



La coopération urbaine et l'aide publique au développement à Hanoi : un appui à la fabrication de la ville par la structuration du réseau de transport métropolitain

Clément Musil

► To cite this version:

Clément Musil. La coopération urbaine et l'aide publique au développement à Hanoi : un appui à la fabrication de la ville par la structuration du réseau de transport métropolitain. Architecture, aménagement de l'espace. Université Paris-Est, 2013. Français. NNT : 2013PEST1056 . tel-02889825

HAL Id: tel-02889825

<https://theses.hal.science/tel-02889825>

Submitted on 5 Jul 2020

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.



École doctorale « Ville, Transports & Territoires »

Laboratoire IPRAUS (UMR AUSSER 3329)

Thèse présentée par :

CLEMENT MUSIL

Soutenue le 19/04/2013

pour obtenir le grade de : Docteur de l'Université Paris-Est

Discipline : « Aménagement de l'espace et urbanisme »

**LA COOPERATION URBAINE ET L'AIDE PUBLIQUE AU
DEVELOPPEMENT A HANOI : UN APPUI A LA FABRICATION DE LA
VILLE PAR LA STRUCTURATION DU RESEAU DE TRANSPORT
METROPOLITAIN**

Thèse dirigée par :

Charles Goldblum

Professeur émérite ; Université Paris 8 et IFU Université Paris-Est ; HDR

Rapporteurs :

Natacha Aveline-Dubach

Directeur de recherche CNRS ; Géographie-Cités (CRIA) UMR 8504 /
Institut de géographie ; HDR

Rodolphe De Koninck

Professeur titulaire de la Chaire des études asiatiques, Centre d'études de
l'Asie de l'Est (CETASE), Université de Montréal ; PhD

Examineurs :

Jean-Jacques Gabas

Université Paris Sud/XI ; chercheur détaché au CIRAD/UMR ART Dev ;
HDR

Claude de Miras

Directeur de recherche IRD ; UMR 151 LPED/IRD/Université de
Provence

Laurent Pandolfi

Chargé de mission Asie Océan Indien, Région Île-de-France ; Docteur en
urbanisme et aménagement

Remerciements

Mes plus sincères remerciements vont à mon directeur de thèse, Charles Goldblum, pour son soutien, sa confiance et pour m'avoir guidé dans l'élaboration de cette recherche.

Je suis particulièrement reconnaissant à Laurent Pandolfi et à l'ensemble de l'équipe de l'Institut des Métiers de la Ville à Hanoi, en particulier à Truong Quốc Toàn, Vương Chi Công, Nguyễn Thiên Hương, mais aussi à Yann Maublanc et Emmanuel Cerise, pour leur aide et leur collaboration au cours de mes différents travaux de terrain à Hanoi.

Je remercie également l'IPRAUS, notamment Lê Minh Hằng et Christine Belmonte pour leur précieuse assistance, ainsi que Nathalie Lancrét.

La réalisation de cette thèse m'a conduit à rencontrer de nombreuses personnes, aussi bien en Asie qu'en Europe, qui m'ont permis d'enrichir mon travail, je pense notamment à Danielle Labbé, Juliette Segard, Marie Gibert, Fanny Quertamp, Sylvie Fanchette, Karine Peyronnie, Nguyễn Thị Chi, Christiane Molt, Christine Larousse, Adèle Esposito, Walter Molt, Hoàng Tùng, Nguyễn Quốc Thông, Vương Khanh Toàn, Jean Claude Gaillot, Walter Koditek, Nicolas Lainez, Lê Quốc Hùng, Hirotsugu Terado, Dang Đức Tuê, Olivier Ninot.

Enfin, mes chaleureux remerciements vont à mes proches, Véronique Musil, Sophie Musil, Bernard Mondon, Anthony Verdier et Zàn-Hee Oh, pour m'avoir soutenu tout au long de ce parcours.

Pour son achèvement, cette thèse a reçu le soutien financier de l'Institut de Recherche sur l'Asie du Sud-Est Contemporaine.

La coopération urbaine et l'aide publique au développement à Hanoi : un appui à la fabrication de la ville par la structuration du réseau de transport métropolitain

Résumé

Cette recherche questionne le rôle des acteurs de la coopération urbaine et des politiques d'aide publique au développement dans la production des villes vietnamiennes et, de façon privilégiée, dans l'aménagement de la capitale du pays, Hanoi. Depuis l'adoption des réformes économiques au milieu des années 1980, les villes vietnamiennes traversent une période de transition marquée par le développement d'une économie de marché et l'accroissement rapide de leur population. Alors que Hanoi est entrée dans un processus de métropolisation, les autorités semblent dépassées par certaines dynamiques d'urbanisation non contrôlées. Dans ce contexte de transition, les acteurs de la coopération internationale participent également à cette transformation urbaine. En effet, ils apportent une aide technique et financière dans la préparation, la construction et la gestion des infrastructures urbaines de demain. A partir de l'étude de la constitution du réseau de transport métropolitain de la capitale vietnamienne, l'objectif de cette thèse est d'éclairer l'influence des acteurs de l'aide au développement sur les formes d'urbanisation. Dans notre approche, nous interrogeons l'objet de la coopération urbaine, sa composition, ses motivations, ses intérêts, ses effets et ses modalités d'intervention.

La thèse défendue dans ce travail est que les acteurs de l'aide étrangère œuvrent pleinement à la transition que connaît le Vietnam dans son développement, en général, et dans son développement urbain, en particulier. Sous couvert d'une logique d'action consensuelle visant à lutter contre la pauvreté, l'action des acteurs de la coopération urbaine est en fait instauratrice de nouveaux modèles d'infrastructures et de gestion des services urbains, et répond également à un objectif plus large visant à renforcer la dimension motrice de l'économie urbaine.

Mots clés : Hanoi, aide publique au développement, coopération, urbanisation, transport, foncier.

Urban cooperation and official development assistance in Hanoi: supporting the city's development by structuring the metropolitan transport network

Abstract

This research challenges the role of the stakeholders of urban cooperation, as well as the policies of official development assistance in the improvement of Vietnamese cities, with a focus on the development of the country's capital, Hanoi. Since the beginning of economic reforms in the mid-1980s, Vietnamese cities are experiencing a period of transition marked by the introduction of a market economy and the rapid growth of population. While Hanoi has entered a process of metropolization, the authorities seem overwhelmed by certain uncontrolled dynamics of urbanization. In this context of transition, international donors also take part in this urban transformation. They provide technical and financial assistance in the preparation, construction and management of tomorrow's urban infrastructure. Starting from a study of the Hanoi metropolitan transport system, the objective of this thesis is to clarify the influence of the donors in the urban development. In our approach, we question the purpose of urban cooperation, its composition, its motivations, its interests, its effects and its methods of intervention.

In this dissertation, we argue that international donors are taking considerable effect on Vietnam's transition in its development in general and its urban development in particular. Under the guise of a consensual logic of action to fight poverty, the stakeholders of urban cooperation are actually establishing new models of infrastructure and management of urban services, while serving a wider-ranging focus of promoting the urban economy.

Keywords: Hanoi, official development assistance, cooperation, urbanization, transport, land.

TABLE DES MATIERES

Remerciements	v
Résumé	vii
Abstract	viii

INTRODUCTION 7

Problématique 7

Parcours de recherche.....15

Apport multi-disciplinaire et construction de l'objet de recherche 19

La coopération urbaine comme objet de recherche.....20

Une grille de lecture articulée autour de deux notions : l'intentionnalité et l'incertitude 28

Questions et hypothèse de travail 31

Corpus et méthodologie 33

PREMIERE PARTIE

LA SCENE DE LA COOPERATION URBAINE A HANOI : LE JEU DE L'ACCOMMODATION ET DE LA PRESCRIPTION.....37

CHAPITRE 1

L'assistance extérieure dans le cadre du Comecon et la ville socialiste 39

1.1 Une aide à la reconstruction.....40

1.1.1 La teneur de la coopération internationale avec le Nord-Vietnam jusqu'à la réunification.....40

1.1.2 La mise à distance du voisin chinois et l'entrée dans le Comecon 41

1.1.3 Le « grand frère » remet en cause l'utilisation de l'aide 43

1.1.4 L'ouverture progressive du Vietnam et les distensions avec le Comecon.....44

1.1.5 La coopération des pays de l'Ouest : une alternative au bloc socialiste limitée 45

1.2 Les secteurs spécifiques de la coopération dans la ville socialiste.....49

1.2.1 La planification et la (re)construction rythmées par l'aide des pays socialistes 50

1.2.2 La formation des architectes et des ingénieurs 57

1.2.3 Le produit de la coopération s'impose dans le paysage urbain de Hanoi.....61

1.2.4 Le legs de l'assistance des pays « frères ».....66

CHAPITRE 2

L'aide internationale au Vietnam et l'ancrage de la coopération urbaine à Hanoi 71

2.1 De l'acteur au secteur, les mouvements de recomposition de la coopération 72

2.1.1 La réactivation des coopérations bilatérales et l'ajustement des instruments de l'aide.72

2.1.2 Le réagencement des dispositifs multilatéraux 75

2.1.3 La distribution de l'aide publique au développement depuis 1993.....78

2.2 Le secteur du transport urbain ou l'émergence d'un domaine de prédilection de l'aide internationale dans la capitale vietnamienne	86
2.2.1 La coopération dans le champ urbanistique : localisation, évolution et thématique	88
2.2.2 L'appui des coopérations étrangères dans le secteur des transports.....	93
CHAPITRE 3	
Une coopération urbaine, des logiques d'action	97
3.1 Des modalités d'intervention en commun	98
3.1.1 Une volonté de principe : harmoniser l'aide dans le secteur du transport urbain	98
3.1.2 Le cycle du projet.....	100
3.1.3 La participation d'une expertise internationale.....	102
3.2 Les coopérations « poids lourds », entre aide financière et aide conceptuelle	103
3.2.1 Le financement et l'expertise, le double atout de la coopération japonaise	103
3.2.2 La Banque Asiatique de Développement : une vision stratégique régionale qui se décline à l'échelle métropolitaine	110
3.2.3 La logique de la Banque mondiale et la stricte application des modèles	118
3.3 Les coopérations « novatrices » se démarquent.....	124
3.3.1 La coopération française et l'appui à la maîtrise d'ouvrage locale comme logique dominante	124
3.3.2 La logique commerciale de la coopération sud-coréenne.....	130
Conclusion intermédiaire de la première partie	137
 DEUXIEME PARTIE	
LA STRUCTURATION D'UN RESEAU DE TRANSPORT METROPOLITAIN SOUS ASSISTANCE INTERNATIONALE	139
CHAPITRE 4 Circuler à Hanoi : une mobilité conditionnée.....	141
4.1 Des infrastructures de transport héritées de la période coloniale	141
4.1.1 Des symboles réappropriés	142
4.1.2 Le service de transport public et l'aide du bloc socialiste	142
4.2 Une capitale en cours d'asphyxie sous le regard de l'expertise étrangère.....	146
4.2.1 L'avènement d'une population « Centaure » mésestimée par l'expertise internationale .	147
4.2.2 Une chaussée progressivement accaparée	149
4.3 Le réseau viaire métropolitain et l'empreinte de la coopération internationale...155	
4.3.1 Le financement des routes à Hanoi, un enjeu stratégique pour la coopération japonaise	156
4.3.2 Les modèles partenariaux des bailleurs et l'adaptation locale du partenariat public-privé	161

CHAPITRE 5

Planification des transports : l'expertise internationale imprime sa marque 169

5.1 Des stratégies de développement fondatrices.....169

5.1.1 Le « plan 108 » fixe les grandes orientations 170

5.1.2 HAIDEP et la coopération japonaise, une influence structurante.....177

5.2 Composer avec l'originalité de la planification vietnamienne.....183

5.2.1 Des responsabilités partagées en matière de planification et de gestion 184

5.2.2 La planification du transport urbain à l'échelon central.....186

5.2.3 Les acteurs centraux conseillés par une expertise étrangère diffuse 189

5.2.4 L'échelon local, le gestionnaire 196

5.3 Le schéma directeur pour 2030, vision 2050 : une feuille de route réactualisée ...200

5.3.1 Une prétention métropolitaine affichée, une métropolisation en cours.....200

5.3.2 Les apports de l'expertise étrangère dans la conception du plan 206

5.3.3 L'exercice de la planification et ses limites 209

CHAPITRE 6

L'action en coopération et l'expérimentation institutionnelle 215

6.1 Le recours aux unités de gestion de projet pour la mise en œuvre de l'aide : piège ou panacée ? 216

6.1.1 Les unités de gestion de projet dans le paysage institutionnel : un effet de la transition .
.....217

6.1.2 Une timide remise en question du dispositif malgré des irrégularités avérées 227

6.2 L'appui de la coopération internationale dans la relance du transport public.....235

6.2.1 L'expérimentation institutionnelle et la création du Tramoc.....236

6.2.2 La coopération décentralisée francilienne et l'assistance technique allemande 238

6.2.3 Un exploitant d'autobus publics sous le regard de la Banque mondiale 243

6.2.4 Le réseau de transport public hanoïen en 2010.....246

CHAPITRE 7 L'aide internationale et la modernisation du transport public, de la construction à la régulation..... 251

7.1 Le réajustement du plan sectoriel du transport public.....252

7.1.1 La décision n°90 précise la configuration du réseau pour 2020 252

7.1.2 Des orientations sous contraintes 254

7.2 Des partenariats novateurs pour la construction d'un réseau d'une envergure inédite.....255

7.2.1 La ligne chinoise 258

7.2.2 Les lignes japonaises 259

7.2.3 La ligne française 262

7.2.4 La ligne de Bus Rapid Transit de la Banque mondiale 265

7.2.5 La finalité recherchée des partenariats 265

7.3 La création d'une autorité de régulation : entre urgence et contraintes.....271

7.3.1 Les prérogatives d'une autorité régulatrice 272

7.3.2 Les bailleurs, la régulation du dispositif et les formules « à la carte ».....274

Conclusion intermédiaire de la seconde partie..... 283

TROISIEME PARTIE

L'INSERTION DE L'INFRASTRUCTURE EN VILLE ET L'ACCES A LA RESSOURCE FONCIERE 289

CHAPITRE 8

La ressource foncière comme levier de développement dans les dispositifs de coopération 293

8.1 L'appui sous-jacent de l'aide internationale à la sécurisation du droit et des outils fonciers au Vietnam.....295

- 8.1.1 La conduite d'actions spécifiques et l'approche de la Banque mondiale à l'essai.....296
- 8.1.2 L'exemple du Système d'Information Foncière de Hanoi.....297
- 8.1.3 La régularisation foncière à Hanoi, un écart par rapport aux approches promues par les opérateurs du développement 298

8.2 Les projets de transports hanoïens et la récupération publique de la valorisation foncière : des propositions à l'état d'ébauche.....303

- 8.2.1 Les raisons de l'engouement pour la valorisation du foncier et les instruments proposés 305
- 8.2.2 La conduite d'études exploratoires, quelle pertinence et quelles visées ?.....311

CHAPITRE 9

Gérer la contrainte foncière..... 329

9.1 L'accès au foncier, les approches prônées par les opérateurs du développement.330

- 9.1.1 « Réinstallation involontaire » : la Banque mondiale trace la voie, les autres opérateurs suivent 331
- 9.1.2 L'approche japonaise, une alternative au plan de réinstallation 338

9.2 Le façonnement complexe des procédures locales.....343

- 9.2.1 Des projets et des besoins.....344
- 9.2.2 La formalisation d'un cadre légal de récupération des terrains 346

CHAPITRE 10

Projets locaux, projets d'aide publique au développement : la récupération des terrains comme exercice pratique..... 361

10.1 Le percement de la voie Kim Liên - Ô Chợ Dừa, un cas de référence.....364

- 10.1.1 Des propositions pertinentes, mais distancées de la coopération japonaise 365
- 10.1.2 Une innovation trop précoce.....366

10.2 L'aménagement du nœud routier de Thanh Xuân.....369

- 10.2.1 La lenteur de la mise en œuvre du projet.....369
- 10.2.2 Une contestation argumentée.....370

10.3 Le projet « Hanoi Urban Transport Development » (HUTD) et la convergence des cadres normatifs.....373

- 10.3.1 Le plan de réinstallation et ses compromis.....375
- 10.3.2 L'avancée des composantes du projet et l'accumulation des obstacles 377

10.4 Le projet de la ligne n°3 de métro, précurseur d'une nouvelle ère pour la gestion de l'accès au foncier dans les projets de transport urbain.....378

10.4.1 Des besoins fonciers modestes et des procédures plus équitables	378
10.4.2 Les prescriptions de la Banque Asiatique de Développement	382
10.5 Les dispositifs d'accès au sol en interférence	385
10.5.1 Des procédures locales à l'origine d'une injustice institutionnalisée	386
10.5.2 L'interférence des cadres normatifs et la redistribution des jeux de pouvoir	390
Conclusion intermédiaire de la troisième partie	401
 CONCLUSION GENERALE	
LA COOPERATION INTERNATIONALE DANS LE TRANSPORT METROPOLITAIN : UN	
CATALYSEUR POUR LA TRANSITION URBAINE	409
 BIBLIOGRAPHIE.....	
Ouvrages, articles, travaux scientifiques	419
Etudes, rapports d'expertise, publications des organisations internationales	434
Articles de journaux	441
ABREVIATIONS UTILISEES.....	443
GLOSSAIRE DES MOTS ET EXPRESSIONS EN VIETNAMIEN.....	447
LISTE DES CARTES.....	449
LISTE DES FIGURES	449
LISTE DES TABLEAUX.....	451
LISTE DES ILLUSTRATIONS	452
ANNEXES.....	455

INTRODUCTION

Les conditions de production de la ville de certains pays du Sud sont marquées par la présence d'acteurs spécifiques de la coopération internationale. Les politiques d'aide publique au développement¹ et les actions de coopération qu'ils y conduisent se matérialisent par le financement de projets d'infrastructures (adduction d'eau, assainissement, transport), par une aide à la planification et à l'élaboration de stratégies d'aménagement, par un appui à la définition de politiques publiques en matière de logement, d'environnement, d'utilisation des sols, de transport ou encore par l'organisation de programmes de formation destinés à renforcer les compétences des gestionnaires des villes. Les transferts – financiers et de savoir-faire – de l'aide internationale, mis en mouvement sur le terrain par des opérateurs (banques multilatérales et agences bilatérales de développement, acteurs non étatiques), ont vocation à stimuler le développement urbain, mais surtout à concourir à la résolution de problèmes, notamment à résorber les quartiers d'habitat précaire et à améliorer l'accès aux services essentiels.

Afin de questionner le fonctionnement de la coopération urbaine, les transferts qu'elle implique et les logiques et les stratégies des acteurs qui la composent, nous avons choisi comme terrain d'investigation les villes vietnamiennes et de façon privilégiée la capitale du Vietnam, Hanoi. Avant de pointer, à travers l'explication de notre parcours de recherche, les raisons pour lesquelles Hanoi nous est apparue comme un cas de figure pertinent pour conduire une telle recherche, nous souhaitons d'abord apporter un éclairage au sujet du contexte général de l'urbanisation du Vietnam, afin de souligner la manière dont la coopération internationale contribue aux dynamiques urbaines.

Problématique

A partir de l'adoption des réformes économiques du *đổi mới*² au milieu des années 1980, les villes du Vietnam sont sorties de la léthargie dans laquelle la conception socialiste de la ville non marchande les

¹ D'après l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), l'aide publique au développement correspond aux sommes transférées aux pays du Sud et aux institutions multilatérales par des organismes publics, en particulier des Etats et des collectivités territoriales, dont les opérations répondent aux critères suivants : (i) avoir pour objectif principal de promouvoir le développement économique et le bien-être des pays du Sud ; (ii) revêtir un caractère de faveur et comporter un élément de libéralité au moins égal à 25% (OCDE, 2006). Ces flux sont destinés à répondre au problème de pauvreté, à améliorer les institutions des pays du Sud, à apporter des solutions palliatives aux problèmes urgents, et à répondre aux besoins énergétiques et de développement.

² Signifiant littéralement « changer pour du neuf », le *đổi mới* renvoie aux réformes qui ont conduit à l'abandon d'un système économique administré par l'Etat. Ces réformes ont conféré un plus grand rôle aux forces du marché dans la distribution des ressources à l'intérieur des frontières nationales et ouvert le pays à l'économie mondiale. La libéralisation du système économique vietnamien peut être rapprochée de celle amorcée par la Chine dès la fin des années 1970, mais se démarque de la *pérestroïka* soviétique, puisque les réformes ne se sont pas accompagnées d'une libéralisation politique. Ce changement de cap est, à ce jour, encore officiellement présenté comme une étape destinée à instaurer à terme le communisme.

avait plongées (Pandolfi, 2001)³. Ces dernières connaissent, depuis, une période de transition caractérisée par le passage d'une société à dominante rurale vers une société à dominante urbaine et qui se décline tant d'un point de vue démographique qu'économique (Quertamp, 2010). D'abord sur le plan démographique, en raison des flux migratoires des campagnes vers les villes (Ledent, 2002) : le Vietnam connaît une hausse graduelle de sa population urbaine ; celle-ci est passée d'environ 18 millions à plus de 25 millions entre 1999 et 2009⁴. Malgré tout le Vietnam reste un pays faiblement urbanisé, puisqu'avec près de 86 millions d'habitants, la part nationale de la population urbaine ne représentait que 29,6% en 2009⁵. La majeure partie des citoyens se trouvant principalement concentrée dans les deux pôles urbains du pays, Hanoi au Nord (avec près de 6,5 millions d'habitants) et Hô Chi Minh-Ville au Sud (avec plus de 7 millions)⁶, le maillage urbain du territoire national est marqué par une forte bipolarisation, et dans une moindre mesure, par l'émergence de villes de taille moyenne (carte 1). En outre, le processus d'urbanisation dans la période actuelle s'intensifie. Au regard des études prospectives conduites par le Ministère de la Construction (MOC), le taux d'urbanisation devrait atteindre 50% d'ici 25 ans (MOC, 2009). De même, la croissance de la population urbaine, qui était déjà soutenue, puisqu'elle dépassait les 3% par an entre 1999 et 2009⁷, pourrait atteindre 6% par an dans les années à venir, en particulier pour les petites villes et les villes moyennes, comme Haiphong, Danang, Nha Trang ou Can Tho (World Bank, 2011a).

Le second aspect de la transition urbaine renvoie à sa composante économique. L'abandon d'une économie administrée par l'Etat au profit d'une économie de marché à « orientation socialiste » s'est traduit par un encouragement à l'initiative économique privée et par la privatisation, ou du moins l'« actionnarisation »⁸, des entreprises étatiques (Gainsborough, 2003). Cette nouvelle donne économique s'est concrétisée par une relance progressive de l'économie urbaine (Boothroyd et Pham Xuan Nam, 2000), par des transformations dans les modalités de production de l'espace bâti (Nguyen Quang et Kammeier, 2002) et de gestion de la ville (Forbes et Le Hong Ke, 1996), mais également par une expansion spatiale rapide et incontrôlée des centres urbains (Douglass *et al.*, 2002, p.190). Pourtant, ces derniers apparaissent désormais comme des moteurs de croissance essentiels à la

³ Précisons également qu'au même titre que les autres pays socialistes, le Vietnam appliquait des politiques « anti-urbaines » (Murray et Szelenyi, 1988). Cela signifie que le régime socialiste avait privilégié le développement rural et instauré un système de contrôle des mouvements de populations des campagnes vers les villes. Ces dispositions ont été appliquées à partir des années 1950 au Nord Vietnam, puis ont été étendues aux régions du sud du Vietnam après la réunification du pays en 1976 (Nguyen Duc Nhuan, 1978). Les réformes du *đổi mới* ont eu pour effet d'assouplir les conditions de résidence de la population et de favoriser la circulation des biens et des personnes.

⁴ Source : Central population and housing census steering committee (2010).

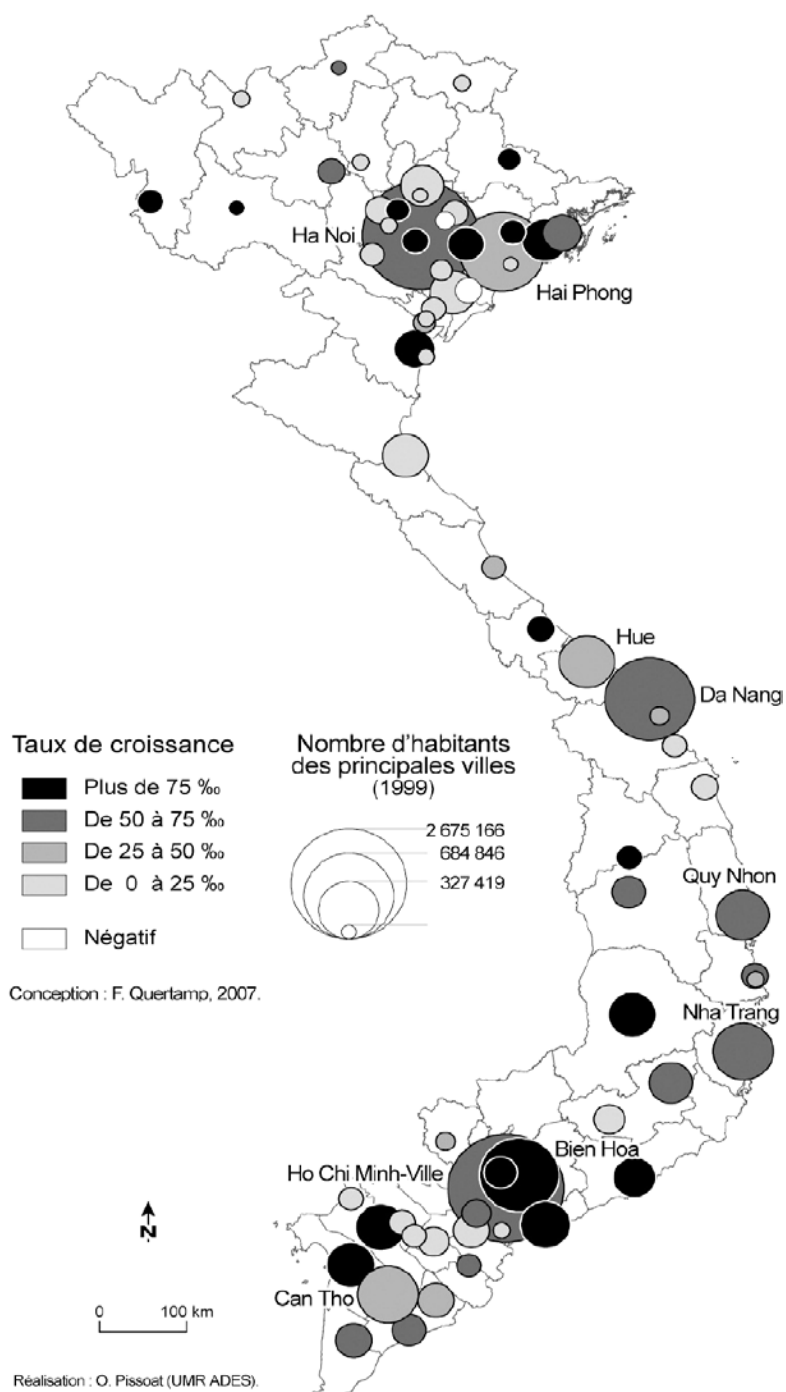
⁵ Source : *op.cit.*

⁶ Source : *op.cit.*

⁷ Source : *op.cit.*

⁸ Dans le langage officiel, les entreprises d'Etat ne sont pas privatisées, mais « actionnalisées ». Cela signifie que l'Etat ouvre le capital des entreprises publiques et qu'il en reste l'un des principaux investisseurs. Dans la ligne des réformes économiques, l'actionnarisation [*cổ phần hóa*] a été lancée en 1992 (décision n°202/CT) sans toutefois rencontrer le succès escompté (Nguyen Quoc Tuan *et al.*, 1996, p.28). Ce dispositif a été renforcé en 1998 par un décret permettant la création de corporations. De cette manière, les entreprises publiques ont été transformées en entreprises « privées », mais détenues à 100% par le public, avant que leur capital ne soit ouvert à des actionnaires extérieurs (privés ou publics) (Albrecht *et al.*, 2010).

modernisation et à l'industrialisation du pays, ils contribuaient en 2009 à plus de 50% du produit intérieur brut (PIB) national (World Bank, 2011a).



Carte 1 : Dynamiques urbaines au Vietnam (1989-1999)

Source : adapté de Quertamp 2010

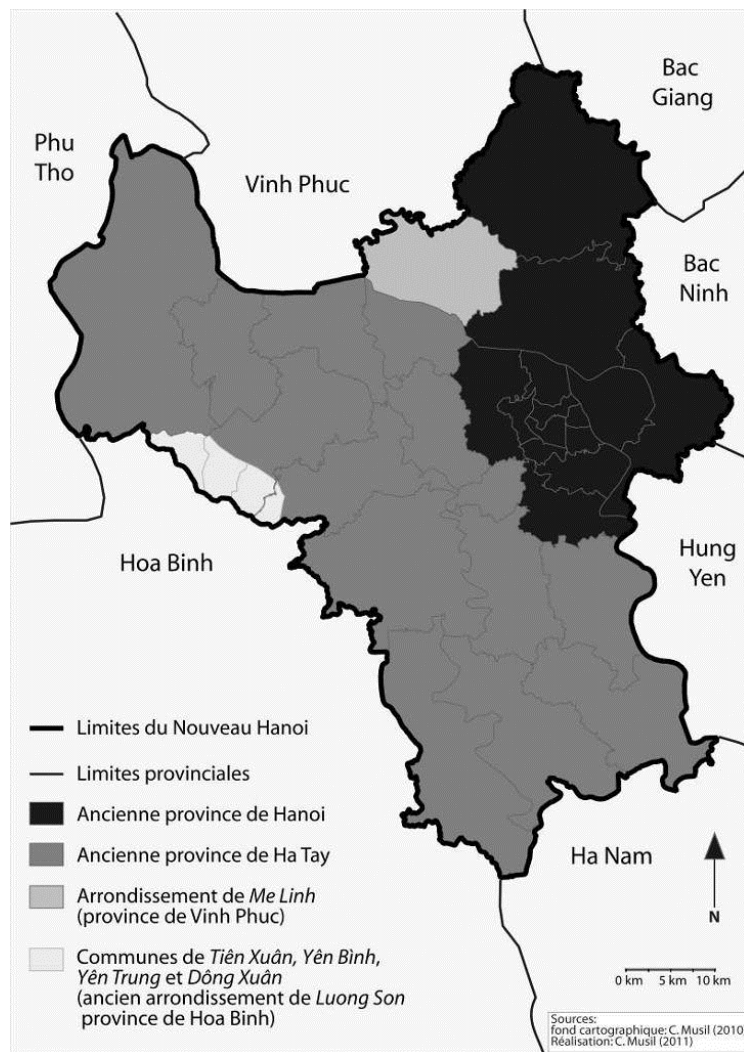
Indications : Concernant les deux grandes régions urbaines du Vietnam, en 2009, la région du Sud-Est, qui comprend notamment le triangle de croissance que constituent Hô Chi Minh-Ville, Biên Hòa et Bà Rịa-Vũng Tàu, présentait une population de 14 millions d'habitants avec un taux d'urbanisation estimé à 57%. La région du delta du fleuve Rouge, qui regroupe entre autres Hanoi, Quảng Ninh et Haiphong, affichait un taux d'urbanisation estimé à 29%, mais une population totale approchant les 20 millions d'habitants (Central population and housing census steering committee, 2010). Malgré ces données, l'essor des villes reste mal évalué en raison des problèmes de définition de la population urbaine qui subsistent (Drakakis-Smith et Dixon, 1997). Les recensements tiennent compte du domicile permanent et de l'activité économique officielle (agricole ou non-agricole), excluant, de ce fait, un grand nombre de personnes qui vivent et travaillent dans les villes sans un statut reconnu.

A l'instar des dynamiques démographiques, sur le terrain économique, Hanoi et Hô Chi Minh-Ville pèsent dans la production de richesses. A elles seules ces métropoles représentaient en 2009 plus de 30% du PIB national, avec respectivement une contribution à 12% au PIB national pour Hanoi et 21% pour Hô Chi Minh-Ville (*ibid.*, 2011). Avec un taux de croissance compris entre 8 et 10% entre 2000 et 2009, les régions urbaines méridionales et septentrionales constituent les « moteurs économiques » du pays. Depuis la fin des années 1980, et du fait de l'ouverture du Vietnam aux investissements directs étrangers, ces deux métropoles attirent la majorité des flux de capitaux internationaux (Malesky, 2008). Dans leurs arrondissements urbains⁹, ces investissements ont pris la forme de projets immobiliers (hôtels, tours de bureaux, zones résidentielles), alors que dans leurs périphéries ils se sont matérialisés par l'installation d'usines et de sites de production.

Depuis l'engagement des réformes économiques et la modernisation du droit régissant l'investissement, les provinces du Vietnam se livrent une réelle compétition pour attirer ces capitaux étrangers (*ibid.*, 2003). A ce jeu, Hô Chi Minh-Ville s'avère considérablement plus attractive que la capitale¹⁰. Dans cette rivalité, afin de renforcer le poids économique de Hanoi et affirmer son rôle de capitale administrative et politique, le gouvernement central a en 2008 imposé une recomposition de ses limites administratives (carte 2). Son périmètre a été étendu et Hanoi a absorbé les territoires limitrophes les plus dynamiques sur le plan économique, mais également des centaines d'hectares de terres agricoles à urbaniser (Labbé et Musil, 2011). Comme l'indique Logan (2009, p.92), pour les autorités vietnamiennes, l'extension des limites de la capitale permettra « une projection plus claire de Hanoi dans les médias nationaux et internationaux, [elle apparaîtra] comme la plus grande ville vietnamienne, la porte d'entrée du Vietnam, la *world city* du Vietnam ». Le gouvernement vietnamien affiche pour ambition que la capitale du pays puisse devenir une métropole régionale et internationale, en développant à la fois son attractivité économique pour les investissements étrangers et les entreprises à haute valeur ajoutée, et l'accueil de conférences, de sommets et d'événements internationaux (Jeux d'Asie du Sud-Est en 2003, APEC en 2006, ASEAN en 2010... mais également les prochains Jeux d'Asie de 2019).

⁹ Au Vietnam, en dessous de l'échelon national, l'administration territoriale se divise en trois niveaux : provinces [*tỉnh*], arrondissements urbains et ruraux [*quận* et *huyện*] et communes-quartiers [*xã* et *phường*]. Les villes peuvent se situer à chacun de ces niveaux. Ce qui les distingue les unes des autres est un classement de I à V qui détermine leur pouvoir économique et politique. Hanoi et Hô Chi Minh-Ville sont des villes [*thành phố*] qui ont un rang supérieur, de « classe spéciale », et sont situées au niveau administratif provincial.

¹⁰ En 2011, d'après les statistiques du Ministère du Plan et de l'Investissement, Hanoi affichait 2100 projets IDE enregistrés depuis le milieu des années 1990 contre 3800 pour Hô Chi Minh-Ville. Cet écart se creuse si l'on tient compte du réseau de villes moyennes situées dans leur aire d'expansion économique : Hanoi avec les provinces voisines de Vĩnh Phúc, Bắc Ninh, Hưng Yên comptaient près de 2700 projets, alors que Hô Chi Minh-Ville et les provinces de Bà Rịa-Vũng Tàu et Đồng Nai affichaient près de 5200 projets.



Carte 2 : Anciennes et nouvelles limites de Hanoi

Source : Labbé et Musil, 2011

Indications : L'absorption de la province de Hà Tây, de l'arrondissement de Mê Linh et de quatre communes de la province voisine de Hòa Bình a permis de tripler la superficie de Hanoi (3 300 km² contre 900 km² auparavant) et de doubler sa population (6,5 millions d'habitants contre 3 millions auparavant). Les autorités ont ainsi avancé que Hanoi était désormais la 17^{ème} capitale au monde au regard de sa superficie.

La hausse du nombre de citadins, l'accroissement et la concentration des richesses, la recomposition des périmètres administratifs métropolitains comme l'internationalisation des flux d'investissements privés jalonnent le processus de métropolisation enclenché à Hanoi et à Hô Chi Minh-Ville. Mais cette urbanisation accélérée et ce rattrapage économique à marche forcée engendrent des formes d'urbanisation nouvelles, en particulier aux franges des villes, qui sont qualifiées par certains auteurs d'« incontrôlées » (Drakakis-Smith et Dixon, 1997) ou encore de « spontanées » (Leaf, 2000). En outre, les infrastructures urbaines sont sollicitées par des habitants toujours plus nombreux et par des activités économiques en pleine expansion.

Des défis importants s'imposent alors à ces agglomérations pour développer l'offre de leurs services urbains, résorber les problèmes chroniques de congestion routière, moderniser les réseaux de transport public, et plus généralement pour établir un environnement favorable au développement économique

et améliorer la qualité de vie des citoyens. Dans ce contexte, compte tenu de la capacité budgétaire limitée de l'Etat vietnamien, la plupart des investissements majeurs en matière d'infrastructures urbaines et l'amélioration des services urbains sont effectués grâce aux subventions et aux crédits de l'aide internationale. Cette assistance extérieure contribue à la modernisation des équipements urbains et accompagne le développement socioéconomique des métropoles, comme des villes moyennes et des petites villes du pays. C'est sur cette toile de fond que l'action de la coopération internationale prend place et que les opérateurs du développement interviennent dans les villes du Vietnam.

Du fait de l'arrêt de l'aide des ex-pays du bloc socialiste, puis en raison de la reprise de liens diplomatiques avec plusieurs Etats au début des années 1990, et enfin grâce à la levée de l'embargo américain en 1994¹¹, les acteurs contemporains de la coopération internationale implantés au Vietnam (entre autres la Banque mondiale, la Banque Asiatique de Développement, les agences des Nations-Unies, la coopération bilatérale japonaise, française, allemande, etc., les coopérations décentralisées d'origine française) ont engagé de nombreuses actions afin d'aider le pays à relancer son économie, mais également à résoudre les problèmes que pose son urbanisation accélérée.

Au niveau macroéconomique, les coopérations internationales participent à la transition économique du Vietnam et à son insertion dans l'économie mondiale, comme en témoigne son adhésion en 2007 à l'Organisation Mondiale du Commerce (Cling *et al.*, 2009). Les bailleurs de fonds assistent le gouvernement en lui apportant un appui à l'élaboration de ses politiques publiques, en œuvrant au renforcement des capacités institutionnelles de l'Etat et à la réforme de son administration, en promouvant la « bonne » gouvernance et en valorisant la règle de droit (Vasavakul, 2002 ; Fritzen, 2005). A l'échelle urbaine, l'aide internationale se combine aux grands enjeux transversaux de la fabrication des villes vietnamiennes que constituent le développement durable et la gouvernance. Dans le domaine du développement urbain, l'assistance extérieure se traduit en particulier par le financement d'infrastructures de transport, d'assainissement, d'adduction d'eau et de traitement des eaux, par une assistance technique à la planification urbaine, par la conduite de programmes visant à renforcer les compétences des services urbains, à endiguer les dégradations environnementales liées aux pollutions de toutes sortes et à améliorer l'accès des populations aux services essentiels. Mais dans les villes, les crédits de l'aide internationale sont prioritairement dirigés vers le secteur des infrastructures. Ces capitaux accélèrent le développement socioéconomique des grandes villes vietnamiennes et sont, à ce titre, qualifiés de « puissants moteurs du développement urbain » (Nguyen *et al.*, 2004).

Cette question de l'assistance extérieure présente un réel intérêt sur le plan théorique dans le cas du Vietnam, puisque depuis l'adoption des réformes économiques et l'engagement des acteurs de l'aide publique au développement aux côtés du gouvernement, ce pays a connu un véritable « décollage » (Feuché, 2004)¹². En moins de 25 ans, il est passé de la catégorie des pays à faibles revenus à celle des

¹¹ Le pays était jusque-là sous le joug d'un embargo économique proclamé par les Etats-Unis en 1975.

¹² Le Vietnam connaît une croissance économique continue : de 1991 à 2007, son PIB a augmenté à un rythme annuel de 7,6% ; depuis 2008, alors qu'une crise financière et économique affecte la croissance

pays aux revenus intermédiaires – de la tranche inférieure (Cheong *et al.*, 2011). Pour les opérateurs du développement, c'est là le signe que l'économie vietnamienne s'accroche au « vol des oies sauvages » dans la lignée des économies japonaise, sud-coréenne, taïwanaise, singapourienne et désormais Sud-Est asiatiques (Chaponnière, 2007) ; la « success story » du développement économique vietnamien ravive de cette manière le mythe du « miracle économique asiatique »¹³.

Le terrain sur lequel porte notre recherche révèle ici sa singularité cumulative : le Vietnam est un pays socialiste dont le système économique et les institutions qui le régissent sont en transition ; c'est également un pays au dynamisme économique remarquable. Ce cumul rend les vitesses de transformation saisissantes. Appliqués à la ville, les bouleversements se manifestent au fil des mois par la verticalisation du tissu urbain, par l'effervescence des activités de construction, par le pouvoir attractif sans cesse renforcé des centres urbains et par la sollicitation graduelle de leurs infrastructures.

Les questions auxquelles nous nous sommes attaché dans le cadre de cette recherche ont trait aux effets de l'aide internationale, non pas dans une approche d'évaluation de ses performances ou de son efficacité, mais plutôt dans ses effets instaurateurs, ceux susceptibles de transformer sur le long terme les modes de fabrication des métropoles vietnamiennes, de gérer et de penser la ville. En d'autres termes, nous nous sommes intéressé aux acteurs de l'aide impliqués dans le développement urbain au Vietnam ; ceux qui animent les coopérations bilatérales, multilatérales et non étatiques, en l'occurrence, dans cette catégorie, les acteurs de la coopération décentralisée¹⁴. Notre intérêt s'est porté sur la diffusion de modèles, ceux sur lesquels s'appuient les banques multilatérales pour mettre en œuvre leur « projet global de développement » (Osmont, 1995, p.9), et d'expériences, celles auxquelles font référence les coopérations bilatérales en promouvant leur expérience nationale en matière de développement urbain, leurs réussites comme leurs échecs.

Le registre de la mise en œuvre de l'aide est au cœur de notre questionnement. L'utilisation de l'aide s'effectue sous contrainte, c'est-à-dire en respectant des conditions d'emprunt et en appliquant des méthodes et des règles requises par les bailleurs de fonds. Dans cette situation apparaît le rôle central joué par l'expertise internationale sur la scène du développement urbain ; c'est elle qui assiste les fonctionnaires vietnamiens pour assurer la mise en œuvre des projets tant dans les phases de préparation que de construction. C'est elle qui en majorité définit les approches, les méthodes, les

économique à l'échelle mondiale, le pays a connu une augmentation de son PIB de l'ordre de 6% par an jusqu'en 2011 (ADB, 2012).

¹³ En 1993, la Banque mondiale, dans un rapport intitulé *The East Asian miracle : economic growth and public policy*, faisait l'apologie de la mise en œuvre de « bonnes politiques publiques » concourant à une croissance économique rapide. Au sein de l'institution, le modèle a été discuté par Stiglitz et Yusuf (2001) dans l'ouvrage *Rethinking the East Asian miracle*, avant que l'économiste Joseph Stiglitz ne prenne définitivement ses distances avec les institutions de Bretton Woods.

¹⁴ Dans notre démarche, nous avons hésité à traiter du rôle des organisations non gouvernementales. En effet, leur rôle dans le développement des villes au Vietnam, en particulier à Hô Chi Minh-Ville, a déjà été mis en lumière dans les travaux du Programme de Recherche Urbaine pour le Développement (PRUD) par l'équipe de Wust *et al.* (2004). A Hanoi, certaines organisations comme HealthBridge ou Action For the City conduisent de nombreuses actions en lien avec le développement urbain. Comme ces organisations ne sont pas impliquées dans le financement de projets d'infrastructures ou d'opérations de renforcement des « capacités » des services de la municipalité de Hanoi dans le secteur du transport urbain, nous avons volontairement choisi de ne pas les prendre en compte dans l'élaboration de ce travail de recherche.

critères afin de résoudre les problèmes qui se posent aux villes vietnamiennes. Avec l'engagement de l'expertise étrangère auprès des institutions ministérielles et municipales, on saisit que ces dernières, dans l'application des politiques urbaines, ne rencontrent pas que des difficultés financières, elles connaissent aussi des carences de savoir-faire techniques et organisationnels.

Dans notre démarche, nous avons délibérément choisi une entrée par l'infrastructure de transport. D'abord parce que le gouvernement vietnamien oriente sa politique de développement socioéconomique vers la construction des infrastructures économiques d'une manière générale¹⁵, vers le secteur du transport en particulier, puis récemment vers les équipements de transport des grandes villes¹⁶. La demande en matière de transports, urbains et interurbains, de réseaux divers, de planification urbaine, est en expansion durable sur tous les continents, et de façon particulière au Vietnam. Ensuite, parce que l'infrastructure constitue à travers les initiatives de réduction de la pauvreté conduites par les banques et les agences de développement un secteur privilégié pour lequel elles accordent de nombreux crédits (Banque mondiale, 1994 ; Léautier, 2006). En outre, selon les auteurs du rapport sur le développement dans le monde¹⁷ de 2009, l'installation d'infrastructures « spatialement connectives » offrirait des avantages notoires pour renforcer la densité économique dans les régions où l'urbanisation s'accélère (Banque mondiale, 2009, p.26), à l'image des espaces métropolitains vietnamiens. Parce qu'ensuite, à l'échelle de l'Asie du Sud-Est, l'infrastructure de transport constitue un marqueur de l'internationalisation des modes de production des formes urbaines (Dick et Rimmer, 1998). C'est enfin un secteur fortement demandeur d'expertise en appui, dans le domaine de l'aide à la maîtrise d'ouvrage et parfois du conseil institutionnel ; c'est un secteur exigeant des investissements lourds et un degré de technicité important, en particulier pour les ouvrages hors sols (tunnels, routes en élévation, ponts, lignes de métro souterraines). Dans ces conditions, seuls les bailleurs de fonds sont en mesure d'apporter des financements présentant un haut degré de concessionnalité et un savoir-faire éprouvé et pointu au gouvernement vietnamien.

Mais cette entrée par l'infrastructure de transport pour examiner le rôle de la coopération urbaine comporte une sérieuse incidence sur notre démarche. Elle nous a conduit à examiner un autre effet,

¹⁵ Nous reprenons à notre compte la définition que donne Antonio Estache (2007) de l'infrastructure économique. Dans la littérature, l'infrastructure a un sens large, le terme fait référence à toute installation utilisée pour fournir de l'énergie, de l'eau et de l'assainissement, aux télécommunications et aux services de transport.

¹⁶ L'évaluation du plan quinquennal de développement socioéconomique de 2001 à 2005, montrait que près de 30% des investissements réalisés par l'Etat (sur ses fonds propres) à l'échelle nationale étaient destinés aux infrastructures de transport. Pour pouvoir accélérer la croissance économique du pays, le plan développement socioéconomique de la période 2006-2010 prévoyait encore d'orienter en priorité les investissements vers les infrastructures économiques et en particulier vers le secteur du transport. Les orientations données par le plan de 2011-2015 précisent que l'une des grandes priorités pour moderniser et industrialiser le pays passe par l'investissement dans les infrastructures urbaines en générale et dans les infrastructures de transport en particulier (source : Ministry of Planning and Investment, *The five year socio-economic development plan 2006 – 2010* ; « Key tasks for realizing socio-economic development strategy », <http://news.gov.vn>, accédé le 15/10/2012).

¹⁷ Publié annuellement par la Banque mondiale, le « rapport sur développement dans le monde » fait le point sur l'Etat des connaissances sur un sujet donné du point de vue à la fois académique et des politiques de développement. C'est la publication la plus connue de la Banque mondiale parmi les nombreux rapports, revues et indicateurs que cette banque du « savoir » diffuse (pour une discussion sur le rôle de la Banque mondiale dans la production scientifique voir Cling et Roubaud (2008, p.71-91) et Goldman (2006, p.151-181)).

celui de l'insertion physique de ces équipements dans le tissu urbain. De cette manière, la question du foncier et de l'accès au sol constitue une autre clé de lecture de l'action de l'aide internationale dans le secteur des transports à Hanoi. Pour chaque projet nécessitant l'acquisition d'emprises foncières, s'installe entre les bailleurs et les autorités un dialogue concernant les modalités d'accès au sol. Plus particulièrement, les échanges portent le cas échéant sur la conduite de procédures d'expropriation. Or la question foncière à Hanoi est éminemment sensible. D'abord parce que pour la mise en œuvre de ces procédures, les bailleurs de fonds, à travers les conditions d'utilisation de leurs crédits, exigent des autorités de poursuivre des objectifs précis ; en particulier de s'assurer que les personnes affectées par les projets financés par l'aide internationale sont indemnisées et relogées, mais surtout que ces projets n'engendrent d'aucune manière un appauvrissement des ménages déplacés. Ensuite parce que la question foncière à Hanoi, et au Vietnam d'une manière générale, est la source de conflits de plus en plus violents (Musil, 2011). Depuis l'adoption des réformes du *đổi mới* et la promulgation d'une série de lois foncières, le statut du foncier a changé. Bien que sa propriété demeure en principe collective et que l'Etat soit le seul garant de l'allocation de cette ressource, les particuliers comme les organisations bénéficient de droits d'usage. Ces droits depuis le début des années 1990 s'échangent sur un marché volatil et peu transparent (Kim, 2004). La terre possède depuis un prix et implique alors des rapports de force d'appropriation et d'expropriation pour contrôler cette ressource particulière (Pandolfi, 2001).

Afin d'éclaircir les circonstances qui nous ont conduit à traiter de Hanoi, à aborder la question du rôle de l'aide internationale dans le secteur du transport et à développer une approche à partir du jeu des acteurs de la coopération urbaine, nous revenons sur les éléments ayant jalonné notre itinéraire de recherche.

Parcours de recherche

C'est en nous interrogeant, à l'origine, sur les liens entre les projets d'infrastructure urbaine conduits dans un contexte de coopération internationale au Vietnam et la question foncière, que nous avons été amené à définir notre sujet de recherche. Nous souhaitions mettre en lumière le rôle des acteurs du développement, à travers le déploiement d'opérations techniques, dans l'évolution des pratiques de gestion du foncier urbain et examiner l'impact de ces opérations sur les prix fonciers et immobiliers. Nous voulions également traiter cette question dans une démarche comparative, à l'échelle nationale, en nous fondant sur des opérations menées à Hanoi et à Hô Chi Minh-Ville, mais également à l'échelle de l'Asie du Sud-Est continentale, en traitant des exemples pris au Laos, en particulier à Vientiane, en raison des points communs existant entre les régimes fonciers vietnamien et laotien et du fait, dans ces villes, de l'engagement de projets urbains financés par l'aide internationale.

Plusieurs travaux de thèses réalisées entre la fin des années 1990 et le début des années 2000 avaient défriché la question du développement urbain dans une période transitoire au Vietnam (Nguyen, 1998 ; Burlat, 2001 ; Wust, 2001 ; Quertamp, 2003 ; Chabert, 2004) comme au Laos (Sisoulath, 2003 ; Tissandier, 2005) ; certains ayant porté un accent particulier sur la question foncière (Pandolfi, 2001). Ces recherches constituèrent nos premières sources. Les travaux réalisés dans le cadre du Programme

de Recherche Urbaine pour le Développement (PRUD)¹⁸ et portant sur le Vietnam ont constitué un second élément du corpus.

Plusieurs travaux de recherches présents dans le cadre de ce programme nous ont permis d'alimenter notre réflexion ; en particulier, un travail sur l'évaluation des projets d'aide publique au développement (Nguyen *et al.*, 2004) ouvrait un premier champ relatif à la question des projets urbains ayant une dimension internationale tout en étant financés par le biais de politiques publiques ; un autre travail concernant les consultants internationaux (Baye, Cusset *et al.*, 2004), pointait le rôle de l'expertise étrangère dans le domaine du développement urbain à Hanoi et Hô Chi Minh-Ville ; un troisième relatif au contexte de la transition et de la gouvernance abordées par le prisme de la gestion de l'eau (De Miras *et al.*, 2004) soulignait l'influence des bailleurs de fonds dans l'organisation du secteur de l'eau en ville ; enfin, une autre contribution traitant de projets de voirie et des recompositions urbaines à Vientiane et à Hanoi (Peyronnie, Lancet *et al.*, 2004) nous a conforté sur l'éventualité d'engager une démarche comparative entre la situation urbaine au Vietnam et celle rencontrée au Laos.

Ces références nous ont largement inspiré et ont constitué des repères solides pour l'élaboration de notre problématique. En attendant, notre démarche paraissait quelque peu ambitieuse en raison de l'état dispersé des connaissances tant sur la question foncière urbaine que sur les projets d'aide publique au développement dans les différents contextes mentionnés. De plus, l'examen des effets des projets d'infrastructures (nous pensions déjà à nous orienter vers le traitement des équipements de transport) sur les prix fonciers et immobiliers paraissait quelque peu prématuré, puisque la plupart des grands projets n'étaient qu'en phase de préparation au moment où nous avons débuté nos recherches.

En complément, plusieurs raisons nous ont poussé à envisager le travail de thèse, et surtout la phase de terrain, d'une manière singulière. Nous étions d'abord contraints de financer de manière autonome notre recherche. Nous voulions ensuite engranger une expérience professionnelle dans le domaine de la coopération et pouvoir résider au Vietnam afin d'expérimenter ce qu'est la coopération dans son contexte d'intervention culturel. En d'autres termes, nous souhaitions passer derrière le miroir, vivre l'expérience de la coopération dans le domaine du développement urbain et observer en immersion comment se jouent les actions de coopération sur la scène d'une ville du Sud.

Au cours de l'année 2008, nous avons eu la chance de prendre un poste de « chargé de mission transport » auprès de l'Institut des Métiers de la Ville (IMV) à Hanoi. Créé en 2001 par le Comité Populaire¹⁹ de Hanoi et la Région Île-de-France dans le cadre de leur accord de coopération, cet institut a pour vocation d'améliorer les compétences de la maîtrise d'ouvrage municipale dans le domaine de l'urbanisme (planification, réglementation, méthodologie de projet) et de la gestion des services urbains (régulation, contractualisation avec des délégataires, qualité de services, information

¹⁸ Le PRUD est un programme de recherche initié par la sous-direction de la recherche du Ministère des Affaires Etrangères français et financé par le Fonds de Solidarité Prioritaire (FSP) entre 2001 et 2004.

¹⁹ La ville-province de Hanoi est gérée par un comité populaire qui correspond à une autorité municipale. Dans l'organisation de l'administration locale vietnamienne, le comité populaire est un organe exécutif sous la tutelle du gouvernement.

aux usagers, etc). La Région Île-de-France, dans le volet « transport » de sa coopération décentralisée²⁰, cofinance (avec le Comité Populaire de Hanoi ou d'autres partenaires comme l'Union Européenne) des projets-pilotes. Pour le compte de l'IMV, nous avons géré le suivi d'un projet-pilote concernant l'amélioration des transports publics, en particulier du réseau d'autobus, mais également participé à des travaux d'expertise en matière de planification. Nous avons ainsi pris part à des actions de coopération, intervenant comme « jeune expert » tant dans le cadre des activités de l'institut qu'à l'extérieur, dans des séminaires et des ateliers. Cette expérience qui se prolongea jusqu'en décembre 2010 a donc radicalement influencé l'élaboration de notre thèse, offrant ainsi à notre démarche une spécificité sur son aspect méthodologique.

Dans notre itinéraire de thèse, nous avons ainsi écarté l'idée envisagée initialement d'un travail de mise en perspective avec le Laos, mais aussi l'approche comparative que nous souhaitions initier avec Hô Chi Minh-Ville. Ayant accès à une information particulièrement riche et étant acteur-chercheur dans le secteur des transports à Hanoi, nous avons naturellement orienté notre travail sur la question du transport métropolitain dans la capitale vietnamienne. Ce terrain s'est avéré également pertinent pour deux autres raisons. D'abord parce qu'Hanoi, en tant que capitale et à partir de la relance de nombreuses coopérations multilatérales et bilatérales dans le pays dès le début des années 1990, constitue la porte d'entrée de l'aide publique au développement. Ensuite, parce que depuis la décennie 1990, un grand nombre de méga-projets²¹ de transport y sont programmés (routes, périphériques, voies rapides en élévation, ponts, tunnels, ligne de métro, ligne de Bus Rapid Transit²²) et qu'actuellement, certains sont en cours de réalisation grâce à l'apport financier et technique de l'aide internationale, impliquant entre autres les coopérations bilatérales française, japonaise, chinoise, la Banque mondiale ou encore la Banque Asiatique de Développement. Le terrain de recherche qu'offrait Hanoi paraissait amplement prometteur et suffisamment vaste pour creuser la question du rôle des acteurs de la coopération dans cette ville à travers la dimension sectorielle du transport. Enfin, le fait d'être intégré à l'IMV nous a permis d'avoir un accès facilité aux sources, aux acteurs (étrangers et locaux), et surtout cet institut nous a offert l'avantage d'avoir une visibilité et une reconnaissance institutionnelle. En dépit de cet avantage indéniable, nous avons tout de même été confronté à certaines difficultés pour accéder aux sources et à l'information aussi bien auprès des bailleurs qu'auprès des autorités vietnamiennes.

²⁰ La définition française de la coopération décentralisée désigne l'établissement de relations de long terme entre collectivités territoriales françaises (régions, départements, communes et leurs groupements) et étrangères, formalisées par des conventions. Celles-ci définissent les actions de coopération prévues et leurs modalités techniques et financières. Cette capacité reconnue officiellement aux collectivités territoriales s'inscrit dans le cadre de la loi du 25 janvier 2007 (loi n° 2007-147), relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements.

²¹ Par méga-projet nous faisons ici référence aux projets d'infrastructures dont les investissements sont compris entre une centaine de millions de dollars US et plusieurs milliards de dollars US.

²² Dans cette recherche nous avons choisi d'utiliser le terme de Bus Rapid Transit (BRT) pour faire référence à un projet de bus financé par la Banque mondiale à Hanoi. Dans le référentiel français, le BRT équivaut au concept du Bus à Haut Niveau de Service. Etant donné que le concept de BRT est développé par la Banque mondiale, nous avons préféré pour plus de clarté conserver la dénomination anglo-saxonne initiale.

Pour autant, ayant eu l'opportunité de rester en poste sur une longue période, nous avons quand même engagé un travail sur le Laos, mais l'avons envisagé autrement, dans le cadre d'une collaboration avec Karine Peyronnie de l'Institut de Recherche pour le Développement²³. De même, concernant la question foncière, nous avons également songé à la traiter différemment. D'abord à travers la production d'articles co-écrits avec Danielle Labbé²⁴, dont l'élaboration nous a permis de réaliser plusieurs enquêtes de terrain à Hanoi, mais également à Hô Chi Minh-Ville et à Danang. Ensuite, la question foncière a pris toute sa place dans notre thèse, puisque les opérateurs de développement l'abordent en amont de la réalisation des infrastructures de transport urbain, et ce de deux manières : en proposant dans un premier temps des modèles et des expériences de valorisation foncière connexes aux opérations d'aménagement urbain ; en suggérant dans un second temps des méthodes et des dispositifs afin d'engager des procédures d'expropriation, si celles-ci sont nécessaires, pour installer les équipements qu'ils financent.

Notre fonction auprès de l'IMV nous a permis de prendre part en tant que praticien à la conduite d'un projet d'infrastructure de transport public, en l'occurrence la construction d'un pôle d'échange de bus. Bien que le projet auquel nous avons participé ne soit pas comparable aux méga-infrastructures financées par les coopérations bilatérales et multilatérales qui mobilisent des capitaux colossaux, il n'en reste pas moins que nous avons pu apprécier de l'intérieur les étapes d'un projet dans un contexte de coopération internationale (conception, montage, portage et suivi du projet), mais également les discussions qui animent la coopération dans sa dimension relationnelle (définition des besoins, définition de l'offre). En étant également inséré dans le réseau des coopérants à Hanoi, nous avons pu assister à de nombreux séminaires organisés par des bailleurs de fonds, saisir l'arrière-plan de la scène de la coopération et les rapports de force existants entre les bailleurs et les autorités locales dans la mise en œuvre des projets, en discuter avec certains des protagonistes, ressentir l'ambiance « d'espionite » qui auréole certaines opérations, participer à la quête de l'information afin de savoir « qui fait quoi », question qui se pose aussi bien du côté des bailleurs que des autorités vietnamiennes. Sans cette expérience professionnelle, nous n'aurions pas pu apprécier de manière aussi approfondie le contexte culturel et politique vietnamien et comprendre le fonctionnement des institutions locales. Par là, nous avons pu esquisser le problème posé par le circuit de la prise de décision au sein de l'administration qui se joue dans un jeu politique opaque orchestré par le Parti Communiste Vietnamien.

²³ Cette collaboration et ce soutien nous ont permis de contribuer en 2010 avec Sèngdara Douangmyxay à un ouvrage collectif dirigé par Sophie Clément-Charpentier, Pierre Clément, Charles Goldblum, Bounleam Sisoulath et Christian Taillard (*Vientiane, architecture d'une capitale*) en publiant un texte intitulé « La question foncière à Vientiane, de la politique d'ouverture économique à l'ère des projets urbains ».

²⁴ Danielle Labbé est actuellement professeure adjointe à l'Institut d'urbanisme de l'Université de Montréal. Sur la question foncière nous avons co-écrit les travaux suivants : « L'extension des limites administratives de Hanoi : un exercice de recomposition territoriale en tension » (*Cybergéo*, 2011), « Shift in Rules: Periurban Land Redevelopment in Vietnam under Market Socialism » (*International Journal of Urban and Regional Research*, à paraître). Nous avons également produit un autre texte : « Projets et négociations : les moteurs de la conversion foncière dans la ville vietnamienne » (destiné à un ouvrage collectif dirigé par Karine Peyronnie et Charles Goldblum, à paraître).

Dans notre cheminement de réflexion, cette expérience nous a donc poussé à passer de l'analyse des projets à celle du jeu des acteurs. Nous nous sommes ainsi inspiré d'une approche expérimentée par l'une des équipes de scientifiques du PRUD conduite par Françoise Navez-Bouchanine qui, dans le contexte particulier d'urbanisation et d'internationalisation des villes du Sud, a traité de « l'entre-deux des politiques institutionnelles et des dynamiques sociales »²⁵. Sur notre terrain de recherche, avant l'achèvement des méga-projets en cours de préparation à Hanoi, l'analyse de la structuration du réseau de transport métropolitain passe par un examen méticuleux des éléments qui s'agencent dans la période actuelle et qui ont, à terme, vocation à produire un réseau de transport qui fasse « système ». Dans cet « entre-deux », c'est-à-dire entre la conception des projets de transport routier et de transport public en site propre (lignes de métro, ligne de Bus Rapid Transit) et leur mise en opération, il est question de formes de partenariat, de formulation des besoins, d'offres en coopération, de fragmentation de l'offre, de formations, de financements, de conditions d'emprunts, de modèles d'expériences et de références, de fonctionnement et de dysfonctionnement, de politiques de développement formulées par des Etats, des organisations multilatérales ou encore des collectivités locales, mais également de règles locales reflétant la souveraineté qu'un Etat comme le Vietnam entend faire respecter.

Lorsque notre collaboration auprès de l'IMV a pris fin, nous avons poursuivi nos activités de recherche et obtenu une bourse auprès de l'Institut de Recherche sur l'Asie du Sud-Est Contemporaine (IRASEC) afin de publier une contribution sur l'action de l'aide internationale dans le secteur des transports à Hanoi. Ce travail, toujours en cours au moment de l'achèvement de cette thèse, nous a conduit à réaliser une nouvelle enquête de terrain complétant ainsi les observations et les réflexions avancées dans cette recherche.

Apport multi-disciplinaire et construction de l'objet de recherche

La présente recherche a pour objectif principal de produire des connaissances nouvelles sur les logiques et les pratiques des acteurs de la coopération urbaine dans la structuration d'un vaste réseau de transport métropolitain d'une ville du Sud, Hanoi. Pour l'élaboration de cette thèse, nous nous sommes heurté à plusieurs problèmes de méthodes. Le premier tenait à la nature même de l'objet traité, la coopération urbaine. Avant de questionner puis d'explorer cet objet, il s'agit d'en définir les

²⁵ L'approche méthodologique de cette équipe se résume de la sorte : plutôt que de limiter l'analyse d'un projet « du point de vue des décisions, de leurs résultats attendus ou « évalués » *a posteriori* sur le terrain, comme le font le plus souvent les travaux qui prennent les politiques pour objet, cette recherche a ciblé « l'entre-deux » de toutes ces interventions en privilégiant : (i) l'observation de différents niveaux de lecture du social (du micro au macro) dans différentes situations d'interaction ; (ii) la compréhension des processus individuels et collectifs de régulation, d'adaptation, de résistance et d'innovation sociales liées aux « situations » générées par les interventions ; (iii) les modes de légitimation des actions entreprises par les différentes parties et les processus d'accommodement et d'ajustement réciproques qui s'engagent entre elles » (Navez-Bouchanine *et al.*, 2004, p.8). Selon ces auteurs, c'est cet « entre-deux » qu'il faut explorer pour « comprendre tant les imbrications complexes entre urbanisation formelle et informelle qui caractérisent les situations urbaines des [quatre] pays étudiés, que le sort tumultueux, les résultats incertains, la lenteur de réalisation... de nombre de « projets » urbains dont les intentions de mise à la norme semblaient pourtant fermement soutenues au niveau politique » (*ibid.*, 2004, p.8)

contours. Si l'on s'en tient à la description concise que nous suggérons dans les premières lignes de cette introduction, l'épaisseur de la coopération internationale dans le domaine du développement urbain nous échappe. Pour rendre compte de la complexité de cet objet, notre démarche prend place dans le prolongement de travaux engagés dans le champ de la recherche urbaine pour le développement et mobilise plusieurs domaines de connaissances : l'économie du développement, la géographie, les sciences politiques, la sociologie et l'urbanisme²⁶.

Dans les paragraphes suivants, nous rendons compte de l'état de l'art réalisé au cours de ce travail de thèse et des contributions scientifiques qui nous ont permis de construire notre objet recherche. Pour conclure cette section, nous proposons notre propre grille de lecture à travers laquelle nous avons interrogé les stratégies et les logiques d'action des protagonistes de la coopération internationale auxquelles nous nous sommes intéressé à Hanoi.

La coopération urbaine comme objet de recherche

Dans le vaste champ de connaissances que constituent l'aide publique et les politiques de développement, notre première interrogation a porté sur la délimitation de la place occupée par la coopération urbaine dans les études sur le développement et sur la façon dont celle-ci a été appréhendée par le monde de la recherche. En complément, nous souhaitons cerner la manière dont les acteurs qui animent cette coopération ont été jusqu'à présent étudiés et quels étaient les points majeurs qui ressortaient de ces travaux.

Le « biais urbain » des politiques d'aide et la production scientifique sur les villes en développement

Tout d'abord, nous constatons que la coopération urbaine renvoie à un objet plus large, celui de la coopération internationale, dans un contexte et sur un territoire d'intervention particulier, la ville. Le premier réflexe que nous avons eu fut d'explorer le champ de la coopération internationale et ses fondements (citons entre autres Tarp *et al.*, 2000 ; Rist, 2001 ; Gabas, 2002 ; Easterly, 2006 ; Charnoz et Severino, 2007 ; Yusuf *et al.*, 2009) et d'examiner dans cette littérature si l'objet coopération internationale entrait en interaction avec la ville. Cette interaction s'est avérée pour le moins discrète. Non pas que ces auteurs aient éludé la question de la coopération internationale dans le domaine du développement urbain, mais les objets qu'ils analysent, en particulier les politiques de développement, et le champ disciplinaire dans lequel ils se situent, principalement l'économie du développement, n'abordaient pas ou peu la question du développement urbain.

En effet, durant les premières décennies des politiques d'aide publique au développement, que l'on peut borner depuis le discours du Président Truman²⁷ en 1949 jusqu'à l'organisation par les Nations-

²⁶ Selon Osmont et Goldblum (2008a, p.166), la recherche urbaine pour le développement requiert d'engager des démarches pluridisciplinaires du fait même que les questions urbaines relatives aux pays en développement sont complexes « ne serait-ce qu'en raison de la confrontation des sociétés traditionnelles à des dynamiques de transformations aux vecteurs exogènes ». Ces auteurs regrettent, en outre, que le cloisonnement disciplinaire, qui marque encore ce champ de recherche, rende difficile son émergence en tant que tel.

²⁷ Le « point IV » du discours du président américain Harry Truman inaugure « l'ère du développement ». Il propose de lancer un programme audacieux mettant les avantages de l'avance scientifique et du progrès industriel américain au service des régions sous-développées (voir Rist, 2001, p. 116 à 121).

Unies de la conférence internationale sur les villes, Habitat II, en 1996, la « ville a été largement absente des analyses du développement, des politiques des pays en développement et de l'aide internationale au développement » (Prud'homme, 2010, p.218). C'est ce que Lipton (1977) qualifia d'*urban bias* ou, comme le suggéra plus tard Prud'homme (2010), de période de biais « anti-urbain ». Faute d'une réflexion stratégique et opérationnelle poussée, les bailleurs de fonds ont longtemps considéré « la ville comme un mal à traiter, voire une maladie incurable, renvoyant l'image d'un « mal développement » » (Osmont et Goldblum, 2008a, p.166), ou comme une entité « dévoreuse d'investissements non productifs » (en particulier dans des secteurs comme le logement ou les équipements collectifs à vocation sociale) et « sans effet sur le développement » (Osmont, 2002).

Au cours des décennies 1960, 1970 et 1980, les grandes thématiques de l'aide étaient en fait tournées vers l'industrialisation des pays du tiers monde²⁸, vers l'encouragement à la conduite de politiques « pro-agricoles », puis vers la conduite de programmes d'ajustement structurel. La sur-urbanisation [*overurbanization*], liée aux migrations des campagnes vers les villes, inquiétait les gouvernements des pays du tiers monde (Gugler, 1982), et du côté des bailleurs de fonds, la thématique urbaine comme domaine d'action des politiques de développement était marginalisée. La priorité était alors de freiner l'urbanisation, de fixer les populations rurales dans les campagnes²⁹, et de localiser les investissements et les activités économiques dans des petites zones urbaines (Forbes et Thrift, 1987).

Dans les politiques de développement, la ville était donc ignorée comme objet d'étude, et encore plus comme objet d'intervention (Osmont, 1995), mais pas pour autant complètement délaissée. Les actions qui y étaient conduites par les agences de développement internationales comme la Banque mondiale se limitaient à des projets d'amélioration de l'habitat³⁰, à la conduite d'investissements productifs et sectoriels, tels que la construction d'infrastructures économiques (transport et énergie principalement), ou encore, à partir des années 1980, à l'élaboration de politiques d'ajustement menant à la dérèglementation des services urbains (Pryke, 1999).

D'autres actions de coopération dans le domaine de l'urbanisme orientées vers l'opérationnel étaient également conduites. Sur ce point, les interventions auxquelles nous nous référons se limitent à celles ayant été menées par la coopération bilatérale française. Après l'obtention de leur indépendance, certains pays (principalement des ex-pays colonisés d'Afrique, mais également d'Asie du Sud-Est continentale comme le Laos et le Cambodge) ont été assistés sur le plan technique par des experts français (Bayard *et al.*, 2006). Ces travaux embrassaient le domaine de la planification urbaine, de la

²⁸ Le terme de tiers monde, inventé par Alfred Sauvy en 1952, renvoie à une époque où les pays sous-développés tentaient de se définir comme n'appartenant ni au monde occidental ni au monde socialiste.

²⁹ Cette appréciation de l'orientation des politiques de développement avait, en outre, l'appui de certains spécialistes tel Myrdal (1968) qui, dans son ouvrage *Asian Drama*, soutenait qu'un continent comme l'Asie pouvait se sortir de son « sous-développement » par une meilleure redistribution des terres agricoles.

³⁰ Malgré l'établissement de données concernant l'urbanisation des villes du tiers monde dans les années 1950 et 1960 et l'identification des problèmes engendrés (formation de bidonvilles, dysfonctionnement des infrastructures et des services urbains) (Gilbert et Gugler, 1982), ces problèmes ne semblaient pas concerner les agences internationales de développement (Ramsamy, 2006). La Banque mondiale a engagé ses premiers prêts pour des projets de développement urbain après l'établissement de sa « division urbaine » en 1972. Ceux-ci portaient principalement sur des actions d'amélioration de bidonvilles en Afrique (*ibid.*, 2006).

formation (en particulier centrée autour de l'exercice d'un urbanisme réglementaire), mais également de façon sectorielle la construction de logements et d'infrastructures (transport et assainissement)³¹. Replacée dans le contexte général de l'aide publique au développement, la coopération urbaine se caractérise alors par des mesures de redistribution, fondées sur le transfert de savoir-faire des pays riches vers les pays pauvres, et par des mesures correctives, visant à se défaire des handicaps dont souffrent les pays en développement afin de les conduire sur la voie du développement (Jacquet, 2006), notamment en dotant leurs villes d'infrastructures modernes.

Si la coopération dans le domaine du développement urbain paraissait secondaire au sein des agences internationales de développement, les productions scientifiques prenant la ville en développement comme objet ont au contraire été particulièrement fécondes à partir du milieu des années 1950. Dans une contribution portant sur la place des villes dans la production des connaissances sur le développement, Osmont et Goldblum (2008a) resituent synthétiquement dans une perspective historique les courants de recherche ayant étudié les villes et les phénomènes d'urbanisation dans les pays du tiers monde, notamment à partir de travaux produits par la recherche d'origine française³². Pourtant, jusqu'à la fin des années 1980, malgré une riche production intellectuelle sur les villes en développement aussi bien du côté de la recherche francophone qu'anglophone³³, à quelques exceptions près et outre les rapports financés par les organisations internationales de développement, il n'existait pas de convergence spécifique entre les travaux scientifiques produits sur les territoires urbains et les politiques internationales d'aide au développement³⁴. De plus, seules quelques contributions

³¹ Au sujet de l'action de la coopération française dans le domaine de l'urbanisme au cours des décennies allant de 1950 à la fin des années 1980, nous renvoyons le lecteur à la contribution intitulée *Vingt Cinq ans d'intervention française dans le secteur de l'urbain en Afrique noire francophone* de Jean-Louis Venard (1985), à l'ouvrage *Villes en développement* de Gustave Massiah et Jean-François Tribillon (1988) et enfin au rapport du géographe Michel Coquery (1983) sur *La coopération face aux problèmes posés par l'urbanisation dans le tiers monde*. Ces travaux ont apporté les premières synthèses sur l'action extérieure d'acteurs français dans le domaine de l'urbanisme et sur la structuration de l'offre en coopération apportée à travers les Secrétariats des Missions d'Urbanisme et d'Habitat (SMUH), renommés au début des années 1980 en Agence de Coopération et d'Aménagement (ACA). Pour compléter, Jean-François Vergès (2004) apporte des éclairages concernant le fonctionnement de la coopération urbaine française dans son article intitulé « Développement économique et urbanisation : quelques observations sur le contexte et les contraintes de la coopération française ».

³² Dans un ouvrage collectif publié par le Groupement pour l'Etude de la Mondialisation et du DEveloppement (GEMDEV) dédié aux savoirs et aux politiques relatives au développement, ces auteurs soulignent que l'intérêt pour les questions urbaines a été porté par des sociologues et des anthropologues dès les années 1950 et a connu une véritable « montée en puissance » dans les années 1960. Jusqu'aux années 1970, la recherche « en ville » prédominait. C'est-à-dire qu'elle était largement monographique et portait sur l'observation des changements socioéconomiques ; elle avait pour but d'améliorer les connaissances concernant l'urbanisation et ses conséquences. A partir des années 1970, c'est la recherche « sur la ville », relative à sa fabrication et à sa gestion traitant d'abord de la ville informelle (par opposition à la ville formelle) puis des problématiques foncières et immobilières, qui s'est imposée. La recherche urbaine a donc progressivement pris un rôle important, puisqu'elle s'est avérée source de propositions auprès des bailleurs de fonds pour l'élaboration de politiques de l'habitat.

³³ Parmi les travaux de référence relatifs à l'étude des villes en développement du côté de la littérature scientifique anglophone, citons entre autres Pacione (1981), Gilbert et Gugler (1982), Drakakis-Smith (1987).

³⁴ Notons ici que l'expérience de la coopération française rapportée par Osmont et Goldblum (2008a) fait figure d'exception, puisqu'à partir du début des années 1980, la recherche urbaine sur les villes en développement a été sollicitée par les instances gouvernementales qui considéraient le secteur urbain comme « potentiellement porteur en termes de développement économique ». En raison des demandes émanant de l'exécutif, jusqu'au début des années 1990, la recherche urbaine française a pu contribuer à alimenter et à définir les programmes de la coopération bilatérale (Osmont et Goldblum, 2008a, p.173 à 177).

exploratoires centraient leur objet sur le rôle de la coopération internationale dans le développement urbain et sur ses acteurs. Nous faisons ici plus particulièrement référence à Osmont (1985), qui s'était intéressée à l'action de la Banque mondiale dans les politiques urbaines nationales sur le continent africain, ou encore à Harris (1989), qui s'interrogeait sur les tendances des politiques de l'aide internationale dans le développement urbain, également en Afrique.

L'objet « coopération urbaine » s'étoffe avec les travaux relatifs à l'ajustement des villes du Sud

En fait la coopération urbaine en tant qu'objet, c'est-à-dire les activités d'assistance financière et technique en matière de développement urbain et leurs initiateurs, a été étudiée de manière critique à partir du moment où les organisations internationales et les Etats ont commencé à financer davantage de programmes dans ce domaine. Au début des années 1990, la Banque mondiale a franchi un premier seuil en publiant un document intitulé « Urban policy and economic development : an agenda for the 1990s ». Dans cette contribution, la Banque reconnaissait à la ville un rôle de premier plan dans la performance macroéconomique des pays en développement³⁵ ; l'urbanisation était dès lors considérée comme un élément moteur du développement. Compte tenu des phénomènes d'urbanisation accélérée que connaissaient les pays du Sud³⁶, le thème de l'urbanisation a fédéré l'ensemble des acteurs internationaux du développement lors de l'organisation du « sommet mondial des villes » en 1996. Un second seuil soulignant l'engouement de ces acteurs pour la ville a alors été franchi ; le rôle déterminant des villes dans le développement économique, social et culturel des pays du Sud était ainsi confirmé, cette conférence a ainsi permis de faire émerger de nouvelles thématiques liées à l'urbanisation comme la pauvreté urbaine, la métropolisation ou encore la gouvernance des villes³⁷.

En raison de la reconnaissance du fait urbain par les organisations internationales de développement, nous n'avons pas manqué de nous enquérir de la manière dont a été appréhendée dans la littérature spécialisée la coopération urbaine. Nous avons cherché à savoir si, en dehors des recherches diligentées par les bailleurs de fonds, la ville comme « lieu » d'application des politiques d'aide avait suscité l'intérêt de recherches s'intéressant tant aux politiques qu'aux acteurs les formulant. Les travaux réalisés au milieu des années 1990 recensés à ce sujet ont avant tout porté sur l'effet des politiques d'ajustement structurel sur les villes du Sud (Osmont, 1995 ; Pugh, 1995 ; Riddell, 1997 ;

³⁵ Dans cette contribution, la Banque reconnaît également que ses activités dans le champ du développement urbain devraient aller au-delà du financement de projets d'amélioration de l'habitat, d'infrastructures en ville et mettre l'accent sur la façon d'améliorer la productivité de l'économie urbaine. Elle reconnaît aussi le besoin de lancer des recherches sur les problèmes des villes en développement et plus spécifiquement sur les liens entre l'économie urbaine et les agrégats macroéconomiques (World Bank, 1991).

³⁶ Le rapport sur le développement de la Banque mondiale de 1996 (*From Plan to Market*) indiquait que la population urbaine des pays à faibles revenus et à revenus intermédiaires avait connu un accroissement annuel de l'ordre de 3,6% entre 1980 et 1990. Le rapport de 1999-2000 (*Le développement au seuil du XXI^e siècle*) soulignait quant à lui que la population urbaine augmentait, surtout dans les pays en développement, puisqu'en 1995, parmi les 100 plus grandes métropoles les plus peuplées, 64 étaient situées au Sud.

³⁷ Après cette conférence, la Banque mondiale associée à plusieurs autres bailleurs (institutions multilatérales et bilatérales de coopération) a lancé en 1999 un nouveau programme « Cities Alliances ». Avec les bailleurs de fonds et les métropoles participant à cette initiative, il s'agit de définir les stratégies de développement des villes avec pour priorité la lutte contre la pauvreté et l'amélioration des quartiers dégradés. Ce programme prévoit de mettre l'accent sur la gouvernance urbaine et l'amélioration du cadre institutionnel des villes. Cette initiative constitue en résumé la déclinaison, dans le domaine de l'urbain, de la conception du développement défendue par la Banque mondiale (Massiah, 2003, p.287).

Pryke, 1999) et éclairé le rôle joué par la Banque mondiale³⁸. Si Riddell (1997) et Pryke (1999) ont examiné les effets de ces programmes d'ajustement portés par les Institutions Financières Internationales que sont le Fonds Monétaire International et la Banque mondiale sur certaines villes d'Afrique, d'Asie et d'Amérique du Sud, Osmont (1995) et Pugh (1995) ont davantage analysé la teneur des politiques prônées par la Banque mondiale.

Pugh (1995) a ainsi mis en évidence qu'à la fin des années 1980, la Banque mondiale est passée d'une logique d'action qualifiée de « projet par projet » au financement de vastes programmes infléchissant ainsi les politiques nationales des pays en développement les poussant à privatiser le foncier et l'immobilier, à libéraliser le marché du logement et à limiter les aides aux ménages. Par rapport aux autres travaux, Osmont (1995) a comblé un manque en matière d'analyse et mis en lumière les stratégies apparentes comme les stratégies dissimulées de cette institution. Cette auteure a pointé les activités de cette organisation qui, en mêlant son statut de banque à celui d'agence de développement, prodigue des conseils auprès des institutions des pays dans lesquels elle intervient afin d'instaurer des modes de gestion rationnelle des villes. En somme, l'intention initiale de la Banque au cours de la décennie 1990 était de placer les villes du Sud sous le régime de la *corporate gouvernance* et d'assimiler leur fonctionnement à celui d'entreprises, dans l'objectif d'accroître leur rentabilité³⁹.

Ces travaux concernant la Banque mondiale ont largement suscité notre intérêt dans cette recherche, puisqu'ils s'employaient à dessiner les contours de la stratégie d'un acteur central de la coopération urbaine. Ils font également référence à la voie par laquelle cette organisation met en œuvre les projets urbains, c'est-à-dire en invoquant le principe de subsidiarité, la nécessité de décentraliser le pilotage des opérations vers les autorités urbaines, et en privilégiant la participation des citoyens. Ces éléments constituent des points de focale pour questionner les projets de coopération mis en œuvre sur notre terrain de recherche à Hanoi. En attendant, relativement à notre objectif initial, qui était d'analyser les acteurs impliqués dans des opérations internationales de développement urbain et relevant de formes diverses de coopération (multilatérale, bilatérale et non étatique), ces travaux comportaient des lacunes, en raison d'une entrée par un acteur unique, et ne permettaient pas d'élaborer une trame afin d'analyser la pluralité des acteurs en jeu dans la capitale vietnamienne.

³⁸ Nous ne faisons ici référence que de manière sélective aux travaux dans lesquels se recoupe la thématique du développement urbain avec l'activité de la Banque mondiale. La Banque mondiale est dans la littérature scientifique souvent assimilée à une banque du « savoir » (Cling et Roubaud, 2008). Parmi les acteurs du développement, ce n'est pas tant qu'elle constitue une figure d'autorité, mais de par son aura, cette dernière est bel et bien incontournable. Cette institution a donc suscité la publication de nombreux ouvrages, articles et rapports, parmi ceux auxquels nous nous sommes intéressés, citons entre autres Laïdi (1989), Kapur *et al.* (1997), Hibou (1998), Tavernier (2001), Stiglitz (2002), Coussy (2006), Millet et Toussaint (2008).

³⁹ Le concept de gouvernance employé dès le début des années 1990 par la Banque mondiale a évolué et a été repris par l'ensemble des acteurs de la coopération internationale qui le mobilisent de manière récurrente dans la conduite des projets de développement urbain. Désormais, l'application de ce concept au développement urbain entend par principe donner aux villes du Sud les moyens de maîtriser leur développement par une plus grande maîtrise de leurs institutions (Osmont et Goldblum, 2008b).

« Les acteurs » comme entrée pertinente pour examiner la coopération urbaine

Un ouvrage collectif intitulé « Quels acteurs pour quel développement ? », dirigé par Froger, Mainguy, Brot et Gérardin (2005), a retenu notre attention en raison des questions qu'il soulevait au sujet des acteurs prenant part à l'application des politiques d'aide et à la conduite de projets de développement. Dans l'introduction de cette publication, les auteurs constatent que dans un contexte de mondialisation de l'économie, de « délégitimisation » de l'Etat et d'accroissement du rôle du marché, une variété d'acteurs (« traditionnels », « nouveaux », « non-publics », « supra-nationaux », etc.) intervient dans le monde du développement. Dans leur réflexion, les questions de recherche que ces chercheurs élaborent portent sur les motivations de ces acteurs (efficacité, rentabilité, précaution, etc.), sur leurs stratégies d'action et les stratégies de développement qu'ils prônent, sur leurs aptitudes à mettre en place des partenariats, sur leurs capacités d'action et leurs capacités à contribuer au renouvellement des modèles de développement.

Bien que cet ouvrage ne se place pas dans le champ du développement urbain et mette l'accent sur le rôle d'acteurs issus du monde de la société civile et des affaires, les questions qu'il aborde nous ont néanmoins permis de préciser nos interrogations au sujet des protagonistes animant la scène de la coopération urbaine à Hanoi. Précisément, sur le terrain de recherche qui est le nôtre, y a-t-il des acteurs nouveaux susceptibles d'apparaître par le biais de partenariats innovants sur la scène de la coopération hanoïenne ? La Banque mondiale constitue-t-elle un acteur dominant influençant par ses financements et le savoir qu'elle produit la structuration du réseau de transport de la capitale vietnamienne ? Comment les acteurs de la société civile, s'il en est une à Hanoi, participent-ils aux actions de coopération initiées dans le transport urbain ? Dans un contexte multi-acteurs, comment le rôle de l'Etat vietnamien se redéfinit-il et avec quelle incidence sur le mode de gouvernance ? A-t-on également dans le cas des projets de transport urbain à faire face à la montée en puissance de nouveaux bailleurs bilatéraux, traduisant ainsi l'effritement du monopole de l'aide des pays de l'OCDE comme le Japon, la France ou l'Allemagne ? Bref, bien que la question de l'urbanisation soit absente dans l'exercice auquel se livrent Froger *et al.* (2004), cette contribution nous a semblé particulièrement profitable en raison des questions qu'elle a suscitées chez nous concernant le renouvellement des acteurs et l'apparition de nouvelles catégories. Elle nous conduit, en outre, à nous interroger sur les raisons qui entraveraient l'émergence de nouveaux acteurs sur la scène de la coopération hanoïenne.

A ce stade de la construction de notre objet de recherche, nous avançons que si la coopération urbaine est marquée par des constantes que sont la réalisation de projets (infrastructures économiques, amélioration de l'habitat), la conduite de missions d'assistance technique (planification urbaine, formation) ou encore l'aide à la définition de politiques sectorielles (logement, transport, accès et traitement de l'eau, environnement), mues par des intentions re-distributives et correctives, elle se définit par essence à partir des acteurs qui l'animent et des stratégies qu'ils établissent. Parmi les récents travaux concernant l'urbanisation des villes du Sud, le programme du PRUD a exploré un axe sur lequel nous nous appuyons pour préciser notre démarche. Celui-ci concernait l'identification et

l'analyse des logiques et stratégies des divers acteurs qui font et gèrent les villes du Sud. Tout en mettant en relief leurs démarches et leurs approches, cet axe appréhendait l'analyse des acteurs à partir des questions de gouvernance, de décentralisation, de démocratie locale et de la fonction d'expertise face aux savoirs professionnels et aux cultures urbaines (Goldblum, Osmont *et al.* 2004).

Deux apports généraux de ce programme sont à mentionner. D'abord, à travers une lecture transversale des recherches du PRUD traitant de projets urbains développés en situation de coopération internationale, ce programme apporte un éclairage sur des logiques d'action citoyennes insufflées « par le bas » qui apparaissent souvent en réaction à des politiques imposées « par le haut » et communément orientées par les bailleurs de fonds. Cela pour dire que sur la scène de la coopération urbaine, les associations et les organisations non gouvernementales constituent dans de nombreux contextes urbains (en Asie, en Afrique et en Amérique latine) des acteurs incontournables dans la mise en œuvre des projets de coopération urbaine portant aussi bien sur les infrastructures que sur la gestion locale. Ensuite, les logiques d'action « par le bas » ont mis en relief des mécanismes de coopération qui privilégient et légitiment la coopération décentralisée entre collectivités locales du Sud et du Nord. En fait, le PRUD, de par le choix des terrains d'étude situés dans la Zone de Solidarité Prioritaire (ZSP) du gouvernement français⁴⁰, a mis l'accent sur les coopérations décentralisées conduites par les collectivités françaises. Dans le domaine de l'urbanisme, celles-ci sont dans la plupart des cas des vecteurs permettant l'implication d'agences d'urbanisme prêtes à partager leur savoir-faire avec des partenaires intéressés par l'expérience française. Il apparaît donc qu'au regard de la typologie des acteurs en jeu, la coopération urbaine soit un terrain d'excellence pour l'action non gouvernementale et en particulier l'action de la coopération décentralisée « à la française »⁴¹.

De manière plus précise, grâce aux travaux de certaines équipes, des caractéristiques complémentaires relatives aux acteurs de la coopération urbaine apparaissent. Les travaux de Souami *et al.* (2004) sur les cultures urbanistiques et la circulation des modèles à partir de cas d'études situés dans des villes du Sud et de l'Est du pourtour méditerranéen démontrent que les coopérations internationales, lorsqu'elles interviennent dans le cadre de transferts de savoir-faire, de formations et de programmes de renforcement des capacités, importent des modèles qui s'avèrent « non viables » dans leur nouveau contexte d'utilisation. Dans leur étude sur le rôle de l'expertise internationale au Vietnam, Baye *et al.* (2004) insistent également sur les problèmes de transfert de connaissances et de compétences qui se trouvent souvent inadaptées au contexte local, voire inopérantes. Ces travaux nous montrent que la coopération urbaine, qui associe communément des aspects de solidarité (particulièrement soulignés

⁴⁰ Les travaux conduits par le PRUD ont principalement porté sur les régions urbaines de pays appartenant à la ZSP. Cette zone fut définie en 1998 par le gouvernement français pour allouer les crédits de son aide au développement ; le Vietnam figure parmi les pays relevant de cette zone de coopération. A ce titre, ce pays est apparu de manière légitime dans les travaux du PRUD et, au-delà des aspects de coopération scientifique, en étant intégré à la ZSP, le Vietnam possède un statut particulier pour la coopération française.

⁴¹ L'approche française de la coopération décentralisée (évoquée à la note n°20) diffère de l'approche de l'Union Européenne. Par « coopération décentralisée » l'Union Européenne entend tout programme conçu et mis en œuvre dans un pays du Sud par un acteur de la société civile : organisation non gouvernementale, pouvoirs publics locaux..., de façon plus générale toute forme organisée de la société civile. A la différence de la définition française, un programme de coopération décentralisée au sens européen n'implique pas forcément la participation d'une collectivité locale.

dans les travaux de Souami *et al.* (2004)), constitue avant tout un terrain privilégié pour l'exportation de techniques et de modèles sur lequel les acteurs (notamment les bureaux d'études intervenant dans le sillage des opérateurs du développement, comme l'exposent de Baye *et al.* (2004)) se livrent à une concurrence féroce et à une lutte d'influence.

Les travaux du PRUD ont donc apporté des éléments pertinents éclairant la complexité croissante du contenu et de la mise en œuvre de la coopération urbaine. Ils ont souligné l'importance graduelle de « nouveaux » acteurs (coopérations décentralisées, associations locales et organisations non gouvernementales) et la multiplicité des objectifs (solidarité, exportation et influence), parfois contradictoires, de cette forme de coopération. Toutefois, malgré ces précieux apports, ce programme présente à notre sens un biais. En portant un éclairage sur le rôle des « nouveaux » acteurs de la coopération urbaine, les travaux du PRUD n'ont pas pu pointer les transformations qui animaient les acteurs dits « traditionnels », à savoir les bailleurs bilatéraux et multilatéraux, et qui sont en partie dues à l'évolution du contexte de la distribution de l'aide et des modalités de financement du développement. En fait, ce programme constituait en lui-même l'expression d'un mouvement de réflexion impulsé par la coopération bilatérale française en faveur du renouvellement de sa politique d'aide relative au développement des villes du Sud.

Depuis la fin de la Guerre froide le contexte de la coopération internationale a été l'objet de nombreux changements (Jacquet, 2006) qui se sont caractérisés au cours des années 2000 par un double mouvement (Veron, 2006, p.20). D'un côté, l'évolution des relations internationales⁴² et leur instabilité ont conduit les bailleurs bilatéraux à « ré-enrôler » l'aide publique au développement en tant qu'instrument au service de leurs intérêts politiques, diplomatiques et économiques (*ibid.*, 2006, p.20). Ce mouvement a semble-t-il été accentué depuis 2008 avec l'aggravation de la crise économique et financière mondiale qui affecte de nombreux donateurs bilatéraux. De l'autre, depuis l'adoption du consensus de Monterrey en 2002 et de la déclaration de Paris en 2005, les donateurs bi et multilatéraux se sont engagés sur la voie de l'harmonisation des stratégies de développement, affichant ainsi leur volonté d'améliorer l'efficacité de l'aide. Cette amélioration passerait par un effort consenti aussi bien par les donateurs que par les bénéficiaires. Les premiers s'engageraient sur un alignement des politiques d'aide et sur une réduction, voire sur l'abandon, de l'aide « liée »⁴³, en particulier pour les donateurs bilatéraux. Les seconds seraient incités à présenter des dispositions favorables à l'appropriation de l'aide et notamment à mettre en place des institutions et des structures de

⁴² Dans un article, Jacquet (2005) précise que les évolutions récentes du système des relations internationales sont entre autres marquées par l'accentuation de la vitesse des échanges économiques et par leur mondialisation, par l'apparition sur la scène internationale de pays dits « émergents » et par l'ébauche d'une « gouvernance mondiale ».

⁴³ L'aide est dite « liée » lorsque celle-ci assure le financement de biens et de services auprès de fournisseurs appartenant exclusivement au pays qui a apporté les fonds, elle est dans ce sens assortie de conditions d'utilisation restrictives. Par opposition, l'aide est dite « déliée » lorsqu'elle peut être mobilisée pour acheter des biens et des services auprès de n'importe quel fournisseur. Dans ce cas, les projets engagés font l'objet de procédures d'appel d'offres ouvert à une concurrence internationale et cela si possible dès les études de faisabilité (Lechevallier *et al.*, 2007, p.67).

gouvernance propres à assurer une bonne gestion des affaires publiques⁴⁴. Dans ce double mouvement bordé de contradictions, le marché de l'aide s'avère en outre de plus en plus complexe, fragmenté et compétitif en raison de la multiplication des acteurs et de l'évolution des instruments financiers que proposent les agences et les banques de développement (Harford et Klein, 2005).

