concours financiers en devises et aux conditions du prêt initial. De la sorte, rendues neutres et presque transparentes pour l'Etat vietnamien, ces opérations conduisent à éliminer pour lui les risques, désormais transférés aux collectivités : or c'est précisément la *ratio legis* de l'interdiction, pour les collectivités, d'avoir recours au bailleurs étrangers qui est, par ailleurs, totalement en contradiction avec les évolutions du régime de la rétrocession. Au résultat, donc, cette interdiction ne semble plus se justifier dans la mesure où l'Etat, en réformant le régime de la rétrocession des prêts contractés par lui, a semblé opérer un basculement, dès l'été 2017, qui peut aussi se comprendre, en responsabilisant davantage les collectivités dans la rétrocession des prêts : dès lors, pourquoi, fin 2017, avoir maintenu l'interdiction d'emprunt des collectivités de bailleurs étrangers qui figurait dans la version de 2009 de la loi de gestion de la dette ? Cette incohérence présente plus de conséquences empiriques qu'il n'y paraît. En effet, le durcissement du *on-lending* aurait pu se compenser par l'ouverture d'un canal de financement nouveau au profit des collectivités, désormais libres d'aller chercher des financements auprès de banques étrangères. En ne le permettant pas, l'Etat recentralise

toujours davantage les finances locales puisqu'il ferme des canaux tout en n'en ouvrant point d'autres. Au résultat, c'est la capacité même des collectivités à réaliser des opérations d'investissement public dans le domaine du développement urbain qui s'en trouve largement affectée. Or, à notre sens, l'abrogation de l'interdiction de s'endetter auprès de banques étrangères se justifiait, d'une part, pour des raisons de parallélisme et de cohérence avec la réfaction du cadre de la rétrocession des prêts contractés par l'Etat et, d'autre part, en termes d'analyse économique du droit. En effet, et de manière structurelle, la nature du secteur bancaire et financier vietnamien ne nous semble pas adaptée au financement, au travers de l'emprunt des collectivités, d'infrastructures de développement urbain souvent caractérisées par une durée d'amortissement longue, générant des retombées économiques non immédiates (c'est à dire à moyen, voire à long terme) et, de ce fait, nécessitant des maturités de crédit longues (au moins 15 ans). Or le secteur bancaire dit domestique, sur lequel nous reviendrons, n'est pas en mesure de proposer une offre de crédit capable d'épouser les contours du financement des infrastructures : les maturités sont courtes (en moyenne 2 à 5 ans, maximum 7), avec des taux d'intérêts pouvant parfois être élevés (surtout pour de longues maturités) et exigeant, de la sorte, une rentabilité générée rapidement afin de rembourser la dette sur les courtes échéances proposées. Ainsi, le marché domestique ne permettra pas de financer les infrastructures dont les collectivités ont besoin, et c'est pourquoi le recours à l'endettement auprès de banques étrangères, fut-il en devises, permettrait, au moins, d'avoir de longues maturités et des taux plus bas, avec des périodes de grâce permettant d'atténuer les effets différés de l'amortissement des infrastructures ainsi financées. Nous ne pouvons que regretter l'existence d'une telle obstruction aux canaux de financement des collectivités qui impactera durablement leur capacité à financer des infrastructures, d'autant que cette règle d'or édictée par la Loi de gestion de la dette publique a vocation à durer dans le temps, en figeant, pour les années à venir, les modes de financement des collectivités locales. Enfin, précisons qu'il existe une contradiction de fond dans la politique menée par l'ordre public économique de direction du gouvernement vietnamien : si ce dernier entend, via la réforme du régime de la rétrocession, responsabiliser davantage les provinces en les mettant face à la nécessité de trouver des mécanismes de gestion de risques et de gérer leurs finances locales d'une manière efficiente pour pouvoir obtenir des financements de la part de bailleurs autres que l'Etat, ou pour satisfaire à l'analyse préalable à toute rétrocession de prêts d'Etat par le Ministère des Finances, il ne va pas au bout de sa logique en libéralisant la possibilité pour les collectivités d'avoir recours à des banques étrangères, ce qui suivrait la même *ratio legis*.

315.- L'interdiction par l'imposition de ratios d'endettement. Le dernier point cardinal du domaine de l'interdiction réside dans l'imposition, par le législateur, de ratios d'endettement local aux provinces, c'est à dire de ratios au-delà desquels elles ne peuvent aller : ce qui sera valable à la fois lorsque la province souhaitera bénéficier de la rétrocession de prêts de la part de l'Etat sous forme de *on-lending*, ou lorsqu'elle voudra s'endetter, seule, après de tiers. En effet, le contrôle dévolu, en la matière, au Ministère des Finances, lui confère, très en amont, un droit de *veto* issu de l'examen du ratio d'endettement des provinces demandeuses. En conséquence, les limitations tenant aux ratios d'endettement sont des règles d'or destinées à s'appliquer à tout type d'endettement de la province. La limite est posée à l'article 7 de la Loi sur le budget de l'Etat qui énonce que les limites d'endettement des budgets locaux sont : (i) pour Hanoï et Ho Chi Minh-Ville, 60% de revenus du budget local, (ii) pour les provinces aux revenus supérieurs aux dépenses, 30% des revenus du budget local et (iii) pour les provinces aux revenus inférieurs aux dépenses, 20% des revenus du budget local. Cette mesure trouve sa justification économique, bien que la condition de sa pertinence demeure dans le fait que les quotas doivent être basés sur une évaluation réaliste des besoins en investissement. De même, lorsque les quotas sont attribués, les provinces devraient disposer d'une autonomie de moyens et de fins : (i) dans la décision d'investissement et (ii) dans l'obtention des moyens d'endettement pour y parvenir. Or la Loi de gestion de la dette publique prohibe l'endettement international et fixe des quotas d'endettement non pas basés sur la dette publique mais sur la taille des budgets. De plus, la loi sur le budget de l'Etat laisse encore au Ministère des Finances un poids considérable sur l'élaboration des budgets provinciaux et, donc, de l'investissement local. Si la loi transfère aux provinces des quotas de la dette publique mais que ce transfert n'est qu'une mesure d'ordre comptable, c'est-à-dire qu'elle permet à l'Etat de répartir la dette entre provinces pour mieux gérer sa dette nationale (puisque dette provinciale s'incorpore dans dette nationale et que les budgets locaux ne sont que des démembrements du budget de l'Etat) tout en continuant à gérer l'affectation des dépenses, et le contenu des emprunts, et les modalités des emprunts, la décentralisation n'est pas assurée. En effet il est tout à fait envisageable de prendre une telle mesure tout en n'octroyant pas l'autonomie de gestion subséquente aux provinces : comptablement elles ont « droit » à un quota d'endettement public (et donc peuvent emprunter en conséquence) mais si l'Etat central contrôle à la fois la destinée des fonds empruntés et les modalités d'emprunt, alors, ce n'est qu'une mesure destinée à renforcer le contrôle de l'Etat sur la dette publique. Ce faisant, sous une apparence de décentralisation, l'Etat renforce son contrôle sur la dette en contraignant les provinces. Cette recentralisation s'apprécie, au surplus, à l'aune de l'évolution du ratio

d'endettement maximal des grandes villes Hanoï et Ho Chi Minh-Ville qui était précédemment fixé à 100% des revenus de leur budget (Loi sur le budget de l'Etat, 2002) alors qu'il est désormais fixé à 60%.

B) La permission sous contrainte

Le domaine de l'interdiction respecté, les collectivités, notamment, surtout, les provinces, peuvent avoir recours directement au marché de l'emprunt domestique : à savoir l'endettement auprès des banques, et l'émission d'obligations locales sur les marchés domestiques.

316.- Secteur financier domestique. Un aperçu du marché bancaire et financier vietnamien pourra nous être utile général et comprendre certains enjeux de la décentralisation financière. Au Vietnam, la typologie d'emprunt est la suivante : le marché est fortement segmenté sur des maturités courtes et en monnaie locale (inférieures 5 ans). Les financements sont donc de court terme. Les entreprises publiques urbaines ou les collectivités locales ont du mal à accéder aux marchés internationaux en raison de la volatilité du VND et de la difficulté de s'endetter en devise, surtout pour de longues maturités, car le risque de change à supporter est important et rend l'endettement onéreux. Les collectivités ont d'abord besoin d'un cadre juridique propice à l'endettement, et les entreprises publiques en général ont besoin de financements de plus long terme mais à des taux plus intéressants que ceux qui prennent en compte le risque de change. Ainsi donc, les collectivités vietnamiennes ont théoriquement un accès au marché domestique pouvant prendre les formes suivantes : émissions sur le marché domestique d'obligations locales, prêts bancaires, prêts du Trésor, prêts de banques de développement, *on-lending* de prêts contractés par le gouvernement, le tout, évidemment, sous réserve du respect des ratios d'endettement fixés par la Loi sur le budget de l'Etat. Il est intéressant de noter, comme nous le verrons dans la seconde section, que les collectivités locales ont la possibilité de contourner les interdictions et ratios d'endettement provinciaux en faisant supporter la dette (d'origine étatique ou extra étatique) par leurs fonds urbains locaux. Le marché des obligations, au Vietnam, est globalement sous-développé, et dominé par les titres souverains (bons du Trésor). Jusqu'en 2014, seules les villes de Hanoï, Ho Chi Minh-Ville, et Da Nang, ont eu recours à l'émission d'obligations locales sur les marchés financiers. Ho Chi Minh-Ville a été la première à émettre de telles obligations et à avoir renouvelé l'expérience. L'émission de tels titres doit concerner des investissements projet rentables

servant le développement socioéconomique, le tout nécessitant la validation « par voie hiérarchique » avec une autorisation du Ministère des Finances en vertu du Décret 01/2011. La structuration économique du marché obligataire domestique vietnamien fait apparaître que les obligations on en général de courtes maturités. Les taux d'intérêt sont stipulés par l'émetteur (ici, la collectivité provinciale) dans le respect d'une fourchette de taux fixée par le Ministère des Finances. Les souscripteurs ne peuvent être que des banques commerciales, des entreprises de sécurité, ou des fonds d'investissement urbains locaux. Compte tenu du fait que les taux d'intérêts et maturités, ainsi que les montants nominaux des titres sont encadrés par le Ministère des Finances, ainsi que de l'existence d'un marché très peu liquide et profond, structuré autour d'acteurs publics, le recours à l'émission d'obligations locales confine, en réalité, à un mécanisme en « vase clos » très largement dominé par le secteur public, rendant ce canal de financement aussi peu pertinent que l'expérience l'indique, car il ne contribue que peu à la décentralisation financière et à l'accès des collectivités locales aux financements désintermédiés pour le financement d'infrastructures. L'alternative à l'existence peu structurée et peu efficace du marché obligataire vietnamien consiste en l'emprunt auprès de banques commerciales : là encore, le secteur est très largement structuré autour des 4 grandes banques publiques, sur lesquelles s'alignent les banques privées, en termes de taux et de maturités. La pratique a démontré que le recours des collectivités à l'endettement bancaire a été très limité, car les banques sont réticentes à financer les gouvernements locaux, réputés trop risqués en raison de leur manque de capitalisation et leur supposée mauvaise gestion des finances publiques locales. En outre, et c'est majeur, la loi ne permet pas aux banques de disposer de moyens de recours et d'octroi de garanties (collatéraux, voies d'exécutions, sûretés) sur le patrimoine des personnes publiques locales. Les banques sont peu rompues à l'analyse de solvabilité d'institutions publiques locales qui ne sont soumises, du fait de leur rattachement financier à l'Etat, à aucune discipline budgétaire et financière, créant, alors, un aléa moral de nature à décourager les banques. Au surplus, les quelques banques (comme *Bank for International Development of Vietnam*, BIDV) s'étant risquées à prêter aux collectivités locales sans prendre suffisamment de garanties auprès d'elles se sont retrouvées avec la transformation des créances détenues sur ces collectivités en prêts non performants, sans parler de la déconnection existant entre l'offre de maturités de court-terme et les besoins de long-terme des collectivités pour financer des infrastructures. Il apparaît donc, en termes d'analyse économique du droit, que l'existence de marchés domestiques à la fois faibles, peu réglementés, caractérisés par un nombre d'acteurs limités, fortement étatisés, et en connivence, ainsi que l'insuffisance du cadre juridique des garanties, couplé à la gouvernance

publique des collectivités, ne favorise en aucun cas l'accès aux financements par le biais d'un marché domestique. Ainsi, malgré la possibilité que la loi offre aux collectivités d'avoir recours à ce marché, la pratique démontre que ces dernières n'en font qu'un usage parcimonieux, sinon, inexistant, l'autorisation permise par le cadre juridique étant, alors, empiriquement privée de portée en l'absence d'un cadre économique et juridique propice à l'endettement sur le marché domestique. Cela légitime, une fois de plus, l'assouplissement de l'interdiction du recours au marché international qui, s'il n'élimine pas la problématique de la gouvernance locale et du manque de moyens de recours, serait une bonne portée d'entrée pour faire converger demande de maturités des collectivités et offre de prêts ou de titres financiers, l'idée étant que, par l'insertion au marché international, les collectivités seraient, d'elles-mêmes, obligées de démontrer une gouvernance efficace au niveau financier (ce qui les pousserait à faire évoluer leurs pratiques) ou en faisant pression sur le gouvernement pour qu'il adopte un cadre juridique des garanties suffisant.

317.- Recours au marché bancaire domestique. Le recours à l'emprunt ne peut avoir lieu que pour financer des projets dont la capacité à générer les flux de remboursement est avérée et sous réserve, au cas général, que la dette provinciale n'excède pas le ratio de 30% de son budget. Preuve de centralisme, la dette locale est placée sous le strict contrôle du Ministère des Finances. Pour contourner les limites de l'endettement, les collectivités peuvent demander à leurs Fonds d'investissement et de développement local, dont les critères d'endettement (ratios, prohibition de l'endettement international direct) sont moins stricts (ce sont des institutions financières, capitalisées, contrairement aux Comités Populaires), même si cet état de fait tend à disparaître avec le renforcement / la recentralisation du contrôle sur ces instruments de finance décentralisés. En conséquence, l'endettement des collectivités locales demeure, au Vietnam, bas. Ces dix dernières années, cette dette n'a représenté que 3% du PIB, alors que les collectivités représentent 50% des dépenses publiques – c'est donc que leurs ressources sont essentiellement perçues hors endettement (leviers propres et transferts de l'Etat, aide publique au développement) mais, aujourd'hui, face aux besoins économiques et à la typologie de l'économie vietnamienne, ce mode de redistribution est devenu insuffisant tant les disparités entre provinces se sont accrues et certaines ne peuvent plus se contenter de la péréquation du gouvernement pour financer l'immense besoin en investissements pour maintenir et accroître leur niveau de développement économique et social. A titre illustratif, et selon la Banque Mondiale, les ratios de 30% du budget n'ont pas été respectés par 13

provinces en 2011 ; preuve qu'elles sont prêtes à se mettre en porte à faux avec la loi (et l'Etat le tolère par pragmatisme) tant la limite d'endettement est obsolète par rapport aux besoins.

*

Les pesanteurs attachées au régime de recours à l'endettement direct par les collectivités locales sont rendues d'autant plus obsolètes que ce canal a vocation, presque de manière naturelle, à s'ouvrir, compte-tenu des potentialités qui y sont attachés, dans un contexte de restriction des financements d'Etat.

§2 : Un canal de financement nécessaire

L'analyse économique du droit est un raisonnement particulièrement fécond pour apprécier les opportunités liées à la libéralisation du recours des collectivités locales à l'endettement direct dans un contexte de contraintes (réglementaires et empiriques) qu'on a largement évoqué. De la sorte, il sera nécessaire d'examiner les raisons commandant la libéralisation de l'accès à l'emprunt des collectivités locales (A), avant d'envisager un exemple concret de mécanisme permettant de simuler l'existence d'un marché bancaire local à destination des collectivités locales (B).

A) La raison d'être d'un marché domestique de l'emprunt des collectivités locales

Le recours des gouvernements locaux comme les Comités Populaires au marché bancaire est difficile, du fait de l'existence de contraintes réglementaires et pratiques (l'inaboutissement des marchés financiers domestiques, seuls auxquels les collectivités ont accès, en vertu de la loi). Par ailleurs, confrontés aux manques de financements d'origine fiscale, les collectivités sont placées dans l'impossibilité de compenser ce manque par l'accès aux marchés de capitaux étrangers.

318.- Alternatives subsidiaires. Face à ces contraintes, il existe, pour les collectivités, la possibilité de contourner les interdictions pesant sur elles, ou les restrictions auxquelles elles se confrontent, en ayant recours à des structures juridiques dont elles assurent la tutelle, et qui, disposant d'un statut juridique différent de celui d'une collectivité locale, ne sont pas soumises aux mêmes régimes restrictifs : ainsi en est-il du recours à des sociétés publiques locales ou aux fonds d'investissement et de développement local. En effet, les premières, entreprises publiques, peuvent avoir accès, moyennant le respect de certaines procédures (faisant souvent intervenir le Ministère des Finances) aux marchés de capitaux étrangers, sous

réserve qu'elles soient suffisamment capitalisées et bien gérées ; les second, quant à eux, peuvent également se voir rétrocéder des prêts de l'Etat ou s'endetter en leur nom propre, notamment auprès de banques étrangères et tout en n'étant pas assujettis aux ratios maxima d'endettement. Ces affirmations sont, cependant, à relativiser dans une certaine mesure : en effet, les sociétés publiques, fussent-elles sous tutelle d'une collectivité locale, doivent, cependant, être suffisamment capitalisées et bien gérées, ce qui n'est pas forcément le cas compte tenu des incuries de la gestion du secteur public dans son ensemble, les habitudes de gestion des collectivités, caractérisées par un certain aléa moral, rejaillissant sur les entreprises dont elles sont la charge ; de plus, en ce qui concerne les Fonds d'investissement et de développement local, il est clair que leur faible capitalisation en tant qu'institutions financières décentralisées de la province ne concoure pas, en sus de leur gestion financière très sommaire, à leur donner un accès privilégié aux banques internationales (excepté le cas de HFIC, fonds de Ho Chi Minh-Ville, financé par la Société générale). Par ailleurs, ces entités disposent d'un mandat urbain qui, certes, existe, mais dont les contours sont en général trop précis pour pouvoir devenir le support de l'endettement de grands projets d'infrastructures, au demeurant très coûteux. En effet, ce n'est pas que nous pensons que l'endettement des entreprises publiques ayant un champ d'action local n'est pas pertinent, mais ces entreprises ont un champ réduit et ne peuvent se saisir uniquement des dépenses entrant dans leur champ d'action en étant porteuses de la dette et du projet. Il existe, à notre sens, un intérêt économique et urbain à ce que ce soient les collectivités locales qui empruntent *elles-mêmes* sans que cela ne fasse « double emploi » avec la dette des entreprises publiques locales, d'où le fait que nous militons pour l'amélioration de l'accès aux financements de ces dernières.

319.- Investissements réservés des collectivités locales. Il nous paraît, en effet, exister un domaine « naturel » de l'investissement des collectivités locales qui, en général, conduisent des projets plus holistiques, d'envergure régionale, transversaux (par exemple une zone urbaine comprenant plusieurs composantes) ou non rentables (lutte contre le changement climatique, logement social) ou non associés à un service payant-profitable (santé, éducation, secteur social). La puissance publique en tant que telle (et non une *entreprise* publique) dispose de domaines réservés dans l'aménagement urbain qui justifient qu'elle puisse, par le biais des gouvernements locaux, s'endetter *per se* et non au travers des entreprises publiques locales, fussent-elles d'aménagement urbain, dont elle a la charge. Pour autant, le cadre juridique doit être amélioré et la tutelle du Ministère des Finances, le cas échéant, allégée.

L'endettement des collectivités étant directement comptabilisé comme dette publique en raison de l'adossement budgétaire des Comités Populaires au budget de l'Etat, les propositions visant à améliorer le cadre de l'émission obligataire locale ou à créer un vrai marché de l'endettement local, couplé à un cadre juridique structurant, risque fort de ne pas voir le jour à court terme.

320.- Accroître les financements des Comités Populaires en lieu et place des fonds d'investissement et de développement locaux. Si les fonds d'investissement et de développement locaux ont été conçus comme des véhicules d'investissement public, sous la tutelle des Comités Populaire, pour, en leur nom, effectuer des investissements de développement urbain, leur champ d'intervention souffre, pour autant, de limites. En effet, ce sont des intermédiaires financiers qui réalisent *essentiellement* des opérations de prêt en réutilisant les ressources obtenues de part et d'autre, et, ce, au nom de la municipalité. Malgré le fait que leur régime le leur permette de le faire, ils ne réalisent que peu d'investissements directs et, le cas échéant, cela ne concerne que des projets de faible envergure et à rentabilité immédiate. Ils sont, par ailleurs, limités par des fonds propres souvent insuffisants et ne leur permettant pas de mener des projets d'envergure financière importante. Leur statut légal précise, en outre, qu'ils doivent effectuer des opérations de prêt ou d'investissement direct dans une logique commerciale, c'est à dire de rentabilité, ce qui les oblige à conduire une analyse de la soutenabilité financière du projet et de sa rentabilité immédiate. Les Fonds d'investissement et de développement local prêtent à des acteurs publics ou privés pour construire des infrastructures dont ils n'ont pas les capacités techniques d'évaluation. Ils sont, en outre, limités dans leur capacité à mobiliser des ressources extérieures et par leurs capacités techniques qui les empêche d'assurer une maîtrise d'ouvrage technique inhérente à la construction de grands projets d'infrastructure. Par conséquent, les Fonds d'investissement et de développement local sont de bons véhicules d'investissement pour prendre en charge des projets précis faisant partie des priorités d'investissement de la ville et auprès d'acteurs publics ou privés locaux précisément identifiés. Les Fonds d'investissement et de développement local ne sont, en revanche, pas aptes à prendre en charge des projets d'investissement municipaux directs et d'aménagement urbain holistiques, intégrés, multi-composantes, lourds financièrement, à l'image de la Gare de Da Nang car ils manquent de surface financière et de capacités de maîtrise d'ouvrage technique. En témoigne le rapport d'activités du fonds de développement et d'investissement local de la ville-province de Da Nang (DDIF pour *Da Nang Development Investment Fund*): « L'investissement direct est une

des activités principales des Fonds d'investissement locaux. Pendant les premières années après sa création, DDIF a entamé des discussions afin de participer à différents projets d'investissement sous formes de contribution à l'investissement. Toutefois, en raison de ses ressources financières et humaines limitées, aucun de ces projets n'a été approuvé par le Comité Populaire de la Ville. ». En outre, ce genre de projets ne correspond pas à la logique de fonctionnement des fonds qui sont des banques et non des organes politiques d'investissement. Les fonds prêtent à des contreparties locales publiques ou privées pour des projets identifiés avec le Comité Populaire. La maîtrise d'ouvrage du projet n'est donc non pas au niveau du fonds mais déléguée au niveau de l'emprunteur (société publique locale, privée). Les Fonds d'investissement et de développement local ne prêtent eux-mêmes pas à leur Comité Populaire de tutelle (car ce serait se prêter à soi-même). Dans le cas des grands projets d'aménagement et de développement urbains au niveau provincial, donc, il s'agit d'un mécanisme différent : ce n'est pas la municipalité qui prête à un porteur de projet via le Fonds d'investissement et de développement local, c'est la municipalité elle-même qui s'endette pour réaliser des investissements directs. La municipalité pourrait réaliser ces investissements directs via les fonds mais ; dans un tel cas, il est nécessaire d'avoir une maîtrise d'ouvrage technique (DUPA, DOC, DONRE, DOT) appuyée sur les sections techniques des Comités Populaires. Il est nécessaire que le projet soit financé et porté non pas par un fonds auprès d'une maîtrise d'œuvre mais au niveau du Comité Populaire (multiplicité des composantes techniques) directement ne serait-ce que pour coordonner les services, acteurs et maîtres d'œuvre, ce que le Fonds d'investissement et de développement local ne peut faire lui-même. Les projets sont moins précis, plus diffus, longs, complexes, caractérisés par amortissement plus long, nécessitant des déplacements, des prises de décisions, et le respect de lois différentes et complexes. Pour toutes ces raisons, il est peu envisageable qu'un fonds puisse prendre à sa charge pour le Comité Populaire un projet type « Gare de Da Nang » en investissement direct, du moins en l'état de ses capacités financières et techniques. Les Fonds d'investissement et de développement local sont donc des outils de financement utiles lorsque le Comité Populaire de tutelle ne veut pas faire d'investissement direct ni ainsi assumer la maîtrise d'ouvrage du projet car le projet peut être porté par une entreprise / contrepartie qui s'endette et qui assure la maîtrise d'ouvrage (logique commerciale, de remboursement). Lorsque le projet nécessite un investissement direct important et une maîtrise d'ouvrage au niveau provincial, par sa transversalité, complexité, et technicité, alors le Comité populaire ne peut plus compter sur le Fonds d'investissement et de développement local. Il doit lui-même mobiliser des ressources de long-terme et assumer les investissements et la maîtrise d'ouvrage

directe. Mais, dans ce cas, les contraintes pesant sur l'endettement des collectivités apparaissent : faiblesse de mobilisation du marché domestique bancaire, manque d'accès aux marchés financiers (alors que l'émission obligataire, théoriquement possible, pourrait fort bien s'accorder avec le financement d'un projet de très grande envergure), dépendance envers la rétrocession de prêts d'aide au développement (meilleures conditions financières) mais contrôle du Ministère des Finances dans la politique de rétrocession et durcit les conditions financières (ce qui revient à emprunter), impossibilité d'emprunter à l'étranger directement, d'où l'intérêt, pour faciliter la décentralisation financière, de réfléchir sur ces canaux de financement en parallèle d'une réflexion sur la soutenabilité des finances publiques locales, leur robustesse, la fiscalité, etc. Les Fonds d'investissement et de développement local ne sont que des outils complémentaires avec l'endettement et la maîtrise d'ouvrage directe du Comité Populaire. Toutefois, la volonté politique pourrait tout aussi bien renforcer considérablement les Fonds d'investissement et de développement local (émissions obligataires réelles, fonds propres) et améliorer leur mandat dans l'investissement direct plutôt que dans le prêt. Mais la tendance actuelle est plutôt à considérer que les prêts de la municipalité aux entreprises publiques et privées sont réalisés par les Fonds d'investissement et de développement local et les investissements directs par le Comité Populaire lui-même. Ce sont des outils complémentaires. En résumé, les Fonds d'investissement et de développement local sont des banques publiques locales, finançant des contreparties dans une logique commerciale. La tutelle du Comité Populaire n'est que « politique » : elle oriente le contenu des investissements dans l'intérêt de la ville, mais ce ne sont pas des investissements directs. Les Comités Populaires sont des organes politiques et maîtres d'ouvrage de projets d'aménagement urbain d'envergure en faisant des investissements directs après s'être endettés. La conclusion à retenir est que, bien qu'étant les seules entités financières véritablement décentralisées et bien que bénéficiant de possibilités de mobilisation de fonds plus importantes que les collectivités elles-mêmes (à tout le moins sur la nature du créancier), le manque de capacités et le modèle économique des Fonds d'investissement et de développement local connaît des limites et rend nécessaire l'extension du cadre juridique relatif au financement autonome des collectivités locales elles-mêmes.

321.- Application au DDIF. Le fonds d'investissement et de développement local de Da Nang illustre, dans son rapport annuel, à merveille les développements précédents. Il est en effet précisé que : « Le capital du DDIF a connu des évolutions ces dernières années mais reste inférieur aux besoins d'investissement pour le développement des infrastructures socio-

économiques de la ville. Les possibilités de mobilisation des ressources de financement internationales restent limitées. Il existe des difficultés dans la mobilisation des ressources de financement par le fonds : le rythme de décaissement du financement de la Banque mondiale reste lent ; les modes de mobilisation des fonds ne sont pas assez variés (hormis les ressources de bailleurs internationaux, le Fonds n'a pas encore d'autres modes de mobilisation) ; DDIF n'arrive pas encore à pleinement assurer son rôle de canal principal de mobilisation des fonds pour la collectivité locale dans le but de réaliser les projets/programmes prioritaires. Les démarches d'approche du fonds pour trouver des projets correspondant à ses objectifs de développement restent limitées, ce qui est dû en partie au fait que les maîtres d'ouvrages attendent souvent des appuis budgétaires de l'Etat. Le DDIF n'a pas encore exploité de manière optimale les ressources déléguées par les autres établissements économiques et financiers locaux et étrangers. En conséquence, ces ressources déléguées restent très limitées par rapport aux besoins du fonds. L'investissement direct est l'une des tâches principales du DDIF. Or, après 6 ans d'activités, le fonds n'a pas encore de projet d'investissement direct. Les sources de recettes du fonds restent donc insuffisamment variées, avec une majorité de crédits représentant près de 49% et les revenus des prises de participations demeurant limités. Il existe encore des contraintes et difficultés dans l'évaluation des projets, et les risques ne sont pas encore maîtrisés. L'encours a baissé pendant les années 2009 et 2010 en raison de l'absence de prospection intense pour des projets, et des retards de certains projets entraînant des reports de décaissement à l'année suivante. Les besoins de financement des projets d'investissement sont très importants, notamment pour les infrastructures de zones industrielles et de zones d'habitation et de transport, alors que les moyens du fonds restent limités. Les décrets 138/2007/ND-CP et 37/2013/ND-CP ainsi que le statut de DDIF ont déterminé les pouvoirs de décision des investissements en interne du fonds. Toutefois, dans la réalité des activités, tous les projets du fonds doivent être approuvés par le Comité Populaire de la ville, conformément aux directives du Conseil Populaire de la ville, ce qui crée des délais prolongés d'approbation des projets. Le fonds n'a pas encore porté l'attention nécessaire sur les activités de communication et de sensibilisation, et n'a donc pas encore une image de marque reconnue en tant que telle. Les équipes du fonds manquent d'expérience dans l'approche des projets et l'octroi des crédits d'investissements ; certains cadres et employés ne sont pas assez proactifs et flexibles dans le traitement des imprévus ; Certaines règles sur les dossiers et procédures d'octroi des crédits restent compliquées, tout comme les processus de décaissement. En conséquence, de nombreux maîtres d'ouvrages n'arrivent pas à satisfaire ces exigences de procédures ; Les règles et processus du fonds ne sont pas encore

standardisés ; En raison de son statut d'institution financière publique locale, les activités du fonds sont liées aux objectifs locaux de développement socio-économique, surtout lorsqu'il s'agit d'utiliser les ressources budgétaires. Le DDIF n'a pas encore pu mobiliser suffisamment de ressources extérieures pour ses activités. Les secteurs d'intervention du DDIF restent limités. Les efforts du fonds sont concentrés sur l'apport de crédit, sans investissement direct dans les infrastructures, ce qui crée un manque de diversité en matière de secteurs d'intervention. Le mécanisme de fonctionnement du fonds reste très spécifique, avec des activités non catégorisées de manière transparente. La structure d'organisation et l'effectif du Fonds restent perfectibles. Les régimes d'affectation des fonctions sont parfois contraignants et la collaboration entre les différentes divisions reste à améliorer. Certains cadres et employés manquent d'expériences pratiques par rapport aux exigences, alors que les activités du Fonds demandent de plus en plus de compétences approfondies. Les ressources et fonds propres du DDIF restent faibles par rapport aux besoins d'investissement des projets sur le territoire de la ville, ce qui amène à des limites d'investissement. Les taux d'intérêt proposés par DDIF sont inférieurs à ceux du marché (administrés selon la nature du projet, bonifiés par le Comité Populaire selon la volonté de créer des incitations sur un projet, un secteur, aider des entreprises publiques locales d'aménagement à s'endetter à bas taux pour financer des projets en application du schéma directeur de la ville) : en ce sens, il joue son rôle de collectivité locale, pleinement, car les taux sont bas pour assurer une mission d'intérêt général et d'aménagement du territoire. ».

B) La fiction d'un marché domestique de l'emprunt des collectivités locales

La Banque mondiale a, un temps, entendu mettre en œuvre, avec le Ministère vietnamien des Finances, un projet appelé « *City Infrastructure Finance Facility* », (ci-après CIFF) calqué sur le mécanisme colombien FINDETER (*Financiera de Desarrollo Territorial*¹⁷⁵), permettant de simuler l'existence d'un marché bancaire domestique à destination des collectivités locales qui éliminerait à la fois les contraintes relatives à l'inaboutissement de ce marché tout en forçant les collectivités locales à adopter une gestion financière vertueuse et pérenne.

¹⁷⁵ Il s'agit d'un crédit accordé par l'Agence française de développement et destiné au financement du développement territorial et urbain des collectivités locales en Colombie. Findeter, banque de développement des territoires colombiens, joue un rôle majeur dans le financement du développement durable du pays. Elle travaille aussi sur la mise à niveau des infrastructures publiques pour un aménagement équilibré du territoire.

322.- Prolégomènes. La Banque Mondiale estime que le système budgétaire vietnamien est actuellement centralisé et que la décentralisation budgétaire n'est pas à l'ordre du jour. Pourtant, il faudra permettre aux collectivités d'avoir accès aux financements par des instruments nouveaux, autres que les Fonds d'investissement et de développement local. Ainsi, pour la Banque mondiale, la solution la plus adéquate face aux limites du cadre juridique actuel et du marché actuel de financement des collectivités est de créer une facilité CIFF dont le but est de partir d'un mécanisme d'aide au développement pour créer une situation de marché simulée (commerciale, *market-driven*) là où ce marché n'existe pas (création d'incitations). Sachant que la problématique de base est de créer de nouveaux instruments de décentralisation financière aux côtés de ceux qui marchent déjà (Fonds d'investissement et de développement local) et qui fonctionnent selon une logique de marché, la Banque considère cette facilité agissant comme « *second tier lender* » là où les banques commerciales agissent comme « *first tier lender* ». Cette facilité agirait, en effet, comme un « second prêteur » auprès de banques commerciales qui sont, elles, les « premiers prêteurs » aux collectivités sur la base d'un mécanisme de marché : un gouvernement local dépose un dossier de financement pour une infrastructure auprès d'une banque commerciale habilitée. La banque conduit le processus de *due diligence* basé sur les règles du marché (pratique bancaire). Si la banque chef de file autorise le prêt au terme de ce processus, le fonds de développement municipal (type CIFF) autoriserait la banque à prêter au gouvernement local ; et le fonds municipal le refinance à un taux plus faible et avec une maturité plus longue que la maturité et le taux de sortie du prêt final à la collectivité. La banque commerciale est la seule entité à supporter le risque de contrepartie, l'enjeu étant, alors, que l'étude de faisabilité de la *bancabilité* des collectivités soit positive, Le fonds municipal serait abondé par des ressources publiques (dotations) et par des prêts concessionnels de bailleurs (rétrocédés via le Ministère des Finances).

323.- Genèse. La genèse du projet part de la constatation de la faiblesse du cadre institutionnel permettant l'accès des collectivités locales aux marchés de capitaux et, subséquemment, de l'existence de fortes barrières à l'entrée (impossibilité de s'endetter, ou de façon restreinte auprès de banques locales - et sur de très faibles maturités). Partant du constat établi dans un document structurant sur les finances locales vietnamiennes¹⁷⁶, la Banque mondiale a décidé d'évaluer la faisabilité de la mise en œuvre d'un projet permettant aux

¹⁷⁶ World Bank. 2013. *Assessment of the financing framework for municipal infrastructure in Vietnam : final report* (English). Washington, DC : World Bank Group

collectivités locale d'avoir accès aux financements des marchés de capitaux, sur une base commerciale et « *market-driven* », à des taux concessionnels ou non, avec des maturités plus longues que celles ordinairement observées sur le marché vietnamien domestique. Le but est de créer une « facilité *wholesale* de financement pour les gouvernements locaux destinée à financer prioritairement les infrastructures urbaines » gérée par une banque commerciale (locale) mais alimentée par des bailleurs de fonds. Les banques domestiques partenaires seraient en charge de l'aspect *due diligence*, de la sélection des projets, et supporteraient le risque de contrepartie - de crédit (ce qui est un avantage pour l'Etat qui ne garantit donc que les « bailleurs »). L'avantage permis par ce mécanisme est l'accès des collectivités aux capitaux sur un segment de marché qui, actuellement, n'existe pas ou peu (et surtout pas avec des maturités longues). La facilité CIFF permettrait d'améliorer l'émergence de ce secteur et de ce nouveau marché.

324.- Mécanisme. Le mécanisme serait donc que les bailleurs (dont la Banque mondiale) prêtent au Ministère des Finances à des taux concessionnels, qui garantit le prêt (et le cas échéant le risque de change) en devises, et qui rétrocède les fonds en monnaie locale à la facilité gérée par une banque commerciale « chef de file » déterminée. La banque récipiendaire *chef de file* de la facilité rembourse le Ministère des Finances (par un mécanisme de *on-lending* classique) éventuellement avec prise en charge de la couverture du risque de change. La facilité serait ensuite ventilée entre différentes banques qui seront les interlocuteurs des collectivités pour des projets d'infrastructures urbaines. Notons le caractère ciblé, avec une affectation déterminée des fonds sur des projets urbains, car la Banque mondiale souhaite justement que les ressources servent aux collectivités pour financer des besoins en tension, essentiellement les infrastructures urbaines. Les banques seraient donc chargées de la procédure d'évaluation de solvabilité et de *due diligence* (projet technique et solvabilité finances locales) et de sélection. Elles prêteraient en monnaie locale pour des projets d'infrastructures, et se feraient rembourser en monnaie locale tout en supportant le risque de crédit. Puis les banques rembourseraient, via la banque chef de file, au Ministère des Finances. La différence entre le taux concessionnel de départ et le taux de sortie de marché permet de couvrir une partie du risque et permet à la banque commerciale chef de file de se couvrir contre le risque de change si c'est elle qui en a la charge. Le but n'est pas tellement de proposer des ressources à taux de sortie avantageux pour les collectivités locales mais plutôt de permettre, tout court, à des collectivités d'emprunter localement (comme le permet la loi) à des taux de marché, secteur qui n'existe actuellement pas. Il s'agit donc de rompre une

barrière à l'entrée des collectivités sur un marché. Ce faisant, les collectivités se comporteraient comme des emprunteurs classiques et responsables.

325.- Faisabilité. Cette idée a de quoi, *a priori*, plaire au Ministère des Finances puisqu'il s'agit de ressources concessionnelles permettant de répondre à un besoin prégnant. Au surplus, la logique qui sous-tend le projet est moins une logique d'aide au développement qu'une logique de marché et, ce, et pour plusieurs raisons : les taux de sortie proposés sont des taux de marché, les interlocuteurs uniques des collectivités sont des banques commerciales. L'absence de logique d'aide et la présence d'une logique de marché sont de nature à responsabiliser les collectivités, ce qui est une idée partagée par le Ministère des Finances, et surtout à n'accorder les financements qu'au terme d'une analyse diligente de la solvabilité générale de la collectivité emprunteuse, et de son budget, et de la pertinence du projet (notamment sa capacité à générer des revenus. Cependant, un tel projet n'est pas faisable en l'état c'est-à-dire en l'absence d'un mécanisme et d'un cadre juridique favorables à l'endettement des collectivités et à l'octroi d'une garantie sur ces financements. La Banque Mondiale, forte de son pouvoir de *lobbying* et de son expertise, cherche donc à ce que le cadre juridique, notamment la Loi sur le Budget de l'Etat et ses décrets, mais aussi la Loi de gestion de la dette publique, la Loi sur l'investissement public, permettent de constituer un vrai cadre juridique à l'endettement des collectivités. La question qui est notamment litigieuse est celle de l'organisation des procédures de faillite des collectivités, et celle des voies d'exécution sur ces collectivités, en cas de matérialisation d'un défaut de contrepartie - risque de crédit. Puisque ce n'est pas l'Etat qui supporte ce risque de crédit mais les banques commerciales, alors, ces banques devront être incitées à prêter. A cet égard, l'existence de procédures d'insolvabilité - de faillite à disposition des banques et protégeant à la fois banques et collectivités est nécessaire. La Banque Mondiale cherche donc à ce que la Loi sur le budget de l'Etat reflète ces impératifs et que le cadre juridique soit modifié. La Banque Mondiale avait, dans un premier temps, convaincu le gouvernement que la révision de la Loi sur la gestion de la dette (en 2017), intégrerait ces aspects. Comme la Banque mondiale est très à cheval sur l'aspect commercial du mécanisme, elle cherche, au travers de cette facilité transitant par les banques et à des taux de sortie de marché, à émuler les prémisses d'un réel marché de capitaux à destination des gouvernements locaux d'où l'accent mis sur les « *incentives* » (incitations) à destination des banques commerciales dans l'utilisation de cette facilité. La Banque mondiale ne mettra pas en place la CIFF en l'absence de cadre juridique refondu. Il existe, donc, un bras de fer entre le Ministère des Finances qui entend recentraliser

les finances publiques locales et la Banque mondiale qui espère des évolutions législatives en ce sens.

326.- Cadre réglementaire et mécanismes de recours. La Banque mondiale s'est livrée à la revue des projets de Loi sur le budget de l'Etat et de Loi de gestion de la dette publique. Ces lois ne sont pas révisées souvent. La Banque a souligné auprès du Ministère des Finances les points qui pourraient, dans ces lois, freiner la mise en œuvre, même à titre pilote, du CIFF. La Loi sur le budget de l'Etat a été adoptée en 2015 : elle permet aux gouvernements des provinces d'emprunter mais elle ne précise pas quel type d'endettement les gouvernements locaux peuvent solliciter, et, notamment, l'endettement auprès des banques commerciales. Cette loi sera plus donc, promettait le Ministère des Finances, plus précise que la loi sur le budget de l'Etat et rappellera le pouvoir des Comités Populaires provinciaux de s'endetter auprès de banques commerciales (ce qui fut fait). Le Ministère des Finances promettait, en outre, l'introduction de mécanismes de recours des banques sur les collectivités. Le projet CIFF devait, pour être faisable, s'inscrire dans des évolutions législatives le rendant possible et destinées à : (i) s'assurer que les collectivités locales peuvent bien s'endetter auprès des Banques commerciales (la version antérieure était, sur ce point, ambiguë, puisque elle permettait aux collectivités, moyennant le respects des ratios de 30% ou 60% selon la ville, auprès d'institutions « autorisées » mais sans préciser lesquelles et la Banque voulait que le vocable de banque commerciale apparaisse, au risque d'avoir une insécurité juridique majeure et la remise en cause du modèle), et que (ii) les banques commerciales disposent de mécanismes de recours sur les collectivités, ce qui suppose de rendre le principe même de saisissabilité/garantie sur les collectivités possible de la part d'un tiers qui n'est pas le gouvernement central (patrimoine saisissable, possibilité de gager, nantir, hypothéquer) et que (iii) les gouvernements locaux respectent des obligations de transparence dans leur relation avec les créanciers. Ces changements ne pouvaient se produire dans la Loi sur le budget de l'Etat. La nouvelle mouture de la Loi de gestion de la dette publique, en 2017, est décevante sur ce point en ce sens que les mécanismes de recours n'apparaissent que de manière générale et pas au cas particulier du séquestre de fonds d'origine fiscale sur un compte bloqué, ce que souhaitait la Banque mondiale, qui hésita donc à maintenir le CIFF alors même que l'étude de faisabilité *demand-supply side* montre que les gouvernements locaux sélectionnés, tous contributeurs nets au budget de l'Etat, ont une capacité d'emprunt annuelle (et donc de service de la dette, et de fourniture de collatéral sous forme de compte séquestre nanti au bénéfice de la banque prêteuse, collectant des flux déterminés de revenus locaux : redevances, fiscalité

foncière, autres) et que les banques commerciales sont prêtes à s'engager et à supporter le risque de contrepartie / de crédit, si toutefois les mécanismes de recours sont prêts.