Ces dernières données constituent en fait l'arrière-plan contextuel dans lequel nous avons entrepris d'étudier le rôle des acteurs de la coopération urbaine engagés dans la réalisation du réseau de transport métropolitain à Hanoi. Pour cette raison, afin d'affiner notre cadre conceptuel d'analyse, nous avons opté pour l'élaboration de notre propre grille de lecture permettant ainsi d'examiner les stratégies et les logiques d'action des protagonistes étrangers auxquelles nous nous sommes intéressés.

Une grille de lecture articulée autour de deux notions : l'intentionnalité et l'incertitude

Les autorités vietnamiennes, pour moderniser le réseau d'infrastructures de transport hanoïen, disposent de ressources financières limitées et manquent de savoir-faire techniques afin d'entreprendre la construction de lignes de métro souterraines ou d'autoroutes urbaines en élévation. De fait, elles sont en demande, mais également dans une position de réception à l'égard de l'assistance étrangère. Bien qu'en apparence les acteurs de la coopération urbaine se montrent tel un bloc monolithique estampillé « coopération internationale », il s'agit en fait d'un groupe d'acteurs, composé d'agents bilatéraux, multilatéraux et non étatiques, aux logiques multiples et autonomes. A partir de l'étude d'actions de coopération (projets et missions d'assistance technique) dans le secteur du transport urbain, nous sommes portés à considérer que ces logiques, qui mettent en œuvre des transferts (financiers et de savoir-faire) et imposent des contraintes (conditionnalité de l'aide), orientent d'une part les objectifs de l'aide apportée et se doublent d'autre part d'effets instaurateurs, amplificateurs et de mise en œuvre différents selon la configuration des acteurs en jeu.

Dans notre démarche, nous avons au préalable envisagé d'analyser ces logiques d'actions et leurs effets en mobilisant les outils que propose la sociologie des organisations, en particulier à partir des travaux fondateurs de Crozier et Friedberg (1977) sur « l'acteur et le système ». Même si cette première piste d'analyse nous paraissait prometteuse, nous nous sommes gardés d'emprunter cette voie en raison de l'analyse organisationnelle des acteurs qu'elle requiert. Dans notre cas, nous aurions eu à rendre compte de l'étude de plusieurs dispositifs bureaucratiques, ceux des agences bilatérales de développement, des organisations multilatérales comme celui de l'Etat vietnamien, ce qui nous aurait écarté d'un examen attentif des interactions entre des acteurs étrangers et les autorités vietnamiennes dans le contexte des projets de coopération.

Malgré tout, notre questionnement principal restait centré sur « l'agir » et sur le rôle de l'organisation qui conduit ou participe à l'action. A la lecture de plusieurs auteurs, en particulier de Giddens (1993) et Callon, Lascoumes et Barthe (2001), il nous est apparu plus convaincant de mettre en place notre propre grille de lecture en puisant parmi les idées de leurs ouvrages, afin de les mettre au service de

⁴⁴ Source : Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement (2005).

notre exposé. Ces auteurs nous ont conduit à réfléchir sur des notions particulières – l'intentionnalité et l'incertitude – à travers lesquelles il nous a semblé pertinent d'examiner les acteurs de la coopération urbaine et les objectifs multiples des actions qu'ils conduisent, dans un contexte d'intervention singulier, Hanoi.

Tout d'abord, nous constatons que les acteurs de la coopération urbaine agissent certes en faisant état de « motivations »⁴⁵, mais en se fondant également sur des intentions. En référence à Giddens (1993), qui définit l'action intentionnelle comme toute action par laquelle l'acteur espère un résultat particulier en mobilisant à ses fins la connaissance, nous ramenons au premier plan des projets de coopération le savoir, les doctrines et les modèles relatifs aux politiques de développement qui structurent l'action des acteurs de la coopération urbaine. Plus précisément, rapportée de manière pragmatique au secteur du transport urbain, l'intentionnalité chez les opérateurs du développement s'exprime à travers leur offre en coopération, qui revêt aussi un caractère éminemment politique. Bien qu'elle ait vocation à satisfaire une demande, celle exprimée par le gouvernement vietnamien, l'offre en coopération constitue le reflet des intérêts (politiques, diplomatiques et économiques) des donateurs.

Mais la lecture que fait Giddens (1993) de l'action intentionnelle va plus loin. Cet auteur précise que l'acte intentionnel peut s'accompagner de « conséquences non-intentionnelles » qui s'écartent nettement des objectifs initialement fixés. Ces conséquences échappent au pouvoir des acteurs et se soustraient à leur contrôle. Elles aboutissent, selon l'analyse que Giddens (1993) nous en livre, à des effets « pervers ». Ceci, rapporté à la constitution du réseau de transport métropolitain de Hanoi, sous-entend que les bailleurs, dans les actions qu'ils conduisent, ne sont pas à l'abri de glissements, de dérapages et d'effets pervers. En raison de la présence d'une multitude d'opérateurs du développement intervenant dans le secteur du transport dans la capitale vietnamienne, l'étude de la constitution du réseau de transport nous confronte d'une part à une diversité d'intentions, et nous renvoie, d'autre part, à l'amplification des « conséquences non intentionnelles » susceptibles d'apparaître au fil du déroulement des projets et à leur issue.

Le second élément de lecture de l'action des opérateurs du développement à Hanoi fait référence à la notion d'incertitude. Notre point d'accroche avec cette notion, qui est l'ouvrage de Callon *et al.* (2001) « Agir dans un monde incertain, essai sur la démocratie technique », est éloigné de notre cas d'étude et des acteurs que nous examinons. En effet, cette contribution met en lumière les aspirations des citoyens à s'immiscer dans les processus de décision technique et scientifique à travers la formation de ce que les auteurs nomment des « forums hybrides ». Leur exposé souligne que les controverses socio-techniques, qui se multiplient sur fond d'incertitude, mettent à mal le monopole des scientifiques sur

⁴⁵ Les acteurs de la coopération internationale sont influencés par des doctrines en mouvement, plus ou moins conciliables, qui renvoient à des déterminants éthiques et politiques. Severino et Charnoz (2005) font état des logiques qui motivent les acteurs de l'aide publique au développement ; celles-ci fluctuent entre humanitaire et développement, social et économique, émotionnel et technique, *realpolitik* et idéalisme, recherches académiques et pratiques opérationnelles. En tentant de répondre à la question « pourquoi les Etats financent-ils une aide publique au développement ? », ces auteurs proposent une mise au point des théories empruntées au domaine des « relations internationales » (néoréaliste, néomarxiste, néolibérale, libérale, idéaliste) pour décrypter les motivations des Etats donateurs (Charnoz et Severino, 2007, pp. 37-41).

les questions des choix techniques. En fait, c'est ici par un jeu de miroir que nous mobilisons cette référence. Callon *et al.* (2001) montrent à quel point les experts sont questionnés dans leurs analyses et poussés dans leurs retranchements théoriques par le « profane », en raison de l'incertitude qui demeure face à l'emploi d'une technologie et face aux conséquences inattendues que pourrait avoir une prise de décision fondée sur les seuls avis d'experts.

Le lien que nous tissons entre cet ouvrage et notre objet de recherche se trouve précisément là où l'expert intervient. Dans le déploiement des politiques de développement, et en particulier dans l'exercice des projets de transport urbain, l'expertise, en particulier l'expertise internationale, constitue au contraire une référence, voire un argument d'autorité. Elle apparaît d'autant plus légitime en raison du besoin de conseils et d'assistance que formulent à l'égard des opérateurs du développement les autorités vietnamiennes. L'expertise en développement est ainsi mobilisée pour limiter l'incertitude, diminuer les risques et réduire ce que Hibou (2011, p.134) nomme « le domaine du discutable ». A grand renfort de normes et de codes, l'expertise internationale s'attache à circonscrire l'aléa, notamment technique, sur son terrain d'intervention.

Malgré les compétences mobilisées par les opérateurs du développement pour restreindre l'incertitude, celle-ci à Hanoi est omniprésente. L'incertitude constitue selon nous d'abord un contexte général dans lequel se déroule l'action en coopération. De plus, l'incertitude émerge également « par le bas » dans les opérations techniques, en particulier lors de l'installation des infrastructures, à travers la disponibilité ou le manque d'emprises foncières essentielles au déploiement des équipements urbains. L'incertitude contextuelle renvoie ici à la transition économique que nous évoquions dans la première section de cette introduction. Le Vietnam connaît une transition, qui au regard d'indicateurs comme le PIB, s'avère positive pour l'économie nationale. Pourtant, même s'il reste important, le rythme de la croissance économique vietnamienne fléchit ; la croissance du PIB atteignait 8% au cours des années 2000, alors qu'en 2011 elle avait chuté autour de 5%. De fait, la trajectoire de la transition vietnamienne demeure incertaine. En outre, la corruption mine le secteur économique, en particulier le secteur des entreprises étatiques récemment actionnarisées, et l'internationalisation de l'économie vietnamienne, renforcée depuis l'entrée du pays dans l'Organisation Mondiale du Commerce en 2007, érode la souveraineté nationale face aux fluctuations de l'économie mondiale (Fforbe, 2011). Malgré tout, pour les bailleurs de fonds prêtant au Vietnam, si l'incertitude de la croissance économique est envisageable⁴⁶, la stabilisation politique du pays comporte elle peu de risques, et notamment peu de risques pour l'expansion de l'économie de marché. L'incertitude économique est alors dissipée par les certitudes politiques. Le Parti Communiste Vietnamien maintient la stabilité politique dont l'économie de marché a besoin pour croître. Dans ces circonstances, les bailleurs sont enclins à accepter les emprunts sollicités par le gouvernement vietnamien. Bien que la trajectoire de la transition du pays soit incertaine, elle reste pour l'instant, d'un point de vue macroéconomique et politique, peu risquée.

⁴⁶ Gainsborough (2010, p.88 à 110) démontre en outre que l'incertitude est également employée par le régime comme un « instrument de règle » [*instrument of rule*] pour contrôler le mouvement d'actionnarisation des entreprises publiques, laissant ainsi planer un doute sur la capacité du gouvernement à constituer un environnement économique favorable à l'investissement et à l'économie de marché.

En revanche, si l'on s'intéresse plus précisément à l'action de l'aide à partir du projet de transport urbain, on se saisit de l'hypothèse de l'incertitude « par le bas ». Dans ce cas de figure, les opérateurs du développement voient se transformer sous leurs yeux les conditions de leur action. La construction des infrastructures se trouve en effet hypothéquée par la disponibilité de la ressource foncière et par les modalités qui en régissent l'accès. Sur ce point, l'expertise en développement dispose de recettes, de normes et de règles pour conduire les expropriations, lorsque celles-ci sont inévitables, et accéder au foncier. Malgré un éventail d'outils, comme les « plans de réinstallation » instaurés par la Banque mondiale, les bailleurs de fonds ne sont pas en mesure d'écarter le risque que présente l'accès à la terre dans les projets qu'ils financent.

L'incertitude que constitue l'accès au foncier à Hanoi a tendance à faire mentir les experts les plus chevronnés chargés d'établir l'échéancier des opérations ; cette variable conditionne les délais de réalisation des projets, bouscule leur cycle comme le rythme de décaissement des prêts d'aide publique au développement. L'incertitude qui pèse sur les infrastructures de transport financées par l'aide internationale, à la différence des cas présentés par Callon *et al.* (2001), ne relève pas (ou relève peu) de la science ou de la technique, puisque dans ces opérations il est question de reproduire des « bonnes pratiques » et de recourir à des technologies éprouvées dans d'autres contextes. Dans les projets de transport urbain, la plus grande part d'incertitude provient en fait des modalités d'accès au foncier qui font figure de conditions préalables à leur faisabilité.

Questions et hypothèse de travail

Dans l'approche que nous développons, nous questionnons l'objet de la coopération urbaine, sa composition, ses intentions, ses intérêts et ses modalités d'intervention. Deux séries d'interrogations jalonnent notre démarche. D'abord, lorsqu'on traite des acteurs de la coopération, il s'agit de préciser de quels types de coopération ces derniers relèvent. Comme nous l'avons mentionné au préalable, la coopération urbaine apparaît comme un bloc monolithique, or elle regroupe une pluralité d'acteurs. Sur le terrain hanoïen, ces acteurs sont principalement issus des coopérations multilatérales, bilatérales et décentralisées. Au regard de la diversité de ces acteurs, quelles sont leurs logiques d'actions ? Sont-elles complémentaires ou bien au contraire antinomiques ? Plus précisément, sur le volet sectoriel des transports, quels rôles ces coopérations endossent-elles dans la structuration du réseau d'infrastructures de la région métropolitaine de Hanoi ? Comment ces acteurs de l'aide internationale procèdent-ils pour assurer l'introduction de principes normatifs dont ils sont dépositaires ? Ensuite, par les programmes qu'ils conduisent, ont-ils un effet instaurateur dans la transformation de la ville ? Leurs actions se doublent-elles d'effets non-intentionnels ?

La seconde série d'interrogations porte sur le développement urbain de la région métropolitaine de Hanoi et sur l'empreinte de l'action des coopérations internationales. D'abord, rappelons que le Vietnam, et Hanoi en particulier, a été le théâtre d'une longue période de coopération avec les pays du bloc socialiste qui s'est traduite par l'importation du modèle de la ville socialiste. Depuis une dizaine d'années, le Vietnam est l'un des principaux bénéficiaires des flux mondiaux d'aide publique au

développement. Avec l'ouverture économique du pays et le retour⁴⁷ des Institutions Financières Internationales (IFI), ces dernières se sont empressées d'encourager le gouvernement à adopter les principes d'une économie de marché (World Bank, 1996). Or, subtilement et avec prudence, le Vietnam a opté pour une « économie de marché à orientation socialiste », c'est-à-dire une économie maintenue sous le contrôle du Parti Communiste Vietnamien. La stimulation de l'économie, et en particulier de l'économie urbaine, a déjà prouvé son efficacité (World Bank, 2011a). Mais le contexte même de la transition économique de la ville vietnamienne soulève des questions : quelle est sa trajectoire ? Peut-on anticiper son issue ? A l'échelle métropolitaine, quel est son impact sur l'organisation de la mobilité des citoyens ?

Notre analyse porte sur le dialogue qui s'instaure entre l'objet « coopération urbaine » et une ville dont le paysage comme les institutions sont en mutation. Outre les doctrines et courants de pensée défendus par les acteurs de la coopération urbaine, le dessein de l'action en coopération repose sur l'accomplissement d'une ville fonctionnelle sur la base d'une gestion régulée. Or, ces acteurs interviennent dans un contexte transitoire où la ville vietnamienne est à la recherche de modèles et où les modes de planification et de gestion hérités de la période collectiviste persistent. Si les acteurs de la coopération et les partenaires vietnamiens (en l'occurrence le gouvernement, les agences ministérielles qui le représentent et les services de la municipalité de Hanoi) s'accordent sur les objectifs à atteindre, les moyens pour y parvenir ne sont négociés que de manière succincte, au coup par coup, et les blocages apparaissent lors de la mise en œuvre des projets. En particulier, ces mécanismes sont symptomatiques du processus de production des infrastructures de transport urbain.

La thèse défendue dans ce travail est que les acteurs de l'aide internationale œuvrent pleinement à la transition que connaît le Vietnam dans son développement en général et dans son développement urbain en particulier. Sous couvert d'une logique d'action consensuelle visant à lutter contre la pauvreté, l'action des acteurs du développement se veut en principe instauratrice de nouveaux modèles d'infrastructures, tout en répondant à des objectifs plus larges visant à accroître la dimension motrice de l'économie urbaine. Toutefois, au cœur des projets de développement urbain, engagés dans un contexte de coopération internationale, les règles que les donateurs associent à l'octroi de leur aide technique et financière, les modèles qu'ils diffusent par l'intermédiaire de leur expertise ou encore leurs modalités d'intervention se trouvent confrontés à la réalité du terrain – réglementation, pratiques de planification, références de l'expertise locale, accessibilité du foncier.

Nous faisons l'hypothèse qu'à court terme, l'influence des acteurs de la coopération urbaine se trouve modérée. En effet, le contexte local de déploiement des projets d'infrastructures est caractérisé par une

⁴⁷ Au cours des années 1970, le Sud-Vietnam, avec le soutien de ses alliés occidentaux, a bénéficié de l'assistance de la Banque mondiale, du Fonds Monétaire International et de la Banque Asiatique de Développement. A l'issue de la guerre contre les Américains et avec la réunification du pays en 1976, la République Socialiste du Vietnam a endossé les engagements pris par le Sud-Vietnam envers ses bailleurs de fonds multilatéraux et devint officiellement membre de ces organisations internationales (Van Canh Nguyen, 1983). Toutefois, en raison du contexte de la guerre froide, et sous la pression du gouvernement américain, ces institutions financières ont stoppé leur assistance au Vietnam à la fin des années 1970. La reprise de leur aide s'est opérée au début des années 1990, notamment avec la normalisation des relations diplomatiques entre le Vietnam et les Etats-Unis (Delalande, 2007).

inertie intrinsèque à la mise en œuvre des opérations, des logiques de projet, des logiques d'acteurs et des difficultés d'adaptation des solutions techniques et institutionnelles. Le fait d'octroyer une aide financière présentant des conditions de faveur ne semble pas conférer aux opérateurs du développement une influence totale sur l'orientation et la gestion du développement urbain dans la capitale vietnamienne.

En revanche, alors que l'aide est supposée rester limitée dans le temps, à plus long terme, nous sommes porté à penser que les principes normatifs diffusés par les acteurs de la coopération urbaine auront des impacts significatifs sur le fonctionnement de la métropole, dans l'organisation et la gestion de ses services urbains. Ces principes s'observent dans le périmètre des projets de transports à travers l'élaboration de nouvelles formes de partenariat chargées du montage et du portage des opérations, l'introduction de principes de gestion institutionnelle des chantiers, le besoin inhérent de régulation du futur réseau de transport métropolitain, mais également à travers l'apparition de nouvelles formes de gouvernance dans la conduite des procédures d'expropriation indispensables à l'installation des équipements de transport.

Corpus et méthodologie

Trois types de sources nous ont fourni la base concrète du matériel mobilisé pour cette recherche. D'abord nous avons conduit un travail de terrain qui s'est principalement centré à Hanoi et qui s'est concrétisé par la réalisation d'entretiens formels et par la tenue de conversations informelles. Ensuite, nous avons procédé à la collecte et à l'examen d'une littérature grise (rapports, études) produite d'un côté sous l'égide des agences et des banques de développement, et de l'autre par l'administration vietnamienne. Enfin, nous avons conduit un dépouillement fin de la presse vietnamienne quotidienne dans le but de collecter les données « officielles » relatives aux relations qu'entretiennent les bailleurs de fonds avec les autorités vietnamiennes et aux différents projets d'infrastructures auxquels nous nous sommes intéressé.

Tout d'abord, le travail de terrain a été effectué par intermittence ou concomitamment avec notre activité professionnelle. Notre position à l'Institut des Métiers de la Ville de Hanoi nous a permis d'enrichir au quotidien notre connaissance sur le fonctionnement d'un projet de coopération internationale de « petite échelle », en comparaison avec les méga-projets actuellement en cours dans la capitale. Dans le cadre de cette activité, nous avons rencontré de nombreux acteurs locaux et étrangers impliqués dans le secteur des transports et du développement urbain. Lorsque nous estimions que les personnes avec lesquelles nous étions en contact pouvaient constituer des « sources prioritaires » pour notre recherche, nous leur avons proposé d'échanger, en dehors du cadre professionnel, sur les sujets qui nous intéressaient, en précisant que nous menions en parallèle de notre activité professionnelle une activité de recherche.

Cette approche nous a permis de conduire plusieurs séries d'entretiens. Nous avons ainsi pu procéder à des échanges avec un premier groupe d'acteurs que nous qualifions d'« étrangers ». Celui-ci est constitué d'employés d'agences et de banques de développement, de fonctionnaires et de contractuels

liés au circuit diplomatique des ambassades, d'experts internationaux en fonction ou de passage à Hanoi. Nous avons également pu conduire des enquêtes auprès d'un second groupe, celui-ci composé d'acteurs « locaux ». Nous nous sommes entretenu avec de nombreux fonctionnaires vietnamiens émanant principalement de ministères (des Transports, de la Construction) et des services du Comité Populaire de Hanoi, avec des chercheurs et des enseignants en poste dans des universités de la capitale, avec des responsables d'associations professionnelles (telles que l'association des architectes ou l'association des ponts et chaussées du Vietnam), avec des journalistes et des consultants auprès de l'administration publique.

Ces différents sous-groupes d'appartenance nous ont permis de recueillir des points de vue différents, de recouper nos informations. Par exemple, les échanges avec des journalistes et des consultants indépendants nous ont apporté des éclairages sur des points particuliers que nous avons pu aborder et vérifier auprès de fonctionnaires, souvent peu enclins à s'écarter d'un discours officiel. Enfin, pour les enquêtes conduites sur les questions foncières en liaison avec le déploiement de projets de transport, nous avons été en contact avec un troisième groupe d'acteurs, celui des « habitants ». Pour ces rencontres, notre porte d'entrée par l'IMV n'était d'aucun recours. C'est en allant sur le terrain, sur les emprises des projets, en discutant avec des collègues, des amis que nous avons pu conduire plusieurs entretiens avec des familles ayant été touchées par des procédures d'expropriation et relogées aux franges de l'agglomération.

Concernant notre seconde source de données, à savoir les rapports et les études produits par les bailleurs et les autorités vietnamiennes, l'obtention de ces données présente un certain contraste. A de rares exceptions près, il nous a été relativement aisé d'obtenir les travaux d'expertise (études techniques, rapports, schémas d'aménagement, plans de développement) produits par les acteurs de la coopération urbaine, en raison de notre position privilégiée dans le réseau de coopération hanoïen. Les agences de représentation des bailleurs disposent en outre de centres de documentation localisés à Hanoi et surtout, la plupart de leurs activités sont publiées sur le réseau Internet. Ce dernier aspect est même déroutant pour le chercheur, car des institutions comme la Banque mondiale ou la Banque Asiatique de Développement rendent public un tel volume de rapports et de données que nous avons souvent été noyé sous l'information, perdant ainsi le fil de ce que nous souhaitions obtenir.

A la différence des bailleurs, l'information du côté des autorités vietnamiennes est « verrouillée » et souvent inaccessible par la voie officielle, ou du moins l'obtention des documents requiert une certaine persévérance et patience de la part du chercheur. Donnons un exemple concret. Afin de dresser un bilan des flux d'aide publique au développement dirigés vers le secteur du développement urbain à Hanoi, nous avons été obligé de procéder de manière détournée pour obtenir des données précises de l'administration. Jugées « confidentielles » par le département du Plan et de l'Investissement du Comité Populaire de Hanoi, ces données présentées dans la première partie de cette thèse ont finalement été acquises grâce à des consultants étrangers et locaux qui disposaient d'entrées plus directes auprès des services produisant cette information. Le problème de l'accès aux

sources nous a ainsi montré qu'il reste difficile de pouvoir procéder à l'analyse de l'action publique au Vietnam.

Enfin, notre dernière source d'information se fondait sur la collecte d'articles de presse diffusés par les médias locaux. Parmi les trois types de sources, celle qui nécessite le plus de vigilance et de jugement critique de la part du chercheur est bien celle-ci. Bien qu'ils constituent « la partie émergée de l'iceberg » (Pandolfi, 2001, p.15) nous renseignant ainsi sur les activités du pouvoir et des services de l'administration vietnamienne, les articles de presse comportent autant de fausses pistes et d'indications erronées, notamment sur la restitution de chiffres concernant les projets d'aide publique au développement. Même si nous nous montrons très critiques à l'égard de cette source, elle demeure incontournable, puisqu'elle ouvre des perspectives non négligeables en matière d'information. En revanche, ces informations demandent à être vérifiées et recoupées, à travers la conduite d'entretiens ou encore en examinant des rapports et des études émanant des autorités ou des bailleurs de fonds. Cette source particulière connaît pourtant depuis une dizaine d'années une certaine évolution. Nous nous sommes appuyé certes sur la presse « classique », c'est-à-dire la presse « papier », mais également sur les nouveaux journaux en ligne, tel que VietnamNet. Même si ces derniers médias restent sous le contrôle de la censure du Parti Communiste Vietnamien, ils bénéficient d'une liberté de parole supplémentaire déjà relevée par certains journalistes étrangers ayant été en poste à Hanoi (Hayton, 2010).

**

*

Cette thèse s'organise autour de trois parties. La première présente la diversité des acteurs animant la scène de la coopération urbaine à Hanoi (chapitres 1 à 3). Nous montrons dans ce premier mouvement que la coopération internationale contemporaine s'inscrit dans le sillage d'une coopération qui, avant les années 1990, était animée par les pays du bloc socialiste. Depuis le redéploiement des acteurs contemporains de la coopération urbaine, la majeure partie des crédits est dirigée en priorité vers un secteur phare, celui de l'infrastructure de transport. Nous examinons l'offre en coopération des acteurs bilatéraux, multilatéraux et non étatiques dans ce secteur, afin d'éclairer leur logique d'action. La seconde partie est consacrée à la structuration du réseau de transport métropolitain de la capitale vietnamienne (chapitres 4 à 7). Nous explorons à travers certaines actions d'assistance le déploiement de l'aide et ses premiers effets. L'assistance internationale imprime sa marque dans le secteur de la planification des transports urbains, elle suscite la création de dispositifs institutionnels nouveaux et introduit de nouvelles formes de partenariat, afin de produire les méga-infrastructures de transport telles que les lignes de métro. Enfin, la dernière partie est consacrée aux limites que la coopération internationale rencontre sur le terrain (chapitres 8 à 10). Au-delà des conditions liées à l'utilisation des crédits de l'aide publique au développement, il apparaît à Hanoi que l'accès à la ressource foncière

indispensable à la construction des rocade périphériques et des lignes de métro constitue en réalité l'obstacle majeur au déploiement de l'aide internationale. Dans la conduite des projets, l'interventionnisme des acteurs de la coopération urbaine bouleverse les modes d'action de la puissance publique dans ses procédures d'acquisition des emprises foncières.

Note: Avant d'entrer dans le cœur de la démonstration, nous voulons apporter une précision sur le mode de présentation de ce travail. Lorsque nous faisons référence à des mots vietnamiens, nous les écrivons dans l'alphabet vietnamien à l'exception de ceux utilisés couramment dans la langue française (Hanoi, Hô Chi Minh-Ville, dôngs, etc.) et ceux qui figurent régulièrement dans les rapports des organisations internationales relatifs au Vietnam. Nous proposons une traduction en français des expressions vietnamiennes citées, mais nous adoptons parfois leur traduction en anglais lorsque celle-ci est très répandue. Par ailleurs, à travers les exemples mobilisés dans ce travail de recherche, la plupart des montants financiers évoqués sont exprimés en dollar américain (USD).

PREMIERE PARTIE

LA SCENE DE LA COOPERATION URBAINE A HANOI : LE JEU DE L'ACCOMMODATION ET DE LA PRESCRIPTION

Depuis l'adoption des politiques du *đổi mới*, les acteurs contemporains de l'aide publique au développement occupent une place particulière dans la transition urbaine qui anime le pays. Dans les dynamiques d'urbanisation à l'œuvre, les acteurs de la coopération urbaine participent activement à la production de la ville vietnamienne d'aujourd'hui. En particulier, ils apportent une aide considérable à la conception d'infrastructures lourdes (voirie, drainage, égout) et contribuent financièrement à leur réalisation. Les coopérations internationales assistent également les autorités relevant de l'échelon ministériel, comme de l'échelon métropolitain, à rendre leur mode de planification urbaine plus stratégique, plus flexible et plus efficient. De cette manière, les opérateurs du développement intervenant au Vietnam accompagnent la croissance des villes, ainsi que l'essor économique du pays.

Mais avec l'implication de coopérations internationales dans le domaine du développement urbain, il est aussi question de leur influence potentielle sur les mouvements d'urbanisation en cours. Ces acteurs du développement, par les théories qu'ils mobilisent, les modèles auxquels ils se réfèrent et les capitaux qu'ils accordent au gouvernement vietnamien, conditionnent le développement des centres urbains. De ce fait, les techniques, les technologies, les normes et les critères qu'ils introduisent à travers leurs missions d'assistance participent à l'instauration d'une nouvelle ère urbaine.

Le développement urbain de la capitale vietnamienne est intimement lié aux influences extérieures. D'abord façonnée par les architectes et les urbanistes de l'administration coloniale française à partir de la fin du 19^{ème} siècle, Hanoi, entre la fin des années 1950 et les années 1980, a également été le réceptacle d'actions de coopération engagées avec les anciens pays du bloc socialiste, et de façon privilégiée avec l'Union Soviétique. Nouées durant les différents conflits armés qu'a connus le Vietnam, ces relations de coopération se sont notamment concrétisées par la production de plans d'aménagement de la capitale et par des réalisations concrètes : la construction de monuments, de bâtiments administratifs ou encore d'équipements publics (hôpitaux, centres culturels) et, dans une moindre mesure, d'infrastructures de transport. Mais surtout, cette coopération reposait sur un mot d'ordre : aider à construire le communisme dans le pays.

Si la coopération engagée par l'Union Soviétique était perçue comme un seul et même bloc au service d'une idéologie politique et productiviste, la coopération actuelle conduite dans la capitale du Vietnam est plurielle et diversifiée. La multiplication des acteurs sur la scène de la coopération urbaine entraîne une juxtaposition de logiques d'action et des motivations. Compte tenu des doctrines auxquels les acteurs du développement se réfèrent et des volumes financiers mobilisés, certaines coopérations, comme les coopérations multilatérales et bilatérales, ont une action qui relève de la préparation et du façonnage. D'autres, comme les acteurs de la coopération non étatique, ont davantage vocation à accompagner les acteurs locaux qui gèrent tant bien que mal une urbanisation souvent qualifiée

d'incontrôlée. Par l'approche proposée, il est question de rendre compte des logiques d'actions et des modes d'intervention des acteurs de la coopération urbaine qui participent et marquent de leur empreinte le développement de la capitale vietnamienne.

CHAPITRE 1

L'assistance extérieure dans le cadre du Comecon⁴⁸ et la ville socialiste

Après la « libération » de Saigon en 1975 et la réunification du pays en 1976, le Vietnam a bénéficié d'une aide étrangère substantielle, provenant en grande partie du bloc socialiste. Outre les besoins nécessaires à la reconstruction du pays, l'aide a été un moyen d'ériger et d'ancrer le socialisme, de défendre et de soutenir la toute nouvelle République Socialiste (Vo Nhan Tri, 1990). Pourtant, au cours de cette période tumultueuse de l'histoire du Vietnam, précisément à la fin de la guerre contre le Sud-Vietnam et ses alliés américains, le pays a également reçu l'assistance d'Etats et d'organisations liés au bloc de l'Ouest et d'Etats qualifiés à l'époque de la guerre froide de « non-alignés ». Or la distribution de cette aide, certes timide et souvent méconnue, s'est rapidement raréfiée en raison de troubles géopolitiques (occupation du Cambodge par l'armée vietnamienne à partir de 1979, suivie de la guerre sino-vietnamienne) qui à nouveau impliquaient le Vietnam.

Dans ce contexte, l'Union Soviétique s'est imposée comme le principal soutien de la République Socialiste dans sa reconstruction. Au cœur des mesures adoptées, le développement économique du Vietnam s'envisageait à travers la poursuite des politiques d'industrialisation engagées dès la fin des années 1950 par le régime de Hanoi, mais également, dans le sillage des politiques « anti-urbaines » des pays socialistes (Murray et Szelenyi, 1988), par la reprise et l'application à l'ensemble du pays réunifié de la politique de désurbanisation et de « dispersion » des unités de production⁴⁹. Diluée dans les différentes formes revêtues par l'assistance étrangère, une forme spécifique de coopération technique et scientifique, appliquée aux domaines de l'urbanisme, de l'architecture et des infrastructures, s'est pourtant concrétisée. Celle-ci a eu pour principal objectif de contribuer à l'édification de la ville socialiste (Cerise, 2009). Les actions de coopération se sont alors formalisées à travers l'assistance à la planification, la formation des architectes et des ingénieurs, et la construction d'infrastructures, de bâtiments officiels et d'unités d'habitation (Logan, 1995, 2000).

Pour comprendre comment se sont établis les programmes d'assistance dans les domaines de l'urbanisme, de l'architecture et des infrastructures, qui font figure de formes antérieures à la coopération urbaine contemporaine, nous examinons dans la première section de ce chapitre la nature des dispositifs sur lesquels s'est adossée cette coopération. Nous étudions ensuite les différentes composantes de cette assistance qui a contribué au développement des villes vietnamiennes, et en

⁴⁸ Le Comecon, ou Conseil d'Assistance Economique Mutuelle, est une organisation d'entraide économique créée à l'initiative de l'Union Soviétique à laquelle ont adhéré les pays du bloc socialiste tels que la Pologne, la Bulgarie, la Tchécoslovaquie, la Roumanie, l'Allemagne de l'Est, la Mongolie, Cuba, le Vietnam et l'Albanie. Installé en 1949, ce conseil, qui constituait le pendant à l'OCDE, a été à la fin de la Seconde Guerre mondiale un outil essentiel d'aide à la reconstruction de l'Europe à l'instar du plan Marshall financé par les Etats-Unis. Le Comecon a été dissout en 1991 avec le démantèlement de l'Union Soviétique.

⁴⁹ Au Nord, dès 1961, avec l'application du programme de Nouvelles Zones Economiques, la population et les sites de production industrielle avaient été éparpillés dans le pays (Ngoc Tran Angie et Beresford, 2004). Entre 1965 et 1972, les vagues de bombardements de l'armée américaine ont intensifié ces déplacements. En avril 1975, la reprise du Sud-Vietnam par le Nord est à l'origine des mouvements de désurbanisation dans les villes du Sud et de l'application de programmes d'industrialisation similaires à ceux pratiqués au Nord (Nguyễn Duc Nhuan, 1978 ; Pandolfi, 2004).

particulier de Hanoi, afin d'en souligner ses spécificités. Ce sont là les éléments liminaires à l'installation d'une coopération centrée sur le développement urbain dans la capitale vietnamienne.

1.1 Une aide à la reconstruction

Certains travaux de recherche, principalement conduits par des économistes, ont tenté d'examiner l'assistance perçue par le Vietnam au cours des conflits armés et postérieurement, mais se sont heurtés à des difficultés d'accès aux données. En effet, les renseignements liés à l'aide, fut-elle financière ou matérielle, militaire ou non, étaient classés « top secret » du côté vietnamien (Vo Nhan Tri, 1987 ; 1990). De plus, en raison des difficultés d'appréciation des monnaies des donateurs (principalement le rouble), qui étaient surévaluées par rapport au dollar américain, il était difficile de retracer la masse monétaire réelle en circulation. Enfin, une grande partie des biens que recevait le Vietnam était « non convertible ». Les tonnages en fuel, charbon ou produits alimentaires qui entraient dans le pays pouvaient être connus, mais la valeur totale de ces biens était difficilement évaluable, puisque leur prix était artificiellement fixé par Moscou. Pour quantifier ces flux, certains auteurs se référaient donc aux « estimations » du Fonds Monétaire International et s'appuyaient sur le contenu des rapports des services de renseignements américains (Pike, 1979 ; Donnell, 1980 ; Vo Nhan Tri, 1987, 1990).

Bien que l'aide dont a bénéficié le Vietnam durant la période comprise entre la réunification du pays et la dissolution du Comecon soit pour l'essentiel marquée par l'empreinte de l'Union Soviétique, d'autres canaux ont existé. C'est à travers une lecture diachronique du système d'aide dans son ensemble, en évoquant les faits saillants antérieurs à la « libération » de Saigon jusqu'à la dissolution du Comecon, que nous analysons la nature des dispositifs de coopération et leur matérialisation.

1.1.1 La teneur de la coopération internationale avec le Nord-Vietnam jusqu'à la réunification

Dès la signature des accords de Genève en 1954, la République Démocratique du Vietnam (Nord-Vietnam) s'est engagée dans un partenariat avec l'Union Soviétique afin de bénéficier de son aide économique. Cette collaboration s'est formalisée l'année suivante par la signature d'un accord-cadre de coopération économique et technique qui prévoyait l'aide à la reconstruction des infrastructures de transport et des installations industrielles du Nord-Vietnam (Logan, 1995). Jusqu'au début des années 1960, les coopérations entretenues par le Nord-Vietnam étaient variées. Le pays possédait des liens avec plusieurs pays socialistes et recevait l'appui de la République Populaire de Chine. Les échanges dont bénéficiait le pays portaient sur une aide économique (biens alimentaires et manufacturés) et sur un soutien à l'industrialisation (Beresford et Dang Phong, 2000). La guerre engagée contre le Sud-Vietnam et ses alliés a été à l'origine de l'évolution de la configuration de l'aide et de la coopération : dès la fin des années 1960, l'assistance économique a été réduite au profit d'une aide militaire.

Avant 1975, les aides sous forme de dons et de prêts en provenance des membres du Comecon et de la Chine représentaient environ 1 milliard USD par an (Englund, 1988, p.228). La figure 1.1 établit une correspondance entre l'augmentation du volume de l'aide, sous la forme de dons et de prêts, et la baisse des importations commerciales. Durant la période la plus violente du conflit entre le Nord et le

Sud-Vietnam (de 1965 à 1972), les dons et les prêts ont augmenté. Par la suite, avec la réunification du pays en 1976, le volume d'aide matérielle a diminué au profit d'une reprise des importations. Entre 1965 et 1975, l'aide extérieure a représenté entre 20 et 50% du PIB du pays ; cela a permis d'atténuer l'impact des bombardements américains et d'alimenter la résistance au Sud (Luong, 2003, p.6).

Au début de la reconstruction du pays, entre 1974 et 1975, le budget étatique était alimenté à plus de 55% par l'assistance extérieure. Malgré la volonté d'indépendance affichée par le Parti Communiste Vietnamien⁵⁰, le pays dépendait largement de ses donateurs étrangers (Vo Nhan Tri, 1990, p.39). Concrètement, l'Union Soviétique a financé la mise en œuvre du premier plan quinquennal entre 1961 et 1965. En complément d'une aide militaire, l'aide soviétique s'est concrétisée par le financement de projets dans des secteurs comme l'industrie et la construction, par l'envoi d'experts et de conseillers, et par la formation dans les pays socialistes d'étudiants vietnamiens. Quant à l'aide de la République Populaire de Chine, entre 1954 et 1978, ce donateur a versé près de 300 millions USD par an au Nord-Vietnam et a mobilisé près de 20 000 conseillers techniques (*ibid.*, p.42). L'aide chinoise privilégiait l'aide matérielle (Beresford, 1988), à la différence de l'aide soviétique qui combinait des outils financiers (prêts et dons) à l'envoi de denrées, de matériels et de conseillers.

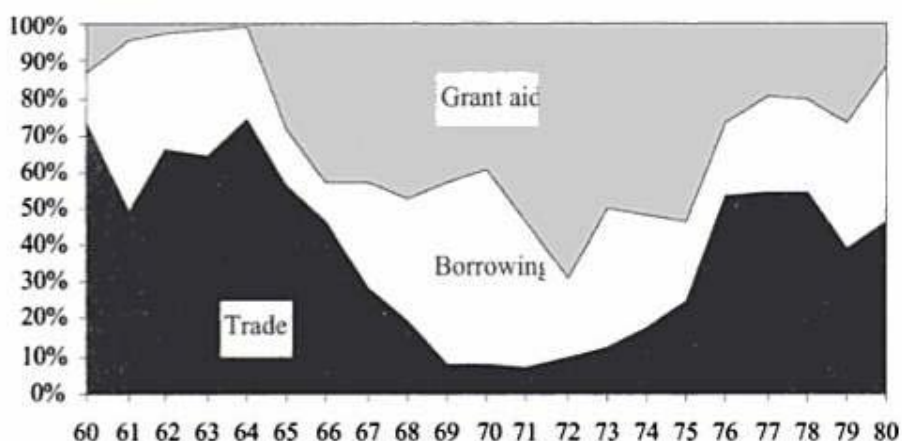


Figure 1.1 : Structure des importations du Vietnam (1960-1980) (sur la base des données sur le commerce extérieur, les prêts et les dons perçus).

Source : GSO, statistical yearbook, 1981, p.274 (in Tran Ngoc Angie et Beresford, 2004).

Indications: Entre 1960 et 1980, les modes de financement des importations se répartissent entre le commerce [*trade*], l'emprunt [*borrowing*] et les subventions/dons [*grant aid*]

1.1.2 La mise à distance du voisin chinois et l'entrée dans le Comecon

Les événements géopolitiques qui ont suivi la réunification du Vietnam en 1976, à savoir l'invasion du Kampuchéa démocratique par l'armée vietnamienne puis la guerre sino-vietnamienne, ont eu un impact majeur sur la reconfiguration des acteurs prêtant assistance au pays.

⁵⁰ Les dirigeants vietnamiens étaient pris en étau entre deux axes idéologiques : participer au mouvement international du prolétariat défendu par l'Union Soviétique et la Chine et s'aligner sur les politiques de l'une ou l'autre des puissances, ou bien suivre la ligne de l'anti-impérialisme qui perdurait et qui avait animé la lutte anticoloniale du Viet Minh (Beresford et Dang Phong, 2000, p.5).

En raison de tensions politiques entre la Chine et le Vietnam⁵¹, l'aide chinoise a commencé à régresser dès 1975. Par la suite, la pression entre les deux pays n'a cessé de s'accroître. Elle s'est notamment accrue en raison des incursions meurtrières des Khmers Rouges au sud du Vietnam, alors que la Chine soutenait leur régime. En juin 1978, Pékin a rappelé ses experts techniques en poste au Vietnam puis a stoppé sa livraison d'aide matérielle (Donnell, 1979). L'entente entre ces deux pays a été définitivement rompue lorsque l'armée vietnamienne, sous couvert d'un accord préalable avec l'Union Soviétique, est entrée au Cambodge fin décembre 1978. Motivée par la défense de ses alliés Khmers Rouges, la Chine tenta de « donner une leçon » à son voisin en l'attaquant sur sa frontière septentrionale. La guerre sino-vietnamienne a duré deux mois, entre février et mars 1979, et l'armée chinoise a été repoussée. La coopération de la Chine au Vietnam était donc pour cette période définitivement révolue.

Entre 1975 et 1978, le Vietnam a résisté aux pressions relatives à l'intégration du Comecon dans l'espoir d'améliorer ses relations avec les pays de l'Ouest et avec son voisin chinois, et surtout de conserver son indépendance envers l'Union Soviétique (Vo Nhan Tri, 1990). Pourtant, étant donné la dégradation de ses liens avec la Chine, l'embargo imposé par les Etats-Unis en 1976 et ses besoins financiers et matériels, le Vietnam a finalement rejoint le Conseil d'Assistance Economique Mutuelle en 1978. De cette manière, le pays a bénéficié de nouvelles aides pour atteindre ses objectifs de reconstruction, solidifier les fondements de l'Etat socialiste (Beresford, 1988, p.193), mais aussi remplacer l'aide chinoise et l'aide des Etats-Unis qui, pour cette dernière, a alimenté jusqu'en 1975 le Sud-Vietnam.

Avec cette adhésion, de nouvelles modalités de coopération s'annonçaient. L'entrée du Vietnam au Comecon a favorisé la multiplication des échanges de matières premières et de biens manufacturés avec les autres pays membres, stimulé l'exportation et permis la reprise de projets inachevés par l'aide chinoise. Or, pour certains analystes étrangers, le Vietnam s'est engagé dans ce dispositif de coopération avec une relative illusion ; le pays réunifié bénéficiait certes d'avantages nouveaux, mais se retrouvait soumis à un circuit d'importation de biens par substitution et était contraint d'emprunter auprès de la Banque d'Investissement Internationale⁵² (Pike, 1979). Le Vietnam avait alors glissé vers un système de coopération différent de celui pratiqué durant les années de conflits où il était question d'une assistance fondée sur le soutien et la résistance.

Les traités « d'amitié et de coopération » avec l'Union Soviétique et les autres membres du Comecon se sont multipliés. Dans ce cadre de coopération l'URSS a par exemple financé à hauteur de 1,5 milliards USD le second plan quinquennal vietnamien de 1976 à 1980 (Vo Nhan Tri, 1990, p.101).

⁵¹ Ces tensions portaient sur des revendications territoriales (localisation de la ligne frontalière et contrôle des îles de Spartley et Paracel) et sur le sort des communautés chinoises vivant au Vietnam (Vo Nhan Tri, 1987).

⁵² A l'instar des institutions de Breton Woods, le Comecon a établi des organisations financières comme la Banque Internationale de Coopération Economique et la Banque d'Investissement Internationale.

Malgré la difficulté à quantifier ces flux financiers, la période de reconstruction du pays a été caractérisée par une dépendance accrue à l'égard de l'aide étrangère⁵³.

1.1.3 Le « grand frère » remet en cause l'utilisation de l'aide

A la fin des années 1970, le Vietnam était engagé sur deux fronts militaires, le premier au Cambodge et le second sur sa ligne frontalière avec la Chine. A ceux-là s'ajoutait un troisième front, celui-ci était économique. Entre l'effort de guerre et l'effort consenti pour la reconstruction du pays, le Vietnam ne se relevait pas. Un rapport concernant l'économie vietnamienne sur la période 1975-1985 (Vo Nhan Tri, 1987) soulignait la préoccupante dégradation de l'économie du pays et la baisse du niveau de vie des Vietnamiens⁵⁴. Ce document insistait sur l'état de pauvreté dans lequel sombrait le Vietnam et sur l'échec des politiques économiques conduites.

Dans ce contexte, l'Union Soviétique s'interrogeait sur l'utilisation qui était faite par le Vietnam de son aide. En 1982, Gorbatchev⁵⁵, alors membre du Politburo du Parti Communiste de l'Union Soviétique, a officiellement demandé aux dirigeants vietnamiens de veiller à être diligents avec l'utilisation de l'aide soviétique (Vo Nhan Tri, 1987). De son côté, le gouvernement vietnamien a reconnu un gaspillage. Le Ministre des Affaires Etrangères de l'époque a admis que plusieurs projets n'avaient pas atteint les résultats escomptés (*ibid.*, 1987, p.79). Le retard pris dans la construction du pont Thăng Long à Hanoi et la lente amélioration de la ligne ferroviaire entre la capitale et Hô Chi Minh-Ville étaient des exemples tangibles qui montraient que l'aide étrangère ne profitait pas suffisamment à la population. Malgré les mises en garde des donateurs soviétiques, un nouveau traité de coopération entre les deux pays fut signé en 1983 ; celui-ci prévoyait de financer à hauteur de 6,5 milliards USD le 3^{ème} plan quinquennal vietnamien pour la période de 1981 à 1985 (*ibid.*, 1987, p.74).

Toutefois, parmi les clauses de ce traité, certaines précautions étaient prises. Le point n°12 soulignait que la coordination entre les deux pays était requise afin d'examiner et résorber les problèmes touchant la mise en œuvre des programmes de développement et de coopération. En outre, ce document s'accompagnait de contreparties importantes. D'abord, le traité planifiait l'envoi de nouveaux travailleurs vietnamiens dans les pays du bloc socialiste⁵⁶. Cette force de travail constituait

⁵³ La part de l'aide économique étrangère dans le budget du Vietnam entre 1976 et 1980 fut en moyenne de l'ordre de 45% par an (Vo Nhan Tri, 1990, p.101).

⁵⁴ Le revenu par habitant était déjà très faible lors de la réunification du Vietnam et celui-ci diminuait. L'auteur du rapport indiquait que, d'après ses calculs, le revenu annuel moyen par personne qui était de 101 USD en 1976, serait tombé à 91 USD en 1980 (Vo Nhan Tri, 1987).

⁵⁵ Membre du Politburo de l'Union Soviétique en 1980, puis Secrétaire général du Parti dès mars 1985, ce dirigeant politique est à l'origine du lancement du mouvement réformateur de libéralisation économique, culturelle et politique de l'Union Soviétique connue sous le nom de *Perestroïka*.

⁵⁶ Concernant le nombre de travailleurs et d'étudiants envoyés en URSS et dans les autres pays socialistes, les chiffres divergent d'une source à l'autre. Certains auteurs évoquent des chiffres confondant travailleurs et étudiants, d'autres disposent de données pour chaque catégorie. Pour les sources proches des renseignements américains, il semble que plus de 30 000 étudiants et travailleurs aient été envoyés entre 1975 et 1980 en URSS et dans les pays socialistes (Pike, 1979). Englund évoque un effectif de 20 000 travailleurs vietnamiens à l'étranger à l'année (Englund, 1988, p.228). D'après le journaliste Nayan Chanda (1984), les accords de coopération de 1983 prévoyaient l'envoi d'une main d'œuvre vietnamienne jusqu'en 2000 alors que 16 000 travailleurs étaient déjà en poste en Union Soviétique. Buszynski (1986, p.186) indique la mise en œuvre d'un programme d'échange et de travail qui requiert l'envoi de 60 000 travailleurs entre 1981 et 1983. Pour Papin et

un mode de remboursement de l'aide financière perçue par le Vietnam (Englund, 1988, p.228). Ensuite, l'Union Soviétique exigeait la constitution de *joint-ventures* entre des entreprises soviétiques et vietnamiennes afin de contrôler l'utilisation de l'aide et d'améliorer l'efficacité du développement de l'industrie vietnamienne au profit d'un bénéfice mutuel. Enfin, Moscou encourageait l'exportation de fruits et légumes vietnamiens en direction de l'Union Soviétique, notamment de la Sibérie. Si les sources consultées attestent de difficultés quant à l'utilisation de l'aide en provenance des pays socialistes par le Vietnam (Ton That Thien, 1984 ; Vo Nhan Tri, 1987, 1990), elles n'évoquent pas la forte probabilité de dispersion ou d'évaporation de cette aide.

1.1.4 L'ouverture progressive du Vietnam et les distensions avec le Comecon

Le 6^{ème} congrès du Parti Communiste Vietnamien constitue une marque singulière dans l'histoire contemporaine du pays. Dans le cadre de cette assemblée, c'est en 1986 qu'est abolie la gestion bureaucratique de l'économie en faveur d'une économie de marché contrôlée par l'Etat socialiste. Avec le *đổi mới*, l'élan réformateur donne un plus grand rôle aux forces du marché et ouvre le pays à l'économie mondiale. L'ouverture progressive de l'économie vietnamienne s'est accompagnée d'un repositionnement du pays dans le champ des relations internationales, mais elle a également offert à l'Etat socialiste de nouvelles perspectives de coopération à l'internationale.

La résolution n°32 du Parti Communiste Vietnamien de juillet 1986 dresse un bilan de la coopération engagée au sein du Comecon. Le document précise que le Vietnam ne tire pas suffisamment profit de ses partenariats au sein du Conseil d'Assistance Economique Mutuelle (Vo Nhan Tri, 1990, pp.208-209). En dépit de ce diagnostic, pour améliorer cette situation, les remèdes envisagés misent toujours sur le soutien des pays du bloc socialiste. La résolution pose toutefois de nouveaux jalons. Malgré une vision binaire circonscrite à la distinction entre pays « amis » et pays « ennemis », ce texte précise qu'il est nécessaire pour le Vietnam de cultiver de nouvelles relations pacifiques sous-tendues par des activités de coopération avec la Chine, les Etats-Unis et ses voisins de l'ASEAN. En outre, en raison du contexte économique catastrophique du Vietnam, le pays doit activement engager d'autres partenariats, notamment avec des Etats non socialistes, des organisations internationales et des entreprises étrangères.

Concomitamment, dans l'enceinte du Comecon, l'Union Soviétique s'attachait à moderniser le fonctionnement de la coopération multilatérale. Alors que les pays du bloc socialiste présentaient des signes de faiblesse, tant économiques que politiques, Gorbatchev émettait des doutes quant à l'efficacité du Conseil. Pour lui, la question était double : améliorer l'efficacité de l'aide⁵⁷ et revoir l'articulation entre coopérations bi et multilatérale. En 1987, le Comecon a initié un nouveau programme de coopération ; celui-ci prévoyait de soutenir le développement économique des membres

Passicoussat (2010, p.235) des Vietnamiens « partaient travailler dans les pays du bloc de l'Est pour rembourser la dette contractée par le Vietnam durant la guerre contre les Américains (environ 100 000 départs par an) ».

⁵⁷ Précisons que l'efficacité de l'aide dans le système d'aide publique au développement contemporain s'envisage à partir de critères se référant à l'augmentation du niveau de vie de la population et à l'éradication de la pauvreté. Dans le système socialiste, l'aide est efficace si elle contribue à construire le socialisme, les unités productives (en particulier industrielles) qui le composent et les projets inscrits au plan.

les plus fragiles (dont le Vietnam) et d'instaurer de nouvelles règles, en particulier sur les conditions d'octroi, d'utilisation et de mise en œuvre de l'aide.

A la fin des années 1980, du côté vietnamien, les fruits de la réorganisation de la coopération au sein du Comecon se faisaient attendre. En outre, la collaboration entre le Vietnam et les autres membres de l'organisation de coopération connaissait certains accrocs. Vo Nhan Tri (1990), en se référant à des sources soviétiques, a fait part de ces distorsions :

« la relation [de l'URSS] avec le Vietnam se bornait à des avances de financement, il n'y avait pas de réelle coopération et le remboursement des prêts était aléatoire [...]. Les camarades vietnamiens voulaient développer un pays avec un monopole d'Etat et l'industrialiser rapidement [...]. L'erreur des Soviétiques a été de croire qu'ils étaient prêts pour cela ».

L'assistance des pays du bloc socialiste, qui avait été particulièrement active aux côtés du Vietnam dans sa lutte pour sa libération, s'essouffait déjà depuis le début des années 1980⁵⁸. Du côté vietnamien, des critiques envers l'aide étrangère ont également été émises. Celles-ci portaient sur la qualité des produits ou des machines que le pays recevait, puisqu'il récupérait souvent les surplus de la production soviétique. Pike (1979, p.1159), un ancien officier des renseignements américains, rapporte un échange qu'il a eu avec un diplomate vietnamien au sujet de l'aide soviétique, ce dernier indiquait : « nous avons survécu à la conquête française, nous avons survécu aux hostilités américaines, nous pouvons survivre à l'amitié russe ». En toute diplomatie, le caractère de la relation avec le « grand frère » soviétique était clarifié et offrait un contraste avec l'image d'un Vietnam maintenu sous perfusion par l'aide des pays du bloc socialiste.

Bien que le Vietnam fût, à travers ses relations économiques et politiques, dans l'aire d'influence de l'Union Soviétique, ce pays entretenait tout de même d'autres relations de coopération, dont certaines furent particulièrement actives à la fin de la guerre contre le Sud-Vietnam.

1.1.5 La coopération des pays de l'Ouest : une alternative au bloc socialiste limitée

A l'issue des accords de cesser le feu de 1973 et de la « libération » de Saigon en 1975, le Vietnam s'est appuyé sur un certain nombre de relations avec des pays de l'Ouest, des pays neutres et d'autres « non alignés », pour l'aider dans sa reconstruction. Ces relations sont peu connues, car souvent masquées par une lecture bipartite de la guerre froide durant laquelle le Vietnam a constitué un terrain parmi d'autres d'opposition entre l'Union Soviétique et les Etats-Unis.

Dès 1976, compte tenu des difficultés économiques que connaissait le pays, le Parti Communiste Vietnamien a déployé d'importants efforts sur la scène internationale afin de mobiliser d'autres

⁵⁸ Dans une communication intitulée *The Diplomacy of Economic Reform in Vietnam : The Genesis of Doi Moi, 1986-1989*, Balazs Szalontai (2008, pp.203-204) cite les propos tenus par un diplomate hongrois en poste à Hanoi en 1983. Ce dernier indiquait qu'« il était devenu clair que les pays socialistes, à l'exception de l'Union Soviétique, n'étaient plus en mesure d'accroître leur assistance à destination du Vietnam. La mesure et l'ordre de grandeur de leurs aides avaient tendance à baisser et n'étaient plus comparables avec le soutien apporté durant la lutte pour la libération. Les Vietnamiens devaient, par eux-mêmes, lever les moyens nécessaires pour leur développement, aucun pays du bloc socialiste n'était alors capable d'effectuer cette tâche à leur place » (traduction de l'auteur).

sources d'aide extérieure et tenter de conserver une indépendance vis-à-vis de l'Union Soviétique et de la Chine. L'activité diplomatique du Vietnam a été frénétique : adhésion aux Nations-Unies en décembre 1977, prise de contact auprès d'agences et de banques de développement, visites diplomatiques⁵⁹. Cette agitation sur la scène internationale s'explique également par le refus des Etats-Unis à verser au Vietnam les réparations de guerre pourtant prévue en 1973 par les accords de Paris. Après lui avoir imposé un embargo économique en 1975, le gouvernement américain a par la suite définitivement exclu de débloquent toute aide à destination du Vietnam (Niehaus, 1979).

A la fin de la guerre contre le Sud-Vietnam et ses alliés, le Vietnam réunifié bénéficiait d'un certain crédit dans l'opinion internationale. Hanoi, qui avait reçu un large soutien des mouvements pacifistes internationaux durant les opérations de l'armée américaine, a obtenu à l'issue du conflit l'appui des pays qui militaient pour la paix dans la région. La Suède, qui avait officiellement critiqué l'action des Etats-Unis par la voix de son Premier Ministre de l'époque, Olaf Palme, et assisté le Vietnam durant les bombardements, a poursuivi son action à l'arrêt des hostilités. La France et le Japon, qui aidaient le régime du Sud, ont redirigé leur aide vers Hanoi après la réunification du pays⁶⁰. La nouvelle République Socialiste a par ailleurs endossé les engagements pris par le Sud-Vietnam en tant que membre du Fonds Monétaire International, de la Banque mondiale et de la Banque Asiatique de Développement (Nguyen Van Canh *et al.*, 1983). A ce titre, le Vietnam pouvait dès sa réunification se prévaloir d'un accès aux crédits de ces institutions.

En janvier 1977, une première mission de la Banque mondiale se rendit dans le sud du Vietnam et prépara une étude sur la construction d'un système d'irrigation dans la province de Tây Ninh. Dans le rapport de la Banque approuvant ce projet, il était mentionné que l'institution acceptait que le Vietnam puisse bénéficier de ses financements, car le pays semblait montrer des dispositions « rassurantes » : le Vietnam avait fait de « sérieux efforts pour honorer la dette du Sud-Vietnam » envers ses créanciers étrangers ; il s'était engagé dans la voie de la reconstruction et avait lancé dès 1977 des demandes d'emprunts auprès du FMI ; les projets d'aide engagés avec la France et le Japon et la normalisation de ses relations diplomatiques avec plusieurs pays du bloc de l'Ouest favorisaient son intégration internationale⁶¹.

⁵⁹ Entre 1976 et 1977, Phạm Văn Đồng, alors Premier Ministre, s'est rendu en France et a visité ses homologues des pays scandinaves ; le général Võ Nguyên Giáp est allé à Moscou, en Europe de l'Est et à Pékin ; de même, Lê Duẩn est passé en URSS et en Chine ; le Ministre des Affaires Etrangères, Nguyễn Duy Trinh s'est rendu en Inde et Phan Hiên (Vice-ministre des Affaires Etrangères) a entrepris une tournée auprès des membres de l'ASEAN ; une délégation vietnamienne de diplomates a même assisté à la conférence annuelle de la Banque mondiale en 1977 (Pike, 1978, pp.73-74).

⁶⁰ Par exemple, le gouvernement japonais, qui avait prêté au Sud Vietnam plus de 100 millions USD, a demandé à ce que le Vietnam réunifié honore le remboursement du prêt. Hanoi a refusé. La diplomatie japonaise a alors engagé des négociations et garanti que le remboursement de ce prêt serait suivi d'une nouvelle forme d'assistance. En 1976, le Vietnam s'est acquitté de sa dette puis a perçu du Japon une aide équivalant à 28,5 millions USD. La même année, un nouvel accord prévoyait le versement de 17,5 millions USD pour soutenir le secteur agricole (Nguyen Van Canh *et al.*, 1983).

⁶¹ Source : World Bank, *Report and recommendation of the president of the international development association to the executive directors on a proposed development credit to the Socialist Republic of Vietnam for the Dau Tieng irrigation project* (report n°P-2368-VN), July 26, 1978, 29 p.

Toutefois, ce projet qui devait s'achever en 1988 n'a pas connu de suites en raison du retrait des financements de la Banque mondiale à la fin des années 1970. Sous pression du gouvernement des Etats-Unis, la Banque mondiale a stoppé toute aide financière et technique à destination du Vietnam (Gwin, 1997, p.226). L'engagement et le désengagement rapide de la Banque à l'issue de la guerre au Vietnam accrédite la thèse selon laquelle les institutions de Bretton Woods, et notamment la Banque mondiale, inscrivaient pleinement leur action dans le combat géopolitique de la guerre froide, puisqu'elles avaient pour rôle de fidéliser la clientèle du tiers monde en faveur du monde occidental (Tavernier, 2000). En ce sens, l'aide au développement répondait clairement à un objectif éminemment politique.

En définitive, en dehors de l'aide du bloc socialiste, l'aide à la reconstruction perçue par le Vietnam dans d'autres cadres de coopération bilatéral et multilatéral fut limitée. Parmi les donateurs bilatéraux, la France s'est pourtant montrée particulièrement active sur les volets de coopération économiques⁶² et scientifiques⁶³. La Suède a également conduit de nombreuses actions : elle a subventionné à partir de 1974 la construction d'une papeterie (à Bãi Bằng, province de Phú Thọ) et accordé des crédits pour la reconstruction d'hôpitaux (l'un à Hanoi en 1975, un autre dans la province de Quảng Ninh en 1981). L'engagement financier des donateurs bilatéraux et multilatéraux de l'Ouest a toutefois dépassé le milliard de dollars (cf tableau 1.1). Pourtant, cette aide, tant sur ces aspects financiers que matériels, n'était pas équivalente à celle des pays du bloc socialiste. En outre, le Vietnam conservait une grande méfiance à l'égard de ses partenaires « capitalistes ».

L'invasion du Kampuchéa Démocratique en fin d'année 1978 par l'armée vietnamienne et les flux de réfugiés vietnamiens qui quittaient le pays par la mer depuis la victoire du Nord-Vietnam sur le Sud ont toutefois fait vaciller l'image du Vietnam sur la scène internationale. Les nouveaux liens que le gouvernement vietnamien entretenait avec certains pays de l'Ouest et les organisations internationales de développement ont été remis en question. Alors soumis à un boycott international du fait de son occupation du Cambodge et face à la menace chinoise grandissante, le Vietnam s'en est remis au soutien diplomatique, stratégique, financier et militaire de l'Union Soviétique et du bloc socialiste. Par conséquent, les nations européennes ont suspendu leur aide à l'exception de la Suède⁶⁴.

⁶² En 1977, avec la visite du Premier Ministre vietnamien à Paris, un accord de coopération économique avec Elf Aquitaine a été signé pour l'exploitation *off-shore* de gisements pétroliers. D'autres entreprises ont développé des activités au Vietnam : Rhône Poulenc, dans le secteur pharmaceutique ; la compagnie de transport hélicoptère Helivifra, pour le transport de matériaux et de personnes ; Air France, avec la reprise de ses vols vers Hô Chi Minh-Ville en 1978 (Nguyen Van Canh *et al.*, 1983, pp. 236-238).

⁶³ La coopération française a été nourrie sur le plan scientifique par l'engagement du Comité pour la Coopération Scientifique et Technique avec le Vietnam (CCSTVN). Créé de façon informelle en 1973, ce comité était une émanation du Collectif Intersyndical Universitaire d'Action Vietnam-Laos-Cambodge créé en 1965. Cette organisation a été créée par Yvonne Capdeville et Henri van Regemorter, scientifiques et militants politiques engagés contre la guerre en Indochine puis contre l'implication de l'armée américaine au Vietnam (Simon-Cortés et Teissonnière, 2004).

⁶⁴ En tant que pays non-aligné, la Suède n'a pas suspendu son aide, mais elle a réduit d'environ un quart ses flux financiers en direction du Vietnam (Donnell, 1979).

Aide Bilatérale			
<i>Pays</i>	<i>Année</i>	<i>Volume (millions USD)</i>	<i>Type d'aide</i>
<i>Australie</i>	1976	5	
<i>Autriche</i>	1975-1978	4	Dons pour projets de développement agricole
<i>Belgique</i>	1975-1978	6	Dons matériel.
<i>Canada</i>			
<i>Danemark</i>	1975-1978		Construction de raffinerie de sucre, usine de ciment, infrastructure d'adduction d'eau.
<i>Etats-Unis</i>	1975-1978	10	Aide privée non liée à l'initiative du gouvernement
<i>Finlande</i>	Avant 1975 1976 à 1980	10 20	Prêts et dons ; Dons matériels pour équipement portuaire.
<i>France</i>	1973 (Sud Vietnam) transféré à la RSV en 1976	363	Prêt : aide économique à la reconstruction du secteur industriel et agroalimentaire – développement du secteur pétrolier ; Aide et coopération scientifique et technique.
<i>Italie</i>	1977	40	Exploration pétrolier, dons d'équipements tracteurs, pneus
<i>Japon</i>	1976	28,5 17,5	Dons (matériel pour reconstruction) ; Prêt (pour projets agricoles).
<i>Norvège</i>	1973 à 1975	16 23	Dons pour matériel agricole (engrais et fertilisant) et médicaments ; Dons pour développement de la filière pêche.
<i>Pays Bas</i>	1977	20 10	Dons pour réalisation de projets d'irrigation Prêt dans le cadre du projet Banque mondiale de 1977
<i>Suède</i>	1969-1970 1976-1977	450 34 100	Dons et construction d'une usine à papier et de deux hôpitaux et mise en place de programme de santé ; Prêts ; Dons.
Aide Multilatérale			
<i>Organisation</i>	<i>Année</i>	<i>Volume (millions USD)</i>	<i>Type d'aide</i>
<i>Banque Mondiale</i>	1977	60	Prêt complété par le fonds du Koweït, de l'OPEP et l'apport des Pays-Bas. Après un décaissement de 44,6 millions demande d'annulation par les Etats-Unis.
<i>Fond Monétaire International</i>	1977 1978 1980 1981	35,8 27,8 12 33,5	Le prêt de 1981 a été annulé en raison problème de gestion des fonds. Le FMI estime la dette extérieure du Vietnam à 5 milliards USD en 1982.
<i>Banque Asiatique de Développement</i>	1976		Contacts
<i>Nations-Unies</i>	1977		Résolution pour un appel à une assistance spéciale au Vietnam. Implantation de certaines agences onusiennes comme la FAO, le PNUD, l'UNICEF, l'UNCDF
<i>Fonds du Koweït</i>	1979	10	Projet d'irrigation en complément de financement avec la Banque mondiale
<i>Fonds International de Dév. de l'OPEP</i>	1978	10	Projet d'irrigation en complément de financement avec la Banque mondiale

Tableau 1.1 : L'aide bi et multilatérale en provenance de pays à l'économie « capitaliste ».

Source : d'après les données de Nguyen Van Canh *et al.*, 1983, pp.237-238 ; Niehaus, 1979 pp.93-94 ; Ton That Thien, 1984, p.702 ; Vo Nhan Tri, 1990, p.101 ; Englund, 1988, pp.226-228.

Indications : malgré la diversité des sources, certaines données font défaut en particulier sur les années précises d'engagement des coopérations, sur les montants ou l'utilisation de l'aide.

C'est sur cet arrière-plan, entre le rôle prééminent de la coopération des pays du bloc socialiste et l'assistance discontinue des pays de l'Ouest, que prennent place d'autres actions de coopération, celles relatives au développement urbain. Bien que diluée dans la diversité des formes d'aide que nous avons exposé, la coopération technique et scientifique dans les domaines de l'urbanisme, de l'architecture et des infrastructures apparaît. Elle est de manière quasi exclusive fournie par les pays du bloc socialiste. Celle-ci constitue une forme liminaire de coopération urbaine qui se matérialisera à partir des années 1990 avec l'entrée en jeu de nouveaux acteurs.

A travers la conduite des politiques d'industrialisation menées au Nord-Vietnam puis dans l'ensemble du pays réunifié, la coopération technique et scientifique dans le domaine de l'urbanisme avec l'Union Soviétique et les membres du Comecon s'est concrétisée entre autres par la réalisation de projets majeurs qui ont eu vocation à participer à l'édification de la ville socialiste (Cerise, 2009).

1.2 Les secteurs spécifiques de la coopération dans la ville socialiste⁶⁵

Les rares travaux qui ont traité de la coopération des pays du bloc socialiste dans le champ de l'urbanisme, de l'architecture et des infrastructures au Vietnam ont principalement examiné les actions qui se sont concrétisées à Hanoi (Logan, 1995, 2000 ; Cerise, 2009).

En fait, en raison des politiques d'industrialisation qui prévalaient durant la période collectiviste, la coopération dans la ville socialiste a revêtu une dimension particulière. Ce n'était pas tant une coopération dans la ville, ni même avec la ville, mais davantage une coopération qui visait à assurer le déploiement de la logique productiviste des politiques socialistes et à ériger de manière symbolique la grandeur du communisme. Dans la capitale vietnamienne, les actions de coopération se sont d'abord matérialisées par la construction de bâtiments officiels, d'unités d'habitations collectives ou d'équipements publics (hôpitaux, universités, centres culturels). L'assistance du bloc socialiste s'est aussi traduite par la réalisation de grands chantiers d'équipements de transport (voies ferrées, routes, ponts). Toutefois, malgré l'importance qui était donnée à l'infrastructure de transport dans les schémas d'aménagements qui encadraient le développement de Hanoi, peu de projets ont réellement aboutis. Leur planification était néanmoins pleinement justifiée compte tenu de leur vocation à participer à l'échange et à la circulation de la production des unités industrielles. Avec la logique d'industrialisation, émergent donc des domaines spécifiques de coopération qui ont été caractérisés par une aide à la planification, à la formation des architectes et des ingénieurs, à la construction de

⁶⁵ Les éléments avancés dans cette partie proviennent de sources bibliographiques complétées par des entretiens réalisés auprès d'architectes et d'ingénieurs vietnamiens qui ont été formés à l'étranger (en Union Soviétique ou dans un pays socialiste). Concernant les sources écrites, il est fait référence aux travaux de Buu Hoan (1991), Logan (1995, 2000), Thomas (2002), Geertman (2007), Cerise (2009).

Au sujet des entretiens, ceux-ci ont été réalisés auprès de Lê Hồng Ké (ancien directeur de l'INPUR, acronyme de l'ancienne agence en charge de la planification urbaine et rurale du Ministère de la Construction désormais appelé VIAP) (le 20/01/2011), Huỳnh Đăng Hy (secrétaire générale de l'association professionnelle des urbanistes du Vietnam (VUPDA)) (le 24/01/2011), Nguyễn Quốc Thống (ancien professeur d'architecture, actuel directeur de la revue *Xây Dựng* [Construction] du Ministère de la Construction (le 9/10/2010), Đoàn Thị Phin (ancienne directrice adjointe du TDSI auprès du Ministère des Transports) (le 12/02/2011) et Ngô Thị Liên (ingénieur mécanique industrielle retraitée) (le 19/02/2010) et Hoang (ingénieur en économie des transports actuellement en poste chez Vietnam Railway, gendre de Ngô Thị Liên) (le 26/02/2011).

complexes industriels et d'infrastructures (transport, production énergétique), à la réalisation d'édifices et à l'application de modèles pour la création d'unités d'habitation collectives.

A l'issue des accords de Paris en 1973, les pays de l'Ouest ayant rétabli des relations diplomatiques avec le Vietnam ont été absents des activités de coopération liées au développement urbain. Certaines coopérations se sont toutefois démarquées : la Suède a participé à la construction d'un hôpital à Hanoi ; la coopération française a favorisé la formation de professeurs et de professionnels⁶⁶. Ces coopérations étant rares et éparées, il est difficile de les retracer et de les quantifier. En revanche, en ce qui concerne les partenariats avec l'Union Soviétique et les pays du bloc socialiste, les secteurs spécifiques que sont la planification, la construction et la formation, ont été particulièrement animés.

1.2.1 La planification et la (re)construction rythmées par l'aide des pays socialistes

A l'issue de la guerre du Vietnam, la coopération pilotée par les pays du bloc socialiste dans les domaines de l'urbanisme, de l'architecture et des infrastructures s'est distinguée tant dans le secteur de la planification que dans celui de la construction et de la reconstruction⁶⁷. Le secteur de la planification a été investi par de nombreuses coopérations techniques bilatérales. Dans celui de la construction, les aménagements ont avant tout porté sur l'édification d'unités d'habitation et d'équipements culturels, et, dans une moindre mesure, sur la réalisation d'infrastructures de transport.

1.2.1.1 Des actions de planification réparties entre les pays « frères » et les provinces vietnamiennes

A partir du milieu des années 1960, des programmes de coopération avec des pays du bloc socialiste distincts de ceux engagés avec l'Union Soviétique ont été lancés. Ceux-ci visaient à contribuer sur le plan technique à la mise en œuvre des politiques d'industrialisation massives. Les coopérations portaient sur le développement industriel et l'aménagement des villes et des provinces.

Une répartition des coopérations techniques entre pays « frères » et provinces vietnamiennes s'est opérée, conformément aux accords bilatéraux entérinés par le gouvernement vietnamien (tableau 1.2). Sur place, les équipes d'experts étrangers réalisaient des études et dressaient des plans d'aménagement. Selon Nguyễn Quốc Thống, cette coopération a été très efficace, puisque l'idéologie socialiste circulait et le « projet du projet » était diffusé. A travers ces coopérations, le Parti Communiste Vietnamien souhaitait bénéficier de travaux de planification réalisés avec professionnalisme grâce à des partenaires rompus à l'exercice. La collaboration était théorique et idéologique. Elle se déclinait par la production de documents de planification régionale et urbaine, d'abord au Nord-Vietnam puis, à partir de 1976, dans l'ensemble du pays.

⁶⁶ Dans le domaine de l'architecture et de l'urbanisme, nous faisons ici référence à l'accueil du professeur Nguyễn Quốc Thống dans l'Unité Pédagogique d'Architecture liée à l'école des Beaux-Arts à Paris (désormais Ecole Nationale Supérieure d'Architecture de Paris Malaquais) en 1982. L'architecte vietnamien a pu suivre l'enseignement dispensé, entre autres, par le professeur Charles Goldblum.

⁶⁷ Concernant les activités de construction, mentionnons la réalisation des équipements industriels des centres de productions urbains de Nam định, Việt Trì, Thái Nguyên. A partir de la seconde moitié des années 1970, l'aide à la reconstruction des centres urbains a notamment concernée les villes de Kontum, Buôn Ma Thuột et Pleiku qui ont été durement touché durant la guerre contre le Sud Vietnam et ses alliés.

Province Vietnamienne	Pays partenaire	Contenu de la planification
Thái Bình	Bulgarie	Planification industrielle et urbaine
Hạ Long	Hongrie	Développement touristique. Assistance à la planification de la ville et de la baie.
Hải Phòng	Pologne	Planification pour la reconstruction du port et des infrastructures portuaire et réalisation des travaux en partenariat avec des entreprises de construction vietnamiennes. Préparation des plans de reconstruction avant et pendant 1972 (période de bombardement américain des installations). Reconstruction à partir de 1973.
Nam Định	Roumanie	Planification industrielle et urbaine du complexe industriel créé en 1962.
Vinh	Allemagne de l'Est	Reconstruction de la ville. En 1974, Đỗ Mười, alors ministre de la Construction inaugure le lancement de la reconstruction de la ville. Vinh a été reconstruite dans la conception urbaine de l'Allemagne de l'Est en créant de grands boulevards.
Thái Nguyên	Chine	Planification, financement et réalisation du complexe industriel officiellement créé en 1962 et des infrastructures de la ville.
Việt Trì	Chine	Développement industriel du complexe industriel créé en 1962.
Bắc Giang	Corée du Nord	Planification industrielle
Đồng Hới	Cuba	Elaboration des plans de reconstruction de la ville et financement de la construction de l'hôpital.
Hanoi	Union Soviétique	Assistance pour la planification urbaine en particulier pour le master plan de 1958-1960 et sa révision de 1964. Réalisation du Master Plan de 1981 auprès de l'Institut d'urbanisme de Leningrad.
Vĩnh Yên	Union Soviétique	Planification industrielle

Tableau 1.2 : La coopération des pays du bloc socialiste et des pays « frères » dans les provinces du Vietnam.

Source : d'après les entretiens réalisés avec Nguyễn Quốc Thống, Lê Hồng Kế et Huỳnh Đăng Hy.

Indications : ces données rendent compte des nombreuses coopérations engagées avec des membres du Comecon et avec la Chine. En raison du caractère laconique des informations obtenues, nous ne sommes pas en mesure de préciser les dates précises de ces travaux.

L'apport des coopérations techniques des pays du bloc socialiste a été contrasté. Ces coopérations ont procuré des connaissances substantielles dans les secteurs du développement industriel et urbain à l'échelle des provinces. C'était en outre une réelle innovation pour les Vietnamiens qui jusque-là étaient habitués à œuvrer dans le développement rural et agricole. Ces coopérations ont aussi permis de diversifier l'emploi avec la création de nouveaux secteurs d'activités (mines, aciéries...). Les exemples de Hạ Long et Haiphong ont été présentés comme des références en matière de développement touristique et industriel même si le port de marchandise de Haiphong a connu certains ratés⁶⁸. Sur un autre thème, celui de l'aménagement de quartiers d'habitation, la coopération avec l'Allemagne de l'Est a permis de tester de nouvelles idées. Les schémas et les théories en provenance d'Union Soviétique devaient primer pour la reconstruction du pays, mais des alternatives ont été expérimentées. Les experts est-allemands ont ainsi appuyé les architectes locaux dans la reconstruction de la ville de Vinh. Ils ont proposé de procéder à la reconstruction de blocs d'habitations en les

⁶⁸ Cet équipement devait être un port en « eau profonde », mais il ne fut finalement pas assez profond. Les experts polonais associés au projet ont alors dû réviser leurs plans et proposer l'aménagement d'autres sites (Đình Vũ et Cát Hải) à proximité de Haiphong.

alignant sur un axe principal. Cette approche tranchait avec l'organisation alvéolaire des unités d'habitation construites à l'écart des voies principales qui était promue par le modèle soviétique⁶⁹.

La réalisation du complexe industriel de Thái Nguyên (situé à environ 70 km au nord de Hanoi) avec l'aide chinoise a en revanche été présentée comme un échec. Équipé d'une usine de production de sucre, de papier, d'une aciérie, d'une mine de charbon et d'une chaîne de fabrication de fertilisants, ce site est actuellement tristement connu pour être l'un des pôles industriels les plus pollués du Vietnam (Hayton, 2010). L'arrondissement de Cam Giá, où sont implantées ces activités, a bénéficié très tôt, dès la fin des années 1950, de l'aide chinoise pour développer une industrie lourde. L'environnement était alors loin d'être une préoccupation. Si, depuis les années 2000, ce complexe industriel est un site hautement pollué, Lê Hồng Kê rappelle qu'« à l'époque la province était tellement pauvre que nous avons suivi les propositions des partenaires chinois, puisque c'étaient eux qui finançaient les installations ».

Suite à la réunification du pays, la coopération issue des pays « frères », jusqu'alors caractérisée par un appui essentiellement militaire, s'est orientée vers l'équipement des provinces vietnamiennes en unités de production industrielle. Mais la politique semblait trop ambitieuse, les prétentions étaient disproportionnées et elles ont montré les limites de l'idéologie, incapable de garantir un développement efficace du pays. Avec l'application du programme des Nouvelles Zones Economiques, des petites villes tournées vers la production industrielle ont été créées, des villages ont été déplacés et des citoyens y ont été envoyés comme main d'œuvre. Toutefois, comme le souligne Nguyễn Quốc Thông, ni les moyens (financiers et matériels) ni les connaissances n'étaient suffisamment solides pour assurer le succès de ces politiques. Ainsi, avec la réunification du pays, les mouvements de population ont été importants, près de 3,6 millions de Vietnamiens furent déplacés entre 1975 et 1989 (Pandolfi, 2004). En définitive, l'industrialisation massive du pays a été un échec et près de 30 à 40% des personnes déplacées ont finalement fui vers l'étranger ou migré vers les principaux centres urbains du pays.

1.2.1.2 Une collaboration soviétique, deux schémas directeurs pour Hanoi

Dans le secteur spécifique de la planification, à Hanoi, la coopération a principalement été animée par une expertise en provenance d'URSS. Les architectes et ingénieurs soviétiques ont assisté leurs homologues Vietnamiens dans la réalisation de deux schémas d'aménagement.

Le premier Master Plan de la période socialiste

Entre 1955 et 1965, les architectes vietnamiens, appuyés par des experts soviétiques, ont travaillé à l'élaboration d'un schéma directeur pour Hanoi, le « plan d'urbanisme et de construction de la capitale Hanoi » [*Quy hoạch xây dựng thủ đô Hà Nội*]. Dressé quelques années après l'indépendance, ce premier plan a été confié à l'Union des Architectes du Vietnam créée en 1957, puis adopté en 1965 (Cerise, 2009, p.163). Les travaux de Lê Hồng Kê (2010), soulignent que ce plan s'est développé en

⁶⁹ Voir à ce propos les schémas présentés par Lê Hồng Kê, 2010, p.271.

deux phases (illustrations 1.1a et 1.1b) : la première élaborée par les architectes vietnamiens (avec l'appui des experts soviétiques), la seconde proposée par les coopérants soviétiques⁷⁰. Bien que partiellement réalisé, ce plan est devenu un symbole de l'enthousiasme des débuts de l'indépendance et de la reprise en main de la destinée urbaine de Hanoi par les Vietnamiens (Cerise, 2009, p.165). Concernant les infrastructures de transport, ce document a premièrement introduit l'idée d'un développement radioconcentrique de la trame viaire (avec trois périphériques connectés à cinq radiales), proposé la construction de deux ponts et la réalisation d'une ceinture ferroviaire.

Le plan général de Hanoi pour l'an 2000 : le plan de Leningrad de 1981

Bien que le premier schéma directeur ait été réalisé avec l'aide soviétique, sa conception n'avait pas requis la présence d'un institut « ami »⁷¹. Pour le second plan, le gouvernement vietnamien a fait appel aux compétences de l'architecte Sokolov, alors responsable de l'Institut d'Urbanisme de Leningrad. Sa conception a débuté en 1973 et le document de planification fut approuvé en 1981 (illustration 1.2). Replacée dans le contexte géopolitique évoqué précédemment, la réalisation de ce plan souligne la relation particulière qu'entretenaient l'Union Soviétique et le Vietnam. Après la réunification du pays, avec les tensions grandissantes liées à la présence du voisin chinois et à l'engagement du Vietnam au Cambodge, l'URSS était alors le principal partenaire et soutien du Vietnam. Dans le secteur de l'urbanisme, l'implication de l'Institut de Leningrad a constitué l'une des marques de cette entente.

Le schéma directeur de 1981 a été le résultat d'une coproduction, puisqu'il a été réalisé en Union Soviétique et a associé des partenaires vietnamiens et soviétiques (Cerise, 2009, p.204). De façon générale, ce projet poursuivait les orientations prises dans le plan d'urbanisme précédent. Si des adaptations ont été apportées au premier projet, le nouveau plan s'apparentait à une radicalisation de celui de 1960 et s'appliquait à un territoire plus large. A propos des infrastructures de transport, le plan confirmait les orientations prises au sujet du développement radioconcentrique de la trame viaire, il formulait le souhait de repousser aux franges du quartier des 36 rues (centre historique et marchand de Hanoi) le trafic routier et ferroviaire. Dans la continuité de celui des années 1960, le plan de Leningrad s'accompagnait de projets comme la construction de bâtiments administratifs, de logements et la réalisation de monuments symbolisant l'amitié entre le Vietnam et l'Union Soviétique.

Tant pour l'élaboration des plans que pour leur mise en œuvre, les architectes et les ingénieurs vietnamiens ont reçu l'assistance de nombreux partenaires. Toutefois, en amont et au cours de ces exercices de planification et des phases de construction, la plupart des professionnels vietnamiens avaient pu bénéficier de formation à l'étranger. Ces derniers se sont rendus à Moscou, mais également dans les universités des autres pays du bloc socialiste.

⁷⁰ D'après Logan (2000, p.210), le plan a été réalisé en se fondant sur des esquisses et propositions du professeur Zarembo et complété par les orientations de l'architecte soviétique Antyonov en 1962 en collaboration avec les architectes vietnamiens associés au projet.

⁷¹ Terme utilisé par Lê Hồng Ké pour désigner l'Institut d'Urbanisme de Leningrad.

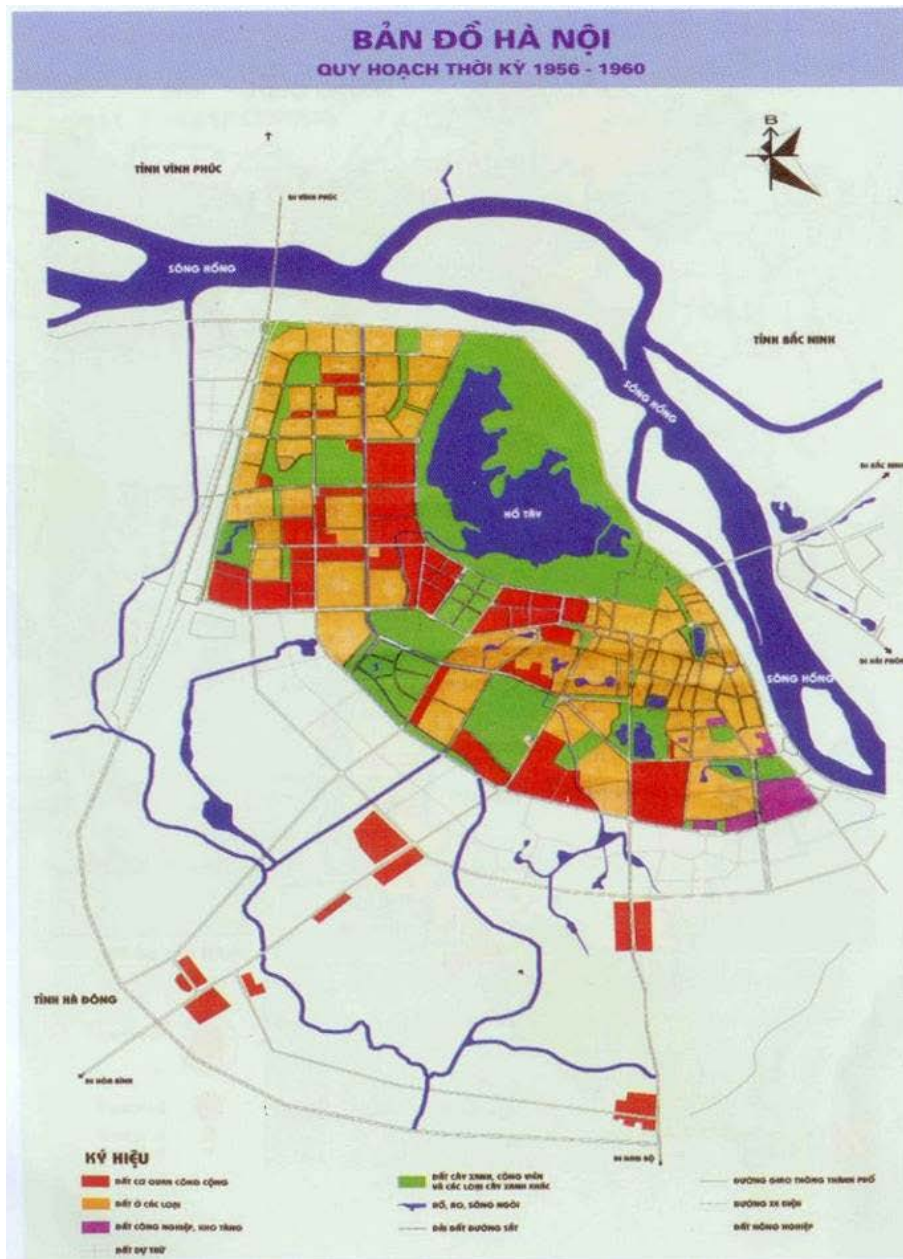


Illustration 1.1a : Le « plan d'urbanisme pour construire la capitale Hanoi » (phase 1).

Source : Lê Hồng Kê, 2010, image 4a.

Indications : Carte de Hanoi avec une planification élaborée entre 1956 et 1960. Le développement de Hanoi est concentré autour du lac de l'Ouest et l'organisation radioconcentrique du réseau viaire apparaît.

Sur ce plan, la couleur rouge est attribuée aux terrains destinés à recevoir des activités administratives, la couleur orange est employée pour désigner des terrains attribués à des usages de « toutes sortes », la couleur violette à des usages industriels et la couleur verte à des espaces verts et à des parcs.

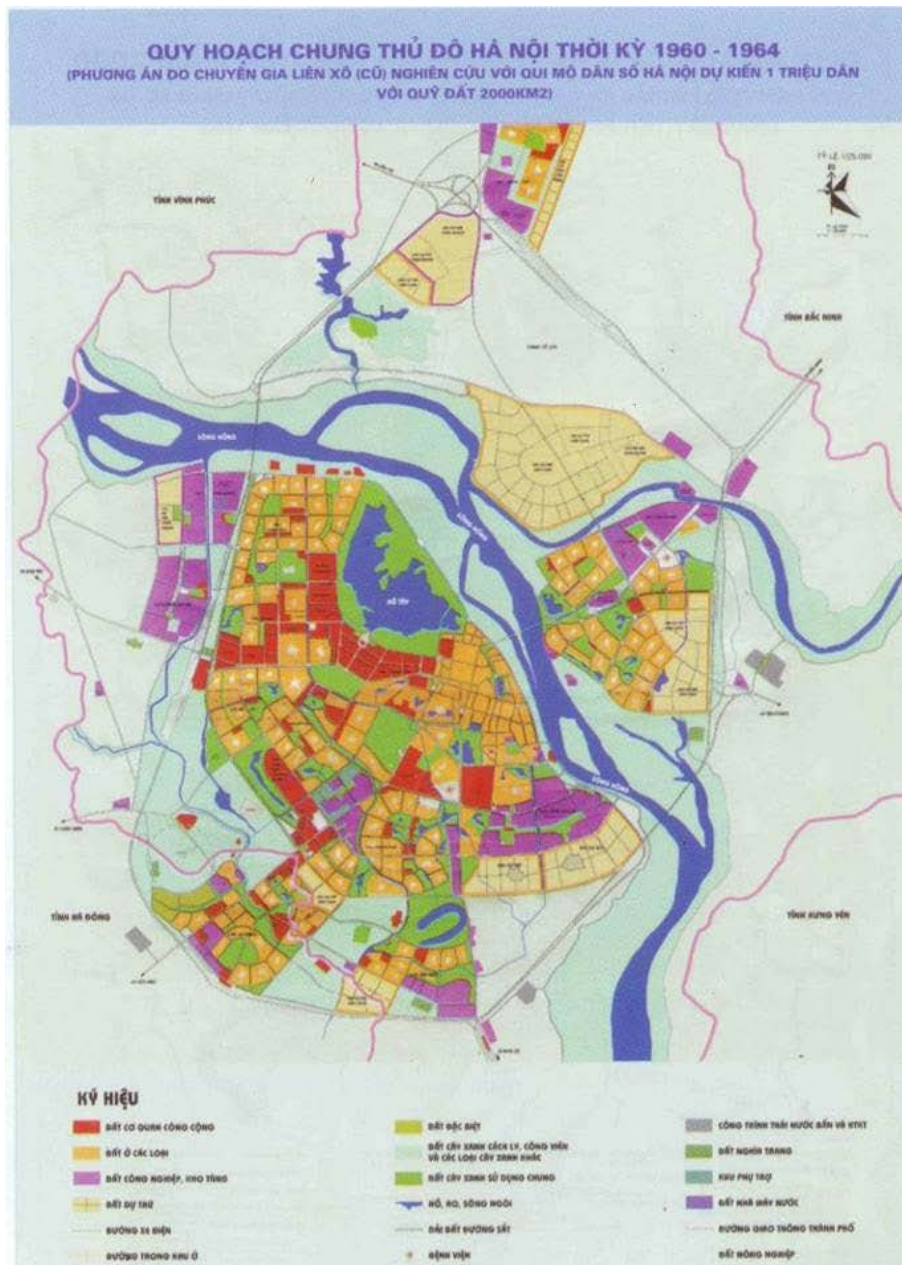


Illustration 1.1b : Le « plan d'urbanisme pour construire la capitale Hanoi » (phase 2).

Source : Lê Hồng Kế, 2010, image 4b.

Indications : Planification de la capitale Hanoi effectuée entre 1960 et 1964 (au 1/25 000) Option formulée par les experts soviétiques prenant en considération une étude sur l'augmentation de la population de Hanoi portée à 1 million d'habitant réparti sur un territoire de 2000 km².

Le développement de Hanoi reprend les bases du plan de 1960 et se projette de l'autre côté du fleuve et au sud de la ville. La ceinture ferroviaire avec un pont au sud un pont au nord apparaît clairement sur cette version.

Comme sur le plan précédent, sur cette représentation la couleur rouge est attribuée aux terrains destinés à recevoir des activités administratives, la couleur orange est employée pour désigner des terrains attribués à des usages de « toutes sortes », la couleur violette à des usages industriels et la couleur verte à des espaces verts et à des parcs. De nouvelles catégories d'usage de terrains apparaissent telles que les « terres spéciales » en jaune pâle ou les terres agricoles en gris pâle.

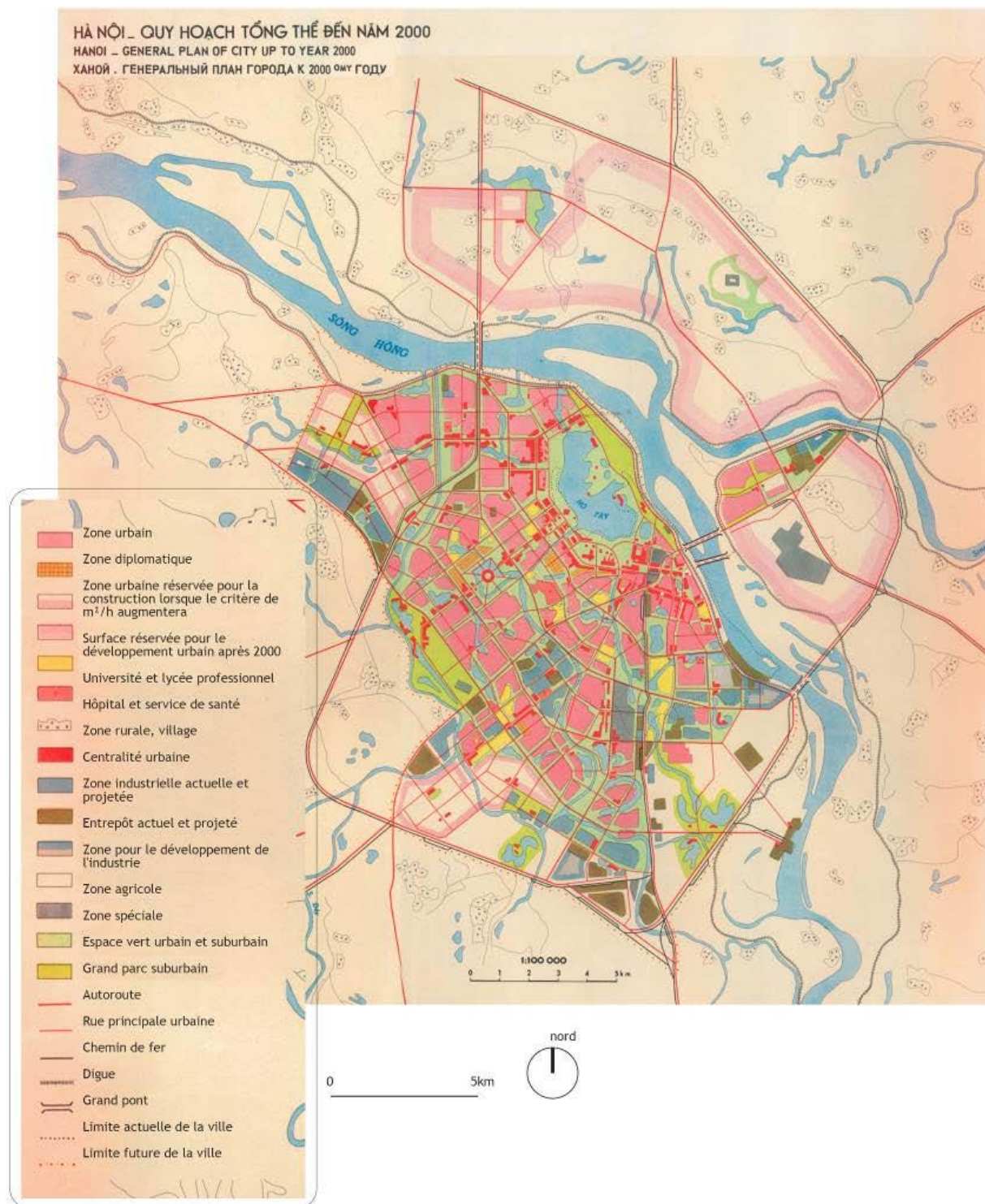


Illustration 1.2 : Plan général de Hanoi pour l'an 2000 (dit aussi plan de Leningrad).

Source : Cerise (2009, p.200)

Indications : document réalisé par l'Institut d'urbanisme de Leningrad en coopération avec les services d'urbanisme vietnamien. Reproduction in : « At lat Hà Nội », planche n°28, édité en 1984.

1.2.2 La formation des architectes et des ingénieurs

Ce secteur spécifique de la coopération avec le bloc socialiste a débuté bien avant la réunification du Vietnam en 1976. Avec l'entrée en vigueur des premiers accords de coopération en 1955 entre le Nord-Vietnam et l'Union Soviétique, une série d'actions ont été conduites, en particulier dans le secteur de la construction. Au lendemain de la guerre d'Indochine, ces actions visaient à soutenir le pays dans sa reconstruction et à assurer l'ancrage du socialisme par la formation d'architectes et d'ingénieurs en URSS, puis dans les pays de l'Est.

L'Union soviétique ne constituait pas seulement un modèle idéologique pour ériger une société socialiste. C'était également sur le terrain de la reconstruction qu'elle se présentait comme une référence. Durant la Seconde Guerre mondiale, les villes de l'ouest de l'URSS avaient été durement touchées par les combats, certaines avaient été rasées. La reconstruction de Novgorod, Kiev, Minsk ou Volgograd constituait alors des exemples pour le Vietnam. L'Union Soviétique offrait par ailleurs une nouvelle ligne théorique pour assurer la production de l'habitat, l'articulation des unités d'habitation et des unités industrielles, et d'une manière générale l'organisation fonctionnelle du pays. L'industrialisation massive combinée à la préservation d'une production agricole, indispensable au soutien d'une autosuffisance alimentaire, était le modèle adopté par le Vietnam (Cerise, 2009, p.166).

La volonté de reconstruire le pays à l'image de ce qu'ont accompli les Soviétiques constituait alors un objectif majeur. Hồ Chi Minh aurait lui-même indiqué que « Hanoi et Haiphong peuvent être détruites jusqu'à leurs fondations, mais quand viendra la victoire finale, nous les reconstruirons plus spacieuses, plus grandes et plus belles »⁷². Et comme en Union Soviétique, la création au Vietnam était un acte politique et social guidé par les règles du Parti : « par l'expérience et l'apprentissage, nos nouveaux architectes doivent porter les résolutions et les idées du Parti, développer notre patrie avec une architecture moderne et socialiste »⁷³. Le thème de la reconstruction était donc porteur et fondateur dans le rapprochement qui s'est opéré entre le Vietnam et l'Union Soviétique. Ainsi, concomitamment à la mise en œuvre de la reconstruction et à l'exercice de la planification, la formation des architectes et des ingénieurs capables de porter ce dessein politique et social constituait une étape capitale.

1.2.2.1 Les lieux de formation et l'attrait pour Moscou

D'après Buu Hoan (1991), entre 1955 et 1990, plus de 3 400 chercheurs ont été formés dans le domaine de la construction et de l'architecture ; 4 800 stagiaires, 20 700 étudiants diplômés de 1^{er} cycle et 2 000 doctorants ont été envoyés dans les pays du bloc socialiste. Les enseignements étaient dispensés en russe, en polonais, en tchèque ou en allemand, remplaçant ainsi comme langue d'apprentissage le français utilisé durant la période coloniale. A partir de 1965, suite à la construction

⁷² Logan (1995, p.445) citant Hoang Ni Tiep, « Arkhitektura Khanoya segodnya i zavtra », *Arkhitektura SSSR*, 1982, pp. 34-36.

⁷³ *ibid.*, (1995, p.444) citant Ngo Huy Quynh, *Understanding the History of Vietnamese Architecture*, Hanoi: Nha Xuat Ban Xay Dung, 1991, p. 167 (document en langue vietnamienne).

de l'Institut Polytechnique de Hanoi⁷⁴ (Bách Khoa), les architectes soviétiques comme les experts issus des pays du bloc socialiste⁷⁵ sont venus enseigner à Hanoi et former les étudiants aux côtés de leurs homologues vietnamiens. L'envoi d'étudiants et de jeunes professionnels à l'étranger s'est toutefois maintenu et l'opportunité de partir étudier dans des universités renommées avait un écho certain parmi les jeunes vietnamiens.

En poste dans l'administration dès 1959, l'architecte Huỳnh Đăng Hy a pour sa part été envoyé à Moscou en 1966, à l'âge de 30 ans, compléter sa formation par un doctorat. Avant de quitter le Vietnam, il avait étudié plusieurs travaux réalisés par des experts des pays de l'Est de passage à Hanoi. Cet architecte mentionne les esquisses laissées par le professeur polonais Zaremba à la suite de sa visite du Nord Vietnam et de Hanoi en 1960. Il considère par ailleurs que ces travaux sont toujours d'une grande clairvoyance sur ce qu'il faut faire pour le développement du pays et de sa capitale⁷⁶. Hy fait également référence à deux missions techniques qui avaient précédé celle du professeur polonais en 1957 et 1958. Conduites par l'architecte en chef de Leningrad, ces délégations étaient venues évaluer le potentiel de Hanoi pour s'assurer du transfert des modèles soviétiques d'unités d'habitation, de routes et de ponts. Inspiré par les travaux des experts soviétiques sur le Nord-Vietnam, Hy a figuré parmi les premiers étudiants partis à l'étranger parachever sa formation.

En 1970, des flux plus importants d'étudiants vietnamiens sont arrivés en Union Soviétique. L'Institut d'Architecture de Moscou et l'Université technique d'État de Moscou, connue aussi sous le nom d'Université Bauman, avaient ouvert des formations au doctorat à destination d'étudiants étrangers. D'autres lieux de formation étaient proposés : Kiev, Leningrad, Dresde en Allemagne de l'Est, mais aussi Cuba. La filière d'excellence était toutefois celle établie à Moscou. C'était là qu'étaient proposées les sections spécifiques liées à l'architecture et à la planification, à l'architecture civile et à l'architecture industrielle. C'était aussi à Moscou que les étudiants étrangers pouvaient assister aux enseignements de Baranov⁷⁷ et suivre une formation sur l'histoire urbaine, l'histoire de l'architecture des pays socialistes, ou encore sur les principes de développement des villes. Si déjà pouvoir bénéficier d'une formation à l'étranger était considéré comme une faveur et une opportunité, Moscou possédait un certain rayonnement auprès des jeunes professionnels. Pour l'ancien étudiant qu'était Lê Hồng Ké, la formation proposée à l'Institut d'Architecture de Moscou était selon lui la plus prisée :

« si j'avais pu aller à Moscou, j'y serais allé, car l'éventail des formations était très grand ; c'était là où il y avait la meilleure formation ; bien sûr il y avait les idées, mais aussi le choix. Dans notre apprentissage, il y avait bien entendu l'approche économique administrée, qui est aujourd'hui difficile à appliquer et qui a montré ses limites, mais pour la création, les formations à Moscou étaient prisées. Pour ma part, j'ai eu la chance d'aller à Dresde en

⁷⁴ Le complexe universitaire a été dessiné par des architectes soviétiques et construit par des équipes vietnamiennes. Pour cette première réalisation majeure dans Hanoi, la phase de construction a été assurée avec l'assistance des spécialistes soviétiques (Logan, 2000, p.191).

⁷⁵ En particulier des architectes polonais et cubains.

⁷⁶ Le professeur polonais Zaremba proposait d'orienter le développement urbain autour du lac de l'Ouest.

⁷⁷ Nikolay Varfolomeevich Baranov (1909-1989) a été de 1938 à 1951 l'architecte en chef de Leningrad et l'un des animateurs du mouvement de reconstruction d'après-guerre. Il a été professeur à l'Institut d'Architecture de Moscou à partir de 1956.

Allemagne de l'Est, à l'université de technologie apprendre la planification urbaine et le lien à l'environnement ».

Mais il semble que le choix des étudiants vietnamiens dans la destination comme dans celui de la formation était limité. Đoàn Thị Phin, une ancienne ingénieure en transport, a été sélectionnée puis envoyée à Dresde de 1971 à 1976 pour suivre une formation théorique et pratique dans le domaine de l'économie des transports ferroviaires. L'ingénieure aujourd'hui à la retraite nous a précisé qu'à cette période le Vietnam manquait de spécialistes dans ce domaine. L'envoi d'étudiants à l'étranger répondait alors à des demandes spécifiques du gouvernement qui étaient assorties de quotas.

A Hanoi comme à l'étranger, dans le domaine de l'urbanisme, les étudiants étaient formés à la théorie du « zoning » et à la méthodologie de la planification. La théorie du « zoning » était prédominante, elle fixait le développement du territoire par répartition des fonctions avec des planifications établies sur la longue durée, de 20 ou 25 ans, avec des révisions et des adaptations tous les 5 à 10 ans. Huỳnh Đăng Hy explique que les professeurs soviétiques faisaient référence aux architectes modernes⁷⁸ (à Le Corbusier comme aux architectes du CIAM⁷⁹) et présentaient les expériences de Chandigarh, Karachi et d'autres villes du monde « moderne ». Mais surtout, le mouvement de reconstruction des villes soviétiques constituait « la » référence. L'approche soviétique tranchait avec celles des architectes modernes, puisqu'elle associait à la réalisation architecturale des plans d'objectifs quantitatifs socioéconomiques. L'application des plans comportait deux autres particularités : elle se fondait sur une économie administrée et centralisée par l'Etat et sur une propriété étatique du sol. Ces deux facteurs marquaient là une nette différence avec les approches de la planification des pays occidentaux qui avaient recours au zoning, car ces derniers se fondaient sur une économie de marché pour mettre en œuvre leur plan. Concernant les méthodes appliquées pour le développement rural ou urbain, celles-ci comportaient trois échelles : les plans d'aménagement territoriaux (entre le 1/25 000^{ème} et le 1/250 000^{ème}), les plans d'aménagement généraux (entre le 1/5000^{ème} et le 1/25 000^{ème}, il s'agit là des Masters Plan) et les plans d'aménagements détaillés (du 1/5000^{ème} au 1/500^{ème} en passant par le 1/2000^{ème}). Ces plans d'aménagements traduisent spatialement les objectifs établis dans les plans de développement socioéconomique formulés par le Ministère du Plan et de l'Investissement et ses services déconcentrés⁸⁰.

⁷⁸ Concernant l'adoption des principes modernes en Union Soviétique, le lecteur pourra se référer aux travaux de Jean Louis Cohen qui a traité des coopérations scientifiques urbaines et architecturales entre les architectes français du mouvement moderne et les architectes d'avant-garde russes (Cohen, J.L, 1988, *Le Corbusier et la mystique de l'URSS : théories et projets pour Moscou, 1928-1936*, Editions Mardaga, Liège, collection Architecture Urbanisme). Toutefois, en URSS puis dans les autres pays du bloc socialiste, l'adoption des principes de l'urbanisme moderne s'est faite avec quelques adaptations, créant ainsi un modèle spécifique : la ville socialiste (voir à ce sujet Cerise, 2009, pp.168-169).

⁷⁹ CIAM : Congrès International d'Architecture Moderne, a été organisé pour la première fois à La Sarraz (Suisse) en 1928 par Le Corbusier, Hélène de Mandrot et Sigfried Giedion. Au total dix congrès se sont tenus entre 1928 et 1956.

⁸⁰ Concernant la planification spatiale du territoire vietnamien, voir Leseignoux (2006).

1.2.2.2 Retour à Hanoi

Au retour des programmes de formation dispensés à l'étranger, les jeunes professionnels intégraient les établissements d'enseignement, l'administration ou les entreprises de construction étatique. D'après nos interlocuteurs, il n'y avait pas de favoritisme particulier pour ces nouveaux diplômés concernant l'obtention de postes prestigieux. Les places se distribuaient au mérite. Les meilleurs architectes et les meilleurs ingénieurs étaient reconnus pour leurs compétences et non pour leur parcours. Selon Lê Hồng Kê, ceux qui n'avaient pas été à Moscou ou à l'étranger n'avaient pas plus de difficultés que les autres à progresser au sein de l'université ou dans l'administration. Toutefois, comme le reconnaît Huỳnh Đăng Hy, des réseaux se sont créés. Les associations d'anciens étudiants ont permis d'apporter un certain soutien à leurs membres, solidarité qui perdure aujourd'hui, alors que ces anciens étudiants sont pour la plupart désormais retraités.

Une autre caractéristique de ces échanges à l'étranger a été la possibilité pour ces étudiants et ces professionnels de ramener des biens et des devises au pays. Dans une période économiquement critique, les Vietnamiens à l'étranger ont épargné de manière drastique. C'est ce que Ngô Thị Liên, ancienne ingénieure à la retraite reconvertie aujourd'hui en femme d'affaires explique. C'est avec les roubles et les dollars gagnés un par un durant ses missions en Hongrie, en Allemagne de l'Est, en Pologne, en Algérie ou en Côte d'Ivoire dans les années 1970 et 1980 qu'elle a pu faire vivre sa famille restée à Hanoi. Absente épisodiquement sur une période de 25 ans, cette ingénieure a économisé, puis investi dans l'achat d'un terrain et fait construire une maison à son retour à Hanoi à la fin des années 1980. Ce récit est corroboré par les travaux de Beresford et Dang Phong (2000, pp.72-96) ; les Vietnamiens à l'étranger, les techniciens et étudiants résidant temporairement dans les pays du bloc socialiste, ont largement contribué au développement du marché au Vietnam. C'est par leur biais qu'étaient importées des marchandises, mais également introduits des biens inconnus dans le pays (produits cosmétiques, certains vêtements, etc.). C'est aussi grâce aux devises étrangères rapportées qu'ils ont pu dynamiser le secteur informel de la construction et de l'immobilier (Dang Phong, 2004, p.44).

Ces échanges internationaux ont tout autant posé des problèmes d'« agenda ». Alors que Lê Hồng Kê, Huỳnh Đăng Hy, Đoàn Thị Phìn et Ngô Thị Liên ont été envoyés à des périodes où l'on construisait le communisme et où perdurait un effort de guerre, ceux envoyés au milieu et à la fin des années 1980 n'affichaient pas la même ferveur que leurs aînés. C'est le cas de Hoang, un ingénieur en économie des transports (et gendre de Ngô Thị Liên). Ce dernier a été envoyé en Tchécoslovaquie en 1987 pour un cycle de trois années de formation. Il explique très clairement le problème qui se posait :

« être envoyé en formation dans les années 1960, 1970 ou au début des années 1980, c'était bon pour pouvoir participer à la construction du pays et ramener l'argent dont nous avons besoin pour survivre. Mais dans mon cas, j'ai dû partir au tout début de l'ouverture du système économique du Vietnam, au moment où il fallait se placer dans les entreprises et pouvoir construire les relations de travail. En partant, j'ai manqué une grande partie et n'ai pas pu bénéficier à mon retour des avantages que d'autres ont eu pour des appartements ou la construction de maisons, ou pour se placer lors de la création de filiales à nos entreprises

étatiques qui ne recevaient plus de subventions. Ce n'était pas la bonne époque pour être à l'étranger, dans mon cas, j'ai éprouvé de réelles difficultés pour me réinsérer. Le travail je l'avais, c'était les relations que je n'avais pas ».

Ces différents témoignages montrent que la formation des architectes et ingénieurs vietnamiens dans les pays du bloc socialiste semble avoir été salubre sur le plan professionnel et personnel jusqu'au milieu des années 1980. Mais cette expérience de l'étranger semblait plus difficile à partir du moment où le Vietnam s'est engagé sur la voie de la conversion de son économie⁸¹.

Pour le corps des architectes, les formations se sont succédé. Les étudiants formés à Hanoi et dans les universités des pays « frères » ont acquis la théorie nécessaire pour ériger de manière concrète le socialisme dans le pays ; le langage développé par les architectes était en phase avec les attentes de l'Etat et du Parti. Mais, leur expérience étant limitée, ces derniers avaient besoin de l'assistance d'experts étrangers et « aguerris »⁸² pour superviser la mise en pratique. Or, à l'issue du cessez-le-feu signé lors des accords de Paris en 1973, les dirigeants ont exigé que la théorie soit enfin traduite par des actes. Les professionnels vietnamiens ont été sommés de passer à l'action se souvient Lê Hồng Kê, l'ordre était donné : « vous devez le faire ». Le dessein de Hanoi en tant que capitale d'un pays socialiste devait s'affirmer. Cela devait se traduire par la construction de bâtiments administratifs, de logements, mais également d'espaces verts comme le parc Lénine, désormais renommé « parc de la réunification », ou la « route de la jeunesse » (entre le lac de l'Ouest et le lac Trúc Bạch).

1.2.3 Le produit de la coopération s'impose dans le paysage urbain de Hanoi

Les travaux de Logan (1995, 2000) puis ceux de Cerise (2009) ont livré un examen détaillé de la production architecturale et urbaine conjointe entre le Vietnam et l'Union Soviétique. Nous en présentons ici les principales marques. Nous éclairons également la production de cette période en nous référant à l'exemple de la construction du pont Thăng Long, l'une des rares infrastructures de transport ayant été érigée dans la capitale vietnamienne avec l'assistance de l'expertise soviétique.

L'empreinte de la période collectiviste se matérialise avant tout dans le paysage urbain de Hanoi par la construction de bâtiments et d'édifices célébrant l'amitié entre le Vietnam, l'Union Soviétique et les pays « frères » du bloc socialiste ou des pays « non alignés ». Les « cadeaux » des différentes coopérations prennent la forme d'équipements à caractère social, comme les hôpitaux allemand et suédois, ou culturel, comme le palais de l'amitié entre le Vietnam et l'Union Soviétique (tableau 1.3).

⁸¹ Il existe aussi le cas de Vietnamiens de l'étranger revenus au Vietnam à la fin des années 1990 pour cette fois-ci investir. L'un des plus importants groupes d'investissements qui prospère actuellement dans le pays est le groupe Vincom. L'un de ses fondateurs avait été envoyé en Ukraine pour y réaliser un doctorat en physique. Il est désormais l'un des plus importants investisseurs vietnamiens de l'étranger.

⁸² Logan (1995, p.446) citant Prikhodko "Pervyi otryad molodykh zodchikh-V'etnamtsev", *Stroitel'stvo i arkhitektura*, 1966, 8, pp. 36-40 et Dang Thai Hoang, *Hanoi's Architecture in the Nineteenth and Twentieth Centuries*; Hanoi : Nha Xuat Ban Xay Dung, 1985, (en langue vietnamienne), p.33.

Type de réalisation	Date	Architectes associés	Remarques
<i>L'institut Polytechnique de Hanoi (Bach Khoa)</i>	1965	E.S Budnik et P. Kuznetsov	Premier bâtiment construit avec l'aide de l'Union Soviétique
<i>Mausolée de Hô Chi Minh</i>	1969-1975	B.S Mesentsev puis G.G. Isakovich	Réalisation majeure établie sur l'esplanade de Ba Đình après son réaménagement à la fin des années 1950. Sa conception a mobilisé une large équipe d'architectes vietnamiens supervisée par une expertise soviétique.
<i>Pont Thang Long</i>	1974-1985	Participation de Kanyghin	Projet engagé par la coopération chinoise et achevé grâce à l'aide technique et financière de l'Union Soviétique.
<i>Bâtiments administratifs</i>	1970-1985	Sous la direction d'architectes soviétiques	Ministère de la Construction, Ministère de l'Agriculture et des forêts, Ministère de l'Industrie, Bureau de la statistique, reconstruction de la partie centrale de la gare de Hanoi, siège du Comité Populaire de Hanoi.
<i>Palais de l'amitié soviétique vietnamienne</i>	1985	Sous la direction de G.G. Isakovich	Financée par l'Union Soviétique, la conception du projet a mobilisé des architectes vietnamiens (Nguyen Truc Luyen) et introduit des éléments de design locaux et une prise en compte des conditions climatiques de Hanoi.
<i>Conception de l'ancien square Chi Lăng et statue de Lénine</i>	1985-1987	A.A. Tyurnkov et G.G. Isakovich	Face à la tour du Drapeau et sur l'emplacement d'un jardin aménagé par les Français en 1900.
<i>Musée Hô Chi Minh</i>	1990	Sous la direction de G.G. Isakovich	Les plans sont lancés en 1978. Le bâtiment est réalisé par une équipe d'architectes et d'ingénieurs tchèques et vietnamiens sous la direction de Isakovich.

Tableau 1.3 : Les principaux édifices de la coopération de l'Union Soviétique à Hanoi.

Source : d'après les travaux de Cerise (2009, p.181 et pp.218-219)

Un autre produit caractéristique de cette période de coopération a été la réalisation des unités d'habitations collectives : les Khu Tập Thể (KTT). Ces unités ont été construites et conçues quasi exclusivement par des architectes vietnamiens⁸³, mais sur des modèles importées de Chine et surtout d'Union Soviétique. Trois générations de KTT se distinguent : les appartements en bande, les unités de voisinage et les ensembles adaptés (immeubles isolés dans le tissu urbain constitué, ou comportant des commerces au rez-de-chaussée) (Cerise, 2009, pp. 481-544). Les deux premières générations ont été développées entre 1957 et 1979, alors que la dernière a été adaptée après 1979⁸⁴. Pour les architectes vietnamiens, la construction des KTT avait une signification particulière ; Lê Hồng Ké précise qu'ils étaient fiers de ce résultat, ils apportaient ainsi une forme de modernité, un progrès social et technique à la société et surtout des nouveaux lieux de vie moderne comme l'étaient les ensembles de Trung Tự, Kim Liên ou Giảng Võ (illustration 1.3). La construction de certains

⁸³ A travers les travaux de Cerise (2009), il semble que la construction des premiers KTT, entre 1957 et 1972, ait été réalisée avec l'aide d'experts issus des pays « frères ». En revanche, à partir de 1972, la production des KTT fut l'œuvre des architectes vietnamiens et des institutions locales.

⁸⁴ Les travaux de Logan (1995, 2000) et de Cerise (2009) renvoient à l'adaptation des concepts de « micro rayons » et de « l'unité de voisinage » utilisés en Union Soviétique pour la construction des unités d'habitation collectives au Vietnam et à Hanoi en particulier (pour les KTT de seconde et troisième génération). Le travail de Pandolfi (2001, pp.76-89) présente ce type d'habitat que l'on retrouve dans de nombreux pays socialistes. Chaque « unité de voisinage » possédait des équipements collectifs de proximité ; les unités étaient elles-mêmes rassemblées autour d'autres d'équipements publics (écoles, centres de soins) et de commerces.

ensembles a aussi constitué un acte de résistance des Hanoïens sous les bombardements américains (*ibid.*, pp.183-189).

Dans la ville socialiste, la planification des unités d'habitation croise également la question de la circulation et du transport. Les KTT de seconde et troisième génération contenaient par principe des équipements publics et limitaient ainsi les besoins en déplacement des habitants. Dans ces ensembles la voirie était hiérarchisée selon le type d'unité ou de bâtiment desservi. Enfin, concernant les infrastructures de transport à l'échelle de la capitale, il faut souligner que le nombre de réalisations a été limité, malgré l'importance qui leur était donnée dans les documents de planification. Au regard des indications contenues dans les schémas directeurs de 1960 et de 1981, certains tronçons routiers ont été construits, le pont Thăng Long a été érigé et la ceinture ferroviaire s'inscrivant dans son prolongement a été installée.



Illustration 1.3 : Les unités d'habitations collectives, quartier de Giảng Võ.

Source : *Hanoi : d'une ville à une autre*, Bertholon et Musil (2011)

Indications : Cette photographie présente des barres d'habitations de type Khu Tập Thể. Celles-ci ont fait l'objet de modifications (extension) de la part des habitants pour agrandir leurs logements, en raison du manque d'espace et de la pénurie de m² de logement à Hanoi à la fin des années 1980 et durant les années 1990. C'est là une des caractéristiques des KTT qu'analyse dans ces travaux Cerise (2009). Une autre spécificité de ces barres d'habitations renvoie à leurs occupants : les logements produits étaient en priorité destinés aux cadres politiques et administratifs.

Les vicissitudes de la construction du pont Thăng Long⁸⁵

Le pont Thăng Long est le second pont érigé sur le fleuve Rouge après le pont Long Biên qui fut construit au début du 20^{ème} siècle durant la période coloniale française. Inscrit dans le premier schéma directeur de la capitale⁸⁶ approuvé en 1965, ce projet d'infrastructure a dans la foulée été avalisé par la direction du Parti et par le gouvernement. C'est en 1971 que les autorités ont entamé des négociations avec la République Populaire de Chine pour lui confier la construction de cet ouvrage.

La conception du pont a officiellement débuté en 1974 sous la houlette d'ingénieurs et architectes chinois. A partir de 1976, l'opération a commencé à ralentir en raison de la dégradation des relations bilatérales entre le Vietnam et la Chine. Cette dernière s'étant définitivement retirée du projet en 1978, les autorités vietnamiennes ont confié la reprise de l'opération à une nouvelle équipe d'ingénieurs et d'architectes soviétiques. Dans ce projet, l'Union Soviétique a assuré une assistance technique et financière. Parmi les ingénieurs et architectes soviétiques ayant travaillé sur cette opération, mentionnons la présence de Kanyghin⁸⁷ qui a participé à de nombreuses réalisations dans le cadre de la coopération entre l'Union Soviétique et le Vietnam. La maîtrise d'œuvre, assistée par les experts soviétiques, a été assurée par l'entreprise de construction Thăng Long appartenant à l'époque au Ministère des Transports.



Illustration 1.4 : Inauguration du pont Thăng Long le 9 mai 1985.

Source : Hoàng Thư, *Cầu Thăng Long - câu chuyện "tâm nhìn"*, [Pont Thang Long, récit d'une vision] 22/06/2010.

Indications : Image de gauche, l'entrée du pont au nord de Hanoi (côté arrondissement Đông Anh). Image de droite, inauguration du monument d'amitié et de coopération entre le Vietnam et l'Union Soviétique situé à l'entrée du pont (coté arrondissement de Từ Liêm).

⁸⁵ Cette section s'appuie sur le récit de la construction du pont publié dans le journal Pháp luật. Hoàng Thư, 22/06/2010, *Cầu Thăng Long - câu chuyện "tâm nhìn"*, [Pont Thang Long, récit d'une « vision »]. Article en ligne : <http://phapluattp.vn/20100614111228990p0c1013/cau-thang-long-cau-chuyen-tam-nhin.htm>

⁸⁶ Voir les plans d'aménagement de Hanoi de 1956-1960 et 1960-1964, in Lê Hồng Kế (2010).

⁸⁷ Alexander Alexandrovich Kanyghin a participé à de nombreux projets à Hanoi et au Vietnam entre 1981 et 1987. Issu de l'école de la construction de Moscou, cet architecte travaillait pour la compagnie *Technostroiexport* et opéra au Vietnam en appliquant les standards techniques soviétiques (Logan, 2000, p.195).

Cette opération est devenue l'une des priorités du gouvernement en raison de la mise en chantier de l'aéroport de Nội Bài⁸⁸ au nord de la ville. Le projet finalement proposé en 1979 permettait de lier l'arrondissement de Từ Liêm à celui de Đông Anh, de desservir l'aéroport, de favoriser les connexions avec les zones de production industrielle situées au nord de Hanoi (Thái Nguyên, Vĩnh Yên et Xuân Hòa) et de promouvoir le développement de nouvelles zones de production comme le prévoyait le schéma directeur de 1964 (cf. illustration 1.1b).



Illustration 1.5 : Le double niveau du pont Thăng Long.

Source : de l'auteur (2010).

Indications : Au niveau inférieur du pont sont établis les réseaux électriques, d'adduction d'eau, la voie ferrée et les voies réservées aux deux roues. Au niveau supérieur, les voies sont réservées au trafic routier.

Concernant ses fonctionnalités, le pont assure depuis la liaison des réseaux routiers, ferroviaires, électriques et d'adduction d'eau. La structure massive réalisée sur deux niveaux a été dimensionnée pour accueillir un trafic de 6000 véhicules/jour. En fait, comme les déplacements au début des années 1980 étaient assurés à 80% par la bicyclette, le pont n'a pas semblé jouer pleinement son rôle et paraissait surdimensionné. En revanche, la liaison ferroviaire a permis de dériver les trains, notamment les trains de marchandises, de leur passage par le centre de Hanoi. La question du surdimensionnement s'est de même posée pour l'installation de l'aéroport de Nội Bài qui devait être implanté à plus de 65 km du cœur historique de la capitale. Cet écart était en partie imputé au surdimensionnement de l'ensemble du plan d'aménagement de Hanoi à l'horizon des années 2000. Il faut attendre 1991 pour que la voie rapide reliant l'aéroport (Bắc Thăng Long-Nội Bài) au pont soit achevée. Le pont constitue pour l'époque, pour le Vietnam et la région d'Asie du Sud-Est, une prouesse technologique. Il facilite

⁸⁸ La construction de l'aéroport de Nội Bài a été lancée en 1978 pour accueillir des vols internationaux. La réalisation du principal terminal destiné à accueillir les voyageurs a mis plus de 10 ans.

la continuité de quatre réseaux répartis sur deux niveaux ; le pont ferroviaire présente une longueur d'environ 5 km alors que le pont routier possède une portée de 3 km.

Les premiers travaux ayant débuté en 1979, le pont a finalement été opérationnel au cours de l'année 1984 puis officiellement inauguré en 1985. Cette construction a fait des émules, car très rapidement le gouvernement a impulsé la mise en chantier d'un troisième pont, celui de Chương Dương, parallèle au pont Long Biên. Sa conception a débuté en 1982, et sa mise en service était effective en 1986, soit un an après le pont Thăng Long. De conception plus simple que Thăng Long, Chương Dương a été construit par la même entreprise locale. Ce pont assure essentiellement une liaison routière ; sa conception et son financement sont l'œuvre du seul gouvernement vietnamien.

Bien que le pont Thăng Long ait été présenté comme une réussite technique au Vietnam, sa conception et sa construction ont été soumises aux aléas de la coopération : retrait de l'aide chinoise, reprise en main du projet par l'aide soviétique et évolution du projet. Parallèlement, l'extension des délais et l'augmentation des coûts de réalisation ont été des sujets discutés dans les relations bilatérales entre l'Union Soviétique et le gouvernement vietnamien, sans pour autant que des solutions aient été proposées pour accélérer et mieux encadrer la conduite de ces projets d'infrastructures.

1.2.4 Le legs de l'assistance des pays « frères »

La référence faite au circuit de formation des architectes et des ingénieurs vietnamiens, à la planification et aux réalisations concrètes opérées à Hanoi sont autant d'éléments révélateurs des caractéristiques de l'aide perçue par le Vietnam au cours de sa longue période de coopération avec l'Union Soviétique et les pays du bloc socialiste. Au-delà des données chiffrées ou du contenu de l'aide, les conditions de l'absorption par les partenaires vietnamiens de cette assistance des pays « frères » constituent également un trait marquant de cette période de coopération.

1.2.4.1 Les « cadeaux » d'une coopération amicale

D'après les sources bibliographiques consultées et les entretiens réalisés, la mise en œuvre de l'aide des pays « frères » a semble-t-il majoritairement été effectuée sous la supervision des partenaires étrangers. Malgré la formation des ingénieurs et des architectes vietnamiens par de nombreux professeurs et experts locaux et étrangers, l'omniprésence de l'expertise étrangère souligne les difficultés d'absorption de l'aide technique et scientifique des partenaires locaux et pointe le déséquilibre entre les niveaux de compétence vietnamiens et étrangers.

Pourtant qualifiée d'« amicale » par nos interlocuteurs, l'assistance soviétique offre un autre aspect tout aussi saisissant. Dans son analyse, Logan (2000, p.188-189) tient un propos tranché ; cet auteur souligne que l'expertise soviétique a tenté d'imposer ses idées sans bien souvent tenir compte des conditions d'insertion des projets architecturaux dans le tissu urbain de la capitale. Il illustre cette attitude par l'exemple de la construction du mausolée d'Hô Chi Minh. Sur ce projet, il évoque les tensions qui sont apparues entre les équipes soviétiques et vietnamiennes. Les plans de l'équipe locale auraient concédé certains éléments aux coopérants étrangers afin de conserver de bonnes relations et

éviter tout incident pouvant affecter la coopération dans son ensemble (Logan, 1995, p.449). Une autre contribution a dressé un portrait des coopérants soviétiques en poste dans la péninsule Indochinoise au début des années 1980⁸⁹. Kendall (1983) indique que les relations entre la population vietnamienne et les conseillers soviétiques et européens étaient compliquées, puisque les Vietnamiens n'étaient pas autorisés à s'entretenir avec des étrangers. Les contacts devaient être officiellement approuvés et les relations personnelles n'étaient pas admises. La population avait donc une vague idée des raisons qui justifiaient la présence des conseillers étrangers et leurs actions. De même, pour le régime vietnamien, il était nécessaire d'éviter d'afficher une certaine dépendance envers l'aide étrangère. Kendall (1983) rapporte la parole de certains réfugiés vietnamiens qui voyaient en ces experts des donneurs d'ordre et une force d'invasion étrangère plutôt que des conseillers amicaux. D'après cet auteur, une méfiance se serait alors installée entre la population vietnamienne et les coopérants soviétiques.

En retour, comme le mentionne Logan (2000, p.189), la partie vietnamienne tirait des bénéfices de cette coopération, celle-ci était perçue comme un « cadeau ». Pour Huỳnh Đăng Hy les actions conduites par les Soviétiques étaient accueillies comme une aide réelle, surtout après la guerre lorsque tous les efforts étaient tournés vers la reconstruction. Cette collaboration, notamment en matière de planification, « était une coopération qui s'est faite sous les bombes, dans le silence et avec la manifestation d'une réelle solidarité de la part des experts étrangers présents au Vietnam » précise Hy. Il fallait durant la guerre élaborer les plans de la reconstruction. C'était là pour l'architecte à la retraite le véritable apport de cette aide, elle a « contribué à notre détermination et alimenté notre optimisme en attendant le jour où la reconstruction arriverait ».

De même, les travaux de Cerise (2009) offrent une autre perspective que celle renvoyant à la dépendance totale des partenaires vietnamiens. A travers les listes que cet auteur dresse au sujet des équipements et des projets réalisés durant la période de coopération soviétique, force est de constater que la plupart des constructions dans le domaine de l'habitat étaient l'œuvre d'architectes vietnamiens. C'était là l'exercice de mise en application requis par le régime à partir de 1973. Egalement, Lê Hồng Ké souligne avec courtoisie que « dans le rapport avec les coopérants soviétiques, les idées n'étaient pas imposées, mais discutées et la meilleure était appliquée, cela dépendait de la situation, mais il n'y avait pas de domination et ni de rapport de force dans les situations rencontrées ». De même, pour Huỳnh Đăng Hy, « il n'y a pas eu de tension pour quelque réalisation. Au final, ce travail était le fruit d'un projet commun. Il y a eu notamment des projets qui n'ont pas été acceptés à Hanoi, par exemple la réalisation de la maison de la jeunesse communiste soviétique ».

Une dernière caractéristique de l'aide soviétique renvoie au rôle des experts sur le terrain et au type d'aide mis en œuvre. A l'issue de la guerre contre le Sud-Vietnam et ses alliés, la teneur de l'assistance change. D'une aide portée sur une assistance matérielle et militaire, l'aide devient technique et financière orientée vers la reconstruction du pays et les échanges commerciaux (Beresford

⁸⁹ Voir Kendall (1983), dans cette contribution, l'ancien officier des services de renseignements américains livre un portrait des experts soviétiques présents au Vietnam par l'intermédiaire de réfugiés vietnamiens qui ont côtoyé ces coopérants. Les personnes interrogées étaient basées aux Etats-Unis, à Hong Kong, ou encore Thaïlande.

et Dang Phong, 2000). Dès le début des années 1980, l'utilisation par la partie vietnamienne de l'aide soviétique est en effet critiquée par les dirigeants soviétiques. Ce sujet a fait l'objet d'un certain nombre de recadrages de la part de Moscou. En définitive, deux conséquences sont à retenir sur l'évolution des modes d'intervention de la coopération soviétique. D'abord, l'utilisation de l'aide s'est traduite par le financement de projets concrets avec l'encadrement d'équipes de supervision soviétiques – de la conception à la gestion du projet. Ensuite, à partir de 1987, l'assistance économique soviétique a requis la création de *joint-ventures* vietnamo-soviétiques, qui avaient pour fonction de contrôler l'utilisation de l'aide financière.

1.2.4.2 Les professionnels vietnamiens et l'héritage de la coopération soviétique

Pour les ingénieurs et les architectes désormais à la retraite que nous avons rencontré, l'héritage de cette période de coopération porte essentiellement sur son contenu théorique et sur la formulation d'un savoir qui, aujourd'hui encore, est transmis par les enseignants dans le système universitaire. Lê Hồng Ké rappelle que :

« il a [j'ai] été formé comme cela, il est [je suis] encore convaincu de la théorie bien que le système de subventions ait montré ses limites pour mettre en œuvre le plan. Aujourd'hui, le Vietnam doit composer avec le marché, mais la théorie est toujours chargée de bon sens. Il est nécessaire de combiner les savoirs ; la base est celle transmise par les scientifiques de l'ex-Union Soviétique, celle-ci doit être enrichie avec les approches des autres pays et surtout de l'économie de marché. La base théorique reste une nécessité, car si le marché a fait son entrée, les échelles de planification enseignées au Vietnam (régional, master plan, détail) n'ont pas changé, elles sont toujours appliquées, cela reste notre méthode ».

Pour ce professeur en urbanisme, le legs reste celui de la théorie, des échelles d'action, qui désormais peuvent être enrichies des savoirs et des expériences en provenance des pays rompus à l'économie de marché. Dans les intentions planificatrices portées par les Etats socialistes, il fallait certes que le socialisme rayonne, mais il fallait tout autant appliquer les préceptes hygiénistes que l'on retrouve chez Haussmann (Logan, 2000, p.187) et qui sont en principe sources de progrès social et technique. Par ailleurs, jusque dans la période contemporaine, les professeurs vietnamiens en poste dans les écoles, comme les professionnels, même s'ils ont une expérience à l'étranger, sont toujours plus coutumiers des outils techniques hérités de l'ère soviétique. Pour Lê Hồng Ké, la méthode de planification d'origine soviétique « c'est ce que nous savons faire, c'est très clair avec les approches économiques et la hiérarchisation des plans ; avec les schémas directeurs de villes d'autres pays « capitalistes », il y a beaucoup de plans que nous ne comprenons pas ».

En dernier lieu, le legs de cette coopération se retrouve aujourd'hui dans les liens que les architectes et les ingénieurs vietnamiens formés à l'étranger entretiennent avec les anciens pays socialistes – les relations avec l'Allemagne, la Pologne, la République Tchèque, la Slovaquie, l'Algérie ou Cuba... L'aspect le plus significatif de cette période de coopération est marqué par la pratique et la connaissance de langues telles que l'allemand, le hongrois, l'espagnol ou encore le russe par de nombreux fonctionnaires actuellement encore en poste dans l'administration. Ces acquis culturels et

linguistiques, hérités d'une période particulière de la coopération entre le Vietnam et les pays du bloc socialiste, réapparaissent désormais dans les programmes de la coopération urbaine contemporaine. De nombreux experts ou cadres administratifs réutilisent les langues apprises par le passé au contact de nouveaux experts et coopérants en provenance d'Allemagne, d'Espagne ou des anciens pays de l'Est.

Au sortir de la guerre contre le Sud-Vietnam et ses alliés américains, les coopérations bilatérales et multilatérales, celles du gouvernement suédois, français et japonais comme celles de la Banque mondiale, de la Banque Asiatique de Développement – celles que l'on considère actuellement comme contemporaines – étaient actives au Vietnam. Toutefois, ces coopérations n'ont pas conduites d'actions spécifiques dans les domaines de l'urbanisme, de l'architecture et des infrastructures. En étant pleinement dans l'aire d'influence du bloc socialiste, les actions de coopération dans le domaine du développement urbain au Vietnam, et en particulier dans la capitale du pays, ont été majoritairement initiées par l'Union Soviétique.

Plusieurs secteurs spécifiques comme la planification, la construction et la formation ont animé cette forme de coopération particulière qui avait pour finalité de concrétiser le modèle de la ville socialiste à Hanoi. En dépit de la réalisation de monuments, comme le mausolée Hô Chi Minh et le palais d'amitié soviétique vietnamienne, de bâtiments officiels et de quartiers d'habitations collectives, en ce qui concerne les infrastructures de transport, peu de réalisations ont été concrétisées. L'ambition prééminente du développement des voies de communication routières et ferroviaires qui figurait sur les schémas d'aménagement de la capitale vietnamienne ne s'est pas en tous points matérialisée dans le paysage hanoïen. Seule la réalisation du pont Thăng Long est apparue comme un produit majeur de cette coopération dans le secteur de l'infrastructure de transport.

Malgré la prévalence de l'action soviétique et l'isolement sur la scène internationale entre le milieu des années 1970 jusqu'au début des années 1990, le Vietnam a toutefois conservé la trace d'une courte expérience de la coopération internationale avec les pays et les organisations multilatérales de l'Ouest. Les réformes du *đổi mới* et la dissolution du Comecon ont donné au gouvernement vietnamien l'occasion de réactiver ces anciennes relations. Dans le champ du développement urbain, l'assistance qui s'était établie avec les pays du bloc socialiste a alors connu un profond changement, en raison du tarissement progressif de leur aide, mais également une certaine continuité. En effet, avec les nouveaux dispositifs de coopérations bilatéraux et multilatéraux qui s'agencent au début des années 1990, cette assistance va finalement prendre une « forme urbaine ».

CHAPITRE 2

L'aide internationale au Vietnam et l'ancrage de la coopération urbaine à Hanoi

A l'aube des années 1990, alors que la guerre froide s'achève, une recomposition des acteurs assistant le Vietnam s'engage. Celle-ci est marquée en premier lieu par le retour des coopérations bilatérales et multilatérales originaires du bloc de l'Ouest. La reprise de cette aide prend place dans un contexte particulier caractérisé par l'adoption des réformes du *đổi mới*, l'arrivée des premiers investissements directs étrangers, principalement japonais et français (Dahm, 1999), l'épuisement de l'aide soviétique et la dissolution du Comecon⁹⁰. Dès lors, d'une aide qualifiée d'amicale, ou considérée auparavant comme un « cadeau » des pays du bloc socialiste, l'assistance que perçoit le Vietnam se mue en une relation économique ayant pour principale visée l'activation de la croissance économique et la préparation du pays à l'arrivée d'investisseurs étrangers (Le Thuc Duc *et al.*, 2004). Si pendant plus de trente ans l'aide dont a bénéficié le Vietnam était destinée à construire le socialisme, le retour de l'assistance des pays de l'OCDE est quant à elle vouée aux doctrines du développement, au progrès de la productivité et à la réduction affichée des inégalités.

L'une des spécificités de la reprise de l'aide publique au développement au Vietnam, c'est l'ancrage progressif des actions des donateurs dans les villes. De retour auprès du gouvernement vietnamien, l'assistance internationale s'ajuste, elle bouge globalement, c'est-à-dire qu'elle adapte son offre, ses instruments et ses programmes, afin d'accompagner la transition économique dans laquelle s'est engagé le pays. Mais, singulièrement, l'aide internationale plante le cadre de son intervention dans le champ urbain, puisqu'en raison de la reprise du processus d'urbanisation et de l'apparition de nouvelles dynamiques économiques urbaines, les territoires des villes évoluent rapidement. Les actions de la coopération internationale se greffent alors à la question du rattrapage économique du pays, qui passe inévitablement par l'accompagnement de l'urbanisation des territoires.

Pour le gouvernement vietnamien, depuis l'adoption des réformes économiques, l'urbanisation constitue un enjeu crucial pour stimuler l'économie du pays, son industrialisation et sa modernisation⁹¹. Mais la croissance urbaine exige aussi des investissements colossaux, en particulier pour construire les infrastructures dont les villes ont besoin afin d'assurer leur expansion, tant spatiale qu'économique. Or, pour soutenir ce mouvement, les ressources financières dont disposent les pouvoirs publics sont limitées. Dans ces conditions, le gouvernement vietnamien sollicite le soutien financier de ses donateurs internationaux. C'est dans ce contexte que l'aide internationale se fixe sur les territoires urbains et qu'elle légitime son action dans les villes vietnamiennes et de manière spécifique à Hanoi, la capitale et la porte d'entrée diplomatique du pays.

⁹⁰ Précipité par la chute du Mur de Berlin, le démantèlement du Comecon s'est produit en 1991 à la suite d'une « lente agonie » (Sobell, 1990).

⁹¹ A ce sujet, le Vice Premier Ministre vietnamien, Nguyễn Sinh Hùng, déclarait que le « Vietnam n'aura qu'une seule chance pour assurer correctement son urbanisation. Si nous échouons à l'urbanisation, nous échouerons l'industrialisation et la modernisation » (World Bank, 2011a, p.3).

A partir de l'examen de la distribution des crédits d'aide publique au développement au Vietnam, nous montrons dans ce chapitre que depuis le début des années 1990, une spécificité concernant l'action des bailleurs de fonds apparaît sur le terrain hanoïen. Le secteur des infrastructures de transport concentre la majeure partie des flux d'aide dirigés vers la capitale. Cette situation paraît satisfaire aussi bien les intérêts des opérateurs du développement que ceux du gouvernement vietnamien. Pour ce dernier, le secteur du transport urbain s'avère essentiel et stratégique pour favoriser les échanges économiques, le déplacement des biens, des services et des personnes, et constituer le support du développement socio-économique de Hanoï. Du point de vue des autorités, la modernisation de ce secteur représente le substrat indispensable à l'édification d'une métropole moderne, rayonnante et attractive. Pour les agences et les banques de développement, ce secteur apparaît comme un secteur de prédilection où leur expertise financière, mais également technique, est mise à contribution.

2.1 De l'acteur au secteur, les mouvements de recomposition de la coopération

Les coopérations présentes dans le pays avant l'invasion du Cambodge sont réapparues au début des années 1990, concomitamment au lancement des réformes économiques et à la dissolution du Comecon. Les coopérations bilatérales ont été réactivées sous l'action de diplomaties formelles et secrètes, alors que la reprise de l'aide multilatérale a été négociée au sein des enceintes de Bretton Woods.

Depuis le retour des acteurs contemporains de la coopération internationale, le Vietnam est devenu l'un des plus grands bénéficiaires des flux d'aide au développement à l'échelle mondiale. A partir de 2005, selon les données du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE, le Vietnam figure dans le « top 10 » des bénéficiaires des décaissements⁹² de l'aide internationale. Dans ce contexte, une part croissante des crédits d'aide est attribuée au secteur des infrastructures économiques, au sein duquel figure un champ nouveau, celui du développement urbain.

2.1.1 La réactivation des coopérations bilatérales et l'ajustement des instruments de l'aide

Avec le retrait de l'armée vietnamienne du Cambodge en 1989, la progressive ouverture économique et le réchauffement des relations diplomatiques, de nombreux pays ont relancé leur coopération avec le régime de Hanoï. Depuis, le Vietnam compte près de vingt-huit relations de coopération bilatérales actives. La plupart de ces relations, pour lesquelles nous pouvons dater leur engagement initial (tableau 2.1), ont été suspendues à la fin des années 1970 puis ont redémarré à la charnière des années 1980-1990. Dans ce jeu diplomatique, nous insistons particulièrement sur les conditions dans lesquelles ont été réactivés les liens avec le Japon et la France, puisque ces deux nations ont en fait été les principaux artisans de la réhabilitation du Vietnam sur la scène internationale (Delalande, 2007).

⁹² Concernant la quantification des flux de l'aide publique au développement, une clarification sur les thèmes employés est nécessaire : l'aide « engagée » constitue une aide proposée par les banques et agences de développement à un partenaire ; l'aide « signée » porte sur le montant des crédits officiellement approuvé par le donateur et le pays client ; enfin, l'aide « décaissée » représente les montants effectivement transférés au pays bénéficiaire dans le cadre d'une aide par projet ou par programme.

Dès 1972, le Japon a tissé secrètement des liens avec le Nord-Vietnam ; cette relation s'était officialisée en 1973 après la signature des accords de Paris. Par la suite, la présence de l'armée vietnamienne au Cambodge entraîna le gel de l'aide nipponne. Malgré tout, le Japon est resté attentif au processus d'ouverture économique du Vietnam et le rapprochement des deux pays s'est opéré en 1989, après le retrait de l'armée vietnamienne du Cambodge, avant d'être officialisé en 1991. La restauration des relations diplomatiques a permis au Vietnam de devenir l'un des centres d'intérêt de la politique étrangère du gouvernement japonais ; celui-ci a eu tout de suite pour priorité et comme logique de coopération « d'accorder de l'importance au Vietnam » (Yoshiharu, 1999). Ce rapprochement a été marqué par l'activation de liens de coopération économique concrétisés par l'attribution d'un premier prêt concessionnel⁹³ accordé en 1992. Le retour de la coopération japonaise était certes un atout pour le développement économique vietnamien, mais le Japon a surtout permis durant cette période de dégel, de créer sur la scène de la diplomatie internationale des liens entre le Vietnam et la Chine et entre le Vietnam et les Etats-Unis (*ibid.*, 1999).

Coopération bilatérale active en 2010	Année officielle d'ouverture des relations diplomatiques	Coopération bilatérale active en 2010	Année officielle d'ouverture des relations diplomatiques
Chine	1950	Grande Bretagne	1973
Hongrie	1950	Italie	1973
Pologne	1950	Japon	1973
République Tchèque	1950	Luxembourg	1973
Suède	1969	Pays-Bas	1973
Danemark	1971	Singapour	1973
Norvège	1971	Allemagne	1975
Suisse	1971	Nouvelle Zélande	1975
Autriche	1972	Koweït	1976
Australie	1973	Thaïlande	1976
Belgique	1973	Espagne	1977
Canada	1973	Corée du Sud	1992
Finlande	1973	Etats-Unis	1995
France	1973	Irlande	1996

Tableau 2.1 : Les pays donateurs actifs au Vietnam en 2010

Sources : Ministry of Planning and Investment (document non publié, *Overview of ODA mobilization and usage in Vietnam, 1993-2007*) et Ministry of Foreign Affairs (www.mofa.gov.vn)

Indications : Dans ce tableau, nous avons fait figurer « en gras » les pays donateurs du Comité d'Aide au Développement afin de distinguer la présence d'autres bailleurs bilatéraux influents au Vietnam tels que la Chine, Singapour, la Thaïlande ou le Koweït.

Les conditions de la reprise de la coopération bilatérale avec la France furent particulières. Outre les liens historiques qui unissaient ces deux pays, la France a joué un rôle actif dans la réhabilitation

⁹³ Parmi les outils financiers de l'aide publique au développement, un prêt dit « concessionnel » est un prêt qui associe un « élément don », c'est-à-dire une somme non remboursable, supérieure ou égale à 25% du montant octroyé. Dans le cas du premier crédit accordé par le Japon, son montant était d'environ 380 millions USD, avec un taux d'intérêt de 1% et une période de grâce de 10 ans.

internationale du Vietnam. Si les réformes économiques et la disparition de l'aide soviétique sont bien deux facteurs qui ont conduit à la recomposition des dispositifs de coopération, l'intervention de la France auprès des institutions de Bretton Woods a accéléré le retour du Vietnam sur la scène politique et financière mondiale. La France a conduit une âpre bataille au sein du Fonds Monétaire International (FMI) afin d'alléger la dette du Vietnam, condition préalable pour que le pays soit à nouveau éligible aux prêts des bailleurs de fonds (Dahm, 1999, p.44). A la fin des années 1980, alors que les Etats-Unis faisaient barrage à la proposition française, le refinancement de la dette vietnamienne a été accepté à condition que le Vietnam s'acquitte de ses arriérés auprès du FMI de la Banque mondiale et de la Banque Asiatique de Développement.

Le refinancement de la dette vietnamienne s'est concrétisé grâce à la participation de plusieurs donateurs : la France, le Japon, la Suède, mais également le Canada, la Belgique, l'Italie et la Finlande ont contribué à hauteur de 50 millions USD à l'effacement de la dette auprès du FMI (Faure et Schwab, 2008). Sur cette lancée, le Vietnam s'est acquitté d'autres dettes qui couraient depuis les années 1970, notamment auprès de la Banque Asiatique de Développement. Cet effort lui a permis de renouer ses liens avec les principales organisations financières internationales et de bénéficier à nouveau de leurs prêts. La levée de l'embargo américain en 1994 a effacé les dernières barrières politiques au déploiement de son commerce extérieur tandis que son entrée à l'ASEAN en 1995, puis à l'Organisation Mondiale du Commerce en 2007, soulignait la volonté de prendre enfin sa place sur la scène internationale (Gironde *et al.*, 2004, p.82).

Une adaptation des instruments du pilotage de l'aide au service de l'investissement local

Les vingt-huit coopérations bilatérales qu'entretient le Vietnam sont encadrées et entérinées dans des accords internationaux de coopération. Le contenu de ces accords précise la nature des relations nouées entre le Vietnam et ses partenaires (investissements, échanges commerciaux), ainsi que les champs dans lesquels sera dirigée l'aide pour le développement du pays. La gestion et l'utilisation de l'aide par le Vietnam sont pour leur part régies par un cadre réglementaire dont la première mouture fut élaborée en 1994. Depuis, les considérations du gouvernement vietnamien à l'égard de l'aide internationale ont peu évolué⁹⁴.

Pour le gouvernement vietnamien, l'aide des bailleurs bilatéraux, mais également multilatéraux, est considérée comme un apport extérieur (technique et surtout financier) destiné à servir le développement du pays. Pour le gouvernement vietnamien, l'aide se classe en deux catégories : d'abord une « aide non remboursable » [*viện trợ không hoàn lại*] et ensuite une aide qui prend la forme de « crédits mixtes » [*tín dụng hỗn hợp*]. Le cadre opératoire de la coopération internationale se calque sur la planification gouvernementale et en particulier sur les plans socioéconomiques élaborés par le Ministère du Plan et d'Investissement. En d'autres termes, l'aide publique au développement est

⁹⁴ Il s'agissait du décret n°20/CP du 15 mars 1994 (*Decree No.20 Of The Government Dated 15/03/94 Promulgating The Regulations On Official Development Aids Management And Utilisation*). Depuis le texte de 1994, le gouvernement vietnamien a promulgué trois autres décrets (87/CP de 1997 ; 17/2001/ND-CP de 2001 ; 131/2006/ND-CP de 2006) et plusieurs décisions. Un nouveau décret est en préparation depuis que le Vietnam est entré dans la catégorie basse des « pays à revenus intermédiaires » (MPI, 2011).

utilisée pour financer les projets inscrits dans les plans de développement préparés par les ministères et les provinces vietnamiennes. En ce sens, pour les partenaires vietnamiens, l'aide financière extérieure constitue une forme d'investissement. Cette logique s'applique à toutes les formes que revêt la coopération. Ainsi, lorsqu'il est question de coopération dans le secteur du développement urbain, les besoins que formulent le gouvernement auprès de ses donateurs s'appuient sur le contenu des schémas d'aménagement dressés par le Ministère de la Construction, et de façon sous-sectorielle, concernant les infrastructures de transport, sur les plans élaborés par le Ministère des Transports.

Depuis que le Vietnam et ses donateurs se sont engagés sur le chemin de l'harmonisation de l'aide à travers leur souscription à la déclaration de Paris en 2005, le Ministère du Plan et de l'Investissement s'est doté d'un nouvel outil, un « cadre stratégique de l'aide publique au développement » [*Official Development Assistance strategic framework*]. Cet instrument de pilotage de l'aide a pour objectif général d'accroître son efficacité, mais plus concrètement de fournir une plus grande visibilité entre les demandes vietnamiennes en matière d'assistance et l'offre de ses donateurs, afin d'atteindre les objectifs des plans étatiques de développement socioéconomique.

2.1.2 Le réagencement des dispositifs multilatéraux

A la fin des années 1970 et au début des années 1980, seules quelques agences des Nations-Unies⁹⁵, comme le Programme des Nations Unies pour le Développement, ont maintenu des représentations au Vietnam. Le PNUD a conservé durant les années 1980 certaines activités, notamment en matière d'expertise dans le secteur de la construction⁹⁶. Alors que les acteurs de l'aide multilatérale faisaient leur retour au Vietnam au début des années 1990, le PNUD a été chargé par le gouvernement vietnamien d'assurer leur coordination lors de l'organisation de la première conférence des bailleurs de fonds du Vietnam qui s'est tenue à Paris les 9 et 10 novembre 1993. Cette conférence marqua officiellement la reprise des activités des Institutions Financières Internationales (IFI) dans le pays.

Les prêts engagés par la Banque mondiale au Vietnam avaient été suspendus en 1978 sous la pression du gouvernement américain (Gwin, 1997). Ce dernier était en mesure d'imposer son veto au sein des instances de décisions des institutions Bretton Woods et de bloquer toute décision à l'encontre du Vietnam. Toutefois, il ne pouvait pas s'opposer au passage d'experts à Hanoi. D'après Martini (2007, p.190), quelques missions du FMI se sont rendues au Vietnam dans les années 1980. Celles-ci ont fait la promotion de réformes concernant la privatisation de ressources contrôlée par l'Etat, encouragé l'établissement d'un code d'investissement pour les entreprises étrangères, et prôné l'arrêt du système

⁹⁵ A la suite de la réunification du Vietnam, les agences onusiennes ont ouvert des bureaux de représentation à Hanoi : le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) en 1977 ; le Fonds des Nations Unies pour la population (UNFPA) en 1977 ; l'Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel (UNIDO) en 1976 ; le Fonds d'équipement des Nations unies (FENU – UNCDF) en 1978 ; l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) en 1977 ; le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF) en 1976 ; l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) en 1978. La plupart de ces agences ont relancé leurs activités au Vietnam au début des années 1990. Pour certaines, comme la FAO ou le PNUD, des activités ont perduré au Vietnam durant la décennie 1980. Actuellement, le Vietnam compte une quinzaine de coopérations avec des organisations internationales.

⁹⁶ Voir à ce sujet UNDP (2003).

de subventions dans les secteurs industriel et agricole. Ces missions prenaient place dans le cadre des consultations des membres de l'institution dont le Vietnam réunifié faisait partie depuis 1976.

Coopération Multilatérale active en 2010	Année officielle d'activité	Remarques
Banque mondiale (groupe)	1993	Dès 1990, organisations de missions d'équipes d'économistes auprès du gouvernement vietnamien
Fonds Monétaire International	1956	Le Sud-Vietnam était membre du FMI, lors de la réunification du pays, la République Socialiste du Vietnam a conservé cette adhésion
Banque Asiatique de Développement	(1966) 1993	Le Sud-Vietnam était membre à partir de 1966. Après une période de suspension, en 1995 la BAD a accordé ses premiers prêts au Vietnam.
Banque d'Investissement Nordique	1996	La Banque cofinance des projets dans les domaines de prédilection des coopérations bilatérales scandinaves (Suède, Norvège, Danemark), en particulier dans le secteur de l'eau.
Fonds de Développement Nordique	1989	Le fonds est actif dans sur le thème du changement climatique. Il cofinance des projets sous forme de subventions.
Fonds du Koweït	1979	Ce fonds a été particulièrement actif dans l'aide alimentaire, sanitaire dans les années 1980, désormais les crédits sont orientés vers l'appui au développement de l'industrie pétrolière.
Fonds International de Dév. de l'OPEP	1978	Ce fonds a œuvré dans le domaine de l'aide alimentaire et sanitaire dans les années 1980. En 2011, signature d'un accord sur le financement à hauteur de 22,5 millions USD d'un projet dans le secteur de la santé.

Tableau 2.2 : Les coopérations du Vietnam avec les institutions financières multilatérales en 2010

Source : Ministry of Planning and Investment (document non publié, *Overview of ODA mobilization and usage in Vietnam, 1993-2007*) et Ministry of Foreign Affairs ([www. mofa.gov.vn](http://www.mofa.gov.vn))

C'est au regard de ces liens que l'historien Gabriel Kolko (1997, p.33) précise que les réformes du *đổi mới* s'inspirent en partie des mesures prescrites par le FMI⁹⁷. A la fin des années 1980, à la demande du gouvernement vietnamien, le FMI, la Banque mondiale et la Banque Asiatique de Développement ont envoyé à Hanoi des délégations pour travailler sur des plans anticipant la reprise des prêts. Comme l'a indiqué Phạm Chi Lan⁹⁸, en 1988 et 1989, des missions de travail se sont succédé avant la reprise des relations officielles avec les IFI. Avec humour, elle précise qu'en amont de l'octroi des premiers prêts, « David Dollar [économiste de la Banque mondiale] a été le premier *dollar* que le Vietnam ait perçu »⁹⁹. Pour cette économiste, le retour de la Banque mondiale a permis de fournir une assistance

⁹⁷ Concrètement, le résultat de ses mesures s'est soldé par : la suppression des subventions, le contrôle des budgets, l'ajustement du taux de change et la dévaluation du đồng, la libéralisation des prix, l'établissement de forfait pour le système de santé et l'éducation.

⁹⁸ Economiste, Phạm Chi Lan a été membre de la Commission de recherche auprès du Premier Ministre sur les questions de relations internationales et d'économies extérieures.

⁹⁹ Propos tenus dans le cadre du colloque sur le rôle et les activités de la Banque mondiale au Vietnam organisé à Hanoi le 12/10/2009 au centre culturel français pour le lancement de l'ouvrage *La Banque mondiale : chercher le modèle de développement et le cas du Vietnam* de J-P Cling, M. Razafindrakoto et F. Roubaud.

technique au gouvernement vietnamien et de lancer des politiques adaptées et pertinentes dans une période où l'économie du pays était exsangue.

En raison de l'abandon du système d'économie administrée, le FMI a alors considéré dès le début des années 1990 le Vietnam comme un nouveau prétendant possible à son aide financière¹⁰⁰. Les réformes engagées et les politiques de stabilisation financière, comprendre par-là le règlement de la dette à laquelle ont contribué la France et le Japon, ont ainsi accéléré le retour d'autres organisations financières dans le pays (tableau 2.2). Toutefois, malgré la reprise des relations avec les institutions financières internationales et l'octroi de prêts dès 1993, le Vietnam est loin d'avoir adopté les préceptes de l'orthodoxie financière libérale diffusée par ces organisations. En 1996 par exemple, la Banque mondiale, le FMI et le gouvernement vietnamien se sont entendus sur la signature d'un « Policy Framework Paper », un document-cadre déclinant des politiques économiques à mettre en œuvre. Ce dernier n'a jamais été appliqué (Hayton, 2010, p.7). L'action de la Banque mondiale au Vietnam ne peut donc pas se résumer à une caricature du Consensus de Washington (Cling *et al.*, 2009). La libéralisation économique ne s'effectue pas à marche forcée, mais bien avec vigilance, et la privatisation des entreprises publiques se déroule par étape, en suivant un modèle d'actionarisation développé par le gouvernement (Gainsborough, 2010). Un autre exemple éclairant le rythme prudent des réformes concerne le domaine foncier. Si la loi foncière qu'a adoptée le Vietnam en 1993 établit un Droit d'Usage du Sol, c'est-à-dire un système où l'*abusus* et le *fructus* sont reconnus aux particuliers et où l'*usus* reste aux mains de l'Etat, ce dernier conserve le droit de reprendre le cas échéant le bien foncier. La reconnaissance d'un droit de propriété foncière absolu ne s'est pas concrétisée au Vietnam, comme la Banque mondiale le préconisait à l'ensemble des pays de l'ex-bloc socialiste pour assurer leur transition du « plan vers le marché » (World Bank, 1996).

Au regard de ces exemples, l'idée à retenir est que le gouvernement vietnamien a certes engagé des réformes qui s'apparentent à celles promues par les institutions financières internationales, mais celles-ci n'ont pas été conduites à leur terme et dans les configurations prodiguées par les bailleurs. En définitive, les autorités se sont passées des services du FMI, mais ont accepté ceux de la Banque mondiale et des autres donateurs. Le Vietnam ne s'est pas converti à l'économie libérale, mais a adopté une économie de marché à orientation socialiste. En d'autres termes, cela signifie que l'économie reste sous le contrôle du Parti grâce à une supervision des entreprises d'Etats et des *joint-ventures*, ou encore à travers le réseau des membres du Parti récemment autorisés à s'associer au secteur privé¹⁰¹. Dans ce contexte, parmi les actions de coopération pouvant être engagées, le financement de projets d'infrastructure urbaine est apparu comme une brèche pour les bailleurs dans laquelle ils pouvaient apporter une aide conceptuelle sans pour autant brusquer le rythme des réformes conduites et agir de manière trop intrusive.

¹⁰⁰ Selon le rapport de Dodsworth (1996, p.1-2), le Vietnam était en mesure de rapidement mettre à profit l'aide financière pouvant être accordé par le FMI, puisque la structure de production du pays (et notamment le secteur des hydrocarbures) était capable d'offrir une réponse rapide à une demande tant pour le marché interne qu'à l'export ; et les pays de la zone Asie Pacifique étaient des investisseurs potentiels comme des destinations propices à l'exportation de produits vietnamiens.

¹⁰¹ Depuis 2002, les membres du Parti peuvent officiellement appartenir au monde des affaires.

Depuis quelques années, le cas du Vietnam est ainsi lié au syndrome du « poster boy »¹⁰². La Banque mondiale et les autres opérateurs du développement émettent peu de critiques à l'encontre de leur client, puisque ces organisations ont besoin de légitimer leur discours et leurs actions en s'appuyant sur un succès visible des politiques de développement qu'elles prescrivent. L'Indonésie était un « poster boy » de la Banque jusqu'à ce que la crise financière de 1997 ne la déchoie de ce statut. Le Vietnam a donc repris le flambeau. Cependant, le Vietnam est actuellement perçu comme un modèle aux yeux de la Banque, alors même que celle-ci n'a pas pu y conduire les politiques économiques qu'elle souhaitait y mener (Hayton, 2010, p.7). Pour autant, depuis 1993, l'aide de la Banque mondiale, comme des celle des autres donateurs bilatéraux et multilatéraux, a particulièrement été affluente, notamment dans le secteur des infrastructures économiques.

2.1.3 La distribution de l'aide publique au développement depuis 1993

En moins de vingt ans, le Vietnam est devenu l'un des principaux bénéficiaires à l'échelle mondiale de l'aide internationale. En 2009, d'après les statistiques du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE, avec 2 milliards USD, le Vietnam figurait au 3^{ème} rang des pays ayant reçu les décaissements d'aide publique au développement les plus volumineux, derrière l'Afghanistan et l'Irak¹⁰³.

Pour le gouvernement vietnamien, cette aide, caractérisée sur ses aspects financiers par des emprunts à faible taux d'intérêt et par des périodes de remboursement parfois supérieures à 30 ans, permet de conduire la réalisation des plans socioéconomiques nationaux et provinciaux de développement. A l'échelle macroéconomique, l'aide financière internationale est perçue comme un outil essentiel pour renforcer l'économie du pays, résister à la concurrence chinoise, assurer un niveau de compétitivité pour l'attraction des Investissements Directs Etrangers (IDE) et favoriser l'exportation des biens produits au Vietnam sur la scène régionale (Chaponnière et Cling, 2009). A l'échelle nationale, cet instrument financier constitue une source budgétaire majeure complétant les apports des IDE, du budget étatique, des bons du trésor vietnamien et des investissements locaux. Les crédits de l'aide participent à la modernisation de certains secteurs économiques, avec en première ligne celui des infrastructures au sens large (économiques, sociales et éducatives). A un dernier niveau, celui des territoires urbains, l'aide au développement constitue l'une des principales sources de financement pour aménager les villes, concevoir, financer et construire les infrastructures urbaines et en particulier les réseaux de transport, d'adduction d'eau et d'assainissement (Coulthart *et al.*, 2006).

2.1.3.1 L'engagement des crédits d'aide en hausse régulière

Depuis la reprise officielle de l'aide au début des années 1990, ce sont plus de 50 milliards USD qui ont été engagés au Vietnam pour environ 25 milliards décaissés (Quang Minh Ho, 2010). Les volumes d'engagement comme de décaissement s'accroissent d'année en année bien que ces derniers aient stagné durant et après la crise asiatique de 1997. Entre 2008 et 2010, l'aide proposée par les bailleurs a

¹⁰² Expression anglo-saxonne qui renvoie au modèle de réussite, à la tête d'affiche. Le Vietnam est notamment une tête d'affiche dans le domaine de la libéralisation de son économie (Hayton, 2010, p.3).

¹⁰³ Source : CAD, OCDE, <http://stats.oecd.org>

connu une forte hausse, elle est passée de 6 à 8 milliards USD par an (figure 2.1). Cela s'explique notamment par le financement de méga-projets dans le secteur des transports et de l'énergie et par une aide substantielle dans le domaine des réformes afin de minimiser les effets de la crise économique mondiale de 2008 (*ibid.*, 2010). En dépit de l'augmentation régulière des volumes d'aide, au Vietnam, l'aide publique au développement est marquée par un large engagement de principe des bailleurs, mais reste suivie d'un faible décaissement (figure 2.1).

L'écart observé entre l'aide « engagée », l'aide « signée » et l'aide réellement « décaissée » s'explique en fait à travers les difficultés que rencontrent les autorités pour mettre en œuvre l'aide dont elles bénéficient. Concernant les crédits affectés à la réalisation de projets, les principaux facteurs ralentissant le décaissement sont connus : retards dans la sélection des consultants supervisant le déploiement des opérations ou encore dans l'élaboration des appels d'offres et la passation des marchés publics ; lenteur dans l'exécution des travaux due aux obstacles liés à l'accès au foncier dans le cas de la réalisation d'infrastructures ; complexité des exigences bureaucratiques des donateurs, en particulier dans l'élaboration des documents de paiement ; manque de compétences techniques des unités de gestion de projet¹⁰⁴ ; déphasage entre les procédures appliquées au Vietnam par rapport à celles promues par les bailleurs en matière d'évaluation environnementale et sociale au cours des études *ex ante*¹⁰⁵. La conversion de l'aide « engagée » en aide « décaissée » dépend donc de multiples critères, en particulier des conditions imposées par les bailleurs auxquels doivent se conformer les partenaires vietnamiens pour avoir accès aux liquidités.

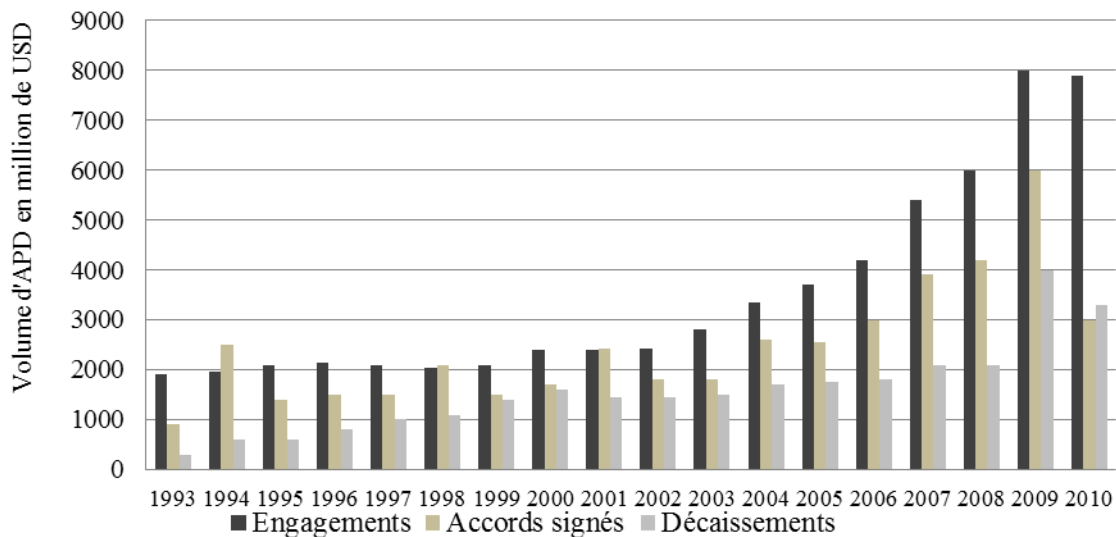


Figure 2.1 : Engagements, accords signés et décaissements de l'aide publique au développement au Vietnam de 1993 à 2009.

Source : d'après Ministry of Planning and Investment (document non publié, *Overview of ODA mobilization and usage in Vietnam, 1993-2007*) et Ministry of Foreign Affairs (www.mofa.gov.vn); Quang Minh Ho, 2010; PNUD (*Overview of ODA in Viet Nam, 2004*).

¹⁰⁴ Il s'agit là de structures couramment nommées Project Management Unit (PMU) créées à la demande des bailleurs pour suivre le déploiement des projets d'aide publique au développement (Cf. Chapitre 6).

¹⁰⁵ Concernant les obstacles affectant le décaissement de l'APD voir Quan Minh Ho (2008), MPI (2011).

Malgré ces nombreux obstacles qui affectent l'utilisation de l'aide, le gouvernement vietnamien poursuit sa stratégie : il exhorte ses donateurs à participer davantage à la modernisation du pays¹⁰⁶ et souhaite attirer de nouvelles sources d'aide publique au développement. L'accès à l'aide internationale du pays est régulièrement souligné par les autorités et relayé par les médias vietnamiens. Fréquemment, la presse se fait l'écho de l'engagement financier d'une banque ou d'une agence de développement et met l'accent sur les records des montants d'investissement pressentis qui tombent d'année en année¹⁰⁷. Toutefois, derrière le triomphalisme qui souligne l'entrée des crédits de l'aide publique au développement dans le pays, la critique concernant la ventilation, l'utilisation, voire même le détournement de ces fonds, est plus discrète¹⁰⁸.

Concernant la nature des crédits de l'aide internationale, 20% des volumes se matérialisent par une « aide non remboursable » sous forme de subventions et 80% des fonds apparaissent sous la forme de prêts concessionnels (Quang Minh Ho, 2008). Avec ce dernier type d'instrument, 90% de l'aide s'effectuent par le biais de prêts concessionnels présentant de faibles taux d'intérêt. Dans cette part, environ la moitié de ces prêts ont une période de grâce de 10 ans et une période de remboursement étalée sur plus de 30 ans avec des taux d'intérêt équivalents à 1%. Pour l'autre moitié des prêts concessionnels, ceux-ci sont remboursables dans les 12 à 30 ans avec des périodes de grâce de 5 à 10 ans et des taux d'intérêt compris entre 1 et 3%¹⁰⁹.

Que ce soit pour les donateurs bilatéraux ou les bailleurs multilatéraux, la distribution de l'aide s'opère par le biais de subventions, de prêts concessionnels et de missions d'assistance technique financées sous forme de dons¹¹⁰. Dans les actions de coopération urbaine, les subventions sont mobilisées pour la réalisation d'études techniques et de plan d'aménagement, le financement de l'assistance technique, le déplacement d'experts et la mise en place de programmes de formation voués au renforcement des capacités de l'administration, ainsi qu'à l'amélioration du savoir-faire technique local. Les prêts concessionnels sont eux mobilisés le plus couramment pour la mise en œuvre d'une « aide projet », principalement pour la réalisation d'équipements urbains.

¹⁰⁶ Sources : *VietnamNet* (17/04/2009); *Voice of Vietnam* (01/06/2009).

¹⁰⁷ Sources : *Vietnam Investment Review* (12/12/2005); *VietnamNet* (08/12/2007); *Vietnam News* (01/12/2009); *Courrier du Vietnam* (28/08/2009); *Courrier du Vietnam* (7/12/2009); *Courrier du Vietnam* (3/03/2011).

¹⁰⁸ L'utilisation des crédits APD est davantage discutée dans le cadre de revues spécialisées comme la revue des sciences et de la technologie de l'Université de Danang [*Tạp chí Khoa và Công nghệ Đại học Đà Nẵng*] avec l'article paru en 2009 intitulé « Discussion sur la gestion des fonds APD au Vietnam » [*Bàn về vấn đề quản lý vốn ODA ở Việt Nam*] ou la revue du Ministère des Finances [*Tạp chí Tài chính*] avec la contribution intitulée « Attirer et utiliser les crédits APD au Vietnam : les problèmes qui se posent » [*Thu hút và sử dụng vốn ODA ở Việt Nam: Những vấn đề đặt ra*]. D'autres critiques plus virulentes apparaissent sur certains forums de discussion du réseau Internet comme sur le site <http://www.diendanxaydung.vn/>.

¹⁰⁹ Sources : *Vietnam Financial Review* (20/06/2009).

¹¹⁰ Volontairement, nous réduisons ici les instruments de l'aide internationale à trois catégories. Severino et Ray (2011) remettent en question cette vision caricaturale des instruments de l'APD et des politiques de développement. Dans leur article intitulé *La fin de l'aide publique au développement : mort et renaissance d'une politique publique globale*, ces auteurs dressent un bilan des innovations financières de l'APD qui se fondent sur : l'exploitation des capacités techniques et des ressources financières et humaines du secteur privé, l'utilisation de prêts contracycliques, l'établissement de dispositifs fiscaux globaux, la création de fonds d'investissement et de garantie, la création de fonds alimentés par le bilatéral au sein des structures multilatérales (Severino et Ray, 2011, pp.20-27).

Depuis 1993, le volume des crédits d'aide publique au développement emprunté chaque année par le Vietnam représente entre 3 et 5% du PIB national. En 2009, le ratio de l'aide internationale dans le PIB du pays était de 4,16%. Au regard de ces données, certains économistes du développement (Le Thu Duc *et al.*, 2004) précisent que le pays n'est pas en situation de dépendance vis-à-vis de l'aide internationale comme peuvent l'être certains pays pauvres où l'aide étrangère représente une part supérieure à 10% du PIB national¹¹¹. A l'heure actuelle, le Vietnam demeure en revanche sous assistance de l'aide internationale et les prêts qu'il contracte avec les bailleurs de fonds internationaux accroissent sa dette publique¹¹².

Jusqu'en 2010, l'emprunt auprès des bailleurs était avantageux à la différence des conditions offertes par les marchés financiers et les banques privées. Alors que le Vietnam était encore en 2008 classé parmi les « pays à faible revenu », et donc éligible à une batterie d'instruments financiers de l'aide publique au développement, ce dernier est entré en 2010 dans la catégorie basse des « pays à revenus intermédiaires ». En ce sens, le Vietnam dispose toujours auprès des bailleurs de fonds de possibilités d'emprunts, mais qui pourraient s'avérer moins avantageuses.

Néanmoins, pour les bailleurs bilatéraux et multilatéraux, le Vietnam reste un client fiable dont les perspectives de croissance économique semblent lui permettre d'honorer le remboursement de ses prêts. En définitive, cette situation garantit au Vietnam des facilités d'accès à l'emprunt et aux outils (techniques et financiers) proposés par les différents donateurs.

2.1.3.2 Les principaux contributeurs internationaux

Outre le niveau d'endettement ou la part relative des crédits de l'aide internationale dans le PIB national vietnamien, d'autres indicateurs motivent les donateurs bilatéraux et multilatéraux à poursuivre leurs engagements au Vietnam.

Dans une contribution intitulée « Reform, Growth, and Poverty in Vietnam », Dollar (2002) revient sur le boom de la croissance économique du pays. Il précise qu'au regard d'indicateurs relatifs à la gouvernance, à la gestion des finances publiques et au développement des infrastructures, le pays présente certaines faiblesses qui seraient, à terme, susceptibles de ralentir son intégration à l'économie internationale, d'affecter l'utilisation efficace des crédits d'aide publique au développement et de compromettre une croissance économique durable. Ces faiblesses relèveraient en partie de difficultés d'adaptation des institutions vietnamiennes à l'économie de marché, mais surtout aux besoins de garantir une protection des droits de propriété, d'assurer une régulation des marchés, de superviser le système financier local et de doter le pays d'un cadre réglementaire approprié pour favoriser le déploiement des infrastructures économiques (Dollar, 2002, p.18). Il souligne toutefois que des résultats probants existent : la pauvreté au Vietnam décroît à mesure que l'économie du pays

¹¹¹ Le Vietnam durant la période de coopération avec l'Union Soviétique était sous dépendance, car le volume d'aide qu'il percevait représentait plus de 10% du PIB du pays.

¹¹² La dette extérieure du Vietnam en 2010 représentait 44% du PIB du pays (Le Quoc Hoi, 2007, p.5).

s'ouvre¹¹³. Ainsi pour la Banque mondiale, la hausse régulière du revenu moyen par habitant, la stabilité politique et la relative « bonne » gouvernance (Cling *et al.*, 2009), mettent en lumière le succès des stratégies conduites par le Vietnam en matière de développement économique et de lutte contre la pauvreté.

Par ailleurs, depuis le lancement dans l'agenda international du développement des indicateurs alignés sur les Objectifs Du Millénaire (ODM) (voir Annexe 2.1), parmi les pays du Sud, le Vietnam fait bonne figure. En effet, dans ce pays, les indicateurs des ODM passent au vert et sont en partie atteints ou du moins le seront prochainement¹¹⁴. Si l'on s'en tient à ces indications – aussi bien celles de Dollar (2002) que celles concernant le suivi des ODM – le Vietnam est un pays qui connaît une croissance économique comme une réduction du niveau global de pauvreté que les opérateurs internationaux du développement conviennent d'accompagner et de soutenir. Ce sont là autant d'arguments qui concourent à faire du Vietnam un « bon élève » des politiques d'aide et qui lui permettent, dans le jeu de la sélectivité de l'aide qui guide les bailleurs dans l'octroi de leurs crédits, de bénéficier de nombreux financements.

Sur la cinquantaine de donateurs internationaux (bilatéraux et multilatéraux confondus) que compte le Vietnam, certains se montrent plus « généreux » que d'autres. Selon les données disponibles pour l'année 2009, un rapide état des lieux permet de prendre la mesure du poids des coopérations multilatérales par rapport à celui des coopérations bilatérales dans le financement des politiques de développement. Parmi les donateurs bilatéraux, le Japon occupe le premier rang avec un volume d'aide dépassant le milliard de dollars US engagé en 2009 (tableau 2.3). Depuis la reprise des flux d'aide en 1992, la coopération japonaise a engagé plus de 15 milliards USD au Vietnam¹¹⁵. En 2009, l'aide publique au développement nipponne représentait plus de 20% du volume total de l'aide financière engagée au Vietnam. La même année, parmi les autres donateurs bilatéraux, la France occupait la seconde place avec plus de 300 millions USD. Derrière, se positionnaient la Corée du Sud, puis les Etats-Unis, pour qui le Vietnam est récemment devenu le premier bénéficiaire de son aide.

A l'exception de l'aide japonaise, les financements octroyés par les banques multilatérales sont en 2009 bien plus volumineux que ceux avancés par les coopérations bilatérales. Le Vietnam bénéficie principalement des crédits de la Banque mondiale et de la Banque Asiatique de Développement : les montants engagés par ces deux institutions ont approché les quatre milliards USD en 2009. Cela fait de ces acteurs les principaux donateurs du pays.

¹¹³ Avec 75% de ménages sous le seuil de pauvreté en 1988, le Vietnam compte un taux de pauvreté de 37% en 1998 (Dollar, 2002, p.29).

¹¹⁴ Pour Cao Manh Cuong (2011), les objectifs 1, 2 et 3 sont atteints ; l'objectif 4 sera atteint en 2014 ; l'objectif 5 pourrait être atteint en 2015 ; l'objectif 6 pourrait être atteint après 2015 ; l'objectif 7 sera difficile à atteindre et l'objectif 8 sera partiellement atteint après 2015 (Cao Manh Cuong, présentation power point).

¹¹⁵ Source : JBIC's ODA Operations in Vietnam, 2008.

Principaux donateurs bilatéraux	Fonds engagés (en millions USD)	Principaux donateurs multilatéraux	Fonds engagés (en millions USD)
Japon	1640	Banque mondiale	2498
France	378,26	Banque Asiatique de Développement	1479
Corée du Sud	270	Commission Européenne	331,92
Etats-Unis	138,18	Organisations Non Gouvernementale	250
Allemagne	137,89	Agence des Nations-Unies	209,6
Autriche	123,57		
Australie	98,58		
Royaume-Uni	82,85		
Espagne	81,38		
Danemark	67,9		
Finlande	49,58		
Pays-Bas	31,65		
Hongrie	30,37		
Canada	26,46		
Belgique	26,37		
Suisse	21,43		
Suède	20,62		

Tableau 2.3 : Les principaux donateurs du Vietnam en 2009 et leurs engagements financiers

Source : Aid Effectiveness Forum, *Consultative Group Meeting (CG)*, Hanoi, Vietnam (dec. 2009).

Indications : ce graphique représente les montants d'aide publique au développement engagés pour 2009. Au total, ce sont plus de 8 milliards USD qui ont été engagé par les bailleurs de fonds au Vietnam pour cette année. Si l'indicateur choisi avait été les volumes de décaissement enregistrés par le Comité d'Aide au Développement de l'OCDE, pour la même année, le classement aurait été établi selon cet ordre : 1/ Japon, 2/ Banque mondiale, 3/ Banque Asiatique de Développement, 4/ France, 5/ Allemagne, 6/ Australie.

2.1.3.3 La répartition sectorielle des flux d'aide

Au regard des volumes engagés par les trois principales sources d'aide au développement que représentent la Banque mondiale, l'aide japonaise et la Banque Asiatique de Développement, la ventilation de leurs crédits converge distinctement vers deux secteurs : l'énergie et les transports.

En 2011, l'engagement des financements du groupe Banque mondiale se répartissaient comme suit : énergie (22%), transport (20%), développement urbain (20%), agriculture et développement rural (14%), éducation (6%), santé (6%), réforme administrative (6%), télécommunication (1%) et autres secteurs (2%) (MPI, 2011). Depuis 1993, les financements de la Banque asiatique privilégient à plus de 30% le secteur des transports et des communications et à 22% celui de l'énergie¹¹⁶. Sur la même période, la coopération bilatérale japonaise a également majoritairement assuré le financement du secteur des transports (avec 41,45% de son aide dirigé vers ce secteur entre 1993 et 2008) et l'énergie (avec 31,72%). Au regard de la distribution sectorielle des flux d'aide des principaux donateurs, se

¹¹⁶

Source: ADB (2011a).

dessinent donc les contours de l'assistance extérieure dont bénéficie le Vietnam et qui se concentre sur les secteurs de l'énergie et du transport. Mais, comme le révèle la ventilation des prêts de la Banque mondiale en 2011, désormais une part plus large est attribuée au développement urbain.

Cette tendance semble corroborer le décompte de l'aide que tient le Ministère du Plan et de l'Investissement sur la base des informations transmises par les autres institutions (ministères, agences gouvernementales, provinces, etc.) associés aux projets financés par l'aide internationale¹¹⁷. Au-delà des engagements de principe affichés par les bailleurs, le tableau 2.4 rend compte des aides « signées » et « décaissées » au Vietnam depuis le début des années 2000 et de leur distribution sectorielle.

Entre 2001 et 2005, l'aide internationale a financé à hauteur de 2,5 milliards USD le secteur des infrastructures de transport, des télécommunications, de l'assainissement et du développement urbain. Lors de la signature du plan de développement stratégique de l'aide publique au développement, en concertation avec les principaux donateurs du Vietnam, plus de 7 milliards USD ont été signés en 2006¹¹⁸. Fin 2009, le MPI avait déjà enregistré plusieurs accords d'investissement dont plus de 6 milliards USD étaient dirigés vers le secteur des infrastructures, alors que moins de 3 milliards USD étaient affectés au secteur agricole. Même si le développement rural perçoit moins de crédits, plus de la moitié des bailleurs multi et bilatéraux conduisent des actions dans ce secteur¹¹⁹. Cette situation atteste donc de la résorption du biais « antiurbain » (Prud'homme, 2010) qui a durant des décennies marqué la conduite des politiques de la coopération internationale. En outre, les données diffusées par le Ministère du Plan et de l'Investissement montrent clairement qu'il existe désormais au Vietnam un tropisme de l'aide internationale vers le secteur des infrastructures qui regroupe les actions conduites dans le développement urbain. Le secteur des infrastructures en général (associant les transports et l'énergie) et la coopération dans le domaine de l'urbanisme constituent dorénavant les principaux points d'ancrage des flux de l'aide internationale au Vietnam.

¹¹⁷ Le MPI est l'institution de référence qui est chargée de coordonner, gérer et utiliser les crédits de l'aide internationale. Le Ministère des Finances (MOF) surveille la gestion financière des flux d'aide et s'occupe des remboursements auprès des donateurs, alors que les autres ministères (Affaires Etrangères, Justice...) et la Banque d'Etat sont impliqués dans la gestion des crédits en fonction de leurs compétences spécifiques. Sur le terrain, la gestion et la réalisation des projets sont mises en place de manière verticale et descendante, c'est-à-dire des institutions centrales (ministères et agences gouvernementales) vers les structures locales que sont les Comités Populaires provinciaux. Pour la gestion des flux d'aide, les Ministères et les provinces ont rang de structure responsable de la gestion et de la mise en œuvre des opérations. Dans le vocabulaire anglo-saxon utilisé communément, ces structures sont identifiées comme *line agency* (il s'agit en fait de la personne morale qui prend les décisions dans le pilotage de l'investissement ou de la personne morale qui donne son approbation aux projets d'assistance technique). Ces entités délèguent à des maîtres d'ouvrage (ou *project owner*) la gestion de l'utilisation du crédit. Enfin, ces structures s'appuient sur des Project Management Unit (PMU) pour assurer la gestion sur le terrain des projets de l'aide internationale. La décision n°803/2007/QĐ-BKH de juillet 2007 du MPI détaille le rôle de chaque institution vietnamienne dans l'utilisation l'APD.

¹¹⁸ Voir la décision du Premier Ministre 290/2006/QĐ-TTg du 29/12/2009 sur l'approbation du plan de développement stratégique de l'APD. Ce plan a été élaboré de façon à ce que ses objectifs contribuent à atteindre ceux du plan de développement socioéconomique pour 2006-2010. Le Parti et le gouvernement exhortent à mobiliser toutes les sources de financement (internes et externes) pour financer le plan quinquennal.

¹¹⁹ Source: *Voice of Vietnam* (04/06/2011).

Secteur	APD signés entre 2001 et 2005		APD Décaissés entre 2001 et 2005		APD signés entre 2006 et 2010 (sur la base du plan de développement stratégique de l'APD)		APD signés et accordés entre 2006 et 2009	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
<i>Agriculture, développement rural et forestier, réduction de la pauvreté en milieu rural</i>	1 818	16%	1 641	21%	4 625	21%	2 890	17%
<i>Energie et Industrie</i>	1 802	16%	1 375	17%	3 305	15%	3 360	19%
<i>Transport, télécommunication, assainissement et eau potable, développement urbain</i>	3 801	34%	2 559	32%	7 280	33%	6 620	38%
<i>Santé, éducation, formation et renforcement des capacités institutionnelles et légales</i>	3 785	34%	2 332	30%	6 840	31%	4 400	25%
Total (en million USD)	11 206	100%	7 907	100%	22 050	100%	17 270	100%

Tableau 2.4 : Evolution de la distribution de l'aide publique au développement par secteur de 2001 à 2005 et de 2006 à 2009.

Source : d'après la décision du Premier Ministre 290/2006/QĐ-TTg du 29/12/2009 sur l'approbation du plan de développement stratégique de l'aide publique au développement ; Quang Minh Ho (2010).

Depuis l'adoption des politiques du *đổi mới* et la dissolution du Comecon, la scène de la coopération au Vietnam a été particulièrement animée. Une recomposition des acteurs s'est opérée. Certains, comme la Banque mondiale, la coopération bilatérale japonaise et la Banque Asiatique de Développement, se sont même imposés comme les chefs de file dans la conduite des politiques d'aide, en partie grâce aux volumes des prêts qu'ils octroient. En profitant de cette nouvelle configuration du système d'aide, le Vietnam a également acquis un statut original à l'échelle internationale, puisqu'il est depuis 2005 l'un des principaux bénéficiaires des politiques d'aide publique au développement. En cela, ce pays est dorénavant un acteur majeur dans le système mondial de coopération. En outre, ce terrain de coopération qu'est devenu le Vietnam présente une caractéristique supplémentaire. En raison de la reprise du processus d'urbanisation au milieu des années 1980, et du réamorçage des modes de production des infrastructures urbaines qui prend place dans un système économique en transition, le champ du développement urbain constitue depuis le début des années 2000 une catégorie de prédilection dans laquelle abonde l'aide internationale.

Or cette dimension de l'aide internationale dans le champ du développement urbain reste obscure. Elle est en effet érigée en catégorie, mais se fonde dans les délimitations sectorielles souvent mouvantes des activités des bailleurs. Au regard des volumes financiers décaissés, la coopération liée au développement urbain pèse sur le total de l'aide engagée au Vietnam ; plus d'un tiers des crédits

décaissés sont dirigés vers le vaste secteur des infrastructures économiques auquel est aggloméré le champ du développement urbain. L'assistance extérieure joue alors un rôle de première importance dans la production urbaine de ce pays en transition. A ce titre, de façon privilégiée, la capitale vietnamienne constitue légitimement le réceptacle de ces flux d'aide. Toutefois, des zones d'ombres demeurent sur ce que recouvre l'aide dans le champ du développement urbain à Hanoi.

2.2 Le secteur du transport urbain ou l'émergence d'un domaine de prédilection de l'aide internationale dans la capitale vietnamienne

En 2010, une simple visite dans la capitale vietnamienne suffisait pour constater la diversité des projets de développement urbain qui étaient conduits dans la ville. Les pancartes alternaient entre annonces d'opérations immobilières, travaux d'assainissement (curage de lacs et de canaux) ou de voirie (élargissement de chaussées, aménagement de carrefours). Sur les écrans annonceurs des projets s'apposaient les logos des partenaires associés. Les opérations immobilières, qui étaient majoritaires, relevaient principalement de la participation d'investisseurs privés. Celles qui portaient sur des infrastructures voyaient bien souvent s'impliquer des bailleurs de fonds internationaux.