327.- Politique économique. Le rétropédalage du Ministère des Finances par rapport à ses engagements envers la Banque mondiale est cohérent avec sa stratégie générale de contrôle de la dette : le durcissement de l'accès aux fonds aide publique au développement via le *on-lending* se s'accompagne pas (et c'est finalement cohérent) par l'ouverture d'autres canaux, fussent-ils sur une base pilote comme le CIFF, car le Ministère des Finances craint, en modifiant les lois et pratiques, un effet domino sur l'endettement des collectivités locales qui pèserait *in fine* sur le budget national. Ce faisant, le Ministère des Finances va à l'encontre d'une logique économique : la gestion à court-terme de la dette fragilise à long terme les perspectives de croissance, voire même la croissance dite « potentielle » ou structurelle puisqu'il est question ici des infrastructures et que précisément le « *funding gap* » et « *infrastructures gap* » menace directement la croissance potentielle du pays. La Loi de gestion de la dette publique arrive donc en 2017, à un moment crucial, et va sédimenter la politique fiscale, et de la dette du Ministère des Finances pour 5 ans au moins, en figeant l'économie et en reflétant les préoccupations du Ministère des Finances comme d'autres lois avant elle : texte de référence, elle fait « la pluie et le beau temps », traduit une politique économique bien précise, et demeure la base d'analyse de la politique économique du gouvernement : ainsi que les répercussions que cela aura. Elle risque en outre de provoquer une crise entre l'Etat et les collectivités qui se retrouvent privées de ressources fiscales (pour les plus riches) ou d'accès à l'aide publique au développement, sans que d'autres mécanismes ne leur soient proposés : le manque d'infrastructures quant à lui peut mener à un ralentissement économique net (déjà observable : conjoncturel pour l'instant, mais structurel par la suite) et à des contestations sociales. Cette loi risque d'introduire, avec les lois précédentes, des déséquilibres structurels – des distorsions-rigidités dans l'économie vietnamienne : le ralentissement de la croissance, actuellement conjoncturel, va s'accroître avec la gestion drastique de la dette car ce sont des textes de lois qui figeront et sédimenteront la situation – le ralentissement deviendra structurel puisqu'il atteindra la croissance potentielle, notion au cœur de la croissance. Un strict contrôle de l'endettement ne se justifie pas lorsque l'économie est en plein essor : si les infrastructures sont nécessaires pour augmenter le PIB, et que la croissance potentielle est là, alors l'endettement n'est pas un problème : l'augmentation du PIB réduit le volume de dette publique. La politique économique actuelle va à rebours : cap sur l'endettement au mépris de la croissance

potentielle – stagnation à prévoir car en l’absence d’infra « finalisées », le contrôle de la dette ne s’accompagnera pas de croissance supplémentaire car c’est la croissance potentielle qui est réduite. Le problème du Vietnam est que, malgré une croissance de 6%, son déficit budgétaire est tel que le ratio d’endettement continue d’augmenter (doucement, mais il augmente). Le Ministère des Finances cherche donc à savoir comment atterrir en termes de déficit budgétaire et veut/doit mener une politique économique. Or le déficit budgétaire n’est pas lié à un surinvestissement financé par de la dette mais résulte plutôt de déséquilibres sur les recettes fiscales et les dépenses courantes. Le Ministère des Finances se trompe de cible : il écoute davantage la doxa FMI que la rationalité économique. En effet, le vrai problème économique (qui justifie l’existence des 65%) n’est pas un endettement excessif (surtout que la dette agrégée du Vietnam, deuxième bénéficiaire mondial de l’aide publique au développement, est globalement concessionnelle) mais un déséquilibre budgétaire entre les dépenses courantes importantes (pays socialiste, politique de péréquation, politique qui se veut inclusive, éducation, santé, infra), réalisées à 50% au niveau local et les recettes avec une masse fiscale non appréhendée, un manque à gagner fiscal énorme, une fiscalité qui ne reflète pas l’augmentation du niveau de vie du pays (que ce soit sur la consommation, les services publics, les revenus, le foncier : les dispositions à payer augmentent, la demande en services aussi, le foncier explose). Ainsi, c’est le déséquilibre fiscal et l’absence de mise à niveau de la politique fiscale au Vietnam qui induit un déséquilibre et des tensions sur la dette publique, non pas l’endettement. Par conséquent : plutôt de que drastiquement réduire les canaux d’endettement (au niveau de l’Etat et des collectivités), qui est un canal de politique économique inefficace et peut gravement nuire à la croissance potentielle (car les infrastructures se financent naturellement, en raison de leur amortissement long et de leur capacité à générer des retombées financières, par l’endettement), l’Etat devrait corriger le déséquilibre de la dette par refonte de la politique fiscale (des débuts existent mais pas suffisant). Remédier à la sous-fiscalisation du pays prendra beaucoup de temps alors même que les lois récentes (dette publique, budget, investissement) figent la politique économique dans le « dur » du droit pour au moins plusieurs années (8 ans entre ancienne et nouvelle version de la loi de gestion de la dette publique)... dans l’intervalle, le canal « fiscalité » risque de n’être pas opérationnel et la doxa « 65% » aura fait des dégâts puisque la restriction de l’endettement (national et local) pénalisera la croissance potentielle, fortement liée aux infrastructures et à la gouvernance... il faut en effet des années pour établir une vraie politique fiscale (assiette, taux, domaines d’application, prenant en compte les « masses fiscales latentes disponibles » sur des domaines où les mannes existent : foncier par exemple)

et recouvrer l'impôt (système d'administration fiscale, acceptation de l'impôt par les contribuables, acceptation de déclarer les revenus, remédiation des systèmes informels, pourtant très implantés)...

328.- Analyse sectorielle. Une subvention du PPIAF a permis de réaliser une étude « *supply-side / demand side* » et « *institutionnelle* » démontrant qu'il existe une forte demande de la part des collectivités pour l'accès à des fonds bancaires domestiques. Dans le scénario le plus conservateur, les provinces ont la capacité d'emprunter 400 M. USD par an. Ce montant tient compte de la capacité de remboursement des provinces. Sachant que cette étude porte sur des villes secondaires qui n'englobent pas Hanoï et Ho Chi Minh-Ville. La plupart des villes et provinces considérées sont des contributeurs nets au budget de l'Etat (et pas des bénéficiaires nets) ce qui leur permet d'accéder aux banques commerciales selon des logiques de marché et ce qui explique le montant de 400 M. USD. Malgré cela, les 11 provinces de l'étude, bien que capables de rembourser et de soutenir une dette, doivent bénéficier d'assistance technique pour pouvoir être capables de traiter avec les banques et de proposer des projets bancables ; ce qui a aussi un lien avec la *fiscalité locale*.

329.- Analyse de la demande des collectivités locales. Les contraintes pesant sur l'endettement des collectivités locales, confrontées au déséquilibre entre leurs besoins de financement en infrastructures et leurs moyens disponibles, les rendent particulièrement attentives à l'existence d'évolutions au niveau de leur capacité à accéder à l'emprunt bancaire domestique. Les consultants de la Banque mondiale ont réalisé une analyse des gouvernements provinciaux et de leur appétence à l'endettement bancaire sous trois perspectives : la demande de financement pour infrastructures provenant du MTIP local, l'évaluation de la capacité d'emprunt des collectivités (basée sur les états financiers des années précédentes et sur les projections financières des années à venir) et l'analyse de leurs capacités institutionnelles (notamment techniques et financières) pour traiter avec des banques dans une logique de marché. Les provinces étudiées sont, selon les consultants de la Banque, aptes à dégager un excédant permettant de couvrir le service d'une dette qui serait souscrite auprès de banques commerciales. Par ailleurs, les collectivités étudiées ont fait état de la nécessité pour elles de pouvoir, pour financer leurs projets d'infrastructures à amortissement long, disposer de maturités longues (d'environ 15 ans), ce que le marché domestique actuel ne leur permet pas d'obtenir, d'où l'intérêt de la facilité CIFF.

330.- Analyse de l'offre des banques. L'étude a montré que seulement très peu de banques ont, à l'heure actuelle, une exposition, dans leurs livres, aux collectivités locales vietnamiennes, que ce soit par le biais d'un prêt ou de la souscription à l'émission d'obligations locales. Par ailleurs, la maturité moyenne de ces concours, le cas échéant, n'a pas dépassé un ou deux ans, compte tenu de la transformation de maturités opérées par les banques prêteuses, basée sur la maturité des dépôts clients, elle aussi très courte. Les taux d'intérêt proposés aux collectivités étaient d'environ 7%, ce qui rend, en sus des courtes maturités, la viabilité financière des projets d'infrastructure très peu soutenable, compte tenu de leur amortissement différé et de la charge représentée par le service des intérêts de la dette. C'est la raison pour laquelle les banques se sont montrées intéressées par les avancées permises par la facilité CIFF : dans la mesure où la facilité leur permet d'accéder à des prêts de refinancement sur des maturités de moyen et de long terme, elles ne sont plus obligées de compter, seulement, sur les dépôts clients à court terme pour financer les prêts aux collectivités. Sécurisées, ainsi, dans leur modèle de refinancement, elles seraient davantage incitées à prêter sur des maturités plus longues. Pour autant, les banques commerciales intéressées par l'intégration du périmètre de la facilité CIFF ont largement fait entendre leur volonté de se voir refinancer en monnaie locale, car leurs opérations sont réalisées en monnaie locale auprès des collectivités : en effet, déjà dépositaires du risque de crédit et de contrepartie, elle souhaitent ne pas avoir à supporter le risque de change naissant du fait que la facilité CIFF refinance les banques en devises alors qu'elles prêtent en monnaie locale : décharger, ce faisant, les collectivités du risque de change (*contra on-lending*) fait peser ces risques sur le système bancaire, pourtant plus à même de les gérer avec les instruments de produits dérivés. Par ailleurs, les banques intéressées ont fait savoir qu'elles souhaitent bénéficier, au titre des financements de la Banque mondiale, d'assistance technique destinée à les former à l'évaluation de comptes publics locaux, ce qui n'est pas actuellement leur spécialité. C'est précisément, d'ailleurs, ce qui les a maintenues à distance de ce segment de marché. Porteuses, dans le projet CIFF, du risque de contrepartie, les banques estiment dirimant de mettre en place, d'une part, une assistance technique auprès des collectivités afin de mieux gérer leurs finances et la couverture (et la budgétisation) du service de la dette, et, également, d'autre part, de mettre, légalement, et à leur disposition, des moyens de recours : l'idée avait, alors, été évoquée d'obliger les collectivités bénéficiaires de fonds au titre de cette facilité de créer un compte spécial de séquestre bloqué (*escrow*) nanti au profit de la banque créancière, et alimenté par des flux de recettes fiscales locales (foncières par exemples) pour permettre de constituer un matelas de sécurité pour la banque en cas de

réalisation du risque de contrepartie, ce que la loi n'a pas fait. Il était également question de consentir des collatéraux aux banques (hypothèques immobilières portant sur des biens locaux, gage de biens meubles, nantissement de comptes). Enfin, les banques réclamaient, pour faciliter l'évaluation financière des projets, la mise en place d'une standardisation des méthodes comptables des collectivités.

*

Face aux déceptions de la nouvelle Loi de gestion de la dette publique quant à l'existence de mécanismes de recours des banques sur les collectivités, la Banque mondiale, vaincue, a été forcée d'abandonner le projet de création d'une facilité CIFF. Le *statu quo* demeure, donc, sur la fermeture progressive des canaux de financement traditionnels (*on-lending*) des collectivités, et l'absence d'ouverture de canaux nouveaux, bien qu'elle soit souhaitable. Les voies de contournement par l'instrument des entreprises publiques ou des fonds de développement locaux, même imparfaite, doit, alors, être approfondie.

Section 2 : L'endettement indirect des collectivités auprès des tiers

Les développements précédents ont été l'occasion de préciser que le statut des collectivités locales vietnamiennes, par ailleurs mal défini (on ne sait pas si et dans quelle mesure elles disposent de la personnalité juridique et, le cas échéant, d'un *pouvoir réglementaire délégué*), ne leur permet pas d'avoir un accès privilégié aux marchés bancaires et financiers domestiques dans la mesure que leur permet le domaine de la loi (Loi sur le Budget de l'Etat et Loi sur la gestion de la dette publique), compte tenu des carences observées dans leur gouvernance financière et, surtout, de leur imbrication juridique et budgétaire avec l'Etat central qui préfère assurer, directement, ou au moyen d'une tutelle renforcée, les prérogatives de recherche et d'allocation de fonds à destination de ses collectivités. Etant donné que notre démonstration étayée avait pour but de mettre en exergue que les canaux de financement traditionnels des collectivités, appuyés par l'Etat, se restreignent, et que les projets alternatifs, comme le projet CIFF de la Banque mondiale, n'ont pu être menés à leur terme, faute de volonté politique et de refonte du cadre juridique de l'endettement des collectivités, il est nécessaire de s'intéresser à d'autres canaux de financement des collectivités. Ces canaux seront qualifiés d'indirects, dans la mesure où, juridiquement, ce n'est pas la collectivité locale qui prend, directement, et en son nom, la charge d'un emprunt (de ce fait, ce n'est pas non plus une dette comptabilisée dans le périmètre de la dette publique nationale agrégée) mais une entité tierce, sur laquelle elle exerce un contrôle plus ou moins fort, qui peut prendre

la forme d'une tutelle. Ainsi en est-il, à titre introduction, des sociétés publiques locales placées sous la tutelle (quoique le régime juridique de cette tutelle soit imparfaitement défini par la loi, v. Partie 1, Titre 2, Chapitre 2, Section 2) d'une collectivité (§-introductif) réalisant des opérations urbaines et intégrant le champ du secteur public local. Il en est de même des fonds d'investissement et de développement locaux, autrement nommés *fonds urbains*, ou par leur acronyme anglophone, les Fonds d'investissement et de développement local pour *local development investment funds*. Ces derniers représentent, en tant qu'institutions financières véritablement décentralisées, des véhicules juridiques sui generis dont le statut, imprécis, est autant porteur de potentialités (§1) que d'incertitudes (§2).

§0 : Les entreprises publiques locales, véhicules indirects de l'endettement des collectivités locales

Détachées, juridiquement, des Comités Populaires, mais pouvant, par l'établissement d'un lien de tutelle, y être rattachées, ces entreprises, dotées de la personnalité juridique (qu'elles revêtent une forme publique proche de la notion d'*établissement public local*, ou privée, proche de la notion de *société publique locale*), relèvent du cadre juridique général – et en l'absence d'un texte spécial sur l'économie publique locale – de la Loi sur les Entreprises de 2014. A ce titre, elles se voient appliquer un régime qui, tout en étant encore marqué par les pesanteurs attachées à la tutelle de l'Etat (par le biais d'un ministère) ou d'une collectivité locale (par le biais d'un Comité Populaire de province, essentiellement), apparaît plus flexible et souple que celui des collectivités locales *stricto sensu*.

331.- Périmètre de la dette publique. Au Vietnam, la dette publique se compose, essentiellement, de la dette contractée, au niveau domestique ou international, par l'Etat et ses démembrements (en ce compris les collectivités locales). Pour autant, la dette des entreprises publiques, elle, n'entre pas dans ce périmètre. Au niveau international, la pratique n'exige pas que la dette des entreprises publiques soit intégrée au calcul de la dette agrégée de l'Etat, car il existe une différence juridique entre ces entités et que les entreprises disposent de leur propre gouvernance de nature à les autonomiser, en tant qu'entité, dotée d'une structure, sur les marchés. Pour autant, à y regarder de plus près, les spécificités de l'économie « de marché à orientation socialiste » vietnamienne, caractérisée par une prépondérance du secteur public représentant 40% du PIB, et par l'existence d'une mosaïque d'entreprises publiques, dont certaines se sont illustrées par leur mauvaise gouvernance, en ayant entraîné un vaste mouvement de réforme du secteur public (encouragé par l'adhésion, envisagée à l'époque, du Vietnam à l'accord de libre-échange Traité de Partenariat Transpacifique), pourraient

commander que la dette des entreprises publiques soit prise en compte dans le calcul de la dette agrégée. Cela se justifierait, économiquement, par l'existence de connivences et imbrications entre l'Etat et le secteur public (partage de ressources humaines, flux financiers, tutelle financière et administrative, fort degré de contrôle, interventions de l'Etat pour renflouer les entreprises publiques, aléa moral) qui participent de l'effacement de la frontière existant entre l'Etat, d'une part, en tant que système administratif et politique, et les entreprises, d'autres part, sur lesquelles il assure un contrôle tutélaire et/ou capitalistique. De la sorte, le secteur public formerait un tout qui devrait être comptabilisé. Ce choix n'a pas été fait par le Vietnam, et pour une raison simple : l'agrégation de la dette des entreprises publiques dans le périmètre de la dette nationale aboutirait à augmenter de manière substantielle le volume de cette dernière. De la sorte, le ratio de dette rapporté au PIB avoisinerait les 200%, c'est à dire qu'il représente plus de deux fois le montant de ce dernier. Autrement dit, l'économie devrait fonctionner à plein régime pendant au moins deux années pour rembourser la totalité de la dette si, toutefois, cette richesse lui était affectée. Cela signifie, au surplus, que la dette du pays est supérieure à ce qu'il peut produire en une année. Outre le dépassement, finalement anecdotique, du ratio des 65% (dette/PIB), qui est une mesure d'ordre interne, une telle comptabilisation placerait le Vietnam en position de forte vulnérabilité sur les marchés internationaux, quant à la soutenabilité de son économie et de sa capacité à bénéficier de l'aide d'institutions internationales. Sa capacité à se financer sur les marchés est un problème moins prégnant dans la mesure où l'Etat s'endette désormais davantage sur le marché domestique, ce qui le rend moins vulnérable à d'éventuelles attaques spéculatives (sur les taux et les réserves de change). De la sorte, en maintenant la dette des entreprises publiques hors du calcul du périmètre de la dette nationale, ces dernières constituent des véhicules *a priori* intéressants pour contourner les limites pesant sur l'endettement direct des collectivités locales dont la dette, elle, intègre ce périmètre de droit.

332.- Cadre juridique de l'endettement extérieur des entreprises publiques. En 2013, l'Etat vietnamien a fixé un cadre juridique relatif à l'endettement extérieur des entreprises publiques, c'est à dire à l'endettement auprès de bailleurs étrangers, par le biais du Décret n°219/2013/ND-CP du 26 décembre 2013 relatif à la gestion des emprunts étrangers par les entreprises publiques contractés dans la garantie de l'Etat. L'intitulé même de ce texte réglementaire appelle à quelques séries de remarques. D'abord, en précisant, explicitement, que le champ de ce texte concerne l'endettement des entreprises publiques auprès de bailleurs étrangers, le pouvoir réglementaire s'inscrit en faux par rapport aux termes de la Loi sur le

budget de l'Etat et de la Loi sur la gestion de la dette publique qui interdisent, de manière explicite, de tels emprunt à la charge des collectivités locales. Ainsi, ce qui n'est pas permis pour les collectivités apparaît possible pour les entreprises publiques, ouvrant, ainsi, la voie à un canal de financement bienvenu si tant est que le régime juridique de la tutelle locale des Comités Populaires sur les entreprises publiques soit précisé par un texte structurant. En outre, ce texte fait référence à des emprunts ne bénéficiant pas de la garantie de l'Etat : c'est, implicitement, reconnaître, que les entreprises publiques, moyennant le respect des termes du Décret 219/2013, peuvent recourir à des emprunts étrangers sans que l'Etat ne soit obligé de donner sa garantie : ainsi, l'Etat fait, une fois de plus, montre de son vœu de se désengager du financement du secteur public car, en n'octroyant pas de garantie souveraine, il n'accroît pas le périmètre de sa dette (les garanties couvrant un volume de financement donné intègrent le périmètre de la dette publique). De la sorte, l'Etat transfère la responsabilité aux entreprises de gérer les risques inhérents à l'endettement auprès de bailleurs extérieurs : nécessité de rembourser, et d'instaurer des mécanismes de gestion du risque de change. Au surplus, en procédant de la sorte, l'Etat transfère au bailleur la charge d'évaluer la solvabilité et la pertinence du projet d'emprunt qui lui est soumis, en laissant l'entreprise mettre sa gouvernance financière en conformité avec les bonnes pratiques internationales, sous peine de quoi, elle ne saurait accéder à un quelconque financement. Par ailleurs, le champ de cette loi irradie à la fois les entreprises considérées comme telles au sens de la Loi sur les Entreprises de 2014 (intégrant, alors, les formes à la fois publiques et privées) et les institutions financières au sens de la Loi sur les Institutions Financières (dont, *a priori*, les Fonds d'investissement et de développement local font partie, malgré leur statut hybride, ce que nous verrons, par la suite – ce texte permettant, alors, de constituer la base juridique justifiant la possibilité pour ces entités de recourir à l'emprunt extérieur au nom de la collectivité de tutelle). Si ce texte apparaît d'inspiration plutôt libérale, précisons, toutefois, qu'il assigne à différents échelons relevant du niveau central des prérogatives de contrôle. Ainsi, le Premier Ministre doit fixer et approuver, sur proposition de la Banque d'Etat, une limite en termes de volume de prêt contractés par les entreprises publiques auprès des acteurs étrangers : cela se conçoit dans la mesure où la Banque d'Etat gère les réserves de change et doit contrôler au niveau macroéconomique, ses agrégats, dont les fameuses réserves, nécessairement impactées par l'existence de prêts consentis à des entités vietnamiennes en devises étrangères (*a fortiori* compte tenu de la volatilité du dong vietnamien). L'ordre public de direction s'illustre, également, au travers de l'assignation au Ministère des Finances de la supervision de l'endettement de ces entreprises. En effet, qu'elles relèvent d'un ministère de tutelle technique

ou d'une collectivité locale, ces entreprises devront nécessairement informer le Ministère des Finances : certes, le Décret précité n'édicte aucune obligation en ce sens, pas plus qu'il ne revient sur l'existence d'une quelconque procédure d'approbation de ces prêts extérieurs, suggérant, alors, comme il se plait, par ailleurs, à le rappeler dans la sphère diplomatique, que les entreprises publiques demeurent libres de discuter avec les bailleurs de fonds étrangers et de contracter, auprès d'eux, des engagements financiers, le marché étant le seul mécanisme de régulation existant (fixation du taux d'intérêt par le créancier en fonction du risque du débiteur, négociations sur l'offre). Pour autant, et dans la pratique, compte tenu de l'existence d'imbrications entre le secteur public et l'Etat, le Ministère des Finances doit pratiquement systématiquement être informé de la volonté des sociétés publiques d'avoir recours à l'endettement, comme cette partie le montrera. De la sorte, c'est par le biais de leur autorité de tutelle (ministère ou collectivité) que la transmission de l'information s'opère, par voie hiérarchique, à destination du Ministère des Finances et du Ministère du Plan et de l'Investissement. C'est la raison pour laquelle la *ratio legis* apparemment libérale de ce texte doit se replacer et être lue dans le cadre plus large d'un système politique et juridique dans lequel l'Etat exerce un contrôle manifeste et renforcé sur toutes les entités, le centralisme démocratique permettant, par voie hiérarchique, de faire remonter toutes les informations nécessaires.

333.- Potentialités. L'application littérale du Décret 219/2013, faisant fi de l'existence de pratiques institutionnelles coutumières (c'est à dire non écrites), aboutirait à faire de l'emprunt étranger des entreprises publiques un canal privilégié de financement du développement urbain et territorial. Ainsi, ces dernières n'auraient qu'à user de leur pouvoir de tutelle sur telle ou telle société publique pour lui demander, le cas échéant, de rechercher auprès des bailleurs étrangers les taux avantageux et les maturités longues adaptées au financement de grandes infrastructures, l'idée étant que, derrière la société, le Comité Populaire concerné assurerait, par la voie hiérarchique, une assistance à maîtrise d'ouvrage renforcée. Cette possibilité a de quoi intéresser l'observateur : en effet, rien n'empêche les collectivités de créer, lorsqu'elles n'existent pas, des sociétés publiques permettant de constituer des véhicules d'emprunt : toutefois, notons que la création d'entités *ad-hoc* se rapprochant des « *special purpose vehicles* » ou « sociétés-projet » des montages de financement de projet peuvent être intéressants mais que les établissements créanciers exigeront, en tout état de cause, l'octroi de garanties. Dans le cas des montages de financement de projet (dont en PPP), dits « *non-recourse* », ces garanties ne peuvent être

octroyées au-delà du périmètre du projet en question : l'idée étant que le bailleur ne peut qu'avoir un droit de recours sur le SPV et non sur d'autres sociétés publiques (par exemple celles qui composent son capital). Cela rend donc possible des montages de financement intéressants, mais, pour cela, le créancier doit avoir établi, au travers d'une analyse du projet (par exemple dans le domaine de la concession énergétique) que les flux financiers provenant du projet financé seront capables, seuls, de constituer le support du service de la dette (le créancier n'ayant d'autre possibilité de recours que de nantir ces flux, sur un compte spécial, parfois au moyen du séquestre). Plus généralement, on pourra envisager que ce soient des sociétés non pas ad-hoc mais établies depuis longtemps et titulaires d'un mandat de service public (délégation, concession) par exemple dans le domaine de l'eau, de l'énergie, des déchets, de la construction et de l'aménagement, du transport qui soient porteuses d'une dette contractée envers un bailleur étranger : dans ce cas-là, l'existence d'un capital et de collatéral (infrastructures, usines, matériel roulant, réserves) pouvant être gagé, hypothéqué, ou nanti (par exemple les flux de redevances du service public, sur un compte bloqué), rassurera les investisseurs par rapport au mécanisme classique de « *non recourse* ». Au surplus, l'existence d'un mandat spécifiquement urbain, concentré sur un service public, et confié à une entité locale les rend légitimes à supporter un endettement relatif à l'entretien, l'extension, l'investissement, dans le domaine du service délégué.

334.- Limites. Si cette alternative paraît heureuse, il n'en demeure pas moins que ces potentialités pourraient être limitées de deux manières : d'abord quant au champ des investissements financés, ensuite, quant aux restrictions extra-juridiques relatives à la capacité de recourir à l'emprunt. Ainsi, les entreprises publiques à mandat urbain et local ont en charge un périmètre généralement ciblé et délimité du développement urbain, sectoriel, au demeurant (déchets, eau, assainissement, transport, énergie, logement social, propreté, espaces verts, salubrité, loisirs, sports). Or, certains investissements publics d'aménagement, parce qu'ils revêtent un caractère trans-sectoriel, ne pourrait être supportés par de telles entités : d'une part compte tenu de leur coût qui serait en inadéquation avec les collatéraux que pourrait fournir une société publique vietnamienne (notamment au niveau du niveau de fonds propres/capitalisation), d'autre part, compte tenu de l'objet social de ces sociétés qui limite leurs activités à celles circonscrites dans leur mandat. De la sorte, et comme nous le précisons plus haut, il est des investissements publics d'aménagement relevant d'un « domaine naturel » ou « réservé » des collectivités locales qui, en usant de leur statut d'entité étatique, peuvent fournir garanties (techniques et financières) aux créanciers que le projet est financièrement

soutenable : ainsi en est-il des projets d'aménagement massifs (zones urbaines multi-composantes, grandes infrastructures de transport : gares, ports, aéroports, autoroutes, gestion d'espaces naturels : fleuves, drainage, ponts). Ainsi, s'il est concevable qu'une société locale de gestion des piscines publiques s'endette pour financer l'entretien, la construction, ou la réfection d'une piscine, en conformité avec son mandat et ses capitaux, il n'est pas possible pour une société d'exploitation modale de transports (par exemple l'autorité de gestion des métros) d'investir dans la réfection du rail, la construction d'un pont, ou d'une gare de métro entière ! Ainsi, le contournement espéré par le recours à l'endettement des entreprises publiques et au Décret 219/2013 risque fort de trouver une limite pratique, sans parler ces limites juridiques : en effet, comme nous l'avons souligné, l'intérêt de l'Etat, et ses ministres représentant l'ordre public économique de direction (Ministère du Plan et de l'Investissement, Ministère des Finances, Banque d'Etat) est de réguler, informellement, par un jeu de tutelle, d'approbations informelles, le nombre et le volume de dette souscrite auprès de bailleurs étrangers par les entreprises publiques, le gouvernement étant trop circonspect quant à la gouvernance financière de ces entités, et ne désirant pas se mettre en porte à faux avec des institutions étrangères. De la sorte, on a observé, dans la pratique, que le Ministère des Finances et le Ministère du Plan et de l'Investissement doivent systématiquement approuver des prêts étrangers contractés par des entreprises publiques, quand bien même ils affirmeraient le contraire. Plusieurs exemples peuvent, alors, être invoqués : au niveau national, d'abord, la volonté de l'Agence française de développement d'entrer en relation directe avec l'opérateur énergétique national EVN (Electricité du Vietnam) pour lui consentir un prêt direct, sans garantie de l'Etat (ce qui est une spécificité de l'offre financière de l'AFD) s'est heurtée à l'immixtion du ministère de tutelle d'EVN (le MOIT, Ministère du Commerce et de l'Industrie, en charge de l'énergie au niveau national) et des ministères de l'ordre public économique (Ministère des Finances et Ministère du Plan et de l'Investissement). Ainsi, ces derniers ont plus ou moins suggéré à l'entreprise publique d'observer une procédure particulière, cette dernière leur opposant les termes du Décret 219/2013. Pour ne pas véhiculer une image d'Etat de « non droit », le gouvernement s'en est alors pris au bailleur, arguant de l'incapacité, pour ce dernier, d'effectuer un prêt direct à une entreprise publique en vertu de ses statuts, l'obligeant, alors, à signer un *Memorandum of Understanding* (MoU) avec le Ministère du Plan aux termes duquel l'AFD devrait solliciter l'autorisation dudit ministère pour effectuer de telles opérations sur une base ad-hoc, autorisation qui ne fut jamais officiellement accordée pour diverses raisons aussi fallacieuses que dilatoires. Un même cas de figure s'est présenté, au niveau local, avec la volonté de ce même bailleur d'apporter son

concours financier à la société d'investissement local de Ho Chi Minh-Ville (HFIC) au moyen d'un prêt direct assorti d'une subvention : là encore, les pouvoirs centraux ont argué de la nature hybride de ce fonds, à mi-chemin entre institution financière (Fonds d'investissement et de développement local) dépendant du Comité Populaire (donc n'entrant pas dans le champ du Décret 219/2013) et l'entreprise ou l'établissement de crédit. Les échanges avec le gouvernement ont confirmé que nul ne savait proprement qualifier cette entité, et que, dans le doute, mieux valait s'abstenir. On voit, ainsi, au travers de l'exemple de l'action de l'AFD, que le gouvernement semble réticent à permettre un endettement des entreprises publiques auprès de bailleurs étrangers, réduisant, de la sorte, les potentialités attachées à ce contournement à un niveau malheureusement substantiellement bas et, au surplus, défavorable à la décentralisation financière.

§1 : Les fonds d'investissement et de développement locaux, véhicules *prometteurs* de l'endettement indirect des collectivités locales

Parce qu'ils constituent des objets juridiques hybrides au regard du droit vietnamien, et novateurs au regard du financement de l'économie de l'aménagement local, les Fonds d'investissement et de développement local, ou fonds d'investissement et de développement locaux, méritent qu'on s'y attarde de manière approfondie. En effet, leur statut, flexible (A) autorise toutes les conjectures quant à leur capacité de jouer un rôle structurant dans le financement de l'aménagement urbain local (B).

A) Le statut flexible des Fonds d'investissement et de développement local

335.- Genèse des fonds d'investissement et de développement locaux. En application des différentes feuilles de route « décentralisation », le gouvernement vietnamien a activement cherché à encourager les provinces à se rendre maîtres du financement de leurs infrastructures locales : moins de dépendance envers les dotations de l'Etat notamment. Le Programme de Réforme de l'Administration publique (2001-2010) posait les premières bases d'une déconcentration, et notamment financière. Sur cette base a été adopté le Décret 138/2007¹⁷⁷ (plus tard modifié en 2013¹⁷⁸) actant la création des Fonds d'investissement et de développement local. Cela fait suite au succès du premier fonds de ce type, à Ho Chi Minh-

¹⁷⁷ Décret n°138/2007/ND-CP du 28 août 2007 relatif à la création et aux opérations des fonds d'investissement et de développement local.

¹⁷⁸ Décret n°37/2013/ND-CP relatif à la modification de certaines dispositions du Décret n°138/2007/ND-CP du 28 août 2007 relatif à la création et aux opérations des fonds d'investissement et de développement local, du 10 juin 2013.

Ville, nommé HIFU et considéré comme pilote, créé, lui, en 1996 à titre expérimental. Ces Fonds d'investissement et de développement local doivent, selon le décret, opérer dans une logique commerciale (sélection des prêts, tarification proposée) c'est-à-dire : remboursement à taux d'intérêt de marché (fluctuant selon risque, maturité, montant). Le but est donc d'investir dans des projets capables de générer des ressources de remboursement, financièrement viables et contribuant au développement local, tout en mobilisant, via un effet de levier, les capitaux privés associés à ces investissements.

336.- Première approche du statut des Fonds d'investissement et de développement local. Les Fonds d'Investissement et de Développement Local (Fonds d'Investissement et de Développement Local) sont des institutions financières publiques qui investissent dans les infrastructures publiques et économiques dans le secteur urbain dans sa globalité, et permettent un retour sur investissement. Ayant le statut d'institution financière publique (qui, au demeurant, ne ressort d'aucune *catégorie nommée* dans le droit positif vietnamien, et n'est donc pas définie en tant que telle) de la Province, ces fonds disposent d'une personnalité juridique, de fonds propres et d'une comptabilité qui leur sont propres, et peuvent ouvrir des comptes auprès du Trésor Public et dans les banques commerciales vietnamiennes. Établis à l'initiative du Comité Populaire Provincial et sous supervision du Ministère des Finances, ces fonds poursuivent des objectifs qui s'inscrivent dans la lignée de la stratégie de développement de leur province. Ainsi, les projets financés par les Fonds d'Investissement et de Développement Local doivent s'inscrire dans les stratégies et plans de développement socio-économique établis par la Province. Si la première loi relative aux Fonds d'Investissement et de Développement Local a été promulguée le 25 Décembre 2011, le fonctionnement actuel des Fonds d'Investissement et de Développement Local est encadré par le décret n°138/2007/ND-CP portant sur « l'Organisation et l'Opération des Fonds d'Investissement et de Développement Local ». Ce décret fondateur est aujourd'hui amendé par le décret n° 37/2013/ND-CP du 22 Avril 2013 qui a pris effet le 10 Juin 2013.

337.- Activités d'investissement statutaires. Les Fonds d'Investissement et de Développement Local peuvent investir directement (en tant que maître d'œuvre dans des projets d'infrastructures faisant partie de la liste d'investissements prioritaires dans les infrastructures socio-économiques locales établie par le Comité Populaire de la Province. Chaque année, et dans le cadre des stratégies et infrastructures de développement socio-économique listées dans le tableau présenté dans la section« prêts » ci-dessous, les Comités Populaires Provinciaux doivent en effet établir une liste d'investissements prioritaires

approuvée par les Conseils Populaires. La liste d'investissements prioritaires élaborée par le Comité Populaire Provincial se divise en investissements financés par le budget de l'État et investissements non financés par le budget de l'État. Les Fonds d'Investissement et de Développement Local doivent sélectionner des projets parmi la liste des investissements prioritaires non financés par le budget de l'État. Les projets choisis doivent être rentables économiquement. Dans le cadre des investissements directs, le Fonds d'Investissement et de Développement Local peut investir seul ou avec d'autres investisseurs, et les investissements peuvent prendre plusieurs formes, à savoir BCC (Business Cooperation Contracts) BOT (Build, Operate, Transfer), BTO (Build, Transfer, Operate) ou BT (Build, Transfer) et les autres formes d'investissements directs autorisées conformément aux lois sur l'investissement. Le montant d'un investissement direct pour un projet ne peut dépasser 50% des capitaux propres du fond. Un Fonds d'Investissement et de Développement Local peut décider seul d'un investissement direct pour un projet dont le montant ne dépasse pas 10% de ses fonds propres; le Comité Populaire Provincial est l'autorité décisionnaire pour les projets aux montants supérieurs.

LISTE DES INVESTISSEMENTS DANS LES INFRASTRUCTURES SOCIO-ECONOMIQUES ELIGIBLES POUR LES INVESTISSEMENTS DIRECTS ET LES PRETS DE FIDL².

i	Investments in socio-economic infrastructures
I	Traffic, energy, and environment infrastructures
1	Investment in infrastructure*
2	Investment in developing electricity, solar energy, and wind power*
3	Investment in clean water supply, water drainage, sewage treatment, waste treatment, exhaust treatment systems; investment in waste recycling systems; investment in the manufacture of eco-friendly products*
4	Investment in the development of public transport*
II	Industries and ancillary industries
1	Investment in infrastructure of industrial parks, industrial complexes, export processing zones, economic zones, and hi-tech zones*
2	Investment in ancillary projects outside the perimeters of industrial parks, export processing zones, economic zones, and hi-tech zones*
3	Moving and rearranging of facilities and villages*
III	Agriculture, forestry, aquaculture, and rural development

² Les investissements et infrastructures indiqués par une * sont les types de projets pouvant faire l'objet d'un financement par l'AFD.

1	Investment in building and upgrading reservoirs and irrigation works*
2	Investment building and upgrading the projects serving the production and development of rural areas, agriculture, forestry, and aquaculture*
3	Investment in planting and protecting protection forests, projects on protecting agriculture, forestry, and aquaculture production*
IV	Private sector involvement in social infrastructure
1	Investment in building and development social housing (housing for low earners, workers, dormitories for students, etc.)*
2	Investment in building and expanding hospital*, medical facilities*, schools*, supermarkets, markets, shopping malls; embellishing urban areas, residential areas, resettlement areas, sports stadiums, and parks.
3	Investment in building and upgrading tourist attractions, amusement parks, and resorts in association with the protection of local environment, natural scenery, and local historical sites.
4	Moving, arranging, and modernizing cemeteries
V	Investment in other local socio-economic infrastructures*

338.- Les prêts des Fonds d'Investissement et de Développement Local peuvent être faits par le Fonds d'Investissement et de Développement Local seul ou conjointement avec d'autres prêteurs (autres Fonds d'Investissement et de Développement Local, établissements de crédit, et organisations...), et les bénéficiaires doivent remplir les conditions établies à l'article 12 du décret 138, à savoir : avoir mené les procédures d'investissement selon le cadre légal, avoir établi un business plan qui garantisse le remboursement des prêt, s'engager à prendre une assurance spécifique pour les actifs résultant du prêt et faisant l'objet d'une assurance obligatoire, auprès d'un assureur reconnu, être une organisation disposant d'une personnalité juridique ou une entreprise. Si le Fonds d'Investissement et de Développement Local accorde un prêt conjointement avec d'autres prêteurs pour un projet qui se situe en dehors de la province où il est situé (article 6 du décret 37 qui modifie l'article 17 du décret 138), le prêt doit financer un projet entrant dans le cadre de la liste des investissements dans les infrastructures socio-économiques éligibles (présentée ci-dessus), promouvant un développement socio-économique interrégional profitant également à la province dans laquelle est situé le Fonds d'Investissement et de Développement Local, et doit être approuvé par le Président du Comité Populaire de la Province dans laquelle est situé le Fonds d'Investissement et de Développement Local.

339.- Encadrement prudentiel. Le montant d'un prêt alloué à un projet ne peut dépasser 20% des fonds propres du fonds, et ne peut dépasser 80% du montant total du projet. Dans le cas où un Fonds d'Investissement et de Développement Local financerait un projet à travers à la fois un prêt et un investissement direct, la somme des deux ne peut dépasser 30% des fonds propres du fond. De plus, le prêt total accordé à un client du Fonds d'Investissement et de

Développement Local ne peut excéder 25% des fonds propres du Fonds d'Investissement et de Développement Local . Les prêts sont accordés pour une durée maximale de 15 ans, sauf décision spéciale du Comité Populaire Provincial permettant d'allouer un prêt d'une durée supérieure. Il n'y a pas de durée minimale.

340.- Politique de taux d'intérêt de sortie des fonds. Le décret 37 permet une certaine flexibilité dans la fixation des taux d'intérêts par es Fonds d'Investissement et de Développement Local . En effet, le directeur du Fonds d'Investissement et de Développement Local doit proposer au Comité d'Administration du fonds et au Comité Populaire de la Province un taux d'intérêt minimum pour les prêts, sur la base des règles suivantes : les taux d'intérêts pour les prêts ne doivent pas être inférieurs au taux d'intérêt moyen auquel le Fonds d'Investissement et de Développement Local se finance, les taux d'intérêts pour les prêts doivent permettre de recouvrer les frais de gestion et autres dépenses liées à la provision de prêts, les taux d'intérêts pour les prêts doivent permettre de préserver et développer les fonds propres. Le Comité Populaire révisé donc chaque année ou chaque période – de façon à ce que les critères de détermination du taux mentionnés ci-dessus soient toujours valides – le taux d'intérêt minimum applicable pour les prêts des Fonds d'Investissement et de Développement Local . Sur cette base, le Fonds d'Investissement et de Développement Local choisit les taux d'intérêts applicables à chaque projet, qui ne doivent pas être plus bas que les taux d'intérêts minimum préalablement décidés par le Comité Populaire de la Province. Si le Comité Populaire de la Province décide d'allouer un prêt à un projet à un taux d'intérêt plus bas que ce taux d'intérêt minimum préalablement approuvé, le Comité Populaire de la Province est alors en charge de couvrir la différence entre le taux d'intérêt minimum du Fonds d'Investissement et de Développement Local et le taux d'intérêt sélectionné. Dans le cas où le Comité Populaire décide d'allouer pour le financement d'un projet un taux d'intérêt inférieur au taux minimum approuvé, et que le projet fait l'objet d'un financement rétrospectif par le Fonds d'Investissement et de Développement Local , il faut que l'investisseur bénéficiant de cette mesure favorable soit l'investisseur d'un des projets faisant partie de la liste de projets établie par le Comité populaire de la Province. Dans le cadre de projets financés par des bailleurs internationaux pour lesquels les régulations concernant les taux d'intérêts des prêts sont différentes de celles-ci, les contrats signés avec les bailleurs prévalent. Il convient de noter que dans le cadre des projets financés par l'AFD les règles prudentielles des décrets 138 et 37 sont respectées ; il en va de même pour les projets financés par la Banque Mondiale.