A un niveau moins visible, la profusion de ces projets s'apprécie à travers l'examen des documents de planification urbaine tels que les « master plans ». Le nouveau schéma directeur de Hanoi pour 2030, vision 2050, approuvé en fin d'année 2011, dresse une liste détaillée des grands chantiers d'infrastructures techniques à réaliser (tableau 2.5) afin de servir de support à la croissance rapide de la capitale. Pour remplir ses objectifs de planification et construire les infrastructures programmées, le gouvernement vietnamien sollicitera plusieurs sources de financement, en particulier celles relevant de l'aide internationale. Les autorités prospecteront également pour obtenir l'assistance de consultants étrangers afin d'accompagner les experts locaux dans la mise en fonction et la gestion des nouveaux équipements.

Le plan joue ici un rôle essentiel dans l'intermédiation entre les autorités et les opérateurs du développement. Dans le cas précis de Hanoi, la logique de l'aide n'est pas fondée sur une offre, mais répond au contraire à une demande exprimée à travers le contenu des schémas d'aménagement¹²⁰. En ce sens, le Vietnam, pour l'aménagement de la capitale, ne souscrit pas à l'offre des bailleurs, mais sollicite les bailleurs pour le financement d'équipements (route, usine de traitement des eaux, ligne de métro, etc.). Dans la relation entre les autorités vietnamiennes et leurs partenaires internationaux, la logique qui se déroule est fondée sur la complémentarité ; le plan permet ici de cerner les demandes des partenaires vietnamiens pour ainsi harmoniser et adapter l'offre de la coopération internationale. Une phase de négociation s'engage alors entre les autorités et chaque donateur étranger susceptible de financer tel ou tel projet. Les discussions portent sur les caractéristiques techniques du projet, mais surtout, sur les conditions d'emprunts et d'utilisation des financements.

¹²⁰ Les principaux projets urbains inscrits aux schémas généraux d'aménagement pour lesquels l'Etat vietnamien souhaite associer des partenaires étrangers, et en particulier les opérateurs du développement, figurent par la suite dans le plan de développement stratégique de l'aide publique au développement approuvé par le Premier Ministre.

Catégorie d'infrastructure technique	Type de projet	Détail
Transport	Route	Construction de périphériques (ceinture n°4 et n°5) ; autoroutes ; voirie pour les 5 villes satellites (prévision d'intervention sur un linéaire de plus de 4000 km)
	Rail urbain / interurbain	8 lignes de métro ; 4 nouvelles lignes de voie ferrée interurbaine ; rénovation de tronçons existants (intervention sur plus de 1100 km de réseau)
	Ponts/tunnels	9 équipements de franchissement du fleuve Rouge planifiés
	Aéroport	Construction d'un nouveau terminal et d'une piste supplémentaire à Noi Bai.
	Port fluvial	Construction de 6 nouveaux ports fluviaux
Adduction d'eau	Amélioration d'installations existantes	Rénovation de l'usine de production des eaux de la rivière Da.
	Construction	Réalisation d'usines de production d'eau potable du fleuve Rouge, de la rivière Duong ; réalisation d'un réseau d'usines pour alimenter les 5 villes satellites et les zones rurales.
Assainissement	Amélioration du réseau existant	Rénovation/amélioration du réseau de collecte et de traitement à l'intérieur du périphérique n°3
	Construction	Réalisation du réseau de collecte et de traitement entre le périphérique n°3 et n°4 ; construction d'usines de traitement des eaux et de réseaux de collecte pour les futures 5 villes satellites

Tableau 2.5 : Liste indicative des projets d'infrastructures techniques proposé par le schéma directeur de Hanoi pour 2030, vision 2050

Source : PPJ, 2010.

Indications : ici sont présentées de manière synthétique les principales interventions projetées en vue de la modernisation des réseaux de transport, d'adduction d'eau et d'assainissement de la municipalité de Hanoi. Le schéma directeur de la capitale détaille également les besoins et les projets en matière d'infrastructure pour la modernisation du réseau électrique (production et éclairage public). Les besoins en équipements de la capitale sont colossaux en raison notamment de la planification de 5 villes satellites qu'il s'agit d'aménager, d'équiper et de connecter au cœur historique de la capitale.

Dans ce jeu, entre les actions visibles de la coopération urbaine et celles qui restent dans l'ombre, l'infrastructure demeure la principale marque apparente de l'aide internationale dans l'aménagement et la modernisation du territoire hanoïen. Cependant, derrière la production d'infrastructures, qui dans le vocabulaire des agences de coopération sont des actions portées sur le « hard », s'insèrent des actions dites « soft », prenant la forme d'une assistance technique. Ces dernières renvoient de manière plus large à l'activité de l'expertise internationale qui intervient sur la conception des infrastructures et anticipe leur fonctionnement comme l'organisation de l'offre de service, sur la diffusion de modèles de gestion, mais aussi sur le transfert de technologie. En définitive, en complément du financement et de la construction d'équipements, la coopération urbaine se décline alors sous plusieurs rubriques telles que : la gestion municipale, le renforcement des capacités institutionnelles, le développement des compétences techniques. En attendant, à Hanoi, bien que cette forme de coopération soit particulièrement présente, elle reste difficilement quantifiable à la différence du financement des infrastructures qui est clairement acté par l'octroi de crédits ou de subventions.

La particularité de l'activité de la coopération urbaine dans la capitale vietnamienne apparaît grâce à une approche comparative en mettant en perspective les actions conduites à Hanoi par rapport à celles qui sont menées dans les autres centres urbains du pays. Bien que cet exercice nous permette de livrer

une image relativement claire du phénomène de l'aide publique au développement dans la capitale¹²¹, il fut difficile à conduire. En effet, aucune base de données ne centralise les informations concernant les projets d'infrastructures urbaines, et encore moins les actions relatives à l'assistance technique étrangère dans le domaine de l'ingénierie urbaine. Même si le Ministère du Plan et de l'Investissement s'efforce de quantifier les programmes et les volumes de l'aide par une approche sectorielle, comme nous l'avons exposé précédemment (cf tableau 2.4), l'approche géographique posant clairement la dichotomie urbain/rural fait défaut¹²².

Afin de livrer un panorama des projets urbains financés par l'aide internationale à Hanoi, notre démarche empirique se démarque des rubriques sectorielles mouvantes utilisées tant par les bailleurs que par le Ministère du Plan et de l'Investissement. Pour ce faire, nous nous fondons sur des données disponibles et comparables entre elles fournies par les donateurs impliqués dans la plupart des opérations de développement urbain au Vietnam et à Hanoi, en l'occurrence le « groupe des six banques »¹²³.

2.2.1 La coopération dans le champ urbanistique : localisation, évolution et thématique

2.2.1.1 Localisation

Depuis le retour au Vietnam des opérateurs de l'aide publique au développement, en particulier ceux du « groupe des 6 banques », ces derniers ont pris part au financement de plus de 130 prêts concessionnels dans le champ du développement urbain. Concernant la répartition géographique de ces crédits, près d'un quart des flux d'aide dédiés à la construction des réseaux d'infrastructures urbaines que reçoit le Vietnam converge vers la capitale du pays. Pourtant, au regard des données que nous avons compilées, le pôle pour lequel le plus grand nombre d'accords de prêts a été signé depuis 1993 demeure Hô Chi Minh-Ville, alors que Hanoi figure en seconde position (figure 2.2). La concentration des crédits de l'aide publique au développement s'avère, au même titre que les

¹²¹ Précisons que le MPI a engagé un recensement des projets APD et créé une base de données accessible en ligne (<http://nmt.mpi.gov.vn/Default.aspx>). Mais celle-ci est renseignée de manière aléatoire et porte sur l'aide publique au développement dans son ensemble, en confondant tous les secteurs d'action. Depuis 2007, un autre projet de suivi et d'évaluation de l'APD a été engagé. Cette initiative vise à établir un cadre commun de renseignement concernant l'activité des bailleurs et des agences responsables de la mise en œuvre de l'aide afin de pouvoir en suivre l'évolution et les performances. En 2011, cette base de données recensait seulement 50% des actions en cours (MPI, 2011).

¹²² La seule comptabilisation au Vietnam qui tiennent compte d'une répartition géographique des flux de l'APD s'apprécie au regard des « régions économiques » à savoir : la zone montagneuse du Nord, le delta du fleuve Rouge, le centre Nord et la région côtière, les hauts plateaux du centre, la région Sud-Est et le delta du Mékong (Quang Minh Ho, 2010).

¹²³ Ce groupe est composé de la Banque mondiale, de la Banque Asiatique de Développement, de la Japan International Cooperation Agency, de l'Agence Française de Développement, de la Kreditanstalt für Wiederaufbau et de la Korea Exim Bank. Créé en 2003, ce noyau apporte un soutien à la coordination de l'aide au Vietnam. En concertation avec le gouvernement, ce groupe émet des propositions en faveur de l'harmonisation et de l'amélioration des procédures vietnamiennes d'instruction, de gestion et de mise en œuvre des projets financés par l'aide internationale. Ce sont les principaux contributeurs de l'aide publique au développement identifiés grâce au tableau 2.2. Dans leurs sillages s'alignent les autres agences de coopération bilatérales, les agences onusiennes, les organisations non gouvernementales et les acteurs de la coopération décentralisée.

Investissements Directs Etrangers, davantage dirigés vers la métropole du sud du Vietnam. Toutefois, à la différence des IDE, qui sont numériquement plus importants dans la métropole du Sud que dans celle du Nord, un rééquilibrage, orchestré par l'Etat central, apparaît dans la répartition des projets financés par l'aide internationale. Il résulte que les flux de l'aide publique au développement sont à peu près équivalents entre Hanoi et Hô Chi Minh-Ville.

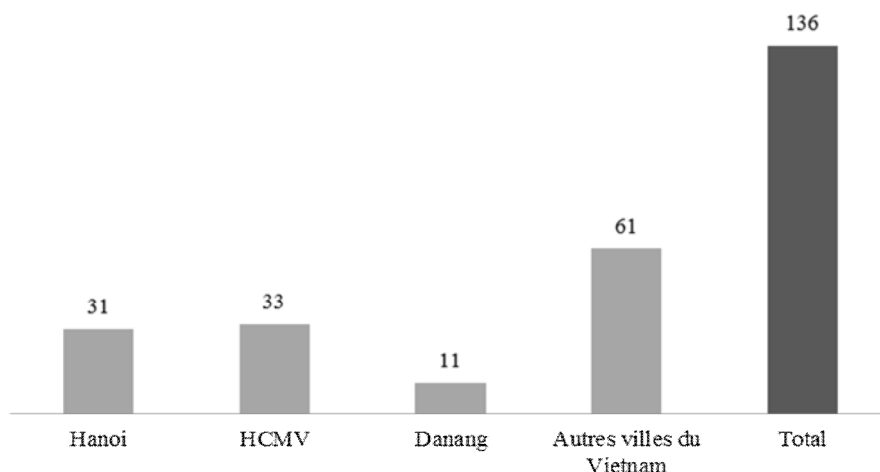


Figure 2.2 : Nombre de prêts APD signés (décaissés ou en cours de décaissement) entre 1993 et 2010 pour la réalisation de projets urbains financés par le « groupe des six banques »

Sources : Compilation élaborée sur la base des données accessibles sur les sites Internet de la Banque mondiale (<http://web.worldbank.org>) ; de la BAD (<http://www.adb.org>) ; de JICA (<http://www.jica.go.jp>) ; de KOIKA (<http://www.odakorea.go.kr>) ; de l'AFD (<http://www.afd.fr>) ; de la KfW (<http://www.kfw-entwicklungsbank.de>) ;

Indications : les informations en provenance des principaux bailleurs sont enrichies par des données établies par Fanny Quertamp en 2004 (PADDI, Hô Chi Minh-Ville), par un recensement des actions de coopération dans le champ du développement urbain entrepris par Walter Koditek (expert allemand détaché auprès du Ministère de la Construction du Vietnam) et par des données éparses collectées auprès du Département du Plan et de l'Investissement de Hanoi.

Selon l'approche de quantification pour laquelle nous avons opté, à savoir la signature des prêts émis par le « groupe des 6 banques », le nombre de projets engagés dans les métropoles vietnamiennes peut paraître faible. Une raison permet d'expliquer cette vision quelque peu tronquée de la réalité.

Dans bien des cas, l'octroi d'un prêt entraîne la réalisation d'une série de composantes qui font office de « sous projets ». Par exemple, le prêt lié au « Hanoi drainage project for environmental improvement (I) » signé en 1994 avec l'agence de coopération bilatérale japonaise JICA prévoyait en fait la réalisation de huit composantes, soit huit opérations réparties sur l'ensemble du territoire de la capitale. Il s'agissait en fait de huit « sous projets » tels que : l'assainissement de la rivière Tô Lịch ; la construction du centre de traitement des eaux de Kim Liên ; l'assainissement de la rivière Lừ et du lac Linh Đàm ; la construction du centre de traitement des eaux de Trúc Bạch ; l'amélioration du lac Thanh Nhan et de la rivière Kim Nguru, ou encore le montage de la station de pompage de Yên Sở. Ces « sous-projets » ont été conduits simultanément, ou de manière alternative, selon l'avancée de chaque composante. Si dans le décompte financier de l'aide nous faisons état d'un seul prêt émis, sur le terrain, plusieurs actions sont engagées.

Ce mode opératoire, qui n'est pas propre à la coopération japonaise, et se retrouve employé tant à Hanoi qu'à Hô Chi Minh-Ville comme par d'autres bailleurs bilatéraux et multilatéraux, favorise en définitive la démultiplication des projets sur les territoires urbains. Si les chiffres relatifs à l'octroi du nombre de prêts en faveur du financement d'infrastructures techniques urbaines paraissent faibles, il recouvre en fait sur le terrain des opérations une réalité bien différente amplifiant ainsi le rôle de l'aide internationale dans le développement de projets locaux.

2.2.1.2 Evolution

Au sortir de la période d'économie planifiée, alors que le processus d'urbanisation était réamorcé, les villes vietnamiennes, et Hanoi en particulier, connaissaient des situations critiques. Elles pâtissaient d'un manque d'investissements dans la production de logements comme dans celle des réseaux urbains (routes et chemin de fer, canaux, réseaux techniques urbains). Avec la reprise de l'aide internationale, l'investissement est venu timidement, mais sûrement, se fixer dans les villes. Sur la période de 1993 à 2010, la figure 2.3 rend compte de l'évolution du nombre de prêts concédés pour la réalisation d'opérations urbaines au Vietnam, en particulier à Hanoi, Hô Chi Minh-Ville et Danang.

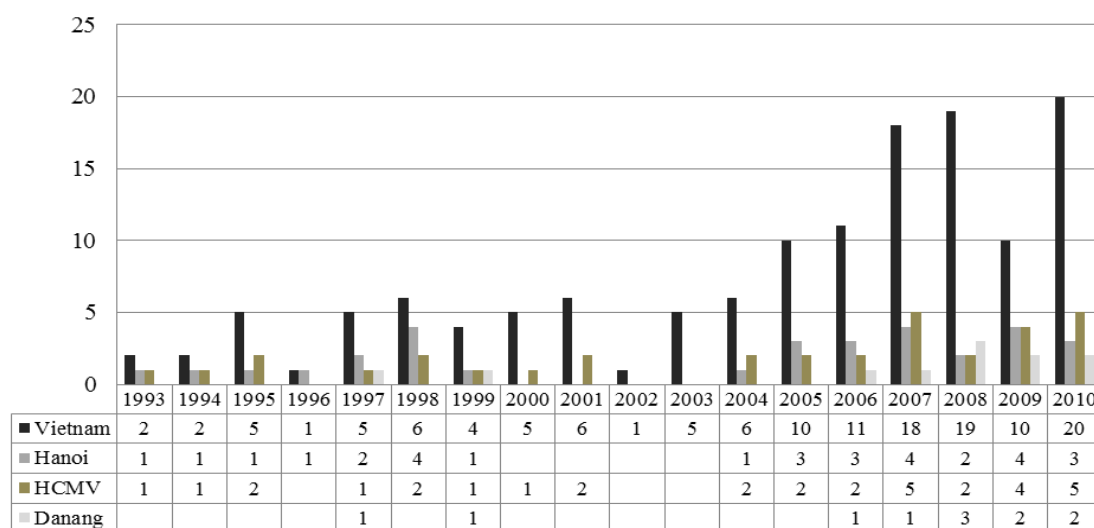


Figure 2.3 : Evolution de l'octroi des prêts pour la réalisation de projets urbains financés le « groupe des six banques » entre 1993 et 2010

Sources : *ibid.*

A l'instar de l'évolution des volumes d'aide perçus par le Vietnam, qui a été marquée par une stagnation des flux après la crise asiatique de 1997 (cf, figure 2.1), les prêts consignés au secteur du développement urbain, à l'échelle nationale, ont connu une stabilité de 1995 à 2003. Toutefois, à partir de la seconde moitié des années 2000, les financements dirigés vers le secteur du développement urbain ont nettement augmenté. Le décollage du nombre de prêts engagés pour des projets urbains peut s'expliquer de la manière suivante. Lors du retour au Vietnam des principaux opérateurs du développement au début des années 1990, ces derniers ont subventionné la réalisation de schémas d'aménagement et d'études techniques. Ces premiers travaux ont constitué des préalables à la signature d'accords de prêts. La coopération japonaise a par exemple procédé de cette manière.

A Hanoi, la JICA a conduit entre 1993 et 1996 des études sur le réseau de transport de la région métropolitaine. Cet exercice s'est concrétisé en 1997 par la remise aux autorités vietnamiennes d'un schéma d'aménagement sectoriel. Par la suite, en 1998, le gouvernement japonais a accordé un prêt au gouvernement vietnamien pour la réalisation d'un premier programme d'équipement routier, le « Transport Infrastructure development project ». Entre 1997 et 1998, la coopération japonaise a financé une étude de faisabilité en vue de la construction d'un nouveau pont, le pont Thanh Tri, et de la réalisation d'une section de la ceinture périphérique n°3. Le prêt pour la construction du pont a été signé en 1999, alors que celui pour le projet routier a seulement été accordé en 2007. Cette logique d'action, clairement éprouvée par la coopération japonaise, est également utilisée par d'autres bailleurs. La coopération bilatérale française a subventionné la réalisation d'études techniques pour la construction d'une ligne de métro à Hanoi entre 2004 et 2005. Ces travaux se sont prolongés en 2006 par l'accord d'un prêt pour la mise en chantier de l'équipement.

En définitive, au regard de l'expérience japonaise et française, l'action dans le champ urbanistique de la coopération internationale s'avère relativement continue, mais fonctionne par séquences. Celles-ci sont rythmées par des phases de réflexion sur la planification des réseaux, d'études techniques et de construction. L'accord des prêts les plus volumineux survient en amont des phases de construction. Pour Hanoi, sur la période comprise entre 1993 et 2010, nous relevons plus d'une trentaine de prêts ayant mobilisé de gros capitaux¹²⁴. En définitive, la plupart des prêts ont été accordés après le milieu des années 2000, à l'issue de la réalisation des schémas d'aménagement et des études techniques.

Si entre 2000 et 2003 le « groupe des 6 banques » n'a pas octroyé de prêts pour des projets de développement urbain dans la capitale vietnamienne, d'autres agences bilatérales, comme l'Agence Canadienne de Développement International (ACDI), ont engagé à cette période plusieurs actions. L'agence canadienne était impliquée sur un programme de traitement des eaux usées et de nettoyage des canaux de la ville. De même, du côté de la coopération d'origine française, les premiers projets élaborés dans le cadre de coopérations décentralisées¹²⁵ ont été lancés au début des années 2000 avec le soutien d'un programme de cofinancement européen (Asia Urbs).

Entre 1997 et 1998, la Banque mondiale a élaboré, en partenariat avec le gouvernement vietnamien, le contenu de son premier document stratégique d'assistance (*Country Assistance Strategy*)¹²⁶. Dans ce

¹²⁴ Dans les travaux du PRUD finalisé en 2004, l'équipe de Laurence Nguyen et *al.* (2004, p.37), dont les recherches ont porté sur l'évaluation des projets de coopération internationale dans le champ du développement urbain, avançait certaines données concernant les opérations conduites dans la capitale vietnamienne. Selon cette équipe, jusqu'au début de l'année 2002, 54 projets d'aide publique au développement avec un montant d'aide estimé à près de 624 millions USD avaient été relevés. Dans le décompte, l'équipe précise que 36 projets ont fait l'objet de subventions (environ 172 millions USD), 12 projets étaient financés avec des prêts (environ 452 millions USD) et 5 projets relevaient de l'assistance technique – ces derniers portaient sur l'élaboration de schémas généraux, comme celle du plan de circulation urbaine, du plan de distribution en eau, d'assainissement... Les résultats relatifs à l'examen des données utilisées dans les travaux de Nguyen et *al.* (2004) soulignent au passage la cohérence du matériel mobilisé dans notre recherche, puisqu'au total nous relevons 31 projets engagés sur des crédits APD à Hanoi en 2010 depuis 1993.

¹²⁵ Les deux coopérations décentralisées françaises partenaires du Comité Populaire de Hanoi sont la ville de Toulouse et de la Région Île-de-France.

¹²⁶ Pour la Banque Mondiale, les objectifs de l'aide sont précisés pays par pays tous les quatre ou cinq ans dans des documents de stratégie appelés *Country Assistance Strategy*. Chaque donateur dispose de tels outils. Par

document une inflexion de la distribution de l'aide était envisagée : l'offre du bailleur, en concertation avec son client, était tenue de s'orienter davantage vers le secteur du développement urbain. D'après l'institution, le gouvernement vietnamien avait besoin d'une assistance spécifique, puisqu'il cherchait alors à établir des villes vivables, compétitives et « *bankable* » (World Bank, 1998, p.16). En d'autres termes, à peine cinq ans après le retour officiel des Institutions Financières Internationales au Vietnam, alors que le taux d'urbanisation ne dépassait pas les 30% sur le territoire national, les villes étaient reconnues par le gouvernement vietnamien pour leur rôle moteur dans les mécanismes d'accroissement du PIB. Le champ du développement urbain s'est donc imposé à l'agenda des bailleurs internationaux afin de répondre aux attentes des autorités vietnamiennes, mais également en raison de l'évolution des politiques internationales de développement qui se sont progressivement, à partir des années 1990, orientées vers la résolution des problèmes de pauvreté en ville.

2.2.1.3 Thématique

Depuis 1993, les besoins formulés par le gouvernement vietnamien et l'offre des bailleurs en matière d'« aide projet » ont convergé vers le terrain de l'infrastructure économique. Les données sectorielles que nous avons analysées précédemment (cf. tableau 2.4) montrent que depuis le début des années 2000, à l'échelle nationale, la moitié des flux d'aide publique au développement destinés au développement du Vietnam sont dirigés vers le secteur des infrastructures au sens large (industrie, transport, énergie, télécommunications, assainissement, eau potable).

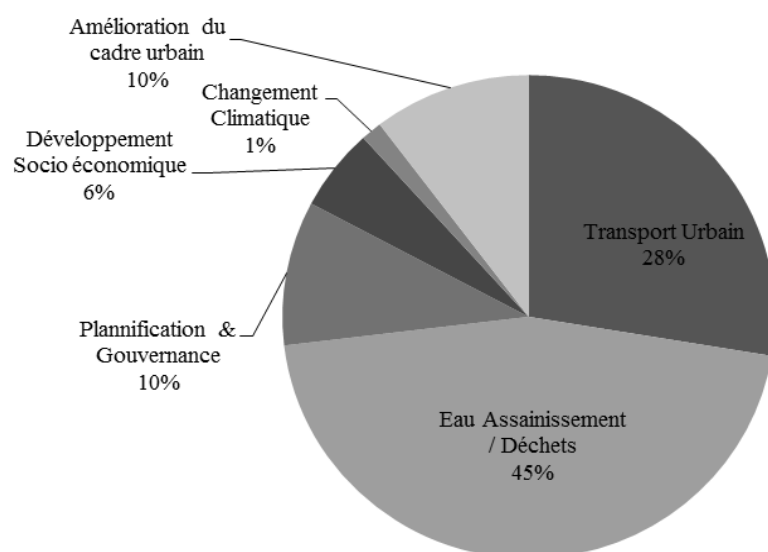


Figure 2.4 : Répartition des secteurs de prédilection de l'APD en milieu urbain au Vietnam pour le « groupe des six banques » entre 1993 et 2010

Source : *ibid.*

exemple, l'Agence Française de Développement dispose d'un *Document Cadre de Partenariat*, mais également d'autres documents comme le cadre d'intervention pays (CIP – instrument par lequel l'AFD définit l'ensemble de ses interventions dans un pays déterminé), le cadre d'intervention sectorielle (CIS - instrument par lequel l'AFD définit l'ensemble de ses interventions dans un secteur déterminé), le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP – qui est élaboré en concertation avec les autres acteurs du développement et l'emprunteur).

Par conséquent, cette primauté de la concentration des prêts de l'aide internationale pour la construction d'infrastructure se décline à l'échelle urbaine. Pour la période 1993-2010, sur l'ensemble du pays, l'investissement via les crédits d'aide a été particulièrement dominant dans deux secteurs ; près des trois-quarts des crédits de l'aide internationale à l'échelle des centres urbains vietnamiens ont été dirigés vers le transport ou le secteur de l'eau (figure 2.4). Toutefois, dans notre décompte des crédits émis par le « groupe des six banques », nous avons pu identifier d'autres secteurs vers lesquels l'aide est dirigée, ils apparaissent sous les intitulés « amélioration du cadre urbain »¹²⁷ et « planification et gouvernance ». Cette répartition des investissements de l'aide internationale dans le champ du développement urbain, dont nous avons pu rendre compte à l'échelle nationale, s'exprime de la même manière à l'échelle de la capitale vietnamienne, à quelque variation près.

2.2.2 L'appui des coopérations étrangères dans le secteur des transports

D'après les statistiques relatives aux activités financières du « groupe des six banques », à elles seules, les agglomérations de Hanoi et de Hô Chi Minh-Ville ont capté près de la moitié des flux d'aide publique au développement dirigé vers le champ du développement urbain au Vietnam entre 1993 et 2010. La métropole du Sud a ainsi bénéficié de 33 prêts, alors que 31 ont été attribués à Hanoi. Dans le décompte, une vingtaine de prêts ont été accordés au gouvernement vietnamien pour des projets de transport urbain à Hanoi, alors que sur la même période nous en avons dénombré 14 pour la métropole du Sud. En revanche, concernant les projets relatifs au traitement des eaux, 14 crédits ont été accordés pour des projets à Hô Chi Minh-Ville contre 8 seulement pour la capitale vietnamienne.

Pour préciser la spécificité de l'aide internationale qui afflue vers la capitale, nous avons procédé à un rapprochement des principaux projets, en particulier de méga-projets, dont les montants d'investissement dépassent les 100 millions de dollars US, qui ont été financés dans les deux grandes métropoles du pays (tableau 2.6). Les informations présentées permettent de saisir directement la tendance qui rend la situation hanoïenne si particulière. D'abord, cette liste de projets confirme que la production des infrastructures de transport occupe une place prééminente dans l'utilisation des crédits d'aide publique au développement à Hanoi¹²⁸. Ensuite, elle montre que la coopération japonaise, représentée par la JICA, constitue le principal bailleur impliqué dans le financement des équipements de transport de la capitale vietnamienne. Cette prééminence des crédits d'aide publique au développement pour le secteur des transports d'une part et l'ascendant de la coopération japonaise dans ce secteur d'autre part s'explique de plusieurs manières.

¹²⁷ Ce secteur renvoie à l'expression anglo-saxonne *urban upgrading*. Les objectifs des programmes associés à ce secteur œuvrent à la réduction de la pauvreté urbaine en améliorant les conditions de vie (sanitaire et environnementale) des citoyens en s'appuyant sur des méthodes de planification participatives. Dans les concepts mobilisés par les bailleurs, ce type d'action renvoie aux programmes d'éradication des bidonvilles.

¹²⁸ L'observation que nous faisons à partir de l'étude de la distribution des prêts de l'aide publique au développement dans le champ du développement urbain est corroborée par d'autres travaux de recherche. Dans son article centré sur l'expertise technique étrangère présente au Vietnam, Jean Michel Cusset (2005) indique que le transport urbain est le premier secteur d'intervention de l'expertise internationale, tant à Hanoi qu'à Hô Chi Minh-Ville.

	Catégorie de projet	Nom du projet	Bailleur(s) engagé(s)	Financements alloués (estimation en USD)	Durée de l'opération
Hô Chi Minh-Ville	Eau et assainissement	<i>Ho Chi Minh City Water Supply and Sanitation Rehabilitation</i>	BAD	82 millions	1993-2004
	Eau et assainissement	<i>Ho Chi Minh City Water Supply Expansion</i>	BAD	102 millions	1997-2008
	Transport	<i>Urban Transport Improvement Project</i>	Banque mondiale	21 millions	1998-2004
	Transport	<i>Phnom Penh- Ho Chi Minh City Road Improvement</i>	BAD	100 millions	1998-2006
	Résorption de l'habitat dégradé	<i>Tanh Hoa-Lo Gom Canal Sanitation and Urban Upgrading</i>	Coopération Technique Belge	24,3 millions	1998-2006
	Transport	<i>Saigon East-West highway project</i>	JICA	518 millions	1999-2010
	Eau et assainissement	<i>Ho Chi Minh City Water Improvement Project</i>	JICA	303 millions	2000-2010
	Transport	<i>Tan Son Nhat International Airport Terminal construction project</i>	JICA	288 millions	2001-2008
	Eau et assainissement	<i>Ho Chi Minh City Environmental Sanitation - Nhieu Loc-Thi Nghe Project</i>	Banque mondiale	200 millions	2001-en cours
	Amélioration du cadre urbain	<i>Vietnam Urban Upgrading Project (VUUP)</i>	Banque mondiale (et AFD)	420 millions	2004-en cours
	Eau et assainissement	<i>Ho Chi Minh City water improvement Project (II)</i>	JICA	186 millions	2005
	Planification et gouvernance	<i>HIFU (Ho Chi Minh City Investment Fund for Urban Development)</i>	AFD	44 millions	2006-en cours
	Transport	<i>Ho Chi Minh City urban railway construction (Line 1)</i>	JICA	1000 millions	2007- en cours
	Transport	<i>North South Expressway (HCMC-Dong Nai province)</i>	JICA, BAD	932 millions	2007- en cours
Hanoi	Transport	<i>Ho Chi Minh City Urban Mass Rapid Transit (Line 2)</i>	KfW, EIB, BAD	1350 millions	2010- en cours
	Transport	<i>National Road number 5 improvement project</i>	JICA	264 millions	1993-2004
	Eau et assainissement	<i>Hanoi drainage project for environmental improvement (I)</i>	JICA	234 millions	1994-2005
	Eau et assainissement	<i>Hanoi Urban Infrastructure Development Project</i>	JICA	144 millions	1996-2010
	Transport	<i>National Road number 18 improvement project</i>	JICA	296 millions	1997-2008
	Transport	<i>Transport Infrastructure development project in Hanoi</i>	JICA	158 millions	1998-2006
	Transport	<i>Urban Transport Improvement Project</i>	Banque mondiale	24,3 millions	1998-2004
	Transport	<i>Red River Bridge Construction</i>	JICA	517 millions	2000-2008
	Eau et assainissement	<i>Hanoi drainage project for environmental improvement (II)</i>	JICA	38 millions	2005- en cours
	Transport	<i>Hanoi City urban Railway Construction (Line 1)</i>	JICA	1200 millions	2006-en cours
	Transport	<i>Hanoi Metro - Line 3</i>	AFD, BAD, BEI	1100 millions	2006- en cours
	Transport	<i>Hanoi Ring Road N°3 Construction</i>	JICA	355 millions	2007- en cours
	Transport	<i>Hanoi Urban Transport Development Project</i>	Banque mondiale	295 millions	2007- en cours
	Transport	<i>Hanoi City urban Railway Construction Project (Line 2)</i>	JICA	1150 millions	2008- en cours
	Transport	<i>Construction of Noi Bai international airport's terminal 2 (I)</i>	JICA	158 millions	2009- en cours
	Transport	<i>Construction project of the road linking Noi Bai Airport to Nhat Tan Bridge (I)</i>	JICA	82 millions	2010- en cours

Tableau 2.6 : Liste indicative de projets financés par l'Aide Publique au Développement à Hô Chi Minh-Ville et Hanoi entre 1993 et 2010

Source : *ibid.*

Indications : Ce tableau renvoie à une liste non exhaustive de projets ayant été financés par l'aide internationale dans les deux principales villes du Vietnam. L'intitulé des projets a été conservé en langue anglaise afin de laisser la possibilité au lecteur de pouvoir rechercher des informations complémentaires sur ces opérations. Les projets surlignés sont considérés comme des méga-projets en raison des montants qui leurs sont associés.

2.2.2.1 L'émergence du secteur du transport urbain comme domaine de prédilection de l'aide internationale

Alors qu'au début des années 1990, les coopérations bilatérales et multilatérales reprenaient leurs actions d'assistance dans le pays, l'accessibilité physique du territoire de la capitale posait problème. En effet, la majorité des axes routiers et des voies ferrées, dont la plupart avaient été construits pendant la période coloniale, avaient été en partie détruits ou démantelés pendant la guerre contre le Sud-Vietnam et ses alliés. Même les installations construites à partir du milieu des années 1970 et durant la décennie des années 1980 étaient dans un état de délabrement avancé et leur qualité de construction était souvent médiocre. En raison des contraintes financières qui pesaient sur le Vietnam, à l'époque peu d'investissements avaient pu être engagés dans le secteur des infrastructures de transport.

Les bailleurs de fonds se sont rapidement emparés de cette question. Au début des années 1990, il n'était pas vraiment question pour les opérateurs du développement d'aider à résoudre les problèmes de congestion, qui étaient somme toute limités dans les rues de la capitale. En revanche, les opérateurs du développement, en particulier la Banque mondiale, la Banque Asiatique de Développement et la coopération bilatérale japonaise, ont émis des avis tranchés à destination du gouvernement vietnamien et indiqué que la priorité devait avant tout être donnée à la réhabilitation du réseau routier, avant celle du réseau ferré, et d'aider les services urbains et les institutions locales à pouvoir assurer la maintenance des équipements existants. C'était là pour eux le moyen de justifier leur action et de participer à la structuration du réseau d'infrastructure routière de la capitale afin de participer à l'activation de la croissance économique de la région capitale.

2.2.2.2 L'implication précoce de la coopération japonaise dans le secteur du transport urbain

Dans ce contexte, dès 1993, la coopération japonaise a accordé des crédits pour financer la réhabilitation de nombreux axes routiers, tels que la route nationale n°5 en direction d'Haiphong ou encore la route nationale n°18 reliant Ha Long. Bien que ces projets ne soient pas directement localisés en ville, dans les secteurs urbains les plus denses, ils ont concouru à tracer et à renforcer les trames du développement de la région urbaine de Hanoi. Après les premiers travaux de réhabilitation des voies de communication, la coopération japonaise s'est illustrée en produisant le premier plan d'aménagement sectoriel, qui a officiellement été achevé en 1997.

Depuis 1993, parmi les crédits octroyés par le « groupe des six banques », près d'un crédit sur deux d'aide publique au développement dirigé vers la production d'équipements de transport à Hanoi a été signé par la coopération japonaise. Avec le financement de méga-projets comme le pont de Thanh Trì, celui de Nhật Tân, certains tronçons de périphériques, des autoroutes interurbaines et désormais de lignes de métro, le volume financier de l'aide nipponne représente près de 70% de l'ensemble des prêts qui ont été affectés au secteur du transport à Hanoi depuis le début des années 1990. En moins de vingt ans, les crédits engagés par l'aide japonaise auraient dépassé les 4 milliards de dollars US dans la capitale vietnamienne. Ce volume serait bien entendu plus important si nous avions pu estimer le

montant des subventions attribuées par le gouvernement japonais dans l'élaboration des études techniques et des plans d'aménagements réalisés dans la capitale.

Avec l'adoption des réformes du *đổi mới*, la dissolution du Comecon et la reprise des processus d'urbanisation au Vietnam, la scène de la coopération urbaine a connu plusieurs transformations majeures. D'abord, les acteurs de l'aide internationale originaires des pays de l'Ouest ont opéré un retour dans le pays. Une multitude d'opérateurs ont repris des activités, mais les principaux contributeurs, entre autres la Banque mondiale, la Banque Asiatique de Développement, la coopération bilatérale française, japonaise, allemande et sud-coréenne, c'est-à-dire ceux qui accordent les plus grands volumes d'aide financière au gouvernement vietnamien, s'avèrent en définitive peu nombreux.

Avec l'urbanisation en cours et les dynamiques de rattrapage qui la caractérisent, les principaux opérateurs ont pu s'emparer de la question du développement urbain et ainsi légitimer leur offre en coopération dans ce secteur. Les crédits de l'aide internationale ont été dirigés de manière prioritaire vers le secteur des infrastructures, en particulier vers les équipements de transport. Bien que l'investissement dans ce secteur ait été massif à Hanoi, le rapport sur l'urbanisation au Vietnam de la Banque mondiale de 2011 précisait que l'avantage compétitif de la capitale vietnamienne restait encore limité, notamment en raison d'un manque d'infrastructures de transport performantes (World Bank, 2011a).

L'apparition de ce domaine de prédilection, caractérisé par son haut degré de technicité, légitime de fait l'action de l'expertise étrangère et permet aux opérateurs du développement d'y adapter leurs discours, leurs modèles de développement comme leurs offres techniques. Toutefois, l'ajustement des interventions des opérateurs à Hanoi laisse apparaître des différences dans leurs logiques d'action. En réalité, la coopération urbaine ne constitue pas un seul bloc, mais bien un espace fragmenté dans lequel chaque opérateur y conduit des stratégies distinctes dont le déploiement et l'originalité s'observent en amont de la préparation des projets d'équipement.

CHAPITRE 3

Une coopération urbaine, des logiques d'action

En finançant le secteur des infrastructures et du développement urbain, et en particulier la construction d'équipements de transport, les acteurs de la coopération internationale apportent un soutien substantiel au gouvernement vietnamien pour accompagner le développement de Hanoi et tenter de résoudre les problèmes posés par la croissance rapide de la capitale. D'abord, la dimension technique et conceptuelle de l'aide apparaît comme un appui à l'élaboration de solutions, afin de moderniser le réseau de transport métropolitain, faciliter les déplacements de biens et de personnes, et réduire la congestion des axes de communication. Ensuite, la dimension financière de l'assistance extérieure permet de combler les carences budgétaires de l'Etat et de construire les infrastructures routières et de transport public dont l'agglomération a besoin.

Toutefois, pour assurer la mise en œuvre de l'aide dans ses dimensions conceptuelle, technique et financière, les autorités vietnamiennes et leurs donateurs ont conjointement besoin de préparer les conditions préalables à sa réception et à son utilisation. Il est ainsi essentiel que les éléments de doctrine portés par les bailleurs de fonds puissent être reçus par l'Etat Vietnamien, en particulier les principes transversaux, dont les donateurs sont dépositaires, tels que le renforcement des règles encadrant le développement de l'économie de marché, l'amélioration de la gouvernance ou encore la lutte contre la corruption. A côté de la doctrine socialiste, les dirigeants vietnamiens ont donc besoin de piocher dans les fragments doctrinaux avancés par leurs bailleurs, d'accommoder dans leurs discours des thèmes comme le développement durable ou la lutte contre le changement climatique, afin de justifier et légitimer le recours à une assistance extérieure. Dans le secteur du développement urbain, la question de la préparation à la réception de l'aide se pose à travers la capacité de la maîtrise d'ouvrage à piloter une aide complexe à mettre en œuvre sur le plan technique. Cette complexité est notamment due à la multiplication des opérateurs du développement¹²⁹, à la pluralité de leurs offres en coopération et à la nature variée des contraintes liées à l'utilisation de leur aide.

Le secteur du transport est particulièrement révélateur de cette situation en raison de la diversité des discours, des techniques diffusées et des offres en coopération de chaque protagoniste. En fait, la scène de la coopération urbaine est tout sauf simple et elle est en outre loin d'être univoque. Toutes les coopérations ont des éléments semblables et différents à proposer : semblables dans les discours, en particulier en raison de la volonté des pays donateurs et des organisations internationales membres du Comité d'Aide au Développement d'harmoniser l'application des politiques d'aide ; semblables dans les modes d'intervention, en agissant « par projet » et en associant une expertise en développement *ad hoc*. Mais ces coopérations se distinguent les unes des autres au regard des conditions financières d'emprunt qu'elles proposent, des modalités de mise en œuvre de l'aide (préparation des projets,

¹²⁹ A Hanoi, pour la construction d'infrastructures de transport, les autorités disposent de nombreux guichets de financement et d'expertise, notamment : plusieurs pays donateurs (le Japon, la France, l'Allemagne, la Corée du Sud et la Chine), des organisations multilatérales (Banque mondiale, Banque Asiatique de Développement, Union Européenne) et d'une coopération décentralisée (la Région Île-de-France).

réalisation des études de faisabilité, passation des marchés publics, évaluation, audits), ou encore des technologies déployées. Ces différences sont en plus amplifiées par des objectifs et des intentions propres à chacun des bailleurs, mais également par des enjeux économiques liés au développement d'un secteur qui, comme celui du transport urbain, est fortement demandeur en expertise.

Pour conduire cet exercice de différenciation des logiques d'action des coopérations étrangères intervenant dans le secteur du transport à Hanoi¹³⁰, nous distinguons dans notre approche deux catégories : les coopérations « poids lourds » et les coopérations « novatrices ». Dans la première catégorie, nous retrouvons les fers de lance de l'aide conceptuelle et les bailleurs décaissant les financements les plus volumineux, en l'occurrence la coopération bilatérale japonaise, la Banque Asiatique de Développement et la Banque mondiale. Dans la seconde catégorie se trouvent des coopérations « novatrices ». Ces dernières se démarquent de leurs consœurs sur le plan du discours, des outils et des acteurs qu'elles impliquent.

3.1 Des modalités d'intervention en commun

En dépit des différences qui existent parmi les coopérations étrangères intervenant à Hanoi dans le secteur des infrastructures de transport, nous avons identifié trois attributs communs à leurs logiques d'action. D'abord, depuis le milieu des années 2000, les bailleurs sont engagés de manière collégiale, et avec le gouvernement vietnamien, dans une démarche d'harmonisation de l'aide dans le secteur du transport urbain. Ensuite, en termes d'intervention, pour la mise en œuvre de leur aide, les opérateurs du développement s'appuient tous sur une approche « par projet ». Cette logique a pour incidence de conduire chaque coopération à mobiliser une expertise technique, bien souvent étrangère, pour assurer la conception et le suivi de la réalisation des équipements financés.

3.1.1 Une volonté de principe : harmoniser l'aide dans le secteur du transport urbain

Dans le cadre des rencontres biannuelles du groupe consultatif réunissant le gouvernement vietnamien et ses donateurs¹³¹ (le « Vietnam Consultative Group Meeting »), une initiative fut prise au début des années 2000 pour établir un groupe dédié spécialement à la question du transport, dont l'animation fut confiée à l'agence de coopération japonaise, la Japanese International Cooperation Agency (JICA). Avec la création d'un tel cercle de discussion¹³², l'intention des bailleurs était triple. D'abord, ils souhaitaient mettre en adéquation l'offre de la coopération internationale avec les besoins locaux exprimés à travers les plans de développement socioéconomique nationaux et provinciaux élaborés par le Ministère du Plan et de l'Investissement. Ensuite, ils aspiraient à favoriser entre eux et avec les

¹³⁰ Concernant le choix des coopérations étudiées, celui-ci a été orienté en fonction des coopérations internationales intervenant dans le secteur du transport urbain à Hanoi à travers le financement de projets d'infrastructures et de travaux d'expertise ; ensuite, en fonction des données disponibles sur ces coopérations. Par exemple, bien que la coopération chinoise intervienne à Hanoi dans la construction d'une ligne de métro, faute de données sur cette coopération nous ne sommes pas en mesure d'en rendre compte hormis de manière factuelle (voir Chapitre 7).

¹³¹ Il s'agit des donateurs recensés auprès du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE.

¹³² On retrouve dans ce groupe la coopération bilatérale japonaise, la Banque Asiatique de Développement, la Banque mondiale, mais aussi la coopération bilatérale britannique, française, allemande, australienne, sud-coréenne et du côté des partenaires vietnamiens le Ministère des Transports et le Comité Populaire de Hanoi.

représentants du gouvernement vietnamien, en l'occurrence le Ministère des Transports, l'échange d'informations et d'expériences à propos de projets et de programmes dans un secteur stratégique du développement. Enfin, ils voulaient, à travers l'alignement et la convergence des actions internationales, améliorer l'efficacité de l'utilisation de l'aide.

En arrière-plan, il était question pour les bailleurs de tenter de pallier la fragmentation de l'aide, d'éviter les chevauchements entre les différentes actions internationales, mais aussi de préparer un cadre d'action commun adoptable par les autorités vietnamiennes pour améliorer la conduite des projets d'équipements. Ainsi, au cours des années 2000, ce groupe s'est progressivement orienté vers la formulation de politiques sectorielles communes et vers la proposition de mesures concrètes pour homogénéiser les procédures de mise en œuvre des projets (par exemple en matière d'élaboration des études de faisabilités, de passation des marchés, de méthodologie d'évaluation, etc.).

Dès 2004, ce groupe a souhaité traiter de manière prioritaire la question du transport dans la région capitale¹³³. L'objectif pour les bailleurs était de discuter des problèmes spécifiques affectant la fluidité des déplacements à Hanoi. L'idée était surtout de partager l'état d'avancement des différentes études techniques financées par l'aide internationale pour la construction de lignes de métro et de Bus Rapid Transit et de prendre connaissance des plans d'aménagement préparés par l'expertise internationale contenant des propositions relatives à l'agencement du réseau de transport métropolitain¹³⁴. Toutefois, en quelques années, la question spécifique du transport à Hanoi fut écartée, reformulée et élargie à l'ensemble des centres urbains du pays, dépassant ainsi le cas de la région capitale. L'intérêt des bailleurs s'est reporté sur la volonté de travailler « vigoureusement sur les réseaux de transport urbain, afin de résoudre progressivement les problèmes de congestion routière » à l'échelle des villes du pays, en mettant l'accent sur le développement des réseaux routiers et de transport collectif¹³⁵. De manière consensuelle, le but commun des bailleurs était de soutenir le développement économique des villes vietnamiennes, de résorber les problèmes de circulation et de pollution, de réduire l'accidentologie, d'améliorer la mobilité des biens et des personnes, mais également l'accessibilité des territoires et, enfin, de promouvoir une meilleure articulation entre développement urbain et réseaux de transport, afin de limiter les émissions de gaz à effet de serre et lutter ainsi contre le réchauffement climatique¹³⁶.

Il apparaît donc que les bailleurs affichent une réelle intention d'agir de manière concertée à l'élaboration d'un cadre commun de pilotage de l'action en coopération, afin de légitimer la conduite de leurs projets particuliers. Mais le choix de l'agenda de ces groupes de discussion semble difficile à établir et à maintenir en raison des intérêts de chaque opérateur, mais également des intérêts des institutions vietnamiennes. Par exemple, un autre groupe dédié au développement urbain, le « Vietnam Urban Forum », qui fut créé en 2003 sous l'égide du Ministère de la Construction, traite lui des

¹³³ Source : Vietnam Partnership Report (2004).

¹³⁴ Au milieu des années 2000, ce groupe a ainsi pu échanger au sujet du plan d'aménagement préparé par la coopération japonaise, par l'intermédiaire de la JICA, pour Hanoi, le "Comprehensive Urban Development Programme in Hanoi Capital City" (HAIDEP) et prendre connaissance de la conduite par l'Institut des Métiers de la Ville d'une mission d'assistance technique concernant le schéma directeur de la région de Hanoi.

¹³⁵ Source : Vietnam Partnership Report update (2010).

¹³⁶ Source : *op.cit.*

problématiques de planification, d'infrastructure et de logement. Or son champ d'action, bien qu'étant de plain-pied dans le domaine de l'urbanisme, ne porte pas sur la question du transport. Ce domaine reste sous la responsabilité du Ministère des Transports qui souhaite le conserver, même si la question du transport urbain est à relier à celle de la planification urbaine et du logement et interpelle le champ de compétence du Ministère de la Construction.

L'existence de ces forums de discussion entre bailleurs et institutions vietnamiennes est primordiale afin de favoriser la circulation d'information concernant les actions en cours et susciter le partage d'expériences en matière de transport urbain dans le pays et à Hanoi en particulier. Mais au-delà du vœu pieux et de la bonne intention, la portée de ce type de groupe reste limitée. D'abord, la transversalité que requièrent ces arènes de discussion est bridée par l'approche sectorielle qu'ont les institutions vietnamiennes dans le traitement des problématiques urbaines. Ensuite, l'effort consenti par les bailleurs à harmoniser leur aide se trouve altéré par les intérêts diplomatiques et économiques que défend chaque coopération.

3.1.2 Le cycle du projet

Le second élément que partagent les coopérations internationales impliquées dans le secteur du transport à Hanoi repose sur un mode d'intervention commun marqué par l'approche « par projet », ou logique de projet¹³⁷. L'intervention « par projet » est promue par les opérateurs du développement et plébiscitée par des organisations supranationales comme l'OCDE, pour qui cette approche contribue à améliorer l'efficacité de l'aide¹³⁸. Les bailleurs déclinent leur méthodologie dans un principe commun nommé « cycle du projet ». Ainsi, que ce soient la Banque mondiale, la Banque Asiatique de Développement, ou les agences bilatérales de développement, l'intervention suit une logique cyclique, bornée par des objectifs et des échéances, et continuellement évaluée¹³⁹. Les procédures mobilisées par les bailleurs ne sont pas uniformes, mais restent convergentes, puisque motivées par la performance de l'aide. Ainsi, le cycle de vie d'un projet de l'Agence Française de Développement présente sept étapes, ceux de la Banque mondiale, de la JICA ou de la Banque Asiatique de Développement en comportent six (figure 3.1). D'une manière générale, la logique de projet contraint les autorités vietnamiennes à suivre certaines règles pour que les procédures établies puissent garantir au bailleur que les fonds décaissés atteignent leurs objectifs.

¹³⁷ Dans son rapport de 2002-2003, l'observatoire français de la coopération internationale souligne que la méthode d'intervention « par projet » a pour vocation de décliner dans un cadre logique les objectifs généraux en objectifs opérationnels mesurables par la mobilisation programmée de moyens humains, techniques et financiers, et par l'élaboration de procédures et de suivi de leur mise en œuvre. En somme, la logique de projet renvoie à l'élaboration d'un cadre, c'est-à-dire à la définition dès la formulation de l'opération d'un cahier des charges précisant les objectifs, le lieu, l'échéancier et les résultats escomptés afin de pouvoir évaluer l'opération et en contrôler son efficacité (Boucher, 2003, p.97).

¹³⁸ On pourra se référer au document intitulé *Pour une meilleure aide au développement Efficacité de l'aide: Rapport d'étape sur la mise en œuvre de la déclaration de Paris* publié en 2009 par l'OCDE.

¹³⁹ La logique de projet se combine à la culture de l'évaluation. Pour les bailleurs, l'évaluation constitue un moyen de se prémunir des risques inhérents à l'action en coopération, à savoir la mauvaise utilisation des fonds, l'évaporation et le détournement des financements.

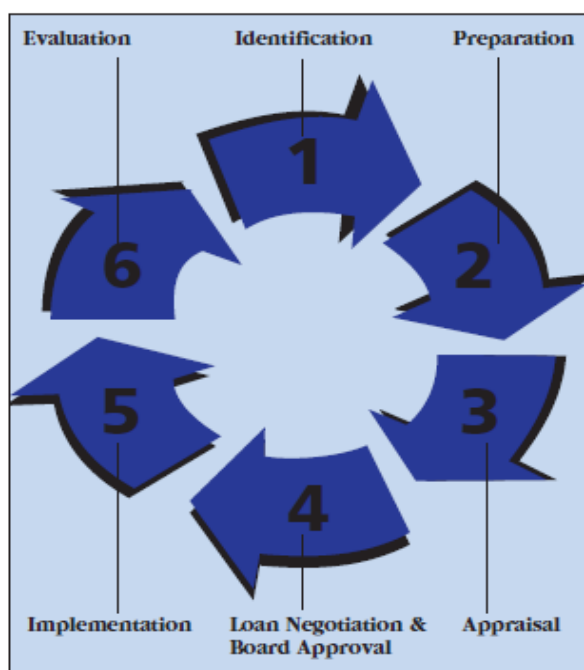


Figure 3.1 : Cycle du projet de la Banque Asiatique de Développement

Source : <http://www.adb.org/projects/cycle>

1 l'identification : la banque consulte les autorités du pays et identifie des projets potentiels. Ceux-ci doivent être compatibles avec les objectifs du document stratégique de partenariat établis entre la Banque et le gouvernement du pays éligible à l'aide. Une mission de la BAD peut être envoyée sur le terrain pour un complément d'information.

2 la préparation : vise à estimer les conséquences pour les bénéficiaires et les impacts environnementaux et sociaux de l'opération projetée. L'emprunteur est tenu de livrer au bailleur une série de rapports sur les effets escomptés du projet proposé. Ces rapports sont élaborés sur la base des critères imposés par le bailleur.

3 l'approbation : cette phase s'achève après la réalisation d'une étude de faisabilité fondée sur les conclusions des rapports et des éventuelles missions de terrain. Une fois la conformité du projet avec les orientations de la BAD vérifiée, le personnel de la banque rédige deux documents, le « rapport provisoire et les recommandations au président » et un projet d'accord de prêts.

4 la négociation du prêt et son approbation par le conseil d'administration de la BAD. Le projet de prêt est transmis au pays client pour avis et modifications avant négociation. Une fois signé, l'accord de prêt devient un contrat légal entre la BAD et le pays emprunteur.

5 la mise en œuvre est opérée par l'organisme responsable localement (maîtrise d'ouvrage dans le cas de projets d'infrastructures) selon le calendrier et le cahier des charges prévus dans l'accord. Le donateur exerce une surveillance continue sur la réalisation.

6 l'aboutissement, le pays bénéficiaire rédige un rapport d'achèvement de projet. Le département d'évaluation des opérations de la BAD prépare en moyenne trois ans après la fin du projet une série de rapports d'audit.

En pratique, les opérateurs du développement et le gouvernement vietnamien travaillent en étroite collaboration tout au long du cycle. Durant la période dite du *pipeline* (de l'identification du projet à la signature du prêt ou de la convention de subvention) une série d'études (techniques et financières) sont conduites. L'évaluation *ex ante*, dirigée au cours de la période dite de préparation, vise à vérifier la viabilité technique, économique, organisationnelle et financière de l'opération au regard de critères (économiques, environnementaux, sociaux et éthiques) que les bailleurs associent à leurs procédures et comme conditions à l'octroi de leur aide. Dans le détail, les procédures d'examen et d'approbation sont différentes selon les donateurs, ce qui nécessite un haut degré de qualification de la part des partenaires vietnamiens pour se conformer aux demandes spécifiques de chaque donateur. En fin de cycle, une évaluation *ex post* est conduite. Cette évaluation, qui a tendance à se systématiser dans les

projets de transport au Vietnam, a vocation à gommer si nécessaire l'altérité du retrait des bailleurs à l'issue de l'opération. Elle permet, le cas échéant, d'apporter des mesures correctrices.

Bien que dans les actions de développement l'approche « par projet » soit l'objet de critiques¹⁴⁰, puisque c'est une démarche qui conduit à la mise en œuvre d'opérations autarciques délimitées physiquement par un périmètre, bornées dans le temps et dans lesquelles seul le résultat paraît compter, cette approche reste le principal mode d'intervention des coopérations urbaines à Hanoi.

3.1.3 La participation d'une expertise internationale

La dernière caractéristique commune relative aux logiques d'action des coopérations étrangères présentes dans le secteur du transport à Hanoi renvoie à la mobilisation d'une expertise *ad hoc*. L'expertise internationale, représentée par des bureaux d'études, des sociétés d'ingénierie, des consultants indépendants, joue un rôle majeur dans les projets d'aide au développement. Celle-ci est souvent associée à une phase préalable à l'exportation d'équipements, mais également perçue comme un vecteur de diffusion de modèles de développement (Baye, Cusset *et al.*, 2004).

Selon Dick et Rimmer (1998), dans le secteur des transports, la diffusion des modèles s'exercerait à partir de différents canaux : à travers la participation d'experts étrangers à des projets visant à définir les politiques de transport urbain à l'échelle nationale ou à celle des grandes métropoles ; à travers l'accueil au sein des ministères « clés » de conseillers dans le cadre de projets bilatéraux ou multilatéraux d'assistance technique ; à travers des programmes de formation que suivent les hauts fonctionnaires des pays bénéficiaires de l'aide internationale. Ce mode de fonctionnement n'est pas exempt de critiques. Toujours selon ces auteurs, les experts étrangers suggèrent souvent à leurs partenaires l'adoption de systèmes de transport « exportés », voire de systèmes dont l'architecture ne tiendrait pas compte des réalités locales.

Si la mobilisation d'une expertise étrangère constitue un trait commun aux projets conduits par les différents acteurs de la coopération urbaine actifs à Hanoi, nous relevons pourtant certaines singularités. Pour les acteurs multilatéraux, c'est un moyen d'ouvrir et de connecter les marchés de l'expertise. Les projets d'aide au développement sont pour les banques multilatérales le moyen de faire intervenir des experts capables de faire circuler des « bonnes pratiques » et de concevoir des infrastructures répondant à des normes de qualité internationales. Dans le cas de projets financés par des coopérations bilatérales, dans lesquels l'aide apportée est dite « liée », ou partiellement « déliée », les experts étrangers apparaissent comme les garants d'un savoir-faire national et les mieux à même pour manier les critères spécifiques requis par la technologie et les techniques issues du pays donateur.

L'harmonisation de l'aide dans le secteur du transport urbain, l'intervention « par projet » et la mobilisation d'une expertise étrangère *ad hoc* constituent les principales caractéristiques communes à l'intervention des coopérations internationales à Hanoi. Pourtant, sous ces apparences, en particulier sous la tenue de discours consensuels partagés par la communauté des bailleurs relatifs à la lutte contre

¹⁴⁰ Pour une analyse critique de la logique de projet dans le secteur du développement urbain, on pourra se reporter à Osmont (1995) et Bellina (1999).

la pauvreté en ville, à une meilleure gouvernance dans l'élaboration des politiques urbaines et à une plus grande transparence dans la conduite des projets d'infrastructures, les principales coopérations engagées dans le transport urbain à Hanoi se distinguent par des logiques d'action et des stratégies qui leurs sont propres.

Dans les sections suivantes, nous examinons les principales coopérations investies dans des projets de transport (routier ou de transport collectif), à savoir les coopérations bilatérales japonaise, française et sud-coréenne ainsi que la Banque Asiatique de Développement et la Banque mondiale, en insistant sur leurs logiques d'action et leurs singularités.

3.2 Les coopérations « poids lourds », entre aide financière et aide conceptuelle

Parmi les principales coopérations impliquées dans le secteur du transport, la coopération japonaise, par l'intermédiaire de la JICA, la Banque Asiatique de Développement ou encore la Banque mondiale constituent les trois grands « poids lourds » de la coopération urbaine à Hanoi. Elles se distinguent les unes des autres par les montants de capitaux qu'elles attribuent à la réalisation d'équipements, mais également par leurs contributions intellectuelles et les objectifs qui sous-tendent la conduite d'études et de travaux d'expertise.

3.2.1 Le financement et l'expertise, le double atout de la coopération japonaise

Depuis la reprise de l'aide japonaise vers le Vietnam en 1992, le Japon se présente comme le principal bailleur bilatéral de la République Socialiste¹⁴¹. Au cours de la décennie des années 1990, puis durant les années 2000, les volumes d'aide ont connu une hausse régulière. L'aide japonaise a atteint des records en 2009, dépassant le milliard de dollars US décaissés dans le pays (tableau 3.1), devançant de peu les versements de la Banque mondiale (1 169 millions USD) et de la Banque Asiatique de Développement (1 090 millions USD).

Au Vietnam, dès le début des années 1990, la logique de l'aide japonaise a été de soutenir l'ouverture économique et d'appuyer les réformes du *đổi mới*, dans le but d'assurer la stabilité politique du pays, tout en œuvrant à son intégration dans la région économique du Sud-Est asiatique, et en particulier dans la Région du Grand Mékong (Faure et Schawb, 2008, p.110). Cette politique de coopération renvoie à certaines considérations selon lesquelles l'aide au développement constitue pour le gouvernement japonais un outil diplomatique, un moyen d'étendre son influence sur la scène régionale et internationale, mais aussi un instrument stratégique dans le cadre d'une politique générale de sécurité et de promotion de la paix dans la région (Blaise, 2006).

¹⁴¹ Au cours des années 1990, le Japon fut également considéré comme l'un des plus importants bailleurs bilatéraux à l'échelle mondiale au regard des montants d'aide engagés (Lechevallier *et al.*, 2007). Toutefois, la distribution de cette aide était en priorité dirigée vers les pays d'Asie du Sud, de l'Est et du Sud-Est. Encore en 2008-2009, plus de 60% de l'aide japonaise était décaissée en Asie. Cette situation s'explique au regard du contexte historique dans lequel s'est formalisé le régime de l'aide du Japon. Les modalités de distribution et de sélectivité de l'aide japonaise ont pris forme dans le contexte de l'après Seconde Guerre mondiale. Le traité de paix de San Francisco signé en 1951 avec les Etats-Unis imposait au Japon d'apporter des réparations de guerre aux pays ayant été occupés par l'armée impériale (Brooks et Orr, 1985, pp.323-325).

Année	Prêts	Subventions	Assistance Technique	Total
2001	321	52	87	459
2002	241	53	80	375
2003	347	53	84	485
2004	491	39	84	615
2005	480	50	71	602
2006	461	41	61	562
2007	548	18	74	640
2008	518	26	75	619
2009	1082	23	86	1 191
2010	649	52	106	807

Tableau 3.1 : Décaissement de l'aide japonaise au Vietnam entre 2001 et 2010 (en millions USD).

Source : d'après Ministère des Affaires Etrangères du Japon, (MOFA), 2010. Données disponibles en ligne : <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/data/pdfs/vietnam.pdf>

Mais cette relation d'aide comporte également une logique sous-jacente. Bien que l'assistance japonaise accorde une priorité à l'amélioration des conditions de vie des populations, à la réduction des inégalités sociales, à la préservation de l'environnement, au renforcement de la gouvernance dans le pays, cette dernière se préoccupe avant tout de « promouvoir la croissance économique et le renforcement de la compétitivité internationale du Vietnam »¹⁴². Cette priorité donnée à la croissance économique passe par une aide massive au développement des infrastructures¹⁴³. En 2008, sur la signature de 518 millions USD d'aide sous forme de prêts, les investissements prévus ont été principalement dirigés vers le secteur de l'énergie et vers celui du transport (figure 3.2). La priorité sectorielle accordée aux infrastructures constitue en retour un moyen de servir les intérêts économiques du Japon. Par le jeu d'une aide « liée », ou partiellement « déliée », le financement des infrastructures de transport constitue par exemple un moyen pour le gouvernement japonais d'associer ses entreprises nationales à la conception et à la construction d'équipements au Vietnam et de les positionner sur un marché émergent (Dinh Thi Hien Luong, 2009). C'est aussi le moyen d'exporter un savoir-faire, notamment en terme d'expertise technique (Baye, Cusset *et al.*, 2004). Dans le secteur du transport urbain, c'est également l'occasion de se référer aux expériences japonaises, notamment celles concernant l'aménagement des réseaux ferroviaires des métropoles de l'archipel¹⁴⁴.

La concentration des flux d'aide en direction des pays asiatiques, et en particulier du Vietnam, l'accent mis sur l'assistance en capital pour des projets d'infrastructure économique et la forte participation du secteur privé dans les programmes de coopération constituent les principales caractéristiques de l'aide

¹⁴² Ces objectifs de l'aide japonaise sont énoncés dans « Country Assistance Program for Viet Nam » du gouvernement japonais publié en 2009.

¹⁴³ Bien que la philosophie de l'aide au développement conduite par le Japon ait évolué depuis les années 1950 et ait connu des inflexions, notamment à travers la constitution d'une charte de l'aide publique au développement en 1992 révisée en 2003, l'aide japonaise est restée fidèle à une idée selon laquelle le développement économique d'une nation repose sur des investissements soutenus dans la construction d'infrastructures industrielles et économiques (autoroutes, chemins de fer, ponts, ports, centrales électriques, système de distribution d'énergie, etc.) (Watanabe, 2006).

¹⁴⁴ A ce propos, on pourra se référer utilement aux travaux de Natacha Aveline (2003) en particulier à l'ouvrage intitulé *La ville et le rail au Japon, l'expansion des groupes ferroviaires privés à Tôkyô et Ôsaka*.

japonaise. Cette logique d'action, qui se fonde avant tout sur une coopération économique, a souvent valu au Japon d'être critiqué et d'être taxé de pratiquer une politique d'aide « mercantiliste », voire d'être accusé de « pratiques déloyales » (Arase, 1995).

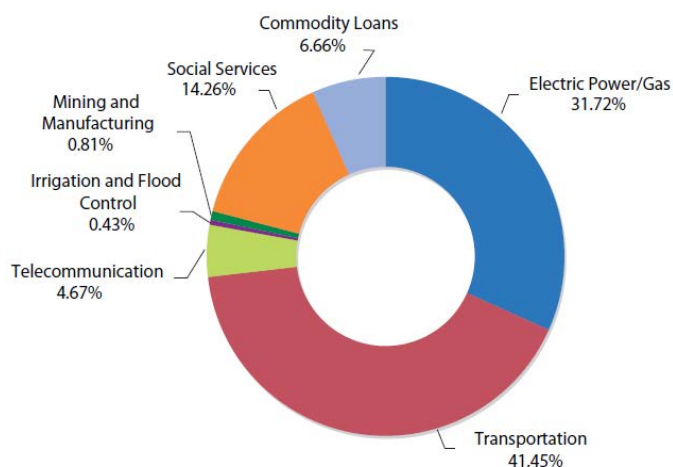


Figure 3.2 : Les prêts de l'aide japonaise au Vietnam par grands secteurs pour l'année 2008

Source : JBIC, 2008

Ces grandes lignes relatives à la logique d'action de l'aide japonaise servent de toile de fond pour comprendre les logiques particulières qui sont déployées à Hanoi dans le secteur du développement urbain en général et du transport en particulier. Dans la capitale vietnamienne, la coopération japonaise se distingue des autres coopérations d'une part grâce à ses financements volumineux et d'autre part grâce à une forte implication de son expertise auprès des autorités centrales et locales.

3.2.1.1 Des capitaux volumineux assortis de conditions d'utilisation attrayantes

Au premier abord, la ligne stratégique de l'aide bilatérale japonaise dans le secteur du transport urbain à Hanoi se veut pragmatique et vise à assister les autorités à résorber la congestion routière. Pour y parvenir, la coopération japonaise suggère deux types d'actions : densifier et moderniser le réseau routier existant ; construire de nouveaux équipements de transport, surtout des lignes de métro de type Urban Mass Rapid Transit (UMRT)¹⁴⁵. Le premier volet de l'offre en coopération japonaise repose sur des propositions de financement pour la construction d'équipements routiers (autoroutes, ponts, routes en élévation, diffuseurs autoroutiers), dans le but de renforcer l'accessibilité de la région capitale et de favoriser son développement économique. Le second volet de cette offre porte sur une assistance financière et technique relative à l'installation de lignes d'UMRT. Cette option vise notamment à résorber le phénomène de congestion dans les arrondissements centraux et péri-centraux de la capitale.

Mais derrière ces propositions techniques de l'offre en coopération japonaise apparaît une autre logique d'action qui relève d'une logique financière singulière. Pour la construction de méga-infrastructures de transport, la coopération japonaise se démarque de ces consœurs par sa capacité à mobiliser des capitaux volumineux, sans l'adjonction d'autres sources budgétaires extérieures, et par sa capacité à proposer des conditions de financement attrayantes, mais impliquant en contrepartie le recours à une expertise et à des technologies d'origines japonaises.

¹⁴⁵ Il s'agit là de modes de transport ferroviaire urbain de haute capacité. En France, le système de lignes de RER exploité en région parisienne est considéré comme un UMRT.

Nom du projet	Montant des crédits approuvés (millions USD)	Année de signature du prêt	Taux d'intérêt (en %)	Période de remboursement / période de grâce	Type d'aide
<i>Transport infrastructure development project in Hanoi</i>	152	1998	1,8	30/10	Liée/dé liée
<i>Red River bridge construction project (I, II, III, IV)</i>	517	1999/2001/2003 /2005	1,8	40/10	Liée/dé liée
<i>New national highway n°3 and regional road network construction project section Hanoi-Thai Nguyen</i>	153	2004	1,3	30/10	Liée/dé liée
<i>Nhat Tan bridge construction project (I, II)</i>	415	2005/2010	0,4	40/10	Liée
<i>Hanoi city ring road n°3</i>	342	2007	1,2	30/10	Liée/Dé liée
<i>Hanoi city urban railway construction project (Line 1) (Engineering/Study)</i>	57	2008	0,01	40/10	Liée
<i>Hanoi city urban railway construction project: Nam Thang Long – Tran Hung Dao section (Line 2) (I)</i>	180	2009	0,2	40/10	Liée
<i>Noi Bai International Airport / Terminal 2</i>	252	2009	0,2	40/10	Liée
<i>Expressway Noi Bai International Airport to Nhat Tan bridge (I)</i>	80	2009	1,2	30/10	Liée/Dé liée

Tableau 3.2 : Crédits accordés pour la construction de méga-infrastructures par la coopération japonaise à Hanoi entre 1998 et 2010

Source : à partir des communiqués de presse diffusés sur le site Internet de la JICA (<http://www.jica.go.jp>)

Indications : les chiffres romains (I, II, III...) renvoient aux nombres d'enveloppes de crédits qui ont été alloué pour chaque projet. Par exemple, le projet relatif à la voie rapide entre le pont Nhat Tan et l'aéroport n'a pas encore reçu la totalité des crédits qui lui sont pourtant déjà alloués de manière prévisionnelle.

Pour illustrer notre propos, nous avons étudié le cas de plusieurs méga-projets financés par la coopération japonaise et examiné leur modalité de financement (le tableau 3.2 rend compte de manière synthétique de ce travail). On relèvera tout d'abord que dans cette liste le crédit le plus faible accordé par le Japon pour la réalisation du « Transport infrastructure development project in Hanoi » en 1998 était de 152 millions USD. Pour donner un ordre d'idées, la même année, le second donateur bilatéral du Vietnam, en l'occurrence la France, décaissait à l'échelle du pays 66 millions USD¹⁴⁶. Cela souligne l'intérêt majeur du Japon pour le financement de projets de transport, mais aussi sa capacité à mobiliser des capitaux volumineux. La seconde remarque que nous formulons porte sur les conditions financières d'emprunt. Le gouvernement japonais propose des prêts à faibles taux d'intérêt, ces derniers sont quasi-nuls lorsque le financement apporté est « lié »¹⁴⁷. Concernant les informations relatives aux taux d'intérêt, à la période de remboursement et à la période de grâce, nous avons

¹⁴⁶ Données Ministère des Affaires Etrangères japonais (www.mofa.go.jp/policy/oda/data/01ap_ea02.html)

¹⁴⁷ Les prêts les plus avantageux proposés par la coopération japonaise sont les prêts « STEP » (Special Terms for Economic Partnership). Ces prêts présentent des conditions d'emprunt préférentielles (taux d'intérêt compris entre 0,01% et 0,3% ; période de grâce de 10 ans ; période de remboursement entre 30 et 40 ans) et sont octroyés pour financer des projets d'infrastructures (ponts, tunnels, aéroports, routes, métro). En contrepartie, l'emprunteur, pour la réalisation des projets, s'engage à utiliser des équipements et du matériel fournis par des entreprises japonaises, à recourir à une technologie et à un savoir-faire d'origine japonais. Les soumissionnaires choisis dans le cadre des appels d'offres sont des firmes japonaises ou des *joint-ventures* dans lesquelles le partenaire japonais est « leader ».

cherché à faire un rapprochement entre l'offre japonaise et d'autres offres bilatérales. Ne disposant que d'éléments épars, il nous fut difficile de comparer terme à terme les offres entre elles. En attendant, au cours de notre enquête, un consultant vietnamien indépendant nous indiquait que les prêts de l'aide japonaise s'avéraient plus compétitifs que ceux proposés par d'autres coopérations ; le Yen japonais, la devise dans laquelle sont émis ces prêts, présente pour l'emprunteur vietnamien des taux de conversion plus favorables que le dollar US ou l'Euro lors du remboursement.

Mais la raison pour laquelle le gouvernement japonais est en mesure de proposer des conditions financières aussi avantageuses, c'est que l'aide apportée est « liée », ou bien partiellement « déliée », et que ces opérations offrent de manière indirecte, et sur la longue durée, un retour sur investissement à l'archipel, grâce à l'implication de sociétés japonaises. Dans le cas du projet de pont « Nhat Tan », qui est financé grâce à un aide « liée », les entreprises (consultants et maître d'œuvre) participantes sont japonaises. On retrouve par exemple les consultants Nippon Engineering et Chodai, et parmi les entreprises de génie civil, interviennent le *keiretsu* Sumitomo ou encore la Tokyu Corporation. Lorsque l'aide est partiellement « déliée », d'autres formes de partenariat apparaissent. Dans ces cas, le consultant général est d'origine japonaise et le contractant principal peut être une firme locale ou étrangère. C'est du moins ce que suggère le cas du projet du périphérique n°3 (« Hanoi city ring road n°3 »), dans lequel la supervision est assurée par des firmes japonaises assistées de firmes locales¹⁴⁸ et une *joint-venture* entre une entreprise vietnamienne (Cienco 4) et un groupe de construction sud-coréen (Samwhan) endosse le rôle de maître d'œuvre.

Bien que le Japon s'évertue à délier son aide, comme l'y encourage le Comité d'Aide au Développement de l'OCDE¹⁴⁹, dans le secteur stratégique du transport, la logique de l'aide « liée » l'emporte et persiste. En fait, le Japon annonce qu'un prêt est « délié », même si dans les conditions d'utilisation des fonds mis à disposition il requiert que le consultant principal, ou le premier contractant, soit une firme japonaise¹⁵⁰. Pour la coopération japonaise, la nuance entre aide « liée » et aide « déliée » apparaît à travers la sélection des sous-contractants, qui eux peuvent être des entreprises locales ou étrangères.

Enfin, au-delà des avantages financiers et des contreparties de l'aide « liée », insistons sur le fait que les volumes des prêts japonais sont tels que la coopération japonaise dispose de suffisamment de ressources (financières et techniques) pour mettre en place un système d'assistance complet soutenant la maîtrise d'ouvrage vietnamienne, voire s'y substituant, dans la réalisation et la mise en opération des méga-infrastructures. En ce sens, il se dessine avec l'offre en coopération japonaise la mise sur le marché de l'aide des projets « clés en main » qui, malgré le fléchage de l'utilisation des fonds,

¹⁴⁸ Il s'agit en l'occurrence des compagnies Oriental Consultant et Katahira & engineering international du côté japonais et de quatre consultants locaux dont le Transport Engineering Design Incorporation (TEDI).

¹⁴⁹ Les grandes organisations internationales (OCDE, Union Européenne) plaident en faveur du déliement de l'aide. Le déliement de l'aide, autrement dit la suppression des obstacles juridiques et réglementaires à l'ouverture à la concurrence pour la passation des marchés financés par l'aide, permettrait, d'après l'OCDE, d'accroître l'efficacité de l'aide en réduisant les coûts de transaction et en améliorant la capacité des pays bénéficiaires de définir eux-mêmes la voie à suivre.

¹⁵⁰ Source : DAC, 2010, *Japan Peer Review of*, p.70 et suiv.

semblent convenir aux autorités vietnamiennes. Au final, l'approche « clés en main » de la coopération japonaise réduit les risques de négociations longues et les problèmes d'interface de gestion entre de nombreux fournisseurs et sous-traitants. La machinerie de l'expertise technique et financière de l'aide japonaise s'en charge.

En attendant, même si l'aide japonaise paraît offrir des conditions d'emprunt très favorables auxquelles s'accommodent les autorités, c'est aussi avec ces propositions de capitaux volumineux que la coopération japonaise exerce une « pression » mesurée et constante sur le gouvernement vietnamien. C'est là un autre aspect de la logique d'action de la coopération japonaise sur lequel nous avons peu d'éléments concrets sur lesquels nous appuyer. Au cours de nos enquêtes, certains consultants vietnamiens ayant accès aux sphères ministérielles nous ont indiqué qu'il arrive que sur la proposition d'offres japonaises de financement, si aucune objection n'est émise de la part de dirigeants politiques, des accords de prêts soient signés, même si les projets ne font pas l'unanimité au sein des instances de décision. Quelques rares projets suscitent toutefois des levées de boucliers, en particulier au sein de l'Assemblée Nationale¹⁵¹. Lorsque des projets sont jugés inadaptés et décalés par rapport aux plans de développement socioéconomiques par des députés, ou encore par des personnalités bien placées dans l'appareil politique du Parti, ces opérations peuvent ne pas aboutir. Mais dans le cas de Hanoi, et en ce qui concerne le transport urbain, nous n'avons pas relevé de telles manifestations.

3.2.1.2 L'expertise, les études et les subventions comme éléments majeurs d'influence et de négociation

En amont de l'octroi de prêts destinés à la construction d'infrastructures, l'aide japonaise au Vietnam se concrétise par la mise à disposition d'experts auprès des ministères et des agences gouvernementales, et par l'allocation de subventions. En comparaison avec les autres acteurs de la coopération urbaine actifs à Hanoi, l'un des points forts de l'assistance japonaise repose sur l'utilisation des subventions pour financer la réalisation d'études techniques et de plans d'aménagement dans différents domaines relevant du champ du développement urbain, parmi lesquels figure celui du transport (tableau 3.3). Ce système de subvention, utilisé pour le financement d'études détaillées et de plans d'aménagement, apporte de nombreux avantages à la coopération japonaise.

Tout d'abord, les subventions accordées par la JICA pour la réalisation d'études sont, en grande partie, proposées au gouvernement vietnamien sous la forme d'une aide « liée ». Par conséquent, les autorités s'appuient sur les compétences de bureaux d'études japonais pour la réalisation de ces travaux d'expertise. En fait, l'expertise japonaise à Hanoi, qui se trouve également être l'expertise la plus puissante au Vietnam, bénéficie d'un marché « sanctuarisé » par le système de la coopération japonaise (Baye, Cusset *et al.*, 2004). Des firmes telles que Nippon Koei, Almec ou encore Katahira & Engineers International sont impliquées dans la production de la plupart des travaux d'expertise

¹⁵¹ Nous pensons en particulier au projet de ligne à grande vitesse entre Hanoi et Hô Chi Minh-Ville qui avait été proposé en 2006 par la coopération japonaise. Les députés de l'Assemblée Nationale se sont opposés au projet en raison de son coût estimatif (plus de 50 milliards de dollars US pour plus de 1500 km de ligne à haute vitesse) et rejeté le projet en 2010.

financés par l'aide japonaise dans le développement urbain. En outre, fortes de leur expérience dans le pays, ces firmes parviennent aussi à remporter des appels d'offres lancées par d'autres bailleurs. La firme Katahira & Engineers International a ainsi obtenu en 2012 un contrat de consultance d'un million et demi de dollars US dans un projet autoroutier (« Ben Luc-Long Thanh expressway project ») financé par la Banque Asiatique de Développement.

Projets subventionnés dans le développement urbain	Projet ou Type d'étude (Master Plan / Etudes de Faisabilité / Etudes Techniques)	Période
Drainage et élimination des eaux usées du système urbain	M/P et E/F	1993-1995
Amélioration des installations d'approvisionnement en eau à Gia Lam, Hanoi	Projet	1993-1995
Elaboration du Master Plan pour le développement industriel dans la région de Hanoi	M/P et E/F	1994-1995
Plan du développement de l'aéroport international de Hanoi	E/F	1995-1997
Etude de faisabilité de l'amélioration de la route nationale n°18	E/F	1995-1996
Etude sur le réseau de transport de Hanoi	M/P et E/F	1995-1997
Etude sur l'approvisionnement en eau de Hanoi	M/P et E/F	1996-1997
Planification du développement du parc de haute technologie de Hoa Lac	M/P et E/F	1997-1998
Etude sur le développement urbain de Hoa Lac et Xuan Mai	M/P et E/F	1997-1999
Etude sur l'amélioration de l'environnement de Hanoi	M/P et pré E/F	1998-2000
Etude technique du pont sur le fleuve Rouge (pont Thanh Tri)	E/T	1999-2000
Projet d'approvisionnement en équipements pour la gestion des déchets à Hanoi	Projet	2002
Projet HAIDEP (<i>Comprehensive Urban Development Programme in Hanoi Capital City</i>)	M/P	2004-2007
Projet de formation en matière de sécurité routière des ressources humaines des services du Comité Populaire à Hanoi	Projet (assistance technique)	2006-2009
Etude sur l'intégration des lignes de métro et développement urbain de Hanoi	M/P	2009-2010

Tableau 3.3 : Liste indicative des projets et des études subventionnées par la coopération japonaise depuis 1993 dans le champ du développement urbain à Hanoi.

Source : D'après JICA (2010); Ministry of Foreign Affairs of Japan, Japan's ODA data by country, www.mofa.go.jp/POLICY/oda/data

Indications : les lignes surlignées en gris font référence à des études ou à des plans d'aménagement pour lesquels la composante sectorielle du transport a fait l'objet d'un travail d'expertise poussé.

Mais c'est surtout à travers les méthodes développées pour la réalisation de ces études que l'expertise japonaise fait preuve d'innovation. La coopération japonaise associe étroitement non seulement des experts vietnamiens, mais aussi toutes les parties prenantes de l'administration (le Comité Populaire de Hanoi et ses départements techniques, comme les ministères et les agences gouvernementales). Cette participation s'établit à travers des rencontres dans le cadre de « focus group ». Le rendu de ces études est, en outre, organisé sous la forme de séminaires et d'ateliers au cours desquels sont présentés les résultats des enquêtes et leurs éventuels prolongements. Cette approche a été conduite lors de la réalisation du projet HAIDEP (cf. tableau 3.3).

Cette démarche apporte plusieurs avantages à la coopération japonaise. D'abord, elle lui permet d'entretenir une interaction nourrie avec l'administration locale et centrale et avec les décideurs. Cette démarche facilite la circulation des idées et des modèles de développement urbain sur lesquels

s'appuient les experts japonais. Mais surtout, c'est qu'à travers cette démarche, et de manière plus générale à travers la production d'études, la coopération japonaise se retrouve en situation de négociation quasi permanente avec les autorités pour proposer de nouveaux financements et de nouveaux projets. En somme, la réalisation d'un plan d'aménagement général conduit la coopération japonaise à financer une étude technique, puis une étude de faisabilité et enfin à accorder un nouveau prêt au gouvernement vietnamien pour la construction d'une infrastructure. Le rendu du projet HAIDEP en 2006 fut immédiatement suivi de la conduite d'une étude technique relative à la ligne n°2 du métro ; un premier prêt de la JICA fut accordé pour sa construction en 2009. C'est ainsi par la réalisation fréquente d'études, par un lobbying intensif d'experts, sur des questions techniques, et de diplomates, sur des aspects politiques, et en apportant des réponses pragmatiques aux problèmes posés par le développement urbain de la capitale que l'expertise japonaise maintient une influence sur les décideurs et professionnels vietnamiens de l'aménagement.

S'il est vrai que les objectifs généraux de l'aide japonaise au Vietnam sont de participer au développement de l'économie de marché ou encore de renforcer l'intégration économique du pays à l'économie régionale, en particulier à travers le développement d'infrastructures, ce que nous apprend l'implication de la coopération japonaise dans le développement urbain, et à travers le prisme du secteur du transport, c'est que la coopération japonaise se distingue des autres acteurs de la coopération urbaine par la mise en œuvre d'une stratégie singulière. Elle appuie et conseille le gouvernement dans ses choix et apporte des solutions qui se veulent pragmatiques et simples à mettre en place, en particulier grâce aux projets « clés en main ». Mais sur d'autres questions comme celles de la libéralisation et de la privatisation, qui sont plutôt l'apanage des organisations multilatérales, notamment de la Banque mondiale, l'aide bilatérale japonaise se montre plutôt discrète.

3.2.2 La Banque Asiatique de Développement¹⁵² : une vision stratégique régionale qui se décline à l'échelle métropolitaine

A la différence de la coopération bilatérale japonaise, la Banque Asiatique de Développement (BAD) s'est impliquée tardivement dans le financement d'infrastructures de transport à Hanoi. Toutefois, depuis 2006, la BAD apparaît comme un acteur de premier plan sur la scène de la coopération hanoïenne, puisqu'elle est associée à la construction d'une méga-infrastructure, une ligne de métro, qu'elle cofinance, entre autres, avec la coopération bilatérale française. Compte tenu de l'engagement récent de la BAD dans le secteur du transport urbain, pour saisir la singularité de la logique d'action

¹⁵² Constituée en 1966, cette banque régionale de développement a été créée pour répondre à trois besoins : apporter aux pays asiatiques membres de cette organisation des ressources financières complémentaires, afin de soutenir des investissements nationaux ; financer des projets qui ne reçoivent pas suffisamment l'appui des autres banques et agences de développement ; promouvoir la coopération économique entre les pays asiatiques (Kappagoda, 1995, p.13). En arrière-plan, d'autres considérations ont motivé la création de cette institution financière. Dans les années 1960, il s'agissait de contribuer à l'émergence d'une expertise en développement local et d'apporter, autant que possible, des solutions plus adaptées au contexte régional que celles proposées par la Banque mondiale. La Banque Asiatique de Développement est donc apparue comme une alternative sérieuse à la Banque mondiale, cette dernière étant jugée comme trop occidentale, tant dans son management que dans l'origine de ses ressources (*ibid.*, 1995, p.14), et indisposée à porter les valeurs asiatiques qu'une banque régionale était davantage en mesure d'incarner (Wilson, 1987, pp.291-310).

de cet acteur, nous avons besoin d'effectuer un détour et comprendre au préalable la stratégie principale qui guide l'intervention de cette banque régionale de développement dans le pays.

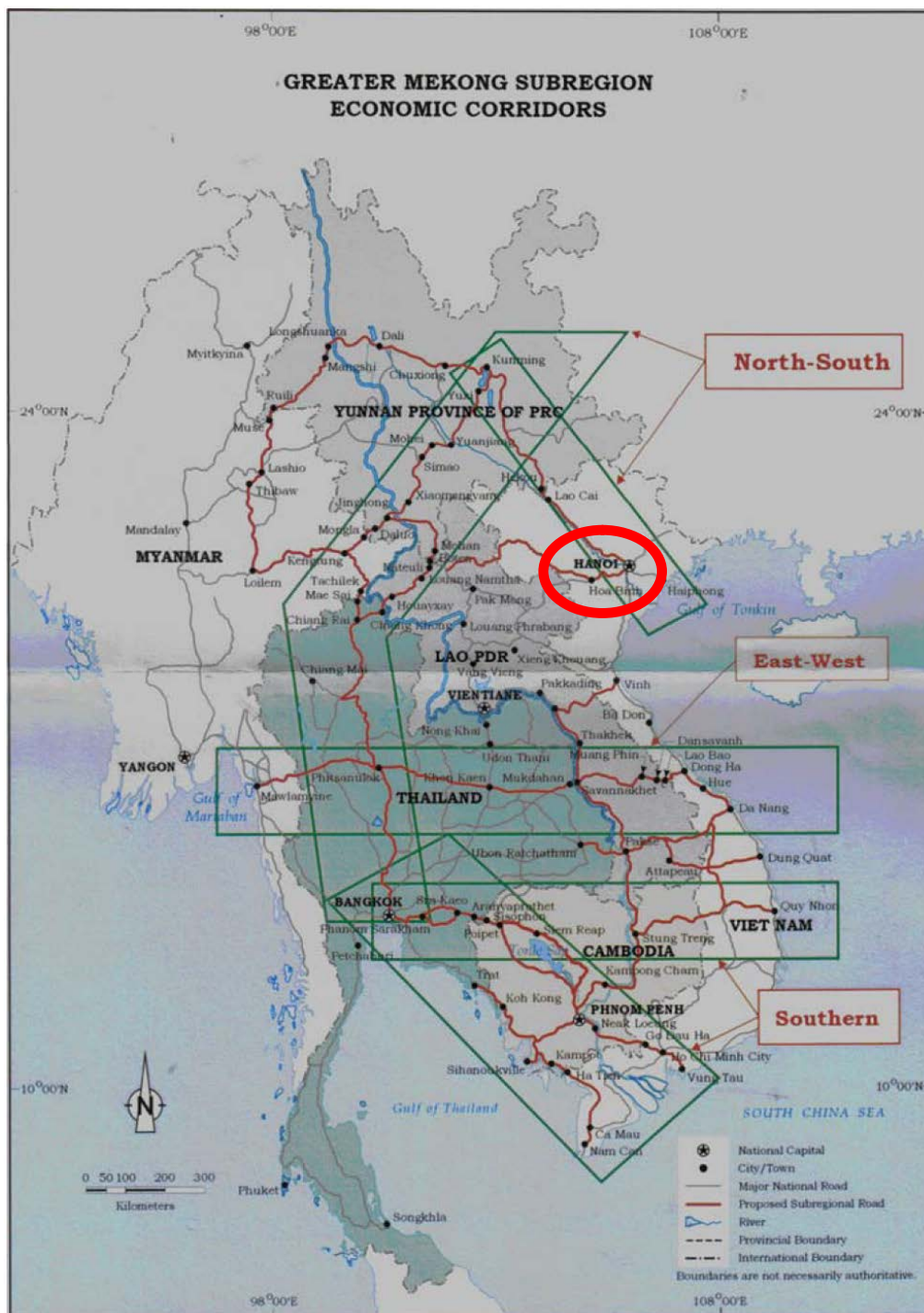
3.2.2.1 Une logique d'action autonome et territorialisée

Concomitamment à la reprise des flux d'aide vers le Vietnam au début des années 1990, la BAD a lancé une initiative de coopération et d'intégration régionale à l'échelle de l'Asie du Sud-Est continentale, le programme Région du Grand Mékong. Cette initiative, qui réunit les cinq pays de la péninsule indochinoise, dont le Vietnam, ainsi que deux provinces chinoises (le Yunnan et le Guangxi), est considérée comme « le plus grand projet transnational de la planète » (Faure, 2007). Dès l'origine, la vision stratégique proposée par la BAD fondait l'intégration régionale sur une relance et une intensification des échanges commerciaux dans la péninsule (Taillard, 2010).

Depuis, la coopération transnationale s'organise autour de six champs (transport, commerce, énergie, tourisme, environnement et ressources humaines) et implique des plans de financement par projet qui s'engagent à travers l'élaboration de coopérations multi-acteurs, internationales et bilatérales (*ibid.*, 2010). A l'échelle du vaste territoire de la péninsule, dans le but de soutenir les échanges transnationaux et de développer les conditions de bon fonctionnement des marchés, cette initiative s'est concrétisée par la définition de couloirs de développement économique¹⁵³, dont l'un d'eux intègre Hanoi (carte 3.1). Leur aménagement passe en priorité par l'amélioration des infrastructures routières et ferroviaires (*ibid.*, 2010), grâce au soutien financier de la BAD et occasionnellement d'autres bailleurs étrangers¹⁵⁴. Entre 1993 et 2010, sur un volume d'environ 9 milliards USD de crédits accordé au Vietnam, près de 36% des investissements financés par la BAD étaient destinés au secteur du transport (ADB, 2010). Ces investissements étaient principalement localisés dans les corridors économiques (Méridional, Est-Ouest et Nord-Sud) inscrits sur le territoire vietnamien et utilisés pour la réhabilitation ou la construction de routes (*ibid.*, 2010).

¹⁵³ Concernant l'analyse des échanges transnationaux et des dynamiques de développement au cœur des corridors économiques de l'Asie du Sud-Est continentale, nous renvoyons le lecteur aux travaux du programme de recherche « Transiter » (<http://transiter.univ-paris-diderot.fr/index.php>), en particulier aux contributions de Christian Taillard (2009, 2010) sur les corridors et l'intégration dans la Région du Grand Mékong.

¹⁵⁴ Par exemple, les chantiers routiers engagés dès 1998 dans le couloir de développement méridional de la Région du Grand Mékong, et qui s'inscrivent sur le territoire vietnamien, impliquent l'aide financière et technique des coopérations bilatérales australienne, sud-coréenne et japonaise.



Carte 3.1 : Les cinq corridors économiques du programme de la Région du Grand Mékong

Source : Asian Development Bank, 2006

Indications : Hanoi est localisée sur l'axe reliant Kunming en Chine au port de Haiphong. Durant la décennie des années 1990, les actions conduites dans le cadre du programme de la Région du Grand Mékong étaient en priorité dirigées vers cinq corridors économiques, méridiens et transversaux, ceux figurant sur cette carte. Depuis le début des années 2000, la Banque Asiatique de Développement a diversifié et multiplié les projets auxquels elles apportent ses crédits, notamment au Vietnam. Par conséquent, le maillage régional a largement été densifié et complexifié : par exemple le corridor Méridional [*Southern*] a été dédoublé (parallèlement au corridor reliant Hô Chi Minh-Ville à Bangkok en passant par Phnom Penh, un nouvel axe se structure sur la bande côtière du golfe de Thaïlande) ; la route littorale qui relie les deltas du fleuve Rouge et du Mékong ou encore la route Hô Chi Minh, qui est également orientée Nord/Sud mais se situe à l'Ouest du littoral le long des frontières laotienne et cambodgienne, constituent de nouveaux couloirs de développement. Enfin, de nouveaux axes de liaison se dessinent, en particulier celui entre Hanoi et Nanning, la capitale de la province du Guangxi (Taillard, 2009).

Dans la Région du Grand Mékong, depuis le début des années 1990, la Banque Asiatique de Développement a donc contribué à stimuler l'émergence d'une culture de coopération particulière qui repose avant tout sur la réalisation de projets de transport, pour lesquels de nombreux acteurs apportent leur concours financier. A travers le développement de corridors économiques, la BAD se démarque des autres bailleurs en affichant une logique de coopération qui se veut territorialisée et vouée à l'intégration et à la mise en réseau de territoires. L'infrastructure de transport apparaît alors comme l'élément de liaison qui facilite cette mise en réseau ; tout en ayant pour fonction d'assurer une meilleure circulation des biens, des services et des personnes, l'infrastructure favorise les échanges, les interactions et les synergies entre des fragments territoriaux et des acteurs locaux, nationaux, transnationaux et internationaux.

Au cœur de cette coopération régionale apparaissent de manière complémentaire deux autres aspects singuliers de la logique d'action de la Banque Asiatique de Développement. D'abord, la BAD porte une attention particulière aux « nœuds » logistiques et économiques de ces couloirs de développement, mais surtout à leurs « têtes de réseau » (Taillard, 2010), c'est-à-dire aux métropoles qui commandent et permettent l'articulation de ces corridors. Ensuite, cette banque multilatérale exprime son intérêt à produire un discours autonome sur le développement de ces métropoles, puisque ces dernières constituent des entités territoriales stratégiques pour le développement de la région. Entre les initiatives de modernisation des équipements de transports et la production d'un discours spécifique sur l'aménagement des métropoles asiatique, Hanoi est pleinement concernée par les actions initiées par la BAD. Elle présente, de plus, certaines dispositions pour les réceptionner.