341.- L'exemple du fonds de la province septentrionale et frontalière de Lao Cai. Le Fonds d'Investissement et de Développement Local de Lao Cai (LCDIF), gère pour la Province un programme de routes financé sur budget national. Le Comité Populaire a délégué au LCDIF la gestion des décaissements. Le LCDIF analyse les demandes de décaissements envoyées par la Province et paie les prestataires si son avis est positif. Deux types de décaissements sont ainsi effectués : versement aux entreprises de travaux et équipements, versement aux maîtres d'ouvrage pour le remboursement des dépenses engagées au titre du projet. Pour cette activité, le LCDIF se rémunère uniquement par la rémunération des dépôts bancaires. En effet, la Province verse les fonds au démarrage du projet. Le LCDIF intervient également en appui au Fonds de Développement Foncier, organisme provincial qui préfinance des opérations d'aménagement foncier. Cet organisme étant un simple financeur, elle ne dispose pas des compétences suffisantes en interne, elle fait appel au LCDIF pour un appui technique et financier. Le LCDIF analyse donc les demandes de financement adressées par des investisseurs au Fonds de Développement Foncier. Il évalue les projets et valide le cas échéant les demandes. Par ailleurs le LCDIF gère pour le compte de cet organisme les prêts (gestion des remboursements). La rémunération des Fonds d'investissement et de développement local est fixée dans ce cas à 0,15% des financements octroyés dans l'année par l'organisme concerné. 0,1 % est conservé par le Fonds d'investissement et de développement local pour rémunération de ses services et 0,05% est reversé à l'organisme en question pour prise en charge de ces coûts propres.

342.- Des liens de tutelle ambigus. Les Fonds d'Investissement et de Développement Local sont statutairement autonomes par rapport à leur Province. Cependant, ainsi qu'énoncé précédemment, leurs liens avec l'appareil politique de la province sont très étroits, et les Fonds d'Investissement et de Développement Local peuvent être considérés comme de véritables « bras armés » de la Province. Les Fonds d'Investissement et de Développement Local doivent – tel qu'énoncé dans le décret 37 – financer directement ou indirectement des projets faisant partie d'une liste d'investissements prioritaires établie par le Comité Populaire de la Province. De plus, structurellement, la totalité des membres du Comité de Gestion, du Comité de Contrôle ainsi que du Comité de Direction sont nommés et peuvent être révoqués directement ou indirectement par le Président du Comité Populaire de la Province. A cet égard, il n'est pas rare que le Directeur du Département des Finances de la Province soit également membre du Comité de Gestion, ou le Directeur du Fonds – dans le cas du LCDIF, le Directeur Adjoint du Département des Finances de la Province est le Directeur du LCDIF.

Enfin, le Comité Populaire Provincial est l'autorité décisionnaire pour les opérations des Fonds d'Investissement et de Développement Local dépassant certains montants définis dans les décrets 138 et 37.

343.- Capital et fonds propres. Le capital des Fonds d'Investissement et de Développement Local est formé de leurs fonds propres ainsi que de leurs capitaux mobilisés. Les fonds propres d'un Fonds d'Investissement et de Développement Local sont composés du capital social, provenant d'une dotation du budget provincial – qui ne peut être inférieur à 100 milliards VND. Le Comité Populaire a le pouvoir d'ajuster les fonds propres d'un Fonds d'Investissement et de Développement Local en en notifiant le Ministère des Finances; des réserves financières et des fonds dédiés à l'investissement dans le développement, d'autres revenus des représentants légaux du Fonds d'Investissement et de Développement Local tels que prescrits par la loi. Les capitaux mobilisés d'un Fonds d'Investissement et de Développement Local – qui ne peuvent dépasser 6 fois le montant des fonds propres, les capitaux provenant de la gestion de capitaux extérieurs n'étant pas comptabilisés dans les capitaux mobilisés – sont composés : d'emprunts auprès d'institutions financières nationales ou internationales, les emprunts auprès d'institutions internationales devant respecter la législation encadrant leur mise en œuvre, d'émission d'obligations, telle qu'encadrée par la loi, d'autres formes de mobilisation de capital telles qu'énoncées par la loi.

344.- Statut *sui generis*. Compte tenu du fait que les Décrets 37 et 138 précités instaurent les fonds de d'investissement et de développement local en les qualifiant «d'institutions financières publiques rattachées à la province » sans pour autant que cette qualification ne soit assortie à une quelconque catégorie nommée de la loi, il est possible, en l'absence de rattachement à une catégorie précise, d'opérer d'autres rattachements avec des concepts du droit positif vietnamien. En effet, si la catégorie d'institution financière publique était une notion à laquelle était assignée un régime, alors, le rattachement à cette catégorie apparaîtrait, sauf disposition contraire, *exclusif* de toute autre qualification. Or, comme cela n'est pas le cas, la qualification d'institution financière publique locale nous renseigne, sinon en droit, en fait, c'est à dire qu'elle revêt une dimension explicative de la nature de ces fonds. Pour autant, les Décrets relatifs au statut des Fonds d'investissement et de développement local, s'ils se bornent à établir un régime, ne le rattachent à aucune notion particulière, sinon celle de Fonds d'investissement et de développement local. De la sorte, et compte-tenu de l'absence, dans les décrets, de dispositions contraires, d'autres qualifications pourraient, également, se superposer à celle des Fonds d'investissement et de développement local. Au demeurant, c'est d'ailleurs

une pratique à laquelle le gouvernement, bien qu'instigateur de ces fonds (ils ont été établis non pas par voie législative mais bien réglementaire), s'est adonnée : le seul problème étant l'incapacité de ce dernier et de ses composantes (Ministère des Finances, Banque d'Etat) à tomber d'accord sur un rattachement à une catégorie juridique existante. Ainsi, les termes des décrets instituant les fonds, et leur accolant le statut d'institution financière publique et locale (d'aucuns pourraient dire décentralisée !), n'interdisent pas, d'abord, le rattachement des fonds à la catégorie d'entreprise au sens de la Loi sur les Entreprises de 2014 : ils disposent d'un capital, d'une personnalité juridique, d'un budget et d'une compatibilité, d'une relative autonomie dans l'acquisition de leurs ressources et dans la détermination de leur politique d'investissement. Du reste, la critique qui consisterait à alléguer l'existence de liens très étroits entre les fonds et leur tutelle serait inopérante, dans la mesure où il peut en être dit autant à propos de certaines entreprises publiques dont le statut ne fait pas débat. Ainsi, en application de cette qualification, les Fonds d'investissement et de développement local pourraient alternativement être qualifiés d'établissements publics locaux ou de sociétés publiques locales. De la sorte, et c'est la problématique qui nous occupe, rien n'empêcherait à ces fonds de se voir appliquer les règles issues du Décret 219/2013 puisque ce dernier ne distingue pas selon que l'entreprise soit, ou non, publique. De la sorte, les fonds auraient la possibilité de recourir, au nom et pour le compte des Comités Populaires qui en assurent la tutelle, à des prêts consentis par des bailleurs étrangers, ce qui, contrairement aux entreprises publiques urbaines, locales, et sectorielles, fait sens, dans la mesure où ces fonds disposent d'un mandat *général* et non *particulier* en matière d'aménagement et de développement urbain, représentant, de la sorte, un palliatif intéressant à l'impossibilité pour les collectivités de se financer à l'extérieur, et pour les entreprises publiques sectorielles de dépasser le cadre de leur objet social. Au surplus, le rattachement de ces fonds (leur adossement) à un Comité Populaire de manière plus marquée qu'une entreprise publique pourrait, moyennant, par exemple, l'octroi d'une garantie à première demande de la collectivité, rassurer les créanciers extérieurs. D'autre part, ces entités pourraient tout aussi bien être qualifiées d'institutions financières (c'est d'ailleurs ce que disent les décrets... tout en précisant qu'elles sont « publiques ») : en effet, si la notion d'institution financière publique locale n'existe pas en droit vietnamien, celle d'institution financière (tout court !) existe, elle, bel et bien, puisqu'elle ressort de la Loi n° 17/2017/QH14 du 20 novembre 2017 sur les « institutions de crédit ». Ainsi, les Fonds d'investissement et de développement local pourraient fort bien entrer dans cette qualification en tant qu'institutions financières et de crédit domestiques réalisant, entre autres, des opérations de prêt et d'investissement. Dès lors, si cette absence de

clarification du statut des Fonds d'investissement et de développement local posera des problèmes pratiques, elle autorise, en revanche, tous les espoirs, et notamment ceux issus de l'applicabilité du Décret 219/2013 à ces Fonds d'investissement et de développement local, permettant de contourner l'existence de pesanteurs d'endettement sur les collectivités locales *stricto sensu*. Reste à voir, en pratique, si la capitalisation et le mode d'opération de ces fonds permettent, aux créanciers, de s'adonner à des opérations financières avec eux.

345.- Institutions financières publiques, locales, et décentralisées. En termes de décentralisation, l'idée que le statut des fonds leur permet de contourner les pesanteurs affectant la capacité des Comités Populaires à emprunter (recours à des banques étrangères, etc.) est une illustration d'une forme de décentralisation dans la mesure où ce sont des institutions publiques à mandat provincial circonscrit. En revanche, la faisabilité pratique est parfois tant compliquée que cela peut priver le mécanisme de sa substance ; le Ministère des Finances s'adonnant à de stricts contrôles. L'originalité de ces entités dans le paysage juridique vietnamien mérite, pour autant, d'être soulignée, tant l'existence d'institutions locales dont le mandat est spécifiquement orienté vers la décentralisation de l'aménagement urbain (ici au travers du financement) est rare : que l'on songe à nos propositions quant à la nécessité d'adopter une grande loi sur l'économie publique locale... qui pourrait, en outre, être l'occasion d'aborder les aspects financiers et les limites tenant au statut de ces fonds pour les clarifier une bonne fois pour toutes, dans le cadre d'une réforme très axée sur la décentralisation du développement urbain. Pour autant, précisons d'ores et déjà que la tendance de la Loi de gestion de la dette publique à déplacer le financement des collectivités locales en le faisant porter non pas elles mais par d'autres instruments n'entrant pas dans le périmètre de la dette, comme les Fonds d'investissement et de développement local, peut trouver ses limites. Ainsi en est-il, par exemple, lorsqu'un fonds réalise des opérations de prêt au profit d'acteurs de l'aménagement public (c'est à dire auprès de sociétés publiques). Certes, la dette de ces acteurs n'entre pas dans celle de l'Etat, mais, en termes de « risque réel » au niveau agrégé et macroéconomique, cette dette compte aussi. Enfin, précisons que la nouvelle version de la Loi sur la gestion de la dette publique permet aux institutions financières (au titre desquelles on compte les Fonds d'investissement et de développement local, cela nous a été confirmé par le Ministère des Finances, semblant abonder la thèse du rattachement des Fonds d'investissement et de développement local à cette catégorie nommée) peuvent être des entités se faisant rétrocéder directement des prêts contractés par l'Etat auprès de bailleurs de fonds (c'est à dire des *on-lending agencies*) sans que cela transite

par le Comité Populaire, confirmant, ainsi, leur rôle dans le financement du développement local.

B) L'action territoriale des Fonds d'investissement et de développement local

346.- Des Fonds d'investissement et de développement local soutenus par la Banque mondiale. Fonds d'investissement et de développement local font partie intégrante de la stratégie de décentralisation financière du Ministère des Finances en permettant de constituer localement des organes publics de financement fonctionnant selon une logique de marché et associant le secteur privé. Le but de l'intervention de la Banque Mondiale (soutenue dans cette entreprise par le Ministère des Finances), aux conditions les plus concessionnelles qu'elle proposait, alors, est d'atténuer le problème du *maturity mismatch* selon lequel les Fonds d'investissement et de développement local doivent compter sur des prêts à court-terme (pas des dépôts car ce ne sont pas des banques de dépôt) mobilisés auprès du secteur bancaire domestique pour financer des investissements en infrastructure dont la durée d'amortissement commande des maturités plus longues que celles ainsi permises et de fournir des durées de prêt longues pour financer de façon pérennes les infrastructures dont les municipalités ont besoin dans le cadre de l'urbanisation croissante, et, ce, à des prix abordables compte tenu des longues maturités. Le but est également d'associer de plus en plus ces véhicules d'investissement locaux avec le secteur privé (soit dans la mobilisation du capital auprès d'eux : banques domestiques commerciales, banques étrangères, entreprises privées dans le cadre de PPP, soit dans le cadre de l'investissement dans des projets portés par des personnes privées : prêts des Fonds d'investissement et de développement local aux entreprises afin de soutenir le secteur privé florissant). Cette association partenariale et le mode de fonctionnement « market-based » des fonds devrait leur permettre d'adopter les pratiques du privé ce qui autorisera, plus tard, ces fonds à lever des fonds auprès des marchés financiers (émissions de titres, banques internationales) : cela est partiellement une réussite car l'accès des fonds aux banques internationales est limité (exemple : deux prêts CACIB et Société Générale pour HFIC) aux meilleurs fonds, et l'émission de titres de dette sur les marchés domestiques et internationaux peu concluante (également car, au niveau domestique, ces marchés ne sont toujours pas assez larges et profonds). Ce projet fonctionnait ainsi : octroi d'une ligne de crédit « Fonds d'investissement et de développement local Project » au Ministère des Finances par la Banque mondiale aux conditions IDA (très concessionnelles), et confiant au Ministère des Finances le rôle de gestionnaire du projet et d'intermédiaire

financier en rétrocedant aux différents fonds. Cela a permis au Ministère des Finances, au travers de la gestion du projet d'améliorer ses pratiques de gestion juridique et financière de ces fonds (passage du décret de 2007/138 à celui de 2013/37) et à se sensibiliser à la décentralisation financière. La mise en œuvre du projet Fonds d'investissement et de développement localP (Banque Mondiale) a parfois posé problème au niveau des taux de sortie proposés : le but était de faire au moins aussi bien que les taux du marché domestique commercial tout en gardant de longues maturités (qu'il ne permet pas) grâce au financement IDA on-lent. Or, parfois les taux de sortie étaient trop élevés par rapport au marché domestique, ce qui a pu drainer le secteur privé vers le secteur bancaire domestique en complément de prêts des Fonds d'investissement et de développement local pour atténuer les taux. L'objectif de « levier » du secteur privé a été atteint puisqu'un levier de 2.13 (pour 126 M. USD de fonds utilisés par les Fonds d'investissement et de développement local sur la ligne de crédit, et re-prêtés, pour 85 projet, cela a pu mobiliser 2.13 fois plus de capitaux privés soit 270 M. USD) a été observé.

347.- Des fonds au mandat élargi. Les Fonds d'Investissement et de Développement Local peuvent financer tous les types de projets sans critères *a priori* de rentabilité financière. Leur palette de financement peut donc aller des projets très rentables à des projets très sociaux. Dans la pratique le cœur de leurs interventions réside bien dans les projets à rentabilité moyenne ou différée. En effet les projets les plus rentables n'ont pas besoin d'un financement public et les projets non rentables sont plutôt pris en charge par le budget national (d'où une certaine additionalité des fonds des Fonds d'investissement et de développement local par rapport à d'autres sources). Les Fonds d'Investissement et de Développement Local ont une démarche volontariste pour trouver des clients. Le document de programmation de base est le Plan de développement socioéconomique de la province. Ce document fixe les objectifs en matière de développement territorial et liste les projets qui doivent être financés. Les Fonds d'Investissement et de Développement Local identifie leurs futurs projets dans cette liste. Cette liste comprend des projets financés sur budget national et hors budget. Les Fonds d'Investissement et de Développement Local s'intéressent aux projets qui ne sont pas financés par le budget national. Les projets financés par les Fonds d'Investissement et de Développement Local sont toujours des projets approuvés par la province. Les Fonds d'Investissement et de Développement Local ont la possibilité de financer directement des opérations, en tant que maître d'ouvrage (différent de la prise de participation capitalistique) : il s'agit de financer et de contrôler la construction, et de percevoir des retours sur

investissement. L'investissement direct n'est accepté, tout comme les prêts, que s'ils sont profitables, au moins à moyen terme, c'est-à-dire de manière différée. De la même manière que pour les prêts, ils sont totalement autonomes dans leur prise de décision dans ce domaine. Contrairement aux prêts, la maîtrise d'ouvrage est ici totale : passation des marchés, contractualisation avec les maîtrises d'œuvre, contrôle de l'avancement des travaux, etc. Cela prend plus de temps et nécessite des compétences techniques et financières plus poussées, ainsi que la capacité à identifier des investissements rentables à moyen long terme, car l'investissement direct est bien plus risqué dans la mesure où il n'y a pas de contrat de prêt, donc pas d'obligation de rembourser un capital et des intérêts. Les revenus proviennent directement de l'exploitation de l'ouvrage construit, ce qui diffère significativement du contrôle « a posteriori » du Fonds d'investissement et de développement local lorsqu'il prête, la charge de la dette pesant sur le sous-bénéficiaire, à charge pour lui que l'investissement financé en sous-projet soit suffisamment rentable pour rembourser le prêt, mais dans ce cas-là ça n'est pas le problème du Fonds d'investissement et de développement local.

348.- Un levier potentiel de dynamisation et de mobilisation du secteur privé. Compte tenu de leur mandat élargi, et de leur mode de fonctionnement selon une logique de marché, rien n'empêche ces fonds de s'associer avec des partenaires privés pour la réalisation d'investissements directs (différents des prêts au secteur privé local et urbain) en assumant la part publique du montage, c'est à dire la prise en charge du « *viability gap funding* », c'est à dire de la partie financière du montage PPP que le secteur privé ne souhaite pas assumer car il ne dispose pas des incitations suffisantes pour cela, essentiellement parce que ce « fossé de viabilité » provient de l'existence de risques inhérents à l'opération que seule la partie publique peut assumer. En outre, l'intervention des fonds dans les montages PPP serait bienvenue et originale, notamment dans le sens où, généralement, la partie publique des PPP consiste, pour des Comités Populaires (c'est à dire des collectivités locales *stricto sensu*) à fournir des prestations le plus souvent en nature au secteur privé (le but du PPP étant de minimiser l'apport financier de l'Etat sous forme de transferts monétaires, ce que ce dernier cherche à éviter en ayant recours aux PPP) : attribution de droits d'usage sur le foncier, concession d'une infrastructure existante, octroi de droits exclusifs sur la prise en charge d'un service public. De la sorte, faire intervenir les Fonds d'investissement et de développement local dans de tels montages permettrait, dans une logique de complémentarité des acteurs publics, de prendre en charge des aspects plus *financiers* du montage, et notamment le financement du VGF sous forme de prêt ou d'investissement direct, ces fonds étant le

véhicule idéal pour cela puisque, contrairement aux collectivités au sens strict, ils disposent, en application d'un régime plus souple, de la possibilité de s'endetter auprès de banques extérieures sur des maturités de long terme correspondant aux durées d'amortissement des projets financés en PPP et à des conditions résolument concessionnelles (s'il s'agit de bailleurs de fonds comme la Banque mondiale). Ce faisant, en disposant de ressources stables, de long-terme, et bon marché, ils peuvent apporter la part publique du financement du VGF (par essence, risqué) en pratiquant une politique de taux d'intérêt modérée ou en réalisant des investissements directs dont la rentabilité sera différée.

*

Malgré l'existence d'une structure originale et décentralisée de financement du développement urbain, porteuse de nombreuses potentialités, le manque d'encadrement prudentiel et le désintérêt du gouvernement pour ces structures, couplé aux risques qu'elles font peser, indirectement, sur la dette nationale, a conduit ce dernier à appréhender leur champ d'intervention avec parcimonie, et à contrôler de manière stricte leur emprunt.

§2 : Les fonds d'investissement et de développement locaux, véhicules incertains de l'endettement indirect des collectivités locales

Outre les limites tenant à leur statut (A), incertain, il existe également des limites tenant à leurs capacités internes (financières ou techniques) à devenir le support de projets de grande envergure (B). C'est en ce sens que les pouvoirs publics, au titre desquels on trouve, en premier lieu, le Ministère des Finances et la Banque d'Etat du Vietnam, mènent des politiques, au nom de l'ordre public de direction, qui privent ces fonds de la contribution substantielle qu'ils pourraient apporter au financement décentralisé du développement urbain au Vietnam.

A) Les limites tenant au statut

Que veut faire l'Etat vietnamien de ces entités locales de financement du développement urbain : de véritables instruments de financement décentralisés et bras armés du développement urbain des provinces ou des institutions aux capacités d'actions limitées et circonscrites ? La politique de maîtrise de dette sonnera-t-elle le glas des seules institutions financières publiques décentralisées disposant d'un mandat clair de contribution à la mise en œuvre du schéma directeur de la ville ?

349.- Prénance du contexte. Le contexte général de lutte contre la dette publique irradie également les Fonds d'investissement et de développement local. Au travers d'exemples issus de la pratique, le Ministère des Finances tend à recentraliser, progressivement, un mécanisme qui plaçait, au cœur de sa création, l'objectif d'accroître la décentralisation. De la sorte, les textes relatifs au régime des fonds risquent fort, dans les prochaines années, d'être réformés, dans une optique plus restrictive (notamment quant à la possibilité d'endettement extérieur des fonds, que leur statut semble, aujourd'hui, leur permettre sans trop de difficultés). Aujourd'hui, en effet, ces fonds sont considérés par le Ministère des Finances comme un point d'attention particulier. Ce dernier a accentué son contrôle sur les fonds, car, compte tenu des liens étroits qu'ils entretiennent avec les Comités Populaires et de leur manque d'encadrement prudentiel, ils représentent des risques pour la dette publique. Paradoxalement, pourtant, le taux de prêts non performants dans les bilans des institutions financières est bien plus faible dans les Fonds d'investissement et de développement local que dans les banques publiques. Interrogé à ce sujet dans le cadre du présent travail de recherche, le Ministère des Finances (par le biais du directeur du département de la gestion de la dette et des finances extérieures) nous a confié qu'il a mis en lumière l'existence d'un problème quant au modèle actuel des Fonds d'investissement et de développement local. La problématique du statut institutionnel des fonds est donc un sujet pour le Ministère des Finances. Un modèle hybride entre fonds d'investissement local et société financière semblerait peut-être plus approprié. La question du lien entre les budgets des Fonds d'investissement et de développement local et les budgets des Comités Populaires est omniprésente. Le Ministère des Finances se demande, naïvement, il faut le dire, à cet égard, s'il existe un autre modèle pour que les collectivités puissent mobiliser des fonds pour le développement à part des fonds urbains, alors qu'il est l'acteur principal d'élaboration des politiques publiques en la matière. Au surplus, un consultant nous confiait que les Fonds d'investissement et de développement local ne sont pas une priorité au niveau national et que les ministères connaissent assez peu les tenants et aboutissants relatifs à leur régime et à leur activité. Les pouvoirs publics, et c'est regrettable compte tenu de l'originalité de la structure dans le paysage vietnamien, n'ont pas de vision d'ensemble sur l'outil représenté par les Fonds d'investissement et de développement local, replacés dans le cadre d'une palette plus large d'outils de financement du développement local. Ils ne savent pas évaluer de façon pertinente leur contribution au plan de développement socioéconomique du pays et à l'aménagement du territoire (la question a pourtant été posée au Ministère du Plan et de l'Investissement) ou à l'arsenal de financement des collectivités (notamment en mettant en perspective l'activité de prêt et d'investissement direct des Fonds

d'investissement et de développement local). De même, l'impact des projets de ligne de crédit en soutien à des Fonds d'investissement et de développement local des bailleurs de fonds comme l'AFD ou la Banque mondiale, au cas particulier, est peu connu par l'Etat.

350.- Questions prioritaires. L'imprécision du statut des Fonds d'investissement et de développement local n'est pas porteuse, pour l'activité de ses structures et des personnes qui gravitent autour, de sécurité juridique. Plusieurs questions de fond se posent, dès lors, au titre desquelles on trouve la question de la fongibilité de la dette des fonds dans celle de la collectivité (prétendument, la réponse apportée par les textes est négative). Cette question, qui n'est pas tranchée, a pourtant de l'importance dans la mesure où l'on se demande si cette dette des fonds est comptée dans les plafonds d'endettement établis, pour chaque province, par la Loi sur le budget de l'Etat et la Loi sur la gestion de la dette publique. En effet, l'existence d'une indépendance budgétaire ne présage pas de l'agrégation de la dette des fonds dans celle de la province et, partant, dans celle de l'Etat, ce qui serait logique. Ainsi, il est possible de s'interroger sur la question de savoir si les Fonds d'investissement et de développement local sont concernés par l'application de ces ratios, ce à quoi le Ministère des Finances nous répond qu'en tant qu'institutions financières indépendantes, quand bien même publiques, leur dette n'intègre pas, comme toute entreprise publique classique, le périmètre de celle de l'Etat. Comme le champ de la Loi de gestion de la dette publique n'irradie pas les Fonds d'investissement et de développement local, ces derniers peuvent donc, en application du Décret 219/2013, emprunter auprès de bailleurs privés, mais cette règle risque d'être précisément abrogée dans la mesure où c'est littéralement ce que le Ministère des Finances entend combattre. Au surplus, et nonobstant cette apparente sécurité juridique, rien n'empêche le Ministère des Finances, dans la pratique, et comme on le verra, d'empêcher empiriquement ces fonds de recourir à l'emprunt en exerçant des contrôles ad-hoc que, théoriquement, la loi ne lui permet pas de réaliser. Il est, au demeurant, logique que le Ministère des Finances soit plus strict sur le contrôle de l'endettement extérieur des fonds, car ils sont peu capitalisés. En l'espèce, le contrôle du Ministère des Finances, parce qu'il ne peut provenir de la loi ou des règlements, se fait sur une base davantage qualitative, et ad-hoc, donc, discrétionnaire.

351.- Illustration avec le fonds de Lao Cai. L'Agence française de développement (AFD) avait consenti, en 2014, un prêt d'un montant de 20 M.EUR sous forme de ligne de crédit au Ministère des Finances accordé dans le cadre du projet d'appui aux fonds d'investissement urbain de Lao Cai (LCDIF) et Khanh Hoa (KDIF). Ce projet avait pour objet le financement

de programmes d'infrastructures et d'équipement urbains des provinces de Khanh Hoa et Lao Cai à travers leurs fonds d'investissement et de développement locaux (KDIF et LCDIF). Dans le cadre de ce projet, qui s'inscrit dans la stratégie pays de l'AFD en faveur du développement urbain des villes/provinces, l'AFD met à disposition des deux fonds une subvention de 300.000€ en appui à un programme de renforcement de capacité. Le projet a bénéficié d'un accord de prolongation de la date de signature préalablement fixée. Cette prolongation était justifiée ; les négociations d'approbation de convention type étaient alors en cours. L'agence de Hanoi a finalement signé avec le Ministère des Finances du Vietnam les deux conventions relatives à ce concours. Dans un deuxième temps, le projet a bénéficié d'un accord de prolongation de la date limite du premier versement compte tenu des délais de passation de marché du contrat d'assistance technique et des difficultés institutionnelles au niveau de la réglementation vietnamienne sur les modalités de transfert des fonds d'origine étrangère. Aucun versement n'a été effectué au titre de la convention de crédit jusqu'à maintenant. Les retards dans la mise en œuvre de ce projet s'expliquent notamment par la mise en conformité du projet par rapport à la réglementation vietnamienne, dont le décret du gouvernement vietnamien sur les mécanismes de transfert des fonds d'origine étrangère. En effet, afin de satisfaire les dispositions juridiques en vigueur, le gouvernement vietnamien a demandé d'examiner les capacités d'endettement et de remboursement du LCDIF et du KDIF afin de déterminer les modalités et conditions de transfert. L'ensemble de ce processus a pris du temps et la mise en œuvre du projet a été retardée de près de deux ans. Le Ministère des Finances a informé l'AFD de la décision du gouvernement vietnamien de ne pas transférer les fonds au fonds de Lao Cai. Cette situation illustre un processus de balancier entre centralisation et décentralisation financière au Vietnam. Le Ministère des Finances, bénéficiaire d'une ligne de crédit de l'AFD, devant rétrocéder cette ligne à des fonds urbains d'investissement (publics, Fonds d'investissement et de développement local) mène, avant, une analyse de solvabilité de ces derniers. Bien qu'étant des instruments de décentralisation financière, peu nombreux au demeurant, ils sont largement contrôlés par le Ministère des Finances. Lorsqu'une ligne de crédit aide publique au développement est, selon la classification vietnamienne, non pas aide publique au développement mais concessionnelle, alors, la rétrocession se fait en totalité aux provinces aux conditions du prêt initial avec une marge pour risque de change (sous forme de majoration du taux d'intérêt), ce qui est le cas pour ligne AFD. Or, comme dans le cas des lignes AFD, les provinces se voient rétrocéder en prêt et que le Ministère des Finances ne veut plus supporter le risque de change, le Ministère des Finances doit s'assurer que les collectivités rétrocessionnaires soient en mesure de

rembourser. Pour Lao Cai, ce n'est pas le cas. Dans ce projet, la majoration pour risque de change était de 7% en plus du taux initial. Pourquoi le Ministère des Finances est-il aussi strict dans l'analyse de solvabilité ? Car il donne au bailleur initial sa garantie souveraine et si le rétrocessionnaire ne peut assurer le service de la dette (et du risque de change) le Ministère des Finances devra pourvoir. Or le contrôle de la dette publique (budget national et budgets locaux) engendre un regain de contrôle du Ministère des Finances et de centralisation du financement du développement urbain. Cet exemple illustre de façon très emblématique la manière dont le Ministère des Finances peut se mettre en contradiction avec des engagements financiers qu'il a lui-même souscrits auprès d'un gouvernement étranger pour des raisons de centralisation de la gestion de la dette. Ce cas est également emblématique dans la mesure où le Ministère des Finances a, depuis, favorisé l'adoption d'un cadre législatif et réglementaire destiné à éviter que le blocage s'effectue en aval de la signature d'une convention de financement impliquant des parties souveraines, mais se fasse, *a contrario*, en amont, c'est à dire au moment de la décision relative à la politique d'investissement (v ; Partie 2, Titre 1, Chapitre 1).

352.- Illustration avec le fonds de Ho Chi Minh-Ville. HFIC est un fonds urbain d'investissement local directement placé sous la tutelle du Comité populaire de Ho Chi Minh-Ville. Même s'il assure directement une mission qu'on pourrait qualifier de « service public local », il n'en demeure pas moins que HFIC est financièrement placé sous la tutelle des autorités centrales, par le biais du Comité Populaire ou auprès du Ministère du Plan et de l'Investissement/Ministère des Finances. Pour se financer, HFIC doit lever des ressources. Pendant longtemps, ces ressources furent levées par l'Etat (banques, bailleurs, marchés) puis rétrocédées à HFIC sous forme de prêts et de dotations non remboursables¹⁷⁹. Cela est une manifestation de la centralisation de l'Etat : bien qu'entreprise publique locale, opérateur public urbain local, HFIC dépend, pour ses ressources, de l'Etat central. Comme l'Etat voulait augmenter les capacités du fonds, son statut est passé de Fonds d'investissement et de développement local (classique, au sens des Décrets 37 et 138) en société financière (supposée lui conférer une plus grande capacité et autonomie). HFIC peut s'endetter directement, auprès de bailleurs, de banques avec ou sans garantie de l'Etat. Ho Chi Minh-Ville est une des rares collectivités à avoir accès aux marchés financiers directement, à émettre des « municipal bonds ». Cependant, le processus d'accès aux fonds par HFIC,

¹⁷⁹ On applique ici la Law on Public Debt Management + décret 78 (on lending) + décret 16 ODA éventuellement (analyse perspective centralisation / pouvoirs centraux et locaux notamment vis-à-vis CP)

externes, est encore fortement encadré par l'Etat: Ministère du Plan et de l'Investissement et Ministère des Finances doivent approuver à tous les stades, et le Ministère des Finances dispose d'une clause de compétence générale relative à la solvabilité, à la gestion des finances des collectivités locales et entreprises publiques locales, fussent-elles d'aménagement urbain (opérateurs locaux) ou de financement local (comme HFIC). En la matière, une décision du DPI ou DOF local pour le financement des fonds urbains doit impérativement être validée par le niveau central par le Ministère des Finances et le Ministère du Plan et de l'Investissement. Dans de nombreux échanges avec l'AFD, le Ministère des Finances estimait que HFIC n'est pas un établissement financier mais plutôt une société d'investissement de la Ville de Hô Chi Minh dont les activités sont régies par la Loi des Entreprises. Par conséquent, la rétrocession du prêt à HFIC pour permettre à la Société d'accorder des crédits aux emprunteurs finaux n'est pas conforme avec les dispositions de la Loi de gestion de la Dette publique. ». HFIC est une entreprise publique (SOE) bien qu'ayant un objet de financement et d'investissement local/urbain. Elle n'est pas assujettie au statut des Fonds d'investissement et de développement local en vertu du Décret 138/2007. « D'autre part, l'endettement extérieur de la société HFIC est actuellement à un niveau important (le montant total des décaissements réalisés et des financements engagés en faveur de HFIC s'élève jusqu'à près de 3 000 milliards de VND, si on tient compte du projet en question). Ce sont en réalité des dettes de la collectivité locale qui ne sont toutefois pas incluses dans l'encours des dettes extérieures de Hô Chi Minh-Ville. » : la dette de HFIC ne fait pas partie de celle de la province (car c'est une SOE) alors que la dette des Fonds d'investissement et de développement local fait partie de celle de la province. Selon les prévisions budgétaires 2017 de l'Etat, le montant total de l'endettement approuvé par le Premier Ministre pour la Ville de Hô Chi Minh en 2017 s'élève à 9 278,61 milliards de VND soit 371 M. EUR (c'est-à-dire théoriquement le montant total auquel la ville a droit au titre de la Loi de gestion de la dette publique soit 100% de son budget), y compris une part de 2 900 milliards de VND pour compenser les déficits, et 6 378,61 milliards de VND pour le remboursement du principal des emprunts. Ce montant total inclut déjà 4 139,03 milliards de VND (166 M. EUR) dans le cadre de la rétrocession des prêts extérieurs par le Gouvernement à la Ville de Hô Chi Minh, pour la mise en œuvre des différents programmes/projets. Le Comité Populaire de Ho Chi Minh-Ville devra contrôler son endettement par rapport au plafond d'endettement approuvé pour la Ville, et programmer les dates de réception des ressources qui lui sont rétrocédées dans le cadre du Projet, en respect des dispositions de la Loi du Budget de l'Etat de 2015. ». Ces échanges, qui n'ont pas manqué de créer la polémique, ont été vivement contestés par le Comité Populaire de Ho Chi

Minh-Ville qui s'opposait violemment au Ministère des Finances en rappelant que le 10/09/1996, le Premier Ministre a rendu la décision 644/TTg portant création du Fonds d'Investissement et de Développement Urbain de Hô Chi Minh-Ville (HIFU), afin de mobiliser des investissements pour les projets de développement des infrastructures techniques, économiques et sociales de Hô Chi Minh-Ville. HIFU est régi par le cadre réglementaire des fonds d'investissements et de développement locaux. En exécution de la conclusion n°15-KL/TW du Bureau Politique en date du 18/10/2007 (accord sur la création par le Comité Populaire de Ho Chi Minh-Ville de la Société publique d'Investissement Financier pour la mobilisation des ressources et la construction des infrastructures techniques urbaines et des secteurs économiques essentiels de la Ville), le Ministère des Finances a coopéré avec le Comité Populaire de Ho Chi Minh-Ville pour élaborer le plan de création de la Société Publique d'Investissement Financier de Ho Chi Minh-Ville. Ce plan a été ensuite évalué par la SBV, le MOJ, et le Ministère du Plan et de l'Investissement qui l'a soumis à l'approbation du Premier Ministre. Compte tenu de la proposition du Comité Populaire de Ho Chi Minh-Ville, du Ministère des Finances et des ministères concernés, par sa note 2103/TTg-DMDN du 4/11/2009, le Premier Ministre a autorisé la création de la Société Publique d'Investissement Financier de Ho Chi Minh-Ville (HFIC) sur la base d'une réorganisation du HIFU. Le Comité Populaire de Ho Chi Minh-Ville a été mandaté pour la création de cette société en conformité avec la réglementation en vigueur. Les tâches suivantes font parties des fonctions principales de HFIC : mobilisation des ressources de financement des organismes/particuliers vietnamiens et internationaux, en respect de la réglementation en vigueur, par différentes formes : émission d'obligations, emprunts chez les institutions financières et établissements de crédit, réception des ressources de financement et des fonds délégués ; apport de prêts aux projets d'infrastructures sociales et économiques importants ayant des plans de recouvrement des fonds et liés aux programmes/objectifs stratégiques du plan de développement socio-économique de la Ville. Sur la base de cet accord du Premier Ministre, le Comité Populaire de Ho Chi Minh-Ville a émis la décision 576/QD-UBND du 02/02/2010 pour la création de la Société Publique d'Investissement Financier de Ho Chi Minh-Ville (HFIC), sur la base d'une réorganisation du HIFU suivant le modèle comprenant une société mère et des filiales. HFIC est régis par la loi des entreprises et les autres réglementations y afférant. Depuis sa création, en dehors des activités dans le cadre de ses fonctions d'entreprise publique, l'une des fonctions importantes de HFIC demeure celle d'un fonds de développement local qui assure la mobilisation des fonds et le financement des projets d'infrastructures socio-économiques prioritaires de la Ville. Ainsi, le cadre juridique

applicable à cette fonctionne est constitué des textes réglementaires suivants : Décret 138/2007/ND-CP du 28/07/2007 du Gouvernement relatif à l'organisation et aux activités des Fonds locaux d'investissement et de développement. A l'alinéa 1 de l'article 3 (statut juridique du fonds local d'investissement et de développement), il est précisé que « le fonds d'investissement et de développement local est une institution financière publique locale, assurant les fonctions d'investissement financier et d'investissement pour le développement... » ; Décret 37/2013/ND-CP du 22/04/2013 du Gouvernement, portant amendement de certains articles du décret 138/2007/ND-CP. L'alinéa 2 de l'article 4 du décret 37/2013/ND-CP précise que « les activités de mobilisation des fonds, de prêts, d'investissement direct et les autres activités de HFIC en tant que fonds d'investissement et de développement local seront régis par les dispositions du décret 138/2007/ND-CP et du présent décret ». Ainsi, HFIC assure les fonctions d'un fonds d'investissement et de développement local pour la Ville de Hô Chi Minh en tant qu'institution financière publique. Elle figure donc parmi les bénéficiaires potentiels des transferts de financements extérieurs sous forme de prêt pour la mise en œuvre des programmes/composantes de lignes de crédit, en conformité avec la loi de gestion des dettes publiques. En pratique, depuis sa création, HFIC a réceptionné plusieurs financements ODA rétrocédés sous forme de prêt pour accorder des crédits aux bénéficiaires finaux, d'un montant total de 1 691,4 milliards de VND.

*

Ces affrontements institutionnels entre, d'une part, le niveau central, symbolisé par le tout-puissant Ministère des Finances, et le tout aussi puissant Comité Populaire de Ho Chi Minh-Ville dite «la rebelle », en tant que collectivité, révèle, à propos des Fonds d'investissement et de développement local, les incertitudes qui, jusqu'au sein même du gouvernement, pèsent sur leur connaissance. Partant, ce désintérêt et ce manque d'acuité juridique grèvent leurs activités, qui sont appelées à décroître, ou à être profondément réformées. Par ailleurs, excepté les problèmes relevant de leur statut juridique, ces fonds, pour devenir de véritables instruments au service du financement du développement local, doivent améliorer leurs capacités (techniques, financières, managériales) sous peine de ne pas saisir l'opportunité que leur statut leur permet (encore).

B) Les limites tenant aux capacités

Bien qu'étant des instruments juridiques originaux et inédits dans le paysage institutionnel vietnamien, les fonds urbains, parce que le gouvernement n'a pas entendu s'y intéresser outre-

mesure et profiter des opportunités que cette originalité permettait de créer en matière d'aménagement urbain et de financement du développement urbain, souffrent de carences tenant à la fois à leurs capacités financières et à leurs capacités techniques. Ces carences sont problématiques dans la mesure où elles constituent les deux axes forts du métier de financeur de l'aménagement urbain.

353.- Capacités financières. Le statut des fonds urbains, bien qu'imprécis à plusieurs égards, ne saurait éluder qu'ils sont, d'abord, et prioritairement, des institutions financières, qui, certes, ne collectent pas, comme des établissements de crédit classiques, des dépôts pour en faire des crédits, mais qui, malgré tout, réalisent des opérations de crédit ou d'investissement à partir des ressources qu'ils ont, par ailleurs, levées. C'est la raison pour laquelle plusieurs bailleurs de fonds, au titre desquels on trouve la Banque mondiale et l'Agence française de développement, ont entendu aider les fonds à se pourvoir en ressources de long-terme afin de pouvoir réaliser des opérations de transformation de maturités pour pouvoir re-prêter ces fonds ou les investir dans des projets générant des retours sur investissements, en raison de la difficulté de ces fonds à trouver des financements de long-terme sur le marché domestique, ce qui s'est caractérisé par une asymétrie de maturités (*maturity mismatch*). Ainsi, les problématiques financières auxquelles sont confrontés les fonds sont de plusieurs ordres. D'une part, et pour les fonds n'ayant pas été financés par des bailleurs de fonds comme la Banque mondiale, une problématique prioritaire est celle de la levée de financements sur les marchés domestiques afin de constituer le fonds de roulement leur permettant de réaliser des opérations de financements auprès d'acteurs publics et privés. Or, en l'absence de soutien par des bailleurs, les fonds ont le plus grand mal à lever ces financements, et à résoudre le problème de l'asymétrie de maturités entre, d'une côté, la nécessité de financer des projets au travers de prêts de long-terme et les caractéristiques des marchés sur lesquels ils se financent, où les prêts sont de court-terme. Ainsi, la plupart des fonds ne peuvent conduire une activité de financement optimale en raison de la difficulté à trouver des ressources de long-terme : soit que le marché domestique, auquel ils sont majoritairement recourus, ne puisse fournir de telles ressources longues, soit que l'accès aux marchés internationaux, permis par la loi, ne leur soit refusé en raison de leur faible capitalisation, de leur mauvais encadrement prudentiel, et de l'existence de ratios peu performants. Ainsi, seuls quelques fonds comme celui de Ho Chi Minh-Ville ont pu avoir accès à des prêts octroyés par des banques internationales, les autres peinant à lever de tels fonds, et, partant, à réaliser leurs activités ; ainsi, en l'absence de solution au problème de l'asymétrie de maturités, de nombreux fonds sont condamnés à

mener des activités bien en deçà de celles qu'ils pourraient assumer, c'est à dire qu'ils financent des prêts urbains à maturité courte ou moyenne et qui, par essence, ne constituent pas de grands projets d'aménagement urbain. Cette intervention est, alors, de nature à annihiler l'effet de complémentarité que représentent ces fonds par rapport aux collectivités locales dont les moyens de financement échappant à la tutelle de l'Etat sont restreints. Outre la problématique de la levée de fonds, à bien des égards dirimante pour l'activité des Fonds d'investissement et de développement local, se pose la question de la gestion des risques inhérents à leur activité. Cette question est multiple. En effet, les fonds doivent gérer les risques inhérents aux opérations qu'ils conduisent : en tant que prêteurs, ils doivent assurer la phase de due diligence qui leur permet de statuer sur la solvabilité de la contrepartie. En ce qu'ils supportent le risque de contrepartie, liée au défaut du débiteur, ils doivent disposer des capacités financières leur permettant d'une part d'analyser les capacités du débiteur (entreprise publique ou privée d'aménagement) et, d'autre part, la faisabilité du projet financé (capacité d'un investissement direct à générer de la rentabilité, d'un prêt à produire les ressources permettant d'assurer le service de la dette, constitution de garanties et de collatéral, aménagement de la dette en cas de difficultés du débiteur). Ces activités, qui s'apparentent à celle d'une banque classique, doivent pourtant être conduites par les Fonds d'investissement et de développement local dont les ressources humaines sont majoritairement composées de fonctionnaires détachés de la province et non de financiers en tant que tel. Les bailleurs de fonds ayant eu à réaliser des études de faisabilité pour les lignes de crédit qu'ils ont octroyées aux Fonds d'investissement et de développement local se sont rendus compte des difficultés pratiques que ce manque de capacités financières pouvait poser. D'autre part, les fonds doivent gérer les risques inhérents à la possibilité qui leur est laissée par la loi de s'endetter, en devises, auprès de bailleurs étrangers, ou de bénéficier de la rétrocession, de la part de l'Etat, de prêts contractés par lui, la rétrocession se faisant en devise. Ainsi, en application de la Loi de gestion de la dette publique, permettant aux Fonds d'investissement et de développement local d'être des « *on-lending agencies* » et du Décret 52/2017 et consorts sur la rétrocession des prêts contractés par l'Etat, les fonds devront gérer un risque de change qu'elles ne sont pas du tout à même d'appréhender, sachant qu'ils connaissent déjà des difficultés à évaluer la solvabilité d'une contrepartie ou la rentabilité d'un projet. La gestion du risque de change, qui relève profondément des métiers de la banque, est, au surplus, une problématique à laquelle les banques vietnamiennes *stricto sensu* ont du mal à gérer. Par le passé, les fonds urbains qui s'étaient vu rétrocéder des prêts par le Ministère des Finances bénéficiaient d'une rétrocession en monnaie locale. Le Ministère des Finances appliquait,

alors, un taux fixe de 7% pour couvrir le risque de change basé sur les estimations du *spread* EUR/VND ou USD/VND. L'adjonction de ce taux fixe et unique majorant le taux d'intérêt initial pour couvrir le risque de change était, certes, un mécanisme lourd pour les fonds, mais qui avait l'avantage de la prévisibilité : quel que fût le *spread* EUR/VND les fonds devaient payer ce taux fixe au Ministère des Finances, ce qui leur permettait de prévoir cette dépense. Ce faisant, le Ministère des Finances transférait partiellement le risque de change sur les fonds (capé à hauteur de 7% donc) mais si le risque s'avérait supérieur, alors, le Ministère des Finances supportait le reliquat de risque. Désormais, l'application du Décret 52/2017 dont l'article 6 pose le principe général de rétrocession en devises, les fonds devront gérer un risque de change non capé et garanti par le Ministère des Finances. Du fait de cette imprévisibilité, et de la forte volatilité observée sur les marchés entre le dong vietnamien et les monnaies fortes, ce sera alors aux fonds de provisionner, sur la base de leurs estimations du *spread* EUR/VND, des fonds pour faire face au risque de change. Cela est préoccupant dans le sens où les fonds n'ont pas la capacité de prévision du Ministère des Finances (problème de capacité technique) ni la surface financière pour faire face à un choc exogène sur les devises (alors que le Ministère des Finances, en tant qu'Etat, le peut). Or cela risque de peser sur les conditions de rétrocession et, *in fine*, sur l'acceptation de cette rétrocession par le Ministère des Finances. Une solution au problème du FOREX avait été trouvée dans le cas d'un montage de prêt direct que l'AFD voulait consentir à HFIC : prêt en EUR ou USD direct à HFIC avec une subvention « *investment grant* » de 5 M. EUR de la part de l'UE constituant un matelas de trésorerie (*buffer*) de sécurité pour le risque de change, calculée en fonction des prévisions de *spread* EUR/VND. Autre solution : les dérivés, *swaps* de devises, seul remède. Mais en tout état de cause, et du point de vue de la problématique de la décentralisation et de l'accès aux fonds, le fait que le Ministère des Finances rétrocède en devises et fait peser des risques de taux et de change sur le fonds – alors même que leur *equity* (fonds propres) et surface financière ne le permettent pas – démontre une raréfaction dans l'accès aux ressources alors que les fonds ont un mandat de développement territorial et financent des sociétés publiques locales d'aménagement (eau, construction, logement social etc.). Compte tenu de l'ensemble des limites pesant sur la capacité opérationnelle des fonds, le Ministère des Finances, à l'occasion des discussions sur la loi de gestion de la dette publique (réforme de 2017) souhaitait intégrer à ladite loi des dispositions relatives aux institutions financières en général (les Fonds d'investissement et de développement local étant assujettis à ce statut, donc devaient aussi être impactés par ces réformes), les institutions financières publiques voient leur accès aux fonds aide publique au développement rétrocédés restreints : l'Etat

considérerait que ces institutions ne pouvaient accéder au *on-lending* de fonds aide publique au développement que si les montants rétrocédés n'excédaient pas 15% de leurs fonds propres, et si ces mêmes institutions étaient évaluées et notées par une agence de notation type S&P, Moodys... Si cette nouvelle règle ne posait pas de problème pour les « grosses banques » publiques qui ont des fonds propres assez élevés, elle pouvait, appliquée aux Fonds d'investissement et de développement local, être contraignante : les Fonds d'investissement et de développement local sont peu capitalisés, et certainement pas l'objet d'une notation de la part d'agences internationales ! (ce qui est, au contraire, le cas de certaines banques publiques). Les Fonds d'investissement et de développement local, voyant l'accès à l'aide publique au développement raréfié, n'auraient d'autre choix que l'emprunt direct auprès de banques étrangères ou domestiques, sous réserve du respect de leurs statuts mais soit à des conditions non-concessionnelles (marché international), soit pour de courtes maturités (marché domestique)... En tout état de cause, et sous réserve du respect des conditions qui précèdent, la rétrocession se ferait en devises – les Fonds d'investissement et de développement local pouvant, s'ils le veulent, solliciter auprès des banques vietnamiennes qui le proposent des *swaps* de couverture du risque de change. Le décret 37 et la décision 138 régissant le statut des Fonds d'investissement et de développement local (en sus de leur soumission à la loi sur les institutions financières) devraient changer : les fonds deviendraient des sociétés au sens de la loi sur les entreprises et non plus des « entités publiques rattachées au Comité Populaire ». Le Ministère des Finances obligerait, en outre, les provinces dont les Fonds d'investissement et de développement local ne fonctionnent pas bien ou n'ont pas de volume à fermer. A ce jour, la Loi de gestion de la dette publique n'intègre pas ces mesures, sous l'effet d'un lobbying de la part du secteur privé vietnamien intervenant, en tant qu'assistants techniques, auprès des fonds. Enfin, ces mêmes consultants, à propos des fonds urbains de la province de Khanh Hoa et de Lao Cai, estimaient que « ces jeunes institutions cherchant à promouvoir un développement durable, l'investissement direct est un mode de financement qui mérite d'être approfondi. Si cette modalité d'intervention est permise par le cadre juridique encadrant l'opération des fonds, elle n'est pas sans poser des problèmes pratiques, notamment en termes de compétences internes. C'est la raison pour laquelle les fonds ont besoin d'assistance technique dans ce domaine » (Ernst & Young Ltd., Vietnam ; Hanoi Branch, 2017). Ils pâtissent, en effet, également, de la concurrence du secteur bancaire domestique, notamment car les taux d'intérêts des banques vietnamiennes sont, à l'heure actuelle, plus bas qu'ils ne l'étaient par le passé, ce qui a rendu les Fonds d'investissement et de développement local moins compétitifs qu'avant (quand les taux d'intérêt étaient élevés)

en raison du caractère administré de leur politique de taux d'intérêt et de la nécessité de couvrir le coût du financement de leurs propres ressources. Il incombe, dans de pareils cas, au Comité Populaire, le cas échéant, de subventionner une partie de ces taux d'intérêt auprès du fonds qui pourra, alors, les abaisser, pour être plus compétitifs. Mais, plus généralement, nous considérons que ces fonds ne devraient pas, à proprement parler, et dans une logique d'additionalité et de complémentarité des canaux de financement, entrer en compétition avec le secteur bancaire dans la mesure où, disposant d'un mandat dans l'aménagement urbain, ils devraient, sous réserve de la possibilité de mobiliser des ressources longues, se focaliser, de manière subsidiaire, sur les infrastructures d'aménagement urbain que les banques ne pourraient pas financer (amortissement long, donc maturités longues, secteur manquant d'incitations, rentabilité différée...).

354.- Capacités techniques. Non dotés de spécialistes des questions urbaines, les fonds peinent à identifier, en l'absence d'un soutien fort de leur tutelle, des projets et contreparties locales publiques ou privées réalisant des opérations d'aménagement pouvant entrer dans le cadre de leur mandat. Ainsi, les fonds sont davantage dans une logique réactive (ils instruisent et financent les projets soumis par des contreparties directement, ou par le Comité Populaire de tutelle) sans rechercher, dans une logique proactive, des contreparties et projet de développement urbain durable : principalement par méconnaissance des secteurs, des acteurs, et des techniques urbaines (dont celles relatives à la durabilité de la ville). Les fonds ont le plus grand mal à avoir une vision d'ensemble sur l'aménagement de la ville et sur les problématiques à la fois traditionnelles (fourniture des services publics, dispersion des infrastructures, mobilité via l'approche TOD) ou modernes (ville durable, résilience au changement climatique) et, ce, malgré l'existence, pour certains fonds, d'assistances techniques en place depuis presque une dizaine d'années. De la sorte, leur incapacité à sélectionner les projets selon une logique de contribution au schéma directeur de la ville et aux enjeux de développement durable ou d'adaptation au changement climatique, ainsi que celle à réaliser des études d'impact environnemental, grève leur action. Certains rapports d'évaluation *a posteriori* des assistances techniques conduites auprès des fonds de Da Nang et de Can Tho ont révélé la problématique de l'identification des projets et du processus d'instruction, concluant qu'il est nécessaire d'améliorer l'identification et la construction des projets pour améliorer leur impact environnemental. Sur les aspects environnementaux, les contrôles sur l'impact environnemental ont lieu en amont de l'octroi de prêts par les Fonds d'investissement et de développement local (et encore de façon insuffisante) mais pas en

cours d'exécution des projets financés. Seul HFIC change ses pratiques à ce sujet. Les fonds ont estimé leur souhait d'avoir un manuel de procédures sociales et environnementales.

*

Ce titre premier aura été l'occasion de démontrer que, lorsque les collectivités locales cherchent à obtenir, soit au travers de l'Etat, soit directement, des financements issus de l'endettement, la problématique de la dette publique s'interpose et conduit l'ordre public économique de direction à assécher les canaux de financement locaux (que ce soit la rétrocession de prêts ou l'endettement direct). De la sorte, placée en position de débitrice, la collectivité n'est pas en bonne posture pour accéder aux financements, a fortiori lorsque les moyens de contournement (recours aux sociétés publiques, aux fonds urbains) sont imparfaits (tant au niveau du cadre juridique que des pratiques institutionnelles, ainsi que des capacités internes). C'est donc qu'il faut rechercher des moyens, pour les collectivités vietnamiennes, d'autres moyens de financer le développement urbain que ceux qui aboutissent, d'une manière directe ou indirecte, à accroître le volume de la dette publique nationale. Dès lors, la collectivité locale ne se placerait plus dans une position débitrice, mais créancière. Ce faisant, la dette publique n'étant pas concernée, les collectivités auraient davantage de chances de se financer.

TITRE 2 :
LA COLLECTIVITE-CREANCIERE
DECENTRALISER LE FINANCEMENT DES COLLECTIVITES AU TRAVERS DE
RESSOURCES HORS ENDETTEMENT

Cette deuxième sous-partie se propose d'analyser la politique fiscale et, plus généralement, celle des prélèvements obligatoires de l'Etat et la traduction de sa politique économique par l'instrument juridique du droit fiscal, droit du souverain par excellence, comme levier de financement des collectivités. L'argument étant que, placées, cette fois, en position de *créancières*, les collectivités ont moins de chance d'entrer en conflit avec la politique de la dette (l'ordre public de direction) et, par conséquent, que le gouvernement serait plus enclin à laisser les collectivités locales actionner ce levier. Or si, ici, les propositions peuvent aisément être mises en œuvre et ne rencontrent pas de résistance particulière, elles reposent cependant - outre sur le bon vouloir du gouvernement et en particulier du Ministère des Finances - sur des sous-jacents économiques liés à la croissance : niveau de vie des ménages, marché des transactions foncières, attractivité internationale des investissements. Par conséquent, le lien avec la politique de la dette rejaillit *indirectement* : si la politique économique de la dette menace la croissance potentielle à long terme, principalement en raison d'une faiblesse des infrastructures financées par de la dette, la politique de réforme fiscale à moyen terme risque de n'être d'une efficacité que relative. On démontre donc bien que les deux sont liés et que la critique de la politique économique de la dette se justifie aussi pour l'efficacité de la politique fiscale. De la sorte, il sera nécessaire d'entamer la présente partie par une introduction générale relative à la fiscalité au Vietnam, dans ses développements les plus récents, afin de comprendre le contexte dans lequel les collectivités locales pourraient devenir maîtresses de leur matière fiscale (Chapitre introductif). Par la suite, il sera nécessaire d'examiner les relations financières existant entre l'Etat vietnamien et ses collectivités (Chapitre 1), avant d'envisager le potentiel de la fiscalité propre des collectivités locales (Chapitre 2).

Chapitre introductif : Ordre public économique et fiscalité au Vietnam

La fiscalité constitue une composante essentielle de l'ordre public économique. Aussi, il n'est pas, ici, question d'étudier la fiscalité au Vietnam dans l'ensemble de ses aspérités mais de revenir sur ses aspects les plus actuels, notamment à l'aune de la politique du gouvernement de lutte contre le déficit et la dette publique. De la sorte, la centralité de la question de la fiscalité apparaît, dans la mesure où, outre la réduction des dépenses publiques et de l'emprunt public, elle est destinée à constituer un axe important de la politique du gouvernement en la matière. Et, ce, alors même que le système fiscal général souffre des carences liées à l'informalité de l'économie et à l'absence de considération de l'imposition (plus généralement des prélèvements obligations) comme relevant d'un « pacte social » ou encore d'un « contrat social » passé entre l'Etat (qui n'est d'ailleurs pas une notion reconnue *en tant que tel*, car imbriquée à celle de Parti communiste) et les citoyens vietnamiens, aux termes duquel le sacrifice, par les derniers, d'une partie de leurs revenus, s'accompagne de l'octroi, au premiers, d'un mandat de politique publique exercé au nom et pour le compte des citoyens dans le respect de l'intérêt général. Or, l'existence, au Vietnam, d'un régime qui, si sa représentativité peut être défendue, n'est, à tout le moins, pas démocratique, les fondements mêmes du contrat social (Etat de droit, démocratie, représentativité) semblent faire défaut, rendant la question fiscale à la fois intéressante d'un point de vue conceptuel et pratique. Ce chapitre introductif s'inspirera largement des conclusions de la Banque mondiale qui a consacré à la question de la dette publique et de la consolidation fiscale un numéro spécial de son étude économique annuelle « *Taking stock* » sur le Vietnam¹⁸⁰.

355.- Prolégomènes. Le gouvernement vietnamien a formulé un engagement fort en faveur de la restauration de la discipline fiscale, qui doit être, désormais, concrétisé par l'adoption de mesures fortes en matière de consolidation fiscale. Le déficit fiscal s'établit à presque 7% du PIB en 2017, alors qu'il avoisinait les 6% en 2015. En conséquence, la dette publique semble atteindre, cette année, le plafond des 65% du PIB fixé par l'Assemblée Nationale. Le début de l'année 2017 a été marqué par une meilleure performance en matière de collection de revenus (généralement non fiscaux), ainsi que par l'amorce de mesures de consolidation fiscales. Le gouvernement vietnamien devrait poursuivre dans la voie de la maîtrise de ses dépenses publiques, la rationalisation de l'investissement public (efficacité) et la réforme du cadre

¹⁸⁰ Dinh, Viet Tuan; Eckardt, Sebastian; Vu, Quyen Hoang; Alatabani, Alwaleed Fareed; Pham, Duc Minh; Cabral, Rodrigo Silveira Veiga. 2017. *Taking stock : an update on Vietnam's recent economic developments - special focus : towards a high-quality fiscal consolidation (English)*. Washington, D.C. : World Bank Group.

fiscal, tout en réalisant les investissements nécessaires à la croissance potentielle, notamment en matière d'infrastructures. En effet, outre les effets immédiats de la réforme fiscale sur la résorption du déficit public et l'allègement de la pression sur la dette publique, cette dernière pourrait également influencer, de manière plus médiate, sur la croissance potentielle.

356.- Dette publique. Drainée par un déficit fiscal persistant, la dette publique s'est accentuée en 2016, en atteignant pratiquement la limite du ratio dette/PIB de 65% fixée par l'Assemblée Nationale. Le déficit fiscal, qui était d'environ 5.8% du PIB sur la période 2011-2016, et de 2.2% sur la période 2006-2010, n'en finit pas de s'accroître. L'accentuation du déficit fiscal révèle une problématique de déséquilibre fiscal structurel entre les dépenses et recettes (lié à un manque d'aboutissement du cadre général de la fiscalité, qui n'est pas considérée comme une composante de l'Etat et du pacte social le liant à ses administrés) : les recettes ont progressivement diminué (notamment sous l'effet de politiques fiscales incitatives de la part de l'Etat, du fait de l'incapacité d'appréhender l'informel, ou de l'obsolescence du système fiscal qui ne prend pas en compte l'existence de mannes fiscales latentes, du fait du décollage économique) alors que les dépenses n'ont cessé d'augmenter. La dette publique est à un niveau élevé de plus de 15 points de base par rapport à 2010. Ainsi, l'existence de déficits budgétaires structurels s'est compensée par un recours à l'emprunt domestique, notamment par l'émission de bons du Trésor dont la maturité varie de 1 à 5 ans, pour couvrir les besoins de financement d'une période quinquennale de plan de développement socioéconomique. Par ailleurs, la concessionnalité (c'est à dire la cherté) des prêts accordés à l'Etat vietnamien par des bailleurs de fonds étrangers n'a fait que diminuer, en raison, principalement, de son accession, en 2010, au rang de pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (PRITI). Le gouvernement s'est engagé à résorber à moyen terme le déséquilibre fiscal pour empêcher l'épanchement continue de la dette publique, qui menace la solvabilité du pays et son appréhension par les marchés internationaux. L'Etat ambitionne de faire baisser le déficit budgétaire à 3.5% du PIB d'ici 2020.

357.- Stratégie gouvernementale. Sur le plan des recettes, l'Etat envisage de moderniser l'administration fiscale et de réformer l'architecture générale de l'imposition. Plusieurs options sont, à cet égard, en discussion, comme l'introduction d'une taxe foncière récurrente, c'est à dire ressemblant au modèle français de taxe foncière, basée sur des mécanismes de marché, la réforme de la TVA (harmonisation des taux, augmentation des taux), élargissement de l'assiette de l'impôt sur les bénéfices des sociétés. Sur le plan des dépenses publiques, l'Etat entend réduire la part de ses dépenses récurrentes en se concentrant sur la réforme

visant à rationaliser l'investissement public. A ce titre, le gouvernement poursuit la politique déjà entamée de « socialisation » de secteurs relevant de services publics tels que l'éducation et la santé, en transférant au secteur privé et aux usagers la charge d'une partie du financement de ces services, l'Etat s'en désengageant progressivement. L'Etat entend également unifier le cadre de l'investissement public en réduisant les dépenses fragmentées et en faisant davantage correspondre les plans d'investissements à moyen terme avec les allocations budgétaires subséquentes, c'est à dire à renforcer la communication entre le Ministère des Finances et le Ministère du Plan et de l'Investissement. L'Etat a également entrepris un vaste mouvement de réforme du secteur public caractérisé par l'actionnarisation et la privatisation des entreprises publiques le permettant, c'est à dire ne présentant pas un intérêt stratégique supérieur pour l'Etat.

358.- Recettes de l'Etat. En 2017, la captation de revenus s'est améliorée, principalement en raison de mesures ponctuelles non fiscales : privatisation des entreprises publiques, dividendes, cession d'actifs. Les recettes douanières se sont elles aussi améliorées. Ces mesures sont pourtant non récurrentes et doivent être remplacées dans un contexte de réforme du secteur public. Dans le même temps, et c'est bien là la source du déséquilibre fiscal, les recettes récurrentes de l'Etat (donc les plus soutenables pour le financement de l'économie) n'ont cessé d'être en deçà des besoins. La perception de la TVA et de l'impôt sur les bénéfices des sociétés est largement sous-évaluée par rapport aux fondamentaux de l'économie. Alors qu'ils représentent la moitié des recettes fiscales, les recettes liées à ces impositions n'ont progressé que de 4%. Compte tenu des taux de croissance raisonnablement soutenables, et de la santé de l'économie vietnamienne, il apparaît que ces manques à gagner fiscaux proviennent, de manière structurelle, de la détermination de l'assiette des impositions qui demeure, pour une économie émergente, trop restreinte.

359.- Dépenses de l'Etat. La croissance des dépenses publiques, notamment récurrentes, augmente, alors que la part récurrente des recettes de l'Etat baisse structurellement : là réside le déséquilibre fiscal. De 2016 à 2017, la valeur nominale des dépenses publiques a augmenté de 8% environ, tandis que la part des dépenses récurrentes augmentait de manière analogue sur la période. L'Etat a en effet maintenu ses dépenses dans les domaines de l'éducation et de la santé, ainsi que dans celui des infrastructures de développement. La charge du service des intérêts de la dette représente, elle aussi, une part substantielle des dépenses publiques récurrentes. Ils représentent le chiffre important de 10% des dépenses publiques, c'est dire le

poids de la dette, obligeant le gouvernement à s'endetter pour financer à la fois son déficit, mais également le service des intérêts de la dette.

360.- Politique fiscale. La marge de manœuvre fiscale du gouvernement, dans un contexte de besoins en infrastructures et de déficit, tend à se réduire. Elle ne permet pas au gouvernement de faire face de manière contracyclique aux chocs externes. Par ailleurs, les incitations fiscales sous forme de réduction des impôts sur matières fossiles et sur les investissements contribuant à la lutte contre le changement climatique représentent également des manques à gagner. La mobilisation des revenus domestiques au travers de l'élargissement de l'assiette des prélèvements obligatoires est le seul compromis permettant de concilier besoins en investissements et rationalisation de la dette, d'autant que le contexte des dispositions à payer des contribuables vietnamien augmente objectivement en raison de l'enrichissement du pays et de l'existence d'une classe moyenne bien installée, malgré l'absence subjective de disposition à payer, relevant, elle, du contrat social qui fait défaut dans le pays, et du doute des contribuables quant à la destinée des impôts dont ils s'acquittent. Ainsi, des économistes de la Banque mondiale considèrent que les réformes doivent emprunter différentes voies. Il est, d'abord, nécessaire d'augmenter le taux de la TVA sur la base d'un taux unique et d'exceptions/exemptions limitées. Ensuite, le gouvernement doit augmenter l'assiette de l'impôt sur les sociétés en revoyant sa politique d'incitations pour les entreprises, dans un contexte où le taux de cet impôt est relativement bas et peu compétitif, largement sous-évalué. L'extension du champ de l'impôt sur les revenus, sur la base des pratiques internationales, est aussi une composante de la réforme souhaitée. Enfin, l'architecture actuelle de la fiscalité au Vietnam élude l'existence d'une manne fiscale non appréhendée, au niveau du foncier. En effet, la libéralisation des opérations sur droits d'usage du foncier et la spéculation qui en ont résulté, aboutissent à l'existence de plus-values latentes ou d'augmentation des transactions et de leur valeur, permettant, de ce fait, l'instauration d'une large base pour un impôt foncier efficace et récurrent. Une telle imposition serait, en outre, une excellente source de revenus pour les collectivités locales si tant est qu'elles avaient la possibilité de les conserver (v. Chapitre 2).

Chapitre 1 : La collectivité créancière de l'Etat vietnamien

La notion de créance s'entend de l'existence d'un lien d'obligation pesant sur un débiteur, envers un créancier, en vertu duquel ce l'un est en droit d'exiger de l'autre qu'il donne, fasse, ou ne fasse pas quelque chose. En l'espèce, nous partons du postulat de base que l'Etat vietnamien puisse, dans certains cas particuliers, être le débiteur de la collectivité locale, c'est à dire qu'en s'engageant, auprès d'une collectivité, à effectuer un transfert financier (obligation de donner) à son bénéficiaire, il établit l'existence d'un lien de droit, c'est à dire, d'une *obligation*. Ainsi, l'existence, entre l'Etat vietnamien et ses collectivités locales, d'un lien d'obligation, caractérisé par des flux financiers, revient à étudier les rapports financiers existant entre l'Etat vietnamien et ses collectivités. Il tombe sous le sens que ces rapports financiers puisent leurs racines dans l'ordre public économique de direction, puisqu'ils ont trait à la politique fiscale menée par le gouvernement vietnamien. De la sorte, il nous faudra, dans un premier temps, examiner la problématique de la décentralisation fiscale au Vietnam (Section 1), avant d'envisager le cas particulier du régime financier de la ville d'Ho Chi Minh-Ville (Section 2).

Section 1 : La décentralisation fiscale au Vietnam

La problématique de la décentralisation fiscale, au Vietnam, présente, en tout premier lieu, une originalité liée à l'immersion du régime politique vietnamien, et, ce, depuis l'avènement du communisme, dans des postulats marxistes-léninistes faisant de la résorption du déséquilibre entre villes et campagnes (v. Introduction générale) et de l'égalité entre les territoires, une composante essentielle du compromis (à défaut d'un contrat social) existant entre le Parti communiste vietnamien et la population. De la sorte, les postulats ayant présidé à l'érection d'un cadre juridique relatif à la fiscalité, et qui innervent prioritairement les relations fiscales entre l'Etat et les collectivités locales, semblent profondément marqués par ce compromis (§1). En conséquence, la réalité des relations financières entre l'Etat et les collectivités amène le premier à opérer une politique de péréquation qui, si elle favorise l'égalité des territoires, et les provinces rurales et/ou pauvres au premier chef, ne permet pas aux territoires urbains de jouir d'une autonomie financière suffisante pour mener à bien les investissements publics induits par la métropolisation. L'on retrouve, alors, au travers de la question fiscale, la traditionnelle fracture ville-campagne que l'Etat n'a pas su, en pratique, résorber (§2).

§1 : Relations fiscales Etat-collectivités et dynamique de péréquation

Les relations fiscales entre l'Etat vietnamien et ses démembrements (les collectivités locales) sont caractérisées par l'existence d'un cadre juridique (A) dont la *ratio legis* est de permettre une péréquation entre les niveaux de vie des différents territoires (B).

A) Le cadre juridique des relations fiscales Etat-collectivités

La décentralisation fiscale est le processus par lequel les pouvoirs sur les dépenses et les recettes sont délégués d'un gouvernement central à ses collectivités locales, et qu'elles disposent, à cet égard, d'une autonomie dans la détermination de la politique de l'imposition et de l'affectation du produit de cette imposition. Or, au Vietnam, l'existence d'une décentralisation fiscale ne conçoit que de manière fonctionnelle, c'est à dire dans la perception et le recouvrement des prélèvements obligatoires, leur destinée étant, à la fois au niveau de la politique fiscale et budgétaire, encore très largement déterminé par l'Etat, de sorte qu'il n'existe pas un cadre unifié de la fiscalité propre des collectivités locales sur laquelle elles exerceraient des compétences autonomes caractérisant l'existence d'une décentralisation.

361.- Décentralisation fiscale. Selon une auteure vietnamienne¹⁸¹, fonctionnaire du Ministère des Finances, la décentralisation fiscale est une problématique majeure pour les pays en développement, et qui interpelle directement le Ministère des Finances vietnamien. Le Vietnam s'est engagé sur la voie de la décentralisation fiscale depuis le début des années 2000 afin d'améliorer le système de relations financières entre l'Etat et les collectivités dans le but de rendre la délivrance des services publics plus efficace. La décentralisation fiscale a débuté au Vietnam en 1989 avec la Résolution 186 du Conseil des ministres puis a été entérinée en 1996 avec l'adoption de la première « Lois sur le Budget de l'Etat » (constamment modifiée ensuite, qui reflète à la fois la centralisation/décentralisation selon les mouvements de flux et reflux et notamment au travers de causes exogènes comme la dette). Cette loi clarifie pour la première fois les tâches entre gouvernement central et localités pour ce qui relève du budget. La seconde Loi sur le Budget de l'Etat, qui date de 2002, a entériné le fait que les revenus provenant de certains impôts et taxes se partageaient entre l'échelon central et provincial – le taux de répartition entre Etat et les provinces étant fixé par l'Assemblée nationale pour une période budgétaire fixe de 5 ans. La dernière loi sur le Budget de l'Etat, datant de 2015

¹⁸¹ Nguyen Thi Thuy, *Fiscal Decentralization Trends in Vietnam: Developments and Reforms*, National Institute for Finance, Ministry of Finance of Vietnam, 2016.

maintient ce système de répartition des recettes malgré des pressions très fortes des gouvernements locaux pour garder leurs recettes et les affecter à l'investissement public local. Dans ce contexte de dette publique élevée, donc, l'Etat recentralise les finances et se réserve le monopole de la répartition à des fins de péréquation. Cela est entériné avec le vote des Budgets 2017-2020 par l'Assemblée Nationale avec, en sus, une modification de ces taux de répartition au détriment des localités riches : pendant les 4 années à venir, le contexte de résorption de la dette entraîne une contribution plus importante des provinces riches voyant les recettes leur échapper.

362.- Principes généraux de la Loi sur le Budget de l'Etat. La version en vigueur de la Loi sur le Budget de l'Etat, n°83/2015/QH13 du 29 juillet 2015 pose un certain nombre de principes généraux marqués par les velléités centralisatrices de l'Etat et son rôle prépondérant en matière fiscale (prélèvements) et budgétaire (allocation des prélèvements). Comme nous avons déjà eu l'occasion de le préciser tout au long de ce travail de recherche, il n'existe, au Vietnam, qu'un seul budget national (comprenant et intégrant les budgets provinciaux). Les budgets locaux sont préparés par les gouvernements locaux mais approuvés au niveau national. La préparation doit prendre en compte les recommandations reçues de l'Etat central qui contrôle l'affectation budgétaire. Ce principe fait figure d'originalité dans le monde de la fiscalité étatique, en effet, peu de pays adoptent ce modèle qui fait des budgets de niveaux inférieur une composante des budgets de niveau supérieur. En conséquence, le gouvernement central est la seule entité habilitée à déterminer principe, assiette et taux de l'imposition et aussi les dotations de péréquation allouées à chaque province selon une logique de répartition. Si ce principe permet d'assurer l'uniformité et l'harmonisation de l'ensemble des budgets locaux avec le budget national, il n'en demeure pas moins qu'il réduit l'autonomie fiscale des collectivités locales et rend complexe et long le processus d'adoption et de validation des budgets locaux par les échelons supérieures et, *in fine*, l'Etat (Ministère des Finances). Les provinces peuvent emprunter des ressources – conformément à l'application croisée de la Loi sur le budget de l'Etat et de la Loi sur la gestion de la dette publique – autres que celles perçues au titre de sa dotation globale de fonctionnement ou de sa fiscalité propre, mais dans la limite de 30% de ses dépenses (prévues par budget local) et 60% pour Hanoi et Ho Chi Minh-Ville qui peuvent donc mobiliser deux fois leur budget. Au vu des enjeux de développement, ces limites quantitatives apparaissent insuffisantes. La réforme de 2015 de la Loi sur le budget de l'Etat, entrée en vigueur à partir de l'année fiscale 2017, marque un tournant dans le cadre juridique des relations fiscales entre l'Etat et les collectivités, dans la

mesure où elle clarifie de manière franche ce cadre en remédiant aux incohérences des textes existants et en prenant davantage en compte le contexte économique (c'est à dire les orientations de l'ordre public de direction). La version de 2002 de la Loi sur le budget de l'Etat clarifiait, au surplus, les compétences en matière d'investissement public entre l'Etat et les collectivités locales. Il apparaît, dès lors, que l'investissement public local représente près de la moitié de l'ensemble des dépenses publiques de l'Etat. Pour autant, de l'aveu même du Ministère des Finances¹⁸², la plupart de ces compétences d'investissement sont partagées ou concurrentes : la loi de 2002 assigne, en effet, les mêmes responsabilité en matière d'investissement public aux niveaux centraux et provinciaux (par exemple la santé, l'éducation). Ces ambiguïtés, qui ont été maintenues dans la dernière version de la loi, amènent, empiriquement, à des chevauchements préjudiciables à la sécurité juridique et à la transparence de l'action publique. Comme le principe du centralisme démocratique innerve le fonctionnement des institutions, c'est souvent, par un jeu institutionnel, le niveau central qui conserve les compétences au détriment de l'autonomie locale.

363.- Autonomie budgétaire et fiscale. La décentralisation fiscale, au Vietnam, n'est en réalité qu'une déconcentration fiscale. La détermination des budgets locaux est faite par l'Etat (budget unique). Les collectivités n'ont pas de budget indépendant de celui de l'Etat. La décentralisation (déconcentration) fiscale est entamée en 1996 avec la Loi sur le Budget de l'Etat de la même année. Elle pose notamment le principe de confusion des budgets nationaux et locaux en un seul budget, le principe de péréquation avec l'existence de transferts de l'Etat sous forme de dotation (suivant des considérations socioéconomiques). Ces transferts de l'Etat forment une partie substantielle du budget, les ressources proprement locales n'étant, à l'époque qu'anecdotiques. La nouvelle Loi sur le Budget de l'Etat de 2002, un pas dans la déconcentration est franchi car les Conseils populaires deviennent compétents pour établir un budget estimatif basé sur les revenus et dépenses de la province, pour le soumettre à l'Assemblée Nationale qui vote le budget de l'Etat composé du budget de toutes les collectivités locales. Cette loi autorise également les Comités populaires à chercher, auprès d'ONG ou autres organisations, des fonds (mais des fonds en don et non en prêt car la loi de gestion de la dette publique les en empêche). Cependant, le mécanisme de « sollicitation-approbation » des budgets demeure, ainsi que celui du budget unique, de la tutelle de l'Assemblée Nationale et du Ministère des Finances sur l'élaboration des budgets, ainsi que la réversion des recettes fiscales à l'Etat qui seul décide de leur allocation. Le principe de la

¹⁸² *Ibid.*

dotation globale de fonctionnement de l'Etat est maintenu comme unité de base de financement des collectivités. Le Ministère des Finances encadre étroitement l'élaboration des budgets locaux tout au long du processus et avant vote final par l'Assemblée Nationale. En conséquence, malgré des pouvoirs accrus en matière d'investissement, les règles d'organisation des relations financières et fiscales entre l'Etat et les collectivités affectent, indirectement, l'autonomie locale, notamment dans les décisions d'allocation des ressources fiscales issues de la DGF ou dans la détermination de la politique de fiscalité propre des collectivités, ou encore du ratio de réversion des dépenses collectées par la collectivité à l'Etat. En effet, les collectivités n'ont qu'un pouvoir limité dans la fixation des redevances, impositions et taux divers, même lorsque l'Etat leur consent une fiscalité propre, il en fixe les modalités. Y compris d'un point de vue pratique : les prélèvements que les collectivités, par autorisation de l'Etat, peuvent garder à 100% pour leur budget propre, relèvent de la portion congrue dans le budget local, faisant de la DGF la modalité dirimante de financement de leurs activités, et rendant le recours à l'endettement souvent nécessaire. De la sorte, la décentralisation fiscale ne peut être caractérisée.

B) La logique de péréquation Etat-collectivités

La péréquation est le postulat de base de la logique d'adoption des textes relatifs à la fiscalité au Vietnam, à tout le moins jusqu'à une époque récente. Il s'agissait, en effet, conformément à la promesse du Parti communiste vietnamien aux masses, faite pendant la Révolution pour l'Indépendance (1945-1954), d'atténuer les disparités que la colonisation française avaient prétendument créée entre les villes et les campagnes.

364.- Droit positif et logique de péréquation. Avant 1996, les transferts financiers entre niveaux central et local étaient régis par un certain nombre de textes gouvernementaux (décrets et résolutions) tels que le Décret 75/1945-SLCTN, le Décret 119/67-ND-CP, la Résolution 186/1989-NQ-HDBT, et la Décision 168-1992/QD-HDBT. Les collectivités locales avaient peu de ressources propres (faible fiscalité, quelques redevances, les revenus de sociétés locales placées sous leur responsabilité). En 1983, le législateur commence à clarifier la répartition du produit de la fiscalité, sans toucher à la suprématie de l'Etat central dans la détermination de la politique fiscale et budgétaire. En 1989, une résolution précise les trois sources de revenus des collectivités : les revenus collectés et conservés à 100% au niveau local, les revenus partagés avec l'Etat et les « transferts de l'Etat » appelés « transferts conditionnels » pour équilibrer le budget local. Les transferts étaient déterminés sur une base

annuelle après négociation, de même que les budgets locaux et dépenses prévisionnelles des provinces. Ces négociations prenaient toutefois appui sur des normes de dépenses récurrentes établies chaque année pour tous les secteurs, caractérisant, ainsi, la rigidité du système¹⁸³. De 1996 à 2003, et suite à la Loi sur le budget de l'Etat de 1996 qui a modifiée la physionomie et l'esprit de la répartition, des rigidités subsistent. Les gouvernements locaux avaient tendance à surestimer leurs besoins en dotation ce qui donnait lieu à des négociations âpres avec le gouvernement. Et les négociations, fortement influencées par le poids politique de certains gouvernements locaux, aboutissaient à des prises de décision opaques et parfois peu favorables à une redistribution efficace. De même, les collectivités sous-estimaient leurs revenus propres auprès du Ministère des Finances pour obtenir des dotations plus importantes, ce qui donnait, une fois de plus, lieu à des négociations. Le mécanisme de répartition prévu par la loi de 1996 consistait en un mécanisme général de transfert aux provinces sur la base d'un calcul. Cependant, dans la pratique, c'était la négociation qui prévalait. L'objectivisation des mécanismes de transfert fut donc un échec. Cela s'explique par le fait que les collectivités n'avaient pas d'accès à d'autres sources de revenus que l'Etat et demandaient, dès lors, plus de dotations. C'est, en outre, le gouvernement central qui a le pouvoir de créer les taxes (assiette, taux). Les collectivités n'avaient que le pouvoir de fixer les redevances d'exploitation d'ouvrages publics locaux, et ces ressources représentaient une faible part de leurs recettes. La loi sur le budget de l'Etat de 2002 fut adoptée dans l'esprit d'améliorer le processus pour une redistribution plus transparente, basée sur les besoins des collectivités. C'est cette loi qui répartit les impôts en trois catégories et permit à l'Etat de fixer la clef de répartition des impôts partagés : elle introduisit, pour la première fois, des « impôts locaux réservés » comme les impôts fonciers. Des normes continuent de régir les transferts Etat/provinces mais ces normes sont rendues plus claires et précises. La péréquation se fait donc à plusieurs niveaux. D'abord, au niveau des dotations de l'Etat, calculées selon les besoins de la province (basé sur des normes plus claires, comme indiqué ci-dessus, pour réduire la place de la négociation et ancrer ces dotations sur des normes claires). Ensuite, au niveau de la répartition des impôts partagés : l'Etat laisse 100% du produit fiscal des impôts partagés aux provinces pauvres, par exemple. C'est un système de péréquation efficace même s'il apparaît peu incitatif pour les provinces riches et ne permet pas l'autonomie fiscale et la décentralisation financière. La loi de 2002 a opéré des changements substantiels en matière de

¹⁸³ Vu, Xuan-Binh, Nguyen, Duc-Tho, Smith, Christine, & Nghiem, Hong Son, *Vietnam's responses to provincial economic disparities through central-provincial government financial relations* in *Australasian Journal of Regional Studies*, 21(1), pp. 103-137, 2015.

finances locales - fiscalité locale au Vietnam ; par ex : certains revenus qui étaient conservés par l'Etat à 100% sont désormais inclus dans l'assiette des revenus partagés. Cela va de pair avec le transfert de certaines compétences : des secteurs tels que la santé et l'éducation, par exemple, sont pris en charge par les collectivités mais au nom et pour le compte de l'Etat dans les localités (sur le modèle de déconcentration français : AP-H, ARS, Académies, etc.). Pourtant, les efforts entrepris achoppent car les compétences ne sont pas clairement définies entre l'échelon central et déconcentré. Certaines taxes sont exclusivement réservées à l'alimentation du budget provincial et, même si les provinces ne sont pas maîtres de la politique fiscale (assiette, taux, modalités de l'imposition, régimes d'imposition) elles ont pourtant ici des leviers formidables, et dans l'air du temps, avec une masse fiscale latente. En effet, les taxes qui lui sont réservées ont une assiette potentiellement modulable, ainsi que des taux inférieurs à la manne fiscale qui est représentée : taxes sur le foncier et le logement, taxes sur les ressources naturelles (à l'exception du pétrole), fiscalité sur les opérations sur les DUS/LUR, taxes agricoles, exploitation du domaine public local (cession, location).