L'intégration des métropoles régionales : Hanoi comme cas pratique

Dans la vision stratégique d'intégration transnationale de la péninsule indochinoise développée par la BAD, Hanoi occupe une place particulière en tant que capitale du Vietnam, mais pas seulement. Dans le delta du fleuve Rouge, la localisation de Hanoi est également stratégique : la capitale vietnamienne commande un « triangle économique » dont les deux autres sommets, Haiphong et Ha Long, sont des villes portuaires offrant un précieux accès aux voies maritimes internationales ; Hanoi est située sur le couloir Nord/Sud qui relie Kunming au port de Haiphong ; l'agglomération est également localisée sur l'axe du nouveau corridor qui se dessine vers Nanning et la province chinoise du Guangxi. En outre, Hanoi et son hinterland bénéficient d'un réseau d'infrastructures routières et ferroviaires hérité de la période coloniale française qui certes présente actuellement un état de vétusté avancé, mais qui ne demande qu'à être réhabilité et modernisé.

Dans ces circonstances, depuis la seconde moitié des années 2000, la Banque Asiatique de Développement est à la manœuvre. Elle finance sur ses fonds propres, en mettant à contribution le gouvernement vietnamien et en sollicitant les crédits d'autres bailleurs, comme ceux de la coopération bilatérale française, la rénovation et la construction d'axes de communication (routes et voies ferrées) entre Hanoi et Kunming et entre Hanoi et Nanning (tableau 3.4). En ce sens, par ses financements, la Banque Asiatique de Développement contribue à consolider la région urbaine de Hanoi, notamment en modernisant et en réactivant les infrastructures qui ont, des décennies auparavant, permis le

développement des échanges avec la Chine méridionale et les autres pôles économiques de la péninsule. Se dessine ainsi derrière ces investissements la volonté de faire de Hanoi un véritable *hub* régional. D'abord en incluant la capitale vietnamienne dans un nouveau « triangle économique » présentant une dimension transnationale, dont Kunming et Nanning seraient les deux autres extrémités. Ensuite, en plaçant Hanoi à la tête d'une diagonale indochinoise qui reliait la capitale vietnamienne à Bangkok en passant par la ville de Vientiane au Laos (Taillard, 2010). Au regard des actions portées par la BAD, l'intégration de la capitale vietnamienne à l'échelle régionale passe manifestement par la modernisation des axes de communication qui la desserve.

Projets Région du Grand Mékong s'inscrivant sur le territoire métropolitain de Hanoi	Montants (en millions USD) et sources de financement	Période	Commentaires
Réhabilitation de la ligne ferroviaire Yen Vien - Lao Cai (Corridor de transport Kunming/Haiphong)	160 (dont 60 BAD ; 40 AFD ; 37,5 Gouv Fr ; 22,5 Gouv Vn)	2006 - en cours	Réhabilitation de 285 km de voies entre Yen Vien, au nord de Hanoi, et Lao Cai à la frontière chinoise. Le projet s'attache à améliorer la sécurité le long de la ligne et vise à proposer des solutions afin de fluidifier les échanges ferroviaires au poste frontière de Lao Cai.
Construction de l'autoroute Noi Bai - Lao Cai (Corridor de transport Kunming/Haiphong)	1216 (dont 1096 BAD ; 120 Gov Vn)	2007 - en cours	Construction d'une section autoroutière de 260 km et de 10 échangeurs à partir de l'aéroport international de Noi Bai, situé au nord de Hanoi, jusqu'à la frontière chinoise. Cette route doit rejoindre l'autoroute chinoise reliant Kunming.
Etudes techniques en vue de la construction de l'autoroute Hanoi - Lang Son (nouveau corridor entre Nanning et Hanoi)	1,8 (BAD) (investissement prévu : 363 millions USD)	2009 (construction à venir pour 2015)	Construction ultérieure d'une section autoroutière de 140 km ayant vocation à relier le réseau autoroutier chinois afin de connecter avec la ville de Nanning. Cette nouvelle autoroute permettra d'étendre le réseau de voies rapides de la Région Nord du Vietnam et de créer un nouveau « triangle économique » entre Kunming, Hanoi et Nanning

Tableau 3.4 : Hanoi et les projets d'infrastructures de transport de la Région du Grand Mékong

Source : d'après plusieurs rapports produits par la Banque Asiatique de Développement (*Kunming-HaiPhong Transport Corridor : Yen Vien-Lao Cai Railway Upgrading Project*, Report and Recommendation of the President to the Board of Directors, November 2006; *Kunming-Hai Phong Transport Corridor-Noi Bai-Lao Cai Highway Project*, Report and Recommendation of the President to the Board of Directors, November 2007; *Greater Mekong Subregion Ha Noi-Lang Son and Ha Long-Mong Cai Expressway Projects*, Project Data Sheet, Mach 2008).

Indications: BAD (Banque Asiatique de Développement); AFD (Agence Française de Développement); Gouv Fr (gouvernement français); Gouv Vn (gouvernement vietnamien).

La fabrication d'un discours sur l'aménagement des métropoles asiatiques

Parallèlement à ses activités de financement, la Banque Asiatique de Développement élabore un discours *ad hoc* concernant l'aménagement des métropoles d'Asie. A l'instar de la Banque mondiale, la BAD a pris part aux débats d'idées concernant les problèmes et les avantages que pose l'urbanisation des pays en développement¹⁵⁵. Depuis, elle produit de manière autonome, ou bien en

¹⁵⁵ L'engagement de la BAD sur le terrain de l'aide conceptuelle et stratégique dans le secteur du développement urbain s'est fait tardivement, en 1999, à partir de la publication de son premier document stratégique, le « urban sector strategy ». Cette banque multilatérale finançait pourtant depuis les années 1970 des actions de développement urbain à travers la construction d'infrastructures pour des villes moyennes.

partenariat avec d'autres acteurs du développement, tel que Cities Alliance¹⁵⁶, des travaux sur l'urbanisation, la gestion municipale et la planification urbaine.

Mais à la différence de la Banque mondiale, dont les propos et les recommandations émises ont une portée universelle, le discours que déroule la Banque Asiatique de Développement se fonde sur l'expérience des villes d'Asie, reconnaissant ainsi la spécificité de l'aire géoculturelle asiatique comme les actions singulières qui y sont conduites. Après la révision de sa stratégie urbaine en 2006, la BAD a engagé un important travail intellectuel et conduit une réflexion sur le rôle de l'urbanisation dans le développement économique de la région. La publication la plus emblématique de cette démarche concernant en particulier les stratégies de développement urbain fut celle de Choe et Laquian (2008) intitulée « City Cluster Development ».

Dans cette contribution, les auteurs ont dressé un constat sur le phénomène d'urbanisation dans la région. Pour le décrypter, ils ont tour à tour mobilisé les apports théoriques de McGee (1991) sur les aspects de la métropolisation en Asie et la formulation du concept de *désakota*¹⁵⁷ et se sont appuyés sur les formes émergentes et affirmées des *Global Cities* de Sassen (1991). A partir d'une analyse des formes d'urbanisation rencontrées dans la région – à savoir les corridors de développement, les « méga cities », les villes secondaires, les régions urbaines transfrontalières (comme le triangle de croissance Singapore-Johor-Riau), les Zones Economiques Spéciales (comme la rivière des Perles en Chine), ces auteurs démontrent que la densité et la concentration des activités constituent les moteurs d'un développement économique efficace. Ils considèrent que ces modèles sont reproductibles à toutes les échelles du territoire, mais que certaines conditions doivent être respectées pour garantir leur succès¹⁵⁸.

En s'appuyant sur des modèles présentant une proximité géographique et culturelle avec le Vietnam et ses régions urbaines, ce type de contribution est susceptible de retenir l'attention de certains hauts fonctionnaires vietnamiens, eux-mêmes susceptibles de s'appuyer sur ces références pour conseiller leurs responsables politiques. Les Zones Economiques Spéciales comme les triangles de croissances

¹⁵⁶ Voir par exemple Brian Roberts and Trevor Kanaley (eds), 2006, *Urbanization and Sustainability in Asia - Case Studies of Good Practice*, Asian Development Bank, 516 p.

¹⁵⁷ Terme provenant de l'indonésien (*Desa* : village ; *Kota* : ville) pour désigner le processus de formation des agglomérations urbaines d'Asie. Les principales caractéristiques de ce concept s'appuient sur une forte densité de population engagée dans la production rizicole ; l'augmentation concomitante dans ces espaces ruraux d'activités non agricoles ; la présence d'infrastructure de transport permettant une circulation des biens et des personnes ; un réservoir de main-d'œuvre bon marché ; également ces espaces sont devenus des zones hybrides où se mêlent cultures urbaines et cultures rurales dans lesquels persistent certains degrés d'autonomie dans la gestion territoriale (McGee, 1991).

¹⁵⁸ Selon Choe et Laquian (2008), les prérequis sont les suivants :

- Donner la priorité aux investissements dans les infrastructures et les services urbains financés tant par les gouvernements que par le secteur privé ;
- Observer une planification sur le long terme prenant en considération l'échelle de la région urbaine ;
- Proposer des mécanismes de financement innovants fondés sur les partenariats public-privé, les investissements nationaux et étrangers, sur l'élaboration de nouvelles recettes fiscales, la contribution des usagers et la mise en place de nouveaux systèmes de crédit ;
- Libérer les valeurs foncières et utiliser le sol comme instrument de développement en captant les plus-values opérées grâce à l'amélioration des infrastructures ;
- Etablir et regrouper les zones de développement économique, créer des pôles « high tech » et des parcs industriels intégré au schéma du *City Cluster Development* ;
- Adopter des formes novatrices de gouvernance urbaine régionale.

sont autant de concepts qui font échos auprès des dirigeants vietnamiens et qui peuvent être mobilisés pour la formulation de schémas directeurs des métropoles du pays. En outre, la production par la BAD d'un savoir sur les villes en développement s'opère non pas en cercle fermé, comme c'est souvent le cas du côté de la Banque mondiale où cette dernière s'appuie sur ses départements et son réseau d'instituts pour renouveler ses points de doctrine, mais en mettant à contribution des personnalités reconnues dans le milieu académique et pratique des études urbaines¹⁵⁹. Sur le versant intellectuel de son action, la logique de la BAD est donc de favoriser l'émulation des idées en s'appuyant sur des ressources extérieures à son organisation et en mobilisant des concepts de développement pouvant, par le jeu de la proximité géographique et culturelle, être assimilé par les décideurs politiques asiatiques.

Si l'action de la BAD s'inscrit bel et bien dans une dimension régionale, à travers la structuration de couloirs économiques et en privilégiant le développement d'infrastructures de transport, sa logique d'action trouve dorénavant une déclinaison à l'échelle des territoires métropolitains.

3.2.2.2 L'intervention dans la capitale vietnamienne, un prolongement de la logique de coopération régionale

Depuis la reprise de ses opérations au Vietnam, la Banque Asiatique de Développement a accordé de nombreux crédits pour la construction et la réhabilitation de routes à l'échelle nationale et provinciale. Mais jusqu'au milieu des années 2000, la BAD ne finançait aucune action dans le secteur du transport urbain¹⁶⁰. Son implication dans ce secteur est récente. Elle s'est traduite par son association en 2006 au financement d'une ligne de métro à Hanoi, complétant ainsi les apports financiers de la coopération bilatérale française et de la Banque d'Investissement Européenne¹⁶¹.

Le financement tardif de projets de transport urbain à Hanoi s'explique par le fait que la Banque Asiatique ne disposait pas de stratégies précises pour ce secteur de coopération. La logique de développement des corridors économiques et l'amélioration de leurs liaisons de transport primait. Afin de résorber ce biais, la BAD engagea au milieu des années 2000 une réflexion qui déboucha en 2008 sur l'adoption d'une stratégie sectorielle spécifique en matière de transport urbain¹⁶². Les catégories de projets financés par la BAD ont alors changé. A l'échelle régionale, entre 2004 et 2008, les prêts dans le secteur des transports représentaient 2,2 milliards USD par an et plus de 80% de ces financements

¹⁵⁹ L'un des auteurs précédemment cité, Aprodicio Laquian, est professeur émérite d'une université canadienne, l'University of British Columbia. Sur les questions urbaines, la Banque Asiatique de Développement s'était déjà attaché les services en 2001 de professeurs renommés pour leurs travaux sur les métropoles mondiales et les villes asiatiques, en particulier de Peter Hall (University College London) et Terry McGee (University of British Columbia), pour la production de l'ouvrage « Urban indicators for managing cities » coordonné par Matthew Westfall et Victoria de Villa.

¹⁶⁰ Cela ne signifie pas que ce bailleur restait en retrait des questions de développement urbain. En fait, depuis 1993, la BAD a accordé plusieurs crédits pour la réalisation de projets urbains dans le secteur de l'adduction d'eau et de l'assainissement (en particulier à Hô Chi Minh-Ville) et financé des actions d'assistance technique, en particulier pour l'élaboration de plan d'aménagement des villes de Danang et de Thanh Hoa.

¹⁶¹ Au cours de la même période, la Banque Asiatique de Développement s'est également engagée dans le cofinancement d'une ligne de métro à Hô Chi Minh-Ville, associant ainsi ses crédits à ceux de la coopération bilatérale allemande et de la Banque Européenne d'Investissement.

¹⁶² Le contenu de la stratégie adoptée est explicité dans la contribution suivante : « Changing Course, A new paradigm for Sustainable Urban Transport » (ADB, 2009).

étaient destinés à la construction de routes. Pour la période 2009-2011, le volume des prêts a substantiellement augmenté, passant à 5,9 milliards par an, mais 12% des financements ont été affectés aux transports urbains, contre 17% pour le rail et 66% pour la route (Woochong Um, 2009).

Après enquête auprès d'employés de la Banque Asiatique de Développement, à Hanoi, dans le secteur du transport urbain, cette banque de développement n'envisage pas de financer la construction d'équipements routiers, puisque la coopération japonaise occupe déjà ce créneau. A vrai dire, jusqu'à présent, dans les projets qu'elle conduit, la BAD recherche davantage la complémentarité avec les autres coopérations internationales, plutôt que la concurrence. C'est du moins ce que laisse à penser l'opération qu'elle conduit à Hanoi, en raison de son implication auprès de la coopération bilatérale française et de la Banque Européenne d'Investissement, comme les projets d'aménagement routiers d'envergure régionale auxquels nous nous sommes référés précédemment.

Même si la Banque Asiatique de Développement reste une banque et qu'elle a vocation à soutenir les projets de ses clients, concernant le transport urbain, sa stratégie est avant tout d'associer ses crédits à des opérations vouées à l'amélioration des conditions de déplacement en ville qui mettent l'accent sur la sécurisation des flux de transport, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, le développement du transport public et des circulations douces. En outre, la BAD veut à travers ses projets associer des volets spécifiques visant à renforcer les capacités des institutions locales en charge d'organiser le transport urbain. Par là, dans le cas de Hanoi, elle émet le souhait d'établir une autorité qui, à terme, aurait compétence dans la gestion et le contrôle des opérateurs exploitant les futures lignes de métro. Elle souhaite également promouvoir la réalisation de projets favorisant le développement de formes urbaines compactes, diminuant ainsi les besoins en déplacement et l'étalement des villes. Mais surtout, l'un des critères essentiels, du choix des projets de cette banque porte non pas sur l'amélioration de la mobilité, mais sur l'amélioration de l'accessibilité de la ville et de l'accessibilité en ville.

C'est à travers cette question de l'accessibilité que la stratégie sectorielle du transport urbain recoupe la stratégie d'intégration régionale. En effet, l'aménagement des couloirs de développement évoqué antérieurement ne repose pas exclusivement sur la construction d'autoroutes, mais également sur l'amélioration de l'interconnexion entre ces couloirs. Ces interconnexions s'opèrent sur les territoires des métropoles jouant le rôle de « tête de réseau ». Par conséquent, ces métropoles sont des lieux d'interface où se croisent des flux relevant d'échelles géographiques distinctes et où ces flux ont besoin d'être organisés. A Hanoi, les routes reliant Ha Long, Haiphong et Lao Cai arrivent à saturation, elles sont de plus sujettes à d'importants encombrements, puisque les flux locaux et de transits se mélangent. La question de l'accessibilité de la ville peut alors se régler par le développement d'un réseau de rocadés routières facilitant la redistribution des flux de transit à l'échelle provinciale, nationale et régionale. La question de l'accessibilité en ville pourrait quant à elle être résolue par la structuration d'un réseau de transport collectif multimodal combinant le développement de lignes de métro à la modernisation des liaisons par autobus. La BAD répond à ces

deux questions en finançant d'un côté l'amélioration des axes qui desservent la capitale et de l'autre, en apportant son soutien à la construction d'une des lignes de métro.

Au final, la logique d'action de la Banque Asiatique de Développement dans le secteur du transport urbain à Hanoi se veut pragmatique. Cet acteur incontournable de la coopération urbaine apporte ses crédits à des projets que le gouvernement juge prioritaires et sur lesquels d'autres opérateurs du développement sont déjà impliqués. A l'instar de son action à travers la structuration de couloirs de développement qui exige une mise en relation d'acteurs transnationaux, dans le secteur du développement urbain, la BAD semble privilégier les projets qui requièrent des partenariats innovants au service d'actions novatrices.

3.2.3 La logique de la Banque mondiale et la stricte application des modèles

La Banque mondiale, qui pourtant apparaît comme l'un des principaux donateurs du Vietnam au regard de l'aide annuellement décaissée¹⁶³, ne constitue pas, sur le plan financier, un acteur « poids lourd » de la coopération urbaine à Hanoi. Avec la signature en 2007 d'un prêt et d'une subvention dont les montants cumulés n'excédaient pas 165 millions USD, le volume du « portefeuille » projet de la Banque est actuellement inférieur à ceux de la coopération japonaise, de la Banque Asiatique de Développement et de la coopération française.

En revanche, sur le terrain de l'aide conceptuelle, dans l'opération d'amélioration des transports urbains qu'elle pilote, la Banque mondiale conduit, en complément de deux volets techniques (construction de lignes de Bus Rapid Transit (BRT) et d'une rocade autoroutière), un volet institutionnel. C'est davantage à ce titre que la Banque joue, parmi les autres bailleurs, un rôle majeur dans la structuration du réseau de transport métropolitain. Toutefois, à travers les différents volets de son projet de transport, l'intention de la Banque mondiale à Hanoi a été d'appliquer, voire de plaquer, un modèle d'infrastructure de transport urbain, en particulier celui du BRT, sans pour autant l'ajuster autant que possible à l'environnement urbain local.

Par conséquent, depuis l'engagement officiel du projet en 2007, la Banque mondiale piétine et son opération présentait en 2012 d'importants retards. Ce projet nous semble particulièrement symptomatique de la logique d'action de la Banque mondiale à Hanoi et de sa relation avec les autorités : en s'obstinant à vouloir plaquer le modèle du BRT qu'elle érige à l'échelle mondiale comme une « bonne pratique », la Banque mondiale n'a pas su adapter son offre en coopération aux besoins de la capitale vietnamienne et apporter des solutions que pouvaient s'approprier les autorités locales. Cette opération pose en retour la question de l'attitude du gouvernement vis-à-vis de ce bailleur singulier qu'est la Banque mondiale. Dans ce cas particulier, les autorités vietnamiennes se sont-elles accommodées de l'offre de la Banque afin d'éviter de compromettre l'assistance que cette dernière apporte dans le développement des villes du pays ?

¹⁶³ Entre 2000 et 2010, la Banque mondiale a versé au Vietnam pas moins de 9 milliards USD, tous secteurs confondus (source : statistiques de l'OCDE, <http://www.oecd.org/fr/statistiques/>).

3.2.3.1 Un apport précoce dans le secteur du transport urbain et l'introduction d'un projet standardisé

A l'échelle nationale, la Banque mondiale s'est illustrée très tôt dans le secteur du transport en accordant dès 1993 un premier prêt pour la réhabilitation de plusieurs tronçons de la route nationale n°1, en particulier entre Hanoi et Vinh. Quelques années après, en 1998, elle a engagé son premier projet de transport à Hanoi, l'« Urban Transport Improvement Project ». Avec un investissement de plus de 24 millions USD, cette opération portait sur l'amélioration du trafic routier, celle-ci incluait l'aménagement de corridors, d'intersections et des actions spécifiques de sécurité routière. En complément, ce projet possédait un volet institutionnel et un volet de formation à destination du personnel du département des transports et de la police des transports du Comité Populaire de Hanoi. A travers cette action, la logique de la Banque a été de répondre, dans l'urgence, au besoin de sécurisation des flux routiers dans la capitale. Ce projet a, en outre, servi de préalable à l'élaboration d'une seconde action qui fut motivée par la volonté d'engager un programme privilégiant la promotion d'un transport urbain durable et contribuant à l'amélioration de la qualité de l'air de l'agglomération.

Proposé dès 2004, ce second projet de transport urbain (le « Hanoi Urban Transport Development Project ») constitue un exemple éclairant des négociations qui alimentent la relation entre le gouvernement et la Banque mondiale. Dans le plan sectoriel de développement du transport de Hanoi de 2003¹⁶⁴, apparaissait la volonté des autorités de développer un système où les bus publics pourraient circuler sur certains axes en « site propre ». Mais malgré l'intention du gouvernement de moderniser les infrastructures de transport public, sa priorité était avant tout, au début des années 2000, de développer le réseau routier de la capitale. Dans ces circonstances, l'offre de la Banque mondiale visait à répondre aux différentes préoccupations des autorités, elle présentait un volet routier, la construction d'une rocade périphérique de 7 km, et un volet de transport public, avec la création de lignes de BRT. Dans le prolongement de cette composante, le bailleur a ajouté un volet institutionnel afin de réformer le secteur du transport public et introduire des principes tels que la libre concurrence entre opérateurs, la transparence et la « bonne » gouvernance dans la gestion de ce service urbain.

En fait, les différents volets de cette opération sont révélateurs de l'évolution de la stratégie de la Banque mondiale dans le secteur du transport urbain. Si auparavant cette institution orientait ses financements principalement vers la construction d'infrastructures routières¹⁶⁵ et, dans une moindre mesure, vers le transport collectif¹⁶⁶, depuis 1996, avec l'adoption d'une nouvelle stratégie sectorielle,

¹⁶⁴ Source: TEDI (2003).

¹⁶⁵ A la charnière des années 1980-1990, à l'échelle mondiale, les prêts pour la construction ou la réhabilitation des routes représentaient 60% des activités du secteur des transports (World Bank, 1996b, p.17).

¹⁶⁶ Dans les villes en développement, la Banque mondiale a financé à partir des années 1970 plusieurs projets de transport collectif, notamment en expérimentant en 1977 la création de couloirs de bus [*busway*] en Côte d'Ivoire puis à Porto Alegre au Brésil en 1978 (Wright et Hooh, 2007, p.23), en s'appuyant sur l'expérience de Curitiba. Le modèle du couloir de bus proposé à cette période par la Banque mondiale faisait également référence aux expériences nord-américaines. En outre, la politique de ce bailleur en matière de transport urbain a souvent été taxée de politique « anti-rail » (Rimmer, 1987). Alors que durant les décennies 1970 et 1980, l'aménagement des métropoles asiatiques passait par la construction de routes et le développement du transport ferroviaire urbain rapide, la Banque mondiale préconisait de son côté l'application de solutions techniques flexibles (en particulier l'amélioration des réseaux d'autobus) en raison de l'extension rapide de ces

la Banque accorde ses crédits pour des projets valorisant une démarche de développement d'un transport durable. De manière générale, le changement de la stratégie de la Banque se résume de cette façon :

« Une plus grande priorité est désormais donnée au mouvement des personnes plutôt qu'au mouvement des véhicules, cela afin d'assurer une plus grande sécurité dans les transports et de minimiser les effets néfastes sur la santé, en accordant une attention accrue aux questions d'insertion des équipements et en réduisant les impacts négatifs sur l'environnement dû à une mauvaise conception des systèmes de transport » (World Bank, 1996b, p.3, traduction de l'auteur).

A Hanoi, le projet de transport financé par la Banque mondiale a été négocié avec le gouvernement dans ce contexte. La Banque a ainsi accordé des financements pour la réalisation d'une section routière, à condition que le gouvernement accepte d'engager le lancement d'un projet d'un nouveau type, en l'occurrence la construction d'un BRT, puisque la construction d'un tel dispositif était également prévue par le plan sectoriel des transports de la capitale. Ce choix pour le BRT n'était pas anodin. D'abord, c'était pour la Banque la possibilité de répliquer un modèle d'infrastructure dont le succès a été confirmé dans certaines métropoles d'Amérique Latine. En s'appuyant sur les « bonnes pratiques » de Bogota en Colombie, de Quito en Equateur ou bien encore de Curitiba au Brésil (Wright et Hook, 2007), le modèle du BRT fut présenté aux autorités vietnamiennes comme une infrastructure à faible coût d'investissement¹⁶⁷, dont la période de construction est courte et la maintenance moins coûteuse que celle d'une ligne de métro ; une infrastructure flexible dans l'adaptation de son tracé avec une vitesse commerciale élevée et une haute capacité de transport de passagers ; et, enfin, une infrastructure dont l'intégration avec les autres modes de transport public est facilitée. Alors que la Banque mondiale est connue pour sa réticence à financer des lignes de métro (Rimmer, 1987), cette logique se vérifie aisément dans le cas de Hanoi.

Ensuite, l'introduction du modèle de BRT fut l'occasion d'inciter le gouvernement à réformer le secteur du transport public. Pour la Banque mondiale, la réforme de ce secteur contient un double objectif. Elle vise d'abord à transformer le centre de gestion des transports publics de la municipalité, le Tramoc¹⁶⁸, en une véritable autorité chargée de planifier et réguler le transport public, mais surtout d'organiser la compétition entre les différents opérateurs susceptibles d'exploiter les lignes de BRT,

villes ; l'élaboration de solutions à bas coûts, en évitant de développer des systèmes coûteux comme le métro ; le choix d'options retenues pour leur viabilité financière et pouvant être supportées par les pays clients (*ibid.*, 1987). Les actions de la Banque mondiale se doublaient de recommandations d'ajustement des services de transport public. Celle-ci prônait la privatisation des entreprises publiques en charge de l'exploitation de ce service urbain, l'ouverture de ce marché à la concurrence et au secteur privé, mais aussi l'arrêt du versement de toutes subventions étatiques.

¹⁶⁷ Selon les calculs de la Banque, les réseaux d'autobus de type BRT qui utilisent des chaussées et des véhicules préexistants coûtent entre 1 et 8 millions USD par kilomètre de ligne. Ce montant peut atteindre 15 millions USD lorsque les véhicules (comme à Quito) ou l'infrastructure (comme à Bogotá) sont plus perfectionnés. Pour le métro léger, le coût moyen varie entre 10 et 30 millions USD par kilomètre de ligne ; pour le métro classique sur rail, le coût varie de 30 à 100 millions USD, les réseaux souterrains automatisés étant les plus chers. Concernant la question de la capacité, le BRT peut transporter jusqu'à 20 000 personnes à l'heure par ligne aux heures de pointe à une vitesse moyenne de 17 à 20 km/h. Un métro peut transporter jusqu'à 80 000 personnes à l'heure par ligne aux heures de pointe à une vitesse moyenne de 40 à 50 km/h (World Bank, 2007a).

¹⁶⁸ Nous abordons plus en détail le rôle de cette structure au Chapitre 6.

comme les lignes de bus conventionnelles. Cette réforme a également pour ambition d'initier un mouvement de libéralisation du service de transport en commun. La Banque émet la volonté de casser le monopole dont bénéficie le principal exploitant de la ville, la Transerco, dans le but d'améliorer le service sur le territoire métropolitain à travers l'instauration d'un marché ouvert, régulé et transparent.

Si les objectifs de la Banque mondiale à travers ce projet de transport sont clairs, on saisit moins les raisons pour lesquels le gouvernement a accepté d'engager un projet qui, dans la période actuelle, connaît d'importants retards et dont la réalisation reste incertaine.

3.2.3.2 L'incitation financière, une condition nécessaire, mais pas suffisante à la conduite du projet

Pour le financement du « Hanoi Urban Transport Development Project », la stratégie voulue par la Banque mondiale envisagea de responsabiliser le gouvernement. En ce sens, la Banque a exigé une forte implication financière de la contrepartie vietnamienne, celle-ci s'est engagée à cofinancer à hauteur de 45% le coût total estimé de l'opération (figure 3.3). De son côté, en proposant un panachage entre des crédits concessionnels et des subventions émanant du fonds fiduciaire du Global Environment Facility (GEF), la Banque mondiale proposait de couvrir près de 90% du financement de la construction des lignes de BRT, la totalité du volet institutionnel et moins d'un tiers de la construction de la rocade autoroutière.

Component	Financed by GOV* US \$m	IDA US \$m	GEF US \$m	Total US \$m
1. Development of the BRT System				
A. BRT System. civil works and equipment	11.76	84.12	1.40	97.28
B. Pedestrian and NMT access at BRT stations	0.00	0.00	1.30	1.30
C. BRT Consultation, Communications and Media Strategy	0.00	0.00	1.30	1.30
2. Road Infrastructure and Sustainable Urban Planning				
A. Second Ring Road between Cau Giay and Nhat Tan	124.28	46.47	0.00	170.75
B. Resettlement site CT1	3.64	18.18	0.00	21.83
C. Integrated Sustainable Urban Land Development & Transport Planning	0.00	0.00	1.75	1.75
3. Institutional Development				
A. Air Quality Management	0.00	1.65	0.00	1.65
B. Traffic Safety	0.00	1.92	0.00	1.92
C. Public Transport Authority Strengthening & policy development	0.00	2.20	2.70	4.90
D. National and Regional Replication	0.00	0.00	0.90	0.90
E. Project Management and results management support	0.0	0.67	0.45	1.12
Total Cost (including taxes)	139.68	155.21	9.8	304.7

*Grant funds provided as a grant to Hanoi by GOV.

Figure 3.3 : Coût estimatif du « Hanoi Urban Transport Development Project » par composante

Source : World Bank, 2007a, p.5

Indications : ce tableau présente les trois composantes du projet (1/ développement du réseau de Bus Rapid Transit ; 2/ infrastructure routière et développement urbain durable ; 3/ développement institutionnel), leurs sources de financement et les montants associés.

BRT (Bus Rapid Transit) ; NMT (Non-Motorized Transport) ; GOV (gouvernement vietnamien) ; IDA (International Development Association, groupe de la Banque mondiale) ; GEF (Global Environment Facility, fonds fiduciaire de la Banque mondiale) ; CT1 (site de relogement).

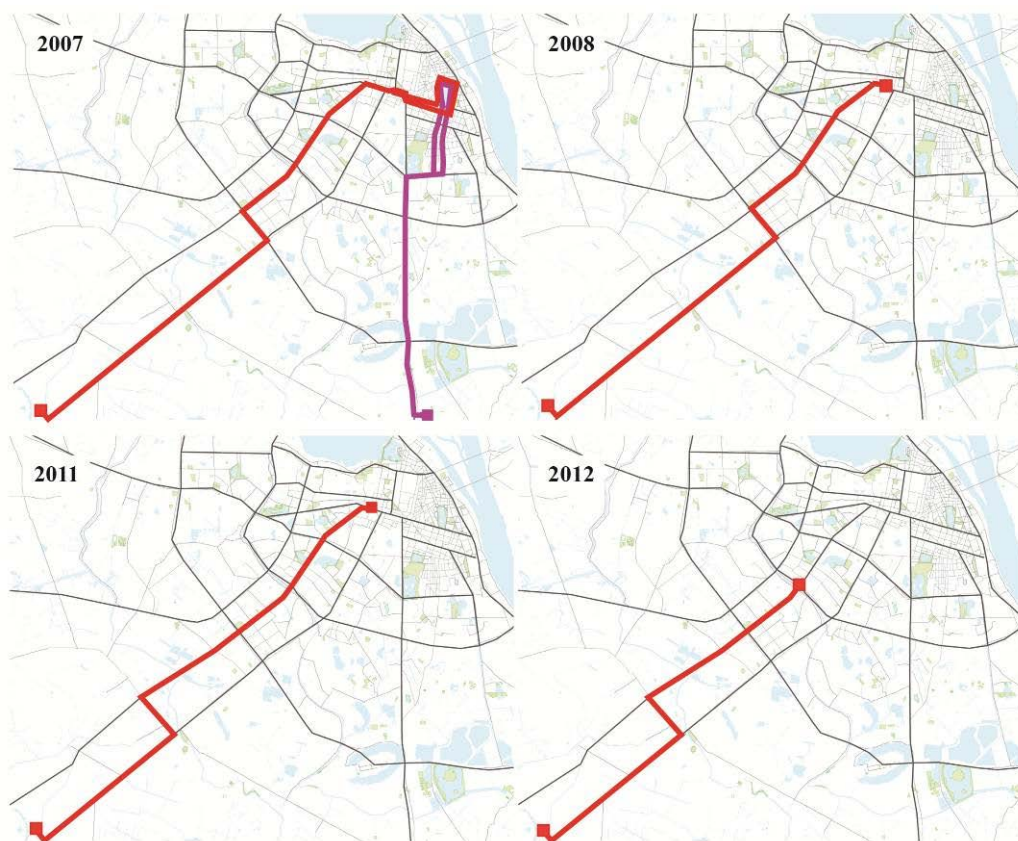


Figure 3.4 : Evolution du tracé des lignes de Bus Rapid Transit

Source : de l'auteur, à partir des informations collectées sur le projet.

Indications :

2007 : Initialement, dans les termes du contrat de prêt signé par le gouvernement vietnamien et la Banque mondiale, deux lignes (en rouge et en mauve) de BRT étaient planifiées. Toutefois, les premières études techniques n'ont pas suffisamment tenu compte des spécificités du tissu urbain hanoïen. Réalisée par une agence de consultants internationale (MVA Consultancy), la première étude technique de ce projet visait à mettre en opération des autobus en « site propre » sur un tronçon, puis à les faire circuler en trafic mixte pour rejoindre le centre-ville, vers le lac Hoan Kiem, l'un des quartiers les plus densément peuplés de la capitale. Les parties en « site propre » ne posaient pas de difficultés majeures, puisqu'elles étaient situées dans des secteurs de la ville où ces aménagements étaient faisables. En revanche, l'insertion des autobus dans le trafic des arrondissements centraux vouait ces derniers à être pris dans la congestion routière. En raison des difficultés de circulation et du manque d'espace sur la chaussée, une voie réservée sur les axes du centre de l'agglomération était politiquement inenvisageable par le Comité Populaire de Hanoi.

2008 : Le projet a connu une première amputation. Le choix du lac Hoan Kiem comme pôle de correspondance des lignes fut abandonné. Le choix de la ligne Nord/Sud (en mauve) fut également écarté, puisque la construction d'une ligne de métro avait entre-temps été approuvée par le gouvernement sur le même axe. Le projet de BRT est alors réduit à une seule ligne pilote (en rouge), entre Kim Ma (dans le centre de la ville) et Ba La (en périphérie).

2011 : Le tracé de la ligne (en rouge) fut à nouveau modifié. Du Nord vers le Sud-Ouest, la ligne devait opérer un décrochage, emprunter le périphérique n°3, puis la route nationale n°6, avant de rejoindre vers le Sud la station de bus de Ba La. Or comme le gouvernement a approuvé la construction d'une ligne de métro sur le corridor de la route nationale n°6, les autorités ont requis à ce que la ligne de BRT ne fasse pas doublon avec la ligne de métro et puisse rejoindre Ba La en empruntant sur plusieurs kilomètres un axe parallèle à la route nationale n°6.

2012 : En raison de la construction de nouveaux autoponts sur les artères qu'est censée emprunter la ligne de BRT dans les arrondissements centraux de la ville, les autorités ont exigé le déplacement du terminus de Kim Ma (situé dans le centre) à quatre km plus au Sud. D'après les autorités, ces infrastructures routières sont incompatibles avec l'aménagement du couloir de bus en « site propre ». Il fallait donc modifier à nouveau le tracé du BRT.

Toutefois, la stratégie de financement de la Banque mondiale pose question. En finançant plus de 90% du coût des lignes de BRT, la Banque mondiale se place dans une logique de promotion de ce système de transport, sans vraiment s'assurer de la véritable motivation de la partie vietnamienne à s'approprier un tel projet. Après enquête auprès des agents de la Banque mondiale à Hanoi, il s'est avéré que la composante BRT du projet avait été acceptée par la partie vietnamienne, car la Banque acceptait d'apporter des financements sur la construction de la rocade périphérique. Ensuite, certains de nos interlocuteurs ont précisé que le gouvernement avait émis un avis favorable à la réalisation du projet de BRT, puisque le plan de développement des transports de la capitale envisageait la réalisation d'une telle opération et que la Banque apportait la quasi-totalité des financements pour cela. Ce projet permettait par ailleurs, sur le terrain diplomatique, d'entretenir la relation de confiance qu'affiche le gouvernement avec son bailleur. En revanche, localement, au sein de la municipalité, des réticences avaient été émises. Non pas à cause du principe d'installation de lignes de BRT, mais en raison des critères techniques introduits (type de bus, conception des arrêts) et des tracés des lignes suggérés par les consultants étrangers liés à la Banque mondiale. En outre, d'autres projets d'infrastructures en cours de conception à cette époque, notamment les projets de ligne de métro, se superposaient avec le tracé des lignes de BRT ; ces projets entraient de fait en concurrence et imposaient des choix d'arbitrage. Depuis la signature officielle du projet en 2007, la composante BRT du projet de la Banque mondiale a été l'objet de nombreuses négociations complémentaires avec les autorités vietnamiennes, et celle-ci fut révisée à de maintes reprises (figure 3.4).

La logique d'action de la Banque mondiale à Hanoi s'aligne sur les grandes lignes de sa stratégie sectorielle en matière de transport urbain. En argumentant en faveur d'un développement durable des transports urbains dans la capitale vietnamienne, la Banque a ainsi convaincu les autorités à se lancer dans l'expérimentation du modèle du Bus Rapid Transit. A travers ce projet, la Banque mondiale espérait avoir un effet retour positif. En ce sens, cette opération constituait pour ce bailleur la possibilité de se doter d'une nouvelle « vitrine » de promotion du BRT en Asie du Sud-Est, après celle de Jakarta en Indonésie. De même, par le biais de cette composante, c'était un moyen pour la Banque de pousser les autorités à réformer le secteur du transport public, en appelant notamment à favoriser l'ouverture de ce secteur à la concurrence. Depuis 2007, le projet de la Banque mondiale progresse lentement, en particulier sur le volet du transport public.

Enfin, ce projet initié à l'origine par la Banque mondiale éclaire la logique de réception de l'aide de la part des autorités vietnamiennes. Cet exemple montre que le gouvernement accepte l'aide extérieure, c'est-à-dire qu'il accepte les financements et l'aide technique, sans pourtant toujours avoir une idée bien précise de l'utilisation finale de cette aide. Au milieu des années 2000, lorsque la Banque mondiale a proposé ce projet, d'autres coopérations ont parallèlement introduit la possibilité de financer des lignes de métro. Aux yeux des dirigeants vietnamiens, il apparaissait plus prestigieux d'équiper la capitale de lignes de métro, à l'image des autres capitales modernes d'Asie, plutôt que de couloirs de bus. Outre un problème lié à la conception de ce projet, le BRT s'est retrouvé malgré lui concurrencé par ces autres projets et affecté par un manque d'intérêt manifeste des autorités locales. A travers cette opération, la logique d'action de la Banque mondiale à Hanoi est finalement proche de la

caricature. Cette institution financière se veut énonciatrice de changements à plusieurs niveaux (technique, organisationnel, institutionnel), mais ne semble pas s'attacher à ce que les conditions à la réception de ces projets, et par là aux changements, soient réunies. En dépit de l'insuccès du projet de Hanoi, depuis 2011, la Banque mondiale s'est associée à de nouvelles études en vue de développer un nouveau réseau de BRT, mais cette fois-ci à Hô Chi Minh-Ville. Dans ce cas, ce sont les autorités locales qui ont pris l'initiative de solliciter l'aide et les compétences du bailleur dans ce domaine.

A l'issue de l'analyse des logiques d'action de ces acteurs « poids lourds » de la coopération urbaine à Hanoi, on retiendra tout d'abord que la coopération bilatérale japonaise s'impose aux autres coopérations, comme aux autorités locales et centrales, par son poids financier, par la force de son expertise et par ses méthodes. Les deux banques multilatérales se rejoignent quant à elles sur leur capacité à mobiliser rapidement des financements, notamment en combinant la large palette d'instruments financiers dont elles disposent, afin de proposer ou de s'associer à des projets de développement répondant aux politiques de développement qu'elles promeuvent. Mais des différences apparaissent. Dans sa logique d'action, la Banque Asiatique de Développement est guidée par une vision régionale et engage des projets dans le secteur du transport urbain de manière à compléter son action régionale à travers le maillage des territoires de la péninsule indochinoise. La Banque mondiale quant à elle a une logique d'action qui s'avère plus prescriptive. Concernant les projets de transport urbain, elle paraît rester confinée à la volonté de diffuser le modèle du Bus Rapid Transit, qu'elle continue de présenter comme une solution idoine pour les villes en développement.

3.3 Les coopérations « novatrices » se démarquent

Dans le secteur du transport, d'autres coopérations apportent leurs contributions financières à la construction d'équipements de transport sur le territoire métropolitain de Hanoi. A la différence des trois coopérations précédemment évoquées, les coopérations que nous qualifions de « novatrices » ne sont pas en mesure de proposer avec autant de facilité des financements volumineux. Toutefois, elles participent bel et bien à la production d'infrastructures de liaison, elles complètent l'aide financière et conceptuelle des « poids lourds » de la coopération urbaine, mais présentent à certains égards plusieurs spécificités. Celles-ci s'observent notamment à travers le discours qui sous-tend leurs interventions et les acteurs sur lesquels elles s'appuient pour animer leur réseau de coopération et d'influence auprès des autorités vietnamiennes.

3.3.1 La coopération française et l'appui à la maîtrise d'ouvrage locale comme logique dominante

Incontestablement, en figurant dans sa Zone de Solidarité Prioritaire, le Vietnam fait partie des pays qui comptent pour la coopération française. Au regard des volumes financiers d'aide publique au développement engagé, la France est la première coopération européenne intervenant dans ce pays et était elle-même, en 2011, la seconde source d'aide bilatérale. En raison de liens historiques, cette coopération y est ancienne. Si la France fait partie des principaux partenaires du Vietnam, notamment en matière d'échanges éducatifs et de culture, elle n'y occupe toutefois pas la même position en termes

d'investissement et de commerce. De même, si la coopération française est un acteur de premier plan sur la scène de la coopération internationale dans ce pays, puisque l'Agence Française de Développement (AFD)¹⁶⁹ siège dans le « groupe des six banques » qui réunit les contributeurs étrangers les plus importants, elle ne possède pas la même force, notamment financière, que les coopérations multilatérales ou que la coopération bilatérale japonaise¹⁷⁰. Malgré tout, sur les questions de coopération relevant du champ du développement urbain, elle s'avère particulièrement active, en particulier grâce à la présence d'un réseau d'acteurs original. Elle se distingue, en outre, des autres coopérations en favorisant, à travers les opérations qu'elle conduit, un appui à la gouvernance urbaine, et de façon plus concrète, un appui à la maîtrise d'ouvrage locale.

Dans les faits, la coopération urbaine d'origine française dans le secteur du transport à Hanoi s'illustre à travers les actions conduites par deux acteurs. Le premier, l'AFD, est impliquée dans un projet de ligne de métro que l'agence pilote en concertation avec le service économique de l'ambassade de France. Cette opération reçoit par ailleurs le soutien financier de la Banque Européenne d'Investissement et l'appui technique et financier de la Banque Asiatique de Développement. Le second, l'Institut des Métiers de la Ville (IMV), lui-même créé dans le cadre de la coopération décentralisée entre le Comité Populaire de Hanoi et la Région Île-de-France, conduit des projets voués à l'amélioration des transports publics dans la capitale. L'IMV est notamment associé à la conception et à la construction d'infrastructures pour le réseau d'autobus public de la métropole¹⁷¹.

La première spécificité de la coopération urbaine d'origine française à Hanoi repose sur la coexistence de différents niveaux de coopération, intervenant dans des relations d'Etat à Etat et de collectivité locale à collectivité locale, et sur leur complémentarité, notamment sur les questions de transport. Ce

¹⁶⁹ L'AFD est le principal opérateur du dispositif bilatéral français de coopération depuis la réforme du régime de l'aide française en 1998. Cette organisation dispose d'un double statut d'établissement public industriel et commercial et d'établissement financier spécialisé, et s'avère, dans son fonctionnement opérationnel, être avant tout une banque. Elle finance des projets qui lui sont présentés par des candidats à l'emprunt (ou à la subvention) ou qu'elle a identifiés elle-même dans le cadre d'une activité de prospection. Héritière de la tradition française de coopération, elle a vocation à être une agence de développement, qui met en œuvre l'outil bancaire (le moyen) pour promouvoir des projets contribuant au développement (la fin). L'action de l'AFD s'exerce dans le cadre stratégique des politiques fixées par l'Etat, à travers la politique définie par le document cadre de coopération au développement de la France. Cette institution reste sous la tutelle de l'Etat, tutelle partagée principalement entre le ministère des affaires étrangères et le ministère chargé de l'économie et des finances. Dans les faits, ce dernier (via la direction générale du trésor) joue un rôle particulièrement important en raison même du statut d'établissement financier de l'agence (Cour des comptes, 2010).

¹⁷⁰ Pour donner une idée du rapport concernant les engagements financiers entre la coopération bilatérale française et japonaise, la première a engagé entre 1994 et 2010 plus de 1,4 milliard de dollars US au Vietnam, alors que la seconde a engagé près de 14 milliards de dollars US entre 1992 et 2010 (source : ODA Inter-Ministerial Task Force, 7th joint portfolio performance review, november 2011). Pour l'AFD, le Vietnam constituait en 2010 le second client le plus important en matière de prêts financiers, après la Tunisie. La même année, pour la coopération japonaise, le Vietnam était son troisième client en termes d'engagement financier, derrière l'Indonésie et l'Inde (Source : <http://www.oecd.org/dac/aidstatistics/aidstatisticsdonoraidatagance.htm>).

¹⁷¹ Mentionnons que Hanoi n'est pas la seule ville au Vietnam à entretenir une coopération décentralisée avec une collectivité locale française dans le champ de l'urbanisme. A Hô Chi Minh-Ville, la coopération décentralisée de la Région Rhône-Alpes conduit depuis le début des années 2000 une action similaire et a également créé une structure de coopération permanente, le Centre de prospective et d'études urbaines, le PADDI. Dans le secteur du développement urbain, ce centre est à l'image de l'IMV à Hanoi, partie prenante dans les actions de coopération qui implique la coopération française. Le PADDI organise plusieurs fois dans l'année des ateliers conjoints avec l'AFD à destination des partenaires vietnamiens de la métropole du Sud.

dispositif fait figure d'originalité au regard des autres coopérations bilatérales et multilatérales prenant part à la réalisation de projets de transport à Hanoi. La seconde spécificité de cette coopération française en place dans la capitale vietnamienne porte sur les orientations stratégiques générales que ces acteurs ont en commun. En fait, le niveau bilatéral est énonciateur d'un discours en matière de gouvernance urbaine, d'appui à la décentralisation et au renforcement des collectivités locales, qui est pleinement partagé par la coopération décentralisée de la Région Île-de-France ; des intentions aux actes, la stratégie formulée au niveau gouvernemental est développée de manière concrète à travers les projets conduits par l'un et l'autre de ces niveaux de coopération.

3.3.1.1 La complémentarité des niveaux de coopération français

L'AFD et la coopération décentralisée de la Région Île-de-France, par l'intermédiaire de l'IMV, poursuivent sur le terrain à Hanoi chacune leurs activités de manière indépendante. Mais ces deux entités ont, avec le temps, tissé des liens informels solides. Ces derniers se sont concrétisés en 2007 par la signature d'un accord afin de promouvoir la réalisation de leurs objectifs communs et renforcer la complémentarité de leurs interventions.

Bien que l'activité de l'AFD au Vietnam ait débuté en 1994, sa participation est récente sur la scène de la coopération urbaine à Hanoi. La première action d'envergure fut engagée en 2006 avec son implication dans le financement d'un projet de ligne de métro. Pourtant, à l'échelle nationale, l'AFD a auparavant conduit plusieurs actions : elle entreprit le financement de travaux d'assainissement et d'adduction d'eau potable dans des villes moyennes du sud du pays au début des années 2000 ; elle engagea ses crédits dans un projet de construction de logements et d'infrastructures dans le delta du Mékong ; et elle s'associa au fonds d'investissement urbain d'Hô Chi Minh-Ville en accordant une ligne de crédit de 30 millions d'euros pour le financement d'équipements publics et sociaux.

Initiée en 1989, la coopération entre la Région Île-de-France et le Comité Populaire de Hanoi a été orientée prioritairement, à partir de 1999, vers les questions de développement urbain¹⁷². L'engagement de l'Île-de-France s'est matérialisé en 2001 par la création d'une plateforme de coopération, l'IMV. Installé au sein de la municipalité de Hanoi¹⁷³, cet institut constitue un pôle de formation, d'échanges d'expériences et d'expériences partagées, il a comme vocation première de renforcer les compétences scientifiques et techniques des services urbains de la municipalité. Durant une première période, l'activité de l'IMV fut centrée sur l'organisation d'ateliers de formation, aux contenus aussi bien théoriques qu'opérationnels, répondant à des besoins formulés par son partenaire. Ces ateliers, contextualisés à partir de cas d'études vietnamiens, étaient animés par des experts de la

¹⁷² L'engagement de la Région Île-de-France dans le champ du développement urbain s'est matérialisé en 1992 par la participation de l'IAURIF (Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Île-de-France) dans l'élaboration du schéma directeur de Hanoi (Palisse et Etteinger, 1993). L'institut d'aménagement francilien est intervenu dans le sillage de la coopération décentralisée en partenariat avec l'Institut National de la Planification Urbaine et Rurale appartenant au Ministère de la Construction (depuis 2007, cet institut a été renommé, il s'agit désormais du Vietnam Institute of Architecture, Urban and Rural Planning, VIAP).

¹⁷³ L'Institut des Métiers de la Ville de Hanoi est codirigé par un représentant de la Région Île-de-France en poste dans la capitale vietnamienne et par un fonctionnaire local appartenant au département des relations internationales du Comité Populaire. Au sein du Comité Populaire de Hanoi, il est rattaché à ce département.

Région Île-de-France. L'IMV joue également pleinement son rôle de plateforme en favorisant la mise à disposition, durant des périodes définies, d'experts pour la réalisation d'études et de travaux d'expertise, en particulier dans le domaine de la planification urbaine. Parallèlement, et au gré des opportunités de financement et de ses collaborations, tant avec les partenaires locaux, français, qu'étrangers, la nature de l'action de l'IMV s'est diversifiée. Cet institut s'est ainsi engagé dans la réalisation de projets pilotes, en particulier dans le secteur du transport public.

De 2002 à 2008, le Comité populaire de Hanoi et la Région Île-de-France se sont associés pour solliciter des financements de la Commission européenne, via les programmes communautaires Asia Urbs et Asia ProEco. Le projet Asiatrans (2002-2005) a été réalisé avec le partenariat de la Région Bruxelles-Capitale, puis le projet Ecotrans (2006-2008) a reçu le soutien de la Ville de Hanovre. Avec l'objectif d'assister la municipalité de Hanoi dans l'amélioration de son réseau d'autobus public, une équipe internationale d'experts français et allemands fut alors constituée au sein du Centre de gestion et de régulation du transport public de Hanoi (Tramoc). Cette présence permanente a facilité la mise en œuvre de nombreuses actions : réalisation d'enquêtes statistiques et de plans du réseau, livraison de 50 bus par la RATP, équipement d'un dépôt de maintenance, introduction d'une carte d'abonnement électronique, construction de deux pôles d'échanges (Cau Giay et Long Bien), formation de conducteurs de bus, grâce au partenariat associé de la RATP, et formation du personnel du Tramoc par les experts étrangers prenant part à ces projets. Depuis 2009, sur ses financements propres, la Région Île-de-France poursuit son partenariat auprès du Tramoc et a impulsé la réalisation de nouveaux projets pilotes, notamment la construction d'un nouveau pôle d'échange de bus et la réalisation d'une ligne de voie de bus en site propre.

En marge de leurs actions respectives, la meilleure illustration de la complémentarité du niveau de coopération bilatérale avec le niveau décentralisé nous renvoie à la genèse du projet de métro actuellement piloté par l'AFD. La municipalité de Hanoi envisageait dès 2001 la création d'un système de transport public plus capacitaire que l'autobus et demanda alors à l'IMV de réaliser une étude de ligne expérimentale de tramway. La Région Île-de-France et l'IMV ont porté cette initiative et mobilisé le consultant Transdev pour la réalisation d'une étude technique. La proposition qui émergea reprenait peu ou prou le tracé d'une ancienne ligne de tramway, qui avait été exploitée durant la période coloniale avant d'être démantelée il y a plus de vingt ans, et proposait de relier le centre historique de la capitale à sa périphérie ouest. Après discussion avec les autorités de Hanoi, et à la demande du gouvernement vietnamien, le projet a évolué vers la réalisation d'une ligne de métro pilote. Cette opération a réellement changé de tournure et pris une dimension nationale lorsque le Président Chirac, lors d'une visite officielle dans la capitale vietnamienne en 2004, a annoncé que la France financerait, par son Fonds d'études et d'Aide au SEcteur Privé (FASEP)¹⁷⁴, l'étude de

¹⁷⁴ Géré par le ministère chargé de l'économie et des finances, ce fonds sert, entre autres, à financer des études réalisées par des entreprises françaises à l'étranger. Ce financement répond à une demande d'un bénéficiaire local (Etat, collectivité locale) en vue de la réalisation d'un projet de développement susceptible de faire appel au savoir-faire des entreprises françaises (ingénierie, équipementiers, exploitants).

faisabilité de la ligne et proposerait un emprunt concessionnel pour la construction du métro¹⁷⁵. Toutefois, en raison du coût estimé de l'infrastructure, d'autres bailleurs ont été sollicités. C'est pour cette raison que la Banque Européenne d'Investissement et la Banque Asiatique de Développement se sont greffées à ce projet. Grâce à ses liens privilégiés avec les autorités locales et à ses actions en matière d'assistance auprès de la municipalité de Hanoi, la coopération de la Région Île-de-France a donc été à l'initiative de ce méga-projet, désormais porté par les acteurs bilatéraux de la coopération française.

La complémentarité de ces deux niveaux de coopération s'illustre également sur le terrain de l'aide conceptuelle. En 2005, à la demande du Ministère de la Construction et de la ville de Hanoi, l'IMV a organisé la venue de deux experts français pour effectuer auprès de l'Institut National de Planification Urbaine et Rurale du Ministère de la Construction une mission d'assistance concernant l'élaboration du schéma directeur de la région de Hanoi. Cette mission portée par la coopération de la Région Île-de-France reçut également l'appui de l'ambassade de France à Hanoi. Plus récemment, depuis 2011, l'IMV et l'AFD travaillent de manière rapprochée sur des éléments connexes au projet de métro, en particulier sur les questions d'intégration physique et institutionnelle de la future ligne au réseau de transport public existant. En collaboration avec l'AFD, l'IMV fournirait une assistance technique au Comité populaire de Hanoi pour favoriser la mise en œuvre du projet de métro. Plus précisément, la Région Île-de-France et l'IMV apporteraient un soutien dans la réflexion de l'aménagement et l'intégration de deux stations. L'apport de l'expertise de l'Île-de-France viserait à travailler sur l'intégration physique des lignes de bus aux stations de métro. Dans ce contexte, le rapprochement entre l'IMV et l'AFD permet l'échange d'informations et surtout de partager des études et des réflexions liminaires que les uns et les autres conduisent. Ainsi, l'IMV a déjà apporté sa contribution à travers la réalisation d'une étude concernant l'aménagement du terminus ouest de la ligne en un véritable pôle intermodal¹⁷⁶. Enfin, puisque l'IMV travaille en partenariat avec le centre de gestion des transports publics de Hanoi sur les questions institutionnelles d'organisation et de régulation du transport public, l'institut est associé depuis 2011 aux rencontres informelles traitant de cette question et réunissant les bailleurs impliqués dans la construction des méga-projets de transport dans la capitale.

Cette complémentarité entre les différents niveaux de coopération est aussi bien originale que fructueuse. Originale car aucune autre coopération urbaine impliquée dans le secteur du transport ne dispose d'un tel réseau d'acteurs et de ramifications aussi solides et institutionnalisées avec l'administration du Comité Populaire de Hanoi. Fructueuse, car elle a d'un côté permis à la coopération bilatérale française d'engager le financement d'une méga-infrastructure et ainsi enclenché

¹⁷⁵ Ce projet engagé officiellement en 2006 est financé par le biais des crédits de la Réserve Pays Emergents (RPE) du ministère de l'économie et des finances et par un financement additionnel émis par l'AFD. La RPE est une aide « liée », ce prêt est octroyé pour financer des biens et des services d'origine français, il est négocié au cas par cas entre la DGTPE (Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique) et le ministère des finances du pays bénéficiaire. Le second financement français est assuré par l'AFD sous la forme d'un prêt « délié », l'agence a également apporté une contribution financière supplémentaire sous la forme d'une subvention et provenant du Fonds Français pour l'Environnement Mondial.

¹⁷⁶ Nous abordons de manière plus précise le contenu de cette étude dans le Chapitre 8.

un mouvement d'entraînement pour que les sociétés d'expertise françaises puissent prendre position sur un nouveau marché ; de l'autre, elle montre que l'approche de la coopération décentralisée, par le biais d'une plateforme comme un institut des métiers de la ville, est créatrice d'une synergie positive au sein du dispositif de coopération français.

3.3.1.2 L'appui à la maîtrise d'ouvrage locale

La seconde spécificité de la coopération française dans le champ du développement urbain à Hanoi porte sur les orientations stratégiques générales qu'ont en commun les acteurs du niveau bilatéral avec la coopération du conseil régional d'Île-de-France. En effet, leurs actions s'inscrivent dans la politique de coopération et de développement de l'Etat français, elles sont en cohérence avec la « stratégie gouvernance de la coopération française » élaborée en 2007 et en concordance avec les « orientations de la coopération française en appui à la gouvernance urbaine » adoptées en 2009. En fait, l'échelon gouvernemental est énonciateur d'un discours qui pose comme orientation stratégique que la finalité des actions de développement urbain converge vers un appui à la gouvernance urbaine, à la décentralisation et au renforcement des collectivités locales.

Concernant la coopération décentralisée de la Région Île-de-France, ce discours est pleinement partagé, puisque le substrat de cette coopération repose sur un rapport de collectivité locale à collectivité locale et qu'elle est dédiée au renforcement des capacités d'action de la collectivité partenaire. En outre, sa plateforme de coopération, l'IMV, a pour vocation première d'œuvrer au renforcement de la maîtrise d'ouvrage municipale dans la conduite de ses actions en matière de planification urbaine, de transports publics, de protection du patrimoine, d'accès aux services essentiels, de tourisme et de développement économique. Si nous saisissons ce que recouvre le renforcement de la collectivité locale partenaire et l'appui à maîtrise d'ouvrage municipal à travers les actions de l'IMV, cet aspect de la logique d'action de la coopération bilatérale est à vrai dire plus flou.

C'est à travers l'examen du montage du projet de métro à Hanoi, et en particulier en étudiant la relation qu'instaure l'AFD avec la maîtrise d'ouvrage déléguée au projet, le Hanoi Metropolitan Railway Management Board (MRB), que l'on comprend comment la coopération bilatérale applique les orientations stratégiques concernant l'appui au renforcement des capacités de la ville. Dans le cas du projet de métro, la finalité de l'action de l'AFD vise particulièrement à participer au renforcement du MRB et à apporter un soutien à la responsabilisation et à l'appropriation du projet par les bénéficiaires. Au préalable, rappelons que l'AFD a une particularité, c'est certes une agence de développement qui tient un rôle de conseils auprès de ses partenaires, mais c'est surtout une banque. A ce titre, dans les projets auxquels elle est associée, c'est elle qui finance, c'est elle qui contrôle l'utilisation des fonds, mais ce n'est pas elle qui fait. Ainsi, dans le projet de métro, l'AFD n'agit pas directement auprès de la maîtrise d'ouvrage déléguée au projet dans l'utilisation des fonds, mais elle exerce un contrôle. Par exemple, elle intervient en amont de l'émission des appels d'offres, les vérifie, contrôle les décaissements et les factures. C'est au bénéficiaire de l'aide, c'est-à-dire au MRB, d'assurer la gestion des fonds, en ce sens c'est à lui que revient l'initiative de lancer les études, d'émettre les appels d'offres, de signer les marchés et de suivre l'exécution des travaux. Pour lui

permettre de mener à bien cette mission, l'AFD a ainsi débloqué une subvention afin de mettre à disposition du MRB un consultant chargé de l'assister. Toutefois, en cours d'année 2012, malgré le déblocage de cette somme, aucune assistance à maîtrise d'ouvrage n'avait été sélectionnée. C'est au MRB d'en prendre l'initiative, mais il ne l'avait pas encore prise.

Ainsi, dans le pilotage du projet de métro, la méthode de l'AFD est de responsabiliser le MRB en l'impliquant à toutes les étapes du projet et en le plaçant en tant que responsable dans la prise de décision concernant le lancement d'études, l'élaboration de leurs contenus, comme leur validation.

De façon singulière, la coopération urbaine française à Hanoi se distingue des autres coopérations par son réseau d'acteurs et par l'application dans les projets qui sont conduits d'orientations stratégiques centrées sur le renforcer des capacités des partenaires locaux. En attendant, si la coopération française se différencie des autres coopérations dans le champ de l'énoncé des objectifs de l'aide, la présence de différents acteurs peut être préjudiciable. En effet, pour les partenaires vietnamiens, il n'y a pas une coopération française, mais des coopérations françaises. Si la distinction est bien marquée entre la coopération bilatérale et décentralisée en raison de la coexistence de deux niveaux de coopération, en revanche, au sein de la coopération bilatérale subsiste toujours un dispositif bicéphale qui s'observe notamment dans le projet de métro. L'AFD est certes l'opérateur principal de la coopération française, mais elle fonctionne de concert avec le service économique de l'ambassade. Dans un contexte de multiplication du nombre d'acteurs de l'aide, la présence de multiples acteurs au sein des coopérations peut apporter une certaine confusion chez les partenaires vietnamiens. La coopération française n'est pas la seule à être confronté à ce problème. La coopération japonaise présentait jusqu'en 2008 une configuration segmentée de ces acteurs, mais ce biais a récemment été résolu¹⁷⁷.

3.3.2 La logique commerciale de la coopération sud-coréenne

Finançant des projets de coopération au Vietnam depuis le début des années 1990¹⁷⁸, l'engagement de l'aide au développement sud-coréenne dans le secteur du développement urbain à Hanoi fut tardif. Les premiers travaux d'expertise ont été conduits en 2006 et le premier prêt accordé pour la réalisation d'une infrastructure de transport, en l'occurrence pour la construction du pont routier, a été octroyé en 2009. C'est pourquoi, sur le terrain de la coopération urbaine, en comparaison avec les autres coopérations analysées précédemment, la coopération sud-coréenne fait figure de « nouveau-venu ».

¹⁷⁷ Depuis 2008, la « nouvelle » JICA, qui a été créé à partir de la fusion d'activités et de services entre la JICA, l'ancienne Japanese Bank for International Cooperation (JBIC) et certains services du Ministère des Affaires Etrangères japonais, est l'unique acteur japonais au Vietnam intervenant dans le financement de travaux d'expertise dans le domaine du développement urbain. Cette réforme a ainsi permis d'améliorer la visibilité des acteurs du développement japonais auprès des autorités vietnamiennes et de parler désormais d'une seule voix.

¹⁷⁸ Entre 1993 et 2010, le total des engagements de la coopération sud-coréenne au Vietnam dépassait les 1,2 milliard de dollars US, c'est environ 10 fois moins que les engagements de la Banque Asiatique de Développement. Pourtant, le Vietnam constitue le principal bénéficiaire des politiques d'aide de la Corée du Sud devant l'Afghanistan et la Mongolie. Plus de 60% des prêts accordés par le gouvernement sud-coréen au gouvernement vietnamien sont affectés au secteur des infrastructures de transport et de communication (source : ODA Inter-Ministerial Task Force, 7th joint portfolio performance review, november 2011).

A l'aune des projets engagés dans la capitale vietnamienne, on observe que le mode d'action de cette coopération est animé d'une logique d'exportation, doublée d'une logique commerciale. En effet, dans le sillage des principaux opérateurs du développement de la coopération sud-coréenne, que sont la Kexim Bank (Korea Export-Import Bank), la KOICA (Korea International Cooperation Agency) et le Ministère des Affaires Etrangères sud-coréen, apparaissent les conglomérats nationaux (*Chaebol*). Ces derniers sont souvent choisis pour assurer la maîtrise d'œuvre lors de la réalisation des projets.

La politique d'aide au développement de la Corée du Sud repose sur la volonté de faire profiter les pays bénéficiant de son aide de son expérience en matière de développement. Plus précisément, même si les objectifs de l'aide sud-coréenne s'inscrivent dans la lignée des Objectifs du Millénaire, ils visent surtout à promouvoir les stratégies de développement appliquées en Corée du Sud. Ainsi, depuis la fin des années 2000, la coopération sud-coréenne fait la promotion au Vietnam d'une stratégie de développement qui prône l'adoption d'une « économie bas carbone » et d'une « croissance verte », stratégie que le gouvernement sud-coréen a lui-même adoptée en 2008¹⁷⁹.

Dans le détail, cette stratégie contient un important volet urbain. Celui-ci met l'accent sur le développement des transports collectifs, le traitement et la valorisation des déchets ménagers, ou encore sur la modernisation des équipements pouvant protéger les villes portuaires et fluviales des inondations. Les principes de la stratégie de « croissance verte » sont repris par les acteurs de l'aide sud-coréenne et dilués dans leurs actions. Interrogé sur ce sujet, l'un des responsables du Korean Transport Institute (KOTI), institut qui entretient un partenariat avec le Ministère des Transports vietnamien depuis 2010, nous précisait par exemple qu'en matière de transport urbain :

« la politique d'aide de notre institut [le KOTI] et le contenu de nos actions s'alignent sur les politiques gouvernementales. Depuis trois ans, nos stratégies de coopération portent sur les politiques bas carbone. C'est notre politique nationale et le gouvernement impose de promouvoir à l'internationale cette vision. C'est pourquoi, dans le transport urbain, en référence à notre expérience, nous assistons nos partenaires à formuler des politiques favorables au transport public, aux circulations douces, mais également à utiliser des technologies adéquates pour mettre en place un système de déplacement moderne » (Entretien avec Chang Woon Lee, le 3/05/2011).

Si l'intention de la politique de coopération de la Corée du Sud est actuellement d'aider ses partenaires à instaurer des politiques de développement se référant à la stratégie de « croissance verte », à Hanoi, cette intention ne s'est pas encore traduite dans les faits. Du moins c'est ce que nous laissons à penser les exemples auxquels nous nous référons, à savoir le projet de planification et développement du fleuve Rouge et la construction du pont routier de Vinh Thinh situé dans l'extrême ouest de la capitale vietnamienne. Ces opérations nous montrent en revanche que la logique d'exportation de l'aide sud-coréenne se traduit avant tout par l'introduction de modèles de développement urbain et

¹⁷⁹ En Corée du Sud, cette stratégie prévoit d'investir 2% du produit national brut sur cinq ans à la poursuite d'objectifs environnementaux, dont la réduction de l'émission de gaz à effet de serre. Elle repose sur d'importants investissements publics et sur l'application de nouvelles normes environnementales pour le déploiement des activités économiques et industrielles.

d'infrastructures existants et par la volonté que les groupes de construction sud-coréens puissent profiter des nouveaux marchés qu'offrent les projets de coopération.

3.3.2.1 L'export d'un savoir-faire éprouvé : le cas du projet d'aménagement du fleuve Rouge

Présenté aux autorités vietnamiennes en 2006 dans le cadre des activités de jumelage entre le Comité Populaire de Hanoi et la ville de Séoul¹⁸⁰, le projet d'aménagement du fleuve Rouge reste encore aujourd'hui à l'état d'esquisse. Ce projet porte sur l'aménagement de plus de 40 km de linéaire fluvial et comporte deux volets. Le premier prévoit l'endiguement des berges et leur stabilisation, afin de contrer le phénomène d'érosion, contrôler le débit du fleuve et renforcer la protection de Hanoi face au risque d'inondation. Le second volet table sur un aménagement des rives, dans le but de doter la capitale vietnamienne d'un lien avec son fleuve, puisque cette ville s'est certes développée dans un l'un des coudes du fleuve Rouge, mais en lui tournant le dos. A travers ce volet, il est question de proposer des aménagements récréo-touristiques, mettant ainsi l'accent sur le développement d'un réseau de voies de circulation douce sur les rives du fleuve. Mais surtout, ce projet envisage de valoriser plus de 2400 hectares de terre par des opérations de promotion immobilière (illustration 3.1).

A l'origine, ce projet fut proposé par la coopération sud-coréenne. La ville de Séoul subventionna les études préliminaires et mit à contribution l'un de ses instituts de planification et de développement urbain les plus compétents, le Seoul Development Institute, pour leur réalisation. A travers ce projet, la coopération sud-coréenne a fait valoir son expérience et sa maîtrise technique concernant les travaux d'aménagement fluviaux. Au cours des années 1970-1980, les autorités sud-coréenne avaient en effet procédé à l'endiguement de certains secteurs de la rivière qui traverse Séoul, la rivière Han, afin de contrôler son débit et aménager ses berges. Alors que ces travaux ont été critiqués en raison de la « bétonisation » des rives et de la construction d'autoroutes intra-urbaines le long de la rivière, depuis le début des années 2000, la ville de Séoul a conduit une politique de restauration des berges et retravaillé les accès au fleuve. Dans l'étude remise aux autorités vietnamiennes, la coopération sud-coréenne a ainsi mis en exergue les différentes facettes de son expérience en matière d'aménagement.

Mais l'originalité de cette opération ne relève pas seulement de la mise en avant de l'expérience de Séoul. En complément des suggestions d'aménagement, la coopération sud-coréenne a également proposé aux autorités vietnamiennes un plan de financement, dans le but de concrétiser ce projet évalué à plus de 7 milliards de dollars US. Le gouvernement sud-coréen a alors indiqué qu'il était prêt à mettre à disposition des lignes de crédits spécifiques et précisé que certains groupes de construction sud-coréens pourraient se charger des travaux de gros œuvre et de l'aménagement des différentes zones de développement immobilier. D'après un de nos interlocuteurs sud-coréens rencontrés à Hanoi, plusieurs *Chaebol*, comme Posco, GS Engineering and Construction, Hyundai ou Lotte, ayant diversifié leurs activités dans le secteur de la construction et de l'immobilier et investissant déjà dans des projets immobiliers dans la capitale, étaient pressentis pour s'associer à ce projet. Du côté des autorités vietnamiennes, on envisageait de pouvoir rembourser ces investissements à travers le produit

¹⁸⁰ Cette coopération fut établie en 1996. Hanoi possède plusieurs jumelages avec des capitales d'Asie telles que Bangkok, Pékin, Manille, Jakarta ou encore Phnom Penh.

des ventes et de la location des biens immobiliers. Malgré la réalisation des études d'aménagement et la proposition d'un montage financier, ce projet n'a pas encore connu de suite. En effet, cette opération qui paraît quelque peu démesurée pour Hanoi est terriblement complexe à réaliser, puisqu'elle imposerait le déplacement de plus de 170 000 personnes et obligerait le Comité Populaire de Hanoi à indemniser les foyers à exproprier. Compte tenu des difficultés que rencontrent les projets d'aménagement urbain par rapport à l'accès au foncier dans la période contemporaine, cette opération reste à l'état de proposition.



Illustration 3.1 : Projet sud-coréen d'aménagement des rives du fleuve Rouge

Source : Projet de planification et de développement du fleuve Rouge dans la zone de Hanoi [*Quy hoạch cơ bản phát triển khu vực sông Hồng đoạn qua Hà Nội*], document en ligne : <http://hanoi.org.vn/>

Indications : Sur le linéaire fluvial de 40 km, le projet d'aménagement prévoit quatre zones de développement combinant des activités de promotion immobilière à la mise en valeur des rives à travers l'aménagement de parcs et de promenades. Cette vue présente la zone d'aménagement n°2 jouxtant le lac de l'Ouest, proche du cœur historique de Hanoi. Pour l'aménagement des berges du fleuve dans cette zone, le projet requiert près de 1000 hectares de terre.

En tout cas, même si ce projet ne s'est pas concrétisé, on saisit bien à travers cet exemple la logique d'action de la coopération coréenne. Les relations de coopération entre Hanoi et Séoul, ainsi que l'expérience de la capitale sud-coréenne dans des opérations d'urbanisme impliquant la conduite de travaux techniques fluviaux, ont été d'excellents prétextes pour tenter d'engager un projet alliant l'aménagement des rives du fleuve Rouge et des activités de promotion immobilière, au sein desquelles des groupes sud-coréens auraient été les premiers investisseurs.

3.3.2.2 La construction du pont Vinh Thinh, un exemple classique d'aide « liée »

Localisé à une quarantaine de kilomètres à l'ouest du cœur historique de Hanoi, ce pont, dont la construction a débuté en 2011, assurera la liaison entre la route nationale n°2C et la route nationale n°21, également connue sous le nom de route Hồ Chí Minh. Ce point de passage sur le fleuve Rouge permettra aux flux routiers en provenance du nord, en particulier de la frontière avec la Chine, de prendre la direction du sud, sans emprunter les rocades routières proches du centre de la capitale.

Approuvé par les autorités en 2009, ce projet est financé par l'aide au développement sud-coréenne grâce à un prêt de 100 millions de dollars US accordé par la Kexim Bank. La construction de ce pont constitue la première opération d'aide au développement sud-coréenne à Hanoi dans le secteur des infrastructures de transport. Les conditions d'utilisation du prêt prévoient l'association d'une maîtrise d'œuvre d'origine sud-coréenne ; la conception de l'ouvrage et la supervision des travaux sont conduits par les bureaux d'études sud-coréens Yooshin et Sambo, les travaux de génie civil sont assurés par le *Chaebol* GS Engineering and Construction.

Au regard de la logique d'exportation dans laquelle s'inscrit l'aide bilatérale sud-coréenne, ce projet comporte un double enseignement. D'abord, l'aide au développement constitue en fait pour le gouvernement sud-coréen et ses entreprises un canal supplémentaire d'investissement au Vietnam. En effet, si le cas du pont Vinh Thinh est considéré comme le premier projet d'aide au développement dans le secteur des infrastructures de transport, les *Chaebol* n'ont pas attendu ce type de montage pour participer à la réalisation d'équipements routiers dans la région métropolitaine de Hanoi. Déjà en 2006, pour la construction d'une section autoroutière de 30 km desservant l'ouest de la province de Hanoi (l'autoroute Lang-Hoa Lac), l'entreprise étatique Vinaconex s'est associée au *Chaebol* Posco qui a apporté une large partie des capitaux nécessaires à la réalisation de cette infrastructure. En 2009, le groupe de génie civil Namkwang Engineering and Construction remporta un appel d'offres pour assurer une partie des travaux de construction de la nouvelle autoroute reliant Hanoi à Haiphong, dont le financement est apporté par le groupe d'investissement vietnamien, le Vietnam Infrastructure Development and Finance Investment Joint Stock Company (VIDIFI).

Ensuite, le cas du projet Vinh Thinh renforce l'idée selon laquelle la logique d'action de la coopération sud-coréenne se fonde sur l'exportation de techniques et de dispositifs de transport pleinement maîtrisés et rentables. En effet, si l'intention de la coopération sud-coréenne est par exemple de participer, au nom d'une stratégie de « croissance verte » au développement des transports collectifs des villes dans lesquelles elle intervient, à Hanoi, les actions conduites restent confinées au développement d'infrastructures routières. Les actions de coopération concernant le transport public existent, puisque des délégations vietnamiennes ont déjà pu réaliser des voyages d'études à Séoul et ainsi observer le fonctionnement du nouveau réseau de BRT de la capitale sud-coréenne ou encore analyser la politique de tarification du réseau de transport public et le système de « cartes intelligentes » destinées aux usagers du réseau. Mais en matière d'infrastructure de transport en commun, les entreprises sud-coréennes, comme le gouvernement, ne se sont pas encore impliquées sur ce terrain. Une préférence semble actuellement tendre vers une aide à la réalisation d'ouvrages présentant plus de facilités dans la réalisation et étant économiquement rapidement rentables.

La coopération bilatérale de la Corée du Sud apparaît donc « novatrice » dans le sens où elle a l'audace de venir concurrencer la coopération japonaise qui, comme nous l'avons indiqué, contribue de façon massive à la construction d'infrastructure routière sur le territoire de la capitale. C'est également une coopération « novatrice » car par rapport aux autres coopérations, il apparaît clairement que lorsqu'elle s'associe à des études, comme celle de la planification et de l'aménagement du fleuve

Rouge, c'est bien pour par la suite engager une relation commerciale impliquant de façon élargie un grand nombre d'acteurs du monde économique sud-coréen.

Dans cet exercice à travers lequel nous cherchions à différencier les logiques d'action des coopérations étrangères intervenant dans le secteur du transport à Hanoi, nous avons choisi de distinguer les coopérations étudiées à partir de deux catégories : les coopérations « poids lourds » et les coopérations « novatrices ». Bien que l'approche adoptée ait montré sa pertinence, puisque nous avons mis en lumière les spécificités de ces coopérations dans leurs actions à Hanoi, il apparaît cependant que les différentes logiques d'action de ces acteurs s'organisent autour de notions telles que la transversalité, l'appropriation, la responsabilisation, ou encore l'exportation. De manière intentionnelle, chaque coopération intègre ces notions, mais chez certaines, une notion domine plutôt qu'une autre.

La Banque Asiatique de Développement est ainsi apparue à travers les projets qu'elle conduit à l'échelle des corridors de développement, comme à l'échelle du territoire de la métropole hanoïenne, comme la coopération privilégiant la transversalité avec les autres acteurs de la coopération urbaine. Dans la capitale vietnamienne, ce travail de transversalité prend sens à travers son action en partenariat avec la coopération bilatérale française. A l'inverse, la coopération japonaise affiche une certaine intention à conduire des actions transversales, notamment avec l'animation du groupe thématique sur les transports réunissant les autres bailleurs de fonds et le Ministère des Transports. Or sur le terrain des projets, la JICA opère de façon autonome et quasi autarcique. Cette coopération dispose du plus important « portefeuille » projets et n'a guère d'intérêts à travailler en collaboration avec d'autres bailleurs. De même, si la Banque mondiale paraît ouverte à la transversalité, la promotion d'un dispositif de transport unique, en l'occurrence le Bus Rapid Transit, la prive d'une synergie avec d'autres bailleurs de fonds, qui eux sont davantage enclins à financer des projets de lignes de métro.

Les notions d'appropriation et de responsabilisation sont elles aussi portées par l'ensemble des coopérations, mais la coopération française s'attache davantage à valoriser cet aspect de la coopération. Cette logique s'illustre aussi bien à travers les actions conduites par la coopération bilatérale que par la coopération décentralisée. A l'opposé, la coopération japonaise et la coopération sud-coréenne sont bien plus dans une logique de substitution, n'envisageant pas une réelle absorption de l'aide. De même, la Banque mondiale dans son projet d'amélioration des transports visait à ce que les partenaires locaux s'approprient un projet, que finalement ils semblent négliger.

Enfin, la relation à l'exportation apparaît dans toutes les coopérations, mais reste davantage prééminente au sein des dispositifs bilatéraux. Les logiques déployées par la coopération japonaise et sud-coréenne sont pleinement dédiées à l'exportation d'expériences, de biens, de services et d'expertise à travers les projets mis en œuvre. Leur façon de procéder s'avère même parfois agressive occultant ainsi la capacité d'absorption des savoirs, des méthodes et des technologies par les partenaires vietnamiens. L'expertise française, bien qu'elle soit également présente dans le sillage de

la coopération bilatérale et décentralisée, ne parait pas disposer de la même aura que l'expertise japonaise. Ce biais semble être à imputer aux politiques gouvernementales en la matière, puisque jusqu'à présent la France ne dispose pas d'une politique d'expertise internationale suffisamment ambitieuse (Tenzer, 2008).

Conclusion intermédiaire de la première partie

Depuis les années 1970, la coopération internationale dans le secteur du développement urbain au Vietnam, et à Hanoi en particulier, apparaît comme une constante. Si durant la période antérieure au *đổi mới* la coopération dans le secteur de l'urbanisme était avant tout dédiée à la construction de l'Etat socialiste, son action, depuis la réapparition des acteurs de l'aide internationale contemporaine, est alignée sur les objectifs de développement socioéconomiques que poursuit le gouvernement vietnamien pour le pays et pour ses villes.

Avant la disparition du bloc des pays socialistes, la coopération dans le domaine de l'urbanisme à Hanoi était principalement l'œuvre de la coopération soviétique. Cette coopération revêtait plusieurs aspects : elle était particulièrement active sur les questions de planification, elle s'est traduite par la construction de nombreux monuments et bâtiments officiels, mais aussi par l'aide à la réalisation de quartiers d'habitations collectives. Enfin, cette coopération était largement animée par des actions de formation qui reposaient principalement sur l'envoi d'étudiants et de professionnels vietnamiens à l'étranger, en Union Soviétique et auprès d'autres centres de formation localisés dans les différents pays du bloc socialiste. Malgré le nombre d'actions de coopération engagées, relativement peu de projets en matière d'infrastructure de transport ont été réalisés. L'ambition prééminente du développement des voies de communication routières et ferroviaires qui figurait sur les schémas d'aménagement de Hanoi ne s'est pas matérialisée dans le paysage de la capitale vietnamienne.

Dans le contexte actuel, la coopération urbaine contemporaine implique une plus grande pluralité d'acteurs : banques multilatérales et agences bilatérales de développement, acteurs non étatiques. Depuis le début des années 1990, Hanoi constitue avec Hô Chi Minh-Ville l'un des principaux points d'ancrage de l'aide internationale dans le secteur de l'urbanisme. Plus particulièrement, un groupe de bailleurs, le « groupe des six banques », composé par la Banque mondiale, la Banque de Développement Asiatique et les institutions financières bilatérales d'aide au développement du Japon, de l'Allemagne, de la France et de la Corée du Sud, s'est fortement impliqué dans le financement de projets de coopération urbaine à Hanoi.

En fait, en examinant la nature des projets conduits et le volume des financements mobilisés, il s'avère que la majeure partie des actions engagées dans la capitale vietnamienne se concentre dans un secteur de prédilection, celui des transports. L'implication des acteurs de l'aide internationale dans ce secteur particulier se justifie aisément : c'est un secteur exigeant des investissements lourds et un degré de technicité important. Dans ces conditions, seuls les bailleurs de fonds internationaux sont en mesure d'apporter des financements et un savoir-faire éprouvé et pointu au gouvernement vietnamien et de l'assister dans la production des infrastructures de liaison dont la capitale et sa région a besoin pour assurer son développement économique.

Dans ce secteur, la coopération japonaise apparaît comme un acteur de premier ordre. A l'heure actuelle, la plupart des voies urbaines (autoroutes métropolitaines et roades périphériques) financées par l'aide internationale à Hanoi sont l'œuvre de l'aide bilatérale japonaise. En somme, près d'un

projet d'aide au développement sur trois financé à Hanoi par l'aide internationale est conduit par la coopération japonaise. Par rapport aux autres coopérations impliquées dans la production d'équipements de transport, la coopération bilatérale japonaise dispose d'atouts importants comme la mise à dispositions de crédits volumineux et des conditions d'emprunt attractifs. Mais c'est à travers la puissance de son expertise et le nombre de firmes implantées à Hanoi que la coopération bilatérale japonaise s'impose parmi les autres bailleurs dans le secteur des transports.

En attendant, les actions de coopération internationale qui participent à la structuration du réseau de transport de la capitale ne se caractérisent pas seulement par les logiques et des stratégies portées par ses acteurs, mais également par ses effets. L'aide internationale suscite la création de dispositifs institutionnels nouveaux et introduit de nouvelles formes de partenariat afin de produire les méga-infrastructures de transport tant attendues.

DEUXIEME PARTIE

LA STRUCTURATION D'UN RESEAU DE TRANSPORT METROPOLITAIN SOUS ASSISTANCE INTERNATIONALE

Dans les métropoles du monde, la production des infrastructures de transport repose sur un processus long qui entretient sur la durée un dialogue continu avec la forme urbaine. De celui-ci résulte des effets que les autorités souhaitent « structurants » pour l'urbanisation. Toutefois, entre les effets attendus et les effets réels, un fossé demeure. D'abord parce que l'effet structurant des équipements de transport (autoroutes métropolitaines, ligne de métro ou de tramway) est à questionner, puisqu'il relèverait d'un véritable « mythe politique » et d'une « mystification scientifique » (Offner, 1993). Ensuite, parce que la livraison d'une infrastructure, avant même de pouvoir évaluer son effet structurant, est conditionnée par son processus de production et les étapes inhérentes à sa fabrication (planification, montage financier, conception technique, concertation, portage institutionnel).

Dans le cas de Hanoi, alors que de nombreux projets d'infrastructures (lignes de métro et de Bus Rapid Transit, rocade périphériques, ponts) aux effets structurants attendus sont en cours de réalisation, la réflexion conduite autour de la préparation de ces équipements ne peut pas se réduire aux seuls aspects techniques de construction. Dans le contexte de transition économique que connaît le Vietnam, les mesures libérales adoptées par l'Etat-Parti ont entraîné une profonde mutation de leur mode de production, en particulier au niveau des mécanismes d'investissement et d'exploitation (Pham Phi Long, 2007). Depuis le début des années 1990, de nouveaux acteurs locaux et étrangers, privés et publics, prennent part à cette production. En particulier, les agences et les banques de développement – et dans leur sillage les figures internationales de l'ingénierie urbaine – assistent les autorités dans le financement, la conception et la réalisation des équipements urbains de transport.

A la mesure des partenariats internationaux inhérents à l'utilisation de crédits d'aide publique au développement, nous explorons cette phase dans laquelle les éléments qui caractériseront le réseau métropolitain de demain s'agenceront et trouveront leur place. C'est là un élément central de notre réflexion, puisque le réseau de transport connaît une évolution continue dans laquelle l'assistance étrangère est source de sophistication sectorielle, si l'on s'en tient au secteur des transports, et sous-sectorielle, si l'on considère son implication dans la réalisation d'études techniques, la préparation d'outils de planification, le financement d'équipements, le portage des opérations, etc.

Toutefois, au cœur des projets d'infrastructures de transport développés dans un contexte de coopération, nous nous interrogeons sur les modalités d'interventions des bailleurs et leurs implications : alors que les lignes de métro ne sont pas encore sorties de terre, que les périphériques n'ont pas été bouclés, quelle est la nature des effets relatifs aux actions de coopération sur le terrain, avant même que l'on puisse étudier l'impact des nouvelles infrastructures sur la forme urbaine et leurs usages dans la ville ? Dans cette phase de préparation et de construction des méga-infrastructures marquée par la transition économique et l'émergence d'un marché capteur comme l'est celui des

transports urbains, comment se distinguent les différents acteurs de l'aide publique au développement et quels sont leurs apports dans les différentes phases de préparation du réseau ?

En premier lieu, nous constatons qu'avec l'engagement des réformes économiques et le retrait des coopérations des ex-pays du bloc socialiste, le retour à Hanoi au début des années 1990 des acteurs bilatéraux et multilatéraux de l'aide internationale contemporaine s'est matérialisé par le subventionnement d'études sur l'état du transport urbain et par le financement de projets routiers. En fait, ces premières opérations ont indéniablement servi de préalable à la modernisation du réseau de transport métropolitain, influencé l'architecture du réseau viaire à l'échelle de la région urbaine de Hanoi, mais également poussé les autorités à élaborer des mécanismes de financement innovant pour parvenir à produire les infrastructures projetées.

Le fait que la plupart des acteurs du développement apparus sur le devant de la scène de la coopération se soient largement investis dans des missions d'assistance technique relatives à la planification du transport et à la planification urbaine comporte une autre interrogation. La raison de l'engouement pour la planification devait provenir d'une réelle intention d'aider les autorités vietnamiennes à résoudre les problèmes posés par l'urbanisation incontrôlée que connaît la capitale, mais aussi à influencer, par l'introduction de modèles et de techniques, son développement futur. Notre attention s'est alors portée sur l'examen des schémas directeurs les plus récents de Hanoi et sur l'apport de l'expertise étrangère ayant participé à leur élaboration. Mais au-delà de cet apport, notre démarche nous a permis de mieux comprendre le problème posé par la fragmentation de l'aide internationale due dans ce cas à la multiplication des partenariats entre les services vietnamiens spécialisés dans la planification des transports et les nombreuses coopérations étrangères.

Après l'exercice de la planification, mais avant celui de la construction d'équipements, les acteurs de la coopération urbaine s'assurent de la constitution d'un cadre opératoire qui manifestement passe par la création de dispositifs institutionnels indispensables à la mise en œuvre de leur aide. Selon le type d'acteur et le type de projet, cette influence s'exerce « par le haut », en requérant l'installation d'unités de gestion de projets, ou bien « par le bas », en s'attachant à assurer le renforcement d'institutions locales existantes. En dépit de cette distinction, nous montrons que l'action en coopération suscite avant tout l'expérimentation institutionnelle.

Enfin, dans la structuration du service de transport public, qui sera constitué de lignes de métro et de lignes de Bus Rapid Transit, l'enjeu actuel de la construction de ce vaste réseau est indissociable de l'enjeu relatif à sa régulation ultérieure. A la lumière des partenariats tissés par les bailleurs de fonds pour porter ces méga-projets, l'examen de ces derniers laisse apparaître un haut degré de complexité qui s'observe tant dans le montage financier que dans le pilotage technique et institutionnel des opérations. Pourtant, alors que les projets sont développés de manière cloisonnée les uns indépendamment des autres, en raison de la multiplication des sources de financement et des conditions d'utilisation qui leurs sont liées, comment les acteurs de la coopération urbaine et les autorités vietnamiennes peuvent-ils s'assurer qu'au final cette juxtaposition d'infrastructures puisse « faire système » ?

CHAPITRE 4

Circuler à Hanoi : une mobilité conditionnée

L'application des réformes économiques et la reprise du processus d'urbanisation au milieu des années 1980 ont eu trois conséquences notables sur le transport intra-urbain et les flux centre-périphérie à Hanoi. Le *đổi mới* a permis de lever progressivement les contrôles sur le déplacement des personnes (Papin, 2001, p.328). La libéralisation de l'économie a entraîné une hausse des revenus des ménages, impulsé une amélioration substantielle de leur niveau de vie et facilité l'accès à des modes de transport individuel motorisés, en particulier à la motocyclette (Godard *et al.*, 1996). Enfin, concernant le transport public, l'abandon du système de subventions étatiques a entraîné la dégradation du réseau de bus et provoqué la fermeture des lignes de tramway en 1992 (*ibid.*, 1996).

Si les mesures de libéralisation de l'économie ont eu des répercussions indéniables sur la mobilité des hanoïens, une autre spécificité marque l'organisation des déplacements depuis les années 1950 jusqu'à la période contemporaine. La planification des transports, le développement du réseau viaire comme l'offre en transport en commun, ont largement été, et continuent d'être, tributaires d'une assistance financière et technique extérieure. Avec les réformes du *đổi mới*, puis la dissolution du Comecon au début des années 1990, la configuration des coopérations assistant les autorités hanoïennes dans le secteur du transport a changé : l'aide des pays socialistes s'est effacée au profit de l'aide apportée par les acteurs contemporains de la coopération urbaine. Les premières actions de ces nouveaux acteurs, qui se sont matérialisées par la subvention d'études sur le transport urbain et le financement de projets routiers, nous paraissent à bien des égards avoir conditionné l'amorce de la modernisation du réseau de transport métropolitain.

4.1 Des infrastructures de transport héritées de la période coloniale

L'histoire des réseaux de transport à Hanoi, comme l'évolution des modes de déplacement et leur organisation, présente une trajectoire singulière. L'organisation de la mobilité dans la capitale a été profondément marquée par l'empreinte de modèles et de techniques importés par l'ancienne puissance coloniale française, puis par l'ex-Union Soviétique. Avant la phase d'asphyxie générée par la congestion routière chronique que connaît actuellement la capitale vietnamienne (Trinh Thi Bich Thuy, 2006), cette dernière était renommée pour ses bicyclettes ou encore pour son tramway.

Pendant plus de 60 ans, Hanoi a été géré par l'administration coloniale française (Papin, 2001). A l'instar de l'essor d'un urbanisme et d'une architecture coloniale singulière¹⁸¹, de grands travaux d'infrastructure de transport y ont été conduits. L'aménagement de la capitale de l'Union Indochinoise s'est traduit par la construction d'ouvrages d'art (comme le pont Paul Doumer, désormais connu sous le nom de pont Long Biên) et du chemin de fer, par la réalisation de la trame viaire, par l'équipement d'un réseau d'autobus public et de tramway (Annexe 4.1).

¹⁸¹ L'urbanisme et la production architecturale coloniale ont été explorés par plusieurs auteurs, parmi eux Wright, (1991) ; Pedelahore, (1992) ; Parenteau *et al.*, (1994) ; Clément *et al.* (2001) ; Mangin, (2006).

4.1.1 Des symboles réappropriés

A l'issue de la guerre d'Indochine, le régime socialiste a nationalisé les infrastructures financées par le gouvernement français et pris en charge la gestion et l'exploitation du réseau de transport public (*ibid.*, 2001). Entre 1964 et 1973, le système de communication de la capitale a été la cible des bombardements américains. Les frappes aériennes avaient pour objectifs stratégiques d'affecter psychologiquement la population, de détruire les installations industrielles et de couper toutes les voies de communication (Turley, 1975). En détruisant les routes, les ponts et les lignes de chemin de fer, les forces américaines visaient à isoler le Nord-Vietnam et sa capitale, et à empêcher toutes relations avec son voisin chinois afin de limiter l'approvisionnement en armes (Logan, 2000).

Bien que les constructions héritées de la période coloniale aient été vivement critiquées par certains architectes vietnamiens¹⁸², quelques équipements comme le pont Long Biên sont devenus des symboles de la résistance et de la détermination du peuple vietnamien face à l'impérialisme américain. Durant les bombardements, ce pont a été touché à de nombreuses reprises ; à l'issue de chaque raid aérien de l'aviation américaine, l'ouvrage était réparé afin d'assurer les liaisons vers l'ouest, vers les autres villes du delta du fleuve Rouge et le port de Haiphong (*ibid.*, 2000). Depuis, le pont Long Biên n'a jamais été restauré¹⁸³.

Le pont Long Biên n'est pas l'unique symbole de l'adaptation et de la réappropriation qu'ont fait les Vietnamiens des vestiges de la période coloniale. La gare de Hanoi, bombardée en 1972, a également été reconstruite en 1976 avec l'aide d'architectes soviétiques. La nouvelle façade porte la marque du style architectural moderniste importé par les coopérants étrangers. Malgré la destruction ou la dégradation des infrastructures de transport, ces exemples indiquent que ces équipements ont été pour la plupart conservés, voire reconstruits, en raison de leur caractère fonctionnel. Le tramway en circulation dans les rues de Hanoi depuis le début du 20^{ème} siècle fut également un symbole de résistance ; alors que la capitale était sous la menace des raids aériens et en partie vidée de ses habitants, ce dernier continuait à circuler (de Quirielle, 1992, p.104).

4.1.2 Le service de transport public et l'aide du bloc socialiste

Durant la période d'économie subventionnée, le déplacement dans la capitale était organisé et planifié à l'instar des modèles d'organisation des villes socialistes. La mobilité était contrôlée par le permis de déplacement et limitée aux navettes domicile-travail (Papin, 2001). Les déplacements s'effectuaient en transport public (tramway, autobus et trolleys bus) ou à bicyclette (Cusset, 2000). Les fonctions

¹⁸² L'architecte Đặng Thái Hoàng dans un ouvrage publié en 1985 (cité par Logan (2000)) soulignait que les constructions françaises de l'époque coloniale avaient pour but de maintenir une force militaire et d'imposer une idéologie à la population. Il a décrit la construction du pont Long Biên comme un moyen d'imposer un sens d'obéissance aux Vietnamiens alors que les Français s'approprièrent à piller le pays de ses ressources naturelles.

¹⁸³ Malgré sa valeur symbolique, ce pont n'a pourtant jamais été classé monument historique (Mangin, 2006) ; il est considéré comme un monument culturel et ses fonctions comme ses caractéristiques techniques pourraient être amenées à évoluer dans un avenir proche. La France a annoncé en 1997 sa volonté de participer à sa restauration. Du côté vietnamien, les opinions divergent quant à son usage futur. Un nouveau pont parallèle à Long Biên devrait être construit dans le cadre du projet de métro de la ligne n°1 (voir Chapitre n°7).

urbaines étaient également organisées de façon à réduire les besoins en transport notamment grâce à l'adaptation du modèle soviétique des unités collectives d'habitation (Logan, 2000).

Au cours des décennies 1960 et 1970, le service de transport public dans la capitale a été maintenu grâce à l'exploitation d'un matériel roulant « offert » par les pays de l'Est et l'Union Soviétique. La plupart des bus en circulation effectuaient là leur seconde vie. La Tchécoslovaquie, l'Allemagne de l'Est et l'Union Soviétique ont envoyé à Hanoi des autobus et des bus trolleys (voir Annexe 4.2). Le réseau de bus s'est structuré au début des années 1960 grâce à la création de l'entreprise publique *Thống Nhất [réunification]*. Cette société exploitait alors 35 lignes sur un réseau d'environ 496 km et possédait une flotte d'environ 500 véhicules (Bui Xuan Dung, 2003). Pendant les années 1970-1980, ce réseau a transporté 20 millions de passagers en moyenne contre 37 millions en 1967. La combinaison entre le tramway et le bus permettait ainsi de répondre à environ 30% de la demande en déplacement jusqu'au début des années 1980 (Nguyen Thanh Binh et Phan Manh Chinh, 1994).

L'organisation du transport public à Hanoi était semblable au modèle de gestion des autres villes socialistes (Molt, 2002, 2004). Le service minimal reposait sur l'exploitation de bus, de trains et de tramways. La mise en opération débutait le matin pour assurer les déplacements domicile/travail et était calée sur les horaires d'ouverture des écoles. Après la première moitié de la matinée, il y avait peu de services jusqu'en milieu d'après-midi. La rotation reprenait vers 15h00 pour s'arrêter à 19h00. Les modalités d'exploitation du transport public dépendaient du plan fixé par le Comité Etatique de Planification et étaient déclinées par le service du plan du Comité Populaire de Hanoi. Le plan fixait aux entreprises étatiques de transport en commun (Hanoi en a compté quatre jusqu'à la fin des années 1990) le nombre de passagers à transporter comme le nombre de lignes à exploiter. Par exemple, si le plan établissait annuellement un objectif de 24 courses par ligne et par jour avec un transport de 1 500 passagers par jour, l'entreprise exploitante devait s'y tenir. A l'issue du bilan annuel, l'exploitant pouvait afficher qu'il avait effectué 24 courses par jour et transporté 1510 passagers par jour, de cette manière l'objectif de production était atteint ; l'entreprise respectait le plan et pouvait prétendre aux subventions. Tel était le modèle d'exploitation en vigueur¹⁸⁴.

Malgré sa rigidité apparente, ce fonctionnement était détourné à chaque niveau de l'entreprise. Si la compagnie effectuait plus de 24 courses par ligne et par jour et transportait 3000 passagers par jour, les montants excédentaires n'étaient pas communiqués. Les recettes disparaissaient et chaque entreprise tenait à l'époque une double comptabilité : l'une était officieuse, l'autre était transmise au service du plan. Le système était efficace et reposait sur une redistribution des gains : le chauffeur de bus gardait un pourcentage de l'excédent des tickets vendus, il en remettait une partie au chef de dépôt, qui faisait remonter une part au chef de la compagnie qui lui-même payait la ville. Ce système était profitable et durant les années 1970 et 1980 il a permis à ceux qui en bénéficiaient d'encaisser des revenus complémentaires, alors que le pays connaissait des difficultés économiques notables. Ce système était d'autant plus intéressant que si le nombre de passagers était croissant, une redistribution

¹⁸⁴ Les explications relatives au fonctionnement du transport public durant la période d'économie administrée ont été recueillies lors de discussions informelles auprès des responsables de Tramoc, le centre de gestion des transports publics de Hanoi.

des gains s'opéraient pour l'ensemble des agents. Ainsi, les sociétés vivaient des subventions de l'Etat et les excédents enregistrés par rapport aux objectifs du plan disparaissaient. Dans ce contexte, les compagnies n'avaient ni les moyens ni la motivation pour améliorer le service rendu.

Le *modus operandi* que nous venons de décrire à partir de l'exploitation du transport public constituait un trait singulier du fonctionnement des sociétés d'Etat et de l'administration durant la période d'économie subventionnée¹⁸⁵. Ces pratiques relevaient de ce qui était nommé « *phá rào* » [*fence breaking* en anglais ou *bris de barrière* en français]. Cette expression renvoie aux entorses commises par les entreprises d'Etat et les administrations aux règles imposées par le gouvernement central. Les moyens pour parvenir aux objectifs du plan étant peu flexibles, la réponse spontanée des agents économiques comme des autorités locales était de contourner le règlement et de passer sous silence certaines pratiques. Cela a rapidement conduit à la mise en place d'un système économique parallèle, en marge du système officiel.

En dépit de l'aide du bloc socialiste à l'entretien des infrastructures de transport, le système de planification en place a montré ses limites. La qualité de service s'est progressivement dégradée en raison d'une gestion défectueuse. En parallèle, le régime laissait peu d'opportunités pour l'existence de moyens de transport alternatifs. La construction du socialisme signifiait aussi que le collectivisme primait sur l'individualisme ; il n'y avait donc pas de place pour la diffusion de moyens de transport individuels motorisés (Nguyen Thien Phu, 2005). De plus, comme nous l'avons indiqué, l'Etat limitait les migrations vers les villes et le déplacement en ville était également encadré et contrôlé.

La seule souplesse accordée par le régime pour faciliter les déplacements a été la diffusion de la bicyclette. Ce moyen de transport s'est répandu en raison du développement de l'industrie locale du cycle (Cusset, 2000). La bicyclette est devenue financièrement accessible pour la plupart des ménages et s'est généralisée à Hanoi dans les années 1970 et 1980.

Le « coup de grâce » porté au transport public

A la fin des années 1970, les entreprises du secteur des transports en général, et celles impliquées dans le transport public à Hanoi en particulier, faisaient face à de nombreux obstacles afin d'assurer leur mission en matière de maintenance, de construction et d'investissement. A cette période, presque toutes les industries, les entreprises de construction et celle de transport remplissaient péniblement 50% des objectifs du plan ; dans certains cas, en raison du manque de matériel et de disponibilité des pièces de rechange, seuls 30% des objectifs étaient atteints (Dang Phong, 2004, p.27). Les réformes du *đổi mới* ont eu un impact rapide sur l'économie urbaine grâce à la libéralisation des prix et à la mise en concurrence des modes de production (Chu Thi Trung Hau et Dickie, 2006, p.12). Malgré la hausse du niveau de revenus des citoyens, à l'échelle de la municipalité de Hanoi, les difficultés rencontrées par les services publics se sont aggravées. Leur qualité s'est rapidement dégradée notamment dans le

¹⁸⁵ La pratique que nous venons de décrire à partir de l'exemple du service de transport public a été détaillée dans plusieurs travaux académiques au sujet du fonctionnement de l'administration et des entreprises étatiques (Fforde et de Vylder, 1996; Beresford et Dang Phong, 2000).

domaine du transport urbain (Boothroyd *et al.*, 2000). L'application des nouvelles politiques économiques a porté un « coup de grâce » à l'exploitation du service de transport public.

Bien que la majorité des déplacements urbains motorisés fût assurée par le transport public durant les années 1980, le déclin de ce secteur approchait. Les raisons de l'implosion du système de transport en commun sont multiples. Tout d'abord, les réformes économiques se sont accompagnées d'une réduction des subventions à destination des secteurs de production. Les subventions accordées aux compagnies publiques ont été fortement réduites à partir de 1986 pour disparaître en 1992 (Haidep, 2007). Malgré tout, les objectifs de planification sont restés. Les recettes ont été déséquilibrées et les exploitants n'étaient plus en mesure de maintenir leur service.

Ensuite, la filière d'approvisionnement en pièces détachées nécessaires à l'entretien du matériel roulant s'effritait. Les compagnies de transport étaient dépendantes de l'importation des pièces mécaniques en provenance des pays du bloc socialiste. Celles-ci se faisaient rares et leur acquisition demandait un réel effort financier de la part du gouvernement. De plus, l'assistance technique et économique des pays du Comecon a cessé avec la chute du Mur de Berlin. Les constructeurs ont stoppé leur activité et l'acheminement de pièces détachées n'était plus assuré (Cusset, 2000). Les autres pièces, celles pouvant provenir des pays occidentaux étaient impossibles à obtenir en raison de l'embargo imposé par les Etats-Unis. Les machines restantes étaient au fur et à mesure désossées. Par conséquent, le réseau de tramway est devenu inefficace. La flotte de bus présentait un état de vétusté avancé : 80% d'entre eux avaient entre 15 et 20 ans à la fin des années 1980 (Tramoc, 2001).

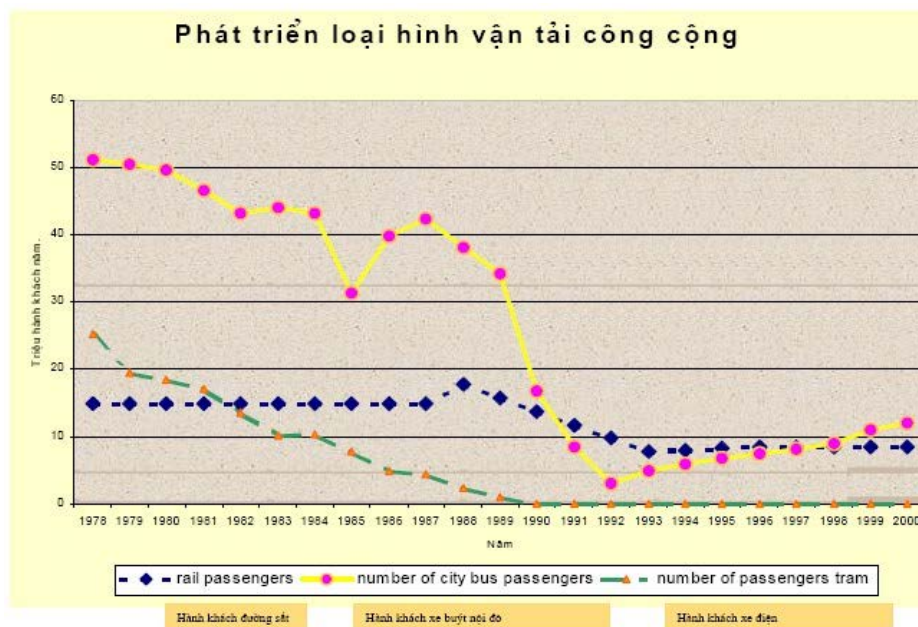


Figure 4.1 : Développement des moyens de transport public à Hanoi entre 1978 et 2000
Source : *The Hanoi public transport development plan, 2002-2005*, Tramoc, 2001.

L'effondrement du secteur des transports publics a été rapide (figure 4.1). Le nombre de personnes transportées par bus a chuté ; de 40 millions en 1987 sur une soixantaine de lignes à 4 millions en 1992 avec moins de 20 lignes exploitées. En 1993, la dernière entreprise exploitant des bus trolley a

cessé son activité. Le tramway a également connu une lente disparition ; transportant à peine 10 millions de voyageurs en 1984, son exploitation fut stoppée au début des années 1990. En outre, le tramway était jugé responsable par les autorités de la congestion routière naissante. Les motocyclettes ayant fait leur apparition dans les rues de Hanoi, la coexistence de ces moyens de transport sur une même chaussée paraissait ingérable. Le transport public se délitait, alors qu'à l'opposé la réglementation sur les déplacements et les permis de résidence s'assouplissaient. Les politiques conduites par l'Etat offraient plus de liberté de mouvement, mais paradoxalement l'Etat n'était plus en mesure de répondre au besoin qu'il créait avec la dégradation du service de transport public.

Dans ce contexte, des moyens alternatifs de transport ont progressivement concurrencé le transport public. La bicyclette, dont l'usage s'est répandu dans les années 1970, a connu un vif succès. A la fin des années 1980, la part modale de ce moyen de transport représentait plus de 65% des déplacements en ville (Luu Duc Hai, 1994). Une autre alternative est apparue avec le développement d'un secteur informel du transport, dont le service reposait sur l'exploitation de lambros¹⁸⁶ [*xe lam*], de cyclo-pousse et de motos taxis [*xe om*] (Cusset, 2000). Enfin, avec les réformes économiques, le changement le plus significatif observé dans la ville en matière de mobilité a été la généralisation de l'usage de la motocyclette (*ibid.*, 2000).

Après avoir hérité des infrastructures construites au cours de la période coloniale (chemin de fer, routes, tramway), dans un contexte de guerre puis de reconstruction, le régime de Hanoi s'est appuyé sur l'aide des pays du bloc socialiste pour organiser la circulation dans la capitale. Les « pays frères » ont financé plusieurs infrastructures (pont, routes, chemin de fer) et participé à la structuration du service de transport public (Logan, 2000). Avec les réformes économiques, puis la dissolution du Comecon, les acteurs de la coopération assistant les autorités de la capitale dans le secteur du transport ont changé. Le gouvernement vietnamien a alors sollicité les agences bilatérales et les banques multilatérales de développement de retour dans le pays pour l'assister dans la planification des déplacements urbains et dans le financement de sa politique de grands travaux, visant en particulier à moderniser le réseau routier de la capitale.

4.2 Une capitale en cours d'asphyxie sous le regard de l'expertise étrangère

A la demande des autorités vietnamiennes et en raison des moyens techniques et méthodologiques limités de l'expertise locale, à partir du début des années 1990, certaines coopérations ont financé des études sur le transport urbain à Hanoi. Les premiers rapports d'expertise ont été réalisés par des experts français, japonais, suédois (Palisse et Etteinger, 1991 ; Padeco, 1993 ; SIDA, 1993). Ces travaux ont avant tout eu vocation à établir des diagnostics et à évaluer les conditions de circulation, la répartition modale des déplacements, la qualité des infrastructures routières, l'offre en transport public, l'accidentologie routière, l'impact du trafic routier sur l'environnement, etc. puisqu'à l'époque la municipalité ne disposait que d'informations sommaires sur la mobilité urbaine. A l'arrière-plan, ces études, en particulier l'étude financée en 1993 par l'agence de développement suédoise, la SIDA,

¹⁸⁶ Sorte de tricycles à moteur dont l'arrière est carrossé et aménagé pour le transport de passagers.

avaient aussi pour intention de produire de nouvelles données en vue de la préparation d'actions plus larges de coopération (financement d'infrastructures, assistance technique, formation, etc.).

Les observations communiquées dans ces rapports se recoupaient. Au début des années 1990, les transports non motorisés dominaient largement dans les flux de circulation : 56% des déplacements s'effectuaient à bicyclette, 29% en motocyclette, 7% à pied, 4% en cyclo-pousse et 4% en transport public et en voiture (d'après Padeco, 1993). En outre, pour les experts découvrant les conditions de circulation à Hanoi, en dépit de la faible ségrégation entre les véhicules motorisés et non motorisés, les flux s'écoulaient de façon continue ; la circulation restait dans l'ensemble fluide hormis en certains secteurs et aux heures de pointe (en particulier aux intersections des axes principaux, aux passages à niveau ou aux abords du pont Churong Duong).

4.2.1 L'avènement d'une population « Centaure »¹⁸⁷ mésestimée par l'expertise internationale

Parmi les premiers travaux d'expertise traitant du transport urbain, l'étude la plus aboutie a été celle financée par l'agence de développement suédoise. Ce travail a diagnostiqué l'accroissement du nombre de motocyclettes dans les rues de la capitale, sans pourtant envisager pleinement l'évolution de ce phénomène. Selon les experts suédois, le passage à la motocyclette n'était qu'une étape intermédiaire dans la transition vers l'usage de l'automobile :

« [...] le nombre d'automobiles est toujours insignifiant. Cependant, si les tendances actuelles continuent, et si le développement de Hanoi suit les modèles de développement d'autres villes du continent asiatique, le nombre de voitures pourrait croître rapidement. Le pouvoir d'achat d'une partie de la population augmente et le prix de la voiture d'occasion (comme celui de la voiture neuve) commence à être à la portée de plusieurs ménages » (traduction de l'auteur, SIDA, 1993).

L'analyse des experts suédois ne prenait pas en compte l'hypothèse d'une étape intermédiaire de motorisation marquée par la diffusion massive de la motocyclette. La libéralisation économique combinée à l'augmentation relative du niveau de vie de la population (le revenu moyen par habitant et par an est passé de 239 à 370 USD entre 1986 et 1999) a en fait favorisé l'importation et la distribution de motocyclettes produites alors au Japon et en Thaïlande. A Hanoi, de 1986 à 1999, le nombre d'immatriculations de motocyclettes s'est accru d'environ 14% par an (Nguyen Thien Phu, 2005). Ce moyen de transport s'est également trouvé plébiscité par la population en raison de ses qualités ergonomiques et fonctionnelles dans une ville aux rues étroites (*ibid.*, 2005). Mais surtout, la motocyclette a connu un véritable essor en raison de l'installation d'usines d'assemblage, financées par des Investissements Directs Etrangers japonais¹⁸⁸, qui ont permis d'abaisser les prix à la vente.

¹⁸⁷ Comparaison proposée par Cerise et De Maximy (2006, p.48) pour qualifier la population vietnamienne et hanoïenne en particulier qui ne se déplace pratiquement qu'avec des motocyclettes. Ces engins font partie intégrante du paysage urbain de la ville que ces auteurs analysent, on les retrouve stationnés « sur les trottoirs alors impraticables aux piétons, dans les rues étroites [...] et passent la nuit dans les ateliers, les boutiques, les salles de restaurant ou dans les salons ».

¹⁸⁸ Les usines d'assemblages de motocyclettes japonaises se sont implantées dans les zones industrielles planifiées par le gouvernement. Ces installations sont le résultat des politiques d'attraction des investissements

En 1999, Hanoi présentait une motorisation quasi exclusivement basée sur l'usage de la motocyclette (figure 4.2) avec près de 250 engins pour 1000 habitants. Cette situation tranche avec les dynamiques observées dans d'autres villes d'Asie du Sud-Est qui ont pourtant connu un développement de la motorisation par la motocyclette, mais qui fut rapidement relayé par la diffusion de l'automobile (Barter, 1999 ; Barter *et al.*, 2003)¹⁸⁹. Ainsi, en quelques années, Hanoi est devenue la capitale du Sud-Est asiatique présentant l'écart le plus important entre le taux de déplacement en transport en commun et celui assuré par des véhicules privés (JBIC, 1999). La tendance de l'évolution de la part modale (figure 4.3), c'est-à-dire la part prise par les différents modes de transports dans la mobilité de la ville (motocyclette, voiture, transport public, etc.), fait état de cette distorsion. Entre 1995 et 2008, moins de 10% des déplacements urbains étaient assurés par le service de transport public. Quoiqu'il en soit, à Hanoi, la rapide diffusion de la motocyclette au cours des années 1990 et au début des années 2000 a constitué un phénomène de rattrapage qui ne pouvait être compensé par un essor simultané de l'automobile, cela, en raison des capacités limitées d'investissements des autorités dans les infrastructures routières et de la faiblesse des revenus des ménages.

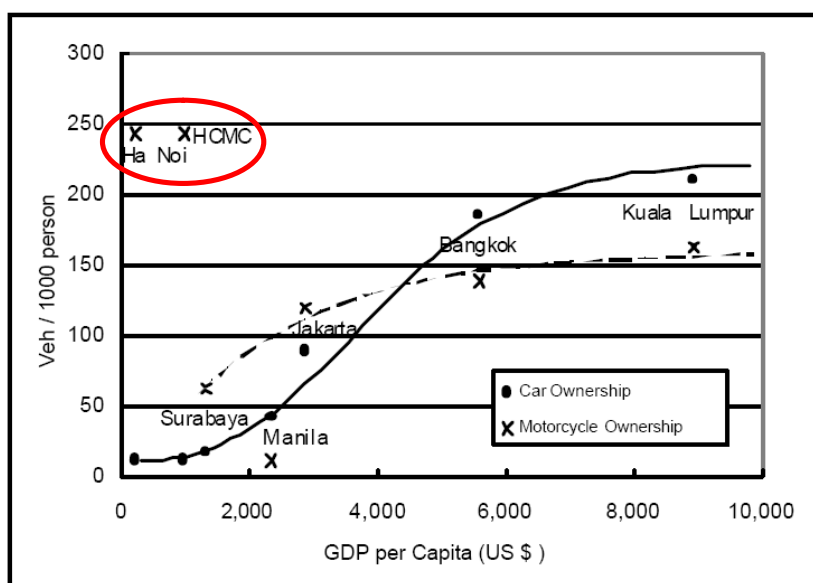


Figure 4.2 : Taux de possession d'automobiles et de motocyclettes dans les villes d'Asie du Sud Est en 1998

Source : JBIC, 1999

Malgré cette méprise de l'expertise suédoise quant à l'hypothèse d'une diffusion massive de la motocyclette, dans l'élaboration de leurs recommandations pour la modernisation du système de transport de Hanoi, les spécialistes scandinaves ont été clairvoyants. Pour leurs préconisations, ils se sont en partie inspirés des politiques appliquées à Singapour dans les années 1970 et 1980¹⁹⁰. Dans la perspective d'une urbanisation rapide de la capitale vietnamienne, alimentée par une probable

étrangers. L'usine de montage la plus importante à Hanoi est celle de la marque Honda située dans l'arrondissement de Mê Linh qui a débuté son activité en mars 1996.

¹⁸⁹ En Asie, le cas des villes chinoises fait figure d'exception, puisque comme le montre Jean-François Doulet (2001) dans sa thèse intitulée *De la ville des vélos à la ville des autos*, les politiques de transport conduites, notamment à Pékin, ont sérieusement limité le recours à la motocyclette.

¹⁹⁰ La politique de transport conduite à Singapour a favorisé le développement des infrastructures routières simultanément à la construction des équipements de transport public en site propre (métro et autobus). Toutefois, compte tenu d'une hausse rapide du nombre d'automobiles dans la cité-Etat, des mesures restrictives ont été instaurées afin de limiter leur circulation (voir Cervero, 1998, chapitre 6).

extension de l'aire urbaine et d'une hausse de sa population, ils suggéraient de développer en priorité le réseau routier¹⁹¹, tout en procédant rapidement à la restructuration du service de transport public. Cette stratégie visait ainsi à assurer en amont de l'arrivée de l'automobile la création d'un réseau de transport en commun alternatif au transport individuel.

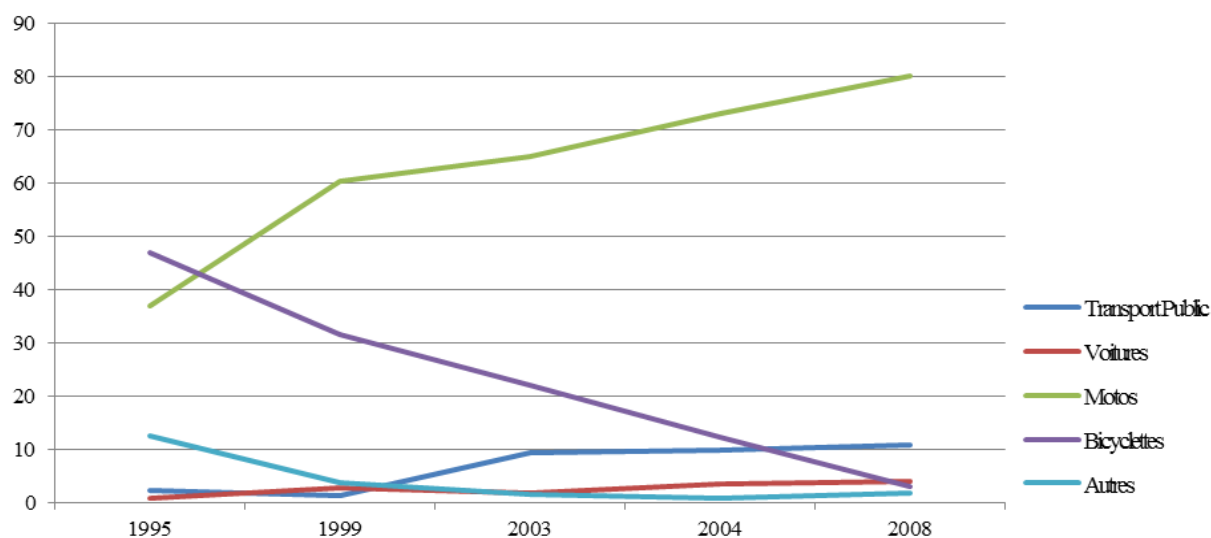


Figure 4.3 : Tendence de l'évolution de la répartition modale des déplacements à Hanoi (1995-2008) (en % de déplacements par moyen de transport).

Source : Cusset 2000, Rosier 2003, MVA Asia Limited, 2006, Tramoc, 2008

Indications: Concernant la part modale des moyens de transport, il est difficile de fournir des données précises pour Hanoi. Celles présentées dans ce graphique sont issues de différentes études et travaux de recherche : Cusset, 2000 (pour la tendance de la part modale en 1995 et 1999) ; Rosier, 2003 (pour la répartition modale de 2003, à partir des données du « Département des Transports » (TUPWS) de Hanoi) ; HUTDP BRT étude de faisabilité / MVA Asia Limited, 2006 (pour la part modale de 2004); Tramoc, 2008 (pour la répartition de 2008, dont les études ont été effectuées en 2007). Ces données n'ont pas été collectées avec la même méthodologie ni aux mêmes points de comptage. Pour cette raison, la compilation de ces données illustre ici une « tendance » de l'évolution des moyens de transport utilisés.

4.2.2 Une chaussée progressivement accaparée

Dans le sillage des premières études exploratoires, d'autres travaux réalisés entre les années 1990 et 2000, également préparés sous l'égide de coopérations internationales, ont complété et actualisé les données existantes sur la mobilité à Hanoi. A la différence des premières expertises, certains de ces travaux ont été effectués au préalable ou concomitamment à l'engagement de projets d'infrastructure¹⁹², d'autres ont associé directement des services de l'administration locale¹⁹³.

Compte tenu de l'imposante part modale que représente la motocyclette (plus de 70% en 2004), Hanoi a été considérée dès le début des années 2000 comme une ville « moto-dépendante » (Khuat Viet Hung, 2006). En outre, en raison d'une croissance économique accélérée, de près de 10% par an entre

¹⁹¹ Le rapport souligne par exemple qu'une des premières priorités doit être accordée à la création d'un anneau routier de grande capacité autour de la zone centrale incluant un passage ouest-sud/ouest vers le quartier de Giang Vo et le long de la rue La Thanh (SIDA, 1993, p.12).

¹⁹² Citons par exemple le "Master Plan of Urban Transport for Hanoi City" (JICA 1997), l'étude de faisabilité du "Hanoi Urban Transport Development Project" (MVA Asia Limited, 2006) ou encore le plan HAIDEP (Almec, 2007).

¹⁹³ Nous faisons ici référence à l'étude réalisée en 2007-2008 en collaboration avec le Tramoc (Centre de gestion du transport public de Hanoi) en vue de la préparation du projet Ecotrans 2.

2001 et 2008 (PPJ, 2010), d'une croissance démographique rapide (de l'ordre de 3% par an depuis 1999) et de la hausse du nombre de véhicules individuels (motocyclettes et automobiles) dans une ville à la forme urbaine compacte et à l'urbanisation incontrôlée (*ibid.*, 2006), la capitale a été touchée par un phénomène de congestion qui s'avère désormais chronique (illustrations 4.1 et 4.2). Dans les travaux d'expertises, la congestion routière apparaît alors comme le problème majeur à régler pour améliorer les conditions de déplacements urbains (gestion du trafic, sécurité routière), avant même les nuisances (pollution atmosphérique, pollution sonore) que le trafic génère (Ngo Tho Hung, 2010). Surtout, il s'agit d'éviter que la congestion routière n'affecte le développement économique de la capitale, comme cela se produit dans plusieurs métropoles à l'échelle mondiale (Sweet, 2011).

Si les études portant sur les déplacements urbains soulignent que le nombre de motocyclettes est important (Hanoi en 2009 comptait 3,7 millions d'unités immatriculées, soit 600 motocyclettes pour 1000 habitants), l'impact supposé de la hausse du nombre d'automobiles¹⁹⁴ reste encore peu traité dans ces travaux. Les observateurs s'interrogent évidemment sur le moment où la motocyclette laissera la place à l'automobile et certains signalent que « l'augmentation du nombre de voitures en circulation, aussi faible soit-il, aura des conséquences significatives sur la congestion urbaine » (MVA Asia Limited, 2006). Mais si l'on aborde le problème de la congestion sur un plan méthodologique en ne considérant que des critères quantitatifs, comme le font l'ont fait jusqu'à la fin des années 2000 la plupart des études sur le sujet, celles-ci montrent en fait que les difficultés de circulation sont causées par la hausse des véhicules privés, en l'occurrence celui des motocyclettes, puisqu'elles s'avèrent au regard des chiffres plus nombreuses que les automobiles. Malgré les mises en garde et les hypothèses concernant l'impact de la hausse des automobiles sur les conditions de circulation, peu d'études financées par l'aide internationale ont examiné le problème de congestion urbaine en diversifiant leurs critères d'analyse.

¹⁹⁴ Depuis le début des années 2000, avec la croissance économique remarquable que connaît la capitale vietnamienne (autour de 10% par an), la hausse du niveau de vie des citoyens et leur envie de posséder un symbole de réussite sociale, les ventes d'automobiles ont fortement progressé entre 2005 et 2010. L'essor de l'automobile au Vietnam est marqué par une demande de plus en plus forte et par une offre commerciale et un circuit de distribution qui se sont progressivement structurés. Malgré une volonté politique de limiter l'importation d'automobiles par la mise en place de droits de douane élevés, le parc automobile de Hanoi connaît une progression annuelle de l'ordre de 13 %.

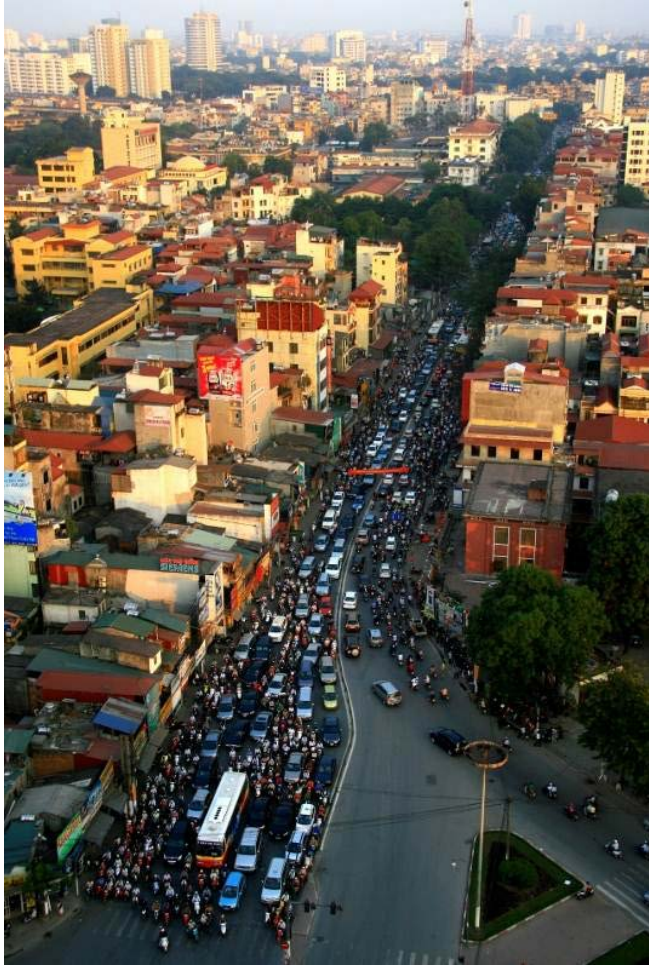


*Illustration 4.1 : Congestion routière –
Intersection Chua Boc/Tây Sơn*
Source : de l’auteur, 2011



Illustration 4.2 : Congestion routière – Trần Quang Khai
Source : de l’auteur, 2011

4.2.2.1 L'introduction d'une démarche innovante pour examiner la congestion urbaine

En 2007, une étude engagée dans le cadre du projet Ecotrans¹⁹⁵ a toutefois développé une méthodologie innovante concernant l'observation des conditions de circulation. Des experts franciliens et allemands ont assisté leur partenaire, le Centre de gestion des transports publics (Tramoc), à conduire des comptages routiers de manière à rendre compte du phénomène de congestion en s'appuyant sur de nouvelles variables. L'étude avait pour objectif de comparer l'occupation de la chaussée et la consommation en carburant des différents modes de déplacement (figure 4.4) afin de démontrer l'économie d'énergie et d'espace que favorise le service du transport public par autobus.

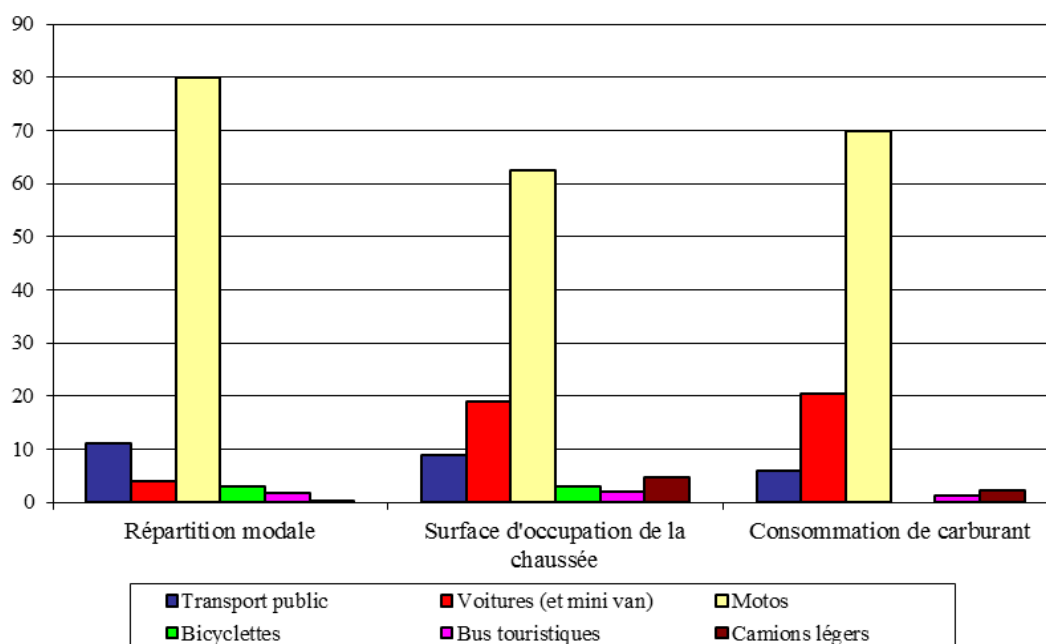


Figure 4.4 : Les modes de transport urbain en 2008 à Hanoi. Comparaison entre la répartition modale, la surface d'occupation de la chaussée et la consommation de carburant (données exprimées en %)

Source : d'après le relevé de Tramoc, 2008

Les résultats de cette étude montrent ainsi qu'en 2008, l'automobile, qui ne représentait que 4% de la part modale des déplacements urbains, occupait en fait 20% de la surface de la chaussée hanoïenne. La plupart des citoyens se déplacent certes en motocyclette, 80% des déplacements urbains sont effectués par ce mode de transport, mais les motocyclettes ne représentent que 62% de l'occupation de la chaussée. L'étude du Tramoc (2008) rappelle également que sur la chaussée la surface d'occupation d'une automobile est équivalente à celle de 7 motocyclettes, cela pour un ratio de 1,5 à 2 passagers par auto contre 1,3 pour la motocyclette¹⁹⁶. Par conséquent, à surface équivalente d'occupation sur la chaussée, 9 passagers sont transportés par motocyclettes contre 1,5 en automobile.

¹⁹⁵ Projet relatif à l'amélioration du transport public, en particulier du réseau d'autobus, cofinancé par l'Union Européenne et la coopération décentralisée de la Région Île-de-France et le Comité Populaire de Hanoi.

¹⁹⁶ Le nombre de passagers transportés par motocyclette est de 1,3 par véhicule en mouvement; pour les automobiles, on compte entre 1,5 et 2 passagers alors que les bus publics transportent en moyenne 50 personnes et que les bus particuliers en moyenne 25 (Tramoc, 2008, p.25).

Cette étude a donc apporté un nouveau point de vue sur l'usage de la motocyclette et de la voiture en ville en renouvelant les critères d'analyse utilisés pour qualifier et quantifier la congestion urbaine. Elle a précisé de manière chiffrée et argumentée le problème que pose le recours à l'automobile¹⁹⁷ dans une métropole où près de 90% des routes dans les arrondissements urbains font moins de 7 mètres de large et seulement 12% du linéaire routier présente des largeurs de voies de plus de 12 mètres (Nguyễn Quốc Hùng, 2010). Cette étude relativise aussi le rôle joué par la motocyclette dans la congestion routière, mais souligne que ce mode de déplacement est responsable de la majeure partie de la consommation en carburant dans la métropole, et donc de la pollution atmosphérique causée par le trafic routier. Bien que supervisée par les experts étrangers pour la formulation des objectifs et de la méthodologie, cette étude a été réalisée par le service du Tramoc. Contrairement aux autres études commandées par les opérateurs du développement sur ce sujet, elle n'a pas été conduite par des consultants privés (locaux ou étrangers). Cette expérience a ainsi contribué directement au renforcement des capacités d'un des services du Comité Populaire de Hanoi.

La plupart des études auxquelles nous avons fait référence, au-delà des données qu'elles produisent, font également état de préconisations qui au final se recoupent sur deux axes. D'abord, ces études conseillent aux décideurs vietnamiens d'engager des financements dans la moderniser du réseau routier. Ce type de recommandations était clairement formulé dans les premiers rapports livrés au cours des années 1990 (SIDA, 1993 ; JICA, 1997). Ensuite, ces travaux insistent sur la nécessité pour la métropole de ne pas se borner à des solutions privilégiant le « tout-routier » et de lancer un vaste chantier de modernisation du transport public, articulé autour de l'exploitation d'un service de bus et de métro. Précisément, les experts suédois relevaient en 1993 que :

« la situation du transport à Hanoi se [trouvait] à un moment décisif. Si la ville [voulait] éviter de faire les mêmes erreurs que plusieurs villes asiatiques et européennes, une politique des transports claire devait être formulée dans un avenir proche » (traduction de l'auteur, SIDA, 1993).

4.2.2.2 Une priorité donnée à l'investissement dans les infrastructures routières

Bien qu'on puisse difficilement vérifier que les études financées par l'aide internationale évoquées dans cette section aient eu une réelle incidence sur les décisions prises par les autorités sur l'organisation du transport urbain, on peut cependant affirmer qu'il existe certaines congruences. Au cours des années 1990, alors que les experts étrangers suggéraient aux pouvoirs publics d'élaborer une politique sectorielle articulant relance du transport public et modernisation du réseau viaire, les dirigeants vietnamiens ont vraisemblablement donné priorité à l'infrastructure routière et retardé la résurgence du service de transport en commun. Plusieurs éléments permettent de penser cela.

¹⁹⁷ L'étude du Tramoc de 2008 fait cependant l'impasse sur une question connexe à l'usage de l'automobile, celle du stationnement. Les services de police estiment que le nombre de places de stationnement public dans les arrondissements centraux de Hanoi atteignait péniblement les 10 000 places, pour une estimation d'environ 360 000 autos en circulation en 2011. A propos des conditions de stationnement dans la capitale, le *Courrier du Vietnam* (02/11/2010) signale en première page que « Le stationnement à Hanoi, [était la] souffrance des riches ! ». Titre qui résume assez bien les distinctions sociales qu'engendre le développement de la voiture, mais également les problèmes d'usage et de partage des espaces urbains.

D'abord, au début des années 1990, à l'aube de la transition économique du pays, la modernisation et la réhabilitation du réseau routier de la région capitale correspondaient à un besoin essentiel pour relancer l'économie et surtout attirer des capitaux étrangers nécessaires à la transformation des secteurs industriels et tertiaires. Cela répondait également à la volonté des autorités de traiter dans l'urgence les problèmes de congestion urbaine face à la hausse rapide du nombre de véhicules.

Ensuite, la politique de modernisation du réseau routier a primé sur la relance du transport public en raison des difficultés politiques, économiques et institutionnelles que posait la réorganisation de ce secteur. Il existait manifestement un déficit de savoir-faire et de compétences pour assurer le financement, l'exploitation et l'organisation institutionnelle du transport public (cf Chapitre 6). A l'opposé, l'action dans le secteur de l'infrastructure routière paraissait nettement moins contraignante. Le Vietnam bénéficiait d'un terreau d'ingénieurs formés dans les ex-pays socialistes (cf. Chapitre 1) et, dans une moindre mesure, d'une filière de construction précaire. En dépit d'une situation économique moribonde, les autorités vietnamiennes étaient par exemple parvenues à construire le pont Chương Dương dans les années 1980, grâce à des ressources financières et humaines locales.

Egalement, au regard des critères que les experts étrangers mobilisent pour analyser le transport à Hanoi, certains ont un écho retentissant chez les décideurs locaux. Dans l'étude suédoise de 1993 (SIDA, 1993), il était indiqué que le réseau viaire carrossable ne représentait que 3,5% de la surface totale de la ville, là où les capitales des pays développés affichent des taux supérieurs à 20%. Symbole de modernité et de développement aux yeux des dirigeants, dans la période post-*đổi mới*, l'extension du réseau viaire est ainsi devenue un objectif central de la politique des transports à Hanoi. Les objectifs fixés par le schéma directeur de 1998 vont dans ce sens : à l'horizon de 2020, la part du foncier urbain dédiée au transport, c'est-à-dire à la voirie, devrait représenter un ratio de 20 à 25%. Les comparaisons faites dans les rapports d'expertise entre Hanoi et d'autres métropoles (*ibid.*, 1993 ; JICA, 1997) offrent aux décideurs les moyens de justifier la politique de rattrapage conduite en faveur de la production d'équipements routiers et ainsi poursuivre le développement socioéconomique de la capitale et résorber la congestion urbaine. Elles viennent ainsi renforcer une « croyance » largement répandue auprès des dirigeants selon laquelle la congestion est liée à la vétusté du réseau viaire, au manque de routes et à une mauvaise utilisation du foncier (Nguyễn Quốc Hùng, 2010).

Enfin, la modernisation du réseau routier de Hanoi a pu être engagée grâce à la présence dans le pays des bailleurs de fonds. Aux côtés du gouvernement vietnamien, la coopération japonaise, la Banque mondiale et la Banque Asiatique de Développement ont apporté leur soutien technique et surtout leur contribution financière pour conduire des travaux d'aménagement de carrefours, d'élargissement de voies, mais également la réhabilitation d'axes structurants de la région métropolitaine hanoïenne.

4.3 Le réseau viaire métropolitain et l'empreinte de la coopération internationale

En dépit de l'adoption d'une économie de marché à « orientation socialiste » et de l'introduction de mécanismes de libéralisation économique dans la production des infrastructures de transport, l'Etat vietnamien reste le principal investisseur dans la construction et la maintenance des équipements à l'échelle du pays (World Bank, 2006a, p.21-25). Cette affirmation dissimule pourtant une autre réalité.

Entre 2001 et 2005, le gouvernement vietnamien a financé à hauteur de 92% la construction des équipements de transport sur le territoire national. Or, sur cette part, l'Etat a contribué avec son propre budget à seulement 6% du financement des équipements, alors que 30% des investissements correspondaient à l'émission d'obligations ; le reste provenait à 42% des crédits d'aide publique au développement dédiés à l'« aide projet » et à 14% du budget étatique alimenté par l'« aide budgétaire » accordée par des banques et agences de développement. Les autres sources de financement résultaient d'emprunts commerciaux (3%) et de partenariats public-privé de type *Build Operate Transfert* (BOT) (5%) (*ibid.*, 2006). Bien que les aides financières extérieures soient d'abord intégrées au budget de l'Etat, ce qui donne l'illusion d'un financement étatique, le Vietnam est en fait sous la dépendance des crédits de l'aide internationale pour assurer la construction des infrastructures de transport dans le pays (Pham Phi Long, 2007 ; Luu Hoai Son, 2008).

Afin de moderniser le réseau routier de Hanoi, au début des années 1990, le gouvernement a sollicité l'assistance des bailleurs de fonds. Celui-ci souhaitait appliquer des mesures concrètes, répondre à l'urgence, celle de réhabiliter, d'améliorer et de mettre aux normes¹⁹⁸ les axes de communication de la métropole pour favoriser son développement économique et fluidifier la circulation. Le lancement de cette politique – qui, depuis perdure – a d'abord été conditionné par l'obtention de crédits d'aide publique au développement. La coopération bilatérale japonaise, la Banque Asiatique de Développement et la Banque mondiale, ont ainsi accordé des fonds et mis à disposition une expertise technique afin de réhabiliter des équipements obsolètes (routes, ponts) et de construire de nouvelles infrastructures. Par l'ampleur de son « aide projet », par rapport aux autres coopérations, la coopération japonaise est ainsi devenue un acteur pesant, et même un instigateur de premier ordre, dans la conduite des politiques d'aménagement de la région métropolitaine.

La politique de grands travaux lancée par les autorités vietnamiennes a également été subventionnée par l'intermédiaire de mécanismes de financements nouveaux. Outre le budget étatique et le recours à des prêts très concessionnels d'agences et de banques de développement, la transition du système économique a permis aux autorités de tester un modèle de financement inédit pour la production des équipements routiers. S'apparentant aux modèles de partenariats entre le secteur public et le secteur privé promus par les bailleurs de fonds, la déclinaison vietnamienne de l'association du secteur privé à la production d'équipements urbains s'opère d'une part avec un important contrôle des autorités et d'autre part sur des termes contractuels singuliers. En effet, les délégataires, qui sont le plus souvent

¹⁹⁸ Nous entendons ici par mise aux normes des équipements routiers, l'utilisation de standards internationaux pour la conception et l'entretien des routes, celles nouvellement construites ou celles réhabilitées. Ces standards ont été introduits par la Banque mondiale et la coopération japonaise.

d'anciennes entreprises étatiques désormais actionnarisées, sont mandatées par les autorités pour construire les infrastructures routières entérinées par les schémas directeurs, en l'échange de concessions foncières à aménager et à commercialiser. Ce système de troc est communément nommé « terre contre infrastructure » [*đổi đất lấy hạ tầng*] (Labbé et Musil, 2011).

4.3.1 Le financement des routes à Hanoi, un enjeu stratégique pour la coopération japonaise

Durant ces vingt dernières années, de grands travaux de voirie financés par l'aide internationale ont été conduits à Hanoi. Ces derniers ont été engagés à deux échelles, la première urbaine, dans les arrondissements centraux et péricentraux de la capitale, la seconde régionale, dans le delta du fleuve Rouge. Les opérations auxquelles nous faisons référence ont principalement été financées par l'aide japonaise, et à l'occasion par la Banque mondiale et la Banque Asiatique de Développement.

Dans un rayon d'une dizaine de kilomètres autour du centre historique de Hanoi, de nombreux travaux de voirie ont été conduits dès la fin des années 1990. Citons par exemple le doublement de la voie du périphérique n°2 le long de la rivière Tô Lịch, plusieurs sections du périphérique n°3 (au nord du pont Thăng Long, à l'est et à l'ouest du pont Thanh Trì) ; le percement de la chaussée Kim Liên - Ô Chợ Dừa, sur le tracé de la première ceinture périphérique, l'aménagement d'intersections comme Ngã Tư Vọng, Ngã Tư Sở ou encore Kim Liên - Đại Cồ Việt avec l'installation d'autoponts et de tunnels.

Au-delà des arrondissements centraux et péricentraux, les crédits de l'aide étrangère ont été utilisés pour construire des bretelles autoroutières au sud et au nord de l'agglomération ou encore aux abords de l'aéroport international de Nội Bài. A plus petite échelle, celle du delta du fleuve Rouge, le gouvernement a reçu depuis le début des années 1990 des financements et une assistance technique pour réhabiliter et améliorer les routes nationales n°1, 3, 5 et 18, reliant Hanoi à Ninh Bình, Thái Nguyên, Haiphong, et Hạ Long.

Avec ces actions d'assistance à la réhabilitation et à la production d'équipements routiers, l'intention des bailleurs n'était pas tant de participer ou de freiner l'étalement de la tache urbaine, mais au contraire de privilégier la mise aux normes des infrastructures existantes. Dans le projet de réhabilitation de la route nationale n°1 signé en 1993, la Banque mondiale poursuivait l'objectif d'améliorer certaines sections de cette voie, mais surtout de « soutenir la reprise économique » en facilitant les communications et le transport de biens et de personnes entre le centre (Hanoi) et les villes situées le long de cet axe (Ninh Bình, Thanh Hóa et Vinh). De plus, via l'établissement d'un programme d'assistance technique, ce projet avait vocation à renforcer les capacités des agences gouvernementales partenaires et à former le personnel aux normes diffusées par la Banque en matière de conception et d'entretien des autoroutes et à des modèles d'investissement dans le transport routier, en particulier des modèles développés pour l'analyse de projets routiers dans des pays aux économies moins développés¹⁹⁹.

¹⁹⁹ Source : World Bank, Staff appraisal report, Socialist Republic of Viet Nam, *Highway Rehabilitation Project*, october 4, 1993 – report 12025-VN.

Par ces projets, dès le début des années 1990, les représentants de l'aide internationale ont concentré leurs actions sur l'amélioration de l'accessibilité du territoire métropolitain afin d'y favoriser les échanges commerciaux et d'y stimuler la croissance économique. C'est là un des marqueurs les plus visibles de l'action des bailleurs de fonds dans la région urbaine de Hanoi.

La stratégie singulière de l'aide bilatérale japonaise

Parmi les trois principaux donateurs ayant contribué à améliorer la construction d'équipements routiers dans la région capitale, le gouvernement japonais apparaît de loin comme le principal souscripteur. Les premiers crédits accordés par la coopération japonaise dans le secteur routier ont été signés dès 1993. Ces financements ont porté sur la réhabilitation d'axes de communication existants (les routes nationales n°3, 5 et 18) reliant la capitale aux provinces voisines. Par la suite, la coopération japonaise a contribué au financement et à la construction d'infrastructures (ponts, autoponts, tunnel) tant dans les arrondissements centraux qu'en périphérie de la capitale (tableau 4.1).

Type d'intervention	Projet	Montant des prêts (en million USD)	Année d'engagement
Réhabilitation	Amélioration de la route nationale n°5 entre Hanoi et Haiphong	264	1993
Réhabilitation	Amélioration des ponts sur la route nationale n°1 entre Hanoi et Vinh	256 (en cofinancement avec la BAD)	1995
Réhabilitation	Amélioration de la route nationale n°18 entre Hanoi et Ha Long	296	1997
Construction	Projet de développement d'infrastructures de transport à Hanoi (avec 6 composantes dont Ngã Tư Vọng, Ngã Tư Sở...)	158	1998
Construction	Ponts de Thanh Tri et Phu Dong	517	1999
Réhabilitation	Amélioration de la route nationale n°3 entre Hanoi et Thai Nguyen	157	2004
Construction	Pont de l'amitié nippo-vietnamienne, Nhat Tan	173	2005
Construction	Sections du périphérique n°3	355	2007
Construction	Section de route entre le pont Nhat Tan et l'aéroport international	82	2010

Tableau 4.1 : Les principaux projets d'infrastructure routière financés par l'aide japonaise à Hanoi (1993-2010)

Source : JBIC, 2008 ; JICA, 2010.

Entre 1993 et 2010, le gouvernement japonais a engagé plus de 2 milliards USD de crédit d'aide dans le secteur des infrastructures routières à Hanoi. En listant les axes sur lesquels les financements japonais ont été dirigés et en les reportant sur un fond de carte (voir carte 4.1), on comprend que les fonds n'ont pas été utilisés de manière aléatoire, au gré des demandes des partenaires vietnamiens, mais bien de façon ciblée. Les financements japonais sont destinés à la réhabilitation et à la construction de ponts et d'axes stratégiques reliant par exemple l'aéroport au centre historique et à des

zones industrielles. Par ces financements, une stratégie, qui pourtant n'est pas énoncée comme telle dans les programmes d'assistance que communique le gouvernement japonais²⁰⁰, apparaît.

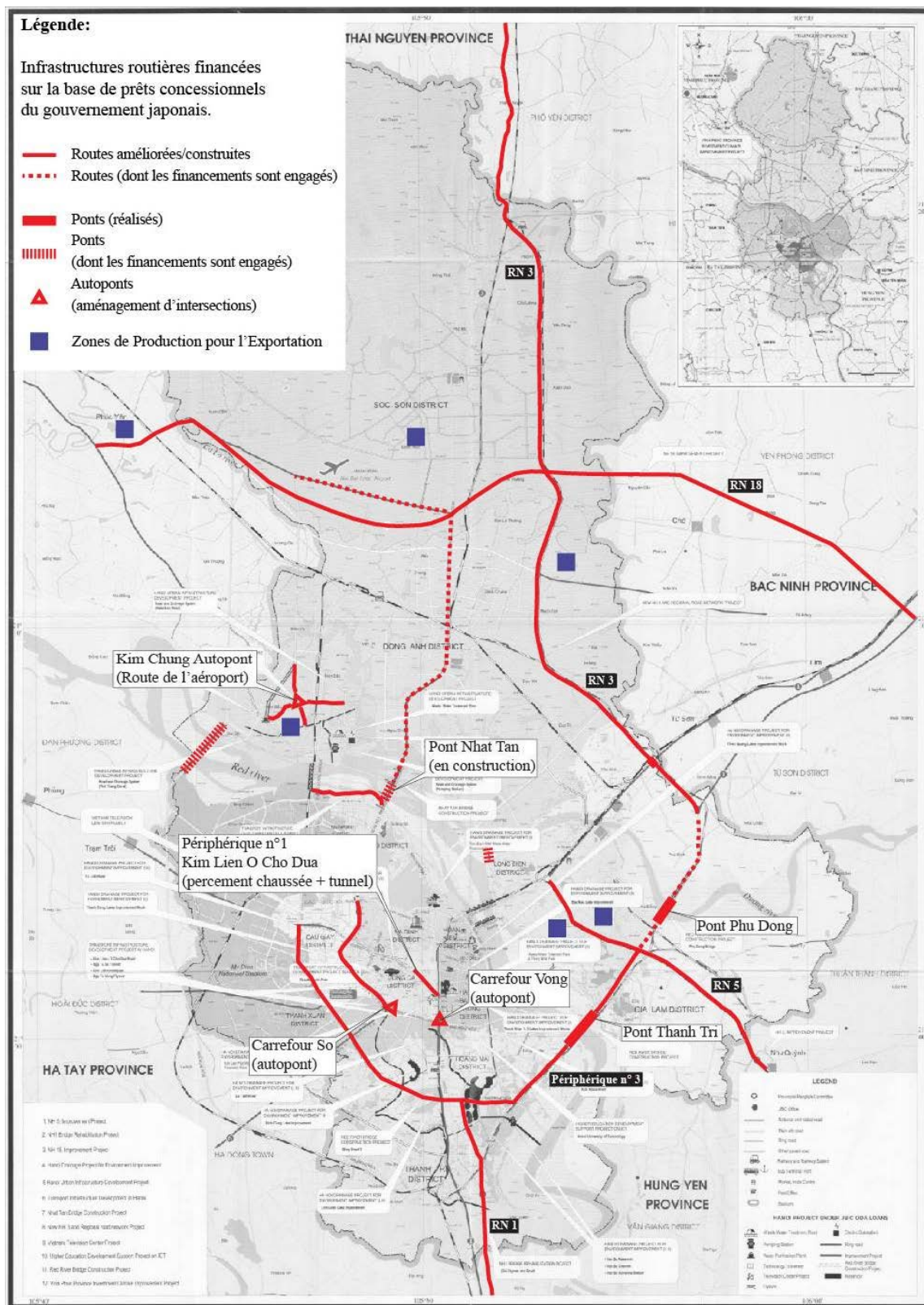
A un premier niveau, l'engagement de l'aide financière et technique nipponne a vocation à participer à la structuration du réseau de communication afin de faciliter la circulation des personnes et des biens à l'échelle métropolitaine. Cette aide répond au premier abord à la demande et aux besoins formulés par les autorités vietnamiennes pour aménager la région urbaine de Hanoi et stimuler son développement économique. Mais plus précisément, au regard des axes et des équipements vers lesquels sont dirigés les fonds japonais, la stratégie établie vise à renforcer les liaisons entre les sites de production (zones d'activités économiques) et les équipements de transport permettant l'exportation des biens produits (aéroport et zones portuaires, en particulier celles de Haiphong et Ha Long).

La logique déroulée par la coopération japonaise complète d'une certaine manière les initiatives prises par le gouvernement vietnamien en matière d'aménagement du territoire. En 1991, un décret sur la création des Zones de Production pour l'Exportation (ZPE) a été promulgué. Ce texte a permis de donner un essor important au secteur industriel et a attiré les premiers investissements étrangers. Depuis le début des années 1990, la région périurbaine de Hanoi a vu se développer de nouvelles zones industrielles (Rossi *et al.*, 2002) : Sai Dong A et B, Nam Thang Long, Bac Thang Long, Dong Anh et Soc Son. Bien que ces zones soient en partie financées par des investissements étrangers variés, taiwanais, malaisiens, sud-coréens, dans lesquelles les investisseurs japonais souvent dominent²⁰¹, elles ont en commun d'être toutes connectées à des routes ayant été améliorées grâce aux crédits de l'aide japonaise. Les enjeux du développement du réseau routier croisent ici ceux du développement économique de la métropole ; de cette manière la coopération japonaise joue sur deux volets, l'un technique, l'autre économique.

La conséquence, intentionnelle ou non, de cette sélectivité des projets routiers opérée par la coopération japonaise a un impact direct sur l'activité des Zones de Production pour l'Exportation, puisque ces infrastructures facilitent le transport de fret et la circulation des biens manufacturés produits dans ces zones. On peut donc affirmer que le décaissement de l'aide japonaise sur le territoire de la métropole hanoïenne, dans le secteur des infrastructures routières, se caractérise par une logique fonctionnelle combinant les crédits de type aide publique au développement aux investissements directs étrangers.

²⁰⁰ Nous faisons ici référence aux documents « Country Assistance Program for Viet Nam » publiés périodiquement par le ministère des affaires étrangères du Japon.

²⁰¹ Pour éclairer ce point, nous prenons comme exemple la ZPE de Bac Thang Long. Etablie en 1997, cette zone est gérée par une *joint-venture* nippo-vietnamienne dans laquelle la corporation japonaise, Sumitomo, apporte plus de 60% du capital. Dans cette zone de près de 274 hectares, les principaux investisseurs sont d'origine japonaise, parmi lesquels on retrouve certains fleurons de l'industrie nipponne : Canon, Yamaha, Panasonic, Mitsubishi, Toto, Sumitomo, Enkei, etc.



Carte 4.1 : Les infrastructures routières financées par la coopération japonaise à Hanoi (1992-2010)

Source : Adaptation de l'auteur ; fond de carte JICA, *Hanoi project map under JBIC loans*, 2010, non publiée.

Indications : Ce document localise sur le territoire de la ville-province (représentée dans ses limites antérieures à la recomposition de son territoire en 2008) les projets ayant été financés par des crédits en provenance du gouvernement japonais entre 1992 et 2010. La répartition des investissements de type aide publique au développement de la coopération japonaise se concentre en fait sur un arc nord-ouest/est/sud et desservent les nouvelles Zones de Production pour l'Exportation de la région urbaine.

Concomitamment au financement du réseau de communication de la région métropolitaine, les crédits accordés par le gouvernement japonais ont également été affectés à des projets localisés dans les arrondissements centraux de la capitale. Les premières actions ont permis de financer des dispositifs routiers (réfection de voirie, autopont et tunnel). Mais, depuis la fin des années 2000, en raison du lancement des politiques de modernisation du secteur du transport public par le gouvernement vietnamien, les crédits de l'aide japonaise s'orientent massivement vers la construction d'infrastructures de transport public en site propre ; le gouvernement nippon finance actuellement deux lignes de métro dans la capitale vietnamienne (cf Chapitre 7).

En définitive, depuis le début des années 1990, l'aide étrangère, avec en figure de proue la coopération bilatérale japonaise, contribue activement à la modernisation du réseau routier de la capitale et à son extension. Les actions de la coopération japonaise, de la Banque Asiatique de Développement et de la Banque mondiale ont avant tout porté sur la réhabilitation des équipements routiers. Elles ont donc directement participé au rattrapage économique de la région urbaine de Hanoi en améliorant les communications du centre (Hanoi) vers la périphérie (les provinces voisines). Mais une logique particulière se dégage de ces investissements, en particulier à travers les crédits accordés par le gouvernement japonais.



*Illustration 4.3 : Matérialisation symbolique des financements japonais sur les chantiers routiers.
La construction de la route en élévation du périphérique n°3.*

Source : de l'auteur, août 2012.

Les projets financés par l'aide japonaise concourent à faciliter le transport des biens produits dans l'aire métropolitaine depuis les Zones de Production pour l'Exportation vers les « hubs » de redistribution des flux de marchandises à l'échelle régionale (aéroport et ports maritimes). Cette stratégie, non énoncée de la part de la coopération japonaise, supprime une idée selon laquelle le Japon, par sa politique d'aide, finance dans des pays en développement la construction de routes en ayant par la suite l'intention d'y exporter des automobiles produites par des constructeurs nippons

(Toyota, Honda, Isuzu, Mazda, Suzuki, etc.). Si cette idée est recevable, la logique que nous montrons à travers le développement du réseau routier hanoïen présente un degré de complexité supplémentaire. Celle-ci dépasse la simple relation « financement d'infrastructures routières/exportation d'automobiles » et s'inscrit de manière plus large dans une vision d'organisation des modes de production et de distribution des biens manufacturés japonais vers le marché asiatique et mondial.

4.3.2 Les modèles partenariaux des bailleurs et l'adaptation locale du partenariat public-privé

L'étude de la structuration du réseau viaire de la capitale – dans la période post-*đổi mới* – par l'entrée du financement montre bien l'incidence directe de l'action de la coopération internationale sur l'agencement des infrastructures de transport à l'échelle de la région urbaine de Hanoi. Indirectement, les opérateurs du développement implantés au Vietnam, la Banque mondiale en tête, tentent également d'influencer les modes de production des équipements routiers, en particulier par la promotion de mécanismes de financement de type partenariat public-privé²⁰².

4.3.2.1 Le Partenariat Public-Privé comme modèle...

Dans le premier document stratégique d'assistance (*Country Assistance Strategy*) établi par la Banque mondiale avec le Vietnam en 1998, la Banque énonce comme principe la nécessité d'appeler le secteur privé à prendre part à la production des infrastructures (*Private Provision of Infrastructure*)²⁰³. Pour la Banque mondiale, puisque le Comité Populaire de Hanoi et l'Etat central éprouvent des difficultés à financer les infrastructures de transport, cette dernière les encourage à recourir à des partenariats public-privé, tant pour la construction d'équipements que pour l'exploitation du service de transport public. Le modèle prôné implique en général une délégation de la maîtrise d'ouvrage vers un partenaire privé afin qu'il finance tout ou partie de la construction et puisse se rembourser grâce à l'exploitation de l'infrastructure (ou du service dans le cas de l'exploitation de transport en commun). En outre, la délégation au secteur privé de la construction d'une infrastructure ou de l'exploitation d'un équipement ou d'un service, constitue un moyen de transférer les risques d'investissements du public vers le privé, d'associer le savoir-faire de spécialistes et ainsi d'optimiser la performance des services urbains. Mais au préalable, en vue d'installer de tels partenariats, la Banque mondiale incite l'Etat vietnamien à produire un cadre juridique facilitant le montage de partenariat public-privé, sous la forme de *Built Operate Transfert* (BOT) ou de *Built Transfer* (BT), comme les règles à même d'assurer la transparence du montage et du portage des opérations et la libre concurrence, avec l'ouverture des marchés à des investisseurs privés locaux et étrangers.

²⁰² D'une manière très large, le partenariat public-privé « couvre toutes les formes d'association du secteur public et du secteur privé destinées à mettre en œuvre tout ou partie d'un service public » (Marty *et al.* 2006). Pour les villes « ce sont des contrats administratifs de long terme ayant pour objectif de confier au secteur privé la réalisation d'un bien d'intérêt général ou la mise en œuvre d'une mission de service public, avec pour avantage de pouvoir utiliser le droit privé, le savoir-faire, les capitaux privés, etc » (Predali, 2007). Mais la formule du partenariat public-privé soutenue par certaines organisations internationales, comme la Banque mondiale, est empreinte de la pensée économique néo-libérale et se caractérise par la mise en œuvre de réformes des services publics passant par la déréglementation (Annez, 2006).

²⁰³ Source: World Bank (1998).

En fait, depuis la fin des années 2000, ces incitations se répètent, elles proviennent de l'ensemble des bailleurs impliqués dans le financement des infrastructures au Vietnam et apparaissent sous différentes formes. Les séminaires sur le sujet se multiplient²⁰⁴ afin d'exposer aux autorités vietnamiennes les mérites des contrats de partenariat qui ont vocation à faciliter les apports de fonds au service d'un projet au même titre qu'un emprunt. Les bailleurs communiquent davantage sur les solutions et les expériences permettant de diversifier les sources de financement des infrastructures de transport urbain (route et transport en commun) et produisent une littérature abondante à ce propos²⁰⁵. Egalement, dans les discussions qui ont lieu lors des rencontres annuelles entre le Vietnam et ses donateurs, les partenariats entre le secteur public et le secteur privé sont régulièrement évoqués et les stratégies suggérées s'affinent. Les bailleurs encouragent désormais le gouvernement à combiner l'utilisation des crédits d'aide au développement à des investissements privés pour la réalisation de méga-infrastructures²⁰⁶. Leurs propositions trouvent un prolongement dans les actions subventionnées par le fonds du Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPFIA)²⁰⁷. Ce dernier finance des études relatives à la création des standards à établir pour favoriser l'émergence de nouvelles formes de partenariats dans le cadre de projets autoroutiers et de transport urbain²⁰⁸.

La pression des opérateurs du développement sur le gouvernement vietnamien pour établir une législation encadrant les partenariats public-privé, adaptée aux exigences d'une économie de marché, s'est traduite par certaines avancées. En fin d'année 2010, le Premier Ministre a promulgué une décision sur ce sujet (décision n°71/2010/QĐ-TTg), affichant ainsi la volonté du gouvernement à

²⁰⁴ Parmi les récents séminaires organisés citons : *Strengthening Public-Private Partnership (PPP) for Infrastructure Investment in Viet Nam*, organisé par la BAD en novembre 2008; *Public Private Partnership – a British perspective on opportunities for Vietnam*, organisé par l'ambassade du Royaume Uni en octobre 2010 ; *Collectivités locales et Partenariats Public Privé*, organisé par l'AFD en novembre 2010 ; *Workshop on Public-Private Partnerships in Roads and Highways in Vietnam*, organisé par la Banque mondiale en février 2011; *PPP Infrastructure Development in Vietnam and on Support for Financing Mechanisms*, atelier co-organisé par la JICA et l'USAID en juillet 2011, etc.

²⁰⁵ Citons par exemple le « Financing Sustainable Urban Transport » du programme Sustainable Urban Transport Project de la coopération technique allemande GTZ (2010), le « Changing Course - A New Paradigm for Sustainable Urban Transport » de la Banque Asiatique de Développement (2009). L'Agence Française de Développement (2009) a quant à elle produit un guide, « Qui paye quoi en matière de transport urbain », dans lequel sont clairement synthétisés les enjeux liés au financement du transport urbain. Ce guide présente plusieurs options de financement des équipements : par le public (avec le financement public des investissements et du fonctionnement des systèmes de transport), par les usagers (des transports collectifs comme individuels), par le péage de voirie et du stationnement, par la contribution des employeurs et des activités commerciales, par la valorisation foncière des sites desservis par les transports, par le partenariat public-privé, etc.

²⁰⁶ Source : Aid Effectiveness Forum (2011).

²⁰⁷ Créé en 1999, ce fonds « multi-bailleurs » a pour principe d'agir comme un catalyseur pour augmenter la participation du secteur privé sur les marchés émergents. Il fournit une assistance technique aux gouvernements pour créer un environnement propice à la fourniture de services d'infrastructures par le secteur privé. Avec le PPFIA il est question d'appui à la construction d'un environnement d'affaires stable fondé sur des institutions fortes, d'un système juridique dans lequel la règle de droit prime afin de favoriser la transparence, la concurrence et la protection des investissements. Le PPFIA constitue une aide pour assurer le renforcement des capacités des autorités à concevoir des projets de délégation à des prestataires privés (voir <http://www.ppiaf.org/>)

²⁰⁸ Dans le transport urbain, le PPIAF a financé une étude sur l'association du secteur privé dans l'exploitation des lignes de bus à Hanoi en 2004 ; en 2009, le fonds a été sollicité pour financer une étude à Hô Chi Minh-Ville sur les modalités d'association d'opérateurs privés dans l'exploitation du réseau du futur réseau de métro ; depuis 2011, le PPIAF est impliqué dans l'établissement d'un partenariat public-privé pour la construction et l'exploitation de deux tronçons d'autoroutes (Ninh Bình/Thanh Hoá et Nghi Sơn/Bãi Vọt).

normaliser les procédures d'investissement afin de rassurer les investisseurs privés, en particulier les investisseurs étrangers. Selon, le vice-ministre du Plan et de l'Investissement, « le cadre juridique pour ce modèle [de partenariat public-privé] au Vietnam est édifié en se basant sur les pratiques internationales, répondant à des critères de transparence, d'efficacité économique et de concurrence loyale entre les investisseurs privés locaux et étrangers » (*Courrier du Vietnam*, 06/05/2011).

L'application de cette nouvelle législation pourrait avoir des conséquences notables quant à l'origine des acteurs (investisseurs, concepteurs, entreprises de construction, etc.) qui se trouveront à l'avenir impliqués dans la production des infrastructures de transport. En effet, avec les premières vagues de réformes du début des années 1990, l'Etat vietnamien avait déjà légiféré sur le sujet des partenariats public-privé en introduisant des contrats de concession de nature *Build Operate Transfer* (BOT) et *Build Transfer* (BT) (Pham Phi Long, 2007). Mais, pour le secteur des transports, dans presque tous les projets BOT et BT achevés ou en cours à la fin des années 2000, les concessionnaires, à de rares exceptions près, étaient des sociétés d'Etat de travaux publics, des entreprises actionnarisées ou des sociétés privées vietnamiennes (*ibid.*, 2007). Les investisseurs étrangers paraissaient peu motivés à s'engager dans de tels partenariats. En fait, ils estimaient manquer de garanties au regard des nombreux obstacles propres au contexte vietnamien (manque d'outils institutionnels et financiers, spéculation foncière, corruption, etc.) (Margonstern, 2009). Par conséquent, les opérateurs du développement pressaient le gouvernement à prendre des mesures améliorant la transparence et la mise en concurrence dans le cadre de ces contrats de délégation. Désormais, des investisseurs étrangers pourront se positionner sur ces nouveaux marchés ; en 2011, le Ministère du Plan et de l'Investissement avait émis une liste de 24 projets d'importance nationale destinés à être financés sous la forme de partenariats public-privé, 10 d'entre eux concernaient des équipements routiers.

Malgré ces changements qui incitent à penser que le modèle de partenariat public-privé prôné par les bailleurs commence à s'imposer au Vietnam en raison de la venue des premiers investisseurs étrangers dans le secteur du transport, depuis le début des années 1990, le gouvernement et la municipalité de Hanoi ont engagé des partenariats originaux. Ces partenariats dérivent nettement des modèles suggérés par les bailleurs, puisqu'ils s'opèrent par un contrôle resserré des autorités et surtout leurs termes contractuels relèvent d'arrangements opaques.

4.3.2.2 ...l'échange « terre contre infrastructure » comme pratique

Pour pallier l'insuffisance des ressources publiques et construire les infrastructures de transport prescrit par les schémas d'aménagement, les pouvoirs publics sollicitent des emprunts auprès des bailleurs de fonds. Toutefois, afin de diversifier les sources de financement, l'Etat encourage les ministères comme la municipalité de Hanoi à établir de nouveaux partenariats avec le secteur privé – ou plus précisément avec des entreprises du secteur des travaux publics étatiques, actionnarisées ou privées – pour construire les équipements nécessaires à sa croissance économique.

L'un des mécanismes de financement originaux dont font usage les autorités vietnamiennes est connu sous le nom de « terre contre infrastructure » [*đổi đất lấy hạ tầng*]. Dans ce type de partenariat, en

l'échange de la construction d'infrastructures réclamé par les autorités, les délégataires obtiennent le droit d'aménager et de commercialiser des concessions foncières, qui se matérialise dans la plupart des cas par des activités de promotion immobilière. En dépit de l'écart entre le modèle diffusé par les opérateurs du développement et son adaptation locale, cet arrangement permet ainsi à la municipalité de récupérer des équipements urbains nécessaires à son développement territorial et de soutenir sa croissance tout en limitant sa contribution en capital (Labbé et Musil, 2011).

Ce modèle de financement des infrastructures s'apparente aux partenariats public-privé de nature *Build Operate Transfer* (BOT) utilisés dans de nombreux pays (Wilde Sapte, 2006). Ce qui distingue toutefois la pratique vietnamienne des partenariats public-privé élaborés dans d'autres contextes (politiques et économiques), c'est le fait que les promoteurs ne recouvrent pas leurs investissements sur une longue période d'exploitation de l'infrastructure. Au contraire, dès l'achèvement de la construction, les promoteurs rétrocèdent l'ouvrage aux pouvoirs publics et se remboursent par leurs activités connexes de promotion immobilière. Dans certains cas, en particulier pour les sections routières à péage, les partenaires privés assurent la maintenance des infrastructures.

Ce mécanisme de financement trouve ses racines dans une expérience conduite à Vũng Tàu au sud du Vietnam à la fin des années 1990²⁰⁹. En l'échange de la construction d'une route, un investisseur local avait pu bénéficier de terrains à valoriser. En 1998, le gouvernement a publié un amendement de la loi foncière de 1993 et introduit les bases légales de ce type d'arrangement (World Bank, 2011b, p.59). Dans le Vietnam contemporain, cette pratique ne revêt pas un caractère exceptionnel. En effet, la période d'ouverture, au milieu des années 1980 avait déjà connu un précédent ; l'Etat avait sollicité la participation du peuple dans la production des logements en raison, à l'époque, d'une pénurie profonde dans ce domaine (Pandolfi, 2001). Face au défi de développement et aux besoins actuels en matière d'infrastructures urbaines, une translation s'est opérée. Après le peuple, l'Etat exhorte désormais les entreprises (étatiques, actionarisées ou privées) à collaborer dans la construction d'infrastructures dont les villes et les citoyens ont besoin.

L'échange « terre contre infrastructure » par l'exemple

Ce mécanisme de financement est utilisé pour apporter des capitaux dans la construction de toutes sortes d'équipements publics. Dans le cas de la construction de nouvelles zones urbaines, les investisseurs s'engagent par exemple à construire des infrastructures publiques et sociales (parcs, écoles, cliniques médicales) à destination des habitants. Mais le financement des routes constitue l'illustration la plus éclairante de ce type d'arrangement. Sur le territoire métropolitain de Hanoi, les échanges de type « terre contre infrastructure » destinés à la construction d'équipements routiers se multiplient, nous présentons brièvement deux cas particulièrement représentatifs.

La construction de la route Nord/Sud (périphérique n°5), qui reliera la province de Vĩnh Phúc au nord de Hanoi à la province de Hà Nam au sud, permettra de contourner le cœur historique de la capitale et

²⁰⁹ D'après Nguyễn Quốc Thông, propos recueillis lors d'un entretien le 9/10/2009. En outre, le cadre légal des contrats locaux de type *Build Operate Transfer* s'est formalisé en 1997 avec la publication du décret 77-CP.

Company (VIDIFI)²¹¹ afin de construire la section autoroutière de 105 km. Dans le cadre de ce montage, VIDIFI s'est vu attribuer des emprises foncières pour au moins cinq sites différents situés le long de la nouvelle autoroute. Le conglomérat a ainsi pour mission d'assurer l'aménagement et la commercialisation de ces terrains (Saigon Times, 13/08/2008).

Les dérives et l'opacité du modèle

Dans ce dispositif partenarial, la relation contractuelle entre le délégataire et les autorités se fonde sur des transactions foncières âprement négociées qui se soldent, dans les cas abordés, par le lancement et la commercialisation de programmes immobiliers.

Dans son ouvrage *Learning to be capitalists*, Annette Kim (2008) met également en relief ces pratiques. Cet auteur qualifie ces arrangements de « fiscal socialism ». Selon elle, dans ce système, ce sont les entreprises de promotion immobilière, et par extension les futurs acquéreurs des parcelles ou des appartements, qui endossent les risques commerciaux de développement des nouveaux quartiers urbains et des infrastructures réclamées par la puissance publique. Dans ce mécanisme, le rôle des autorités locales est cantonné à celui de facilitateur dans la mise en œuvre de l'opération grâce à un assouplissement du transfert des droits d'utilisation des sols. Dans l'approche de Kim (2008) qui, comme dans la vision que nous suggérons, s'apparente à l'établissement de partenariat public-privé, le partenaire privé accepte d'endosser un risque financier qui est compensé par un accès facilité à la ressource foncière. Toutefois, pour ce qui est des collectivités locales, les gains qu'elles pourraient percevoir avec ce type de partenariats ne sont pas encore mesurés sur le long terme.

Si la solution « terre contre infrastructure » semble arranger les autorités comme la sphère entrepreneuriale locale, le système repose sur un contrat léonin dans lequel la puissance publique est désavantagée. Cette dernière cède des droits d'utilisation des sols, des droits à construire et, en l'absence d'une fiscalité foncière adaptée, ne peut pas tirer profit des plus-values générées sur le long terme par la construction de ces infrastructures. Les gains pour le public restent encore incertains et ces pratiques s'opèrent sans transparence, ou du moins elles répondent à des mécanismes que nos méthodes de recherche ne sont pas en mesure de décoder. De manière provocatrice, on peut dire que cette approche tend à privatiser les gains des opérations et à socialiser les pertes qui seront endossées par les collectivités locales.

Par ailleurs, s'intéresser à ce type de partenariat permet de rendre compte de l'émergence de nouveaux acteurs comme VIDIFI. Ce dernier prend au final la forme d'un conglomérat, agissant tel un acteur privé, alors qu'il est composé de sociétés et de banques liées à l'Etat. Or, comme le font remarquer Bellocq et Silve (2008), le système bancaire vietnamien reste marqué par une opacité tenace. Ainsi, les caractéristiques présentées par ce type de montage n'étonnent guère, elles expliquent en partie le flou qui règne autour de ces opérations facilitant la construction des infrastructures de transport.

²¹¹ Créé en 2008, VIDIFI regroupe plusieurs compagnies d'Etat : des établissements bancaires comme: Vietnam Development Bank (VDB), Sai Gon Invest Group (SGI), Joint Stock Commercial Bank for Foreign Trade of Vietnam (VCB), et l'entreprise de construction Vietnam Construction and Import-Export Corporation (VINACONEX).

Depuis 2010, malgré la promulgation de la décision n°71 relative à la clarification des partenariats public-privé au Vietnam, ce cadre légal reste imprécis et suscite (pour le moment) peu d'intérêts de la part des investisseurs étrangers. Dans cette imprécision, seuls les investisseurs locaux sont en mesure de tirer profit de la situation en s'arrangeant avec les autorités. Ainsi, jusqu'ici ces pratiques, qui certes permettent au projet de se réaliser, sont auréolées d'opacité et n'ont pas pu être quantifiées. Nous avons tenté de dresser une liste des routes réalisées sur ce modèle à Hanoi, en vain, les données manquent.

Que ce soit d'un côté avec les modèles de partenariat public-privé diffusés par les bailleurs de fonds – qui commencent à être expérimentés pour le secteur routier, mais qui n'ont pas encore été testés dans le secteur du transport public – ou de l'autre avec les arrangements locaux utilisés pour la construction des infrastructures, il est ici finalement question, comme le suggère Thierry Paulais (2010), d'« inventer un financement durable des villes ». Dans un contexte de crise économique globale, au caractère cyclique, les villes en développement sont dans une passe difficile : leurs budgets ne parviennent pas à couvrir des dépenses qui augmentent et les capitaux étrangers peuvent se montrer volatiles en cas de crise. Il est alors nécessaire de trouver pour une métropole comme Hanoi des montages alternatifs afin de produire les infrastructures projetées.

Bien que Hanoi soit une ville ancienne et millénaire, la capitale vietnamienne est une métropole jeune confrontée, depuis l'adoption des réformes économiques, à une urbanisation accélérée et à une congestion routière croissante. Ce constat est d'autant plus frappant que dans l'histoire de cette ville, les déplacements étaient jadis assurés par un réseau de tramway et de trolleys bus.

Les conditions dans lesquelles s'organisent et s'ajustent actuellement les politiques publiques de déplacement sont tributaires des réformes économiques engagées au cours des années 1980 et d'une assistance technique et financière extérieure. La libéralisation économique qu'a connu le pays a eu de multiples effets sur la mobilité urbaine. D'abord, le service de transport public exploité selon les préceptes de l'économie subventionnée s'est effondré. Le service d'autobus a été déstructuré et le tramway a été démantelé. Ensuite, la période post-*đổi mới* a été marquée par l'accroissement rapide du nombre de motocyclettes conférant ainsi à Hanoi la réputation de ville moto-dépendante (Khuat Viet Hung, 2006). Ce mode de transport a récemment tendance à être supplanté par l'essor de l'automobile. Par conséquent, avec la reprise de l'urbanisation du début des années 1990, et les dynamiques démographiques et économiques qui sous-tendent ce processus, la capitale est désormais en proie à une congestion routière chronique.

Dans ces circonstances, en raison du retour des acteurs de l'aide publique au développement dans le pays, les pouvoirs publics ont sollicité leur assistance afin de conduire une politique sectorielle de modernisation des transports ambitieuse. L'aide internationale, par le biais de missions d'experts, a dans un premier temps contribué à poser des diagnostics concernant la circulation routière,

l'organisation et la gestion des déplacements en ville, mais également les modalités de production des infrastructures, et suggéré des solutions et des stratégies de modernisation. Malgré un éventail de propositions, au cours des années 1990, les premières mesures financées par l'aide internationale, qui répondait à la demande pressée des autorités, ont avant tout porté sur la réhabilitation et la mise aux normes du réseau routier.

Les pouvoirs publics vietnamiens se sont alors adressés à plusieurs guichets, notamment ceux de la Banque mondiale, de la Banque Asiatique de Développement et de la coopération bilatérale japonaise. Mais c'est bien cette dernière qui a financé rapidement et massivement les premiers grands chantiers routiers à Hanoi. Cette implication de la coopération japonaise a de plus été motivée par la possibilité d'articuler les crédits d'aide publique au développement avec les investissements directs étrangers, et tout particulièrement ceux d'origine japonaise, qui ont commencé à se fixer dans la région urbaine de Hanoi dès le début de la décennie des années 1990. L'implication des bailleurs de fonds dans le financement des routes s'est aussi illustrée de manière détournée par l'adaptation locale du modèle de partenariat public-privé. Celui-ci constitue désormais un levier de financement important pour la réalisation des infrastructures routières de la région métropolitaine de Hanoi.

Même si la production des équipements routiers se déroule à un rythme soutenu depuis la décennie 1990, la croissance économique et démographique de la capitale, implique indiscutablement le recours à d'autres supports pour assurer les déplacements dans la métropole. Ainsi, les financements apportés par les principaux bailleurs de fonds convergent de plus en plus vers l'aide à la construction d'équipements de transport public. Cet arbitrage découle en fait de l'application des plans d'aménagement sectoriels de la capitale dont de nombreuses versions ont été élaborées avec l'aide de diverses coopérations étrangères.

CHAPITRE 5

Planification des transports : l'expertise internationale imprime sa marque

En matière d'infrastructure urbaine, les besoins qu'expriment les autorités vietnamiennes, lorsqu'elles sollicitent les bailleurs de fonds, coïncident avec les orientations contenues dans les plans dont elles disposent (plan quinquennal de développement socioéconomique, plan sectoriel de transport, de construction, etc.). Depuis les années 1960, l'orientation du développement urbain de Hanoi se fonde sur une série de schémas directeurs. Jusqu'aux années 1980, ceux-ci ont été élaborés avec le soutien de l'aide soviétique. A partir des années 1990, la conception et la formulation de ces documents de planification se sont effectuées avec l'assistance d'une expertise internationale diversifiée – agences d'urbanisme, bureaux d'études, cabinets de consultants.

Dans ce type d'action, l'expertise étrangère est porteuse d'une connaissance et d'une culture urbanistique métissée qu'elle diffuse et discute avec ses partenaires locaux (ministères, agences gouvernementales, services techniques de la municipalité de Hanoi, etc.). Elle favorise la circulation des modèles de développement et des « bonnes pratiques » expérimentées dans d'autres contextes (asiatiques, européens, nord-américains). Elle éclaire enfin les experts et les dirigeants vietnamiens sur les options techniques des infrastructures urbaines (assainissement, transport, etc.), sans toutefois être dénuée d'intérêts²¹². Dans ce type d'exercice, l'aide, ou du moins l'expertise internationale dans son ensemble, sur le terrain de la planification urbaine, imprime sa marque. Le plus souvent financée par le biais de subventions, cette coopération technique soulève à ce sujet plusieurs questions. Y a-t-il, de la part des acteurs de la coopération urbaine, l'intention d'influencer les modes d'organisation de la ville comme les choix technologiques en matière d'équipement urbain ? Si oui, de quelle nature cette influence est-elle et comment se manifeste-t-elle ? Par ailleurs, au cœur des rouages de la planification vietnamienne, qui est centralisée, rigide et marquée par une segmentation du processus de prise de décision, comment ces acteurs étrangers parviennent-ils en définitive à peser sur les orientations arrêtées par les pouvoirs publics ?

5.1 Des stratégies de développement fondatrices

Les objectifs des politiques urbaines pour l'organisation des déplacements à Hanoi s'apprécient au regard des plans produits par le Ministère de la Construction (MOC), des plans sectoriels réalisés sous l'égide du Ministère des Transports (MOT), mais également des schémas d'aménagements préparés par des experts étrangers intervenant dans le cadre de coopérations institutionnalisées. Dans la hiérarchie des plans élaborés par les services de l'Etat, les orientations en matière de transport contenues dans les plans du MOC s'imposent aux plans sectoriels du MOT²¹³. Pour leur part, les

²¹² Baye *et al.* (2004, p.7) estiment que les pays en développement, par le jeu des actions bi et multilatérales, subissent des influences techniques (plus que technologiques). Pour ces auteurs, cette influence est portée par les bureaux d'études qui constituent, qu'ils le veuillent ou non, les principaux agents actifs.

²¹³ Le système de planification qui encadre le développement spatial des villes au Vietnam a été clarifié dans le cadre de la loi (n°30/2009/QH12) sur la planification urbaine de 2009. Le développement urbain est encadré par le plan de développement socio-économique du Ministère du Plan et d'Investissement et par le plan

schémas proposés par l'expertise internationale, souvent produits en parallèle de la voie officielle²¹⁴, sont porteurs d'innovations qui parfois sont reprises dans les documents gouvernementaux.

5.1.1 Le « plan 108 » fixe les grandes orientations

Approuvé en 1998, le plan 108, c'est-à-dire le schéma directeur de Hanoi pour 2020, constitue le troisième plan dressé par l'INPUR²¹⁵ depuis l'adoption des réformes économiques dans le pays. Sa conception a été engagée en partenariat avec des experts japonais et sud-coréens (Cerise, 2009, p.283). L'association d'experts étrangers à l'élaboration des documents de planification dans la période post-*đổi mới* s'inscrit dans la continuité de pratiques usitées par le passé avec l'aide soviétique. Le schéma directeur de 1992 avait été élaboré en partenariat avec l'IAURIF, qui est intervenu dans le cadre de la coopération décentralisée entre la Région Île-de-France et le Comité Populaire de Hanoi. La révision de ce document en 1996 a intégré le plan d'un vaste quartier, le Hanoi New Town, financé par le groupe coréen Daewoo. Ce projet, qui était l'un des premiers investissements de grande envergure dans le secteur de l'immobilier à Hanoi (Pandolfi, 2001), avait été réalisé par des bureaux d'études de renommée mondiale, l'américain Bechtel et le japonais Nikken Sikkei.

Concernant les orientations relatives au transport, le plan 108 pose les jalons de la construction du réseau de transport métropolitain actuel. C'est dans ce document que sont dessinés les premiers tracés des lignes du réseau ferré urbain et que sont entérinées les emprises des rocade périphériques. Avant d'évoquer les singularités de ce schéma, précisons que sa préparation se fonde sur le recyclage de deux documents : le premier est le plan de 1992, qui correspond au premier schéma directeur de la période post-*đổi mới* ; le second, élaboré en 1997 par la JICA, est une étude sectorielle dédiée aux transports²¹⁶.

5.1.1.1 Des antécédents marquants

*Le schéma directeur de 1992*²¹⁷

Le schéma précédent le plan 108 manquait apparemment d'ambitions. Celui-ci ne prévoyait pas de grands chantiers, seule la construction d'un nouveau pont était projetée, alors que Hanoi n'en possédait que trois à l'époque (Thăng Long, Long Biên et Chương Dương). Ce projet de planification visait davantage à contrôler l'étalement urbain en maîtrisant l'usage du sol et en préservant les structures spatiales existantes. Toutefois, le plan de 1992 reprenait le modèle de développement radioconcentrique du réseau viaire suggéré dans le schéma directeur de 1981 (cf. Chapitre 1).

Dans le plan de 1981 (dit aussi plan de *Leningrad*, cf. Chapitre 1), le développement du réseau routier se fondait sur un modèle rayonnant et imposait la construction de rocades périphériques avant celle des

de développement urbain décliné en schéma directeur du Ministère de la Construction. La réalisation des plans sectoriels, notamment celui du transport, s'appuie sur les orientations fixées dans les deux plans de référence.

²¹⁴ Nous entendons ici par voie officielle les plans validés par le Premier Ministre.

²¹⁵ L'Institut National de la Planification Urbaine et Rurale rattaché au Ministère de la Construction.

²¹⁶ « Etude sur le réseau de transport de Hanoi », plan mentionné dans le tableau 3.3 (cf. Chapitre 3).

²¹⁷ Cerise (2009) a procédé à une analyse de ce schéma dont le projet est présenté en Annexe 5.1.

ensembles d'habitations et des autres équipements. La voirie primaire permettait de lier les principales infrastructures entre elles : l'aéroport, les zones industrielles situées en périphérie, les nouvelles gares ferroviaires et le port sur le fleuve Rouge (Cerise, 2009, p.243). Si le schéma de 1992 manque certes d'ambitions sur le terrain de l'infrastructure, il reste néanmoins le premier plan réalisé après l'adoption des réformes économiques. Par conséquent, il incarne d'un côté un « certain enthousiasme » (*ibid.*, 2009) et scelle pour le futur de la métropole la trame de son réseau viaire. De l'autre, il reflète certaines incertitudes relatives à l'avenir, en particulier au sujet de la croissance économique et urbaine attendue²¹⁸.

Outre le secteur des infrastructures de transport, Cerise (2009) relève des apports significatifs dans le contenu du plan et dans la représentation du projet urbain. D'abord, depuis l'indépendance du pays en 1945, c'est la première fois que le noyau urbain de Hanoi est considéré dans l'élaboration d'un schéma directeur. Cela est, semble-t-il, dû à l'association récente de coopérations décentralisées françaises (de l'Île-de-France, mais également de la ville de Toulouse) qui ont sensibilisé les autorités locales au thème du patrimoine urbain, de sa sauvegarde et de sa mise en valeur. Ensuite, dans la représentation du projet, l'état existant de la voirie est pris en compte ; cet élément n'est pas simplifié comme il l'était avec les représentations élaborées en s'appuyant sur les méthodes de planification soviétiques. La projection du développement de la ville se fonde donc sur une prise en compte de l'existant.

L'étude transport de l'expertise japonaise de 1997

La seconde source d'inspiration du plan 108 renvoie à une étude sectorielle réalisée en 1997 par la JICA sur le transport à Hanoi²¹⁹. Cette étude stratégique a permis d'actualiser le diagnostic sur le trafic hanoïen ; elle reprenait pour partie un document antérieur établi en 1993 par l'aide japonaise et s'inscrivait dans le sillage du rapport des experts suédois élaboré la même année (SIDA, 1993). Dans les grandes lignes, cette étude dresse une liste de projets présentant plus de 90 opérations concernant les transports routiers, ferrés, fluviaux et aériens. L'étude japonaise suggère également une distribution des rôles pour la maîtrise d'ouvrage vietnamienne : les trois quarts des projets recommandés pouvaient être pilotés localement par le Comité Populaire de Hanoi et un quart directement par le MOT. Objectivement, l'approche japonaise prenait en considération l'organisation administrative du territoire de la métropole et avait identifié les acteurs compétents pour assurer le pilotage des investissements requis. Dans le transport routier, les actions envisageaient la construction de nouvelles voies, l'élargissement de certains axes (afin de résorber les « goulots d'étranglement »), l'aménagement d'intersections et la construction de ponts. Cette étude était par ailleurs la première à suggérer la réalisation de liaisons ferroviaires urbaines rapides (Annexe 5.2).