365.- Dernières évolutions. La version de 2015 de la Loi sur le budget de l'Etat, et son Décret n°163/2016/ND-CP détaillant certaines dispositions de la Loi sur le budget de l'Etat du 1^{er} juillet 2017 s'assurent, désormais, de l'uniformité du budget de l'Etat et de la promotion de l'autonomie des collectivités locales. La ratio legis de cette loi et de ce décret est d'améliorer les revenus conservés par les collectivités locales : soit en élargissant la catégorie des revenus pouvant être conservée à 100% par la collectivité, soit en modifiant le pourcentage des revenus partagés pour le rendre plus favorable à la collectivité. Ainsi, aux termes du Décret 163/2016, il est précisé que les revenus pouvant être intégralement conservés par les collectivités locales sont : les redevances issues des services publics locaux, la taxe d'usage foncière pour les sols agricoles, la taxe foncière, la location de sols et point d'eau appartenant à la collectivité, les produits issus de la location ou de la vente du patrimoine foncier local (y compris celui des entreprises publiques), les taxes sur les licences, les droits d'enregistrement des opérations foncières, les dividendes et profits des entreprises publiques sous tutelle locale, les subventions accordées par les gouvernements étrangers, les produits des amendes, la perception des fruits des biens appartenant à l'Etat. Les revenus partagés entre l'Etat et les collectivités, selon un barème et un pourcentage établis par l'Etat, sont la TVA, l'impôt sur les bénéfices des sociétés, l'impôt sur le revenu, les droits d'accise, les impôts relatifs à la protection de l'environnement. Enfin, l'Etat conserve 100% de la TVA sur les imports, les droits de douane, les droits d'accise sur les imports, les revenus issus des

dividendes des entreprises d'Etat, des amendes facturées par l'Etat, les redevances des services publics fournis par l'Etat, les produits de la vente de biens appartenant à l'Etat. De la sorte, l'adoption de ces nouveaux textes présente un impact positif sur l'autonomie fiscale des collectivités dans la mesure où la base fiscale des collectivités est élargie. Le Ministère des Finances¹⁸⁴, s'est prononcé en faveur de la réforme progressive du système d'interpénétration des budgets et de fongibilité des budgets locaux dans le budget national afin d'améliorer l'autonomie fiscale des collectivités locales, en ambitionnant de leur transférer, progressivement, le pouvoir de régir l'assiette et les taux de certaines taxes (car, à l'heure actuelle, même les taxes purement locales ne peuvent pas faire l'objet d'une telle réglementation, cette dernière étant fixée par l'Etat) et le pouvoir de fixer les redevances d'exploitation des services publics. Ces mesures tomberaient sous le sens dans la mesure où si le Décret 163/2016 alloue une plus large manne fiscale aux collectivités locales, il n'est pas logique que la détermination de leur régime (assiette et taux, modalités de liquidation) soit, en revanche, conservée par l'Etat : il faut établir, en la matière, un parallélisme des formes servant l'autonomie fiscale. Le Ministère des Finances entend également faire des collectivités des acteurs plus prononcés de l'allocation budgétaire des fonds dont ils disposent (soit la DGF, soit leurs ressources propres). Enfin, et comme le souligne l'Etat, ces avancées ne sauraient avoir lieu sans amélioration de la gouvernance des finances publiques locales.

§2 : Relations fiscales Etat-collectivités et autonomie financière des aires urbaines

En la matière, il apparaît que le principe du centralisme démocratique, qui prévaut en matière administrative, se traduit également en matière fiscale, dans la mesure où le pouvoir des entités locales sur la matière fiscale relevant de leur échelon est majoritairement absorbé par le pouvoir central.

366.- Fiscalité et centralisme démocratique. En témoigne l'article 55 de la Constitution de la République Socialiste du Vietnam de 2013 aux termes duquel : « *Le budget de l'Etat consiste en le budget central et les budgets locaux, au sein duquel le budget central joue le rôle principal* ». En effet, l'Etat définit, sur la base des prévisions de développement et sur la base de *propositions* des Comités populaires des collectivités locales, les budgets locaux des provinces et des villes¹⁸⁵. Certes, les recettes recouvrées par les collectivités pour le compte

¹⁸⁴ Nguyen Thi Thuy, *Fiscal Decentralization Trends in Vietnam: Developments and Reforms*, National Institute for Finance, Ministry of Finance of Vietnam, 2016, op. cit.

¹⁸⁵ Travaux du Centre de Prospections et d'Etudes Urbaines (Paddi) de Hô-Chi-Minh-Ville, rattaché à l'EPCI du Grand Lyon : « *Renforcement des compétences en matière de gestion administrative des grandes villes* », avril 201, précité.

de l'Etat peuvent connaître trois types d'affectation : (i) les recettes captées à 100 % par la collectivité¹⁸⁶; (ii) les recettes perçues par la collectivité mais partagées avec l'Etat¹⁸⁷ et (iii) les recettes uniquement destinées à l'Etat¹⁸⁸. Pour autant, le budget des collectivités locales continue d'être fixé par l'Etat central, *y compris* pour les recettes conservées à 100% par les collectivités, sur lesquelles elles n'ont, finalement, aucun pouvoir de décision. Chaque année, par exemple, au sein d'une ville, les districts et départements techniques établissent une demande de financement pour l'année à venir. Ces demandes sont étudiées par le Département du Plan et de l'Investissement (DPI) et le Département des Finances (DoF) de la Province qui élaborent ensuite un plan budgétaire annuel. Ce plan alloue des montants pour tous les domaines de compétences de la Province, et doit être validé par le MoF et le Ministère du Plan et de l'Investissement (Ministère du Plan et de l'Investissement). De cette manière, l'élaboration du budget des collectivités locales vietnamiennes est encadrée par l'Etat. Les montants décidés ne sont pas immédiatement transmis aux échelons inférieurs. Lorsqu'un district ou un département a besoin d'un financement pour un projet, il justifie sa demande auprès de l'échelon supérieur qui lui transmet le montant. Ce modèle suggère une forte mainmise de l'Etat, tant sur la détermination des budgets que sur l'utilisation des

¹⁸⁶ Taxe sur le foncier, taxes sur les ressources naturelles, sauf les taxes sur les ressources provenant du pétrole et du gaz, patente, taxe sur le transfert de droit d'usage du sol, taxe sur l'usage du foncier agricole, argent de l'usage du sol (différent de la taxe sur le foncier et du loyer du terrain), loyer du terrain, loyer des logements appartenant aux autorités publiques, recettes de la vente des logements appartenant aux autorités publiques, frais d'enregistrement : véhicules, maisons, foncier... recettes de la loterie, récupération des actifs publics des sociétés publiques et revenus des capitaux publics, aides non-remboursables des organisations internationales, des organismes et des individus étrangers pour la collectivité locale recettes des services publics et des établissements à titre commercial et industriel, recette de terrain appartenant aux autorités publiques, mobilisation directe de fonds auprès des organismes et des individus, contribution volontaire des organismes et des individus dans le pays et à l'étranger, solde du budget de l'année précédente, autres recettes conformes à la loi (cf : PADDI)

¹⁸⁷ Certaines sont partagées avec l'Etat selon un pourcentage fixé par le Gouvernement et le Ministère des Finances (MoF) pour une période de 3 à 5 ans, pour alimenter la péréquation interprovinciale : TVA sur les produits domestiques, sauf produits d'importation, Impôt sur les sociétés autres que celles faisant l'objet d'une imposition conservée à 100% par l'Etat (cf. paragraphe précédent), Impôt sur le revenu, Taxe sur le transfert de bénéfices à l'étranger, sauf dans le domaine du gaz et du pétrole, Taxe spéciale sur les produits et services locaux, Taxe sur la vente de produits pétroliers.

¹⁸⁸ TVA sur les produits d'importation, Impôts sur les sociétés spéciales, Taxe sur l'exportation et l'importation, Taxe spéciale sur la consommation de produits importés, Impôts sur les bénéfices des sociétés, Recettes et taxes provenant du gaz et du pétrole, Récupération des actifs appartenant à l'Etat auprès des organismes économiques et des revenus des capitaux, Aides non-remboursables de gouvernements étrangers, organismes et individus étrangers pour le gouvernement Vietnamien, Recettes de services relevant de l'autorité centrale, Solde du budget de l'année précédente, L'impôt sur les sociétés concernant le secteur d'activité principal des entreprises suivantes est versé entièrement à l'Etat central : La Compagnie d'Electricité du Viêt Nam (EVN), la compagnie d'électricité I, II, III, la compagnie d'électricité de Hanoï, de Hô Chi Minh-Ville, de Hai Phong, de Dong Nai ; La Banque industrielle et commerciale du Viêt Nam, la Banque de l'agriculture et du développement rural du Viêt Nam, la Banque du commerce extérieur du Viêt Nam, la Banque d'Investissement et de Développement du Viêt Nam, la Banque des politiques sociales ; la Banque de développement du Delta du Mekong ; La compagnie Viêt Nam Airlines ; La compagnie générale de la Poste et des télécommunications du Viêt Nam ; La compagnie generale de l'Assurance Bao Viet ; La société du chemin de fer du Viêt Nam.

ressources issues de la fiscalité. Il apparaît, en effet, que l'Etat engrange la majorité des recettes fiscales, et, ce, afin de se livrer à sa politique de redistribution. Corrélativement, la marge de manœuvre fiscale des entités locales est réduite, dans la mesure où l'Etat décide de leur budget et de la fraction des recettes que le système de redistribution les autorise à garder. Cette marge de manœuvre limitée s'illustre davantage en matière économique. En effet, les transferts à la fois financiers et en termes de compétences consentis par l'Etat Vietnamien aux entités locales concernent majoritairement la matière sociale, ce qui est cohérent avec l'esprit du modèle redistributif. Il n'en va pas de même, en revanche, en matière économique. Comme cela a pu être illustré dans les développements relatifs à l'articulation entre l'échelon national et local, la prise de décision économique est encore très fortement concentrée entre les mains du pouvoir central, nonobstant les scories que cela engendre en matière de compétitivité des territoires, ceux-ci n'étant pas à même de déterminer leur propre politique d'investissement. Cet état de fait trouve également des résonances en matière fiscale, dans la mesure où les entités locales ne disposent pas d'assez de pouvoirs en matière de détermination de l'impôt et d'utilisation des recettes fiscales. Les impôts sont déterminés par le pouvoir central et ce dernier décide également lesquels lui seront reversés et lesquels pourront, partiellement ou totalement, être appréhendés par les échelons locaux. Il fixe, en outre, la dotation dont bénéficient les régions est fonction de leurs besoins et de leur niveau de développement. De la sorte, les localités, et notamment les plus riches, ne disposent que d'une faible marge. Cet affrontement entre développement économique et développement humain pose la question de l'articulation entre la nécessité de maintenir un système redistributif entre provinces riches et provinces pauvres, pour des raisons d'équité sociale, et celle de la promotion de l'échelon local comme instrument de développement économique, catalyseur d'initiatives et de ressources. La réponse à cette question passe non par une approche dogmatique et manichéenne entre autonomie fiscale et centralisation fiscale, mais par la recherche d'une mixité, au travers d'un modèle hybride, sauvegardant à la fois le développement humain et autorisant la compétitivité régionale. Cette problématique est particulièrement visible, au Vietnam, pour la métropole de Hô-Chi-Minh-Ville, dont la richesse et la contribution au développement commanderaient une meilleure répartition entre recettes fiscales destinées à l'Etat et recettes propres. C'est la raison pour laquelle, à l'image de ses revendications en matière administrative, la métropole saïgonnaise a obtenu des concessions de la part du pouvoir central, bien qu'elles restent insuffisantes (v. Section 2). Malgré les efforts d'autonomie consentis par le pouvoir central à Ho Chi Minh-Ville, son organisation administrative ne semble toujours pas adaptée aux particularités de la métropole : une forte

croissance démographique, urbaine, économique, qui appelle des processus de prise de décision et de projet plus souples. La part de revenu fiscal reversée à l'Etat par Ho Chi Minh-Ville suscite d'importantes réflexions. La fréquence de révision du taux de réversion (tous les 3 à 5 ans, sans concertation avec la collectivité) empêche la collectivité d'avoir une visibilité suffisante sur ces recettes à moyen-terme. La non-maîtrise des recettes par le Comité Populaire ne lui permet donc pas d'anticiper suffisamment sur un plan pluriannuel d'investissement tandis que le fort taux de réversion à l'Etat central des recettes perçues localement ne lui permet pas de remplir ses objectifs en termes de croissance, d'infrastructures et d'investissement. Or, depuis 2000, la part des recettes contribuant à 100% au budget de la ville diminue alors que la part des recettes reversées intégralement à l'Etat augmente. L'une des critiques faite à ce système de répartition est que, même si Ho Chi Minh-Ville est dynamique et participe à hauteur d'environ 20% du produit intérieur brut du Vietnam, ses ressources sont largement ponctionnées et semblent au final insuffisantes pour répondre aux objectifs de développement fixés par le pouvoir central et par la ville, à savoir, atteindre une croissance du PIB 1,5 fois plus élevée que celle du pays pendant la période 2011-2020 et atteindre un PIB par habitant de 8 500 USD en 2020¹⁸⁹. Un compromis entre la péréquation entre provinces et l'allocation de recettes suffisantes à Ho Chi Minh-Ville pour faire face à ses enjeux de développement doit être trouvé. Actuellement, les autorités locales ne sont pas satisfaites de cette répartition, les enjeux d'Ho Chi Minh-Ville nécessitant un rééquilibrage.

367.- Contributeurs nets, bénéficiaires nets. Toutes les provinces, riches ou pauvres, transfèrent des revenus à l'Etat et s'en voient transférer : ce qui détermine ces flux n'est pas le niveau de richesse mais la loi fiscale selon laquelle certaines impositions doivent être reversées, et que les provinces perçoivent des dotations de l'Etat en fonction de leur besoin. La notion de contributeur net ou de bénéficiaire net se calcule comme suit : si la différence entre ce que la ville ou province transmet à l'Etat et ce qu'elle reçoit de l'Etat est négative, alors, elle est *contributeur net*. Si, en revanche, elle perçoit plus que ce qu'elle ne donne, elle est *bénéficiaire net*. Le système est centralisé et déconcentré – non décentralisé – dans la mesure où les provinces, mêmes riches, ne sont autorisées qu'à conserver qu'une partie de leurs revenus fiscaux, y compris d'origine locale : ce n'est pas à elles de décider de l'affectation du produit de la fiscalité (encore moins de la politique fiscale : assiette, taux,

¹⁸⁹ Le taux de rétention par HCMV des taxes partagées avec l'Etat est en constante diminution depuis 10 ans : 33% en 2003, 29% en 2006, 23% en 2013, 18% en 2018.

liquidation). Tout doit transiter par l'Etat, l'Etat redistribue lui-même sur la base des besoins, de la situation des provinces, des Plans nationaux et locaux de développement socioéconomique, des Plans nationaux et locaux d'investissement à moyen terme et annuels, des budgets nationaux et locaux, et de la nécessité de péréquation. C'est justement le manque de mainmise des provinces riches, contributrices nettes, sur le produit de leur fiscalité (comme Ho Chi Minh-Ville) qui fait l'objet de débat : préférant déterminer elles-mêmes l'affectation des dépenses et les conserver directement, en agissant, si elles en avaient l'autonomie, sur la politique fiscale locale (comme pour certaines impositions locales dans un Etat décentralisé comme la France), elles sont toutefois obligées de reverser d'abord, puis de solliciter, ensuite, de l'Etat, un re-transfert correspondant à leurs besoins. Or le centralisme apparaît de façon claire : l'Etat peut moduler ce qu'il reverse à la province riche (moins que ce qu'elle a généré localement) ou la contraindre à lui reverser davantage (si elle a des recettes importantes comme Ho Chi Minh-Ville) pour assurer la péréquation : ce manque d'autonomie pénalise les provinces dans la recherche de leviers fiscaux. Dans un système décentralisé, certains impôts sont non seulement déterminés et fixés localement (autonomie fiscale) mais affectés directement dans le budget local sans passer par l'Etat (autonomie budgétaire). C'est ce vers quoi il faut tendre : cela existe déjà au Vietnam mais les impôts « 100% locaux dans leurs revenus » représentent une très infime part des recettes fiscales locales : la plupart sont soit des impôts collectés localement et reversés à 100% à l'Etat, soit des impôts au produit partagé, ceux dont l'Etat se sert pour «boucler ses plans de financement nationaux » en ponctionnant plus d'une année sur l'autre. C'est donc sur la catégorie « purement locale » qu'il faut agir (v. Chapitre 2).

368.- Ordre public de direction et fiscalité. La loi sur le budget de l'Etat fixe le principe de répartition des recettes fiscales entre Etat et collectivités locales (impôts affectés à 100% aux « budgets locaux », impôts affectés à 100% à l'Etat et impôts partagés). La clef de partage n'est pas fixée dans la loi mais sur une base pluriannuelle par l'Assemblée Nationale et le gouvernement. Ce taux évolue selon des considérations d'ordres multiples : péréquation (historiquement) entre régions riches et pauvres, selon une méthode de calcul normée basée sur les contributions / besoins réels et, récemment, la gestion de la dette qui va à l'encontre de l'autonomie et même parfois de la logique du besoin car elle aboutit à transférer davantage de ressources à l'Etat à rebours de l'évolution du besoin en infrastructures. Si les analystes considéraient que l'augmentation des revenus (en volume) serait plus importante pour les collectivités que pour l'Etat, cette affirmation est contredite par la nouvelle politique de la

dette publique, qui devrait durer jusqu'à au moins 2020. A cet égard, le député Nguyen Thanh Quang déplore la réduction frontale du taux de rétention des recettes de sa ville de Danang : de 85% à 68% alors que Danang a vocation à devenir une grande ville pour le Centre et les Hauts-Plateaux. Un mécanisme analogue s'observe dans la riche province de Binh Duong, faisant partie de l'aire urbaine fonctionnelle de Ho Chi Minh-Ville. Le cas d'Ho Chi Minh-Ville sera étudié dans la Section 2. Les provinces ou villes-province contributrices nettes au budget de l'Etat devraient voir la part des recettes fiscales partagées avec l'Etat leur revenant augmenter selon leur degré contributif (en 2017, on voit que la Loi de finances va totalement à rebours de cette logique) et permettre aux villes comme Ho Chi Minh-Ville et plus généralement aux villes riches contributrices nettes de solliciter des régimes dérogatoires auprès du gouvernement central pour obtenir une autonomie budgétaire et fiscale plus importante et abaisser le poids de la tutelle du Ministère des Finances en créant, notamment, un mécanisme aux termes duquel une hausse des recettes générées par la province ou ville-province par rapport aux prévisions initiales pourrait être conservée par elle. Le fait même qu'il existe un principe de répartition, concernant certains prélèvements obligatoires, entre l'Etat et les collectivités, dont à la fois l'assiette (les prélèvements concernés) et le taux (le ratio de réversion collectivité / Etat) sont des variables entre les mains de l'Etat, correspondant à une logique de péréquation, induit des arbitrages et des rapports de force (d'où sujet de la décentralisation), notamment parce que la problématique de la dette publique, souvent drainée par les provinces pauvres, ayant de faibles capacités de gestion et de remboursement, conduit l'Etat à utiliser le levier des impôts partagés pour non plus seulement conduire une politique redistributive de péréquation, mais, également, pour effectuer des arbitrages sur la dette : là où, initialement, l'Etat pouvait « priver » une province contributeur net d'une partie de ses revenus au nom d'un développement uniforme du territoire, il peut le faire également pour des raisons de dette. On peut douter de l'efficacité économique d'une telle mesure. Les provinces qui sont des contributeurs nets au budget de l'Etat ont une base d'imposition souvent « large » et « profitable », et, de fait, souhaitent en garder les fruits pour assurer leurs investissements. Les prélèvements objets de la répartition sont parfois immédiatement liés à l'activité de la province ou à des compétences locales, et que l'appropriation par l'Etat de la recette fiscale est mal acceptée de ce fait.

*

Les relations financières et fiscales entre l'Etat vietnamien et ses démembrements apparaissent moins marquées par la nécessité de conférer aux collectivités un certain degré

d'autonomie leur permettant de faire face aux enjeux de financement auxquels elles sont confrontées que par celle d'assurer une certaine harmonisation du développement socioéconomique entre les différents territoires (en application des principes issus du marxisme-léninisme). Par ailleurs, à ces enjeux traditionnels s'est adjoint un enjeu plus moderne, celui en vertu duquel les territoires les plus riches sont mis à contribution pour participer à l'effort national de réduction de la dette publique. Ainsi, ce nouveau virage pris par l'ordre public économique de direction s'est illustré en matière fiscale par l'accentuation de la pression fiscale sur les territoires les plus riches (notamment les provinces de l'aire urbaine de la mégapole Ho Chi Minh-Ville).

Section 2 : Le statut particulier de la mégapole Ho Chi Minh-Ville

Ho Chi Minh-Ville, centre économique du pays, maintient le rôle du premier contributeur au budget d'Etat (32%). En 2016, le montant transféré est à l'ordre de 292K milliards de VND (10,8 milliards d'euros). La croissance de la ville est toujours à 1,5 fois plus élevées que la croissance économique du pays. Forte de ces spécificités, la métropole du sud du Vietnam, historiquement rivale de l'austère et communiste Hanoï, n'a cessé de réclamer à l'Etat, du reste fort éloigné d'elle géographiquement, l'octroi de régimes spéciaux pour la ville, caractérisés par une autonomie de gestion plus importante que les autres métropoles, sensée refléter ses besoins, sa contribution au budget de l'Etat, ses compétences et singularités, et sa place et son attractivité dans la région ASEAN, qui la rendent unique et légitime à vouloir plus d'autonomie pour faire face à ses enjeux urbains et à sa volonté d'être *une*, voire *la* métropole incontournable de l'ASEAN avec Bangkok et Singapour. L'Etat vietnamien, bien que circonspect sur la question de l'autonomie des collectivités territoriales, et surtout de celle de Ho Chi Minh-Ville la rivale du nord, n'a pourtant pas été sourd à ses revendications. Il a, de la sorte, consenti, de manière progressive, des régimes spéciaux à « la ville » (en vietnamien *thành phố*) (§1) bien que ces derniers demeurent insuffisants. Par ailleurs, les efforts consentis par l'Etat semblent, aujourd'hui, rencontrer un mouvement qui va en sens inverse : celui de l'accentuation de la pression fiscale sur la capitale économique, qui vient questionner, voire priver de portée, les régimes spéciaux jusqu'alors consentis (§2). Au résultat, l'exemple de Ho Chi Minh-Ville illustre de manière topique la problématique de la décentralisation financière et des mouvements de balanciers entre la volonté de l'Etat, par pragmatisme, de consacrer le poids économique de la métropole du sud, tout en désirant assurer la pérennité de la dette publique et de l'harmonisation du développement, qui ne

s'accommodent guère à la décentralisation, étant, par nature, des mouvements davantage *centrifuges* que *centripètes*.

§1 : Régimes spéciaux et promesses d'autonomie financière

Le gouvernement vietnamien, pourtant réfractaire à l'idée de décentralisation administrative, n'a cependant pu faire fi des revendications exprimées par la métropole de Ho Chi Minh-Ville quant à sa volonté de bénéficier d'un statut particulier reflétant ses spécificités et lui permettant de s'administrer dans une mesure plus autonome. Il apparaît que le gouvernement, s'il a répondu à cette demande, a pourtant circonscrit à la *matière financière et budgétaire* les avancées en termes d'autonomie de la ville, l'idée étant qu'il n'est pas question de conférer à cette rivale de la capitale politique une autonomie décisionnelle qui pourrait contrebalancer la centralisation du pouvoir au nord.

369.- Genève. Depuis les années 2010, les revendications autonomistes de la métropole saïgonnaise ne cessent de se faire plus marquées. A l'appui de leurs revendications, les autorités de la ville allèguent du fort taux de croissance de la ville et de sa contribution au PIB national, ainsi qu'au budget de l'Etat. Le schéma directeur de la ville pour 2020, avec une vision jusqu'en 2025, entend faire de Ho Chi Minh-Ville un centre urbain spécial qui constituera le moteur de l'industrialisation et de la modernisation de l'économie vietnamienne (s'appuyant notamment sur l'*hinterland* ou aire urbaine fonctionnelle constituée par les provinces adjacentes à Ho Chi Minh-Ville : Dong Nai, Binh Duong, Vung Tau, Delta du Mékong). En 2016, le PIB de la ville a augmenté de 10%. Il représente, en outre, un tiers du PIB national. Les exports en provenance de l'aire urbaine fonctionnelle de Ho Chi Minh-Ville représentent 19% des exports vietnamiens, pour un montant de 30 milliards de dollars. La ville compte plus de 24 districts, s'étend sur plus de 2000 km², et compte une population d'environ 12 millions d'habitants. Aux dires de l'ancien secrétaire général du Parti communiste, récemment évincé du Politburo car coupable de corruption, Dinh La Thang, le statut actuel de la métropole ne lui permet pas d'être créative et de maximiser les ressources qu'elle génère et dont elle dispose. En outre, ce statut ne lui permettra pas de satisfaire aux ambitions du schéma directeur de la ville qui veut en faire un centre de pointe pour l'économie, la finance, la science, l'éducation et les ressources humaines, la technologie et le tourisme, dans toute l'Asie du sud Est. C'est la raison pour laquelle le plaidoyer des autorités de la ville consistait à réclamer, auprès d'Hanoï plus d'autonomie dans l'élaboration et la conduite des politiques publiques, dans l'accès aux financements, et dans la construction

d'infrastructures. Le Premier Ministre, Nguyen Xuan Phuc, n'est pas resté sourd à ces revendications, en déclarant que « la ville doit élaborer des projets concrets et les soumettre au gouvernement pour approbation. Nous manquons de ressources et, de ce fait, une plus large autonomie doit être laissée à Ho Chi Minh-Ville ». Le feu vert du Politburo du Parti communiste est intervenu en autorisant la création de mécanismes pilotes pour Ho Chi Minh-Ville, afin de pallier les carences de l'Etat à soutenir son développement. Pour autant, cela doit se faire en étroite collaboration avec l'Etat qui doit en approuver toutes les modalités. Aux dires de certains journaux, pourtant nationaux, les demandes de la ville n'ont été que partiellement entendues, notamment, comme nous le verrons dans un second paragraphe, parce que la pression fiscale sur la ville ne fait que s'accroître. Le Comité Populaire de la ville proposait, alors, de pouvoir conserver une partie des revenus douaniers issus des import-export de la ville, de pouvoir instaurer des taxes sur certaines activités très lucratives dans le sud, et de conserver la totalité du produit de la privatisation des entreprises publiques opérant dans la ville. Ces propositions ont été froidement accueillies par la présidence de l'Assemblée Nationale, en 2016, qui estimait que ces propositions étaient trop drastiques et allaient à l'encontre de la politique du gouvernement. De mauvaise grâce, les ténors de l'Assemblée reprochaient à Ho Chi Minh-Ville de vouloir, au surplus, infléchir la politique fiscale du gouvernement en réclamant que davantage d'argent puisse être conservé plutôt que reversé à l'Etat. Ce sont, en réalité, les velléités d'auto-détermination de la ville qui ont provoqué l'ire de l'Assemblée conservatrice.

370.- Concessions gouvernementales. Face à ces revendications, et pour offrir à Ho Chi Minh-Ville des « incitations » à financer les infrastructures qui lui font tant défaut, le Premier ministre a promulgué, à l'issue de l'ensemble de ces débats, le Décret 48/2017 « fixant certains dispositifs et politique financière et budgétaire spécifiques pour Ho Chi Minh-Ville ». Des commentateurs estiment que ce décret n'est pas aussi spécifique et est loin de satisfaire les attentes de la municipalité en matière de taxes spécifiques ou de pouvoirs délégués. Ce texte est déjà décrié comme n'étant pas suffisant alors même que le gouvernement le perçoit comme une étape importante dans l'organisation et les prérogatives de Ho Chi Minh-Ville pour les années à venir. Ce texte remet en cause et réforme tous les régimes précédents et cherche à unifier le régime spécial de Ho Chi Minh-Ville. Pour autant, il ne va pas assez loin à l'image de la mainmise conservée du gouvernement central sur les finances de la ville (et la fiscalité) et aussi sur la vie politique de la ville (exclusion de Dinh La Thanh, Secrétaire générale du PCV de Ho Chi Minh-Ville, du Politburo par le Comité Central, fait rare).

Comme nous l'avons précisé, il apparaît que ce décret soit circonscrit à la matière financière, l'Etat cherchant à ne pas créer d'effet de débordement sur les aspects politiques qu'il entend maintenir en l'état. Ainsi, le champ du décret se focalise sur les matières financières et budgétaires.

371.- Ratio legis du Décret 48/2017. Le Décret 48/2017/ND-CP du 24 avril 2017 instaurant des mécanismes particuliers relatifs à certains aspects du régime financier et budgétaire de Ho Chi Minh-Ville définit un statut particulier pour la ville. Ses lignes directrices, qui laissent apparaître une *ratio legis*, s'organisent autour de l'idée selon laquelle le budget d'Etat prendra en charge des coûts d'investissement pour les grosses infrastructures qui dépassent la capacité de la ville, sur la base d'un projet de devis examiné par l'Assemblée nationale ; les ressources d'aide publique au développement seront versées prioritairement aux programmes d'infrastructures urbaines, environnementales et aux programmes rentables ; la ville peut recevoir des ressources non remboursables, peu importe le montant. La ville a également la main libre sur le choix des formes de PPP (BOT, BT, BTO). Ce décret est le résultat modeste d'une longue campagne menée par la ville depuis 2014 afin d'atteindre le statut de gouvernement urbain local : statut qui supposerait une véritable décentralisation que l'Etat ne peut lui octroyer à titre dérogatoire par crainte d'un effet domino. L'Etat unitaire refuse de créer un gouvernement local autonome à Ho Chi Minh-Ville *per se*, qui serait une distorsion au niveau national. Ainsi, ce statut dérogatoire, sensé matérialiser la spécificité économique, politique et géographique de Ho Chi Minh-Ville est en fait décevant : ce décret tente de compenser la captation des ressources par l'Etat par de nouveaux « droits » ou « régimes » dont les caractéristiques sont de faire intervenir davantage... l'Etat. Le régime dérogatoire n'est donc pas un octroi d'un supplément d'autonomie en termes de gouvernance (donc une avancée qualitative) mais un apport de ressources supplémentaires via l'intervention budgétaire, procédurale et administrative de l'Etat (donc une avancée quantitative uniquement, couplée à un maintien, voire un renforcement, des forces centrifuges de l'Etat). Par ailleurs, le caractère d'avancée quantitative doit *lui-même* être confirmé, notamment, en déterminant si ces apports financiers ou « facilités d'accès » à certaines sources de financement *compensent* la dégradation du revenu fiscal issu des prélèvements obligatoires partagés et conservé au niveau de Ho Chi Minh-Ville. Enfin, si ce décret constitue un « mécanisme financier spécial », destiné, en théorie, à faciliter l'accès de Ho Chi Minh-Ville à des financements, alors qu'elle est par ailleurs soumise à une abondante pression fiscale, il ne

saurait s'appréhender comme un « décret d'autonomie » en ce sens qu'il ne reconnaît pas, administrativement et politiquement, Ho Chi Minh-Ville comme une entité spéciale.

372.- Contenu du Décret 48/2017. Le Décret rappelle, d'abord, la Loi sur le budget de l'Etat, en prescrivant que le pourcentage de recettes fiscales reversé au budget de la ville doit être fixé par une résolution de l'Assemblée nationale pour une période de 5 ans. Il dispose, ensuite, que le budget de la ville peut être déficitaire, à condition que ce déficit corresponde non pas à une dépense récurrente mais à un projet d'infrastructure inscrit dans le MTIP local, ce qui, là encore, n'est qu'un rappel des lois sur le budget de l'Etat et sur la gestion de la dette publique, étant entendu, en outre, que l'Etat demeure compétent pour fixer un déficit maximal au-delà duquel la ville ne peut aller. Par ailleurs, ce déficit ne saurait être financé que par des fonds domestiques issus de l'endettement auprès de banques ou de l'émission d'obligations, ce qui, une fois de plus, n'est qu'une retranscription de la Loi de gestion de la dette publique. Par ailleurs, l'endettement de la ville ne doit pas excéder la limite de 70% de ses revenus, selon le décret. D'une part, ce chiffre, basé sur les revenus (et non sur les dépenses) apparaît restrictif, d'autre part, il est en contradiction avec les termes de la Loi sur le budget de l'Etat qui prévoit, elle, un ratio d'endettement maximal de 60% ; Est-ce à dire que le décret peut, car il lui est postérieur, déroger aux termes de la Loi ? On en doute, compte tenu de l'application de la hiérarchie des normes. Pour autant, l'absence de structures permettant l'observance, au Vietnam, du principe de légalité (pas de justice administrative) et l'absence d'Etat de droit basé sur un principe différent de la légalité socialiste, nous amène à conclure que ce chiffre peut, contre toute attente, être valablement retenu, l'Etat semblant avoir fait un effort en augmentant de 10 points la capacité d'endettement de la ville. Le Décret instaure, pourtant, un mécanisme dérogatoire aux termes duquel le Comité Populaire de Ho Chi Minh-Ville peut faire une demande expresse à l'Assemblée Nationale, dûment motivée, pour étendre ce plafond en cas de dépenses d'infrastructures essentielles rendant impossible l'observance de ce ratio (étant entendu que ces projets doivent, en tout état de cause, faire partie du MTIP). En termes de *budget*, le Décret prescrit que, annuellement, lorsque l'ensemble des recettes du budget de l'Etat apparaît supérieur au montant préalablement fixé par l'Assemblée et si, et seulement si, les recettes collectées par la ville à travers les impositions destinées à être reversées au gouvernement sont supérieures par rapport à ce qui était prévu dans les budgets, le gouvernement peut demander à l'Assemblée Nationale, à titre exceptionnel, de reverser une part plus importante des fonds à Ho Chi Minh-Ville, au sein d'un fonds spécialement créé à cet effet. Le caractère éminemment restrictif de cette disposition apparaît, alors : d'une part,

les conditions sont cumulatives, ce qui, en pratique, restreint sensiblement leurs chances d'occurrence, et, d'autre part, cet accroissement de ressources est subordonné à un accord, difficile à obtenir, de l'Assemblée nationale : il ne revêt, en aucun cas, de caractère automatique. Ce « bonus » s'accompagne de la création du Fonds de réserve financière. Ce fond, qui est contrôlé par l'Etat, pourra, alors, être ponctionné par le Comité Populaire de la ville sous forme d'avances destinées à financer des projets ou des études de faisabilité pour les projets du MTIP. L'article 9 du décret, relatif à la capacité de la ville à accéder à des fonds issus de l'aide au développement n'instaure, contre toute attente, aucune procédure particulière, puisqu'il se borne à réclamer, en la matière, l'application de textes existants comme la réglementation sur la rétrocession de prêts de la part de l'Etat (Décret 52/2017 et consorts).

373.- Décret 48/2017 et maintien du statu quo. Supposé instaurer un mécanisme financier particulier pour la ville de Ho Chi Minh-Ville, ce décret est, en réalité, décevant, en ce qu'il maintient, sous une façade réformatrice, un statu quo. Il est bien en deçà des revendications de la ville : non seulement il ne reconnaît pas les spécificités de la ville en termes administratifs et politiques (aucun exposé des motifs, par exemple), mais il ne permet pas, non plus, d'instaurer, en matière financière et budgétaire, un mécanisme financier spécial reflétant les caractéristiques économiques et les enjeux urbains de Ho Chi Minh-Ville. Soit le décret se borne à rappeler l'ensemble des dispositions existant en droit positif (Loi sur le budget, Loi sur la gestion de la dette publique, Décret sur le *on-lending*), soit il instaure des mécanismes supposés ad-hoc et spéciaux qui sont, en réalité, quasiment inapplicables, lourds à mettre en œuvre, ou inopérants, principalement parce qu'ils requièrent une intervention de l'Etat (et notamment de l'Assemblée nationale, ce qui est un mécanisme long et complexe). Conformément à la culture politique et juridique vietnamienne, celle du compromis, on se demande si le but de ce texte n'était pas de donner l'illusion d'un gouvernement soucieux de répondre aux revendications de la métropole du sud en adoptant un texte... tout en privant ce dernier de portée ou en rendant inopérantes ses dispositions, sans parler de la prégnance du contrôle de l'Etat qui était, précisément, ce que la ville cherchait à éviter ! Espérant alléger les tensions, du reste historiques, entre Hanoï et Ho Chi Minh-Ville, l'Etat semble, au contraire, avoir ouvert la porte à davantage de contestation.

374.- Résolution 54/2017/QH14 de l'Assemblée Nationale. Contre toute attente, seulement quelques mois après l'adoption du Décret 48/2017, jugé inefficace, et bien en deçà des attentes, l'Assemblée Nationale a adopté, le 24 novembre 2017, la Résolution 54/2017/QH14 relative à la mise en œuvre, à titre pilote, de mécanismes et politiques spécifique pour le développement de Ho Chi Minh Ville. L'article 1^{er} de cette Résolution en prescrit le champ : outre les relations financières et budgétaires entre l'Etat et Ho Chi Minh-Ville, qui faisaient déjà l'objet du Décret 48/2017, de nouveaux champs intègrent le périmètre des mécanismes spéciaux : la gestion foncière, l'investissement, et les procédures d'autorisation entre les différents niveaux administratifs. En matière foncière, il s'agit simplement de permettre au Conseil Populaire de décider du changement d'affectation de terres agricoles rizicoles de 10 ha et plus, principalement pour faciliter l'accès des investisseurs au foncier destiné à l'urbanisation, conformément, d'ailleurs, à la grande déconcentration prévalant en la matière : la ville se voit donc adoubée par le gouvernement pour étendre, encore plus, l'empreinte urbaine et la périurbanisation au travers de la conversion et du changement d'affectation des terres agricoles en terres urbaines situées en périphérie de la ville. Une évolution semble se dessiner, en revanche, à l'article 4, en matière d'investissements publics. En effet, et contrairement aux termes de la Loi sur l'Investissement public de 2014, le Conseil Populaire de Ho Chi Minh-Ville est désormais, et à titre dérogatoire (pilote) autorisé à statuer sur les projets d'investissement public appartenant du Groupe A (traditionnellement relevant du domaine réservé du Premier Ministre) si un tel projet est financé sur fonds locaux, le Comité Populaire ne devant plus transmettre le projet au gouvernement mais à son Conseil Populaire (les procédures à observer et documents requis restent les mêmes que ceux prescrits par la Loi sur l'investissement public). *A contrario*, la loi précise que les projets du groupe A, quelle que soit l'origine des fonds, sont approuvés par le Premier Ministre : cette évolution, est, donc, bienvenue, puisqu'elle semble assouplir la catégorie A, jusqu'alors hégémonique, et conformément à nos recommandations (v. Partie 1, Titre 2, Chapitre 2, Section 1, Paragraphe 2). Pour autant, cette disposition dérogatoire exclut les projets du groupe A relatifs aux projets touchant à des secrets d'Etat, à la défense nationale, à des sites protégés ou à des sites dangereux pour l'environnement. Ainsi, cette disposition apparaît véritablement opérante. Gageons que sa mise en œuvre, à titre pilote, sera, alors, étendue par voie décrétole ou législative non seulement à titre permanent, mais aussi à d'autres villes (notamment, *a minima*, les villes-provinces : Hanoï, Da Nang, Can Tho et Hai Phong). Cela sera, selon les termes de la Résolution, discuté à l'Assemblée nationale fin 2020 à l'occasion des 3 ans de mise en œuvre de ces mécanismes pilotes, ce qui nous paraît un bon compromis. Par ailleurs,

Ho Chi Minh-Ville disposera de davantage de pouvoirs en matière de fiscalité propre, avec la possibilité, sous réserve d'obtenir l'autorisation de principe de l'Assemblée Nationale, pour le Conseil Populaire d'instaurer des taxes nouvelles ou de modifier l'assiette et le taux de taxes existantes portant sur les propriétés publiques, entreprises publiques et sur les redevances d'utilisation des services publics ; l'idée étant que ces surplus dégagés par la fiscalité pourront être conservés à 100% par la ville, et qu'ils n'entreront pas, le cas échéant, dans le calcul du total de recettes devant être partagées avec l'Etat au moyen de l'application d'un coefficient : ainsi, Ho Chi Minh-Ville, comme on le verra, qui se battait contre l'Etat car elle considérait son ratio de réversion trop restrictif, ne verra pas ce dernier évoluer, mais pourra augmenter sa fiscalité propre. Par ailleurs, le ratio d'endettement de la ville s'établit, désormais, à 90% de ses revenus (toujours via l'émission d'obligations ou le recours à l'emprunt sur le marché domestique ou bien la rétrocession de prêts d'Etat). Après les 60% de la Loi sur le budget, les 70% du Décret 48/2017.0. Voici que l'Etat consent une augmentation à 90%, plus réaliste compte tenu des besoins de la ville. La ville, en outre, pourra conserver : 100% des revenus issus de la privatisation d'entreprises appartenant au Comité Populaire de Ho Chi Minh-Ville, 50% des revenus fonciers issus de la cession de biens appartenant au Comité Populaire.

375.- Progression de la décentralisation. Cette Résolution nous apparaît en nette rupture avec les cadres précédents : en effet, si le Décret 48/2017 avait été jugé profondément décevant, cette Résolution, adoptée peu après, semble suggérer que l'Assemblée Nationale a décidé d'entendre les revendications de Ho Chi Minh-Ville et de faire preuve de pragmatisme en reconnaissant qu'elle est le moteur de la croissance du pays et que l'application des textes existants ne permettait pas, voire menaçait, cette croissance. En prenant les devants face au gouvernement, et en adoptant ces mécanismes pilote qui, en 2020, pourraient bien donner lieu à une Loi, l'Assemblée semble avoir compris que le pourcentage de réversion des impôts générés par la ville était trop restrictif. De la sorte, les avancées permises par cette résolution sont en rupture : augmentation des plafonds d'endettement, fiscalité propre, autorisations de déroger aux procédures centralisées en matière de grands projets d'investissement public... autant de dérogations à des lois pourtant cardinales de l'ordre public économique : Loi sur le budget, Loi sur la gestion de la dette, Loi sur l'investissement public. Il fallait bien une intervention de l'Assemblée nationale pour déroger à titre pilote à autant de textes structurants pour l'économie du pays : et il fallait bien que cela s'applique à Ho Chi Minh-Ville. En effet, il nous paraît peu probable qu'une telle dérogation se généralise, avant 2020 (c'est-à-dire au moment de la revue de l'effet de ces mesures) à d'autres villes-provinces, alors qu'elles font

face, dans une mesure moindre, mais certaine, aux mêmes problématiques : en effet, faire cela reviendrait à anéantir la force juridique des grandes lois d'ordre public économique et à fragmenter le paysage juridique, ce que le gouvernement cherche à éviter. Pour autant, ces avancées sont très marquées par rapport au statu quo qui prévaut habituellement : un signe de la compréhension par les pouvoirs publics de l'urgence de la situation et du caractère très restrictif des mesures actuellement en vigueur dans le droit positif pour le financement des infrastructures urbaines nécessaires au maintien d'une croissance qui, déjà, souffre de ces limites structurelles. En tout état de cause, ces mesures reprennent partiellement nos recommandations et devront être gardées en tête pour leur généralisation à d'autres villes : elles vont, en effet, dans le sens de nos propositions en assouplissant un cadre contraint tout en ne réalisant aucun bouleversement institutionnel.