Subventionnée par le gouvernement japonais, cette étude nous éclaire ici sur les pratiques singulières de la coopération bilatérale nipponne. Dans leurs démarches, la plupart des opérateurs du

²¹⁸ Rappelons qu'au début des années 1990, le décollage économique du Vietnam est certes en cours, mais il n'est pas encore confirmé. Il faut attendre le milieu de la décennie 1990 pour voir certains indicateurs macroéconomiques confirmer le décollage du pays et s'assurer de l'arrivée des IDE (Delalande, 2007).

²¹⁹ *The Master Plan of urban transport for Hanoi City in Vietnam – Main Volume*. JICA, Hanoi People's Committee, Yachiyo engineering Co. Ltd, Katahira and engineers international, janvier 1997, 678 p.

développement financent la réalisation d'études ponctuelles et d'études stratégiques. Les premières renvoient à un travail sur une infrastructure particulière (réseau viaire, aéroport, pont, réseau ferroviaire interurbain à réhabiliter...) et sont essentiellement technico-économiques. Dans ces cas, l'articulation entre la partie infrastructure et celle du transport urbain est rarement prise en considération. Ces documents n'ont pas vocation à traiter du système de transport dans son ensemble. La seconde catégorie d'études concerne en revanche les travaux qui prennent en compte le système de transport dans sa totalité et son évolution. Ces documents sont enrichis par la formulation de préconisations et de mesures pour atteindre des objectifs ciblés à moyen et long termes. Vraisemblablement, avec l'étude sectorielle de 1997, la coopération japonaise s'inscrit dans cette ligne. Après avoir livré une vision stratégique du développement du transport urbain à Hanoi, le gouvernement japonais a par la suite déployé une autre stratégie et financé plusieurs études techniques. Celles-ci se sont prolongées en 1998 par l'octroi d'un prêt afin de construire les ouvrages proposés, en particulier les autoponts des intersections de Vọng et Sở ou encore le pont Thanh Trì.

Malgré la diversité des propositions, l'étude de 1997 semblait toutefois manquer de réalisme, notamment sur son volet financier. Bien que la croissance économique du Vietnam ait été confirmée et que le pays fût relativement épargné par la crise financière asiatique de 1997 (Chu Thi Trung Hau et Dickie, 2006), des interrogations subsistaient quant aux capacités de portage des autorités. En effet, les consultants japonais, dans leur approche, n'ont pas pu estimer les possibilités d'investissements du gouvernement. Ils n'ont pas eu accès au budget détaillé de la municipalité de Hanoi qui reste pourtant une donnée essentielle pour établir des recommandations pragmatiques (Mizuno et Kitano, 2000).

5.1.1.2 Les principes fondateurs en matière de déplacement

Le plan 108 pose les bases de la stratégie de développement du secteur des infrastructures de transport actuelle. Dans ce document, les principales composantes des méga-projets à l'étude ou en cours de réalisation en 2012 sont exposées. Le canevas des infrastructures de transport repose sur deux orientations d'aménagement. La première suggère la création de villes satellites²²⁰ dans les provinces adjacentes à Hanoi. La seconde orientation prévoit la réunion des deux rives du fleuve Rouge. Jusqu'ici, le développement s'effectuait de manière désarticulée conférant au fleuve un rôle de césure naturelle. Ces axes de développement pointent la nécessité de disposer de nouveaux moyens de franchissement du fleuve et d'un système routier étendu pour desservir les centres urbains projetés.

Le réseau routier

Concernant les infrastructures routières, le plan suggère de lier les villes satellites aux arrondissements par des autoroutes. Les routes nationales n°1, 2, 5, 6, 18 et 32 sont transformées en voies express et l'autoroute Láng-Hòa Lạc est planifiée. Se dessine aussi la volonté de réaliser trois rocade périphériques, de mettre à l'étude un 4^{ème} anneau et d'ériger cinq nouveaux ponts sur le fleuve Rouge

²²⁰ Les villes satellites pressenties à l'époque sont celles de Việt Trì dans la province de Phú Thọ, celles de Sơn Tây, Hòa Lạc et Xuân Mai dans la province de Hà Tây.

(figure 5.1). Par ailleurs, le plan prévoit pour la zone la plus dense de Hanoi²²¹ l'aménagement de carrefours considérés comme des « points noirs » pour le trafic routier. Ces dispositions suivent les orientations des plans précédents et intègrent des éléments proposés par l'étude japonaise (notamment le traitement des intersections, l'élargissement de certaines voies et la construction des nouveaux ponts). Enfin, du côté des intentions, il est indiqué la construction d'espaces de stationnement connectés aux principales stations d'autobus, introduisant ainsi la question de l'intermodalité.

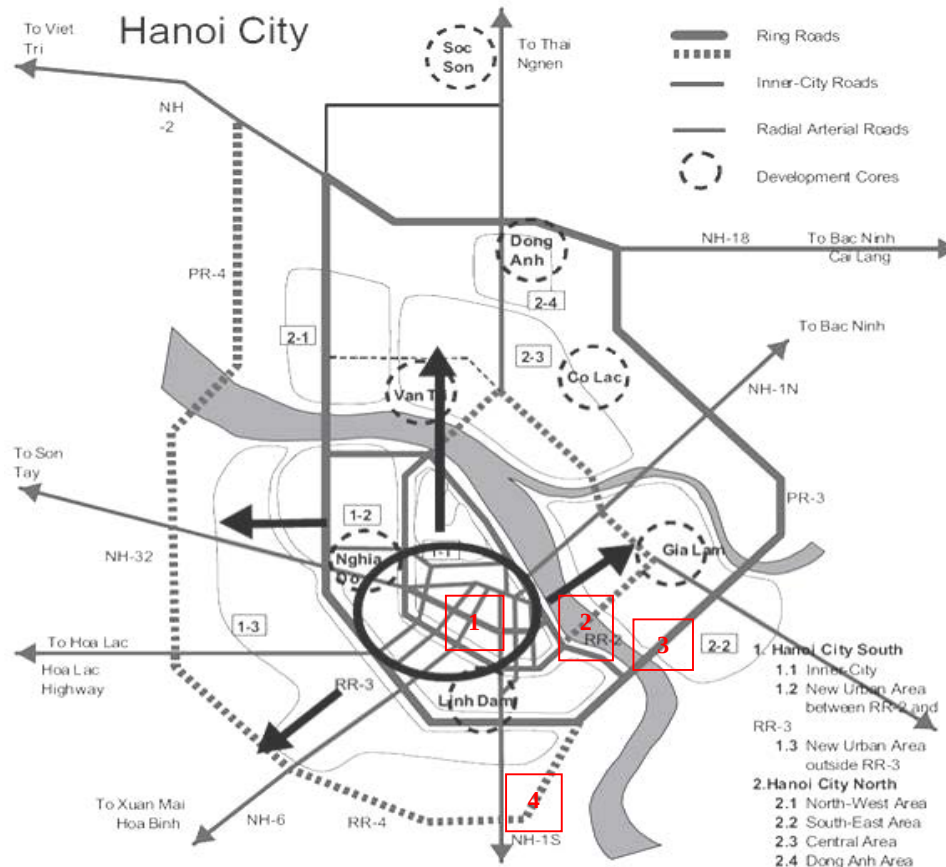


Figure 5.1 : Structure spatiale de Hanoi pour 2020

-  Zone urbaine existante
-  Direction de l'expansion urbaine
-  Rocade périphérique

Source : Mizuno et Kitano, 2000.

Le dispositif technique proposé vise à répondre en priorité à la réduction des embouteillages, à la fluidification de la circulation, à l'amélioration des liens entre le cœur historique et les espaces ruraux et à accroître le ratio de la surface dédiée aux transports urbains, en particulier à la voirie. En 1998, près de 5% de la superficie totale de la municipalité était en effet attribuée à la fonction transport. L'objectif affiché par ce plan est d'atteindre 25% de la surface totale de l'agglomération pour les transports d'ici 2020 (MOC, 1999). En outre, par cette approche technicienne, le développement des

²²¹

C'est-à-dire les arrondissements centraux de Hoàn Kiếm, Ba Đình, Đống Đa et Hai Bà Trưng.

infrastructures routières est mis au service du développement socio-économique de la capitale. La modernisation du réseau viaire est ainsi présentée comme une condition préalable à l'arrivée d'investissements étrangers et à la stimulation du développement de l'économie urbaine.

Le réseau de transport en commun

En matière de transport en commun, en particulier de transport ferroviaire urbain, le plan 108 reprend les recommandations de l'étude japonaise de 1997 et ses suggestions. Dans ce domaine, il propose six projets, trois lignes principales et trois lignes secondaires, dont les tracés reprennent peu ou prou ceux de l'ancien tramway démantelé au début des années 1990. Le plan prévoit que les premières lignes à installer soient équipées de tramways, ou de métro, et que les secondes soient destinées à l'exploitation de monorails (figure 5.2).

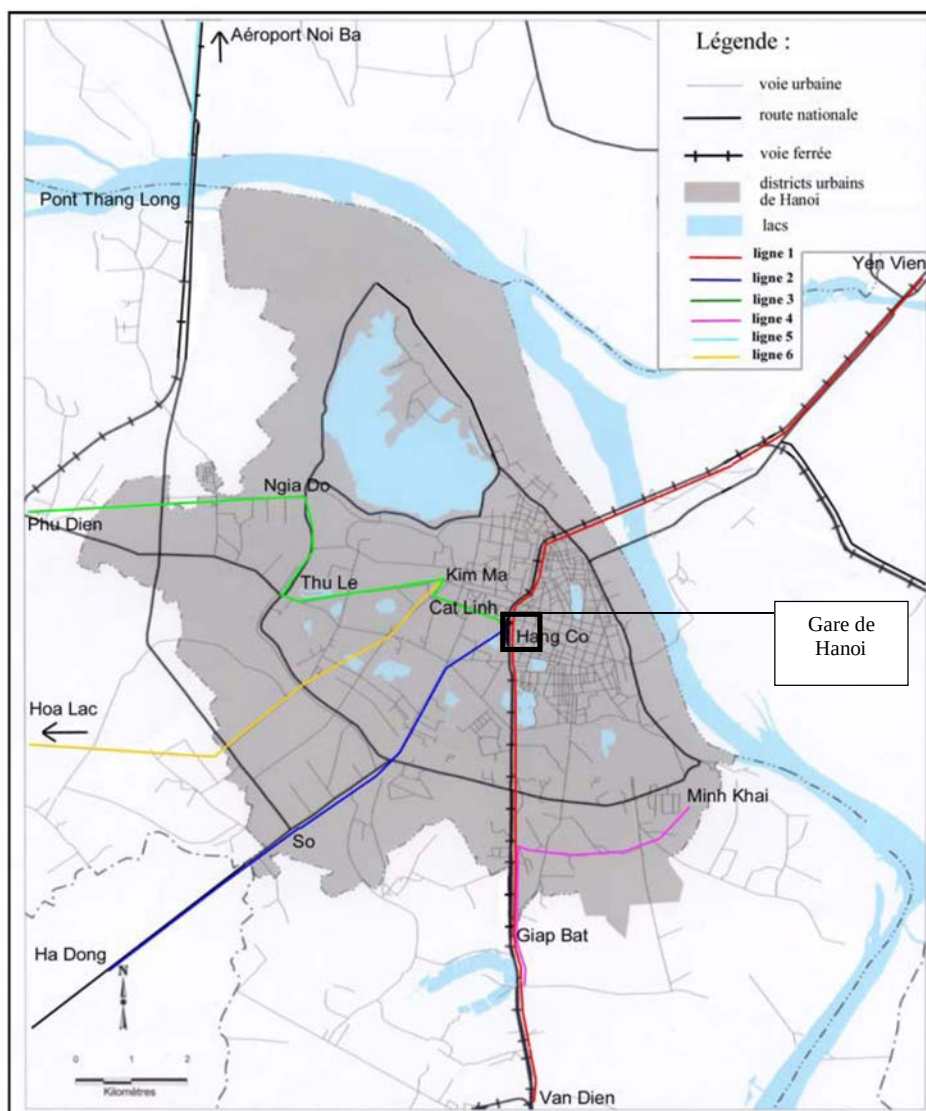


Figure 5.2 : Canevas du réseau de transport urbain ferré proposé par le plan 108

Source: d'après Rosier, IMV, 2003 – fond de carte, Quertamp/VTGEO

Parmi les objectifs à atteindre, le plan pose que la part du transport collectif représente 50 à 60% des déplacements urbains à l'horizon de 2020. L'objectif visé pour 2010 est que cette part atteigne près de 30%. Pour cette étape intermédiaire, le plan prescrit l'amélioration du réseau de bus conventionnel, mais également l'achèvement des trois lignes de transport urbain ferré principales. Dans cette configuration, la gare de Hanoi devient un « hub » sur lequel convergent les lignes du réseau ferré urbain, celles du réseau national et international. Avec ces projets, le plan 108 se démarque de celui de 1992 en s'affranchissant de l'incertitude relative à la croissance économique, il reprend également à son compte un grand nombre des propositions formulées par l'expertise japonaise.

Le plan 108, un témoignage des effets de la transition économique sur la planification de la capitale

En dépit des influences extérieures, les méthodes employées pour l'élaboration de ce schéma restent celles pratiquées durant la période d'économie administrée. Par conséquent, ce plan constitue comme par le passé une réponse « idéale » pour une ville où siègent les instances dirigeantes du pays jusqu'ici accoutumées à la culture du « rêve » à travers la production des schémas directeurs (Geertman, 2007, p.103). En outre, la déconnexion avec la réalité économique persiste. Sous la période de l'économie planifiée, les villes étaient considérées et gérées comme des centres de production sans se préoccuper des impacts secondaires (en particulier environnementaux et sociaux) de la construction des éléments prescrits par le plan. En somme, la stratégie de développement urbain se résumait à une liste de projets validés par le gouvernement, dont l'investissement était géré par le Ministère du Plan et d'Investissement (Coulthart *et al.*, 2006, p.2).

Dans l'ère post-*đổi mới*, pour les autorités, la ville est devenue un moteur du développement économique. A ce titre, bien que l'effet de liste de projets demeure afin d'alimenter la planification, les opérations projetées sont dorénavant tenues d'être attrayantes pour susciter l'intérêt d'éventuels investisseurs locaux²²² et étrangers. Dans ce contexte, l'Etat n'est plus le garant de l'investissement ni même le seul initiateur dans la construction des infrastructures. Les méga-projets d'équipement, les zones industrielles ou résidentielles sont autant d'opérations de grande envergure qui ont pour but d'attirer les capitaux étrangers. Le passage d'une économie administrée au profit d'une économie de marché « à orientation socialiste » a brouillé le rôle endossé par les pouvoirs publics vietnamiens.

A ce propos, l'expert japonais, le Docteur Iwata, propose une explication²²³. Selon lui, à la suite des réformes économiques, l'Etat est passé du rôle de « fournisseur » à celui de « facilitateur ». Dans ce nouveau contexte, les autorités ne disposent plus des ressources financières suffisantes pour tenir leur rôle de « fournisseur ». Par conséquent, leur fonction évolue, elles sont dorénavant chargées de produire de nouvelles règles du jeu pour assurer le passage de la planification à la réalisation des infrastructures. En d'autres termes, elles œuvrent désormais principalement à la modernisation du cadre légal afin de faciliter la participation d'entreprises privées, locales et étrangères dans la production des infrastructures urbaines. Dans ce secteur l'aide internationale occupe une place de

²²² Les entreprises étatiques actionarisées constituent des investisseurs potentiels au même titre que les nouveaux investisseurs privés tels Him Lam ou Nam Cuong qui officient dans le secteur des travaux publics.

²²³ Entretien avec le Docteur Iwata, Directeur du cabinet de consultants japonais Almec, le 3 octobre 2008.

premier choix. Que ce soit dans la réforme de l'administration publique (Vasavakul, 2008), dans la mise en place de politiques de décentralisation (Fritzen, 2006) ou encore dans la modernisation des textes de loi pour assurer la compatibilité des modes d'investissement locaux avec les principes de l'économie de marché (Mellac *et al.* 2010), les donateurs bilatéraux et multilatéraux sont actifs. Cependant, les autorités sont loin d'avoir apporté les preuves suffisantes concernant leurs capacités à respecter et à faire respecter ces nouvelles règles.

Dans la période de transition que connaît le Vietnam, l'élaboration du plan 108 montre que la préparation des schémas directeurs, et d'une manière plus large les études relatives à l'aménagement de la capitale, constitue désormais des « moments » au cours desquels les visions des différentes expertises étrangères se confrontent et s'affirment. Par exemple, en raison d'un contexte d'instabilité économique, la prudence suggérée par l'expertise française dans ses propositions techniques de 1992 contraste avec l'audace japonaise de l'étude sectorielle de 1997. Cette différence s'explique aisément par l'attitude des experts japonais qui ont rapidement évacué la question de la faisabilité financière.

Par ailleurs, au sujet des propositions techniques, en particulier à propos du transport ferré urbain, deux considérations ont coexisté à Hanoi à la fin des années 1990. D'un côté, les travaux de l'expertise japonaise faisaient preuve d'un réel optimisme ; l'étude de 1997 suggérait la réalisation de plusieurs lignes de métro pour la métropole. A l'opposé, dans la conclusion d'un de ses rapports, l'expertise allemande a laissé planer l'expression du doute. En 1999, dans la conclusion d'une étude financée par la banque de développement allemande²²⁴, la Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), les auteurs ont émis une réserve quant à l'opportunité d'installer un métro. En guise d'alternative, ils ont recommandé un projet plus mesuré et moins coûteux, celui de la construction d'une ligne d'autobus en site propre.

Le cours des événements a donné raison aux propositions avancées par la coopération japonaise, lui permettant ainsi d'accentuer son influence auprès des autorités vietnamiennes. En 1998, le gouvernement nippon a accordé un prêt pour la construction de plusieurs équipements de transport urbain (autoponts, tunnel, travaux d'élargissement de voirie)²²⁵. Après avoir engagé des financements dans l'amélioration de nombreuses routes et dans la construction de ponts, à la fin des années 2000, le gouvernement japonais a octroyé de nouveaux crédits pour la réalisation de deux lignes de métro.

Entre ces phases de réalisation technique, au début des années 2000, l'expertise japonaise a été sollicitée pour conduire une réflexion stratégique sur l'aménagement de la capitale vietnamienne. A la demande du gouvernement vietnamien, dans le cadre du « Hanoi Integrated Development and Environmental Program » (HAIDEP), le gouvernement japonais a financé l'élaboration d'un nouveau schéma directeur pour la capitale vietnamienne faisant lieu de révision du plan 108. Sous l'égide de la JICA, plusieurs groupes de consultants ont participé à cette commande. L'expertise japonaise a pu une nouvelle fois avancer sa vision quant au développement de Hanoi et démontrer et promouvoir son savoir-faire en matière de planification urbaine.

²²⁴ La "*Hanoi urban railway feasibility study*" réalisée par le consultant allemand Dorsch (1999)

²²⁵ Il s'agit en l'occurrence de l'*Urban Infrastructure Development Project*, projet financé par l'Overseas Economic Cooperation Fund (OECF) japonais et piloté par la JICA.

5.1.2 HAIDEP et la coopération japonaise, une influence structurante

Le projet de planification HAIDEP est le fruit d'une coopération entre JICA et le Comité Populaire de Hanoi. Ce plan a été préparé entre 2004 et 2007 en concertation avec les différents ministères, les agences gouvernementales concernées et les services municipaux en charge de l'aménagement urbain.

Malgré les efforts déployés par les experts et les équipes techniques des deux bords, ce plan n'a jamais été réapproprié dans son intégralité par les pouvoirs publics et approuvés par les instances gouvernementales, il se réduit au final au produit d'un projet de coopération technique. Pourtant, ce schéma fait preuve d'innovations, en particulier sur sa démarche méthodologique. Il est également fondateur, puisque les fonctionnaires des ministères de la Construction et des Transports s'inspireront de ce document pour élaborer le plan sectoriel des transports approuvé en 2008, plus connue sous le nom de décision n°90 (cf. Chapitre 7), et le schéma directeur suivant.

5.1.2.1 Un exercice porteur d'innovations

Le projet HAIDEP a permis d'introduire de nouvelles pratiques, en particulier celles relevant de l'évaluation (sur les aspects environnementaux et sociaux) des orientations du schéma directeur²²⁶. Concernant l'évaluation environnementale, elle a été effectuée en utilisant des standards internationaux et des politiques environnementales définies par la JICA. De cette manière, les experts japonais ont introduit auprès de leurs homologues vietnamiens des standards d'évaluation (relatifs à l'étude de la pollution de l'air et à la qualité de l'eau) qui pourraient être réutilisées dans la conduite des études d'impact lors de la préparation des projets d'infrastructures. En ce qui concerne l'approche sociale, un relevé socioéconomique et un relevé des conditions de vie ont été effectués auprès d'un panel de ménages. A propos de l'impact social du schéma, les propositions des tracés des infrastructures de transport ont été évaluées en fonction des besoins fonciers afin d'anticiper le lancement de procédures d'expropriation.

Ensuite, ce projet a bousculé le périmètre d'étude généralement adopté pour la planification de Hanoi ; HAIDEP ne se limite pas comme les plans précédents à la circonscription de la ville-province dans son contour administratif. Il considère le développement de Hanoi à plusieurs échelles et notamment à la petite échelle, celle qui intègre la région métropolitaine²²⁷ et sa zone d'influence. Ce territoire correspond à Hanoi et aux 14 provinces environnantes contenues dans un rayon de 100 km. Ce projet prend également en considération la grande échelle en proposant des plans de détail pour

²²⁶ D'après Cerise (2009), HAIDEP est un révélateur de l'influence des coopérations internationales au Vietnam. Dans ce plan, la problématique environnementale se retrouve au cœur des questions de formes architecturales et urbaines et des projets urbains alors qu'elle n'était pas évoquée auparavant. Bien que les coopérations internationales n'aient pas de programmes spécifiques sur l'environnement, ce domaine étant devenu incontournable dans les pays partenaires, la problématique est importée et traitée dans les approches méthodologiques déroulées dans le cadre des coopérations urbaines.

²²⁷ En parallèle du projet HAIDEP, le Ministère de la Construction a lancé en 2003 l'étude du plan de développement de la région de Hanoi. Ce projet avait pour objectif d'élaborer un document répondant aux besoins de développement de Hanoi dans le long terme et des provinces environnantes afin d'encadrer la croissance de cette aire à l'image des grandes régions urbaines chinoises. En 2004, ce projet a été évalué par des experts de la Région Île-de-France et par des urbanistes australiens mandatés par la Banque mondiale.

l'aménagement de certains arrondissements. Cette approche bouscule les logiques de planification locales. Ici les dynamiques territoriales et les logiques de flux observées dans le bassin de vie à l'échelle de la région du delta du fleuve Rouge sont prises en considération et s'affranchissent de la logique administrative qui reste pourtant dominante chez les praticiens vietnamiens²²⁸.

La troisième innovation introduite par ce plan repose sur la formulation d'une approche stratégique. Plusieurs thèmes autour desquels s'articule le projet de développement territorial ont été proposés (environnement, culture, mobilité, patrimoine et conditions de vie, etc.). Chaque thème permet de dégager sur le plan méthodologique la réalisation d'un diagnostic particulier et d'en tirer des propositions d'aménagement. La dernière innovation renvoie à la participation, c'est-à-dire à la consultation des habitants. Le plan a fait l'objet d'une exposition ouverte aux citoyens au mois d'août 2006. Durant une semaine, la vision d'aménagement proposée par l'expertise japonaise a été exposée au public et un sondage d'opinion a été réalisé. Cette démarche auprès de la population était inédite, elle n'avait jamais été testée par les autorités au cours de l'élaboration des plans précédents.

5.1.2.2 L'expertise japonaise jalonne la réflexion sur la conception du réseau viaire

Dans le domaine du transport, ce projet a permis de produire de nombreuses données grâce à la conduite de plusieurs études techniques (diagnostic de l'état du trafic à l'échelle de la métropole ; enquête sur les besoins en transport des citoyens). Ce plan a également permis de confirmer les choix présentés dans le plan 108 au sujet des tracés routiers et des lignes de transport public en site propre.

Concernant le réseau viaire, HAIDEP propose une classification et une hiérarchisation de la voirie (de l'autoroute urbaine au réseau viaire de desserte urbaine de 3^{ème} catégorie) ainsi que la construction de cinq nouveaux ponts reliant la rive Est du fleuve Rouge (figure 5.3). Trois idées ont prévalu pour l'élaboration du réseau routier : la réalisation de rocade circulaires, l'amélioration des radiales et la résorption des « goulots d'étranglement », grâce à l'élargissement des voies et à la construction d'autoponts et de passages en souterrain.

A propos du système de voies circulaires, celui-ci s'appuie sur l'achèvement des ceintures 1 et 2 contenues dans un rayon de 10 km autour du centre historique. Ces ceintures étaient déjà inscrites dans les plans précédents. Située à environ 12 km du centre, la troisième rocade favorise la desserte des nouveaux développements immobiliers. Enfin, le 4^{ème} périphérique qui est repris du plan 108 est situé à 20-25 km du centre historique et prévoit de connecter l'ensemble des nouvelles zones de développement urbain en cours de construction. Les ceintures 2, 3 et 4 sont complétées par la construction de ponts franchissant le fleuve afin de desservir les territoires de la rive Est et boucler les dispositifs. Ces périphériques permettent également de connecter toutes les radiales du système routier et ainsi de créer de nouveaux nœuds autoroutiers. HAIDEP prévoit ainsi le traitement d'une cinquantaine de points d'intersection pouvant être aménagés sous la forme d'échangeurs autoroutiers (en zone périurbaine) ou être équipés d'autoponts et de tunnels (en zone urbaine dense).

²²⁸ La meilleure illustration renvoie au problème de définition de la région de Hanoi. La « région » ne possède aucune reconnaissance administrative au Vietnam.

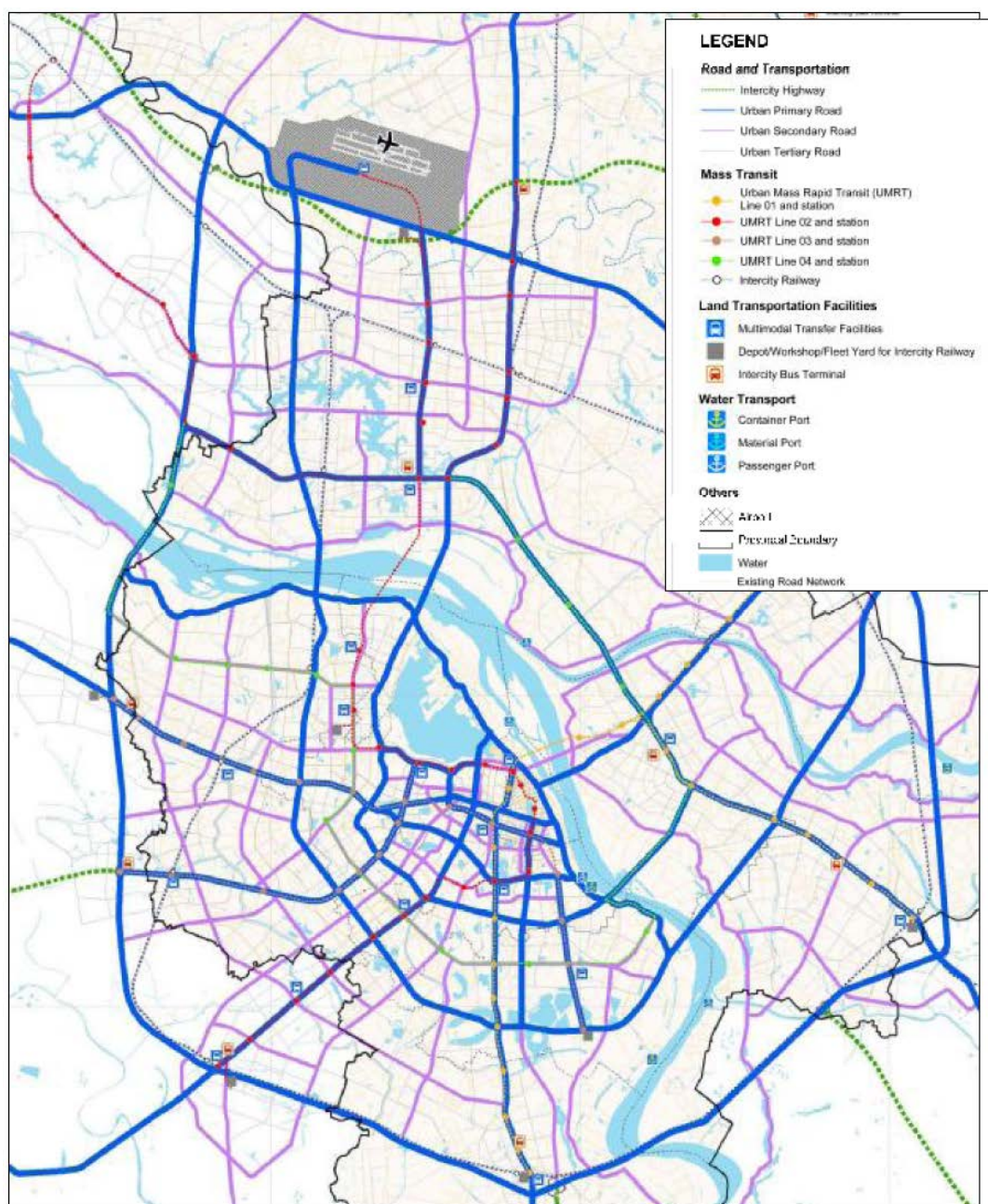


Figure 5.3 : Réseau routier projeté pour Hanoi proposé dans le cadre du projet HAIDEP

Source : ALMEC, 2007

Le réseau viaire est déployé en « toile d'araignée » et vise à produire une organisation fonctionnelle et efficace de la métropole. Par cette approche, la conception du réseau routier permet par la suite d'insérer projet par projet des fonctions urbaines dans l'organisation radioconcentrique proposée. Ce dispositif n'est pas sans rappeler le modèle de la ville cellulaire proposé en 1953 par le rapport Buchanan²²⁹. Avec ce plan, au-delà des solutions techniques visant à résorber la congestion routière,

²²⁹ La question du rapport entre la circulation automobile et la ville interpelle les urbanistes et les architectes depuis les années 1920. Le rapport Buchanan préconise d'adapter la ville existante à l'ère de la motorisation. Pour cela, le développement d'une nouvelle forme urbaine, élaborée à partir du maillage et de la hiérarchisation du réseau routier urbain cède la place au modèle de la ville cellulaire ; ce dernier organise des « poches » d'habitat, d'activités, de commerces entre les mailles d'un réseau routier hiérarchisé présentant des voies rapides (*in* Choay, 1965, *L'urbanisme, Utopies et Réalités, une anthologie*, pp. 322-334).

les experts japonais ont proposé une logique fonctionnelle du développement du territoire. Ainsi, la proposition japonaise reprend des éléments exposés précédemment (en particulier le modèle rayonnant du plan de 1981), mais complexifie la structure du réseau viaire pour l'associer par la suite à la réalisation de zones industrielles, de zones commerciales ou à des quartiers d'habitation. Par ailleurs, HAIDEP apporte un traitement particulier aux interconnexions entre radiales et circulaires et suggère une hiérarchisation du réseau pour en faciliter sa gestion.

5.1.2.3 Une vision métropolitaine du transport public

En dépit de l'accent porté sur le traitement du réseau viaire, le plan japonais se défend de proposer une solution envisageant le « tout routier ». A ce titre, le développement du réseau de transport public constitue une autre priorité. Dans l'intérêt d'un développement équilibré de la métropole, le dispositif de transport en commun est considéré comme un garant de la cohésion territoriale de la capitale avec son hinterland, mais également comme un facteur de cohésion sociale offrant ainsi la possibilité à la majorité des citoyens de se déplacer. Dans ce sens, un nouveau canevas de lignes ferroviaires urbaines de type Urban Mass Rapid Transit (UMRT) est proposé. Toutefois, en comparaison avec le plan 108 qui proposait six lignes, HAIDEP suggère la planification de quatre lignes seulement (figure 5.4).

L'expertise japonaise insiste sur le fait de conférer au réseau d'UMRT un rôle structurant dans l'évolution du développement de la métropole. Le plan propose ainsi une meilleure ramification et une interconnexion du réseau de métro avec les autres modes de transport (collectifs et individuels) tout en prévoyant son extension. Les terminaux des lignes proposées correspondent, après leur extension, aux nouveaux centres urbains des villes satellites²³⁰ ou à des infrastructures de transport d'importance internationale et nationale, comme l'aéroport de Nội Bài. L'aménagement des quartiers autour des gares sera planifié en s'appuyant sur les principes du *Transport Orientated Development* (TOD) afin de concurrencer l'usage de l'automobile et de la motocyclette et de donner un accès privilégié aux citoyens aux transports publics. Ce réseau, qui devient la colonne vertébrale du système de déplacement de la métropole, s'impose à l'organisation des autres modes de déplacement. Sur le plan technique, le système d'UMRT pourrait être développé en souterrain, au niveau du sol ou en élévation. La position des équipements dépend en fait de la densité du tissu urbain traversé et desservi.

Cette nouvelle forme du réseau de transport public tranche une nouvelle fois avec les propositions des plans précédents, mais également avec le périmètre sur lequel s'exerçait l'exercice de planification. A travers le réseau d'UMRT, le plan japonais considère le développement de la capitale au-delà de ses limites administratives, dans un rayon supérieur à 30 km. La vision proposée préfigure un étalement de la zone urbaine tout en suggérant une organisation polycentrique du système métropolitain en s'appuyant notamment sur les futures villes satellites.

²³⁰

Le principe des villes satellites proposé par le plan 108 est repris dans le plan HAIDEP.

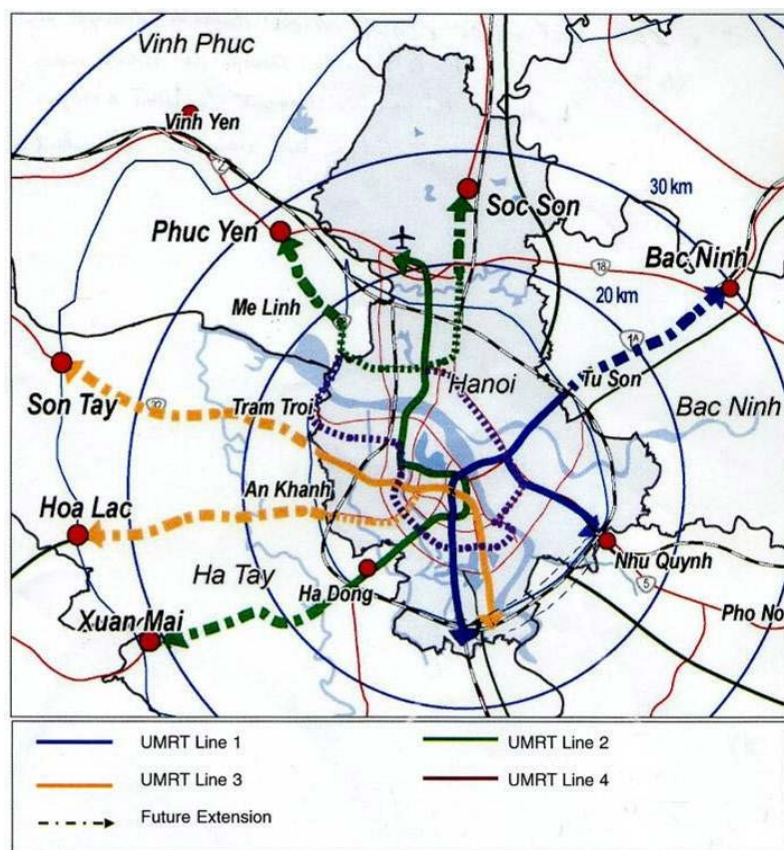


Figure 5.4 : Canevas des lignes de métro et extension vers les villes satellites proposées dans le cadre du projet HAIDEP

Source: ALMEC, 2007

Enfin, concernant les autres modes de transport public, le plan prévoit l'adaptation et la réorganisation du système de bus. HAIDEP introduit une nouvelle hiérarchie : le bus est considéré comme un dispositif essentiel de rabattement complémentaire aux lignes ferroviaires urbaines. Dans ce réseau, le plan introduit la création de lignes de Bus Rapid Transit (BRT) sans pour autant en préciser leur organisation. En ce sens, il n'est pas ici question de référence directe au modèle standard du BRT diffusé par la Banque mondiale, mais de manière plus souple à la création de couloirs d'autobus. En outre, HAIDEP propose que la construction des équipements en sites propres s'effectue en deux temps. D'abord, certaines lignes pourront être équipées d'un BRT. Si la fréquentation et le succès commercial des dispositifs sont confirmés, ces lignes seront ensuite transformées en mode de déplacements collectifs plus capacitaires. La position japonaise en matière de transport collectif peut donc se résumer ainsi : la priorité est donnée à la construction de lignes en « sites propres », d'abord avec la création de ligne dédiée aux autobus, puis avec l'installation de métro. Cette stratégie traduit en somme la volonté d'augmenter l'offre en matière de transport public et d'opérer un report modal du véhicule particulier vers les modes de déplacement collectif (figure 5.5).

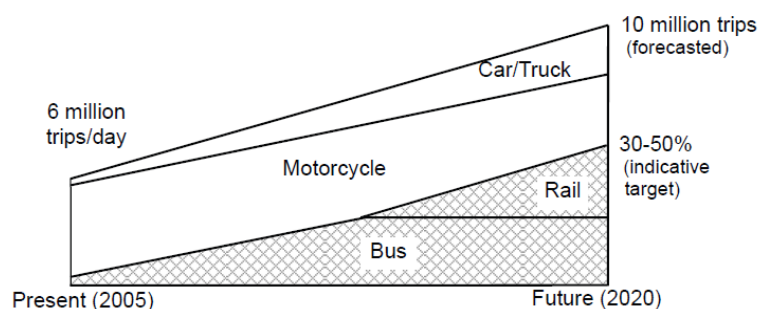


Figure 5.5 : Objectifs fixés par le plan HAIDEP en matière de répartition des modes de déplacements d'ici 2020 avec la réalisation du réseau d'UMRT proposé

Source: ALMEC, 2007

Malgré les nombreuses innovations en matière de stratégie d'aménagement dont est porteur HAIDEP, ce plan n'a jamais été intégré dans les documents de planification officiels. Toutefois, il a permis de réaliser de nombreuses études, de mettre à jour plusieurs diagnostics sectoriels et de produire deux études de faisabilité²³¹. HAIDEP a en outre permis de produire des études détaillées en vue de la réalisation de projets-pilotes²³².

5.1.2.4 Les intentions sous-jacentes de l'aide à la planification japonaise

Le schéma directeur, les études de faisabilité et les études détaillées des projets-pilotes constituent en fait les produits de l'influence de l'expertise et du savoir-faire japonais à Hanoi. Le Japon, par son aide bilatérale, mais également grâce aux nombreuses firmes de consultants implantées au Vietnam et en Asie du Sud-Est, marque de son empreinte l'aménagement des métropoles asiatiques. Au fond, avec HAIDEP, le gouvernement japonais a permis à son expertise de participer aux études, de se positionner sur un segment de marché porteur dans la région et d'exposer leur savoir-faire dans ce domaine. Dans le prolongement de ce projet, le modèle du système viaire proposé à Hanoi s'est exporté, on le retrouve notamment dans les propositions d'organisation du réseau routier de Vientiane, la capitale du Laos, dans le schéma sectoriel des transports financé en 2008 par la JICA (Annexe 5.3).

En attendant, concernant la question de l'adaptation des modèles diffusés par la coopération japonaise, il n'est pas encore prouvé que la greffe ait pris en Asie du Sud-Est. Comme certains auteurs le soutiennent, tant dans le domaine de la planification et de l'habitat (Goldblum, 1987) que dans celui des transports (Dick et Rimmer, 1998 ; Barter, 2000), il n'existe pas de modèle unique en Asie du Sud-Est en raison de la diversité des sources d'influence. Dans le secteur des transports, les villes se démarquent entre elles par les politiques mises en œuvre, en particulier celles visant une réduction de l'usage des modes de déplacements individuels au profit du développement d'un transport collectif attractif (Barter, 2000). L'exemple de Hanoi, ou dans une moindre mesure celui de Vientiane, n'est pas suffisant pour prétendre à l'affirmation d'un modèle japonais dans la région. Pourtant, les marqueurs sont bien là, la toile du réseau viaire articulée entre radiales et circulaires est à ce sujet

²³¹ Pour le projet routier de périphérie n°4 et pour la ligne ferroviaire urbaine UMRT n°2.

²³² Il s'agit là des plans de détail d'aménagement des arrondissements urbains, du plan de développement et de sauvegarde du Vieux Quartier et du plan d'aménagement et de protection du quartier hors digue le long du fleuve Rouge.

évatrice. Le transport public, le recours aux équipements en « sites propres » et les suggestions d'extension des lignes ferroviaires urbaines laissent également apparaître un mode d'action connu au Japon et en particulier dans la mégapole de Tokyo. Pour les experts japonais, le modèle d'extension des métropoles nippones sert de référence pour concevoir l'articulation entre le développement urbain et le développement des réseaux ferrés.

Au final, HAIDEP a permis d'introduire de nouvelles approches dans la conception des systèmes de déplacement et en particulier dans leur articulation avec les nouvelles zones urbaines. Par ailleurs, ce plan a projeté Hanoi dans une nouvelle dimension de son développement et de son avenir en tant que métropole internationale. La vision d'aménagement proposée avait pour objectif l'intégration multiscalaire du territoire métropolitain (nationale, régionale et internationale) et l'insertion de la capitale vietnamienne dans le réseau des grandes métropoles asiatiques. Ce jeu sur les échelles suppose toutefois la nécessité d'adapter les modes de gestion et de gouvernance des territoires. HAIDEP dans ce domaine suggère de nouvelles modalités d'organisation institutionnelle et redéfinit le rôle des acteurs étatiques, des pouvoirs locaux, mais également des acteurs étrangers, publics et privés. Il apparaît ainsi que la construction des infrastructures routières et ferroviaires comporte des enjeux importants qui justifient une démarche de planification à l'échelle du bassin de vie métropolitain comme une approche transversale et stratégique avec les acteurs concernés.

Si l'expertise japonaise propose des plans fondés tant sur la réalisation d'équipements que sur des modalités de gestion et de planification inédites, cette dernière semble avoir tendance à plaquer des solutions techniques et des concepts d'aménagement sur ses territoires d'action. En outre, au même titre que la plupart des autres coopérations étrangères, elle semble peu prendre en compte (pour ne pas dire mettre à l'écart) les caractéristiques locales de planification et de gestion des transports et du développement urbain de manière générale.

Dans un contexte de coopération, la production de ces plans pose ainsi une autre question relative à l'appropriation par les bénéficiaires des concepts et des outils mobilisés. Dans la pratique, la collaboration entre l'expertise étrangère et les acteurs institutionnels vietnamiens en charge de planifier et d'élaborer une vision métropolitaine du développement de la capitale s'avère pourtant difficile, notamment en raison des singularités que présente le processus local de planification des transports urbains.

5.2 Composer avec l'originalité de la planification vietnamienne

Dans la conduite de leurs missions, les experts étrangers s'appuient sur le savoir des partenaires institutionnels locaux afin d'étayer leurs diagnostics et leurs recommandations. Alors que les propositions techniques suggérées par l'expertise internationale semblent applicables, à condition de mobiliser les financements et la technologie adéquat, les processus de décision dans le domaine de la planification et la gestion des transports urbains restent préemptés par le fonctionnement des institutions locales. Aux yeux des coopérations étrangères, ces processus sont lents et constituent un problème pour la construction *a posteriori* des infrastructures. En attendant, il s'agit là du contexte

d'intervention des acteurs en coopération dans le champ du développement urbain à Hanoi. En amont de la réalisation des équipements, nous proposons une analyse des facteurs d'inertie qui affectent la planification institutionnelle des transports urbains et avec lesquels les experts étrangers ont à composer. Nous montrons aussi que la coopération internationale, en raison du nombre de partenariats tissé avec des institutions locales et de la fragmentation de l'aide, interfère dans la prise de décision.

5.2.1 Des responsabilités partagées en matière de planification et de gestion

Dans le système politico-administratif vietnamien, on serait tenté de penser que la répartition des rôles suit le schéma suivant : le central planifie et décide, le local gère. Cette lecture classique des relations institutionnelles occulte toutefois la segmentation des compétences des institutions en charge du transport à Hanoi et l'inertie qui affecte la prise de décision dans les processus de planification.

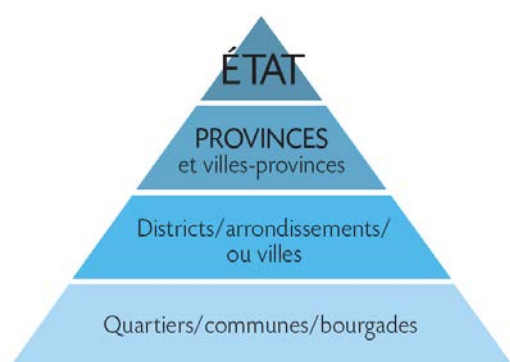


Figure 5.6 : Les quatre niveaux de l'organisation administrative de l'Etat vietnamien
Source : Albrecht *et al.*, 2010, p.19

Bien que le Vietnam soit un Etat unitaire, centralisé et que son fonctionnement d'ensemble soit pyramidal et fortement hiérarchisé (figure 5.6), la relation entre le central et le provincial demeure complexe. Dans ce paysage institutionnel, l'Etat central reste l'unique source de pouvoir. Il s'attache à déléguer les tâches d'application aux autres échelons. Les autorités provinciales sont étroitement contrôlées par le niveau supérieur, leur autonomie est une autonomie de gestion et non de décision. En outre, l'organisation du pouvoir tout comme les relations entre les niveaux administratifs sont encadrées et équilibrées. Elles reposent sur le principe du centralisme démocratique²³³ qui permet de maintenir un rapport hiérarchisé et descendant. De plus, dans ce système, la décision est prise de manière collégiale ; l'unité du pouvoir n'est pas incarnée par une personne, les décisions sont généralement prises au sein d'assemblées sans que l'on puisse identifier qui en est l'instigateur (Salomon, 2004). En résumé, avec cette approche de l'organisation du pouvoir politico-administratif, l'échelon central décide des politiques en matière de mobilité urbaine et le Comité Populaire de Hanoi les met en œuvre.

²³³ Ce principe a pour la première fois été défini lors du 7^{ème} congrès du Parti Communiste de l'Union Soviétique en 1934. On entend par centralisme démocratique que l'élection de tous les organes dirigeants du Parti, leur responsabilité périodique et leur organisation au sein du Parti, relève d'une discipline rigoureuse à travers laquelle la minorité doit se subordonner à la majorité ; les organismes inférieurs et les membres du Parti ont l'obligation d'appliquer les décisions des organismes supérieurs. Dans le Vietnam post-*đổi mới*, la constitution de 1992 réaffirme ce principe. Toutefois, le « centralisme » connaît un glissement sémantique. Dans ce contexte, le Parti supervise les décisions relatives aux orientations macro-économiques afin que celles-ci respectent les principes socialistes. « Démocratique » renvoie aussi à l'accroissement des pouvoirs et des responsabilités des acteurs locaux dans les processus de décision (Tran Thi Thu Trang, 2004, p.140).

A un autre niveau de lecture, le rapport entre Hanoi et l'Etat peut également être envisagé à travers la « classification économique des centres urbains »²³⁴. Dans cette perspective, Hanoi, capitale du Vietnam, est classée dans la catégorie des « villes spéciales ». Sur le plan politique, cela signifie que le secrétaire du Parti Communiste de Hanoi est aussi membre du Bureau Politique le plaçant ainsi dans une position influente²³⁵. Sur le plan institutionnel, le statut de « ville spéciale » implique que les organismes étatiques et ceux de la capitale entretiennent des relations de proximité²³⁶. L'élaboration des plans sectoriels, qui est dévolue au niveau central et répartie entre les différents ministères et les agences gouvernementales, s'effectue en collaboration avec les services de Hanoi. Rappelons que Hanoi est le siège du gouvernement central comme celui du gouvernement provincial. La coexistence de ces deux niveaux de pouvoir sur un même territoire n'est pas sans conflit, mais ces tensions ne sont pas aussi visibles comme elles peuvent l'être à Hô Chi Minh Ville (Gainsborough, 2004). Dans ce contexte, pour l'élaboration des plans, la municipalité de Hanoi et ses services endossent le rôle de coordinateur et bénéficient d'une autonomie fonctionnelle dans leur exécution tant qu'ils restent dans le sillage tracé par l'échelon supérieur (Leseignoux, 2006).

Enfin, avec la prochaine promulgation de la « loi sur la capitale » par l'Assemblée Nationale²³⁷, le législateur dotera Hanoi d'une base juridique pour réaliser la planification, attirer les investisseurs et permettre son développement socioéconomique, tout en assurant sa sécurité et sa défense. Cette loi remplacera l'ordonnance n°29 du 28 décembre 2000 relative au développement de la capitale et à la construction de son « rayonnement ». De ce texte en préparation auquel nous avons eu accès, nous retenons premièrement que le législateur souhaite avant tout assurer un contrôle strict des populations migrantes vers la capitale et éviter l'accroissement des densités dans les arrondissements centraux. Ensuite, par cette loi, l'échelon central réaffirmera l'exercice de son pouvoir : l'article 11, relatif à la planification, rappelle que la « construction, le développement et la gestion de la capitale doivent se conformer aux plans approuvés par le Premier Ministre ». En matière de gestion, les perspectives s'assouplissent. L'article 23 sur le transport précise que la gestion du réseau routier, exception faite pour les autoroutes, sera transférée aux services du Comité Populaire de Hanoi. De même, les autres systèmes de transport devront être exploités, gérés et entretenus par les services de la ville. Avec cette loi, il est clair que l'échelon central conservera les principales prérogatives en matière de planification, mais la gestion des équipements construits serait à la longue transférée vers les institutions locales.

²³⁴ En plus de l'organisation administrative territoriale, il existe au Vietnam une classification économique des centres urbains, ceux-ci sont classés de 1 à 5 (les villes de catégorie 1 et 2 pouvant être sous tutelle nationale ou provinciale). Hanoi et Hô Chi Minh-Ville ont le statut de « ville spéciale ». Le classement dépend de facteurs quantitatifs (nombre d'habitants, densité, niveau d'infrastructures et d'équipements publics...) et qualitatifs (rayonnement de la ville sur le plan économique, éducatif...). De ce classement dépendent leurs prérogatives, leur autonomie, et le niveau d'investissement de l'Etat dans les infrastructures (Albrecht *et al.*, 2010).

²³⁵ Gainsborough (2010, p.58) livre quant à lui une explication différente. Il voit par cette position une volonté du pouvoir central de posséder un moyen de contrôle supplémentaire sur les affaires des « villes spéciales » que sont Hanoi et Hô Chi Minh-Ville.

²³⁶ A Hanoi, la proximité est également géographique : le Ministère de la Construction est situé au 37 de la rue Lê Đại Hành alors que les bureaux principaux du Département de la Construction du Comité Populaire de Hanoi sont situés au numéro 52.

²³⁷ Au moment de la rédaction de ce chapitre, le projet de loi était encore discuté à l'Assemblée Nationale.

5.2.2 La planification du transport urbain à l'échelon central

A ce niveau, les différentes responsabilités (planification du développement des infrastructures, gestion des routes, synchronisation du développement des transports avec l'utilisation des sols) sont partagées. La prise de décision est fragmentée et émane de plusieurs ministères (voir Annexe 5.4). Toutefois, pour saisir les choix établis en matière d'aménagement et de développement du secteur des transports, ce que l'on cherche à comprendre c'est le poids dans la décision finale de telle ou telle institution. Bien que le consensus des différentes agences ministérielles soit requis pour obtenir l'approbation du Premier Ministre, le processus de décision mobilise différents corps ministériels.

5.2.2.1 Le Ministère des Transports, l'institution légitime

Cette institution a pour fonction d'assurer la gestion et le développement du transport routier, ferroviaire et fluvial, maritime et aérien à l'échelle nationale. Le Ministère émet aussi les politiques et les normes que les échelons inférieurs doivent appliquer. Toutefois, même si cette institution est légitime pour organiser le transport urbain, elle ne possède aucun service spécifiquement dédié à ce secteur. De même, il n'existe pas de commission interministérielle en la matière bien que le thème de la mobilité urbaine relève d'une approche multisectorielle. Cependant, si le MOT ne paraît pas tenir d'une même main les rênes du transport urbain, le ministère s'appuie sur deux structures externalisées, le « Transport Engineering Design Incorporated » (TEDI) et le « Transport Development Strategy Institute » (TDSI), pour en garantir la cohérence. Ces entités officient comme « consultants gouvernementaux ». La première œuvre dans la dimension opérationnelle, avec la réalisation d'études, d'outils de planification et d'équipements de transport ; la seconde est associée à la dimension stratégique, avec l'élaboration des politiques publiques.

Créé en 1962, le TEDI était à l'origine une société d'ingénierie spécialisée dans le domaine des infrastructures de transport appartenant au Ministère. Elle était chargée de la conception d'infrastructures. En 1995, sous l'impulsion de la réforme touchant les entreprises d'Etat, TEDI a été partiellement privatisé. Elle s'est ensuite constituée en corporation regroupant cinq entreprises différentes. La corporation a créé parallèlement des *joint-ventures*, dont par exemple APECO avec le consultant japonais Pacific Consultant International, et une dizaine de filiales. Pour le compte du MOT, cette corporation réalise de nombreuses études²³⁸, des plans sectoriels et assume également le rôle de maître d'œuvre public externe. TEDI enregistre désormais des bénéfices importants²³⁹ et grâce à sa position aux côtés du ministère, la société est en situation de monopole pour la conduite d'études et la réalisation d'équipements de transport à travers tout le pays.

La seconde structure, le TDSI, est chargée d'élaborer les stratégies du MOT à l'échelle nationale, régionale, provinciale, urbaine et de conduire des études. Pour bien différencier les deux structures

²³⁸ On peut citer récemment l'étude sur le tracé du 4^{ème} périphérique de Hanoi, les études sur la construction des autoroutes urbaines en élévation qui devraient doubler les ceintures périphériques n°2 et n°3, ou encore les propositions de réhabilitation du pont Long Biên.

²³⁹ Le TEDI a doublé ses revenus entre 2009 et 2010 avec un bénéfice record de 30 millions USD (*Giao thông vận tải*, 03/01/2011).

liées au MOT, le TDSI s'occupe de l'élaboration des politiques alors que le TEDI est spécialisé dans la réalisation des plans et des infrastructures. Le TEDI, société « actionarisée », reste sous le contrôle indirect du MOT, alors que le budget et le programme du TDSI sont supervisés par le ministère. L'institut peut toutefois entreprendre des études sur des bases contractuelles avec des villes ou d'autres clients, comme le sont les bailleurs de fonds internationaux. D'après un ancien cadre du TDSI, cette activité permet d'apporter des revenus substantiels aux employés. Toutefois, l'institut est tenu de reverser une partie des gains (environ 20%) obtenus dans le cadre de son activité de consultance à son institution de tutelle. Depuis le début des années 1990, le TDSI a multiplié les partenariats institutionnels avec l'expertise internationale. Cette structure est ainsi devenue un interlocuteur incontournable pour tisser des coopérations dans le domaine des transports en général et dans le secteur du transport urbain en particulier.

Les rôles dévolus au TEDI et au TDSI sont importants, puisque ces structures constituent la force d'action du MOT dans le secteur du transport urbain. Ce sont là des acteurs de premier plan dans le développement du réseau de transport hanoïen sur lesquels l'échelon provincial s'appuie pour élaborer ses plans et construire ses équipements. Leur poids est également renforcé en raison de l'évolution récente de leur organisation. Grâce à ses nombreux partenariats et à l'instauration de coopérations institutionnalisées, le TDSI a accumulé une expertise désormais reconnue. La puissance commerciale et financière confère également un rayonnement national et désormais international au TEDI²⁴⁰.

5.2.2.2 Le Ministère de la Construction, l'institution « pilote »

En amont de la planification produite sous l'égide du MOT, le Ministère de la Construction (MOC) fixe dans les schémas d'aménagement urbain dont il supervise l'élaboration les grandes orientations du développement des infrastructures de transport. Lorsqu'un plan issu du MOC est approuvé par le gouvernement, celui-ci est ensuite décliné par d'autres ministères (transport, ressources naturelles et industrie) en plans sectoriels.

L'examen des étapes relatives à la production du plan sectoriel de transport fondé sur les orientations du schéma directeur de Hanoi de 1998 illustre le morcèlement des compétences en matière de transport des acteurs relevant du niveau central (figure 5.7). L'attention portée à la production de ce plan livre une explication sur la lenteur du processus de planification : cinq années ont été nécessaires entre l'approbation du plan du MOC et la livraison du plan sectoriel en 2003. De son côté, pour atténuer cette inertie, le MOC revendique une responsabilité accrue dans le domaine des déplacements, puisqu'il est déjà le principal responsable en matière d'aménagement urbain (Rosier, 2003).

²⁴⁰ On pourra se référer à la recherche produite dans le cadre PRUD intitulée « Les consultants internationaux et leurs rapports à l'ingénierie locale dans les infrastructures urbaines au Vietnam (et prolongement sur le cas du Cambodge) » (Baye *et al.*, 2004). Les auteurs ont mis en évidence l'activité de l'ingénierie locale vietnamienne. Le TEDI, dans le domaine des transports, y est présenté comme une organisation issue de l'ingénierie publique connaissant une forte diversification de ses activités et de ses partenariats au Vietnam et à l'étranger (principalement au Laos et au Cambodge).

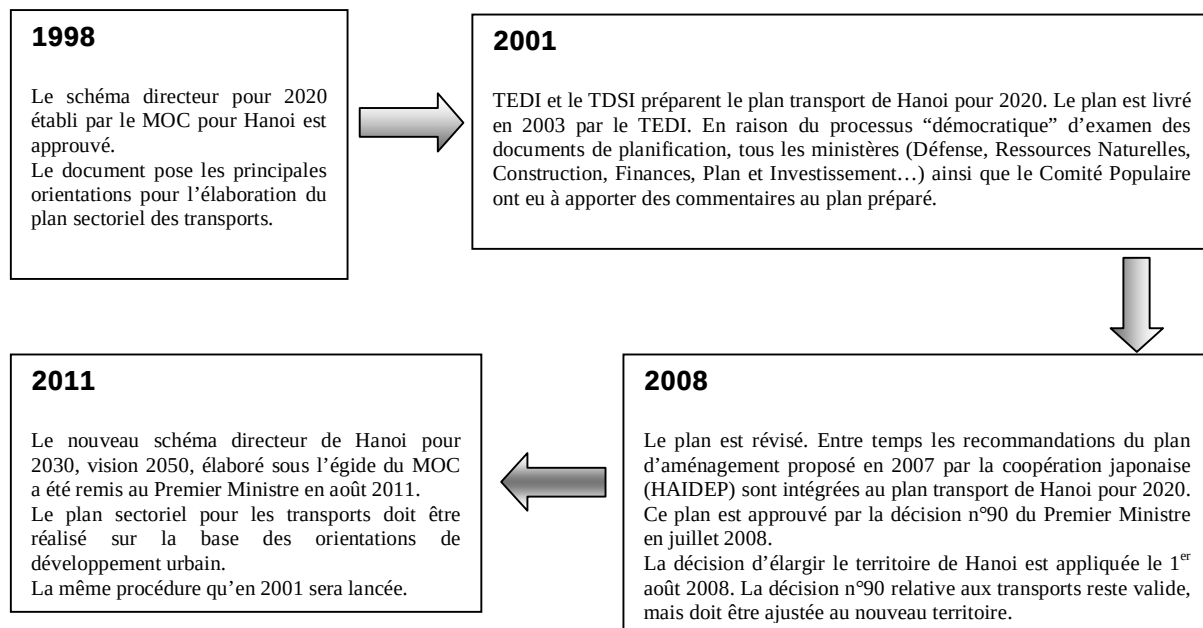


Figure 5.7 : Les étapes de l'élaboration du plan sectoriel des transports de Hanoi pour 2020

Source : figure de synthèse élaborée grâce aux informations transmises par un cadre retraité du TDSI, 2010.

Après l'extension des limites administratives de Hanoi intervenue en 2008, l'élaboration du dernier schéma directeur a également laissé entrevoir des difficultés de coordination entre les différents ministères et le niveau central et provincial. Les experts étrangers associés à l'élaboration et à l'évaluation du schéma directeur pour Hanoi en 2030 ont émis plusieurs recommandations auprès du MOC au sujet du développement du réseau de transport métropolitain. Selon eux, le schéma directeur dans sa version définitive privilégiait les équipements routiers au détriment du transport public. Egalement, certains tracés routiers manquaient de justifications et pouvaient altérer l'équilibre général de l'organisation spatiale du schéma proposé. Sur ces points, des précisions dans le plan s'imposaient. Lors de la dernière réunion du comité d'évaluation du schéma directeur, la réponse d'un des responsables du MOC a été la suivante : « le plan sectoriel du transport du Nouveau Hanoi sera approfondi et traité par le Ministère des Transports, cela après approbation par le Premier Ministre du plan proposé par le Ministère de la Construction »²⁴¹.

En clair, la question des transports urbains n'a pas pu être arrêtée lors de la production du schéma directeur piloté par le MOC, seules les orientations ont été dressées. L'inertie observée précédemment dans le cadre de la formulation du plan de 1998 se répète.

5.2.2.3 Le Ministère des Ressources Naturelles et de l'Environnement, la « clé de voûte »

Au Vietnam, le Ministère des Ressources Naturelles et de l'Environnement (MONRE) est indirectement un acteur majeur de la planification du transport urbain, mais il en assure pourtant l'équilibre. C'est lui qui est responsable de la gestion foncière et qui, parmi ses missions, formule le plan sectoriel relatif à l'usage des terres. Dans la pratique, la planification de l'affectation des sols

²⁴¹ Propos recueilli lors de la réunion du Comité d'Evaluation du Schéma Directeur de Hanoi pour 2030, vision 2050, le 7 septembre 2010, au Ministère de la Construction.

s'élabore sur la base de ratios et se fonde sur une approche quantitative. En somme, cette planification théorique et arithmétique fixe des objectifs peu réalisables et priorisés. A chaque échelle territoriale, les documents produits attribuent une surface déterminée pour le développement d'une fonction. Par exemple, les derniers critères élaborés pour le déplacement dans les « villes spéciales », catégorie à laquelle appartient Hanoi, prévoient de dédier 20 à 26% des sols au transport dans les zones urbaines et 3 à 5% au stationnement (Luu Duc Hai, 2010). Le MONRE se fonde sur ce type de critères pour élaborer ses plans. Or ces objectifs inscrits dans les documents de planification sont rarement atteints.

Cette déconnexion entre les objectifs du plan et la réalité est pointée dans certains travaux de recherche (Mellac *et al.*, 2010) et dans plusieurs rapports d'expertise. Les critiques émanent tant d'experts locaux (Ly Huy Tuan, 2010) que d'experts internationaux (Wilson, 2009). Le discours de ces experts peut être résumé ainsi : les schémas d'aménagement, qu'ils soient pour l'usage du sol, la construction ou les transports, sont dépourvus d'approche stratégique²⁴² et se bornent à multiplier les réglementations techniques. Ce sont des outils censés guider l'investissement, mais les mécanismes à l'œuvre portés par le marché viennent contredire l'approche prescriptive du plan (Wilson, 2009). Ces outils sont fondés sur une vision idéale et non pas sur un diagnostic approfondi de l'existant (Ly Huy Tuan, 2010, p.288). Dans ce contexte, l'écart se creuse entre l'image projetée de la ville et ce qui est concrètement réalisé. Le directeur du Département des Transports de Hanoi reconnaît même que : « la planification du développement des transports n'est pas liée à la planification de l'utilisation des terres » (Nguyen Quoc Hung, 2010, p.116).

Bien que les orientations relatives à l'usage des sols soient également tracées dans le schéma produit par le MOC, le MONRE est en mesure de s'opposer ou bien d'accélérer les démarches pour la constitution des réserves foncières nécessaires à la réalisation des équipements de transport. Pour cette raison, entre le MOT et le MOC, le ministère des Ressources naturelles constitue la « clé de voûte » du système de planification des transports urbains. De cette manière, en vertu de ses prérogatives, il conditionne la production des infrastructures sur le territoire de la capitale.

5.2.3 Les acteurs centraux conseillés par une expertise étrangère diffuse

Au cœur du paysage institutionnel décrit jusqu'ici, chacune des institutions évoquées bénéficie de programmes d'assistance financés par l'aide internationale. Cette aide vise avant tout à accompagner les institutions dans leurs exercices de planification et s'opère grâce au détachement d'experts chargés de leur apporter une aide technique spécifique.

Cependant, en raison de la multiplication des programmes, des partenariats et des interlocuteurs, l'assistance extérieure se révèle être un facteur supplémentaire de segmentation du processus de planification. Les experts internationaux amènent dans leur sillage une pluralité de cultures

²⁴² L'identification d'une approche stratégique, comme l'expose Antier (2005) pour l'aménagement des grandes métropoles ou encore Haëntjens (2010) dans son ouvrage relatif aux villes qui inventent l'urbanisme du 21^{ème} siècle, n'est pas encore une méthodologie éprouvée dans le développement urbain au Vietnam. Les principes de l'urbanisme stratégique promus par City Alliance ont malgré tout été introduits à travers des projets financés par la Banque mondiale et la Banque Asiatique de Développement à Haiphong, à Cần Thơ et à Thanh Hóa. Mais ces approches n'ont toujours pas été appliquées dans planification urbaine de Hanoi.

urbanistiques et techniques que les partenaires vietnamiens sont tenus d'absorber. Ne pouvant être exhaustifs sur les partenariats entretenus par les ministères précédemment cités, nous traitons d'abord des principaux appuis dont ont récemment bénéficié le MOC et le MONRE. Nous proposons ensuite une mise en situation de ces dispositifs de partenariats à partir du cas de l'institut de planification du Ministère des Transports, le TDSI, et voyons, par extrapolation, que malgré un éparpillement des actions de coopération susceptibles de fragiliser le processus de planification, celles-ci présentent néanmoins des avantages.

5.2.3.1 Les récents appuis extérieurs auprès du Ministère de la Construction et du Ministère des Ressources Naturelles et de l'Environnement

Pour l'élaboration du dernier schéma directeur de Hanoi pour 2030, vision 2050, le Ministère de la Construction s'est appuyé sur les services d'un consortium américano-coréen PPJ (Posco, Perkins Eastman et Jina). Pour les plans précédents, le MOC s'était assuré les services des consultants sud-coréens et japonais en 1998 et des experts français de l'IAURIF en 1992 (Cerise, 2009). Par ailleurs, dans le domaine du développement urbain, le MOC compte désormais en interne et au quotidien sur le soutien de l'expertise technique allemande. Deux urbanistes relevant du Centre for International Migration and Development (CIM) assistent l'Agence de Développement Urbain (ADU) du Ministère.

Au sein du Ministère des Ressources Naturelles et de l'Environnement, les actions de coopération sur les questions foncières et la planification de l'usage des sols revêtent deux dimensions : d'un côté les partenariats se concentrent sur une assistance à l'élaboration des documents légaux, de l'autre sur la réalisation d'outils de gestion. A ce propos, citons le travail de recherche conduit par Mellac *et al.* (2010) sur la réforme foncière au Vietnam. Dans leur démarche, ces auteurs ont montré le jeu complexe que les acteurs internationaux entretiennent avec le Ministère. Parmi les nombreux acteurs impliqués auprès du MONRE depuis les années 1990, citons par exemple le PNUD, l'AusAid, la SIDA ou encore la Banque mondiale. D'autres coopérations ont été établies plus récemment avec la coopération technique d'origine allemande (GTZ), la Banque Asiatique de Développement et la SDC (l'agence de coopération suisse) (*ibid.*, pp.72-78).

Dans le cas du MOC comme dans celui du MONRE, les partenariats avec des coopérations étrangères sont nombreux. Ces derniers sont potentiellement des relais d'influence susceptibles de promouvoir des méthodologies et des techniques spécifiques lors de la conduite des exercices de planification.

5.2.3.2 Les partenariats internationaux de l'institut de planification du Ministère des Transports

Concernant les coopérations au sein du Ministère des Transports (MOT), plusieurs partenariats institutionnels ont été tissés par le biais du TDSI. L'institut étant l'acteur sur lequel le MOT s'appuie pour élaborer ses politiques en matière de mobilité urbaine, cette structure est légitime pour établir des relations de coopération avec des acteurs internationaux. Le tableau 5.1 présente les principaux projets de planification et les multiples partenariats engagés par l'institut depuis la fin des années 1980. Leur nombre croissant induit inévitablement une multiplication des sources d'apprentissages et des influences méthodologiques avec lesquelles les employés de l'institut ont à composer. Ces

partenariats, qui portent le plus souvent sur des actions d'assistance technique dans le cadre d'exercice de planification, sont représentatifs des champs d'influence que tentent d'étendre les coopérations bilatérales ou les organisations internationales sur les institutions vietnamiennes.

Au-delà des actions d'assistance technique auxquelles nous nous référons, les membres du TDSI ont depuis la fin des années 1980 dû s'adapter à ces nouvelles coopérations et aux contraintes méthodologiques et techniques de ces partenariats. En quelques années, les experts du TDSI sont ainsi passés des relations amicales entretenues avec les pays du bloc socialiste à de nouvelles formes de partenariats impulsées par les coopérations bilatérales et multilatérales contemporaines. Comme nous l'a mentionné Đoàn Thị Phin :

« L'arrivée de nouveaux acteurs de la coopération dans le domaine des transports nous a demandé une grande souplesse d'adaptation. D'abord, il a fallu apprendre l'anglais afin de pouvoir communiquer, peu de personnes dans l'institut pouvaient échanger avec les experts japonais par exemple. La coopération avec les Allemands était facilitée, car certains d'entre nous avaient été formés en ex-Allemagne de l'Est et nous parlions la langue. Ensuite, nous avons appris de nouvelles méthodologies de planification, plus raisonnable et pragmatique que ce que nous connaissions avec l'économie administrée. Enfin, nous avons fait des voyages d'études à l'étranger, dont le premier au Japon, en 1994 »²⁴³.

L'exemple de la multiplication du nombre d'acteurs avec lesquels le TDSI coopère n'est pas isolé. D'autres instituts connaissent une situation similaire marquée par la diversification de leurs partenariats. Toutefois, dans le secteur du transport, cette diversification des acteurs étrangers est significative, puisque près d'une vingtaine d'opérateurs internationaux du développement interviennent dans ce secteur sur l'ensemble du pays (World Bank, 2006a). Cette diversité des partenariats a une incidence directe sur les thématiques abordées dans les multiples études. Si la coopération japonaise est davantage tournée vers la réalisation de schémas d'aménagement généraux, l'action de la Banque Asiatique de Développement introduit des thématiques particulières, comme l'étude de services de transport pour les plus pauvres, la coopération britannique associe ses financements aux études traitant de la question du transport en milieu rural (tableau 5.1).

Pour ajouter un degré de complexité supplémentaire lié à cette présence internationale, chaque acteur entrant en jeu est dépositaire d'une logique particulière qui s'exprime dans les propositions faites lors de l'élaboration de documents de planification, dans les options techniques proposées et dans les modèles de gestion recommandés. A la longue, cette configuration pose un problème quant aux capacités d'adaptation, d'absorption et de reproduction des méthodes éprouvées par les acteurs vietnamiens dans leur contexte politique et institutionnel. Les difficultés sont patentes lorsque les institutions locales dépassent le stade de « l'étude » et sont confrontées à l'élaboration de politiques publiques ou de projets techniques et à leur mise en œuvre. On touche ici la question de l'appréhension du modèle exogène, de son intégration et de son application.

²⁴³

Entretien du 13 février 2011 réalisé avec Madame Đoàn Thị Phin, ancienne directrice adjointe du TDSI.

Acteurs	Période de coopération	Objet de la coopération
BCEOM	1988 (2 mois)	Révision du plan de transport national
	1997 – 1998	Planification régionale des transports de la région centre
JICA	1993	Planification régionale des transports de la région Nord
	1999- 2005	Expert mis à disposition
	1999 – 2000	Vitranss (recherche sur le développement des transports et des communications à l'échelle nationale)
	2002 – 2004	Houtrans (Planification des infrastructures de transport urbain pour HCMV)
	2004 – 2005	Vitranss (recherches complémentaires)
	2007 – 2009	Vitranss 2
DFID	2003 – 2004	Sélection de provinces pour l'établissement d'un projet d'amélioration du transport rural
	2005-2006	Mise à jour la stratégie de développement du transport rural au Vietnam
	2006-2007	Élaboration d'une stratégie de promotion du transport rural au Vietnam
	2006-2010	Évaluation de l'assistance technique sur les stratégies de financement dans le secteur des transports
Banque mondiale	2003-2004	Etude de faisabilité sur des dispositifs de sécurité routière
	2005	Évaluation de la réglementation du transport multi-modal
DFID et Banque mondiale	1999-2000	Programme d'accès en milieu rural
	2000-2006	Support technique, projet de transport rural
BAD	2003-2004	Projet d'amélioration du réseau de transport pour la région centre
	2004	Etude sur les services de transport pour les pauvres
	2005	Elaboration de la stratégie du secteur des transports
	2005-2006	Préparation des projets de construction pour l'amélioration du réseau de transport de la région centre
GTZ	1996-1997	Recherche sur la modernisation du réseau de transport ferré de Ho Chi Minh Ville
	2010	Plan de développement du transport public à Danang
KOTI	2011	Partenariat scientifique

BCEOM	Société d'ingénierie française
JICA	Japan Coopération Agency
DFID	Department for International Development (United Kingdom)
BAD	Banque Asiatique de Développement
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (coopération technique allemande)
KOTI	<i>Korean Transport Institute (Think Tank sud-coréen dédié aux transports)</i>

Tableau 5.1 : La diversité des partenariats du TDSI

Source : entretien avec Đoàn Thị Phin, ancienne vice-directrice de l'institut ; Annexe 4 : liste des interventions des bureaux d'études étrangers dans les villes vietnamiennes et cambodgiennes, *in* Baye *et al.*, 2004.

En dépit des contraintes que semble engendrer la multiplication des partenariats auprès des institutions vietnamiennes, ces actions de coopération spécifiques offrent cependant des avantages d'un nouveau genre au personnel local.

Les « study tour », un outil d'influence instauré par les partenariats internationaux

Un des traits caractéristiques de la coopération contemporaine, qui apparaît dans le sillage des partenariats décrit précédemment, est l'organisation de « study tour » (ou voyage d'études). Dans le cadre de mission d'assistance technique, cet aspect singulier des actions de coopération s'explique au premier abord par un besoin des partenaires étrangers d'établir avec leurs partenaires vietnamiens un corpus de références communes pour pouvoir progresser dans leur mission d'assistance. Les partenaires vietnamiens sont ainsi invités par leurs homologues étrangers à prendre connaissance des expériences internationales et des « bonnes pratiques ».

Au cours de ces déplacements, auxquels sont conviés des professionnels comme des cadres de l'administration vietnamienne, les partenaires étrangers présentent des situations, des méthodes, des techniques, des projets qui pourraient inspirer les partenaires vietnamiens et être adaptés au contexte métropolitain de Hanoi. Au-delà de l'exercice didactique, ces déplacements constituent également des préalables à l'export de modèles de systèmes d'infrastructures. De manière directe, ce sont des moyens d'influence auxquels ont recours tous les acteurs de la coopération internationale (bilatérales, multilatérales comme non gouvernementale) afin de valoriser des techniques, des technologies comme des savoir-faire étrangers.

En complément, outre cette intention portée sur la promotion de technologies ou de système d'organisation et de gestion, ces voyages offrent des moments privilégiés où les échanges informels se multiplient, où la proximité entre experts ou responsables politiques est possible. C'est au cours de ces voyages que les confidences s'échangent et où parfois certaines solutions émergent notamment grâce à la confiance qui se renforce entre les partenaires. Ces déplacements de professionnels sont des éléments formateurs tant pour les bénéficiaires de ces voyages que pour les coopérants étrangers. Pourtant, avec une pointe d'ironie, il semblerait que ces derniers aient souvent à gérer des partenaires qui ne voient dans le « study tour » que le voyage sans montrer une réelle motivation relative au motif du déplacement.

Au sujet de cette critique un des agents de l'Agence Française de Développement à Hanoi rappelle que dans le cadre de la coopération bi ou multilatérale, le transfert de connaissances est essentiel ; abordé de cette manière, le « study tour » est une étape incontournable dans l'animation des relations de coopération. Afin d'éviter que le déplacement soit apprécié comme une « ballade », il est nécessaire que les partenaires des pays en développement puissent donner un retour et apportent une plus-value technique dans un exercice de planification ou dans un projet. Par exemple, lors des déplacements subventionnés par l'AFD, au retour, les participants sont associés à la réalisation d'un dossier et chargés d'en présenter le bilan. Du côté vietnamien, les cadres profitant de ces déplacements sont majoritairement des collaborateurs pouvant tirer un avantage en termes de connaissance et de savoir

technique. Toutefois, dans la composition de ces délégations, certaines places sont réservées à des cadres proches de la retraite ou à des hauts fonctionnaires. Dans ce sens, ces déplacements sont également perçus comme des « cadeaux » de la coopération²⁴⁴.

En définitive, avec l'organisation de voyages d'études, ces partenariats internationaux paraissent offrir des avantages directs aux personnels des institutions vietnamiennes pouvant en bénéficier. Par ailleurs, à travers la diversification de ces liens de coopération, les autorités parviennent indirectement à tirer d'autres avantages.

Une segmentation des partenariats étrangers au profit des pouvoirs publics

A partir d'une entrée sur les actions de planification conduite par l'expertise en développement auprès des ministères vietnamiens, en particulier à partir d'une mise en situation de ces dispositifs de partenariats avec le TDSI du Ministère des Transports, l'examen des liens de coopérations établies au sein de chaque institution montre distinctement une segmentation des aides apportées. Si cette segmentation permet aux opérateurs du développement de créer des sphères d'influence (technique et culturelle) et de les entretenir, par exemple avec l'organisation de « study tour », cette compartimentation joue également en faveur des autorités vietnamiennes. De leur côté, il semble se dégager une volonté de maintenir une étanchéité entre les partenaires étrangers. Nous suggérons qu'il s'agit là d'un moyen pour les pouvoirs publics de tirer indirectement des avantages de l'assistance extérieure et de conserver à distance un contrôle sur ces actions. Plusieurs exemples laissent à penser que cette conduite relève d'une réelle intention de la part des autorités vietnamiennes.

Cette attitude s'observe d'abord à partir de la délimitation de l'objet des actions de coopération qui lient les pouvoirs publics vietnamiens à leurs partenaires étrangers. Par exemple, dans le domaine de la planification, nous avons indiqué que le plan HAIDEP avait été financé par l'aide japonaise et engagé à la demande des autorités vietnamiennes, mais que ce dernier n'avait jamais été approuvé en tant que tel par le gouvernement. En revanche, les idées principales, mais aussi les données de terrain (comme par exemple l'étude sur les flux de circulation dans la métropole, l'étude technique sur l'adduction en eau potable) ont été réemployées par les services du Ministère de la Construction dans l'élaboration du schéma directeur de Hanoi pour 2030. De cette manière les autorités vietnamiennes ont pu bénéficier des travaux et des réflexions conduits par les experts japonais tout en disposant d'une certaine liberté afin d'adopter et de modifier à leur guise le plan proposé. On peut donc voir par-là que les autorités se sont prémunies du simple placage des orientations proposées par la coopération japonaise pour l'aménagement de Hanoi.

Sur le terrain des études techniques, les autorités vietnamiennes adoptent d'autres stratégies. Les pouvoirs publics parviennent à placer de manière détournée des équipes d'expert étrangers dans une situation de concurrence. La récente série d'études qui a été engagée pour la construction des lignes de

²⁴⁴ Au début des années 1990, ces outils de la coopération étaient une opportunité pour les fonctionnaires de sortir du pays et d'avoir des liens avec la diaspora vietnamienne de l'étranger. Ces déplacements étaient un moyen de faire rentrer au pays des biens échangeables et vendables. La situation a tout de même changé, davantage de Vietnamiens ont les moyens financiers pour se rendre désormais à l'étranger.

métro dans la capitale nous offre un exemple éclairant. En 2008, une équipe de consultants sud-coréens a entrepris une étude préparatoire pour la réalisation d'une des lignes de métro, entre la future ville satellite de Hòa Lạc et le lac de l'Ouest. A l'issue de ce travail, un investisseur sud-coréen était pressenti pour passer à la phase de construction de cet équipement. Toutefois, le projet n'a pas connu directement de suites. Les conditions d'investissements et les composantes techniques ne devaient pas satisfaire pleinement le gouvernement vietnamien. Sur le même tracé, en 2011, la JICA a été mandatée pour conduire une nouvelle étude. La presse vietnamienne a récemment laissé entendre que la coopération japonaise pourrait prochainement accorder des crédits pour la réalisation de cette nouvelle ligne²⁴⁵. Pour ce type de projet technique, les autorités laissent leurs partenaires réaliser les études, puisque celles-ci sont généralement subventionnées et n'engagent donc aucune dépense du côté vietnamien. En ce sens, la production de ces travaux constitue un terrain de convergence entre les intérêts des autorités vietnamiennes et ceux des partenaires étrangers. Toutefois, cette situation permet par la suite au gouvernement d'analyser les offres, d'arbitrer les choix technologiques et de négocier les conditions d'emprunt. Cette stratégie déployée par les autorités n'est pas propre au secteur des transports, on peut l'observer dans d'autres domaines liés au champ du développement urbain.

En attendant, dans le cas de la mise en concurrence dissimulée d'études produites par des partenaires étrangers comme dans celui du recyclage d'idées comme nous l'avons illustré à partir du projet HAIDEP, les pouvoirs publics vietnamiens montrent comment ils parviennent à maintenir un contrôle sur les actions de leurs partenaires et à bénéficier d'une assistance extérieure sans tomber dans une forme de dépendance – en particulier sur des questions de choix technologiques. En même temps, ce jeu subtil auquel s'adonnent les autorités vietnamiennes laisse apparaître en arrière-plan la teneur diplomatique de ces partenariats. En effet, comme le gouvernement vietnamien reste tributaire de l'assistance étrangère, en particulier pour financer le développement de son réseau de transport public, il montre à ses partenaires qu'il demeure dans une situation d'attente vis-à-vis de l'offre internationale. La conduite des études techniques indique que le gouvernement envisage, dans un temps qui n'est pas précisé, de réaliser la construction de nouveaux équipements. Cette situation suggère que de nouveaux investissements, et donc de nouveaux marchés, seront prochainement à prendre.

A ce stade, les questions relatives à l'influence des actions de coopération se trouvent modifiées. L'asymétrie des relations entre les partenaires étrangers et les autorités vietnamiennes que nous évoquions semble tendre vers un équilibre. Les sphères d'influence de la coopération internationale sont en définitive ajustées par les autorités vietnamiennes au regard des bénéfices qu'elles peuvent en tirer. En attendant, dans le processus de planification du transport urbain, outre le jeu des coopérations techniques internationales, l'approche compartimentée et sectorielle des acteurs locaux reste la contrainte principale qui explique la lenteur de l'élaboration des outils de planification. Ainsi, la formulation, la révision et l'approbation des plans d'usage du sol (sous la responsabilité du MONRE), des plans de construction (sous la responsabilité du MOC) et des plans de transport (sous la responsabilité du MOT) s'étirent sur plusieurs années (Mellac *et al.*, 2010, p.106-107).

²⁴⁵ Source : VietnamNet (22/02/2012).

Alors, durant la longue navette des documents de planification entre les différentes institutions, les autorités de Hanoi planifient souvent la réalisation de projets d'infrastructures au gré des opportunités et des contraintes de financement comme des propositions des investisseurs locaux et étrangers. La fragmentation des compétences en matière de transport pousse les acteurs locaux à « naviguer à vue », tout en ayant comme garde-fou la tenue des objectifs du plan. En effet, malgré ce flottement, les prérogatives du plan précédent s'appliquent²⁴⁶. L'examen du processus de planification montre en outre que la dispersion des compétences met à distance les décideurs des gestionnaires. Dans ce contexte, le Comité Populaire de Hanoi n'a qu'un rôle de coordinateur. Il travaille de concert avec le TEDI, le TDSI et les autres agences compétentes pour élaborer les plans de développement des transports qui concernent son périmètre administratif.

5.2.4 L'échelon local, le gestionnaire

A l'image du niveau central, les compétences en matière de gestion du transport urbain sont également divisées à l'échelon du Comité Populaire de Hanoi (voir Annexe 5.5). Toutefois, à ce niveau, ce n'est plus la prise de décision sur l'orientation de la planification qui est ralentie et segmentée ; ce sont les responsabilités en matière d'intervention et de gestion des infrastructures entre les différents services de la municipalité qui sont à l'échelle locale une source d'inertie.

5.2.4.1 Un retour sur les compétences du Comité Populaire de Hanoi

Tout d'abord, pour saisir le rôle du Comité Populaire dans le secteur du transport urbain, revenons sur ses compétences principales. Selon la loi de 1994 relative à l'organisation des Comités Populaires provinciaux, cette entité « prend des décisions, donne des directives et organise la mise en œuvre et le contrôle de l'application de ses actes... ». L'ordonnance de 1996, qui fixe les prérogatives des acteurs locaux, reconnaît à ces Comités 17 missions parmi lesquelles on trouve l'élaboration : (i) du projet de budget, (ii) du plan d'aménagement et de développement de l'agriculture, (iii) du plan de développement industriel, (iv) du plan d'urbanisme, (v) du plan de transport...

Bien que le champ de compétences du Comité soit vaste, l'appareil central demeure très interventionniste (Leseignoux, 2006). L'attribution de chaque compétence s'accompagne d'un grand nombre de contrôles gouvernementaux. Les Comités Populaires provinciaux et leurs services s'apparentent davantage à des organes administratifs locaux de l'Etat central : l'organisation des directions techniques locales est calquée sur le modèle de l'Etat et de l'organisation des ministères. Au sein de ces institutions, le rôle du Parti Communiste Vietnamien demeure prépondérant. A chaque niveau administratif et territorial, il est peu visible, mais reste présent (figure 5.8). Précisons également que le Parti ne légifère pas, mais qu'il publie des orientations politiques qui ont une influence majeure sur les orientations prises par les textes de loi et leur application.

²⁴⁶ En dépit de l'élargissement du territoire de Hanoi, dans le domaine des transports urbains, la décision n°90 du Premier Ministre promulguée en juillet 2008 s'applique toujours. Cela, en attendant l'actualisation du plan sectoriel des transports sur la base du nouveau schéma directeur pour 2030 approuvé en 2011.

Dans son action, le Comité Populaire de Hanoi reçoit des directives des ministères. Celles-ci sont étudiées par le Comité Exécutif du Comité Populaire qui les reformule de façon opérationnelle puis les transmet aux services de chaque champ de compétence. Les services donnent à leur tour des instructions aux Comités Populaires des niveaux inférieurs, arrondissements et quartiers. Pour cette raison, on ne peut donc parler au Vietnam que de déconcentration (Albrecht *et al.*, 2010, p.18) des échelons administratifs.

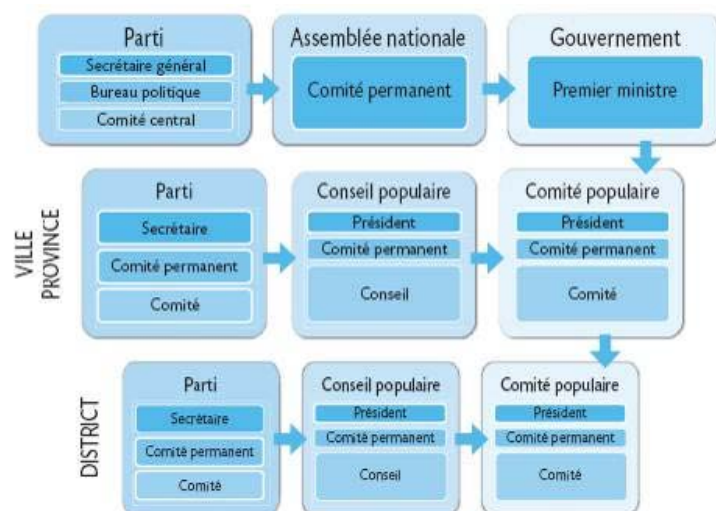


Figure 5.8 : Pouvoirs et niveaux d'administration dans la ville province de Hanoi

Source : d'après Albrecht *et al.*, 2010

Bien que le Comité Populaire de Hanoi soit, en vertu du décret sur la gestion de l'aménagement et du développement socioéconomique de l'échelon provincial (décret n°92/2006/ND-CP), compétent pour élaborer ses plans de développement sectoriel, tout en les soumettant à l'échelon supérieur, c'est-à-dire aux différents ministères de tutelle, la municipalité reste étroitement contrôlée par le niveau central. Ainsi, pour élaborer la plupart des plans de transport, la municipalité s'appuie principalement sur les services du consultant TEDI²⁴⁷ qui reste profondément lié au Ministère des Transports. C'est ainsi une garantie pour le Comité Populaire de pouvoir se conformer au mieux aux directives du niveau central. Par conséquent, l'autonomie des services locaux dans la formulation des plans est relative. La municipalité est en charge d'élaborer son plan de transport, mais elle le fait avec l'appui de consultants bien souvent choisis par les institutions centrales.

5.2.4.2 Les péripéties de la gestion locale du transport urbain

Ces dernières années, les responsabilités de certains départements du Comité Populaire de Hanoi ont été réajustées. Ces changements ont affecté le mode de gestion et d'intervention en matière de planification des transports urbains.

Jusqu'en 2007, le service en charge du transport urbain était le Département des Transports et des Travaux Publics (TUPWS). Ce service relevait directement du Comité Populaire et recevait des instructions du MOT. Au niveau provincial, les services sont soumis à une puissante tutelle technique des ministères, les directeurs de services sont par exemple responsables devant le président du Comité

²⁴⁷ Le TEDI a ainsi produit pour le Comité Populaire de Hanoi et en coordination avec les services compétents de la municipalité le plan sectoriel de transport pour 2020 présenté en mars 2003.

Populaire et devant leur ministre de référence. Le TUPWS avait compétence pour assurer la gestion du transport urbain et du transport public comme la conduite des projets de transport dans les limites de la ville province²⁴⁸. Il était chargé d'établir les plans sectoriels pour la construction et l'entretien du réseau viaire ; de gérer les infrastructures de transport ; de superviser le transport public et de contrôler les entreprises exploitantes ainsi que et les entreprises de constructions impliquées dans les travaux publics. De même, il avait pour mission de gérer les réseaux d'assainissement et l'adduction d'eau, l'aménagement des parcs et l'éclairage public. C'est cette dernière compétence, celle des travaux publics, qui lui a été retirée lors d'une réorganisation administrative des services. Celle-ci a été confiée au Département de la Construction (DOC). Le TUPWS est alors devenu le Département des Transports (DOT) ; son organisation et ses prérogatives ont été réajustées.

De l'avis des cadres du DOT auprès desquels nous avons enquêté, ce glissement de compétences est lourd de conséquences. Tout d'abord, depuis la révision des responsabilités du service, le DOT doit désormais coordonner toutes ses actions avec le DOC. Chaque intervention sur la voirie doit être conduite en collaboration avec ce département puisque les autres réseaux, notamment d'assainissement, sont concernés. Ce mode opératoire allonge les délais de réalisation des travaux et double les étapes administratives. Cette réorganisation vient également interférer avec les modes d'intervention des entreprises de construction liées à l'un et l'autre des services²⁴⁹. En effet, là où les entreprises du TUPWS étaient en situation de monopole sur les marchés de travaux publics, celles-ci sont désormais mises en concurrence par les entreprises du DOC. Dans ce nouveau contexte, le choix des entreprises n'est plus opéré par simple désignation administrative, selon le montant des travaux, il s'opère par appels d'offres lancés par l'administration. Cette nouvelle organisation a donc eu des incidences sur la conduite des investissements dans le secteur des équipements routiers à Hanoi. Elle a eu tendance à ralentir la conduite des projets, ceux financés localement comme ceux entrant dans le cadre des crédits de l'aide publique au développement.

Le second changement ayant affecté la gestion des transports dans l'agglomération renvoie aux choix d'arbitrage qu'a eu à faire le département entre les interventions sur le réseau routier et celles sur le réseau de transport public. Durant les années 1990, le DOT a accordé une priorité au développement du secteur routier au détriment du transport public, bien que les documents de planification aient privilégié ces deux pans du transport urbain. Une raison explique ce choix. La plupart des fonctionnaires en poste au DOT sont en fait issus des filières administratives et d'ingénierie civile. Dans la pratique, le suivi des projets routiers (investissement, réglementation, appel d'offres) est assuré par un personnel compétent. A l'opposé, le transport public constitue le « parent pauvre » du

²⁴⁸ En 1994, la promulgation du décret 177/CP a fourni une grille permettant de classer les projets d'investissement et de construction en trois niveaux (A, B, C) et de préciser la responsabilité des acteurs engagés (Premier Ministre, ministères, entreprises, autorités locales) dans l'allocation des ressources de financement. Ce décret a évolué ces dernières années par le rehaussement des seuils d'investissements (Pham Li Long, 2007, p. 80). Le niveau provincial dans le cas de Hanoi est compétent pour décider de l'investissement pour les trois catégories de projet, mais cela ne signifie pas que le TUPWS conduit l'investissement dans l'ensemble des projets de transport ; les projets peuvent être placés sous l'autorité directe du Comité Populaire.

²⁴⁹ Tout comme les ministères des Transports et de la Construction, les départements des provinces possèdent des entreprises de travaux publics.

département. Après le « coup d'arrêt » qu'a connu ce secteur, le savoir en la matière (planification des lignes, gestion des exploitants, etc.) s'est appauvri. Depuis le (re)développement du transport en commun s'engage pas à pas, par l'innovation et au gré d'opérations conduites avec l'aide d'une expertise extérieure²⁵⁰.

La rareté des spécialistes vietnamiens dans le secteur du transport public à Hanoi fragilise ce secteur et l'empêche de faire contrepoids face aux réponses apportées par l'ingénierie civile soutenues par les filières universitaires et l'administration en matière de déplacement urbain. La culture de l'ingénieur « ponts et chaussées » est dominante au sein du DOT comme au Ministère. C'est en partie pour cette raison que la problématique du transport urbain est envisagée par le prisme dominant de la technique. De fait, l'accent est mis en priorité sur la réduction de la congestion ; les solutions proposées visent à élargir les voiries et à construire de nouvelles routes. Le transport urbain est appréhendé par le biais d'une approche théorique et arithmétique rythmée par des ratios, au détriment d'une vision qualitative qui nécessiterait l'établissement et la mise en place de politiques urbaines intégrées.

Compte tenu des difficultés de planification d'un côté et des besoins prégnants d'organiser la mise en œuvre des opérations planifiées de l'autre, les autorités souhaitent que leurs services techniques soient assistés d'une expertise extérieure capable de les accompagner dans l'élaboration des plans et dans la mise en œuvre des projets. Dans ce contexte, l'expertise internationale est officiellement mobilisée de façon à conseiller les fonctionnaires et les décideurs locaux et à émettre des recommandations afin de résorber les problèmes rencontrés. De manière officieuse, elle est également sollicitée afin de dépasser les clivages institutionnels, politiques et partisans locaux. En ce sens, l'apport des consultants étrangers est amené dans les débats comme un argument d'autorité que les acteurs locaux tentent de détourner au profit des positions qu'ils soutiennent.