*

Il nous semble que la *ratio legis* de cette Résolution tire son origine dans les contestations émises par Ho Chi Minh-Ville au sujet de la Loi de Finance 2017-2021 qui réduit considérablement le ratio de recettes fiscales conservées par la ville en augmentant celui destiné à l'Etat.

§2 : Accentuation de la pression fiscale et recentralisation financière

Malgré les avancées que représente la Résolution précitée, pour Ho Chi Minh-Ville, il n'en demeure pas moins qu'elle demeure un palliatif, censé répondre à une crise provoquée par le vote du budget national pour la période des cinq ans à venir.

376.- Vote du budget. Le 14 novembre 2017, l'Assemblée Nationale a approuvé à 82,15% des voix le budget 2017. Les recettes devraient s'élever à 32,7 milliards de dollars tandis que les dépenses s'élèveraient à 40,4 milliards, dont 11,4 milliards seraient attribués aux budgets locaux. L'Assemblée entérine ainsi les coupes dans les budgets de certaines provinces comme Hanoi (-10%), Ho Chi Minh-Ville (-5%) et Da Nang (-17%). Concrètement Hanoi pourra garder 32% des recettes locales contre 42% ces dernières années et Ho Chi Minh-Ville 18% au lieu de 23%. Nguyen Duc Hai, président de la Commission du Budget et des Finances de l'Assemblée nationale a relativisé l'ampleur de la coupe budgétaire imposée à Ho Chi Minh-Ville, évoquant les allocations supplémentaires dans le cadre de programmes cibles comme la

lutte contre les inondations et la construction d'hôpitaux. Ces fonds supplémentaires porteraient le taux de recettes gardées à quelque 22%.

377.- Accroissement du ratio de réversion Ho Chi Minh-Ville/Etat. Pour la période 2017-2021, le ratio de la recette budgétaire (issue des *impôts à produit partagé* entre l'Etat et la ville) qui revient à Ho Chi Minh Ville serait de 18%, contre 23% pour les années précédentes, soit 10.000MdsVND de moins chaque année. Selon les prévisions budgétaires 2017 de l'Etat, le montant total de l'endettement approuvé par le Premier Ministre pour la Ville de Hô Chi Minh s'élève à 9 278,61 milliards de VND (0.34Mds€), incluant la couverture des dépenses déficitaires et les emprunts en rétrocession et le remboursement du principal. A noter que le besoin en financement des projets d'infrastructures à Ho Chi Minh-Ville d'ici 2020 est estimé de 18,75Mds€ (transport, assainissement, traitement des déchets, logements). La capacité d'autofinancement de la ville représente 30% de ce besoin. D'après les officiels de la ville, le ratio de 23% était, déjà, sous-évalué par rapport aux besoins, notamment ceux, imminents, relatifs à la construction d'infrastructures destinées à lutter (via des mécanismes de drainage des eaux, notamment) contre les inondations qui paralysent régulièrement la ville pendant la saison des pluies.

378.- Métropoles et fiscalité. Hanoï et Ho Chi Minh-Ville sont des locomotives de l'économie vietnamienne. Les deux villes discutent avec les autorités nationales du taux raisonnables de recettes fiscales qu'elles peuvent garder, celui qui leur permet de répondre à leurs besoins de développement et de continuer à générer des recettes pour le budget national [ndlr : péréquation pour d'autres provinces, assurer la gestion du service de la dette, etc.]. Hanoi et Ho Chi Minh-Ville feront face à de grands défis dans le règlement des problèmes urbains si l'investissement budgétaire ne prend en charge que 20% des besoins. Hanoï connaît une augmentation démographique de 2,4% par an (soit 200 000 personnes). Depuis cinq ans le nombre de voitures augmente en moyenne de 16,9% par an. Hanoï compte à présent 560 000 voitures. Le nombre de motos s'accroît de près de 8% par an alors que la capitale en compte 5,5 millions. Hanoï a aménagé 8 lignes de voies ferrées urbaines mais cela est loin de répondre aux besoins d'une métropole de 10 millions d'habitants. La ligne Nhon – Gare Hanoi sera achevée en 2021 et la ligne Cat Linh – Ha Dong en 2018. Les autorités sont en train de faire redémarrer la ligne Nam Thang Long – Tran Hung Dao. La capitale fait appel aux investissements dans les lignes de métro mais aucun investisseur n'a encore manifesté son intérêt. Hanoi prévoit 5 cités satellite, 4 ont été aménagées et le Premier ministre va approuver l'aménagement de la cité de Hoa Lac. Hanoï appelle les investisseurs à établir les plans

d'aménagement et à développer ces cités. Le développement et la connectivité des cités permettront de diffuser la population hors du centre » explique Hoang Trung Hai, membre du Bureau politique et secrétaire du Comité du PCV de Hanoi dans une interview de Thoi Bao Kinh Te. Dans la même veine, ce phénomène de ralentissement du développement urbain dû à une baisse drastique des recettes fiscales ne concerne pas que Ho Chi Minh-Ville et Hanoi mais aussi Da Nang, pourtant appelée à devenir une métropole d'envergure internationale (ports, interconnexion avec des aéroports étrangers, attractivité économique, bonne gouvernance, centre moteur de croissance) qui va perdre 80% de ses recettes. Le ministre des Finances Dinh Tien Dung a dû répondre aux interrogations des députés sur la diminution du taux de recettes que les provinces peuvent garder. Seulement 16 villes et provinces contribuent au budget national, à hauteur de 80%. Parmi elles, Hanoi et Ho Chi Minh-Ville versent près de 50% de leurs recettes. Le ministre a dit comprendre le sentiment de ces provinces « poules aux œufs d'or » mais on ne peut pas oublier les provinces dans les zones reculées. Pour le cas de Ho Chi Minh-Ville, le taux de recettes que la métropole pourra garder est passé de 23% pour la période de 2011 à 2016 à 18% sur 2017-2021. Le ministre a assuré que les autorités centrales créeraient des conditions favorables pour y améliorer l'environnement des affaires et l'attractivité pour les groupes mondiaux, accorderaient des aide publique au développement et des fonds gouvernementaux afin de mettre en œuvre des projets importants (construction de la technopole, des hôpitaux et lutte contre les inondations). Si on prend en compte ces fonds supplémentaires, la part des recettes dont bénéficiera Ho Chi Minh-Ville pourrait s'élever en fait à 20-22%. La députée Nguyen Thi Quyet Tam de Ho Chi Minh-Ville est intervenue en évoquant les problèmes que la ville doit résoudre : les embouteillages, les inondations, la pollution et les sureffectifs dans les écoles. Des députés ont débattu sur le plan financier quinquennal, sur l'utilisation des prêts et la gestion des dettes publiques et le plan d'investissement public 2016-2020. Certains réclament des investissements ciblés dans certaines provinces et ouvrages prioritaires alors que d'autres souhaitent davantage d'investissements dans les provinces pauvres et régulièrement en proie à des intempéries. Le ministre des Finances a reconnu que le règlement des dettes devenait urgent. De 2011 à 2015, les dettes publiques ont augmenté de 18,4% par an, soit trois fois la croissance économique. Or, la croissance n'a pas atteint son objectif. A cela s'ajoutent la baisse des recettes, la hausse des dépenses pour le bien-être social et l'investissement dans les infrastructures. Le professeur Pham The Anh de l'Université nationale de l'Economie estime que les autorités ne voient pas en face la nature des dettes publiques au Vietnam. Le problème provient des dépenses courantes élevées. Les effectifs ne cessent d'augmenter, la discipline

budgétaire est brisée et les provinces dépensent leur budget afin d'obtenir une plus grande part du gâteau. Selon Nguyen Duc Thanh, président de l'Institut des Etudes économique et politique, le Vietnam est dans cet état depuis plusieurs années. Au-delà du contrôle budgétaire, le modèle de développement économique, le mode de prise de décision et le modèle de l'Etat s'avèrent inefficaces. Un concert de voix se lève face au projet visant à réduire les recettes que les provinces peuvent garder, évoquant l'impact sur leur programme d'investissement public dans les infrastructures et leur attractivité. Si ce projet est adopté, la part de recettes retenues par Hanoï passerait de 42% à 28%, de 23% à 18% pour Ho Chi Minh-Ville, de 40% à 36% pour Binh Duong et de 85% à 68% pour Danang. Les responsables de Ho Chi Minh-Ville craignent que cette baisse de recettes n'influe sur les priorités de la métropole comme la lutte contre les embouteillages et les inondations. Ils évoquent le paradoxe : Ho Chi Minh-Ville est appelé à accroître chaque année ses contributions au budget national mais sa part en retour ne cesse de se réduire. Un député de Hanoi souligne qu'il faut mettre fin à l'égalitarisme, Hanoï et Ho Chi Minh-Ville ont de grands besoins d'investissement étant les deux moteurs économiques. Interrogé sur ces réactions par les médias dans le couloir de l'Assemblée nationale, le Premier ministre Nguyen Xuan Phuc a indiqué que les grandes villes devaient partager les difficultés budgétaires avec les autorités nationales et d'autres provinces. Le chef du gouvernement les a exhortées à mobiliser d'autres sources de financement.

379.- Recentralisation financière et fiscale. Le centralisme fiscal a été bâti pour développer le pays de façon uniforme : les provinces collectent l'impôt et en reversent la plus grande partie à l'Etat qui le redistribue pour que la péréquation induise un développement uniforme. Peu d'autonomie fiscale (détermination de l'impôt, appréhension et conservation en % de la matière fiscale par les gouvernements locaux) ou budgétaire (omniprésence du Ministère des Finances sur les budgets, contrôlant ainsi l'investissement public, sur la base de la Loi sur investissement public). Or il relève du lieu commun que de préciser que certaines villes sont plus riches que d'autres, donc créent plus de richesses et désirent, alors, en conserver le fruit (pour les budgets locaux). Si l'Etat a progressivement consenti à Ho Chi Minh-Ville des dérogations, ce mouvement semble, pour les autres villes, révolu, et figé jusqu'à 2020 au moins. Conformément à notre problématique selon laquelle les tensions sur la dette induisent une recentralisation financière, les budgets élaborés par le Ministère des Finances pour les provinces semblent obliger ces dernières (notamment les plus riches et notamment Saigon) à abandonner davantage de matière fiscale à l'Etat qui entend ainsi profiter du fait que certaines

provinces sont riches pour faire jouer le mécanisme de la péréquation dans le but de combler les provinces pauvres et/ou fortement endettées. Mais cela déclenche grogne et manque à gagner pour le financement des infrastructures urbaines. La programmation budgétaire 2017-2021 établie par le Ministère des Finances en atteste, et accentue la mainmise de l'Etat qui était déjà présente. Dès lors, la centralisation budgétaire et fiscale est bien réelle, et est un frein au développement urbain, notamment à Ho Chi Minh-Ville. La théorie, selon laquelle la recentralisation du financement s'opère suite aux tensions sur la dette publique, semble se confirmer, au moins sur la période 2017-2021 au cours de laquelle le gouvernement espère juguler au mieux sa dette. Cela est d'autant plus préjudiciable au financement du développement urbain que même Dinh la Thang, ancienne figure du Parti local, pourtant normalement soumis à la doctrine du Parti (au nom du centralisme et collégialité) s'exprime en tant que voix dissidente, ce qui est très intéressant et novateur. Ho Chi Minh-Ville, comme d'autres villes, réclame son droit à profiter des fruits des richesses qu'elle crée, et doit faire face à ses besoins en infrastructures. Comme l'argent qui est capté par l'Etat ne sera pas nécessairement redistribué à Ho Chi Minh-Ville pour « développer » l'urbain mais plutôt alloué à d'autres provinces pour éponger les dettes (c'est donc une utilisation non pas proactive mais réactive des finances publiques) Ho Chi Minh-Ville se verra privée de financement pour certains de ses projets urbains pourtant nécessaires, ce qui pose la question du financement des énormes besoins en infrastructures et notamment urbaines (transport, digues, lutte contre changement climatique, logement, centres urbains, BRT, métro, services publics de base, etc). Il faut donc trouver d'autres sources de financement pour Ho Chi Minh-Ville : aide publique au développement (mais problème de dette publique, cadre contraignant du Décret 16/2016 et consorts, qui fait que l'Etat ne s'endettera plus facilement : car le problème de l'ODA est que l'emprunteur est l'Etat vietnamien, malgré le *on-lending*, ce qui accroît les tensions sur la dette), emprunt direct des GL (mais faible accès aux marchés de capitaux en raison d'un problème de cadre juridique). Le financement des infrastructures urbaines de Ho Chi Minh-Ville (comme d'autres villes), ne pouvant se réaliser entièrement sur les ressources fiscales, devra nécessiter emprunt. Or les collectivités n'ont pas vraiment accès à l'emprunt, donc, tout est à jouer du côté de l'emprunt des entreprises publiques (locales, opérateurs urbains locaux, sociétés d'exploitation). Mais là encore, le cadre du Décret 219/2013 qui permet aux entreprises publiques locales urbaines d'emprunter directement sans garantie de l'Etat ou du Comité Populaire fait jouer aux tutelles, dont le Ministère des Finances, un rôle prépondérant. Le Ministère des Finances est garant de l'endettement des entreprises publiques. Même si l'endettement des entreprises publiques

n'est pas comptabilisé directement comme « dette publique » parce que c'est pas l'Etat ou ses collectivités qui empruntent, il n'en demeure pas moins que pour éviter des phénomènes de faillites où, indirectement, l'Etat serait amené à renflouer les entreprises publiques (dégradant pour le coup, directement, le budget national et donc la dette), il réinstaure un degré de contrôle. Le Ministère des Finances va faire en sorte que les entreprises publiques locales (sociétés d'exploitation urbaines, Fonds d'investissement et de développement local) soient très solvables pour emprunter.

*

Nous partions du postulat selon lequel lorsqu'une collectivité locale vietnamienne est placée en position de *créancière*, et non de *débitrice*, et qu'elle cherche, au moyen de mécanismes n'augmentant pas la dette publique, à améliorer ses ressources propres, cette dernière rencontrerait davantage de succès car ces mécanismes ne se heurtent pas au postulat de la lutte contre la dette publique, chère à l'ordre public de direction. Pour autant, nous avons démontré que lorsque la collectivité est *créancière de l'Etat vietnamien*, c'est-à-dire, essentiellement, dans le domaine fiscal, les mécanismes de rétrocession de fonds d'origine fiscale aux collectivités se heurtent, cette fois, à un obstacle double : celui de la nécessité de maintenir un développement harmonieux entre les provinces (péréquation historique), et de ponctionner les provinces les plus profitables pour éponger la dette de certaines provinces plus pauvres ou mal gérées tout en contribuant – au niveau macroéconomique et agrégé – à la réduction de la dette publique nationale. Au résultat, alors, la qualité de créancière de la collectivité ne lui permet pas plus que celle de débitrice, dans ce cas, d'avoir accès à davantage de fonds : cela provient de sa subordination financière à l'Etat et à sa politique économique et fiscale ; encore largement marquée par le centralisme. Pour autant, et à l'image des « régimes dérogatoires », encore appelés « *safe harbor* » consentis à Ho Chi Minh-Ville pour compenser la baisse des recettes fiscales, des mécanismes pilotes pourraient être généralisés à l'ensemble des villes-provinces, *a minima*, voire à d'autres aires urbaines fonctionnelles. Ainsi, et conformément au contenu de la Résolution emportant création de mécanismes spéciaux à titre pilote pour Ho Chi Minh-Ville, le salut semble provenir non pas du domaine de la fiscalité partagée entre l'Etat et les collectivités (domaine de la *dotation globale de fonctionnement* et consorts) mais bien de la *fiscalité propre* des collectivités. Dans ce cas, désormais placées en situation de créancières non plus de l'Etat vietnamien mais de *tiers*, elles pourraient, théoriquement, s'affranchir des pesanteurs et carcans imposés par l'ordre public de direction en déterminant leur propre politique fiscale sans pour autant priver l'Etat de ressources : cela réside, ainsi,

dans la capacité des collectivités et du législateur fiscal à identifier des *mannes fiscales* non encore appréhendées par les prélèvements obligatoires, d'origine locale, ou de nature locale, nées de l'accroissement de la richesse du pays et de ses citoyens. Il en va de même de la valorisation du patrimoine foncier local. Si toutes se justifient, toutes requièrent, cependant, l'aval du gouvernement central.

Chapitre 2 : La collectivité créancière de tiers

Le développement économique du Vietnam depuis la période du Renouveau (fin des années 1980) a entraîné une croissance à deux chiffres pendant près de vingt ans qui, si elle est désormais plus faible, et menacée, au surplus, structurellement, par le manque d'investissements publics en infrastructures urbaines, par l'inefficience du secteur public, le manque de formation de la main d'œuvre, le manque de valeur ajoutée de la production, et, surtout, par les problèmes de gouvernance institutionnelle, il n'en demeure pas moins que l'accroissement de la richesse des citoyens vietnamiens et l'émergence d'une classe moyenne ou supérieure stable et aux besoins de consommation et de délivrance de services publics élevés constitue une avancée économique que la fiscalité n'a pas, ou peu, appréhendée. Au niveau local, au cas particulier, l'existence de *masses* ou *mannes* fiscales non appréhendées, à ce stade, par la puissance publique, provient directement de l'émergence de cette classe moyenne-supérieure et de l'existence d'une forte croissance. En effet, la classe moyenne supérieure naissante est prête à payer davantage pour recevoir des services publics de qualité en milieu urbain. Au surplus, la libéralisation progressive du marché foncier et la spéculation qui s'en est suivie constituent autant de facteurs aboutissant à créer une matière fiscale, par nature locale, dont l'appréhension par les collectivités locales permettrait de renforcer leurs fonds et leurs capacités de financement du développement urbain tout en n'obérant pas la dette publique et ne se heurtant pas aux postulats de base de l'ordre public de direction. Ainsi positionnée en tant que *créancière de tiers*, la collectivité, alors, fait face à un domaine nouveau, jusqu'ici insuffisamment exploité : celui de la *fiscalité propre* (Section 1) et des *revenus non fiscaux propres* (Section 2).

Section 1 : Collectivité-créancière et fiscalité propre

En vertu du principe de décentralisation, les dépenses engendrées les collectivités locales sur les compétences qui leur sont dévolues (c'est-à-dire celles pour lesquelles elles disposent du pouvoir de décision et celles dont elles sont directement redevables devant leurs mandants) doivent être financées intégralement sur leurs ressources propres (fiscalité ou paiements des

usagers). Par contre, les dépenses mises à la charge des collectivités, mais qui relèvent de compétences déléguées par le gouvernement central et pour lesquelles les collectivités locales ne disposent pas du pouvoir de décision devraient être financées par des produits d'impôts transférés ou/et par des transferts financiers en provenance du gouvernement central.

L'énoncé de ces principes contraste avec le constat quasi-généralisé d'un déséquilibre de financement (communément désigné sous le terme de « déséquilibre fiscal ») dont souffriraient les collectivités locales. Ce déséquilibre fiscal trouve son origine dans deux phénomènes éventuellement complémentaires. En premier lieu, les collectivités locales peuvent ne pas avoir accès à suffisamment de ressources locales autonomes, c'est-à-dire pour lesquelles elles disposent d'un pouvoir discrétionnaire, pour couvrir leurs « besoins de dépenses » dans les champs de compétences qui leur sont dévolus. Ceci peut résulter soit du fait que les bases des impôts ou taxes locales, ou les catégories de paiements des usagers, sont trop étroites ou trop peu dynamiques, soit du fait que les marges de manœuvre sur les taux sont insuffisantes. En d'autres termes, les collectivités souffriraient d'un manque d'autonomie financière. D'autre part, le déséquilibre fiscal peut résulter du fait que l'Etat fait supporter aux collectivités locales des contraintes ou des charges financières en tant que délégataires (par exemple la fourniture de services à un niveau minimal en quantité ou en qualité) sans leur fournir simultanément et durablement les moyens de financement des dépenses correspondants. La réalité du déséquilibre fiscal dont souffrent les collectivités locales dans de nombreux pays ne doit rien au hasard. Dans les états unitaires en particulier, où les pouvoirs centraux entendent garder le contrôle des finances locales. Pourtant, dans bien des pays, et, notamment, au Vietnam, l'existence de masses fiscales non appréhendées (§1) pourrait justifier la mise en œuvre d'une réforme de la fiscalité locale destinée à accroître les revenus propres des collectivités (§2).

§1 : L'approche économique : l'existence de masses fiscales échappant à la fiscalité

Le système fiscal vietnamien est encore largement basé sur des postulats anciens, dans la mesure où une réforme fiscale d'envergure n'a pas eue lieu à la suite du développement économique et social du pays. De la sorte, la matière fiscale demeure largement sous-évaluée. Si le gouvernement a constamment utilisé le levier fiscal comme un réservoir d'incitations pour l'économie (baisse des taxes sur les produits pétroliers, sur l'export), il n'a pas su tirer profit de l'enrichissement des vietnamiens et du développement du marché foncier. De la même manière, aucune réforme destinée à saisir l'économie informelle n'a été mise en œuvre.

380.- Réserve fiscale foncière. Si le gouvernement vietnamien n'est pas revenu sur son acception de la propriété, dans la mesure où la propriété des terres appartient à l'Etat¹⁹⁰, les individus disposant simplement de droits d'usage, il s'avère que les assouplissements relatifs au régime juridique du droit d'usage tendent à en faire des « *quasi droits de propriété* » ; en ce sens que ces droits d'usage peuvent être librement cédés sur le marché (à leur valeur de marché, et non vénale), conjointement, le cas échéant, avec le bâti, à des conditions plus souples qu'auparavant. S'est alors développé un phénomène de spéculation immobilière basé sur la valeur de marché des droits d'usage et sur la considérable urbanisation des villes qui engendre une forte demande immobilière. Il en découle une forte appréciation de la valeur de ces droits d'usage qui sont désormais perçus comme des objets de spéculation, des instruments de marché, générateurs de richesse. Notons à cet égard que la non-reconnaissance du droit de propriété (droit réel) sur les terres avait pour ambition d'éviter les phénomènes de spéculation. Le fait de n'accorder qu'un droit d'usage soulignait le caractère non spéculatif de la propriété, conformément aux postulats idéologiques du marxisme-léninisme. Pour autant, les phénomènes spéculatifs se sont déplacés sur le terrain des droits d'usage, privant ainsi la règle d'une partie de la substance. Au Vietnam, les évolutions des lois foncières, de la fin des années 90 à la loi foncière de 2013, dernière en date, ont certes permis la libéralisation du marché foncier, et la spéculation, mais ne se sont pas accompagnées d'une réforme de la fiscalité foncière en adéquation avec les nouvelles réalités du foncier : dans un contexte de dette publique agrégée et de besoins en infrastructures locales, cela représente un manque à gagner certain. Une manne fiscale est largement ignorée. Face aux besoins en infrastructures et services urbains nés de l'urbanisation, des besoins financiers conséquents ne sont pas satisfaits. Or, les taxes sur le foncier permettent à la fois de combler cette lacune (dans un contexte d'urbanisation forte, avec des valeurs foncières qui augmentent, et les dispositions à payer des citoyens aussi, autant que leur demande pour des infrastructures et services publics de qualité en milieu urbain municipal) et permettent également de décentraliser le financement des infrastructures si elles sont collectées, conservées, et affectées budgétairement par l'entité collectivité locale du lieu où se trouve l'assiette du bien taxé. C'est donc une taxe à la fois rentable et décentralisée, qui peut représenter un outil de financement des collectivités et des politiques publiques locales non négligeable pourvu qu'il soit utilisé à bon escient. Les taxes sur le foncier, quelle que soit la forme qu'elles prennent, et

¹⁹⁰ Ce principe est rappelé par la « Loi Foncière » n° 45/2013/QH13 du 29 novembre 2013, dont l'article 4 précise que : « *Les terres appartiennent au peuple Vietnamien dans son ensemble, dont l'Etat assure la gestion au nom et pour le compte du peuple* ».

préférentiellement des taxes *ad-valorem*, fournissent un revenu régulier, prévisible, et local pour stimuler les politiques publiques et l'économie locale : la base inamovible et par essence locale des taxes foncières les rend naturellement intéressantes. L'impôt foncier est généralement considéré comme le meilleur impôt au niveau local : il est théoriquement proportionnel aux services collectifs que le gouvernement local offre aux propriétaires et aux utilisateurs des biens immobiliers. De plus, la décentralisation rend nécessaire une autonomie des revenus des collectivités territoriales. Du fait de ses caractéristiques spécifiques, les économistes ont tendance à considérer l'impôt foncier comme un bon instrument fiscal au niveau local et arguent qu'il devrait être la source principale de la finance municipale. Les taxes relatives au foncier peuvent être de typologies différentes¹⁹¹ : soit porter sur des flux (opérations foncières, transactions, circulation des biens/choses ou des droits y étant attachés dans les systèmes où la propriété existe sous une autre forme que les droits réels), soit porter sur les stocks (*ad valorem* ou non) : le bâti, la terre, les droits d'usage, et leur valeur de marché ou administrée.

381.- Réserve fiscale des impositions à base large. En matière de TVA, la Banque Mondiale recommande de partager la TVA entre échelon national et local sur la base d'une approche plus fine assise sur l'étude des revenus locaux, le niveau de consommation par tête, et le PIB local. Compte-tenu des fortes perspectives d'augmentation de la TVA au Vietnam, cette taxe devrait être davantage partagée entre Etat et collectivités, et devenir ainsi une taxe duale. En matière d'impôt sur les bénéfices des sociétés, la Banque Mondiale considère que la taxe sur les revenus des entreprises est, à tort, perçue comme une taxe destinée naturellement à l'échelon national car la large base qu'elle entretient permet de jouer sur les leviers de stabilisation macroéconomique. Pour autant, certaines tranches de cet impôt pourraient être partagées sur la base du constat de la contribution des sociétés à l'attractivité territoriale. Les impôts qui se prêtent le plus à un tel mécanisme sont les impôts dont la base est en phase de croissance, autrement dit, les impôts appelés à être les plus rentables dans la mesure où les flux ou les stocks sur lesquels ils sont assis grossissent. Il en va ainsi pour la TVA, appelée à grossir en raison de l'embourgeoisement de la population mais aussi pour les taxes de nature immobilière, de même pour l'impôt sur les bénéfices des sociétés. En termes économiques, lorsque les flux grossissent, l'affectation d'une fraction supplémentaire des recettes fiscales issues de ces impôts au niveau des localités n'affecte pas le système de redistribution et est

¹⁹¹ Hong-Loan Trinh, William J. McCluskey, *Property Tax Reform in Vietnam, a work in progress*, in Institute of Municipal Finance and Governance Papers, n°8, Toronto, 2012.

indolore pour l'Etat, alors que ce transfert représente de grandes potentialités pour les collectivités. De la sorte, sont conciliés maintien du système de péréquation et autonomie fiscale. Ainsi, le gouvernement, dans l'optique d'une réforme fiscale, aurait tout intérêt à augmenter l'assiette et le taux de TVA ainsi que de l'impôt sur le bénéfice des sociétés.

§2 : L'approche normative : la nécessité d'une refonte du cadre de la fiscalité locale

La réforme fiscale fait partie des moins aisées à conduire, *a fortiori* dans un contexte de pays en développement comme le Vietnam. En effet, comme l'imposition relève du « pacte social » ou « contrat social » existant entre l'Etat et ses administrés, toute réforme fiscale doit, au préalable, passer par l'acceptation tacite ou expresse de ce compromis fiscal entre l'Etat et les citoyens. Au Vietnam, l'inexistence de ce pacte social, ou son existence sous une forme très édulcorée, rend l'acceptation de la fiscalité plus difficile, ainsi que la réforme fiscale. Si le gouvernement désire conduire une réforme de grande envergure en la matière, il a cependant attendu, des années, pour l'entamer, préférant mettre, d'abord, en place, les réformes aux effets les plus rapides, et les plus consensuelles (droit des investissements, des entreprises, réforme du secteur public). La fiscalité devra, pour autant, être examinée car la gouvernance fiscale demeure l'un des freins à la croissance vietnamienne, ainsi qu'une des causes du déséquilibre budgétaire et, donc, de la dette publique. De la sorte, de nombreux partenaires de développement du Vietnam, comme l'Union européenne, ont fait de la gouvernance fiscale le point d'ancrage de leur stratégie. Une telle réforme, parce qu'elle nécessite d'être légitimée par un compromis social, et qu'elle engendre de profonds bouleversements (structures administratives, relations de travail, incitations économiques, marché foncier), sera lente et difficile à mettre en œuvre.

382.- Esquisse d'une réforme fiscale. Dans le cas du Vietnam, mais ce résultat pourrait, également, être extrapolé à d'autres pays, une clef de répartition du produit fiscal qui satisfasse tous les intérêts en présence réside dans l'approche qui consiste à sélectionner, au cas par cas, un impôt et à en modifier les modalités de répartition entre Etat et collectivités, en y associant la possibilité, pour la collectivité, de déterminer librement son budget ; au moins sur les ressources qu'elle est autorisée à conserver (hors dotations). Cette approche n'est, en aucun cas, une approche de rupture, mais, au contraire, une approche incrémentale qui part de l'existant. Il s'agit tout à la fois de modifier l'affectation des impôts existants entre échelons nationaux et locaux et de modifier le pourcentage de cette répartition. Le choix des impôts concernés doit se baser sur une analyse fine de leurs caractéristiques (leur base, leur volume,

leur taux, la population concernée, les flux financiers concernés) ; l'idée étant d'opérer des corrections prenant la forme de transferts de l'échelon central vers l'échelon local sur des impôts suffisamment larges pour être partagés de façon plus affirmée en faveur du local (TVA, impôt sur les bénéfices des sociétés), ou présentant, naturellement, une nature locale (redevances). En outre, le choix des impôts concernés ne doit pas avoir pour effet de désavantager certains territoires, à l'image des impôts sur les ressources fossiles (dont tous les territoires ne sont pas dotés), d'où la nécessité d'avoir, en plus d'une base large ou locale, un impôt assis sur des flux ou des stocks distribués de façon uniformes sur tout le territoire. Pour autant, cela n'est pas à dire qu'une refonte des processus administratifs et fiscaux ne serait pas, dans une approche normative, souhaitable pour le Vietnam. A cet égard, le développement qui va suivre fait directement écho à celui que nous avons tenu en matière de décentralisation administrative. A l'image, en droit comparé, de l'exemple français, il est possible de maintenir un Etat fort et centralisé, ainsi qu'un système de redistribution pérenne et établi, tout en ayant, d'une part, des collectivités territoriales indépendantes de l'Etat et compétentes en matière de décision économique, de même qu'en matière fiscale. En effet, en France, le budget des collectivités locales se nourrit à la fois des dotations de l'Etat (appelée dotation globale de fonctionnement) mais également de taxes purement locales, créées, déterminées, administrées et gérées par les collectivités à l'image de la taxe foncière, la taxe d'habitation, la contribution économique territoriale (ancienne taxe professionnelle). C'est la loi qui décide quelles taxes sont reversées aux collectivités territoriales et de quelle manière elles sont réparties entre elles. Ainsi la Taxe foncière sur les propriétés bâties est répartie entre le Département et les communes. Pour des raisons de commodité, et parce qu'elle constitue, à notre sens, la seule réforme qui présente, véritablement, et à court ou moyen-terme, un enjeu pour le financement propre des collectivités locales vietnamiennes, nous n'étudierons que la mise en œuvre d'une taxe foncière.

383.- Première approche d'une taxe foncière. Le législateur pourrait envisager de taxer davantage les revenus issus des transactions portant sur les droits d'usage en matière immobilière. Ce mécanisme permettrait tout à la fois d'accroître les recettes fiscales de façon significative tout en ayant un effet désincitatif, à la marge, sur les pratiques spéculatives, génératrices de bulles et menaçant la stabilité économique et financière. Cette fiscalité est donc économiquement nécessaire et socialement juste, raison pour laquelle les pouvoirs publics auraient intérêt à lancer des études de faisabilité en la matière. Le montant des recettes ainsi engrangées serait à même de compenser la perte des recettes douanières et permettrait de

maintenir le système de redistribution. Restent à déterminer l'assiette et le taux de cette imposition nouvelle. L'assiette peut être, alternativement, ou, cumulativement : les revenus fonciers (c'est-à-dire les revenus issus de la cession des droits d'usage, dans leur globalité, et appréhendés au titre des revenus du patrimoine) ainsi que les plus-values générées par la cession de ces droits. Cette taxe pourrait, également, être assise sur la valeur des droits d'usage eux-mêmes, indépendamment de toute cession. C'est une voie envisageable, et également intéressante, dans la mesure où, compte-tenu de l'augmentation de la valeur des terrains, elle est susceptible de drainer une masse fiscale importante. Néanmoins, c'est une mesure contestable socialement en ce sens que, contrairement à une taxe portant sur les produits de la cession des droits d'usage, une taxe portant sur leur valeur *per se* est de nature à désavantager les plus pauvres car elle ne frappe pas un *revenu* mais un stock : le *patrimoine*. Or, si un ménage pauvre peut s'acquitter de cette taxe à partir du moment où il tire un revenu de la cession de ses droits, il ne peut s'en acquitter, faute d'argent, lorsque cette taxe frappe son patrimoine indépendamment de toute cession. L'instauration d'une taxe sur les transactions immobilières (voir supra) pourrait bénéficier en priorité aux collectivités locales, les mieux placées pour valoriser le patrimoine local. Enfin, il est nécessaire d'assurer et d'entériner la maîtrise, par les gouvernements locaux, des recettes fiscales issues de l'exploitation d'ouvrages publics ou de services publics locaux, notamment sous forme de redevances. La discrétion des entités locales prendrait la forme d'une libre détermination de l'assiette et des taux de ces contributions, ainsi que des redevances d'utilisation des infrastructures locales (ponts, musées, sites touristiques, parkings, etc.). Conformément à ce modèle, l'Etat vietnamien conserverait la maîtrise (en grande partie) des impôts à base large (revenus, travail, valeur ajoutée, bénéfiques, recettes douanières), ce qui lui permet d'assurer la redistribution. Cette clef de lecture est d'autant plus intéressante que, selon nous, elle se base sur l'existant en ne proposant pas ce que d'aucuns appelleraient une « révolution fiscale » ; procédé qui est par nature manifestement incompatible avec les caractéristiques du Vietnam. Il s'agit d'ajustements correctifs assis sur une fine analyse de la situation.

384.- Enjeux de la fiscalité foncière. Le développement de cette fiscalité n'est pas exempt d'enjeux, au titre desquels on trouve, en premier lieu, la difficulté d'évaluer la valeur des droits d'usage. Rappelons que, même si la spéculation est désormais permise, il n'en demeure pas moins qu'il est difficile d'évaluer des droits d'usage (par nature temporaires, contrairement au droit de propriété réel). Il est également difficile d'évaluer, séparément, la valeur des droits d'usage (portant sur les terrains) et celle du bâti, les deux formant une

substance indivisible. De même, il sera nécessaire de faire un choix entre modalités de calculs de la valeur vénale (*per se*) et de la valeur « courante » ou de « marché » qui, elle, prend en compte l'offre et la demande¹⁹² (secteur, localisation, prestations, transports) etc. En second lieu, l'absence de délivrance de certificats de droits d'usage en bonne et due forme pour une partie des terres¹⁹³ rend difficile l'application d'un tel mécanisme en l'absence d'une régularisation au préalable (ce qui prend du temps).

385.- Le système existant de fiscalité foncière. Les revenus actuels provenant du foncier sont, au Vietnam : (i) le prix d'acquisition des droits d'usage du sol: lorsque l'Etat octroie des DUS à des particuliers et entreprises, il perçoit un prix d'acquisition. De même lorsque l'affectation du sol change (agricole à urbain, par exemple). Ce prix se base sur la valeur du DUS, administrée et calculée par les autorités locales. C'est une source de revenu pour l'Etat, bien qu'elle ne reflète pas toujours la valeur du DUS : cela dépend des situations et la pratique supplante largement le cadre juridique. En général, sur le marché primaire du foncier, la taxe est moins élevée que sur le marché secondaire où les droits s'échangent, maintenant que la loi le permet, *ad-valorem*. C'est aussi et notamment le cas lorsque les promoteurs privés, avec la bénédiction de l'Etat, exproprient pour construire ; c'est la valeur du foncier qui constitue le montant de la transaction (et de l'indemnisation subséquente) – même si la valeur réelle est prise en compte, elle l'est souvent avant construction du bâti, donc manque à gagner pour l'exproprié, (ii) location du sol par l'Etat, (iii) vente de résidences d'Etat, (iv) taxe sur le transfert des droits d'usage sur le marché secondaire : 2% du montant de la transaction sauf si une plus-value est réalisée : dans ce cas, la plus-value est taxée (et non le montant de la transaction) à 25%. Ces droits de mutation prennent donc partiellement en compte la notion de spéculation et de marché puisque la taxe peut, le cas échéant, être assise sur la plus-value, ce qui suppose l'existence d'un marché. Cette structure de fiscalité foncière se situe entre le système de marché et le système administré. Par ailleurs, les taxes portant sur les *flux* sont plus représentées que celles portant sur les *stocks* : c'est même l'essentiel de l'architecture du système fiscal foncier actuel. Or taxer les flux plutôt que les stocks rend la fiscalité imprévisible et aléatoire, alors que celle sur les stocks est plus régulière et permet de lisser les projections de rentrées fiscales : de ce fait, le système de taxation actuel présente un vrai manque à gagner ainsi qu'une instabilité qui rend les prévisions budgétaires difficiles alors

¹⁹² Illustration dans la capitale de Hanoï pour les quartiers ayant vocation à être desservis par le métro.

¹⁹³ Un sondage datant de 2006 suggère que seulement 76% des parcelles agricoles, 68% des parcelles urbaines, et 34% des parcelles forestières disposent de droits d'usage établis par des certificats en bonne et due forme. En pratique, cela voudrait dire qu'environ deux tiers des parcelles du pays échappent à la régulation.

qu'on pourrait y voir un instrument de financement local sans précédent. La taxe foncière, par exemple, porte en France sur un stock, elle est annuelle, basée sur la valeur de marché, elle est donc totalement prévisible et peut faire l'objet d'une évaluation de masse fiscale d'une année sur l'autre, ce qui permet aux autorités qui la conservent (généralement locales) de prévoir les politiques publiques locales découlant de cette collecte de l'impôt. De plus, le prix de vente/acquisition des DUS perçu par l'Etat est, par essence, décroissant puisque lorsque la plupart des DUS du marché primaire auront été accordés par l'Etat, ils seront ensuite librement cessibles et l'Etat ne percevra plus de prix de vente des DUS : seulement la taxe sur les transactions, qui n'est pas lisse. Or, l'Etat alloue de plus en plus de terres ce qui rendra le produit des cessions décroissant.

386.- Les manques à gagner du système existant. Une taxe sur l'utilisation du foncier, c'est à dire une taxe foncière portant sur le *stock* et non les *flux*, est souhaitable : elle existe aussi, actuellement, mais de manière imparfaite car administrée : (i) la taxe sur l'utilisation des terres agricoles : la base fiscale est la productivité du terrain en termes de kilos de riz produits par hectare, chacun se voyant affecté un coefficient ; (ii) la taxe sur l'utilisation de la propriété (non agricole : individuelle, commerciale, industrielle) : introduite en 1992 (*real property tax*) – elle ne porte que sur le foncier et non le bâti qui en est exclu. D'autre part, elle n'est pas *ad valorem* (gros manque à gagner) mais administrée : l'élément qui est pris en compte dans le calcul n'est pas la valeur de marché mais la « capacité productive » de la terre dans une aire urbaine donnée – un coefficient représentant la potentialité de l'aire urbaine considérée est appliquée. Les manques à gagner du système nécessitent des réformes. En réalité, le Ministère des Finances réfléchit à cette grande réforme de la fiscalité foncière. Néanmoins, cette taxe doit aller dans le sens d'une prise en compte du marché et des stocks, afin d'être lisse, permettre des prévisions et surtout être conservée dans un pourcentage substantiel au niveau local.

387.- Prérequis d'une réforme fiscale foncière. L'introduction d'une taxe *ad valorem* mettant en avant la valeur de marché et permettant, en étant lissée et prévisible, d'alimenter les revenus/budgets locaux (et marginalement centraux) est souhaitable. Libéraliser le marché foncier est en outre (était) le préalable nécessaire à l'introduction d'une telle taxe : avoir un marché foncier libéralisé sans taxe de marché est incohérent et représente un manque à gagner. En outre, le marché foncier doit être actif, mûr, et transparent, et les pouvoirs publics doivent disposer d'une suffisante capacité pour évaluer le « *ad valorem* » des biens. En 2009, le Ministère des Finances souhaitait réfléchir à la transformation de la taxe existante sur le

stock (administrée) (taxe sur l'utilisation de la propriété) en taxe foncière classique – cette taxe, espéraient ils aussi, pourrait freiner la spéculation foncière qui devient à l'origine de la formation d'une bulle qui peut durablement perturber l'économie vietnamienne dont les sous-jacents sont fragiles, compte tenu également de l'inefficience du secteur public, des banques etc. A l'heure actuelle, les prérequis essentiels à la mise en œuvre de cette taxe sont encore absents : les droits de propriété ne sont pas définis comme des droits réels mais personnels, envers l'Etat, ce qui n'est pas sécurisé, les pouvoirs publics ont du mal à apprécier la valeur de marché des terres, y compris dans un contexte spéculatif, et parce que le gouvernement ou les collectivités, lorsqu'ils mettent les DUS en circulation, ou autorisent le secteur privé à exproprier, adoptent des modes de calculs *ad-hoc* en fonction de l'intérêt poursuivi (le promoteur par exemple, via des arrangements) ou de leur méthode administrée, le marché est à ce stade trop spéculatif et instable, et parfois peu transparent (jeux d'acteurs, arrangements entre promoteurs et pouvoirs publics locaux) pour permettre l'introduction d'un système fiscal foncier stable et efficace, l'existence d'un registre foncier, de la publicité foncière, de la régularisation des situations informelles via l'octroi de titres de propriété ou de certificats des droits d'usage (comme le livret rouge) : ce qui est loin d'être le cas dans certaines zones, urbaines comme rurales, où l'occupation historique (sorte d'usucapion de fait) produit des effets de droit au profit des installés. A notre avis, la conception du sol est trop sensible (c'est un postulat de base du régime) pour être changée (elle est par ailleurs constitutionnalisée).

388.- Architecture de la taxe foncière. De ce fait, le système à naître doit s'articuler avec cet état de fait : on imaginera donc un système de taxe foncière basé sur pas sur les *droits réels* mais les *droits personnels* : non pas assis sur la valeur des sols mais des DUS, leur valeur vénale ou de marché étant peu ou prou la même que si la terre était un bien susceptible de faire l'objet d'une appropriation privée. Cela requiert le recours à une fiction juridique simulant l'assise de l'impôt sur la chose alors qu'elle ne porte en fait que sur la créance. Le bâti pourrait, par ailleurs, intégrer l'assiette de calcul : la taxe portant à la fois sur les DUS du sol et le bâti y afférant, indissociables. Il est pour autant plus simple de s'en tenir à la valeur des DUS (localisation des sols, dans l'aire urbaine) que d'y ajouter le bâti, car la fiction juridique risquerait d'être trop artificielle pour être stable : le bâti serait alors l'objet d'une autre taxe (sur les constructions, et la valeur du bâti per se) si tant est qu'elle soit dissociable de celle de la terre, le tout formant un ensemble. Un argument en faveur de la taxe portant sur les DUS seulement est que la spéculation foncière n'a pas pour origine le bâti, peu élastique à la spéculation, mais le foncier selon la localisation de la terre, les infrastructures en ville etc.

dans les nouvelles évolutions, il faudra voir quelle option aura été retenue par les pouvoirs publics. Dans les pays développés, la taxe foncière frappe le bâti et le sol : l'aboutissement du marché foncier, sa relative stabilité, la transparence qui y règnent, et le respect des droits de propriété (réel) permet de calculer une base d'imposition prenant en compte la valeur du sol et du bâti, et de frapper le tout par l'impôt sans distinction, l'impôt s'asseyant sur une valeur fiable et *ad-valorem*. Le Vietnam a accepté l'idée que l'augmentation de la richesse attachée à la terre, et la possibilité de la valoriser en argent, constituent une solution au financement de l'Etat et peut remédier aux besoins en investissements publics induits par une urbanisation sans précédent.

389.- Evolutions à venir. De ces recommandations et travaux, le Ministère des Finances semble avoir décidé de mettre en œuvre une réforme qui prendra les contours d'une loi, même si le détail de ces travaux n'est, actuellement, pas connu. Le Ministre des Finances a dévoilé, cependant, début avril 2018, les grands contours de la réforme qui devrait être adoptée à la fin de l'année par l'Assemblée Nationale. Il s'agirait, de la sorte, d'une taxe foncière *ad-valorem*, assise non pas sur des *flux* (c'est-à-dire les transactions portant sur les droits d'usage du sol, et les plus-values latentes qui y sont attachées) mais sur un *stock*, la valeur de marché du foncier ; c'est-à-dire des droits d'usage du sol attachés au foncier : la réforme ne dit pas, cependant, à ce stade, si le bâti est concerné et intégrera l'assiette de cette imposition nouvelle. Si l'assiette n'est pas clairement, encore, déterminée, le taux, lui l'est : il s'agira d'une taxe à taux fixe de 0.4% de la valeur du bien (soit les DUS uniquement, soit les DUS et le bâti). Cette dernière ne portera que sur les biens ayant une valeur supérieure à 30.000 USD. Le Ministère des Finances s'attend à ce que cette taxe rapporte plus d'un milliard de dollars et qu'elle harmonise la fiscalité vietnamienne sur la propriété par rapport à d'autres pays. Si certains lobbys du marché de l'immobilier se sont élevés contre cette taxe, arguant de la distorsion qu'elle créerait sur le marché immobilier, nous pensons, en revanche, qu'elle est à la fois juste socialement et efficace économiquement, moyennant le respect de certaines réserves. En effet, en ne frappant que les ménages disposant d'un bien immobilier d'une valeur supérieure ou égale à 30.000 USD (ou son équivalent en VND), l'Etat, communiste, légitime sa mesure puisqu'elle ne concernera que les classes moyennes ou supérieures, urbaines, à revenu confortable. En effet, le marché de l'immobilier démontre que les prix supérieurs à 30.000 USD se trouvent, majoritairement, dans les grandes villes : de la sorte, cette mesure, économiquement ciblée sur les aires urbaines à fort potentiel, apparaît intéressante sans gêner les plus modestes. Pour autant, il nous semble que le revenu prévu par

le Ministère des Finances (1.3 Md. USD) semble sous-évalué. Par ailleurs, les conditions d'efficacité de cette nouvelle réforme fiscale reposent, selon nous, sur plusieurs postulats. S'il est une bonne nouvelle que l'Etat taxe désormais les stocks de foncier, prenant, ainsi, compte de la flambée des prix de l'immobilier dans les aires urbaines, en instaurant une taxe régulière et fiable, il n'en demeure pas moins que cette taxe devra être acceptée par les citoyens (qui n'y sont guère favorables) et recouvrée de manière fiable et effective par l'administration fiscale, en évitant les dissimulations ou montages permettant d'échapper à l'impôt, ce qui est plus que probable. Sans parler des risques de corruption des agents en charge du recouvrement de l'impôt. Ces prérequis nous paraissent difficiles, en l'état du système, à mettre en œuvre, d'où la rentabilité probablement différée de cette réforme fiscale pour les finances publiques. En outre, et c'est fondamental, le produit de cette fiscalité nouvelle devrait, logiquement, être destiné aux collectivités locales qui le conserveraient intégralement tout en disposant d'une liberté de détermination de son affectation : à quoi bon, sinon, avoir ciblé les aires urbaines de manière implicite dans la réforme ? Le risque existe que l'Etat tire profit de cette réforme pour renflouer ses caisses et lutter contre la dette publique. Cette mesure serait contreproductive car la nature et la source de ces revenus est par essence locale, et que la *ratio legis* de la loi semble être d'appréhender la matière fiscale issue du foncier là où elle se trouve, c'est-à-dire dans les villes (qui sont aussi les territoires ayant le plus fort besoin de financement et qui souffrent le plus du caractère restrictif des canaux de financement à leur disposition). Ainsi, si le contenu de la loi n'est, à ce stade, pas connu, gageons que l'esprit qui semble animer le législateur, à l'image du « mécanisme financier spécial » pour Ho Chi Minh-Ville, issu de la Résolution 54/2017/QH14 relative à la mise en œuvre, à titre pilote, de mécanismes et politiques spécifique pour le développement de Ho Chi Minh Ville, est d'accroître le financement propre des collectivités locales confrontées aux besoins de financement et à la raréfaction des transferts de l'Etat : cette interprétation serait, du reste, cohérente avec la nature de l'imposition prévue, et du champ privilégié auquel elle s'appliquera : la ville. Que la loi le précise serait, pour une fois, une réelle avancée dans la décentralisation financière.

*

Les dernières évolutions de la fiscalité, au Vietnam, qui se font par petite touches successives et non au cœur d'une grande réforme fiscale, nous paraissent, cependant, adaptées à la nature des besoins et à l'urgence de ces besoins. En effet, une rupture fiscale, à ce stade, serait trop lourde à mettre en œuvre et ses effets ne se feraient sentir que dans plusieurs années. On peut,

dès lors, saluer la politique conduite par le gouvernement qui consiste à faire preuve de pragmatisme en dégageant une première réforme dans le domaine où le potentiel de levée de recettes fiscales est le plus grand (le foncier) tout en l'affectant à des collectivités étranglées par le poids des besoins de financement ; ainsi, et sous réserve des recommandations qui précèdent, les retombées de cette taxe devraient être plus rapides que prévu en dégageant le seul canal de financement exploitable, en l'état, pour les collectivités. Il nous semble, en effet, mais nous y reviendrons en conclusion, que l'état actuel des canaux de financement des collectivités locales, en ce qu'ils se heurtent aux pesanteurs issues de l'ordre public économique de direction, la fiscalité foncière propre des collectivités, assise sur la formidable expansion du marché immobilier, est la seule issue de nature à permettre de soulager, pour les prochaines années, l'étranglement des collectivités confrontées au manque de financement et au tarissement des différentes sources qui, jusque-là, étaient disponibles. Au surplus, une telle mesure pourrait, également, avoir un effet accessoire contracyclique en ralentissant le marché immobilier dont la spéculation est à l'origine de la formation d'une bulle risquant d'éclater à tout moment et emportant avec elle la stabilité, durement acquise, de l'économie vietnamienne. Car en effet, si le levier foncier apparaît une manne exploitable en matière fiscale, les autres sources de revenus, non fiscales, sont moins porteuses de potentialités de levier.

Section 2 : Collectivité-créancières et revenus non fiscaux propres

La fiscalité propre des collectivités n'est pas le seul canal de financement dont ces dernières peuvent disposer. En effet, dans le champ de ce que les économistes nomment les prélèvements obligatoires, se trouvent, en sus de la fiscalité, les redevances perçues par les collectivités pour les services publics dont elles ont la charge (§1) et les produits de la valorisation du patrimoine foncier local (§2).

§1 : Les revenus issus des redevances des usagers du service public

Les services publics urbains, parce qu'ils permettent de dégager, dans un contexte de dispositions à payer des usagers, davantage de marges, constitue des sources intéressantes de financement des collectivités locales confrontées à la raréfaction des financements.

390.- Personnes publiques et services publics. De la sorte, les services délivrés en milieu urbain peuvent faire l'objet d'une réglementation tarifaire de la part de la collectivité qui en a la charge (directement, en cas de régie, ou indirectement, en cas de mandat de service public confié à une société ou un établissement public, personne privée ou publique). En effet, c'est,

en règle générale, la collectivité qui détient la compétence de déterminer la tarification du service public, à partir du moment où une personne publique intervient dans cette délivrance, nonobstant l'existence, le cas échéant, d'un montage en PPP. En effet, dans les PPP, la personne publique exerce, sur l'opérateur privé, une certaine forme de tutelle, organisée par la conclusion de contrats complexes (concession, délégation). Au Vietnam, si le cadre juridique des PPP s'est amélioré au fil du temps, la pratique des PPP, elle, demeure nettement balbutiante, de sorte qu'il n'existe pas réellement de montages dans lesquels un service public (de type énergie, fourniture d'eau, assainissement, gestion des déchets, logement) est délivré, *in fine*, par une personne privée. En effet, au Vietnam, les rémanences d'un régime communiste et d'une économie administrée, soucieuse d'être inclusive, accordent, encore à l'heure actuelle, une place prépondérante au secteur public. De la sorte, cette prépondérance se traduit par la prise en charge massive des services publics en milieu urbain par des personnes publiques : c'est à dire soit par des régies, des établissements publics ou des sociétés publiques (dans lesquelles l'Etat détient plus de la majorité du capital). Il existe, il est vrai, dans certains secteurs bien identifiés, comme l'éducation ou la santé, une politique incitative menée par l'Etat et appelée « *politique de socialisation* » (qui est un terme, en l'espèce, particulièrement impropre), en vertu de laquelle l'Etat, qui n'est plus capable d'assurer l'ensemble des besoins de la population en matière d'éducation et de santé, incite le secteur privé à prendre, seul, à sa charge, une partie de ces services d'intérêt général (et normalement dévolus à l'Etat communiste). Le secteur privé, s'appuyant, dès lors, sur l'existence d'une classe moyenne supérieure pouvant, contrairement aux classes les plus faibles, contribuer de manière plus importante aux services dont ils attendent la délivrance et la qualité, va créer autant d'écoles et de cliniques privées échappant à la tutelle de l'Etat, sinon par une *régulation* minimale (agrément, compétence des médecins, attribution de foncier). C'est parce qu'une telle classe sociale, désireuse de se voir délivrer un service de qualité et prête à y mettre les moyens existe que l'Etat a pu conduire avec un succès relatif cette politique de socialisation, en concentrant ses propres efforts financiers sur les services publics destinés, en application des principes de l'économie socialiste, aux plus faibles. Pour autant, s'il existe un modèle dual de prise en charge de services d'intérêt général (par une personne publique ou privée), il n'existe pas de modèle hybride, à l'image des PPP, où secteur public et secteur privé se partagent, au moyen d'un montage institutionnel et financier, la délivrance d'un service d'intérêt général. Au Vietnam, les montages PPP concernent, essentiellement, la construction d'infrastructures. Ils ne permettent, pas, encore, d'organiser la délivrance d'un service public sur le long terme, *a fortiori* en milieu urbain, en raison de

l'insuffisance du cadre juridique, de l'absence de capacités du secteur privé ou de la faible rentabilité des secteurs en question (relevant de l'urbain).

391.- Opportunités de partenariats public-privé. L'existence et l'émergence d'une classe moyenne-supérieure désireuse de contribuer, directement, au coût des services d'intérêt général dont elle bénéficie pour s'assurer de la qualité supérieure de ce dernier, à l'image des secteurs de la santé et de l'éducation avec la politique de « socialisation », pourrait fort bien rayonner jusqu'à d'autres types de services d'intérêt général, et notamment ceux délivrés en milieu urbain. En effet, cette classe moyenne-supérieure est irréfutablement urbaine. Or, l'ardeur qu'ont les citoyens à augmenter leurs dispositions à payer pour bénéficier d'un service de qualité dans les domaines de l'éducation et de la santé pourrait nécessairement, et par analogie, s'appliquer aux services publics urbains dont la qualité n'est pas toujours assurée (eau, assainissement, énergie, déchets, logements, voirie, transports). De la sorte, profiter de l'existence d'une disposition supérieure à payer des urbains permettrait, d'une part, de favoriser l'amélioration de la qualité du service public, et, d'autre part, de constituer une source de revenus supplémentaires pour les collectivités qui en ont la charge, leur permettant de réaliser les investissements nécessaires à l'entretien et à la montée en gamme de ces services. Ce mécanisme, du reste, classique, en économie du développement, nécessite d'être creusé afin de déterminer comment les personnes publiques pourraient bénéficier de revenus supplémentaires au niveau local. L'enjeu est le suivant : si les citoyens sont disposés à accepter une augmentation de leur contribution à la délivrance des services publics en milieu urbain, cette augmentation est *conditionnée* à la montée en gamme des services publics, notamment, par la construction d'infrastructures (réseaux de drainage, d'adduction, centrales de gestion des déchets, pôles de transports multimodaux, gares, ports) et notamment d'infrastructures de *réseaux*. Or, comme nous l'avons largement évoqué tout au long de cet ouvrage, ce sont précisément les fonds nécessaires à la construction de telles infrastructures qui font défaut. De la sorte, les personnes publiques locales risquent fort de n'avoir pas la possibilité d'augmenter, à court terme, la tarification sous forme de redevances des services publics qu'elle concoure, directement ou indirectement, à délivrer. Dès lors, la possibilité, pour les collectivités locales, de s'engager dans des montages en partenariats public-privé peut constituer une possibilité pour améliorer la qualité des infrastructures et délivrer un service public dont les retombées seraient partagées avec le secteur privé ; de sorte que la personne publique devienne, in fine, propriétaire d'une infrastructure de qualité et qu'elle en perçoive, directement ou indirectement, les fruits, soit qu'elle exploite elle-même le service

public qui y est associé, soit qu'elle confie, au moyen de contrats complexes tels que la concession ou la délégation de service public, ce service à une entité privée. Le recours aux partenariats public-privé est d'autant plus intéressant qu'il est, désormais, mieux encadré par le droit positif. En outre, la présence d'une personne privée est légitimée par l'existence de services publics urbains rentables ou qui pourraient, moyennant une modification de leur modèle économique, le devenir. En effet, l'article 51 du Décret n°15/2015/ND-CP sur les partenariats public-privé oblige les montages PPP à être rentables. Dans le cas où un montage PPP concernerait, in fine, la fourniture d'un service public urbain, les redevances, alors, payées par les usagers, devraient être susceptibles de couvrir tout ou partie du coût d'exploitation, la partie publique pouvant être amenée à financer le « *viability gap* », c'est à dire le risque (qui peut être la partie non-rentable d'un service ou d'une infrastructure). En effet, et contrairement à la pratique habituelle qui consiste, pour la partie publique à un montage PPP, à apporter davantage de foncier et d'éléments en nature que de cash, le Décret 15/2015 précité permet à la partie publique de contribuer à un PPP sous la forme de transferts de fonds *si* le service public associé est partiellement déficitaire (les redevances ne couvrent pas les coûts d'exploitation) même si ces montages PPP sont minoritaires. Car les PPP prioritaires pour l'Etat vietnamien sont les plus rentables, c'est à dire ceux où la partie publique n'apporte pas de financements (ce qui est le but, pour elle, de recourir à un PPP) dont elle ne dispose pas tout en faisant bénéficier le secteur privé d'autres avantages (foncier, délégation de service public). Il est évident que l'Etat a davantage intérêt à contribuer *via* le foncier uniquement (valorisation du foncier, transfert de la propriété des infrastructures construites, viabilisation) pour minimiser sa contribution *financière* dans un contexte d'endettement serré qui - justement - promeut les PPP pour éviter que l'Etat injecte du cash en plus du foncier qui ne lui coûte « *rien* » et peut lui rapporter « *gros* ». Notre point de vue est que les collectivités locales vietnamiennes devraient s'associer, au travers de PPP, à des personnes privées, pour améliorer la qualité, et, partant, la rentabilité des services publics en milieu urbain tout en permettant aux collectivités de disposer, de par les redevances générées par ces activités, ou la valorisation du foncier qui y est attaché (v. §2), de revenus supplémentaires leur permettant de constituer autant de canaux de financement du développement urbain et ne se heurtant pas aux intérêts de l'Etat au travers de l'ordre public économique.

392.- Cadre juridique des partenariats public-privé. Le Décret 15/2015, adopté après de nombreux travaux d'expertise, n'a pas pour vocation de fixer les règles d'approbation des projets PPP (nationaux ou locaux) en tant que tel puisque ce sont des projets d'investissements publics rattachés à cette catégorie (malgré leurs spécificités) et que la procédure d'approbation épouse celle de la Loi sur les investissements publics, de même que la catégorisation des projets. (v. supra). Ce décret est donc davantage un cadre structurant de la définition des PPP, des modalités de recours aux PPP, des formes des PPP, des conditions des études préparatoires, des modalités etc. Il est notamment question de l'articulation entre les PPP et les marchés publics, la transparence. Les rôles des parties publiques et privées sont ici clairement explicités. L'approbation d'un PPP, fixée par la Loi sur les investissements publics, doit se baser sur une étude extrêmement qualitative – car le recours aux PPP est une sorte de « cas particulier » de l'investissement public qui doit être dûment justifié – et le but du décret est précisément de s'en assurer : il faut justifier le fait de confier un service au secteur privé et définir les rôles de chacun. A notre sens, il n'est pas impossible que la justification dont parle le décret puisse être acquise si le recours à une personne privée permet, d'une part, d'améliorer la qualité des infrastructures et du service proprement dit, et, d'autre part, de participer au financement des collectivités locales. Il est, en outre, précisé que la participation publique (VGF) doit être prioritairement axée sur du « non rentable » et sur ce que l'attribution de ressource foncière, participation privilégiée des personnes publiques dans les PPP, n'est pas à même de faire. Comme il s'agit d'un investissement public, d'intérêt général et public, que la partie publique « abandonne » au privé, cela nécessite d'être encadré et la partie publique doit à la fois y gagner et être protégée (la *protection de la personne privée* est aussi mentionnée : protection des investissements / droit des investissements, régime foncier, droits de la personne privée à l'issue des montages / débouclages, transparence dans l'attribution des marchés publics). En tout état de cause, et parce qu'ils relèvent de la catégorie des investissements publics, les projets PPP doivent être inscrits au sein du MTIP national et/ou local, et découler du Plan de développement socioéconomique, afin que la recherche de financement soit possible et que ces investissements soient traduits en crédits budgétaires par le Ministère des Finances. Dès lors, deux cas de figure peuvent se présenter. Dans le premier cas, la personne publique (en l'espèce la collectivité locale) a une idée d'investissement et souhaite recourir à un PPP (car elle ne peut assumer, seule, le coût). Elle va, dans ce cas, se mettre à la recherche d'un partenaire privé au travers, normalement, d'une mise en concurrence (*bidding*) conformément à la Loi sur les marchés publics (*procurement*) ou recourir à un gré à gré sous certaines conditions. En droit positif

vietnamien, le principe de la mise en concurrence dans les PPP est nécessaire pour attirer les personnes privées et créer des incitations, alors qu'il n'est pas le principe dans les marchés publics en général (hors PPP). Dans le second cas, une personne privée se manifeste auprès de l'Etat (ou d'une collectivité) pour un financement.

393.- Fonds d'investissement et de développement local et partenariats public-privé pour la délivrance de services publics urbains. Comme nous avons eu l'occasion de le mentionner, les Fonds d'investissement et de développement local constituent des instruments originaux et intéressants de financement des collectivités et du développement urbain. Nous avons, également, démontré leur contribution à la mobilisation du secteur privé. Il est, en effet, primordial que les Fonds d'investissement et de développement local aient la possibilité d'avoir accès à des ressources stables de long-terme pour les re-prêter au secteur privé avec un effet de levier pour des opérations d'aménagement urbain non couvertes par le secteur bancaire traditionnel, c'est à dire les projets à amortissement long, pour lesquels existent peu incitations et dont la rentabilité à court-terme est compromise, au travers d'une offre de prêt de long-terme, si besoin subventionnée (sous forme de bonification du taux d'intérêt) pour ne pas léser les opérateurs privés par rapport à ce que proposerait une banque (à supposer qu'une telle maturité existe). Concrètement, les fonds urbains pourraient, sous réserve de l'accord de leur Comité Populaire de tutelle et de l'Etat, assumer le VGF (*viability gap funding*) ou, autrement dit, la « partie publique du PPP », pour des projets dont les études ont été réalisées et dont l'intérêt est confirmé. Si un Fonds d'investissement et de développement local prend, sur ordre du Comité Populaire, en charge le financement du VGF pour un projet PPP local, en finançant en *prêt* ou *investissement direct* un sous-bénéficiaire public, privé ou une société d'économie mixte (SPV ou entité autorisée par la collectivité), cela permet de donner une nouvelle dimensions aux activités des fonds urbains par ailleurs profitable, indirectement, à la collectivité, dans la délivrance d'un service public et la possibilité de rehausser la tarification de ces services : au lieu de privilégier les contreparties purement publiques comme c'était globalement le cas jusqu'à présent, on peut davantage cibler les SEM ou des sociétés privées participant à des montages PPP agréés au niveau local. Cela permettrait de satisfaire à un objectif de « levier du secteur privé » : pour un euro investi, X euros bénéficient au secteur privé. La Banque Mondiale avait estimé son effet de levier à 2.5 environ sur son projet Fonds d'investissement et de développement local. Concrètement, le fonds urbain finance [en prêt ou investissement direct] une société déjà établie ou une société *ad-hoc* (société projet) au nom de la personne publique. Le fonds incarne donc la « partie publique » du PPP. Cela est

un peu complexe car évidemment il faut déterminer si le VGF est plus approprié sous forme de prêt, d'investissement direct et surtout si le fonds peut porter de gros volumes d'endettement (comme souvent en PPP) et si le projet génère un retour sur investissement « bancable ». Le Comité Populaire de tutelle peut créer des incitations ou « *incentives* » au travers de la bonification des taux de sortie des fonds urbains comme il le fait déjà lorsqu'il l'estime nécessaire.

§2 : Les revenus issus de la valorisation du patrimoine foncier local

La première partie du présent travail de recherche a démontré que, contrairement à la tendance générale du fonctionnement institutionnel vietnamien qui est de centraliser plutôt que de décentraliser les compétences, la matière foncière fait figure d'exception en ce sens qu'elle a progressivement décentralisée aux collectivités locales qui détiennent d'importantes prérogatives en la matière : approbation des projets d'investissements, attribution de droits d'usage du sol, consolidation des droits d'usage, affectation, spécialisation ou déspecialisation des surfaces constructibles (agricoles, urbaines, commerciales, industrielles, résidentielles). Ainsi, les personnes publiques locales valorisent, déjà, le foncier, au travers d'opérations avec des investisseurs publics ou privés (PPP, approbation de projets d'investissement).

394.- Potentiel de valorisation foncière. Or, les recettes tirées de la valorisation du patrimoine foncier public urbain sont colossales et peuvent représenter une fraction importante du budget municipal dans l'optique de financement d'infrastructures urbaines. Elles sont latentes si la collectivité n'exploite pas / ne valorise pas le foncier, mais, face aux besoins en financement, à l'augmentation de la valeur des terres, et à la raréfaction des autres sources de financement, les collectivités locales ont tout intérêt à utiliser ce levier. Dans certains pays en développement, et notamment ceux qui, comme le Vietnam, se réclament de la doctrine marxiste de la propriété collective des sols et des terres (la terre ne peut appartenir qu'au peuple dans son entier, qui donne mandat aux pouvoirs publics), l'emprise foncière de l'Etat et de ses collectivités est très importante. Dès lors, ce patrimoine foncier représente une richesse latente qui, si elle est correctement valorisée, pourra permettre aux pouvoirs publics, et notamment locaux, de céder ces biens fonciers (et d'en récupérer les fruits) ou d'en faire apport à une personne privée (pour concourir à une mission de service public dans le cadre de PPP) : les terrains étant généralement restitués à l'Etat (à moins qu'il n'en conserve l'*usus* et le *fructus*), avec une valeur majorée par les constructions effectuées par les personnes privées. Dans les deux cas, les collectivités locales peuvent financer leurs besoins et alimenter

leurs budgets sans recourir à l'endettement (ce qui est particulièrement intéressant dans le cas vietnamien : contraintes d'endettement - centralisation *mais* marché foncier en plein essor). Cet essor est notamment permis par le développement économique et urbain du Vietnam et par la libéralisation de la législation sur les droits d'usage (cession possible) : ces deux phénomènes (décollage économique et assouplissement juridique) permettent donc une spéculation foncière basée sur la valeur de marché et la possibilité de céder les droits d'usage : en conséquence, la valeur de ces droits d'usage augmente significativement, selon une logique de marché, et, lorsque la puissance publique est propriétaire de ces terres, elle peut aisément les valoriser sur le marché primaire. Au Vietnam, Etat centralisé par nature, toute la question sera alors, pour les collectivités locales, la possibilité de disposer d'un pouvoir autonome sur ce foncier local (affectation, aliénation, et conservation des recettes). Ainsi, dans un contexte d'urbanisation croissance et de croissance urbaine rapide, nécessitant de lourds investissements en infrastructures, le financement des infrastructures par la valorisation foncière est un instrument approprié à la fois au regard des sources de financement mais également des contraintes administratives (centralisation) : il s'agit d'un contournement des règles fiscales et budgétaires nationales par l'exploitation d'une ressource foncière locale. Durant les périodes de croissance urbaine rapide, les zones urbanisées ont tendance à s'étendre du centre vers la périphérie proche ; de grandes superficies de terrains (souvent agricoles, ruraux) sont converties par la puissance publique en terrains à usages urbains (principe de déspecialisation et d'affectation prévu, au Vietnam, par la Loi foncière, dont la dernière version date de 2013). Se pose ensuite la problématique de la connexion de ces espaces avec le centre urbain (*core urban center*). La valorisation du foncier peut avoir lieu dans le cadre de PPP où le foncier est utilisé comme le levier premier des collectivités pour mobiliser le secteur privé: la mobilisation se fait en monnayant une implication de la partie publique, et celle-ci se fait généralement via la valorisation du foncier, et les opérations foncières, cela étant la seule arme du secteur public qui lui procure un avantage compétitif par rapport au privé (alors que désavantage par rapport au privé): en valorisant le foncier, et en attribuant le foncier, le secteur public local peut donner lieu à des opérations en PPP.

395.- Pertinence de la valorisation foncière. L'existence d'une décentralisation nette des compétences foncières, déjà avérée, malgré les tensions issues des pratiques de corruption constatées, qui sèment le doute quant à la capacité des collectivités à gérer ces prérogatives, constitue un prérequis satisfaisant à l'utilisation du foncier comme ressource de financement. Propriétaires ou, de manière plus appropriée, gestionnaires des parcelles relevant de leur

ressort, les collectivités pourront, alors, et dans le respect des schémas directeurs d'aménagement, affecter les droits d'usage relatifs au foncier à des partenaires, souvent privés, voués à concourir à l'augmentation de leur valeur et à les rétrocéder à l'Etat ; ou bien, dans une autre perspective, les collectivités peuvent céder les parcelles les plus rentables, c'est-à-dire situées dans les zones urbaines ou périurbaines à fortes tensions sur les prix. Précisons, toutefois, que l'ensemble de ces opérations, pour éviter les pratiques de corruption, doivent s'intégrer aux schémas directeurs (foncier, aménagement, construction) dans une optique de compatibilité et de fongibilité. En outre, ces opérations doivent satisfaire l'intérêt général et non les intérêts particuliers. Enfin, la logique de valorisation des droits d'usage du sol, le cas échéant, par les collectivités locales, doit se faire aux prix du marché, hors d'une logique administrée, pour, justement, profiter des potentialités offertes par l'augmentation de la valeur des terres.

*

Conclure cette seconde partie relative à la recherche d'une autonomie accrue des collectivités locales quant au *financement* du développement urbain nous amène, inévitablement, à dégager le principe général selon lequel lorsque les canaux de financement des collectivités locales, qu'ils soient traditionnels (rétrocession de prêts contractés par l'Etat à l'étranger, emprunt, émission d'obligations) ou novateurs (fiscalité), se heurtent à l'ordre public économique de direction de l'Etat vietnamien, dans ses aspérités les plus anciennes (péréquation et harmonisation du développement) ou récentes (primat de la lutte contre la dette, réforme de l'investissement public par la rationalisation), alors, les collectivités voient leur autonomie et leur accès aux fonds se raréfier, se complexifier, se re-centraliser. De la sorte, le contexte, très contraint, actuel, ne permet qu'à des canaux subsidiaires de constituer des sources de financement des collectivités : à ce titre, il nous semble que seule la fiscalité propre est de nature à contribuer au financement des collectivités en ce qu'elle ne se heurte pas à des postulats de l'ordre public économique de direction de l'Etat. Cette «ouverture» est bien mince, cependant, par rapport aux besoins colossaux de financement ; au résultat, il est possible d'affirmer qu'il n'existe aucune réelle décentralisation du financement des collectivités locales au Vietnam ce qui confirme l'existence d'un modèle centralisé, mais porte également atteinte à la capacité des collectivités à faire face au développement urbain. Or, cette raréfaction des flux de financements, en application des principes de l'ordre public économique de direction, est une menace, à moyen terme, pour l'économie et la croissance du

pays qui se nourrit d'un environnement stable et d'infrastructures suffisamment développées pour accueillir l'économie de marché, fut-elle à orientation socialiste.

CONCLUSION GENERALE

A l'issue de ce travail de recherche sur l'appréhension, par les collectivités locales vietnamiennes, du développement urbain, à travers l'angle d'étude de l'autonomie et de la décentralisation, nous ne pouvons que souligner, tout en le regrettant, l'existence d'une contradiction fondamentale entre le *momentum* et la politique conduite par l'Etat-Parti. En effet, le Vietnam est parvenu, à l'issue de trente années de transition économique vers l'économie de marché (fût-elle à orientation socialiste) à la croisée des chemins. Ce tournant se caractérise essentiellement par un ralentissement de la croissance (dite *potentielle*, selon les économistes) provoqué par les insuffisances structurelles d'une économie ayant atteint un palier (celui de pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, depuis 2010) et caractérisée par un affaiblissement de sa compétitivité (productivité, valeur ajoutée de la production, qualification et coût de la main d'œuvre) couplé à des dysfonctionnements persistants de gouvernance. Ainsi, la longue marche vers un Etat de droit, la réforme de l'Etat et de la justice, et la refaçon des cadres juridiques, destinées à rendre compatible la légalité socialiste et l'économie de marché, peinent, encore, à doter le pays du cadre institutionnel nécessaire à la libération de son potentiel de développement. Ainsi, une gouvernance économique (et notamment fiscale) défaillante a provoqué une aggravation continue du déficit public et, partant, de la dette publique. En réaction, l'ordre public économique de direction a organisé un système de normes et de politiques économiques destiné à restaurer l'équilibre macroéconomique. Les années 2016-2019 témoignent, au travers d'une importante profusion législative, d'un resserrement de l'arsenal juridique traduisant les orientations de l'ordre public de direction (Loi sur le budget de l'Etat, Loi sur la gestion de la dette publique, Loi sur l'investissement public et leurs corollaires réglementaires). Aussi, ces années marquent une rupture dans les pratiques gouvernementales, notamment dans l'organisation des relations financières entre l'Etat et ses démembrés. Par ailleurs, et d'un point de vue, cette fois, politique, les dissensions internes au Parti communiste vietnamien entre les conservateurs et les progressistes, cristallisées lors de la réforme constitutionnelle de 2013 et du dernier Congrès du Parti communiste (en février 2016) ont sonné le glas des pratiques politiques d'ouverture, en redonnant, aux conservateurs, le pouvoir. De la sorte, le contexte à la fois économique et politique semble, depuis 2010, peu propice à des réformes d'envergure majeure. Pourtant, en parallèle, le processus géographique de métropolisation, né avec l'ouverture économique, continue, lui, et de manière autonome, son essor. L'existence de liens indiscutables entre, d'une part, l'ouverture économique et, d'autre part, la

métropolisation, tend à former un ensemble de relations qui s'alimentent mutuellement. Aussi, si, depuis la fin des années 80, l'ouverture économique a constamment alimenté la métropolisation, il semble, depuis 2010, qu'*a contrario*, les phénomènes liés à la métropolisation et au développement urbain ralentissent, voire freinent, la croissance économique. En effet, le manque d'infrastructures essentielles, la difficulté des pouvoirs publics à gérer l'afflux de nouveaux citadins en provenance des campagnes, les carences dans la gouvernance des villes et de la délivrance des services publics en milieu urbain, constituent autant de freins à la libération d'une croissance structurelle assise sur des sous-jacents économiques et juridiques forts : si le pays peut se targuer d'une grande stabilité politique, cette dernière ne suffit pas, en l'absence d'infrastructures urbaines et d'une gouvernance économique efficace (droits de propriété, justice, Etat de droit, décentralisation, fiscalité) à assurer le potentiel de croissance auquel le pays, compte tenu de ses ressources, peut légitimement prétendre. Au résultat, la compréhension de ce contexte innervé directement celle du sujet traité. Ainsi, l'existence d'une nécessité de parfaire les infrastructures et la gouvernance économique (et urbaine) questionne directement le modèle politico-institutionnel vietnamien, dont les pesanteurs du passé communiste rejaillissent quotidiennement sur l'organisation du pouvoir, ainsi que la politique économique de lutte contre la dette publique, en ce sens que ces deux problématiques semblent aller en sens inverse d'une appréhension du développement urbain de nature à débrider la croissance économique. En effet, d'une part, les postulats historiques sur lesquels repose le régime semblent rendre difficile la *décentralisation administrative* pourtant nécessaire à l'appréhension du développement urbain, et, d'autre part, l'ordre public économique de direction prive les collectivités locales d'un accès décentralisé aux financements leur permettant d'investir dans les infrastructures. En conséquence, les composantes du développement urbain (organisation des pouvoirs, décentralisation, investissement public, financement décentralisé, fiscalité locale) se heurtent à des dogmes dont l'inflexibilité a été figée dans le droit au travers de la réfaction du cadre juridique afférant au budget, à la dette, à l'investissement public, et à l'organisation administrative. Dans un tel contexte, l'analyste ne peut que déplorer le manque de marge de manœuvre du réformateur pour les années à venir.

La notion de collectivité locale, au Vietnam, si elle semble exister *de fait*, n'est pas appréhendée de manière adéquate par le droit. Le corollaire de cette absence de définition réside dans l'impossibilité juridique et politique de consacrer une forme de décentralisation, car la reconnaissance de l'entité précède généralement celle du transfert de compétences. Il en

va de même pour la définition d'un *régime* des collectivités locales (personnalité juridique, compétences, pouvoir réglementaire). L'absence de démocratie nationale rend celle de démocratie locale, pourtant consubstantielle à la décentralisation, difficilement imaginable. Ce *statu quo* politique et juridique permet, donc, à l'Etat, de se ménager, au travers d'une zone grise qu'il a lui-même créée et qu'il maintient contre vent et marées, l'intégralité des pouvoirs, et un contrôle de la quasi-totalité des décisions prises au niveau local, fussent-elles dérisoires. Pourtant, nous avons montré que les pesanteurs attachées aux postulats du régime doivent se conjuguer avec la nécessité, pour l'Etat, de faire montre de pragmatisme, et notamment, de pragmatisme économique, l'économie ne s'accommodant guère d'une excessive centralisation. Ainsi, l'existence, *a minima*, de fait, des collectivités locales, nous a permis d'établir un ensemble de propositions destinées à partir du contexte actuel caractérisé par de faibles marges de manœuvres tout en proposant des ajustements capables de s'y intégrer, sans bouleverser l'architecture de l'organisation administrative. Gageons qu'à défaut de rendre l'appréhension du développement urbain totalement efficace au travers d'une réelle décentralisation administrative, ces dernières permettent, à tout le moins, de corriger les imperfections les plus grossières du système, c'est-à-dire celles générant blocages, lenteurs, et politiques urbaines inadaptées. Quant au financement du développement urbain, l'existence d'une politique qui cherche aveuglément à juguler l'explosion de la dette publique en asséchant *tous azimut* les canaux de financement à la fois nationaux et locaux rend le regard de l'analyste particulièrement critique. En effet, les collectivités locales apparaissent comme les premières victimes de la rigueur économique : porteuses des projets de développement urbain, elles se voient, de plus en plus, refuser des concours financiers pourtant essentiels à leur développement et, ce, que ces derniers fassent ou non intervenir l'Etat en tant qu'intermédiaire. L'Etat s'arroge en effet le monopole du contrôle du financement des collectivités : soit qu'il transite par lui, soit qu'il édicte des normes destinées à durcir l'accès des collectivités aux différentes sources de financement auxquelles elles pourraient prétendre. En définitive, seule la fiscalité locale propre, tirant intelligemment profit des évolutions les plus récentes de l'économie, et des modifications de la morphologie des prélèvements obligatoires qu'elle autorise, peut constituer une source de revenus fiable, sécurisée, et substantielle, pour des collectivités dont les rapports avec l'Etat ne cessent d'achopper sur l'accès aux financements.

Travailler sur le Vietnam n'est pas chose aisée : accès aux textes, absence d'Etat de droit et de hiérarchie des normes, pratiques de pouvoir s'éloignant des textes de droit, incohérence ou

obscurité des politiques publiques... sont autant de défis pour l'analyste. Le caractère protéiforme du développement urbain induit, au Vietnam, une fabrique urbaine qui apparaît nettement avant-gardiste par rapport aux rigidités du système politique, juridique, et administratif vietnamien. La poursuite du développement socioéconomique du pays passe par la ville ; autrement dit, l'enjeu des décennies à venir, pour le Vietnam, sera d'articuler croissance et développement urbain, dans leurs interrelations mutuelles. La ville vietnamienne, berceau de jeunesse, de créativité, de dynamisme, de richesse, mais aussi de revendications politiques, devra être appréhendée, d'une manière ou d'une autre, par les pouvoirs publics. Cela passera nécessairement par l'assouplissement des dogmes institutionnels et par la consécration d'une forme de décentralisation, sous peine de faire des villes des îlots de contestation et de revendication qui risquent, à terme, de représenter une menace pour le régime vietnamien à parti unique, lui qui a si longtemps perçu la ville avec méfiance, en tirant sa légitimité des campagnes.

SYNTHESE DES PROPOSITIONS

Améliorer l'autonomie des collectivités locales vietnamiennes dans l'organisation et le financement du développement urbain appelle, selon nous, 7 propositions structurantes assorties de 34 sous-propositions :

1. Dynamiser la notion de territoire urbain

- 1.1 Redéfinir le fait urbain
- 1.2 Consacrer l'approche fonctionnelle du territoire urbain

2. Redéfinir les principes d'organisation des collectivités locales

- 2.1 Définir les collectivités locales
- 2.2 Attribuer expressément la personnalité juridique aux collectivités locales
- 2.3 Conférer expressément un pouvoir réglementaire délégué aux collectivités locales
- 2.4 Reconnaître un principe de différenciation dans l'organisation interne des collectivités locales

3. Refondre les principes de fonctionnement des collectivités locales

- 3.1 Consacrer le principe de subsidiarité
- 3.2 Rendre le principe de « sollicitation-approbation » expressément accessoire
- 3.3 Définir les compétences et clarifier les compétences d'attribution

4. Réformer le cadre de la planification urbaine

- 4.1 Consacrer le passage d'une approche statique à une approche dynamique de la planification
- 4.2 Adopter le « Dynamic Urban Planning Strategic Framework »
- 4.3 Légiférer sur la mise en place d'observatoires territoriaux
- 4.4 Redéfinir les rapports Etat-collectivités dans la planification
- 4.5 Atténuer le contrôle vertical des ministères et la double tutelle

4.6 Passer d'un encadrement *a priori* à un encadrement *a posteriori* de la planification, basé sur le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation

4.7 Accroître les mécanismes de coordination horizontale

4.8 Consacrer la fongibilité des schémas directeurs sectoriels dans un « schéma directeur global de la ville » à l'image du SCOT

5. Rénover la gestion des investissements publics locaux

5.1 Remédier à la fragmentation de l'investissement public

5.2 Créer un comité interministériel de l'investissement public (Ministère des Finances, Ministère du Plan et de l'Investissement) placé près un Vice-Premier Ministre

5.3 Redéfinir l'investissement public de manière organique et non matérielle

5.4 Dégonfler la catégorie des projets du groupe A

5.5 Renforcer la catégorie des projets des groupes B et C

5.6 Conférer l'autonomie des collectivités sur la décision des projets relevant des catégories B et C

6. Transformer la gouvernance des services publics locaux

6.1 Consacrer l'existence d'une économie publique locale

6.2 Entériner un second degré de décentralisation (collectivités, entreprises publiques)

6.3 Adopter la « Loi sur l'économie publique locale urbaine »

6.4 Instituer des formes sociales pour l'économie publique urbaine

6.5 Instaurer un régime du service public local (formes, modalités)

7. Décentraliser le financement du développement urbain

7.1 Libéraliser l'endettement direct des collectivités auprès de banques étrangères

7.2 Instaurer des mécanismes de recours des banques sur les collectivités, notamment un compte séquestre nanti alimenté par des flux de fiscalité locale

7.3 Former les banques et les collectivités à l'appréhension des finances publiques locales

- 7.4 Encourager l'endettement des entreprises publiques et fonds urbains au travers d'une réforme de leur statut, de leurs fonds propres, et de leur mandat
- 7.5 Assouplir les ratios d'endettement des collectivités
- 7.6 Adopter une loi structurante sur la fiscalité locale propre (impôt foncier, redevances)

BIBLIOGRAPHIE

Textes de droit vietnamien

- Constitution de la République Socialiste du Vietnam (1959, 1980, 1992, 2013) ;
- Code civil de la République Socialiste du Vietnam ;
- Loi n°16/2003/QH11 du 26 novembre 2003, dite « Loi sur la construction » ;
- Loi n°29/2009/QH12 du 17 juin 2009, dite « Loi sur la gestion de la dette publique » ;
- Loi n°30/2009/QH12 du 17 juin 2009, dite « Loi sur la planification urbaine » ;
- Loi n°45/2013/QH13 du 29 novembre 2013 dite « Loi foncière » ;
- Loi n°49/2014/QH13 du 17 juillet 2014 dite « Loi sur l'investissement public » ;
- Loi n°77/2015/QH13 du 26 juillet 2015 dite « Loi sur l'organisation de l'administration locale » ;
- Loi n°83/2015/QH13 du 29 juillet 2015 dite « Loi sur le budget de l'Etat » ;
- Loi n°21/2017/QH14 du 14 novembre 2017 dite « Loi sur la planification » ;
- Loi n°20/2017/QH14 du 23 novembre 2017 dite « Loi de gestion de la dette publique » ;
- Décret n°138/2007/ND-CP sur l'organisation et l'opération des Fonds d'Investissement et de Développement Local ;
- Décret n°01/2011/ND-CP du 5 janvier 2011 sur l'émission d'obligations de l'Etat et des collectivités locales ;
- Décret n°219/2013/ND-CP du 26 décembre 2013 sur la gestion des emprunts étrangers par les entreprises publiques contractés dans la garantie de l'Etat ;
- Décret n°15/2014/ND-CP du 14 février 2015 sur les partenariats public-privé ;
- Décret n°42/2015/ND-CP du 5 mai 2015 sur les marchés de produits dérivés ;
- Décret n°87/2015 du 1er décembre 2015 sur la gestion du capital des entreprises dont l'Etat est actionnaire ;
- Décret n°16/2016/ND-CP du 16 mars 2016 sur l'aide publique au développement et les prêts concessionnels ;
- Décret n°163/2016/ND-CP détaillant certaines dispositions de la Loi sur le budget de l'Etat du 1er juillet 2017 ;
- Décret n°48/2017/ND-CP du 24 avril 2017 instaurant des mécanismes particuliers relatifs à certains aspects du régime financier et budgétaire de Ho Chi Minh-Ville ;
- Décret n°52/2017 sur la rétrocession des prêts contractés par l'Etat aux collectivités, remplaçant le Décret 78/2010 ;

Décret n°86/2017/ND-CP du 25 juillet 2017 relatif aux compétences, attributions et fonctions du Ministère du Plan et de l'Investissement dans le paysage institutionnel vietnamien ;

Résolution n°1210/2016 de l'Assemblée Nationale (remplaçant Décret 42/2009/ND-CP) sur le classement en catégories des centres urbains ;

Résolution n°54/2017/QH14 relative à la mise en œuvre, à titre pilote, de mécanismes et politiques spécifique pour le développement de Ho Chi Minh Ville ;

Circulaire n°14/2017/TT-BXD du 28 décembre 2017 qui guide la détermination du coût des services publics en milieu urbain.

Textes de droit français

Constitution de la République Française de 1958 (Ve République)

Loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière ;

Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ;

Loi n° 82-623 du 22 juillet 1982 modifiant et complétant la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et précisant les nouvelles conditions d'exercice du contrôle administratif sur les actes des autorités communales, départementales et régionales ;

Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État ;

Loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation ;

Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi no 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire ;

Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale ;

Loi 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain ;

Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité ;

Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République ;

Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ;

Loi n° 2010-559 du 28 mai 2010 pour le développement des sociétés publiques locales ;

Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales ;

Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ;

Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové ;

Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

Ouvrages

Ascher François, *Métapolis ou l'avenir des villes*, Editions Odile Jacob, 1995 ;

Astaing Antoine, Lormant François, *Droit, administration et justice. Mélanges en l'honneur des professeurs Marie-Thérèse Allemand-Gay et Jean Gay*, Presses Universitaires de Nancy, 2011 ;

Association Henri Capitant des amis de la culture juridique française, *La propriété. Actes du colloques « Journées vietnamiennes 2003 »*, Société de législation comparée, 2006 ;

Association Henri Capitant des amis de la culture juridique française, *Les professions juridiques. Journées Cambodge-Vietnam*, Bruylant, 2013 ;

Auby Jean-Bernard, Braconnier Stéphane, *Services publics industriels et commerciaux : questions actuelles*, LGDJ, 2003 ;

Auby Jean-Bernard, *La décentralisation et le droit*, LGDJ, 2006 ;

Auby Jean-Bernard, *La globalisation, le droit, et l'Etat*, 2^{ème} édition, LGDJ, 2010 ;

Auby Jean-Bernard, Auby Jean-François, Noguellou Rozen, *Droit des collectivités locales*, 6^{ème} édition, Thémis Droit, PUF, 2015 ;

Auby Jean-Bernard, *Droit de la ville: Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, 2^{ème} édition, LexisNexis, 2016 ;

Auby Jean-Bernard, *Droit comparé de la procédure administrative*, Bruylant, 2016 ;

Auby Jean-Bernard, Périnet-Marquet Hugues, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, 11^{ème} édition, LGDJ, 2017 ;

Bacharan Céline, Escallier Christian, Groud Vivien, Klopfer Michel, Vincenot Grégoire, *Gestion financière des collectivités territoriales*, 8^{ème} édition, Le Moniteur, 2018 ;

Bertalanffy, Ludwig von, *General system theory*, New York, G. Brazille, 1969;

Biasutti Jean-Pierre, Braquet Laurent, *Comprendre la dette publique*, Bréal, 2018 ;

Bricteux Caroline, Frydman Benoît, *Les défis du droit global*, Bruylant, 2018 ;

Bouvier Michel, Esclassan Marie-Christine, Lassale Jean-Pierre, *Finances publiques*, 17^{ème} édition, LGDJ, 2018 ;

Braconnier Stéphane, *Droit public de l'économie*, PUF, 2017 ;

Caillosse Jacques, *L'Etat du droit administratif*, 2^{ème} édition, LGDJ, 2015 ;

Chambord Olivier, *Droit de l'urbanisme et de l'aménagement. La fabrique de la Ville*, Berger Levrault, 2018. ;

Champaud Claude. *Manifeste pour la doctrine de l'entreprise - Sortir de la crise du financialisme*, Larcier, 2011 ;

- Chevallier Jacques, *L'Etat postmoderne*, 5^{ème} édition, LGDJ, 2017 ;
- Chevallier Jacques, *L'Etat de droit*, 6^{ème} édition, LGDJ, 2017 ;
- Chevallier Jacques, *Science administrative*, 6^{ème} édition, PUF, 2017 ;
- Clément Pierre, Lancret Nathalie (dir.), *Hanoi, le cycle des métamorphoses* in Cahiers de l'Ipraus, 2001 ;
- Collet Martin, *Finances publiques*, 2^{ème} édition, LGDJ, 2017 ;
- Combacau Jean, Sur Serge, *Droit international public*, 12^{ème} édition, LGDJ, 2016 ;
- Conseil d'Etat, *Droit comparé et territorialité du droit. Un cycle de conférences du Conseil d'Etat*, Tomes 1 et 2, La documentation française, 2018 ;
- Courcelle Thibault, Fijalkow Ygal, Fijalkow Yankel, Taulelle François, *Services publics et territoires. Adaptations, innovations et réactions*, Presses Universitaires de Rennes, 2017 ;
- Crouzatier Jean-Marie, *Transitions politiques en Asie du Sud-Est : le régime politique du Vietnam*, Presses de l'Université de Toulouse Capitole, 2014 ;
- Damarey Stéphanie, *Droit public financier. Finances publiques, droit budgétaire, comptabilité publique et contentieux*, Dalloz, 2018 ;
- Deffigier Clotilde, Lachaume Jean-François, Pauliat Hélène, *Droit des services publics*, 3^{ème} édition, LexisNexis, 2018 ;
- Derycke P.H., G. Gilbert, *Economie publique locale*, Economica, Paris, 1988 ;
- Desjardins Xavier, *Gouverner la ville diffuse, La planification territoriale à l'épreuve*, Thèse de Géographie, Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2007;
- Douay Nicolas, *La planification urbaine à l'épreuve de la métropolisation : enjeux, acteurs et stratégies à Marseille et à Montréal*, Thèse de Géographie, Université Paul Cézanne - Aix-Marseille III; Université de Montréal, 2007;
- Dupuy Pierre-Marie, Kerbrat Yann, *Droit international public*, 14^{ème} édition, Dalloz, 2018 ;
- Duranthon Arnaud, *Subsidiarité et collectivités territoriales : étude sur la subsidiarisation des rapports entre Etat et collectivités territoriales en droit public français*, Thèse de doctorat en droit, Dalloz, 2017 ;
- Duranthon Arnaud, *La subsidiarité, nouveau paradigme de la répartition des compétences ?*, in Magnon Xavier, mastor Wanda, Mouton Stéphane, Vidal-Naquet Ariane (dir.), *La fabrique du droit constitutionnel : (ré)interroger les concepts structurants de la science du droit constitutionnel*, Dalloz, 2017.
- El Mechat Samia (dir.), *Coloniser, pacifier, administrer XIX-XXIe siècles*, Paris, CNRS éditions, 2014, pp. 231-244 ;
- Engels Friedrich, *Origines de la famille, de la propriété privée, de l'Etat*, 1884 ;

- Farjat Gérard, *L'ordre public économique*, Paris, LGDJ, 1963 ;
- Ferstenbert Kacques, Priet François, Quilichini Paule, *Droit des collectivités territoriales*, 2^{ème} édition, Dalloz, 2016 ;
- Faure Bertrand, *Droit des collectivités territoriales*, 5^{ème} édition, Dalloz, 2018 ;
- Foillard Philippe, *Finances publiques*, 15^{ème} édition, Bruyant, 2018 ;
- Forrester Jay Wright, *Industrial dynamics*, Waltham, MA: Pegasus Communications, 1961;
- Forrester Jay Wright, *Urban Dynamics*, MIT Press, 1969;
- Gambaro Antonio, Sacco Rodolfo, Vogel Louis, *Traité de droit comparé- Le droit de l'Occident et d'ailleurs*, LGDJ, 2011 ;
- Ghorra-Gobin C., *Réinventer le sens de la ville. Les espaces publics à l'heure globale*, Paris, L'Harmattan, 2001 ;
- Gojosso, Kremer et Vergne (dir.), *Les colonies. Approches juridiques et institutionnelles de la colonisation de la Rome antique à nos jours*, Poitiers, Collection de la Faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers, LGDJ, 2014 ;
- Gorge Anne-Sophie, *Le principe d'égalité entre les collectivités territoriales*, Thèse de doctorat en droit, Dalloz, 2011 ;
- Guglielmi Gilles, Martin Julien, *Le droit constitutionnel des collectivités territoriales. Aspects de droit public comparé*, Berger-Levrault, 2015 ;
- Hartingh (de) Bertrand, *Entre le peuple et la nation, la République démocratique du Viêt Nam de 1953 à 1957*, Monographies de l'Ecole Française d'Extrême-Orient, Paris, 2003 ;
- Huart Florence, *Economie des finances publiques*, Dunod, 2016 ;
- Kalfèche Grégory, *Droit de l'urbanisme*, 2^{ème} édition, PUF, 2018 ;
- Kelsen Hans, *Théorie générale des normes*, PUF, 1996 ;
- Kelsen Hans, *Théorie pure du droit*, LGDJ, 1999 (réédition) ;
- Laget-Annamayer Aurore, *L'ordre public économique*, Collectif, LGDJ, 2018 ;
- Lam Trang To, *L'acquisition de la propriété par usucapion en droit vietnamien, Comparaison avec la France*, Thèse de doctorat en droit, Bordeaux, 2012 ;
- Lapointe Benoît, *Mondialisation & Collectivités territoriales*, Editions L'Epitoge, 2012 ;
- Lapointe Benoît, *La mondialisation et les collectivités territoriales. Une relation étroite*, Berger-Levrault, 2017 ;
- Le Bot Olivier, *Contentieux administratif*, 5^{ème} édition, Bruyant, 2018 ;

- Lê Duân, *Ecrits (1960-1975)*, Editions Thé Giói, Hanoï, 1994 ;
- Lê Thành Khôi, *Socialisme et développement au Viêt Nam*, I.E.D.E.S.- Collection Tiers Monde, Presses Universitaires de France, 1978 ;
- Le Moniteur, *Droit et gestion des collectivités territoriales 2018, Les grandes régions : textes, jurisprudence, doctrine et pratiques*, 2018 ;
- Lecucq Olivier, *Etat, collectivités territoriales et droits sociaux. Etude de droit comparé*, L'Harmattan, 2015 ;
- Lefebvre, Henri, *Critique de la vie quotidienne*, Paris : Grasset, 1947 ;
- Lefebvre, Henri, *Critique de la vie quotidienne, I. Fondements d'une sociologie de la quotidienneté*, Paris : L'Arche, 1961 ;
- Lefebvre, Henri, *Le Droit à la ville*, Paris : Anthropos, 1968 ;
- Lefebvre, Henri, *La Vie quotidienne dans le monde moderne*, Paris : Gallimard, 1968 ;
- Lefebvre, Henri, *La Révolution urbaine*, Paris : Gallimard, 1970 ;
- Lefebvre, Henri, *Espace et politique*, Paris : Anthropos, 1971 ;
- Lefebvre, Henri, *La Pensée marxiste et la ville*, Tournai : Casterman, 1972 ;
- Lefebvre, Henri, *La Production de l'espace*, Paris : Anthropos, 1974 [2e éd. 2000]. ;
- Lefebvre, Henri, *Critique de la vie quotidienne, III. De la modernité au modernisme (Pour une métaphilosophie du quotidien)*, Paris : L'Arche, 1981 ;
- Leroy Marc, *L'autonomie financière des collectivités territoriales*, Economica, 2017 ;
- Lévy Jacques et Lussault Michel (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*. Belin, 2013;
- Lhuillier Gilles, *Le droit transnational*, Dalloz, 2016 ;
- Lichère François (dir.), *Partenariats public-privé : rapports du XVIIIe congrès de l'Académie Internationale de Droit Comparé*, Collectif, Bruylant, 2011 ;
- Linotte Didier, Piette Dorian, Romi Raphaël, *Droit public économique*, LexisNexis, 2018 ;
- London Jonathan, *Vietnam and the making of market Leninism*, 2009;
- Long Martine, *Le financement des services publics locaux*, LGDJ, 2010 ;
- Loriau Christophe, *Marchés des collectivités territoriales*, 6^{ème} édition, Berger-Levrault, 2010 ;

- Marx Karl, Engels Friedrich, *Le Manifeste du Parti Communiste*, 1848 ;
- Mathieu Bertrand, Verpeaux Michel, *Les mutations constitutionnelles des collectivités territoriales*, Dalloz, 2014 ;
- Melleray Fabrice (dir.), *L'argument de droit comparé en droit administratif français*, Collectif, Bruylant, 2007 ;
- Mus Paul, *Viet-Nam, Sociologie d'une guerre*, Éditions du Seuil, Paris, 1952 ;
- Nemery Jean-Paul, *RGPP et réforme des collectivités territoriales*, L'Harmattan, 2012 ;
- Nguyen Duc Nhuan, *Le Viet Nam postrévolutionnaire, Population, économie, société, 1975-1985*, Asie Débat, L'Harmattan, Paris, 1987 ;
- Nguyen Quoc Dinh, Pellet Alain, *Droit international public*, 8^{ème} édition, KGDJ, 2009 ;
- Orsoni Gilbert, *Finances publiques. Dictionnaire encyclopédique*, 2^{ème} édition, Economica, 2017 ;
- Paillusseau Jean, *La société anonyme, technique d'organisation de l'entreprise*, Sirey, Bibliothèque de Droit de Droit commercial, 1967 ;
- Pandolfi Laurent, *Une terre sans prix : réforme foncière et urbanisation au Viet-Nam, Hanoï, 1986-2000*, thèse de doctorat en urbanisme, sous la dir. de Charles Goldblum, Université Paris VIII, 2000 ;
- Peerenboom Randall (éd.), *Asian Discourses of Rule of Law, Theories and implementation of rule of law in twelve Asian countries, France and the US*, 2005 ;
- Perrot Danielle, *Collectivités territoriales et organisations regionales. De l'indifférence à l'interaction*, L'Harmattan, 2014 ;
- Picard Jean-François, *Finances locales*, LexisNexis, 2013 ;
- Plessix Benoît, *Droit administratif général*, 2^{ème} édition, LexisNexis, 2018 ;
- Ponthoreau Marie-Claire, *Droit(s) constitutionnel(s) comparé(s)*, Economica, 2010 ;
- Prezas Ioannis, *L'administration de collectivités territoriales par les Nations Unies*, Anthémis, 2013 ;
- Quertamp Fanny, *Hanoï, une périurbanisation paradoxale. Transition et Métropolisation, Analyse cartographique*, thèse de doctorat en Géographie, sous la direction de M. Georges Rossi, Talence, Université Michel de Montaigne Bordeaux 3, 2003 ;
- Rambaud Romain, *L'institution juridique de régulation. Recherches sur les rapports entre droit administratif et théorie économique*, L'Harmattan, 2012 ;

Rimbaud Thierry, *Introduction au droit comparé. Les grandes traditions juridiques dans le monde*, 2^{ème} édition, PUF, 2017 ;

Rimbault Christine, Verpeaux Michel, Waserman Franck, *Les collectivités territoriales et la décentralisation*, 11^{ème} édition, La documentation française, 2018 ;

Robert Fabrice, *Les finances locales*, 2^{ème} édition, La documentation française, 2013 ;

Salen Pierrick, *L'emprunt des collectivités territoriales. Un paradoxe du droit public financier*, Thèse de doctorat en droit, LGDJ, 2014 ;

Sée Arnaud, *Régulations. Actes du colloque organisé par le Centre de Recherches sur le Droit Public de l'Université Paris Ouest Nanterre La Défense*, La Mémoire du droit, 2013 ;

Siné Alexandre, *L'ordre budgétaire. L'économie politique des dépenses de l'Etat*, Economica, 2006 ;

Soler-Couteaux Pierre, Carpentier Elise, *Droit de l'urbanisme*, 6^{ème} édition, Dalloz, 2015 ;

Tran Huong Kieu Dung, *Les documents d'urbanisme au Vietnam, comparaison avec la France*, Thèse de doctorat en droit public, Bordeaux, 2008 ;

Truchet Didier, *Droit administratif*, 7^{ème} édition, PUF, 2017 ;

Waline Jean, *Droit administratif*, 27^{ème} édition, Dalloz, 2018.

Articles

- Auby Jean-Bernard, *La ville, nouvelle frontière du droit administratif?*, AJDA, 2017, p.853 ;
- Auby Jean-Bernard, *Le statut de la procédure administrative locale en droit comparé*, JCP A, 2018, p.2276 ;
- Benedikter Simon, *Bureaucratization and the State revisited, critical reflections on administrative reforms in post-renovation Vietnam*, IJAPS, Vol. 12, n.1, 1-40, 2016;
- Bony-Cisternes, Romain, *La ville est-elle un droit ? Essai sur la juridicité du droit à la ville*, AJDA, 2019 [à paraître];
- Buda Rodolphe, *Dynamique urbaine et développement économique local : une revue de la littérature*, in Revue d'économie régionale et urbaine No. 5 (1993): pp. 869-886, 1993 ;
- Bui Son Ngoc, *Central-Local Relations and the Constitutional Discourse on Political Decentralization in 21st-Century Vietnam*, Central-Local Relations in Asian Constitutional Systems, edited by Andrew Harding, Mark Sidel (Hart Publishing, 2015);
- Bui Thiem Hai, *Deconstructing the 'Socialist' Rule of Law in Vietnam: The Changing Discourse on Human Rights in Vietnam's Constitutional Reform Process in Contemporary Southeast Asia* Vol;
- Bui Hai Thiem, *Constitutionalizing Single Party Leadership in Vietnam: Dilemmas of Reform*, <https://doi.org/10.1017/asjcl.2016.22>; Published online: 23 November 2016, pp. 219-234;
- Bui Thiem Hai, *Pluralism Unleashed: The Politics of Reforming the Vietnamese Constitution*, in Journal of Vietnamese Studies, UC Berkeley, 2015;
- Carlos Ana Fani Allesandri, *Le droit à la ville comme projet de nouvelle société*, L'Homme et la société, n°2012/3, L'Harmattan, 2012 ;
- Chesneaux Jean, *Fondements historiques du communisme vietnamien*, in L'Homme et la société, N. 14, 1969. Sociologie et socialisme. pp. 83-98;
- Coudroy de Lille Lydia, *Relire la ville socialiste* in Histoire urbaine, Société française d'histoire urbaine (SFHU), 2009, pp.5-13 ;
- Do Van Dai, *Tiers et biens en droit vietnamien*, Association Henri Capitant, 2015 ;
- Do Van Dai, *Droit des contrats vietnamien-Arrêts et commentaires d'arrêt, Tome II*, Ed. CTQG, 2014 ;

Duranthon Arnaud, *Le droit des collectivités territoriales au milieu du gué, À propos des réformes survenues depuis 2014 et de quelques éléments de leur mise en œuvre*, D. administratif, 12, 2017 ;

Franceschelli Sara, Gribaudo Maurizio, Le Bras Hervé, *Morphogenèse et dynamiques urbaines - Cycle de séminaires organisé par le PUCA en partenariat avec l'EHESS, l'ENSAD et la FMSH*, 2012 ;

Gallez Caroline, Hanja-Niriana Maksim, *A quoi sert la planification urbaine ? : Regards croisés sur la planification urbanisme-transport à Strasbourg et à Genève*, Flux - Cahiers scientifiques internationaux Réseaux et territoires, Metropolis / Université Paris-Est Marne la Vallée 2007, pp.49-62 ;

Gaudreau M., *Problématique et enjeux d'une planification intégrée de l'espace métropolitain montréalais* in Morin R., Petrelli R., Pilette P. et Tellier L.N. (dir.), *Gestion locale et problématiques urbaines au tournant des années 90, 1990*, Montréal, UQAM, p. 258-268 ;

Gibert Marie, *Déplacements forcés et renouvellement urbain à Hồ Chí Minh Ville*, L'Espace Politique [En ligne], 22 | 2014-1 ;

Gibert Marie, Segard Juliette, *L'aménagement urbain au Vietnam, vecteur d'un autoritarisme négocié*, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, UMR LAVUE 7218, Laboratoire Mosaïques, 2015 ;

Gilbert, Guy, Guengant Alain, *L'économie publique locale quinze ans après : entre espace et territoire*, in *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, vol. février, no. 1, 2002, pp. 157-182 ;

Gojosso Eric, *La réforme communale au Vietnam à l'époque de l'Indochine française* in *La dynamique du changement politique et juridique : la réforme*, Aix-en-Provence, PUAM, 2013, pp. 325-337 ;

Gojosso Eric, *Les réformes de l'administration territoriale en Indochine (1861-1945)*, *Parlement(s)*. *Revue d'histoire politique*, 2014, n°20, pp. 50-66 ;

Gojosso Eric, *La commune annamite de Cochinchine : un instrument juridique de pacification* in Samia El Mechat (dir.), *Coloniser, pacifier, administrer XIX-XXIe siècles*, Paris, CNRS éditions, 2014, pp. 231-244 ;

Gojosso Eric, *L'administration territoriale des protectorats annamite et tonkinois (1883-1899)*, in E. Gojosso, D. Kremer et A. Vergne (dir.), *Les colonies. Approches juridiques et institutionnelles de la colonisation de la Rome antique à nos jours*, Poitiers, Collection de la Faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers, LGDJ, 2014, pp. 303-323 ;

Hansen Kaitlin, *Land Law, Land Rights, and Land Reform in Vietnam: A Deeper Look into "Land Grabbing" for Public and Private Development*, 2013, Independent Study Project (ISP) Collection. 1722 ;

Herrera Rémy, *Brève Introduction à la théorie de l'État chez Marx et Engels*, in *Cahier de la Maison des Sciences économiques de l'Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne*, n° 1, 24 p., janvier 2001, Paris ;

Hoang The Lien, « *Một số vấn đề về luật kinh tế trong bước chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung sang kinh tế thị trường ở nước ta* » (*Le droit économique face au passage de l'économie planifiée à l'économie de marché au Vietnam*), Recueil des cours de droit destinés à la formation des employés juridiques du Gouvernement dans le cadre du Projet ADB-TA No 2853-VIE, Parties I et II, Publication de l'Ecole de Formation des professions judiciaires (l'Académie Judiciaire actuelle), 2000 ;

Hoang The Lien, « *Sửa đổi, bổ sung BLDS Việt Nam, một yêu cầu bức xúc trước thềm của thế kỷ XXI* » (*La réforme du Code civil vietnamien, une exigence pressante à la veille du XXIème siècle*), Revue Information sur les sciences juridiques- Institut des Sciences juridiques, Ministère de la Justice, N° 11+12/2001 ;

Klaassen, Scimemi, *Theoretical issues in urban dynamics*, in Klaassen, L. H., Molle W.T.M. and Paelinck, J.H.P- *Dynamics of Urban Development*, Gower, Aldershot, UK, 1981 ;
Laurent-Allard Jules, *Les enjeux politiques et les questions du droit à la ville soulevés par une initiative d'urbanisme Do it yourself à Hanoi, Vietnam*, 14e Colloque de la Relève VRM, Université de Montréal, 2015 ;

Lê Duẩn, *La révolution vietnamienne : problèmes fondamentaux, tâches essentielles* in Lê Duẩn, *Ecrits (1960-1975)*, Editions Thế Giới, Hanoi, 1994, p. 272 ;

Leducq Divya, *Les déclinaisons du droit à la ville à Hanoi. L'émergence d'une société civile aux aspirations plurielles*, Métropolitiques, 6 décembre 2018 ;

London Jonathan, *Viet Nam and the making of market-Leninism* in *The Pacific Review Journal*, Volume 22, 2009 - Issue 3: Contemporary Authoritarianism in Southeast Asia, Pages 375-399;

Mellac Marie, Fortunel Frederic, Tran Dac Dan, *La réforme foncière au Vietnam : Analyse des jeux d'acteurs et du processus de transformation des institutions aux échelons central et provincial, rapport scientifique*, 2010, pp.195 ;

Moine Alexandre, *Le territoire comme un système complexe : un concept opératoire pour l'aménagement et la géographie* in *L'Espace géographique*, vol. tome 35, no. 2, 2006, pp. 115-132 ;

Morange Marianne, Spire Amandine, *Le droit à la ville est-il soluble au Sud ?*, Métropolitiques, 22 octobre 2014 ;

Morange Marianne, Spire Amandine, *Mise en ordre, mise aux normes et droit à la ville : perspectives croisées depuis les villes du Sud*, Métropoles, 2017

Murray Pearse, Szelenyi Ivan, Martinet Frédéric, *L'anti-urbanisme des États socialistes* in *Les Annales de la recherche urbaine*, N°38, 1988. Villes et Etats. pp. 23-30 ;

Nakamura Akira, *Administrative Reform and Decentralization of central power : cross national comparison with Japan*, in *Asian Review of Public Administration*, vol VIII n°2, 1996;

Nguyễn Khắc Viện, *Confucianisme et marxisme au Vietnam*, La Pensée, n° 105, octobre 1962, pp. 4-26 ;

Nguyen Leroy Marie Lan, *Les enjeux de la nouvelle réforme foncière au Vietnam*, Carnet de l'IRASEC n°4 – Série Bourse, 88 p. (ISBN 978-616-7571-26-3 ;

Nguyen Ngoc Dien, *Nature juridique du droit d'usage du sol en droit vietnamien à la lumière du droit des biens français*, Revue internationale de droit comparé. Vol. 58 N°4, 2006 ;

Nguyen Ngoc Dien, *Le Code civil vietnamien comme exemple de l'adaptation du Code Napoléon dans le système de la propriété publique des sols*, Les Cahiers de droit, 46(1-2), 2005 ;

Nguyễn Thế Anh, *Le Vietnam, entre Confucianisme et modernité*, in Deuxième Symposium franco-soviétique sur l'Asie du sud-Est “Le poids du passé dans l'interprétation du présent de l'Asie du sud-Est” (1991). Moscou, Institut d'Orientalisme de l'Académie des Sciences de l'URSS, 1993, pp. 194-221, en russe et en français ;

Nguyen Thi Thuy, *Fiscal Decentralization Trends in Vietnam: Developments and Reforms*, National Institute for Finance, Ministry of Finance of Vietnam, 2016;

Paelinck Jean H, *Modèles urbains dynamiques, étude critique*, in Revue économique, volume 23, n°6, 1972. pp. 931-951 ;

Papin Philippe, *Hanoï et ses territoires* in Bulletin de l'Ecole française d'Extrême-Orient. Tome 82, 1995. pp. 201-230 ;

Pontier Jean-Marie, *Le principe de subsidiarité au profit des collectivités territoriales*, in RJOI Numéro 3 - Année 2002-2003, Page : 27 ;

Quertamp Fanny, *La périurbanisation de Hanoï. Dynamiques de la transition urbaine vietnamienne et métropolisation* in Annales de géographie, vol. 671-672, no. 1, 2010, pp. 93-119 ;

Rollin Jérôme et Hôte Clio, *Le numérique et l'illusion d'un urbanisme rationnel. Le cas de l'élaboration des plateformes 3d*, Géocarrefour [En ligne], 91/3 | 2017 ;

Ruegg, J., Salomon Cavin, J. & Quincerot, R, *L'émiettement urbain ? Ville compacte et ville diffuse sont dans le même bateau*, Cahiers de géographie du Québec, 58(165), 353–366, 2013 ;

Tonnesson Stein, *Vietnam : from Confucianism to communism and back, 1925-1995*, in “The Political uses of culture and religion”, nordic Institute of Asian Studies, 1993;

Trinh Hong-Loan, William J. McCluskey, *Property Tax Reform in Vietnam, a work in progress*, in Institute of Municipal Finance and Governance Papers, n°8, Toronto, 2012;

Vo Nhan Tri, *Transformation socialiste de l'économie vietnamienne*, in « Le Viet Nam postrévolutionnaire. Population, économie, société, 1975-1985 », Asie Débat, L'Harmattan, Paris, 1987;

Vu Thanh Tu Anh, *Decentralization Amidst Fragmentation*, Journal of Southeast Asian Economies (JSEAE), Volume 33, Number 2, August. 2016, pp. 188-208 ;

Vu Xuan-Binh, Nguyen, Duc-Tho, Smith, Christine, & Nghiem, Hong Son, *Vietnam's responses to provincial economic disparities through central-provincial government financial relations* in Australasian Journal of Regional Studies, 21(1), pp. 103-137, 2015;

Rapports institutionnels

OECD (2018), *OECD Urban Policy Reviews: Viet Nam*, OECD Publishing, Paris;

Plan de réforme administrative destiné à l'accompagnement du plan décennal de développement socioéconomique sur la même période tel que déterminé en avril 2001 par le 9^{ème} congrès du Parti Communiste ;

Travaux du Centre de Prospections et d'Etudes Urbaines (Paddi) de Hô-Chi-Minh-Ville, rattaché à l'EPCI du Grand Lyon ;

World Bank, 2005, *East Asia decentralizes: making local governments work*, World Bank, Washington, DC;

World Bank, 2011, *Vietnam Urbanization Review : Technical Assistance Report*, World Bank Open Knowledge Repository;

World Bank, 2013, *Assessment of the financing framework for municipal infrastructure in Vietnam : final report* (English). Washington, DC : World Bank Group;

World Bank, 2017, *Taking Stock, December 2017 : An Update on Vietnam's Recent Economic Developments*, World Bank, Washington, DC.

TABLE DES MATIERES

RÉSUMÉ.....	1
REMERCIEMENTS	3
LISTE DES ABRÉVIATIONS	4
SOMMAIRE	7
INTRODUCTION GÉNÉRALE.....	9
TITRE 1 : LES MÉTAMORPHOSES URBAINES : UN APPEL À LA DÉCENTRALISATION	17
Chapitre 1 : De la transition économique à la transition urbaine	17
Section 1 : Économie planifiée et ville non marchande	17
§ 1 : L'étatisation de l'économie, source des mutations du développement urbain ..	17
§2 : La conception socialiste de la ville, source de stagnation du développement urbain	20
Section 2 : Ouverture économique et urbanisation	23
§1 : L'ouverture économique, résultat de l'échec de l'économie étatisée.....	24
§2 : Les métamorphoses urbaines, conséquences de l'ouverture économique.....	28
Chapitre 2 : De la transition urbaine à l'émergence des collectivités.....	32
Section 1 : Transition urbaine et défis urbains	32
§1 : Métropolisation et défis urbains	32
§2 : Régionalisation et défis urbains.....	40
Section 2 : Défis urbains et pouvoirs publics locaux	43
§1 : Défis urbains et réponse des politiques publiques.....	43
§2 : Politiques publiques et émergence des collectivités locales.....	44
TITRE 2 : LES MOUVEMENTS CENTRIFUGES UNE TENDANCE À LA CENTRALISATION.....	47
Chapitre 1 : Héritage historico-politique et centralisme	47
Section 1 : Idéologie et centralisme	47

§1 : Les conséquences politiques de l'idéologie centralisatrice marxiste-léniniste ..	47
§2 : Les conséquences juridiques de l'idéologie centralisatrice marxiste-léniniste ..	54
Section 2 : Organisation territoriale et centralisme	61
§1 : Historique des modes d'administration du Vietnam et centralisme	61
§2 : Centralisme et organisation administrative du Vietnam contemporain	67
Chapitre 2 : Mutations économique-juridiques et mouvements de recentralisation.....	73
Section 1 : Variations au sein de l'ordre public économique de direction.....	73
§1 : Concilier développement socioéconomique et rationalisation des finances publiques.....	74
§2 : Articuler les acteurs et les normes de l'investissement public	80
Section 2 : Déséquilibre des rapports de force et recentralisation des pouvoirs	82
PREMIERE PARTIE : AUTONOMIE DES COLLECTIVITES LOCALES ET ORGANISATION DU DEVELOPPEMENT URBAIN AU VIET NAM	88
TITRE 1 : COLLECTIVITES LOCALES ET ORGANISATION DU DEVELOPPEMENT URBAIN AU VIET NAM : L'AUTONOMIE CONTRAINTE	88
Chapitre 1 : La contrainte par le cadre	88
Section 1 : Le cadre administratif	89
§1 : Administrer le territoire vietnamien	89
A) Les principes directeurs de l'administration territoriale vietnamienne.....	89
B) L'architecture des collectivités locales vietnamiennes et l'articulation des pouvoirs.....	96
C) La gouvernance urbaine locale à l'épreuve des relations Etat-collectivités 108	
§2 : Caractériser l'organisation territoriale vietnamienne	111
A) La décentralisation dans l'action du gouvernement vietnamien.....	111
B) Déconcentration ou décentralisation ?	115
Section 2 : Le cadre foncier.....	117
§1 : Urbanisation et émergence d'un marché foncier	118

A)	Urbanisation et mécanismes fonciers.....	118
B)	Urbanisation et changement de paradigme foncier.....	122
§2 :	Emergence d'un marché foncier et collectivités locales	126
A)	Marché foncier et rapports de force Etat-collectivités	127
B)	Marché foncier et jeux d'acteurs collectivités-tiers	131
Chapitre 2 :	La contrainte dans l'action	136
Section 1 :	La planification de l'aménagement urbain.....	137
§1 :	La planification urbaine.....	137
A)	Approche verticale : articulation Etat-collectivités et autonomie de la planification urbaine	137
1.	Une logique de planification centralisée et administrée	138
2.	Une décentralisation contestable.....	151
B)	Approche horizontale : articulation entre schémas directeurs et efficacité de la planification urbaine.....	154
1.	Une coordination insuffisante	154
2.	Une planification fragmentée.....	157
3.	Un cadre propice aux dérives.....	159
§2 :	La planification des investissements publics locaux	163
A)	Le durcissement du cadre de la planification des investissements publics locaux 163	
1.	La recherche d'efficacité des investissements publics.....	163
2.	La rationalisation des investissements publics issus de l'aide publique au développement	167
B)	L'affaiblissement du rôle des collectivités locales dans les investissements publics locaux	169
1.	L'encadrement matériel des collectivités locales dans les investissements publics locaux.....	170
2.	L'encadrement procédural des collectivités locales dans les investissements publics locaux.....	173

Section 2 : La gestion du développement urbain	177
§1 : Répartition des compétences et délivrance des services publics urbains : la question de l'échelon	177
A) Délivrance des services publics et répartition des compétences entre Etat et collectivités : première phase de déconcentration.....	178
B) Délivrance des services publics et répartition des compétences entre collectivité et opérateurs publics : seconde phase de déconcentration	181
§2 : Délivrance des services publics urbains et structures de l'économie publique locale: la question du statut	187
A) L'inaboutissement des structures de l'économie publique locale.....	187
B) L'inefficacité de la gouvernance urbaine locale	191
TITRE 2 : COLLECTIVITES LOCALES ET ORGANISATION DU DEVELOPPEMENT URBAIN AU VIET NAM : L'AUTONOMIE NECESSAIRE	197
Chapitre 1 : Autonomie et organisation des collectivités locales	197
Section 1 : Redessiner la notion de territoire urbain	197
§1 : Comprendre la notion de territoire urbain complexe	198
§2 : Dynamiser la notion de territoire urbain au Vietnam	203
Section 2 : Redéfinir les rapports entre gouvernement central et collectivités locales	208
§1 : Redéfinir les principes d'organisation des collectivités locales	208
§2 : Redéfinir les principes de fonctionnement des collectivités locales	218
Chapitre 2 : Autonomie et action des collectivités locales	229
Section 1 : La gouvernance de la fabrique urbaine	230
§1 : La gouvernance de la planification urbaine.....	231
A) Accroître l'autonomie des collectivités dans la planification urbaine : les changements d'approche.....	231
1. L'autonomie par le changement de paradigme dans la planification.....	231
2. L'autonomie par la redéfinition des rapports Etat-collectivités dans la planification.....	256

B) Accroître l'efficacité des collectivités dans la planification urbaine : les mécanismes de coordination	259
1. Les approches comparées de la coordination.....	260
2. Les pistes d'amélioration de la coordination dans la planification au Vietnam	268
§2 : La gouvernance des investissements publics locaux	276
A) Unifier le cadre de l'investissement public local	276
B) Restaurer l'autonomie des collectivités dans l'investissement public local	280
Section 2 : La gouvernance de la délivrance des services publics urbains	283
§1 : Consacrer l'existence d'une économie publique locale	284
§2 : Concevoir la gouvernance des réseaux urbains	294
DEUXIEME PARTIE : AUTONOMIE DES COLLECTIVITES LOCALES ET FINANCEMENT DU DEVELOPPEMENT URBAIN AU VIET NAM.....	298
TITRE 1 : LA COLLECTIVITE-DEBITRICE DECENTRALISER LE FINANCEMENT DES COLLECTIVITES AU TRAVERS DE L'ACCROISSEMENT DE LA DETTE PUBLIQUE	302
Chapitre 1 : La collectivité débitrice de l'Etat vietnamien	302
Section 1 : Le financement des collectivités locales par rétrocession de prêts contactés par l'Etat vietnamien	303
§1 : La rétrocession de prêts d'Etat, un canal de financement des collectivités locales	304
A) Le mécanisme de rétrocession de prêts d'Etat.....	304
B) L'intérêt de la rétrocession de prêts d'Etat	306
§2 : La rétrocession de prêts d'Etat, une source de tensions des rapports Etat-collectivités.....	308
A) Un contexte de contraintes.....	308
B) Un contexte de rapports de force	311

Section 2 : Les mutations de la rétrocession des prêts contractés par l'Etat vietnamien aux collectivités locales.....	315
§1 : Le durcissement des conditions de la rétrocession des prêts contracté par l'Etat	315
A) Le durcissement matériel	315
B) Le durcissement procédural	324
§2 : Le rétrécissement de l'accès des collectivités locales aux financements	327
A) Primat de la politique de réduction de la dette et hégémonie du Ministère central des finances	327
B) Assèchement du crédit et alternatives locales.....	332
Chapitre 2 : La collectivité débitrice de tiers	337
Section 1 : L'endettement direct des collectivités auprès des tiers	337
§1 : Un canal de financement restreint	338
A) L'interdiction sans conditions.....	338
B) La permission sous contrainte.....	345
§2 : Un canal de financement nécessaire.....	348
A) La raison d'être d'un marché domestique de l'emprunt des collectivités locales	348
B) La fiction d'un marché domestique de l'emprunt des collectivités locales	354
Section 2 : L'endettement indirect des collectivités auprès des tiers	363
§0 : Les entreprises publiques locales, véhicules indirects de l'endettement des collectivités locales.....	364
§1 : Les fonds d'investissement et de développement locaux, véhicules <i>prometteurs</i> de l'endettement indirect des collectivités locales	370
A) Le statut flexible des Fonds d'investissement et de développement local	370
B) L'action territoriale des Fonds d'investissement et de développement local	379

§2 : Les fonds d'investissement et de développement locaux, véhicules <i>incertains</i> de l'endettement indirect des collectivités locales	382
A) Les limites tenant au statut.....	382
B) Les limites tenant aux capacités.....	389
TITRE 2 : LA COLLECTIVITE-CREANCIERE DECENTRALISER LE FINANCEMENT DES COLLECTIVITES AU TRAVERS DE RESSOURCES HORS ENDETTEMENT	396
Chapitre introductif : Ordre public économique et fiscalité au Vietnam	397
Chapitre 1 : La collectivité créancière de l'Etat vietnamien.....	401
Section 1 : La décentralisation fiscale au Vietnam	401
§1 : Relations fiscales Etat-collectivités et dynamique de péréquation.....	402
A) Le cadre juridique des relations fiscales Etat-collectivités	402
B) La logique de péréquation Etat-collectivités.....	405
§2 : Relations fiscales Etat-collectivités et autonomie financière des aires urbaines	408
Section 2 : Le statut particulier de la mégapole Ho Chi Minh-Ville	414
§1 : Régimes spéciaux et promesses d'autonomie financière	415
§2 : Accentuation de la pression fiscale et recentralisation financière	422
Chapitre 2 : La collectivité créancière de tiers.....	428
Section 1 : Collectivité-créancière et fiscalité propre	428
§1 : L'approche <i>économique</i> : l'existence de masses fiscales échappant à la fiscalité	429
§2 : L'approche <i>normative</i> : la nécessité d'une refonte du cadre de la fiscalité locale	432
Section 2 : Collectivité-créancières et revenus non fiscaux propres	440
§1 : Les revenus issus des redevances des usagers du service public	440
§2 : Les revenus issus de la valorisation du patrimoine foncier local	446
CONCLUSION GENERALE	450

SYNTHESE DES PROPOSITIONS.....	454
BIBLIOGRAPHIE	457
TABLE DES MATIERES	471