L'expertise étrangère intervient donc à Hanoi dans un contexte singulier dont nous avons ici dessiné les contours. D'un côté, la planification des transports est segmentée et plusieurs acteurs institutionnels prennent part à l'élaboration des plans d'aménagement. De l'autre, sa mise en œuvre dépend de l'organisation des acteurs locaux. En outre, nous insistons sur le fait que par le jeu des partenariats institutionnels, la coopération internationale participe et renforce cette fragmentation. En attendant, l'incidence des actions de coopération sur le processus de planification ne semble pas complètement affecter les pouvoirs publics vietnamiens ; ces derniers parviennent en définitive à tirer certains avantages de la situation (voyages d'études, mise en concurrence des bailleurs de fonds).

Quoi qu'il en soit, dans la période actuelle, les autorités vietnamiennes centrales comme locales sollicitent l'assistance technique étrangère tant pour la planification du secteur des transports que pour la réalisation d'études techniques. En 2008, avec l'extension des limites de Hanoi et la nécessité de formuler un nouveau schéma directeur, les pouvoirs publics ont une nouvelle fois sollicité des firmes d'expertise technique étrangère pour assister le Ministère de la Construction dans son exercice de

²⁵⁰ L'assistance technique allemande et la coopération décentralisée de la Région Île-de-France accompagnent ainsi depuis la fin des années 1990 les institutions locales en charge de ces questions et participent à la redynamisation d'une expertise interne dans ce domaine.

planification. Toutefois, dans cette nouvelle étape, plusieurs spécificités sont apparues : une nouvelle configuration d'acteurs a été associée et les travaux que ces experts étrangers ont conduits ont permis d'esquisser des suggestions inédites en matière d'organisation du transport métropolitain.

5.3 Le schéma directeur pour 2030, vision 2050 : une feuille de route réactualisée

Le dernier schéma directeur approuvé à Hanoi en 2011 reflète l'ambition que les dirigeants vietnamiens souhaitent imprimer au développement de la capitale. D'après la décision 1978/QĐ-TTg du 22/12/2008, ce schéma directeur a pour objectif de valoriser les fonctions de Hanoi en tant que centre politique, administratif, culturel, scientifique, économique à l'échelle de la nation. Il a vocation à préparer la métropole à devenir une capitale prestigieuse dotée d'un environnement physique aligné sur les standards internationaux à même de favoriser l'investissement. D'un côté, les orientations spatiales et fonctionnelles proposées visent à répondre aux défis démographiques, économiques, environnementaux et sociaux que pose la croissance urbaine soutenue²⁵¹ de la métropole. De l'autre, ce plan témoigne de la volonté politique de faire de Hanoi une ville verte [*xanh*], culturelle [*văn hiến*], civilisée [*văn minh*] et moderne [*hiện đại*]. Dans ce sens, il répond au souhait que la capitale devienne la porte d'entrée du pays et qu'elle ait une visibilité sur la scène internationale (Logan, 2009).

Le processus d'élaboration de ce plan s'est démarqué des exercices précédents. D'abord, ce projet portait sur un territoire étendu, puisque les limites de la ville-province ont été élargies et la superficie de la capitale a triplé. Ensuite, l'élaboration de cet outil a réuni plusieurs équipes vietnamiennes (avec l'association de l'Agence du Développement Urbain et le VIAP du MOC ainsi que le HUPI du Comité Populaire de Hanoi)²⁵² et étrangères (avec la présence du consortium américano-coréen PPJ comme « consultant étranger »²⁵³ et la participation d'une contre-expertise représentée par la Région Île-de-France et l'IAU (ex IAURIF) et le cabinet australien Worley Parsons). Enfin, de nouvelles exigences ont été formulées par les commanditaires. Les autorités souhaitaient que le plan, dont les travaux ont débuté en 2009, soit approuvé par le Premier Ministre en octobre 2010, dans le cadre des célébrations du millénaire de la capitale. Le document a finalement été approuvé en août 2011.

5.3.1 Une prétention métropolitaine affichée, une métropolisation en cours

Au regard des exigences des dirigeants vietnamiens, le nouveau schéma directeur a vocation à assurer la productivité, l'efficacité et la durabilité du développement de la capitale. Le plan s'articule ainsi autour de trois grands concepts : la mise en place d'une nouvelle armature urbaine, la création d'un « corridor vert » et le développement du réseau de communication moderne.

²⁵¹ A l'horizon de 2050, le Ministère de la Construction estime que Hanoi pourrait présenter une population d'environ 11 millions d'habitants avec un taux d'urbanisation de 70% (PPJ, 2010).

²⁵² Le pilotage institutionnel du Master Plan a été assuré par l'Agence du Développement Urbain du MOC. Les consultants locaux étaient le VIAP (l'Institut d'architecture et de planification urbaine et rurale du MOC) et le HUPI (l'Institut de planification urbaine du Comité Populaire de Hanoi).

²⁵³ Suite au lancement d'un appel d'offres, la réalisation du Schéma directeur de Hanoi pour 2030, vision 2050, a été confiée par le gouvernement vietnamien à un consortium américano-coréen, PPJ. Le principal contractant était Posco (*Chaebol* coréen spécialisé dans l'acier et l'ingénierie de la construction), il s'est entouré de l'agence d'architecture new-yorkaise Perkins Eastman et de l'agence d'architecture séoulite Jina.

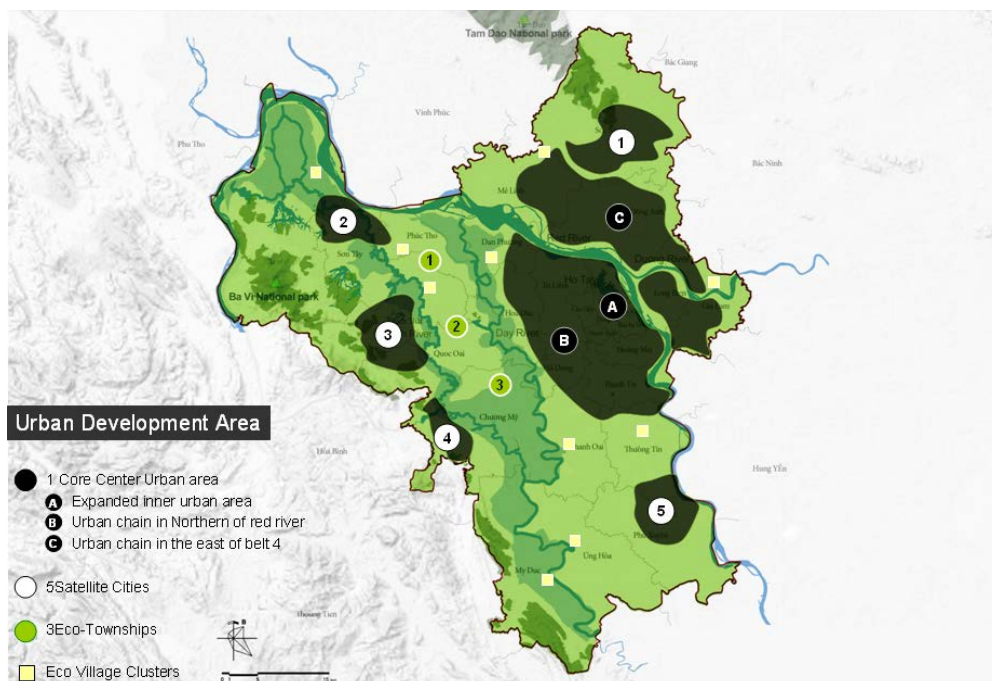


Figure 5.9 : Organisation des zones de développement urbain

Source : PPJ, 2010.

Indications : le document présente les zones de développement urbain, la zone centre (A, B et C) contenue dans le 4^{ème} périphérique et les 5 villes satellites que sont Sóc Sơn (1), Sơn Tây (2), Hòa Lạc (3), Xuân Mai (4) et Phú Xuyên (5). Les 3 villes écologiques sont également indiquées (Chúc Sơn (1), Quốc Oai (2), Phúc Thọ (3)), tout comme les villages de métiers orientés sur la production artisanale.

Avec le premier concept, l'encadrement du développement urbain se comprend à travers la volonté de conserver et de valoriser le cœur historique de la capitale, de limiter l'urbanisation à la ceinture du 4^{ème} périphérique et de favoriser le développement de cinq villes satellites. Le développement urbain s'appuierait ensuite sur la création de trois « villes écologiques ». Ces villes, dont l'extension doit être contenue, sont situées dans des espaces ruraux destinés à être préservés. Enfin, dans les principes de développement, le plan prévoit la mise en valeur de l'axe paysagé du fleuve Rouge. Il s'agit là de procéder à une valorisation des berges en alternant urbanisation des rives et préservation des espaces (figure 5.9). Avec cette organisation du territoire, se dessine en fait l'un des principaux objectifs – qui constitue aussi l'une des craintes – des dirigeants politiques pour l'aménagement de la capitale : anticiper, encadrer et contenir l'évolution démographique de Hanoi. La seconde idée directrice qui prévaut pour l'aménagement de la capitale renvoie à la constitution d'un « corridor vert » (figure 5.10). Fort de sa nouvelle superficie de 3300 km², 30% de la surface de Hanoi sont dédiés à l'urbanisation tandis que 70% sont réservés à la conservation des espaces ruraux, des ressources agricoles de proximité et des lieux abritant un patrimoine culturel matériel et immatériel. Le schéma directeur évoque clairement que la conservation de ces espaces ruraux constitue un critère majeur pour assurer le développement durable de la capitale vietnamienne. Malgré cette position, le plan ne prévoit pas de transformer ces espaces en « sanctuaires ». Au contraire, l'idée proposée est de laisser une certaine flexibilité dans l'évolution de ces zones tout en les maintenant à distance de la pression

urbaine. Le développement encadré de ces espaces s'engagera en s'appuyant sur une gestion urbaine novatrice qui sera précisée dans les plans de détails ultérieurs.

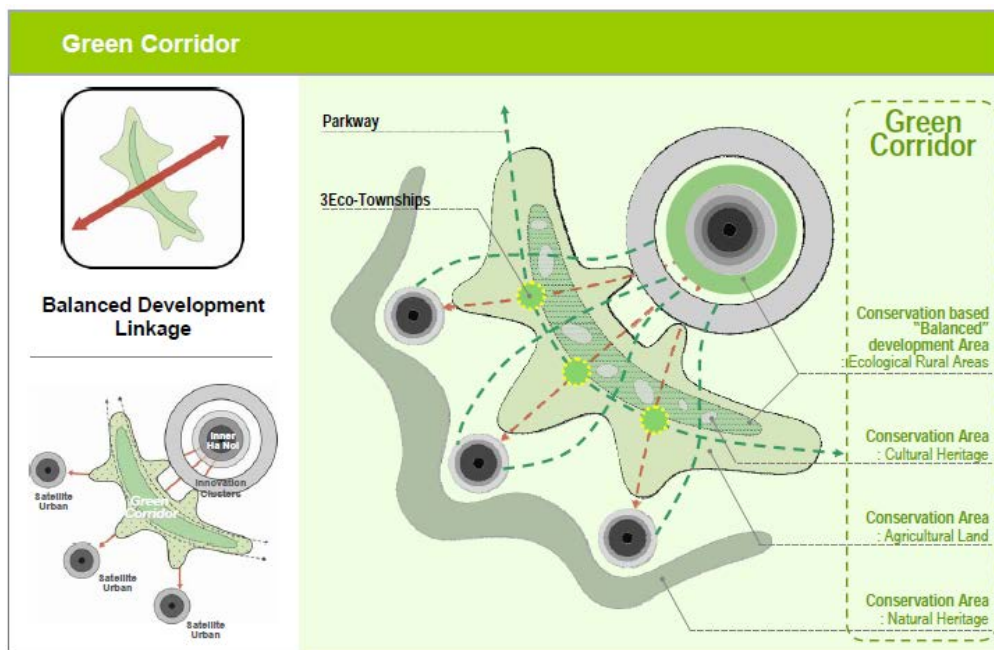


Figure 5.10 : Organisation du « corridor vert »

Source : PPJ, 2010.

Indications : le corridor vert se veut être à la fois une zone de protection « flexible » c'est à dire peut contraignante et un lien entre le noyau historique et urbain de Hanoi et les villes satellites.

Le dernier élément majeur avancé dans ce projet métropolitain est le développement du réseau de communication. Le plan prévoit la réalisation d'infrastructures lourdes : le réseau autoroutier s'adapte à la nouvelle échelle du territoire, de nouveaux projets sont proposés (ponts, échangeurs routiers, route en élévation) et de nouvelles lignes ferroviaires urbaines sont dessinées. Avec ces orientations, le développement de Hanoi emprunte la voie déjà éprouvée par d'autres villes asiatiques. De nombreux travaux scientifiques s'en font l'écho, en particulier à travers le prisme des processus de métropolisation (McGee, 1991, 1997 ; Rimmer, 1996 ; Goldblum, 1998, 2010). De là, certains marqueurs des processus d'urbanisation observés dans les métropoles d'Asie se retrouvent formulés dans le schéma directeur de Hanoi : construction d'infrastructures telles que des autoroutes urbaines et des lignes de métro (Dick et Rimmer, 1998) ; développement de vastes régions urbaines marquées par la mise en place d'une armature polycentrique (Sanjuan, 2000, 2010).

Les objectifs du plan pour 2030 concernant le réseau viaire ne dérogent pas à ceux affichés dans les documents précédents (figure 5.11). Le schéma directeur préconise la construction de routes circulaires interconnectées à des radiales. La réalisation du périphérique n°4 (d'une longueur de 160 km) et d'une cinquième rocade (d'une longueur de 320 km) permettra de réduire le volume des véhicules transitant par le centre de Hanoi. Les nouvelles voies routières, d'un minimum de 100 mètres de large, desserviront les zones industrielles, l'aéroport et les nouvelles zones urbaines. Le plan prévoit que les radiales existantes soient élargies et portées à une largeur supérieure à 60 mètres ; il s'agit là des principaux axes qui traversent la capitale. Le plan propose aussi la construction de 8

nouveaux ponts et d'un tunnel pour le franchissement du fleuve Rouge, le traitement des intersections (échangeurs routiers) et l'aménagement de parcs de stationnement. De plus, afin de résorber les problèmes de congestion dans le cœur de la capitale et contourner les difficultés liées à l'accès au foncier, le périphérique n°3 et la moitié de la rocade n°2 seront doublés sur leur tracé par des voies en élévation. En somme, pour le noyau urbain élargi de Hanoi contenu dans le 4^{ème} périphérique, l'objectif du plan est d'atteindre une densité de voirie de 3 à 5 km/km² et un ratio de 20 à 26% de la surface urbaine dédiée à la fonction transport. Dans les villes satellites, la trame viaire tendra à respecter la hiérarchie suivante : routes urbaines principales, routes provinciales et voies de desserte. Dans le « corridor vert », le réseau routier sera amélioré afin de faciliter les échanges commerciaux et de renforcer l'accessibilité des « villages de métiers » pour y développer des activités touristiques.

Concernant le réseau de transport public, celui-ci se subdivise avec une composante en transport ferré et une autre en transport routier. A propos du transport ferré, le plan prend soin de spécifier les caractéristiques du réseau à vocation nationale et internationale et celles du réseau de distribution urbaine. Pour le réseau national et international, le plan précise que les lignes devront être électrifiées et les voies doublées. Jusqu'à présent le transport ferré s'opérait sur des voies uniques héritées de la période coloniale et de la période de coopération avec l'Union Soviétique. Le plan propose la réalisation d'une liaison de contournement entre le secteur sud et l'ouest à destination de Haiphong. Le schéma propose une nouvelle ceinture ferroviaire à l'ouest doublant ainsi le 4^{ème} périphérique routier (figure 5.12). Ce dispositif permettra de lier directement le sud de Hanoi à l'aéroport. L'apport principal de ce plan est de proposer la création de stations d'interconnexion entre le réseau national, international et le réseau ferroviaire urbain, au sud et à l'ouest de l'agglomération. Le nouveau plan suggère la réalisation de trois lignes supplémentaires et l'extension de lignes proposées par la décision n°90 de juillet 2008 portant ainsi le nombre de ligne de métro à huit. Le transport collectif routier porte sur la réalisation de corridors en site propre afin de desservir des nouvelles zones urbaines.

QUY HOẠCH CHUNG XÂY DỰNG THỦ ĐÔ HÀ NỘI ĐẾN NĂM 2030 VÀ TẦM NHÌN ĐẾN 2050
The Ha Noi capital construction master plan to 2030 and vision to 2050

ĐỊNH HƯỚNG QUY HOẠCH GIAO THÔNG

Orientation of transportation planning



MẶT CẮT NGANG ĐIỂN HÌNH MỘT SỐ TUYẾN CHÍNH

ĐƯỜNG CAO TỐC QUỐC LỘ

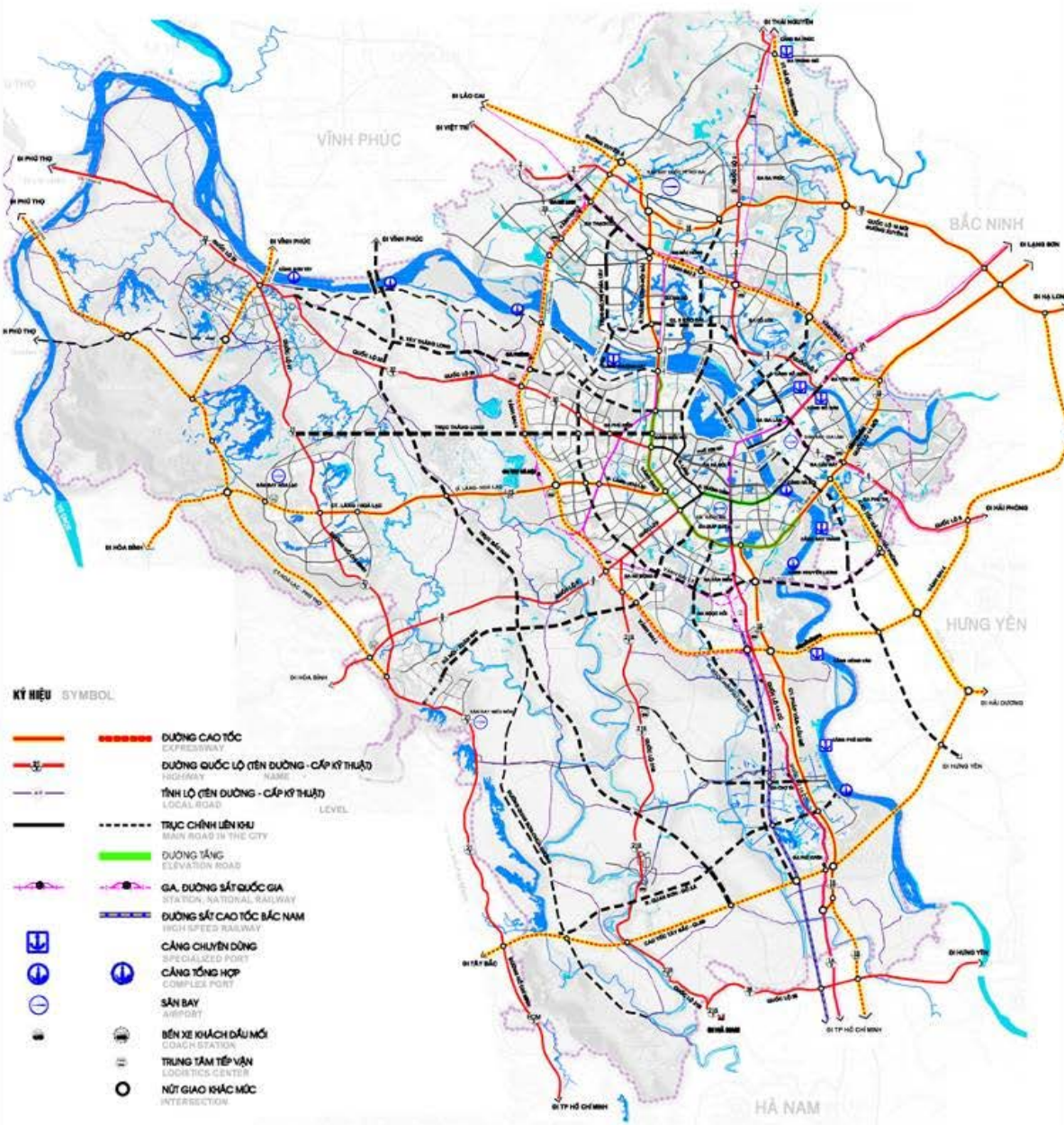
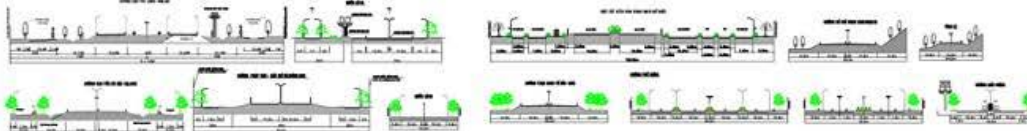


Figure 5.11 : Le réseau routier et autoroutier hanoien pour 2030, vision 2050

Source : PPJ, 2010.

QUY HOẠCH CHUNG XÂY DỰNG THỦ ĐÔ HÀ NỘI ĐẾN NĂM 2030 VÀ TẦM NHÌN ĐẾN 2050

The Ha Noi capital construction master plan to 2030 and vision to 2050

MẠNG LƯỚI TÀU ĐIỆN NGẦM (METRO) VÀ ĐƯỜNG SẮT ĐÔ THỊ

Orientation for metro and urban railway network

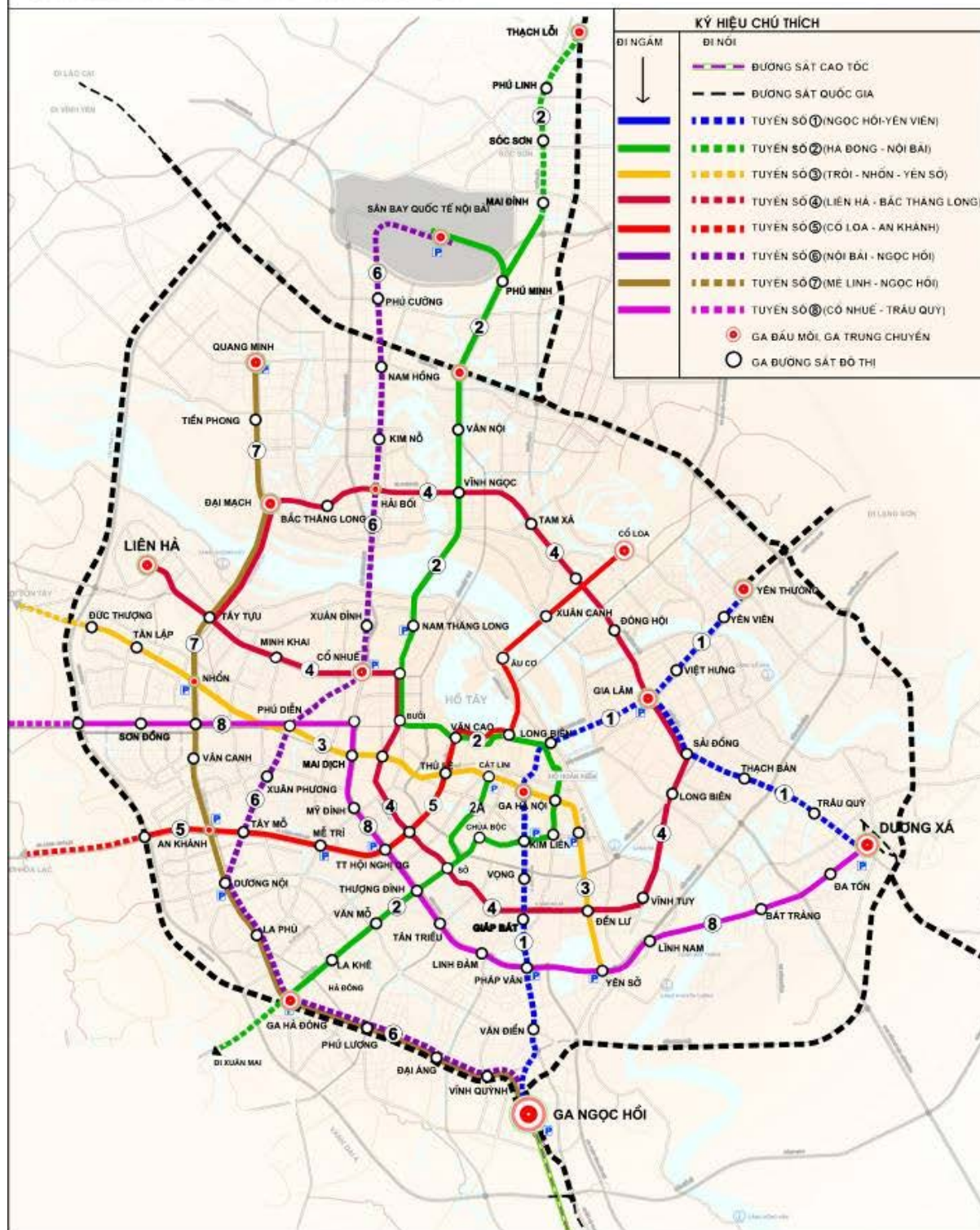


Figure 5.12 : Le réseau urbain ferré de Hanoi pour 2030, vision 2050

Source: PPJ, 2010

5.3.2 Les apports de l'expertise étrangère dans la conception du plan

Après examen des principales orientations du schéma directeur, plusieurs apports novateurs sont à mentionner : la mobilisation de nouveaux fondements théoriques, la proposition de nouveaux dispositifs de circulation, le recours à de nouveaux exemples internationaux ou encore l'introduction de concepts de promotion des territoires comme le « marketing territorial ».

5.3.2.1 Le « New Urbanism » fait son entrée comme principe de planification...

Dans l'élaboration du plan, concernant notamment les principes d'utilisation des sols, les consultants de PPJ (Posco, Perkins Eastman, Jina) ont proposé de nouvelles approches en s'appuyant sur le corpus théorique du « New Urbanism » et du « Smart Growth » (PPJ, 2010). La mobilisation de ces théories se justifie de la sorte. Dans le développement urbain, l'usage du foncier est souvent envisagé à partir de la pratique du zoning. Soumise à de nombreuses critiques, cette approche technique a contribué, de par son principe, à séparer les fonctions urbaines (résidentielle, commerciale, industrielle...). Son impact sur les dynamiques urbaines se caractérise souvent par l'accentuation de ségrégations spatiales²⁵⁴ et par un étalement de la ville.

A l'opposé, les mouvements du « New Urbanism » et du « Smart Growth » sont porteurs d'alternatives. Les principes du « Smart growth » appliqués au développement urbain visent tant pour la création de nouveaux quartiers que pour le maintien des noyaux urbains existant à les rendre attractifs, pratiques, sûrs et sains. Le « New urbanism » s'accommode de ces principes, mais considère que la conception de nouveaux quartiers doit tenir compte de l'échelle humaine ; il introduit la notion d'accessibilité pour les piétons, le travail sur les espaces publics et leurs fonctions d'accueil, mais surtout, il a vocation à contenir l'étalement urbain²⁵⁵.

Dans la préparation du plan de Hanoi, ces références ont été introduites par les urbanistes américains de la firme Pearkins Eastman qui les utilisent dans leurs travaux aux Etats-Unis et les emploient au gré de leurs interventions dans différents projets de planification urbaine à l'échelle de la planète. Dans le contexte de la métropole hanoïenne, ces théories viennent appuyer et renforcer la volonté politique de faire de Hanoi une capitale verte et moderne. Dans le domaine des infrastructures de transport, elles viennent également renforcer l'idée selon la place de l'équipement routier n'est plus le seul facteur structurant le paysage urbain, mais que la conception des nouvelles zones urbaines, ou la réhabilitation des anciennes, peut s'opérer dans une articulation avec le réseau de transport en commun. Les principes du « Transit Oriented Development » (TOD) sont également ici mis en exergue. Ces fondements théoriques ont donc permis aux experts étrangers de proposer un fil directeur sur lequel a été greffé l'élaboration de la nouvelle armature urbaine, le « corridor vert » ou encore le développement des moyens de communication. Dans le prolongement de la formulation de ce plan,

²⁵⁴ On pourra se référer utilement aux travaux fondateurs de Jane Jacobs (1961) sur la critique du zoning en particulier dans l'ouvrage *The death and life of great american cities*.

²⁵⁵ Pour une présentation de ce courant urbanistique né aux Etats-Unis, on pourra se référer au travail de Cynthia Ghorra-Gobin (2006).

ces principes ont également vocation à encadrer l'exercice de planification et de conception des plans de détails et à servir à terme de référence pour assurer la gestion foncière locale.

5.3.2.2 ... et un usage novateur des axes routiers est proposé.

Au regard des précédents schémas directeurs de Hanoi où l'équipement routier constituait l'armature principale de la distribution du développement urbain, les consultants de PPJ ont proposé des usages inédits aux équipements routiers.

L'équipement routier justifie l'entrée en jeu du marketing territorial

Le premier apport suggéré par les experts étrangers est d'utiliser de manière détournée l'équipement routier pour le mettre au service de la mise en valeur du territoire et de sa promotion. Cette proposition rejoint l'une des requêtes des dirigeants vietnamiens qui est de créer sur le territoire de Hanoi un axe symbolisant la grandeur de la capitale. Ainsi, le projet proposé est monumental, il s'agit de la construction d'un axe de plus de trente kilomètres, orienté Est/Ouest reliant le sud du lac de l'Ouest aux monts de Bà Vi (illustration 5.2).



Illustration 5.1 : Perspective illustrée de l'axe Thang Long [Phối cảnh minh họa Trục Thăng Long]
Source: PPJ, 2010.

En premier lieu, la création de cet axe est justifiée sur le plan politique, symbolique et géomantique. Il sera matérialisé par une route et sur certaines sections par des aménagements urbains et culturels. Alors que Hanoi, à la différence de métropoles comme Xian ou Séoul, ne possède pas de relation directe entre le fleuve et la montagne, les dirigeants vietnamiens précisent que la réalisation de cet axe contribuera au « développement prospère et harmonieux de la capitale ». Ce projet n'a pas fait l'unanimité au sein des équipes d'experts vietnamiens. En effet, cet axe d'une envergure démesurée (30 kilomètres, présentant sur certaines sections une emprise de 300 mètres de large) a fait l'objet de

débats et de critiques en interne. Bien que soutenu par le l'Institut de planification du Ministère de la Construction, ce projet a fait l'objet de critiques de la part du Comité Populaire de Hanoi.

En attendant, cette opération constitue un élément novateur, incorporant tant les volontés du régime d'en faire une opération symbolique reflétant l'assise de son pouvoir que celle de doter la capitale d'attributs susceptibles de lui conférer une visibilité mondiale. C'est à ce titre que l'opération d'urbanisme, et qui plus est le détournement de la fonction principale d'un axe routier, fait son entrée dans une stratégie de mise en valeur du territoire de la capitale vietnamienne.

Un concept nouveau d'utilisation de la voirie

La préparation de ce schéma directeur a également été l'occasion d'introduire une conception inédite de l'usage de l'infrastructure routière. Importé des Etats-Unis, le modèle du « parkway » fait son apparition dans le plan de la capitale (illustration 5.3). Ce modèle d'aménagement proscrit l'essaimage des constructions sur les bas-côtés des voies de communication. Par conséquent, des diffuseurs routiers sont aménagés de manière alvéolaire afin de relier différents aménagements connexes (sites industriels ou résidentiels). A l'origine, ce dispositif permet de profiter des vues et des paysages naturels du site traversé. Pour Hanoi, le recours à ce concept est opéré de manière détournée.



Illustration 5.3 : Comparaison du « parkway » américain et de la rue de la banlieue de Hanoi.

Source: PPJ, 2010.

Indications : ces deux photos sont issues d'une présentation power point de PPJ. Sur la diapositive était précisé en vietnamien pour la photo de gauche « *đúng* » [bon] et pour l'image de droite « *không đúng* » [pas bon].

La proposition de cette innovation technique repose sur un constat simple. La création de voies rapides au Vietnam, et en particulier entre les agglomérations, se solde par le développement d'une urbanisation en doigt de gant. Un précédent notable est à mentionner : l'élargissement de la route nationale n°5 entre Hanoi et Haiphong. Concomitamment à l'aménagement de cet axe, se sont implantées de nombreuses entreprises. Résultat, cette route constitue depuis plusieurs années un vecteur de diffusion de l'urbanisation ; elle est devenue l'une des routes les plus accidentogènes du Vietnam en raison du trafic soutenu, de branchements routiers non sécurisés et de la multiplication des sorties d'usines empruntées par de nombreux poids lourds. Avec cet antécédent, l'idée du « parkway » s'est imposée, en particulier pour ses qualités en matière de sécurité routière.

5.3.3 L'exercice de la planification et ses limites

Entre propositions théoriques et innovations techniques, l'élaboration du dernier schéma directeur a connu un enrichissement substantiel sur le terrain de la conception et des idées. En attendant, indépendamment de l'entrée en jeu d'une expertise internationale au rôle discuté, plusieurs facteurs sont susceptibles de contrecarrer la mise en œuvre de ce nouveau plan.

5.3.3.1 Une croyance inconditionnelle en la croissance

Au crédit de ce schéma directeur, la volonté d'établir un échéancier et un phasage pour la réalisation des équipements. Ces éléments de perspectives sont fondés sur l'état des finances du Comité Populaire de Hanoi et sur les sources de financement mobilisables.

A la différence d'autres plans évoqués précédemment (en particulier l'étude sectorielle réalisée en 1997 par l'expertise japonaise, cf. Chapitre 3) les consultants étrangers ont eu accès aux données relatives au budget et aux dépenses de la municipalité. Sur cette base, le plan propose trois hypothèses de financement. Une hypothèse basse prévoit que la croissance du PIB de la capitale soit calquée sur la croissance du PIB national, c'est-à-dire environ 7% par an entre 2010 et 2030 ; une hypothèse intermédiaire anticipe une croissance annuelle du PIB à environ 10%, à la hauteur de celle que connaît Hanoi actuellement ; une hypothèse haute table sur une croissance du PIB similaire à l'hypothèse précédente, mais suggère une participation budgétaire renforcée de l'Etat. Alors que le budget transféré par l'échelon central à Hanoi représentait en 2009 près de 15% du budget de la capitale, pour cette dernière hypothèse, la part du budget étatique devrait être portée à 30% jusqu'en 2030 afin de servir de catalyseur pour attirer des investissements privés. Le calcul opéré implique également une hausse de l'aide publique au développement et des investissements directs étrangers. La première source de financement contribuerait, comme elle le fait actuellement, à activer la croissance en soutenant le développement des infrastructures économiques ; les investissements étrangers participeraient à la structuration du secteur industriel et commercial. En plus des dépenses courantes, Hanoi devra en moyenne mobiliser 6,5 milliards USD par an pour tenir les objectifs du plan.

Si les hypothèses sont clairement posées, l'approche empruntée n'évoque à aucun moment la possibilité d'un ralentissement de la croissance économique ou l'éclatement d'une bulle spéculative comme celle de 1997. Une confiance affirmée au marché balaye les facteurs d'incertitudes. Les consultants étrangers comme leurs homologues locaux semblent se satisfaire des bons résultats de l'économie nationale sans émettre l'éventualité d'une crise endogène ou exogène. Rappelons que depuis l'entrée du Vietnam à l'OMC en 2007, le pays est dorénavant engagé dans une économie mondialisée dont il peut tirer des bénéfices (opportunités d'accès aux marchés, croissance économique, transferts de capitaux et de savoir-faire), mais qu'il peut aussi « subir » (vulnérabilité et interdépendance accrue, pressions concurrentielles...) (Tran Thi Anh-Dao, 2009). Le manque de prudence, qui aurait pu se traduire par une proposition de phasage détaillé dans les investissements et les équipements à construire, fait défaut. Cette absence de nuances face aux hypothèses formulées s'explique peut-être par la rapidité avec laquelle le plan a été élaboré, en 15 mois entre 2009 et 2010.

5.3.3.2 Une urbanisation « non cartographiée »

L'existence d'une urbanisation « non cartographiée » constitue le second point susceptible de compromettre la mise en œuvre du plan. Alors que le Ministère de la Construction lançait les études pour la préparation du schéma directeur, ce dernier a également gelé près de 700 projets d'investissements (immobiliers et industriels) en cours. Plus de 450 d'entre eux avaient été approuvés par l'administration de l'ancienne province de Hà Tây et 240 par l'ancienne province de Hanoi. Ce gel s'est suivi par la révision de chaque licence d'investissement afin de clarifier leur conformité. Certains de ces projets étaient déjà pourtant bien engagés, d'autres n'avaient pas débuté. Fin 2009, la liste des 240 projets révisés sur le territoire de l'ancienne Hanoi était validée²⁵⁶. Résultat, certains d'entre eux pouvaient s'intégrer au nouveau plan, d'autres devaient être relocalisés.

Cette somme de projets pose deux types de problèmes. D'abord, certaines opérations étaient déjà engagées et leur emprise empiétait sur celles de nouveaux équipements projetés par le plan²⁵⁷. Cela signifie que si les options d'aménagement sont maintenues, des investisseurs se verront compensés pour la perte de parcelles désormais invendables qu'ils ont pourtant viabilisées et valorisées. Ensuite, les projets dont les licences ont été approuvées, mais dont les travaux n'ont pas débuté pourraient être relocalisés. Cela laisse augurer de nombreuses tractations entre les investisseurs et les autorités.

Ainsi, la présence d'une urbanisation non recensée et celle d'opérations approuvées mettent en doute la faisabilité de plusieurs projets proposés par le schéma directeur. Bien qu'une partie des opérations répertoriées aient été tant bien que mal prises en compte dans les plans d'aménagement, plusieurs projets seront l'objet de négociations entre le Comité Populaire et les investisseurs.

5.3.3.3 Des orientations spatiales de développement discutées

En 2008, le choix du gouvernement de procéder à l'extension du territoire de Hanoi s'est accompagné de vifs débats tant à l'Assemblée Nationale que dans la presse vietnamienne autour de la question de l'orientation de l'extension du périmètre (Labbé et Musil, 2011). Bien que plusieurs options aient été formulées, l'option d'extension vers l'ouest a été retenue.

Les éléments de ce débat ont finalement resurgi dans l'élaboration du schéma directeur. L'orientation donnée par le plan envisage un développement de la capitale vers l'ouest. Or, jusqu'à présent, l'ouest du territoire de Hanoi n'est pas la zone la plus peuplée et celle qui représente le bassin de vie et d'emploi de Hanoi. A une échelle régionale, c'est-à-dire en considérant Hanoi et les provinces limitrophes, les dynamiques spatiales et économiques s'orientent vers l'est en particulier le long des routes nationales, 1, 5 et 18 en direction de Haiphong, Bắc Ninh et Hà Long. Sur ce point, le schéma directeur présente une carence. Malgré le nombre d'études mobilisées pour l'élaboration de ce

²⁵⁶ Le document émit par le Ministère de la Construction et le Comité Populaire de Hanoi auquel nous faisons référence est la « Liste récapitulative des projets planification et des projets en construction faisant l'objet d'investissement, 1^{ère} session d'examen des projets ». Depuis, plus d'une cinquantaine d'autres projets ont reçu une nouvelle approbation (source : *Portal Business Consultant* (17/11/2010)).

²⁵⁷ Nous pouvons ici mentionner le cas de la zone urbaine de Vân Canh situé sur la commune du même nom, arrondissement rural de Hoài Đức. Ce projet comportait déjà de nombreuses constructions fin 2009 sans être pourtant achevé. Ce complexe immobilier est situé sur l'axe projeté de Thăng Long.

document, aucune d'elle n'a pris objectivement en considération les dynamiques économiques à l'œuvre à l'est et qui sont à l'origine d'une polarisation de nouveaux migrants issus des provinces du delta du fleuve Rouge et des provinces septentrionales du Vietnam.

5.3.3.4 L'apport contrasté d'une expertise internationale diversifiée

Concernant la configuration des acteurs en présence, les acteurs étrangers ayant pris part au processus d'élaboration du plan relèvent tous du champ de l'expertise technique internationale. D'un côté, le consortium PPJ comme le consultant australien sont intervenus dans le cadre de contrats commerciaux. Par ce biais, ils étaient liés au Ministère de la Construction. De l'autre, l'expertise de la Région Île-de-France est entrée en jeu dans un contexte de coopération, sur la base d'une convention tripartite entre le Ministère, le Comité Populaire et la Région. PPJ et les consultants australiens étaient considérés comme des spécialistes porteurs d'un savoir académique et pratique, mais aussi comme des partenaires commerciaux. Les experts de la Région étaient quant à eux les représentants d'une coopération « amicale » animée depuis de nombreuses années entre la Région et la capitale vietnamienne.

Pour son intervention, PPJ avait dépêché sur le terrain des équipes d'experts qui se sont installées temporairement à Hanoi, et envoyé, pour des missions courtes, des spécialistes d'un domaine particulier. Pour la contre-expertise, les consultants australiens ont assuré des aller-retour entre leur pays d'origine et Hanoi. A la différence de l'expertise conduite dans le cadre du plan de 1992, les experts de l'Île-de-France et de l'IAU (ex IAURIF) ont pu s'appuyer sur la présence de l'Institut des Métiers de la Ville implanté dans la capitale. Pour la tâche qui leur était dévolue, et au contraire des experts australiens comme des experts américains et sud-coréens, les consultants franciliens ont pu bénéficier du savoir développé en interne depuis 2001 par l'IMV sur les pratiques urbaines à Hanoi et des relations que cette structure a tissées avec ses partenaires vietnamiens. Outre l'aspect logistique et les plus-values empiriques et académiques, l'IMV a également facilité la collecte d'informations et de documents souvent difficile à obtenir auprès du MOC²⁵⁸ en raison de la rétention d'informations souvent observées au sein des institutions vietnamiennes.

La multiplicité et la diversité des acteurs, représentants de l'expertise internationale, ont eu dans ce cas des effets modérateurs positifs. Alors que le consortium PPJ dans sa relation commerciale répondait aux exigences du client, la contre-expertise francilienne a davantage joué de sa position d'assistance technique « amicale » pour conseiller ses partenaires et souligner les manques et les atouts du plan proposés par l'expertise américano-coréenne. Cette position était pourtant parfois difficile à tenir pour les experts franciliens en raison des tentatives (toujours « amicales ») d'influence de la part des partenaires vietnamiens pour privilégier telles ou telles options. A la différence de PPJ, les experts de l'Île-de-France n'avaient pas d'intérêt particulier à privilégier un projet plutôt qu'un autre.

²⁵⁸ Dans le secteur du développement urbain, la transmission des documents et des études aux experts étrangers par les institutions vietnamiennes est souvent source de retard dans le déroulement des missions, mais également à l'origine de tensions entre les partenaires.

Posco et le conflit d'intérêts

L'identité des consultants étrangers ayant participé à l'élaboration du plan soulève une question quelque peu incongrue qui en dit long sur les pratiques contemporaines de la fabrication de la ville vietnamienne.

A partir de la seconde moitié des années 2000, le secteur de la construction et de la promotion immobilière à Hanoi a été marqué par l'arrivée d'un acteur économique de poids, le *Chaebol* coréen Posco. Ce conglomérat fut dès 2006 impliqué dans la construction de l'autoroute Láng – Hòa Lạc, puis associé à la réalisation de la nouvelle zone urbaine « Splendora », en partenariat avec l'entreprise de construction vietnamienne Vinaconex.

L'implication de Posco dans le domaine du développement urbain de la capitale est double : cet acteur est d'un côté investisseur et constructeur ; de l'autre, il participe à l'élaboration de la stratégie du développement spatial de Hanoi. Pour la préparation du schéma directeur, bien que le choix du consultant étranger PPJ (Posco, Perkins Eastman, Jina) se soit opéré à travers le lancement d'un appel d'offres conduit par le MOC, ce consortium, lié via Posco à Vinaconex (qui est elle-même une entreprise actionnarisée appartenant auparavant au MOC), a devancé d'autres groupes d'experts internationaux (parmi eux le bureau d'études japonais Almec et l'agence australienne Hansen) et remporté le marché. Sans remettre en cause les compétences et l'apport de PPJ dans l'élaboration de ce schéma directeur, nous soulignons ici le conflit d'intérêts qui émerge de la présence d'un acteur de premier rang dans l'élaboration du plan d'aménagement de la ville dans laquelle il conduit des projets d'investissements.

Cette précision n'est pas sans conséquence pour nos observations sur les acteurs en présence associés à l'élaboration des documents de planification. Jusqu'au schéma directeur de 2011, les acteurs étrangers impliqués dans la planification urbaine de Hanoi étaient présents au titre de collaborateur dans le cadre de coopération. Ici, les acteurs en présence sont associés en tant que consultants à travers des partenariats reposant sur des contrats commerciaux. D'autres, comme les experts de la Région Île-de-France ayant été associés à l'étape de la contre-expertise, sont intervenus dans le cadre d'accords de coopération. Cette nouvelle configuration d'acteurs montre une évolution très nette dans le domaine des partenariats ; elle souligne en particulier que le rôle de certains acteurs est interchangeable et que ces mutations suivent des logiques qui nous échappent.

Après le retrait de la coopération soviétique, les acteurs de l'aide contemporaine ont massivement investi le champ de la planification et assisté les ministères et leurs agences gouvernementales dans l'élaboration de plans de développement urbain, d'études sectorielles, techniques et stratégiques. Par conséquent, les institutions vietnamiennes ont engagé de nombreux partenariats avec des acteurs issus d'horizons divers relevant de la coopération multilatérale, bilatérale et de la coopération décentralisée.

La forte implication de l'expertise étrangère dans le champ du développement urbain à Hanoi suppose a priori que celle-ci imprime sa marque et son influence à travers les plans et les études produits. Nous avons ainsi pu montrer que l'empreinte de cette coopération technique se vérifie en particulier à travers le nombre de travaux réalisés – notamment par l'expertise japonaise, mais également française et allemande – et à travers l'importation de modèles, de concepts et de méthodologies. Plus particulièrement, au contact des acteurs internationaux (bailleurs de fonds, consultants étrangers privés, coopération décentralisée), la méthode locale d'élaboration des plans de développement urbain a évolué. Si l'orientation des plans établis par les autorités vietnamiennes reste guidée par des considérations arithmétiques (calcul de ratios), et non pas par les besoins et la réalité socioéconomique de la capitale, depuis une dizaine d'années, plus particulièrement depuis la réalisation dans les années 2000 de plans ayant associé une expertise étrangère (japonaise, française en particulier), les schémas directeurs proposent une vision plus stratégique du développement du territoire métropolitain.

Cependant, au-delà de l'exercice de planification, de la volonté de créer une sphère d'influence grâce aux partenariats établis, l'apport de l'expertise internationale est à relativiser. En effet, les autorités vietnamiennes segmentent ces apports extérieurs et mettent souvent en concurrence des équipes d'experts dans la production de plans ou d'études.

Malgré tout, l'expertise internationale et les acteurs de l'aide restent fortement présents en amont de la construction des équipements, dans la conception et la réflexion à l'aménagement de la capitale. Dans l'amorce des phases de construction, les projets d'infrastructures engagés dans un contexte de coopération sont également à l'origine de la production de nouveaux lieux de la coopération avec le déploiement d'une ingénierie institutionnelle spécifique.

CHAPITRE 6

L'action en coopération et l'expérimentation institutionnelle

L'examen des modes de planification constitue une première entrée pour comprendre et illustrer le rôle de l'expertise internationale, comme le fonctionnement des coopérations étrangères dans l'agencement du réseau de transport métropolitain hanoïen. D'ici une quinzaine d'années, au terme de la construction des infrastructures et de l'achèvement du système de transport projeté, la recherche pourra porter son attention sur « l'effet métro », ou « l'effet BRT », et mesurer l'impact de l'apport technique des « agents exogènes » (Goldblum, 2001) ayant participé à la fabrication d'une nouvelle mobilité. En attendant, dans l'entre-deux des projets, durant la période actuelle de conception et de réalisation des méga-infrastructures, les actions de coopération internationale ont une incidence notable sur les institutions chargées de gérer l'agencement du réseau de transport métropolitain.

Dans la mise en œuvre des projets autoroutiers et de métro, les acteurs de la coopération suscitent la fabrication de dispositifs institutionnels. Si d'une manière générale, les projets d'aide au développement tendent à transférer et à instaurer de nouveaux principes normatifs (Nguyen, 2003), ces derniers imposent pour leur mise en œuvre l'installation d'unités de gestion de projets, appelés plus couramment Project Implementation Units (PIU) ou Project Management Unit (PMU) selon le jargon des donateurs²⁵⁹. Depuis le début des années 1990, pour l'implémentation de l'« aide projet », à la demande des donateurs, ces structures ont été créées par le Ministère des Transports, les agences gouvernementales et le Comité Populaire de Hanoi dans le but de contrôler l'utilisation des financements étrangers. Ces unités constituent un marqueur particulier du déploiement de l'aide dans le pays. Pourtant, l'installation de ce type de dispositif, qui est une des caractéristiques de l'application des politiques d'aide à l'échelle mondiale et qui paraît indispensable à la mise en œuvre de l'« aide projet », est bien souvent contestée²⁶⁰. A Hanoi, l'examen des dispositifs institutionnels engendrés par le déploiement de l'« aide projet » montre que la création d'unités de projets, dictée par la conditionnalité de l'utilisation de l'aide internationale, s'accompagne localement de difficultés d'adaptation de principes normatifs importés, de résistances, de tensions, mais aussi de dérives.

Concomitamment, certaines actions engagées par l'aide étrangère dans le secteur du transport se caractérisent au contraire par le renforcement de dispositifs institutionnels existants, expérimentés et initiés par les autorités locales. Dans ces circonstances, les acteurs de la coopération internationale se greffent à ces expérimentations, les accompagnent et apportent une assistance technique et financière. Pour éclairer cette convergence entre l'offre en coopération et l'expérimentation institutionnelle

²⁵⁹ Dans ce chapitre, nous retenons l'expression anglo-saxonne Project Management Unit (PMU) pour nommer les unités de gestion de projet. Ce terme est employé par l'ensemble des bailleurs comme par les autorités vietnamiennes pour désigner les dispositifs institutionnels chargés du suivi des opérations.

²⁶⁰ D'après les conclusions de plusieurs travaux réalisés dans des contextes géographiques différents du Vietnam, il apparaît que ces unités se substituent à l'administration locale, affaiblissent les institutions existantes, plutôt que de les renforcer, et ponctionnent les fonctionnaires les plus compétents de l'administration publique pour les mettre au service des projets internationaux. En affaiblissant les institutions de pays bénéficiaires de l'aide internationale, dans ces pays, l'aide est devenue une part du problème plutôt qu'une solution pour leur développement socio-économique (Brautigam et Knack (2004) ; Birdsall (2008) ; Michailof (2011)).

locale, nous prenons comme cas pratique la relance du transport public. A la fin des années 1990, la restauration du réseau de transport en commun de Hanoi s'est avérée possible grâce à la conjonction de trois facteurs : une expérimentation institutionnelle impulsée par le Comité Populaire de Hanoi ; la mobilisation d'une aide technique et financière étrangère qui a pris la forme d'un partenariat innovant ; et l'élaboration d'une stratégie de redéveloppement des entreprises exploitantes, impulsé par les politiques d'actionnarisation des entreprises publiques.

6.1 Le recours aux unités de gestion de projet pour la mise en œuvre de l'aide : piège ou panacée ?

Au sein de la communauté internationale des donateurs, le recours à la création d'unités de gestion de projet (Project Management Unit - PMU) n'est pas nouveau. Dès les années 1970, pour ses actions dans le champ du développement urbain, la Banque mondiale a installé des organisations *ad hoc* afin d'assurer la conduite de ses projets. Ces nouveaux « lieux » de la coopération ont été établis pour que la Banque puisse suivre et vérifier les actions qu'elle finançait. L'essentiel pour ce bailleur était d'optimiser la rentabilité de ses opérations et d'atteindre les objectifs fixés en s'appuyant souvent sur un personnel compétent détachés de l'administration du pays bénéficiant de son aide (Brautigam, 2001). Après avoir testé ces dispositifs sur plusieurs projets en Afrique (Osmont, 1995), l'utilisation de ces unités s'est élargie à d'autres zones géographiques d'intervention du bailleur. Depuis, dans les actions financées par la Banque mondiale, ces unités répondent à un besoin, celui de « créer un cadre *rationnel*, donc efficace, du développement urbain » (*ibid.*, 1995). Dans la période contemporaine, la création de PMU constitue une caractéristique majeure de la traduction dans l'opérationnel des politiques d'aide au développement quel que soit le donateur. Bien que n'étant pas exigées pour la distribution de l'« aide budgétaire », ces unités sont systématiquement requises dans l'« aide projet ».

Les opérations financées par l'aide internationale dans le secteur des transports à Hanoi recourent toutes à l'installation d'unités de projet. C'est à ces structures qu'incombent de contrôler la préparation des opérations, leur programmation et le décaissement des crédits. En outre, au cœur des projets, ces entités jouent un rôle majeur d'intermédiation, entre les bailleurs et les maîtres d'ouvrages d'une part, et entre l'administration locale et la population d'autre part (Nguyen *et al.*, 2004). Au regard des fonctions auxquelles elles sont assignées, la création des PMU dans les projets de transports financés par l'aide internationale à Hanoi soulève plusieurs questions. Quel est le statut et la place de ces organisations dans le système bureaucratique local ? En endossant un rôle d'intermédiation, ces entités servent-elles les seuls intérêts des opérateurs du développement ou apportent-elles aussi des avantages aux autorités locales ? Par ailleurs, qu'est-ce que nous révèle l'installation de ce type de dispositif institutionnel au sujet du système de production local des infrastructures urbaines ?

Introduites par les organisations internationales de développement pour faciliter la mise en œuvre de leurs projets, les PMU présentent des caractéristiques de fonctionnement qu'il convient d'analyser à la lumière du contexte opérationnel vietnamien. La constitution de ces unités répond aussi bien, même s'ils sont spécifiques, aux intérêts des bailleurs qu'à ceux de l'administration centrale et provinciale. Véritable pivot de la distribution de l'aide, les PMU sont révélatrices des difficultés d'adaptation des

principes normatifs imposés par les donateurs, mais aussi des lacunes de la maîtrise d'ouvrage locale dans la conduite des projets d'infrastructures financés par l'aide extérieure. Ces dispositifs par lesquels transite la manne financière de l'aide internationale sont également l'objet de vives critiques et de suspicion, en raison des cas de corruption qui ont récemment affecté leur fonctionnement²⁶¹.

6.1.1 Les unités de gestion de projet dans le paysage institutionnel : un effet de la transition

L'installation de la première PMU dans le cadre d'opérations financées par l'aide étrangère au Vietnam remonte à 1993 (JBIC, 2008). Cette unité de projet avait été créée auprès du Ministère des Transports à la demande de la coopération japonaise. Depuis, en dehors du secteur des transports et du champ du développement urbain, le nombre de ces unités a considérablement augmenté. Ces structures sont établies dans tous les secteurs dans lesquels une aide extérieure est apportée. En 2005, pour l'ensemble des projets recensés au Vietnam, tous secteurs confondus, on dénombrait près de 525 PMU installées à la demande de 34 bailleurs différents²⁶². Parmi les acteurs ayant fréquemment recours à ce type de structure, citons le Japon (avec 74 PMU tous secteurs confondus), la Banque Asiatique de Développement (avec 67 PMU tous secteurs confondus) et la Banque mondiale (avec 53 PMU tous secteurs confondus).

6.1.1.1 Les bailleurs formulent des exigences spécifiques

Du côté des opérateurs du développement, la création des PMU constitue une condition indispensable à la mise en œuvre de l'« aide projet ». Dans le déploiement de ses actions, la coopération japonaise affirme le besoin de constituer de telle structure afin de « suivre les démarches administratives exigées [par le bailleur de fonds] comme les passations de marché, la gestion comptable de l'opération, la conduite d'audits, le suivi du projet et la production de comptes rendus » (Ciem-JICA, 2003).

En amont de la signature officielle des projets auxquels elle accorde ses financements, la Banque Asiatique de Développement exige de son client qu'il crée une unité de projet. Dans un document coproduit avec le Ministère du Plan et de l'Investissement vietnamien, elle en précise sa composition :

« La BAD demande à l'emprunteur d'établir une PMU et d'en nommer le directeur, l'expert-comptable et le responsable en charge d'élaborer les appels d'offres avant la fin de la négociation du prêt. Le gestionnaire de projet doit être impliqué dans l'élaboration et les négociations du prêt. La BAD encourage l'emprunteur à transférer dans l'unité de projet un personnel compétent déjà impliqué dans la préparation en amont de l'opération pour en assurer sa mise en œuvre »
(traduction de l'auteur, BAD et MPI, 2009, p.44).

²⁶¹ Dans cette section notre exposé s'appuie sur trois types de sources. Premièrement, sur des renseignements obtenus lors de réunions auxquelles nous avons assisté avec des PMU œuvrant dans le secteur des transports à Hanoi (PMU de la Banque mondiale, PMU du projet de métro de la ligne n°3, unité de projet des activités de l'Institut des Métiers de la Ville auprès du Tramoc, le centre de gestion du transport public à Hanoi). Ensuite, sur des entretiens complémentaires effectués auprès d'experts vietnamiens et étrangers. Enfin, sur des rapports publiés par des groupes de travail indépendants mandatés par les bailleurs chargés d'évaluer l'efficacité de l'aide étrangère.

²⁶² Source: Partnership Group on Aid Effectiveness (PGAE) (2006).

L'installation des PMU dans le paysage institutionnel vietnamien constitue un marqueur spécifique du fonctionnement de l'aide étrangère. Ces structures sont même réclamées par certains bailleurs comme la Banque Asiatique avant même qu'ils accordent leurs prêts à l'Etat vietnamien. Dans le secteur du transport, leur création a en principe pour objectif de pallier aux difficultés que soulève l'intégration des logiques externes d'interventions importées par les bailleurs dans la production des infrastructures (en particulier en matière de rédaction des appels d'offres ou d'exercice de comptabilité), de renforcer les compétences de la maîtrise d'ouvrage locale (en mettant au service des projets un personnel compétent et rompu à l'exercice d'une activité dans un environnement international), mais également d'apporter davantage de transparence dans la passation des marchés publics.

6.1.1.2 Les autorités répondent par l'établissement d'un cadre légal et par la création de PMU

En réponse aux demandes des donateurs, et pour pouvoir utiliser l'aide extérieure, le pays s'est d'abord doté de textes légaux encadrant la mise en œuvre de l'aide publique au développement²⁶³. Depuis peu, la législation sur le sujet s'est étoffée et une circulaire est venue préciser les modalités de création et de fonctionnement des PMU (la circulaire n°03/2007/TTBKH du 12/03/2007). D'après ce règlement, les PMU sont chargées d'aider la maîtrise d'ouvrage dans la mise en œuvre des projets et possèdent des tâches spécifiques : préparer le projet et ses différentes phases ; procéder à l'élaboration des appels d'offres ; suivre et gérer le décaissement du projet ; assurer l'évaluation du projet ; et vérifier les entrées et les sorties des liquidités. Par ailleurs, la réglementation prévoit que l'installation d'une unité de projet est obligatoire dès lors que l'investissement envisagé dépasse le seuil du milliard de dông (soit environ 35 000 €). En dessous, l'administration est libre de recourir ou non à la création d'une PMU. Toutefois, dans le secteur du transport urbain, bien rares sont les projets financés par l'aide étrangère présentant des montants inférieurs.

Au-delà des aspects réglementaires, les bailleurs trouvent au Vietnam des points d'accroche permettant d'assurer la création d'organismes *ad hoc* jouant le rôle d'interface entre le ou les bailleurs et les maîtres d'ouvrage (ministères ou municipalités) et leurs entreprises. Dans le cas vietnamien :

« la mise en place au plan institutionnel de dispositifs contractuels de délégation et d'intermédiation est à mettre en relation avec la préexistence (et la prégnance) d'organisations structurées marquées par les principes du "centralisme démocratique" (appareil du parti, structures politico-administratives et territoriales, appareil de production et encadrement de la société par des organisations de masse) » (Osmont, Goldblum et al., 2008, p.27).

En d'autres termes, il semble que ces dispositifs exigés par les bailleurs puissent trouver leur place dans l'administration d'une part et dans l'organisation institutionnelle vietnamienne d'autre part, en raison du modèle d'organisation des institutions préalablement existant. Un aperçu des principales PMU liées à la conduite des projets de transport actuellement en cours à Hanoi confirme l'imbrication des unités de projets au sein des institutions existantes ainsi que leur intégration à l'appareil administratif aussi bien à l'échelle centrale qu'à l'échelle provinciale (figure 6.1).

²⁶³ Le dernier décret relatif à la gestion de l'APD date de 2006 (décret n°131/2006/ND-CP).

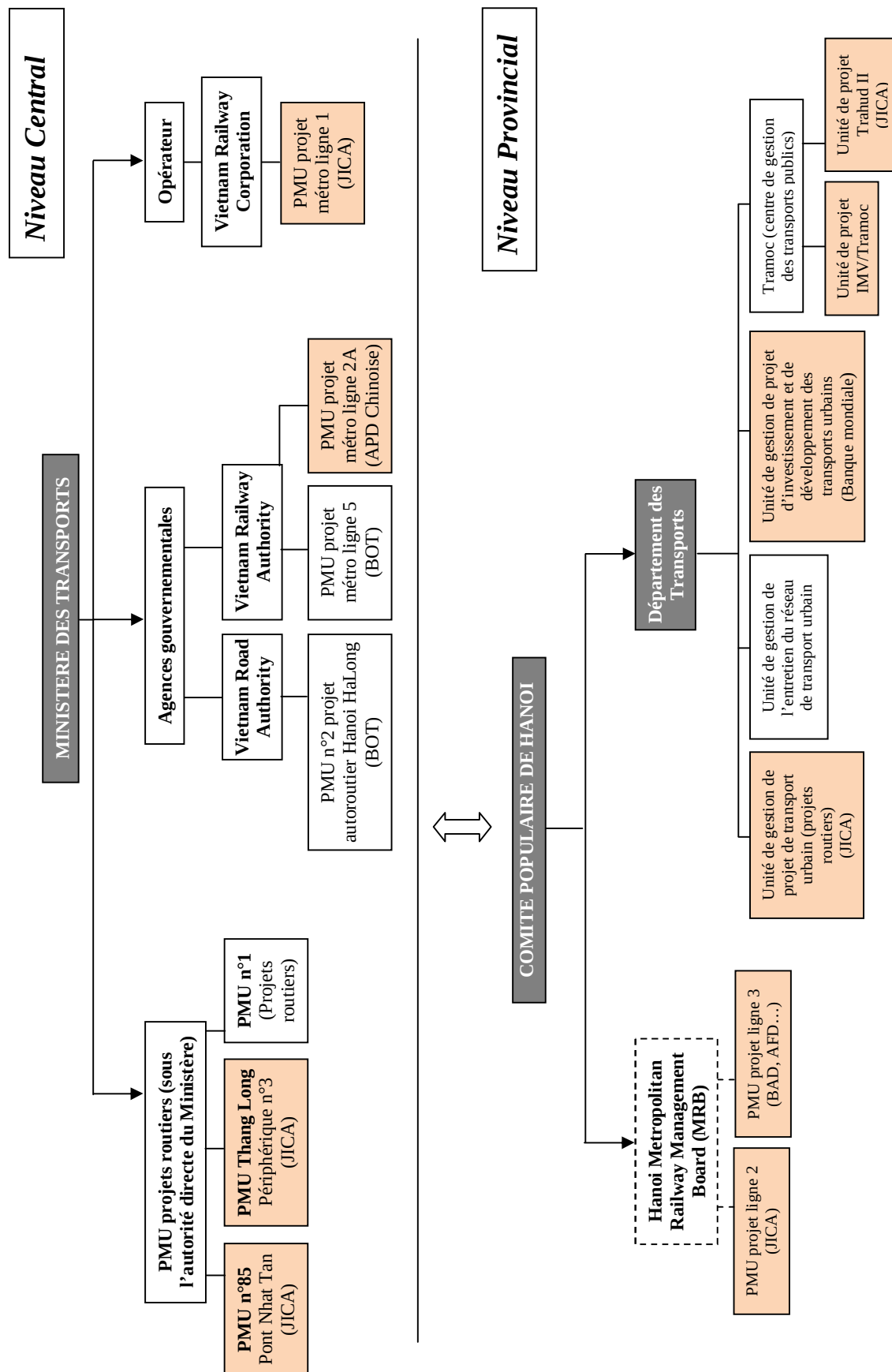


Figure 6.1
Principales PMU intervenant sur le territoire métropolitain de Hanoi, dans le secteur du transport et pilotant des projets d'aide au développement (en 2012)
Source : de l'auteur

Indications : cet organigramme montre que les unités intervenant sur le territoire métropolitain de Hanoi et pilotant des projets financés par l'aide internationale (cadre plein) sont insérées dans l'administration centrale du Ministère des Transports ou bien dans l'administration provinciale du Comité Populaire de Hanoi soit directement (comme le MRB le bureau de projet chargé de la construction de deux lignes de métro) soit indirectement (comme l'unité de projet de la Banque mondiale placé sous le Département des transports ou l'unité de projet IMV/Tramoc installée auprès du Centre de gestion des transports publics).

Au regard de l'organigramme présentant les diverses PMU intervenant sur le territoire métropolitain de Hanoi (cf. figure 6.1), la situation que l'on rencontre dans le secteur du transport tranche avec les critiques formulées à l'égard de l'installation de PMU souvent créées en parallèle de l'administration centrale et locale²⁶⁴ dans les pays bénéficiant de l'aide internationale. Plusieurs études portant sur l'amélioration de l'efficacité de l'aide et financées par les principaux bailleurs de fonds intervenant au Vietnam²⁶⁵ ont montré que les donateurs avaient largement recours à l'installation de PMU en parallèle des institutions existantes (ministères et Comité Populaire) plutôt qu'à des unités de projets intégrées²⁶⁶ dans l'administration. A l'échelle du pays, il existait en 2005 111 PMU parallèles sur un total de 525 établies par 34 bailleurs différents. Les auteurs de ces études ont conclu que pour améliorer la distribution de l'aide et la performance des PMU, les bailleurs devraient davantage utiliser les dispositifs institutionnels vietnamiens, plutôt que de créer des canaux parallèles. Nos observations à ce sujet (cf. figure 6.1), malgré tout circonscrites au secteur du transport et au territoire de la capitale vietnamienne, se démarquent des conclusions des rapports remis aux bailleurs.

En comparaison avec d'autres secteurs dans lesquels les crédits de l'aide internationale sont utilisés, celui des infrastructures transport présente une spécificité quant à la fonction de l'unité de projet. Dans ce secteur, la PMU endosse le rôle d'« assistant à maîtrise d'ouvrage » en charge de gérer le développement du ou des projets dont elle est préposée sans pour autant se substituer à l'administration existante. Ce rôle s'explique par le lien institutionnel qui existe entre l'unité de projet et le maître d'ouvrage. Même si à Hanoi deux PMU (unités de projets pour les lignes de métro 2 et 3, cf. figure 6.1) ne sont pas rattachées au Département des Transports de la municipalité, elles sont en fait sous le contrôle direct du Comité Populaire. En 2012, la plupart des unités de projets en place dans la capitale vietnamienne étaient intégrées soit au Ministère des Transports, soit au Comité Populaire de Hanoi et à son service de transport.

En attendant, bien que ces PMU soient incorporées au sein de l'appareil administratif, elles rencontrent des difficultés sérieuses de fonctionnement, notamment en raison de leur dépendance vis-à-vis des institutions locales et des jeux politiques internes qui bien souvent échappent aux bailleurs.

²⁶⁴ Les PMU dites parallèles sont généralement créées à l'extérieur de l'institution chargée de mettre en œuvre le projet. Elles font alors double emploi avec les fonctions et les capacités du ministère ou du Comité Populaire. En outre, les PMU parallèles ont souvent recours à une expertise technique additionnelle et débauchent des fonctionnaires compétents de l'administration publique. Certains auteurs comme Knack et Rahman (2008) comparent ces pratiques à du « braconnage » de l'administration dans les pays en développement. En proposant des salaires plus attractifs, les bailleurs s'assurent dans leurs PMU les services d'un personnel qualifié « siphonnant » ainsi les institutions des pays aidés (Reinikka, 2008) au lieu de les renforcer.

²⁶⁵ Mentionnons le rapport réalisé dans le cadre du Partnership Group on Aid Effectiveness (PGAE) intitulé *Driving forward the realisation of the Hanoi Core Statement* (Consultative Group Meeting Hanoi, December 14 - 15, 2006) et le rapport final du *Independent monitoring report on implementation of the Hanoi Core Statement* préparé par Marcus Cox, Sam Wangwe, Hisaaki Mitsui et Tran Thi Hanh (Novembre 2007).

²⁶⁶ Une PMU intégrée est une unité située sous l'autorité d'un ministère (ou localement d'un Comité Populaire). Dans ce cas, le ministère, ou le Comité Populaire, prend en charge la pleine responsabilité de la réalisation des projets APD en mettant au service de l'opération ses structures, ses compétences et ses ressources humaines.

6.1.1.3 Les difficultés de fonctionnement d'une unité de projet, le cas de la PMU de la Banque mondiale

Pour illustrer notre propos, nous nous référons au cas de la PMU de la Banque mondiale associée au projet d'amélioration des transports à Hanoi, projet qui inclut entre autres la construction d'une ligne de Bus Rapid Transit. Depuis 2005, cette opération connaît un retard conséquent²⁶⁷. D'après l'un des employés de la Banque questionné sur le sujet²⁶⁸, le retard pris dans ce projet serait en partie à imputer à l'emplacement qu'occupe la PMU dans l'organigramme du Comité Populaire de Hanoi (figure 6.1).

La Banque dans ses préceptes souhaite favoriser la décentralisation et composer avec les acteurs au plus près du terrain. L'installation de la PMU sous l'autorité du Département des Transports paraît correspondre aux règles de conduite fixées par le bailleur : décentralisation du dispositif et intégration dans les institutions existantes. Or les difficultés liées notamment à des « procédures encombrantes » ont ralenti le projet. Notre interlocuteur nous confiait qu'il aurait été plus simple pour la Banque de placer une PMU sous l'autorité directe du Comité Populaire plutôt que sous celle de son Département des Transports afin de raccourcir les procédures bureaucratiques. Si cette PMU est bien intégrée au Département des Transports, aux dires des agents de la Banque mondiale, son fonctionnement ne semble pas répondre aux attentes du bailleur²⁶⁹. Ce cas est particulièrement instructif, puisqu'il montre qu'au-delà de la création d'un dispositif institutionnel chargé de faciliter la mise en œuvre sur le terrain de l'aide étrangère, il est nécessaire que le choix de l'emplacement des PMU dans les organigrammes de l'administration locale s'opère de manière stratégique en tenant compte notamment de la hiérarchie du système administratif dans lequel elle s'insère, mais également des liens politiques que son personnel possède avec l'institution de rattachement. Dans le contexte vietnamien, il apparaît donc que le choix de l'emplacement d'une unité de projet au sein d'une institution soit tenu de s'effectuer en prenant en compte les logiques d'organisation, en particulier le principe du « centralisme démocratique », qui régissent la vie institutionnelle locale.

Comme la création des PMU répond avant tout aux exigences des donateurs, son installation dans le paysage institutionnel vietnamien implique des ajustements. Ces ajustements sont révélateurs des points de tension qui apparaissent entre les bailleurs et les autorités locales dans la mise en œuvre de l'aide. Un premier désaccord renvoie à la question de la capacité de ces entités à remplir leur rôle d'intermédiaire. En d'autres termes, la question est de savoir si ces entités disposent des moyens suffisants (humains et financiers) pour se conformer tant aux exigences des bailleurs qu'aux obligations de la loi vietnamienne. Un second point de tension fait référence aux procédures et aux

²⁶⁷ D'après une note de la Banque relative à la préparation d'une mission qui s'est déroulée du 3 au 14 juin 2005, la construction du BRT devait débiter à la fin de l'année 2007. Une autre note destinée à préparer la mission des experts de la Banque du 31 mars au 5 avril 2008 indiquait que 3 tranches de génie civil pour l'une des lignes de BRT devaient être achevées en août 2010. Au moment de la rédaction de cette thèse en 2012, les travaux de la construction pour la ligne de BRT n'étaient pas encore engagés.

²⁶⁸ Entretien réalisé à Hanoi, le 29 juillet 2010.

²⁶⁹ A l'origine des retards importants sur cette opération, d'autres éléments de blocage comme les enjeux de pouvoir au sein du Département des Transports, de la PMU et du Comité Populaire de Hanoi nous ont été indiqués.

formalités auxquelles les PMU sont soumises. Dans le suivi des projets, leur rôle est de répondre tant aux exigences bureaucratiques de l'administration locale qu'à celles des donateurs.

Ces deux éléments, qui conditionnent le fonctionnement des unités de projets, font l'objet d'une attention régulière des bailleurs à travers les études qu'ils financent en vue d'améliorer l'efficacité de la distribution de leur aide. L'analyse que nous livrons dans les paragraphes suivants porte sur un aspect général des PMU, mais par hypothèse, ces analyses sont valables pour les PMU associées au secteur du transport urbain.

6.1.1.4 L'instable compétence interne des unités de projet

En plus de réclamer la constitution d'unités de projet, l'une des spécificités des donateurs dans la conduite de leurs projets est d'évaluer ces dispositifs afin d'en améliorer l'efficacité et d'assurer une bonne gestion des crédits d'aide. Une critique, qui revient de manière récurrente dans les rapports d'évaluation commandités par les bailleurs à propos des PMU, porte sur la faiblesse de leurs compétences, en particulier du personnel employé²⁷⁰.

Compétences et composition

Le professionnalisme des PMU est variable, il dépend de leur savoir-faire technique et des compétences individuelles qui les composent. Une raison est avancée pour expliquer cette situation : les autorités vietnamiennes ne mettraient pas en nombre suffisamment un personnel qualifié au service des projets financés par l'aide internationale (Cox *et al.*, 2007). Par conséquent des disparités apparaissent : le niveau de compétence des PMU semble plus élevé dans les structures relevant du niveau central que dans les unités relevant du niveau provincial (Kotoglou *et al.*, 2008). Ces unités peinent aussi à assurer leur fonction d'interface sur le plan « culturel ». Ici, c'est le manque de compétence linguistique qui est pointé, notamment la capacité aléatoire de leur personnel à travailler dans un environnement international et à manier la langue anglaise (Ciem-JICA, 2003).

La question liée à la compétence de l'équipe projet renvoie aussi à sa composition. A Hanoi, dans le secteur des transports, le personnel des PMU provient essentiellement de l'institution à laquelle l'unité appartient (Ministère des Transports, Département des Transports), mais d'autres ressources peuvent être recrutées de l'extérieur. L'attribution des postes clés (directeur, responsable de service, comptable) incombe à la partie vietnamienne, mais cette décision est soumise à approbation du ou des bailleurs partenaires (BAD-MPI, 2009). Toutefois, le choix du personnel d'une unité de projet semble s'apparenter à une promotion au lieu de se fonder sur un recrutement de candidats remplissant les exigences techniques (et souvent linguistiques) que requiert le fonctionnement de ces dispositifs.

A l'origine, l'existence de ces unités est liée à la durée du projet. Toutefois, les autorités se sont accommodées de ces dispositifs et ont créé des PMU permanentes en charge de suivre plusieurs projets en parallèle (cf. figure 6.1 et la présence de PMU permanentes au sein du Ministère des

²⁷⁰ Parmi les sources consultées, citons Kotoglou *et al.* 2008, p.74 ; Cox *et al.*, 2007, p.65.

Transports). Selon le type de projet et l'institution de rattachement, le personnel peut être employé à temps complet ou bien à temps partiel²⁷¹.

Dans notre enquête auprès des PMU en charge de gérer les projets de ligne de métro, une critique partagée par certains experts internationaux est apparue. Que ce soit les experts japonais engagés sur la ligne 2 ou les experts français associés à la ligne 3 (cf. figure 6.1), selon eux, une partie du personnel de l'unité de projet, en particulier certains responsables, ne semble pas posséder les compétences techniques nécessaires. Malgré ces critiques concernant les compétences du personnel des PMU, qui émanent des rapports d'évaluation réclamés par les donateurs et qui sont corroborées par nos enquêtes, il n'en reste pas moins que les membres de ces unités demeurent des « clés de lecture » pour comprendre les institutions vietnamiennes dans leur fonctionnement, ce sont également des soutiens indispensables aux experts étrangers associés à ces dispositifs pour conduire leur mission d'assistance technique.

L'encouragement financier

Pour conserver la cohérence de ces unités et s'assurer de la motivation du personnel, les donateurs et les autorités vietnamiennes se sont entendus pour élaborer des systèmes d'encouragement financier. Selon les projets et l'échelon administratif de rattachement des PMU, les systèmes d'incitation sont différents.

Au Centre de gestion du transport public de Hanoi, au sein de l'unité en charge de gérer les projets qui associe l'Institut des Métiers de la Ville (IMV) de la Région Île-de-France (cf. figure 6.1), le personnel local perçoit des indemnités dont le montant global est calculé sur un pourcentage (d'environ 1,5%) relatif au poste « construction et équipement » de l'investissement programmé. Ces indemnités apparaissent dans les lignes d'écriture comptable sous la dénomination de « management fee » et s'apparentent à des coûts de fonctionnement de l'unité de projet. Dans le cas d'une PMU liée à la Banque Asiatique de Développement chargée de suivre un projet dans le secteur de l'assainissement à Hanoi, l'unité perçoit des indemnités dont le montant global s'élève à 1% de l'investissement réalisé. Ce montant est ensuite redistribué parmi le personnel. Enfin, dans certaines PMU, la rémunération du personnel est tout simplement doublée (Cox *et al.*, 2007, p.28)²⁷².

Précisons qu'au regard des salaires des fonctionnaires de l'administration locale, ces incitations financières se justifient. Le salaire mensuel officiel des fonctionnaires varie selon le poste de 2,5 millions d'ong (soit environ 90 €) pour un fonctionnaire moyen à 5,5 millions d'ong (soit environ 200 €) pour un directeur de service. Indiquons qu'il s'agit là du salaire moyen officiel, il ne tient pas compte des primes et des autres avantages perçus et difficilement quantifiables. A la lumière de ces données,

²⁷¹ La PMU de la Banque mondiale relative au projet de BRT requiert un personnel à temps complet, alors que dans certaines comme dans l'unité de projet IMV/Tramoc, le personnel du Tramoc est affecté au projet, mais assure également la conduite des missions initiales du centre.

²⁷² Nos observations et les documents mentionnés infirment les propos avancés par Nguyen *et al.* (2004) qui soulignent que les fonctionnaires nommés dans les PMU assument une charge de travail plus importante sans recevoir d'augmentation de rémunération correspondante. Cela nous renseigne sur la géométrie variable de ces dispositifs et sur les conditions d'utilisation des prêts signées avec les bailleurs.

les bailleurs s'accordent avec l'administration vietnamienne pour motiver le personnel en offrant des avantages supplémentaires. Malgré ces efforts, d'autres distorsions apparaissent. En effet, dans ces structures, les bailleurs associent souvent des assistants techniques étrangers de façon permanente ou temporaire. Les différences de rémunération entre les experts vietnamiens et les experts étrangers engagés dans ces unités sont abyssales en dépit de compétences parfois égales (Nguyen *et al.*, 2006).

En attendant, au-delà des compétences et de la motivation du personnel des PMU, notre enquête a également permis de mettre en lumière une autre cause du dysfonctionnement de ces entités, en particulier par rapport à leur capacité de prise de décision. Cette cause renvoie au contrôle exercé par les structures gouvernementales sur les PMU. La pression des institutions de rattachement affecterait la qualité de l'expertise technique des unités de projet. Les membres des agences gouvernementales ont souvent une interprétation différente des règlements et des procédures suivies par les unités de projet dans l'instruction des dossiers, notamment au moment de l'accomplissement des études techniques. De fait, les responsables de PMU évitent d'émettre des avis divergents pouvant contrarier les échelons administratifs supérieurs et se réservent de prendre des décisions tranchées. Cette observation est corroborée par l'explication d'un consultant étranger lié à une unité de projet d'une des lignes de métro²⁷³. Notre interlocuteur précisait que certains responsables de PMU hésitent à approuver des documents techniques pourtant indispensables à l'avancement des projets. Cette hésitation relève d'après lui d'un manque de compétences des responsables vietnamiens en raison du manque de connaissances des techniciens et ingénieurs locaux en ce qui concerne la réalisation d'un métro, mais pas seulement. L'hésitation et les réticences dont font preuve certains cadres s'expliqueraient davantage par la volonté d'éviter d'aller à l'encontre des instructions émises par leurs supérieurs en fonction dans les ministères, de mettre en jeu leurs responsabilités et les postes qu'ils occupent au risque de perdre les avantages, notamment financiers, auxquels ils ont accès.

6.1.1.5 La complexité des procédures et des formalités

Le rôle d'intermédiation dévolu au PMU expose également leur personnel à certaines difficultés. D'un côté, ces unités sont les représentants des bailleurs et constituent leur bras financier, technique, administratif et diplomatique (Nguyen *et al.*, 2004, p.111). De l'autre, ces entités restent sous la supervision du maître d'ouvrage local, puisqu'elles gèrent, sur un principe de délégation, les opérations engagées par la puissance publique.

Multiplication des acteurs, multiplication des procédures

La double allégeance à laquelle sont soumises les PMU entraîne une duplication des modes opératoires et des réglementations auxquelles ces entités sont tenues de se conformer. Pour la rédaction des termes de référence et des appels d'offres en vue de l'attribution des lots et des marchés, ces unités sont tenues de respecter la réglementation vietnamienne et de se conformer aux conditions d'utilisation des prêts imposés par les donateurs. Chaque bailleur dispose de critères différents encadrant la passation des marchés, ceux-ci dépendent du type de prêt et du degré de liaison de l'aide.

²⁷³ Entretien réalisé le 7/06/2010.

De même, les modalités de comptabilité au sein des unités de projet sont tenues de répondre aux exigences bureaucratiques de l'administration vietnamienne comme à celles des bailleurs. Par exemple, dans le fonctionnement des PMU installées par la Banque mondiale, ce bailleur impose aux comptables d'utiliser un logiciel particulier. Cela laisse augurer les besoins de formation du personnel à de tels outils, mais également tous les problèmes de compatibilité et de présentation des écritures à remettre au bailleur et à l'administration locale. De leur côté, les autorités vietnamiennes souhaitent disposer de rapports présentant une classification fonctionnelle des dépenses, alors que la plupart des bailleurs réclament des rapports faisant figurer principalement les résultats (Cox *et al.*, 2007).

D'autres procédures spécifiques, en particulier dans le suivi financier des opérations, apparaissent. Dans le cas de la PMU de la Banque mondiale installée auprès du Département des Transports de Hanoi, le circuit du versement des liquidités a été préparé en amont par la Banque mondiale afin de sécuriser de façon optimale la circulation des fonds et d'assurer leur traçabilité (figure 6.2). Dans la communauté des opérateurs du développement, cette prise de précautions est généralisée, mais chaque bailleur dispose de son fonctionnement propre.

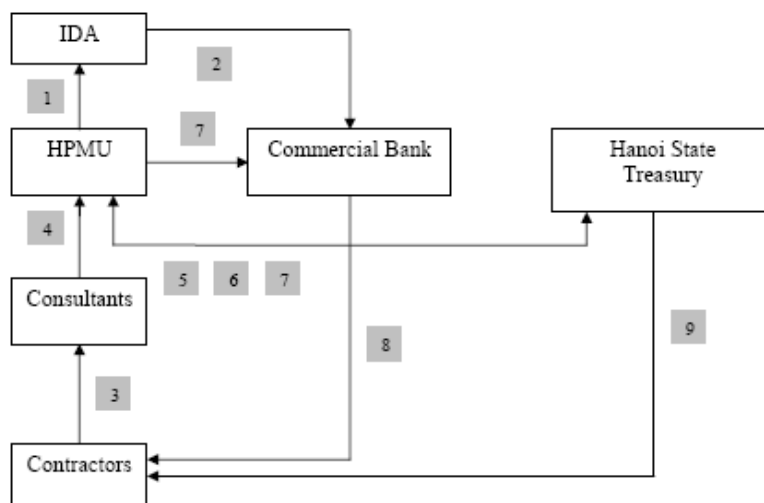


Figure 6.2 : Les flux financiers et les étapes du décaissement dans le Hanoi Urban Transport Development Project financé par la Banque mondiale

Source : adapté de World Bank, 2007a, p.70

Indications : cette figure montre le circuit « théorique » qu'empruntent les fonds de la Banque mondiale lors du paiement des entreprises de travaux publics intervenant dans le cadre de du projet de transport. Elle illustre les niveaux de contrôle mis en place pour sécuriser l'écoulement des fonds.

- Etape n°1 : l'unité de projet (HPMU) prépare les retraits en prévision et les transmet à l'IDA ;
- Etape n°2 : IDA transfère les sommes attribuées à la HPMU dans une banque commerciale vietnamienne ;
- Etape n°3 : Les entreprises fournissent les certificats et les factures aux consultants extérieurs liés au projet ;
- Etape n°4 : Les consultants vérifient les documents et les soumettent à la HPMU
- Etape n°5 : La HPMU vérifie à son tour les certificats et les factures et les transmet au trésor public de Hanoi ;
- Etape n°6 : Le trésor public de Hanoi vérifie, approuve et en informe la HPMU ;
- Etape n°7 : La HPMU adresse les demandes de paiement au trésor et à la banque commerciale ;
- Etape n°8 : La banque honore le paiement des entreprises contractantes ;
- Etape n°9 : Le trésor public de Hanoi effectue également le paiement des entreprises contractantes lorsque le Comité Populaire de Hanoi prend en charge le paiement des travaux réalisés.

IDA (International Development Association - fonds intégré au groupe de la Banque mondiale) ; HPMU (Hanoi urban transport development Project Management Unit) ; Consultants (consultants locaux et internationaux, associés à la gestion du projet) ; Contractors (entreprises prestataire de service) ; Commercial bank (banque commerciale dans lequel est domicilié le compte du projet) ; Hanoi State Treasury (Trésor public de Hanoi, assure le paiement des frais engagés par la municipalité).

L'amplification de la complexité de fonctionnement des PMU

Dans la mise en œuvre des politiques d'aide, les PMU constituent des espaces d'interfaces dans lesquels plusieurs systèmes normatifs coexistent. Le travail de ces unités est rendu difficile au regard des multiples procédures et des formalités auxquelles elles sont soumises. La complexité du fonctionnement de ces unités est, en outre, amplifiée par deux autres facteurs.

D'abord, rappelons que les prérogatives de fonctionnement des PMU sont fixées par la juridiction locale. Or, bien souvent, les textes légaux se contredisent, en particulier au sujet des modalités d'utilisation et de gestion des fonds d'aide au développement. Cette situation est principalement due au nombre important de ministères et d'agences gouvernementales impliquées dans les projets d'aide, au nombre de circulaires et de décisions qu'ils émettent concernant la gestion de ces fonds. La législation encadrant l'utilisation des crédits de l'aide internationale au Vietnam évolue rapidement et les acteurs qui interviennent dans ce domaine ne connaissent parfois pas toutes les dispositions en vigueur (Cox *et al.*, 2007, p.27). Par conséquent, les PMU agissent dans des « zones grises » à demies couvertes par la réglementation.

Le second facteur compliquant l'exercice des unités de projets provient des bailleurs eux-mêmes. L'organigramme présentant les PMU intervenant sur le territoire hanoïen (cf. figure 6.1) montre les différents lieux d'ancrage administratifs de ces unités (central et provincial). Cette figure fait ainsi état de la multiplicité des PMU et du nombre de bailleurs y étant associés. Cette situation nous éclaire dans un premier temps sur le degré de fragmentation de l'aide, puisque de nombreux acteurs étrangers interviennent dans le secteur du transport et créent des unités pour mettre en œuvre leurs projets. Malgré la volonté d'harmoniser les règles de fonctionnement de ces entités, de nombreuses dissemblances persistent entre ces PMU, en particulier dans les modes d'élaboration des appels d'offres et les critères de sélection des soumissionnaires, les modes d'évaluation sociale et environnementale des projets, etc. Ensuite, cette situation nous laisse à penser que ces unités, bien qu'étant intégrées aux institutions locales, sont prises dans les rapports de force existants entre l'administration centrale et locale. De plus, en raison des capitaux qui transitent par les PMU et des enjeux de pouvoir que cela suscite, les rapports de forces s'en trouvent amplifiés et par conséquent l'utilisation de l'aide en est affectée.

L'imprécision de la législation concernant le fonctionnement des PMU et la diversité des modèles d'organisation de ces entités prônées par les bailleurs sont autant de facteurs qui engendrent des dysfonctionnements et des dérives dans l'écoulement de l'aide internationale. Mais, dans le contexte vietnamien, le fonctionnement de ces entités est également affecté par des pratiques de malversation.

6.1.2 Une timide remise en question du dispositif malgré des irrégularités avérées

6.1.2.1 Le discrédit des affaires de corruption

Les PMU constituent les principales entités par lesquelles s'écoule la manne financière de l'aide internationale au Vietnam. Malgré les mesures prises par les bailleurs pour contrôler la circulation des flux financiers, l'évaporation d'une partie des crédits de l'aide étrangère est un fait supposé dans les projets de transport sans pour autant être prouvé et quantifié. Pourtant, en 2006 et 2009, des affaires de corruption liées à des unités de projets impliquées dans la construction d'équipements de transport ont été révélées au grand public. Ces affaires ont écorné l'image de l'aide étrangère, discrédité les actions engagées dans le secteur des transports et décrédibiliser l'activité des PMU. Mais au-delà des faits, ces actes de malversations ont montré que ces unités de gestion sont des « lieux » qui profitent à un certain nombre d'acteurs locaux et qui leur permettent de satisfaire des intérêts dissimulés.

Le premier cas de malversation auquel nous faisons référence porte sur la PMU18 du Ministère des Transports (MOT). En résumé, en décembre 2005, la police de Hanoi informe certains journalistes d'une investigation visant la PMU18. Les policiers s'intéressent au détournement de fonds destinés à la construction d'infrastructures routières principalement financées par la Banque mondiale. Certains responsables de l'unité se seraient servis de la caisse pour parier sur des matches de football, acheter des voitures de luxe et se payer les services de prostituées. L'affaire a fait grand bruit puisqu'elle s'est affichée comme une saga dans les pages de deux quotidiens nationaux, *Tuổi Trẻ* et *Thanh Niên*. Ce scandale a aussi secoué l'appareil politique alors même que le Parti Communiste organisait son 10^{ème} congrès en avril 2006 (Gainsborough, 2007). Le Ministre des Transports a dû démissionner et plusieurs membres de la PMU ont été emprisonnés.

La seconde affaire, est un séisme dont l'épicentre était situé au Japon et dont l'onde de choc a balayé la PMU de l'autoroute Est-Ouest de Hô Chi Minh-Ville. Bien que ce cas prenne place dans la métropole du Sud, nous y faisons référence puisqu'il affecte le secteur des transports et implique en arrière-plan l'une des coopérations les plus actives dans ce secteur, la coopération japonaise. En août 2008, un tribunal de Tokyo a reconnu des responsables de la firme japonaise de consultants Pacific Consultant International (PCI) coupables d'actes de corruption à l'encontre de fonctionnaires vietnamiens pour s'assurer l'obtention de contrats dans le cadre de marchés relatifs à la construction d'une autoroute à Hô Chi Minh-Ville et financés par l'aide japonaise (MoFA, 2009). Cette enquête a entraîné le gouvernement japonais à suspendre son aide au Vietnam en décembre 2008 (Reuters, 11/02/2009). Au Vietnam, l'investigation des services de police s'est soldée en 2009 par l'inculpation du directeur de la PMU qui aurait perçu d'importants montants financiers et faciliter l'attribution de contrats entre 2003 et 2006 aux consultants japonais de PCI. A la différence du cas de la PMU18, cette affaire a très vite été prise en main par les gouvernements vietnamien et japonais afin de protéger la crédibilité de l'aide japonaise (MoFA, 2009).

Les PMU et les risques de dérive

Avant d'examiner les répercussions que ces affaires ont pu avoir sur la distribution de l'aide au Vietnam, arrêtons-nous un instant sur les facteurs qui favorisent dans les PMU de tels actes. D'abord, les PMU, de par leur statut, bénéficient d'exonérations de taxes (BAD-MPI, 2009, p.51-52). Par leur intermédiaire, il est possible d'obtenir des biens en provenance de l'étranger (si ceux-ci sont justifiés par les besoins du projet) avec des détaxes importantes. Afin d'assurer le bon fonctionnement de l'opération, les unités de projet acquièrent souvent des véhicules, des ordinateurs et du matériel de bureautique en tout genre. Or certains biens comme les automobiles font l'objet au Vietnam de lourdes taxes. L'utilisation de la PMU comme moyen d'importation est tentant. En clair, l'exonération de taxes des PMU, malgré les contrôles existants, constitue une tentation à la mise en place de systèmes de détournement ou de combines pour profiter des avantages que procure l'unité de projet.

Pour poursuivre sur le thème de la tentation, rappelons les PMU sont les principales vannes par lesquelles parviennent les fonds de l'aide internationale. C'est ainsi au sein de ces structures que l'argent est utilisé et converti (en particulier dans la construction et la réalisation des infrastructures). Le contrôle de ces vannes ne peut que susciter des luttes au sein de l'administration et rappelle indirectement les enjeux de pouvoir qu'y se jouent dans ces unités. En raison du renouvellement rapide des textes encadrant le fonctionnement des PMU, ces dernières évoluent dans des « zones grises » dans lesquelles les manœuvres illicites peuvent être aisément camouflées.

Quelques explications sur les malversations dans la passation des marchés de travaux publics²⁷⁴

Un dernier facteur qui favorise les dérives au sein des unités de projet renvoie aux procédures liées à l'attribution des marchés publics. A Hanoi, comme dans la plupart des métropoles à l'échelle mondiale, les marchés publics sont des marchés propices à la corruption, à la fraude, au clientélisme, à la collusion, au délit d'initié et au trafic d'influence.

Bien que ces manœuvres soient particulièrement difficiles à mettre en évidence et à prouver, certains de nos interlocuteurs nous ont fait part de techniques de fraudes éprouvées lors des procédures d'adjudication dans le cadre de marchés d'équipements routiers à Hanoi. Les exemples auxquels ils renvoient ne se réfèrent pas de manière spécifique à des projets financés par l'aide étrangère²⁷⁵. En attendant, ces cas sont suffisamment évocateurs pour offrir un aperçu des pratiques locales de détournement affectant l'adjudication des marchés publics. Bien que ces éléments soient de fait invérifiables sur le plan scientifique, nous estimons qu'ils éclairent le contexte dans lequel sont mis en œuvre les projets d'infrastructure de transport financés par l'aide internationale dans la capitale.

Selon nos interlocuteurs une part comprise entre 10 et 40% du montant initial d'un projet routier subit une « évaporation ». Plusieurs canaux d'évaporation nous ont été rapportés. Tout d'abord, le code des

²⁷⁴ Cette section se fonde sur des échanges informels que nous avons eus avec trois consultants locaux associés en tant qu'experts à la préparation des projets d'infrastructures de transport à Hanoi.

²⁷⁵ Concernant les pratiques de fraude et de corruption dans les projets APD, on pourra se reporter au rapport intitulé *Fighting corruption in Vietnam: a practical handbook for project managers, line ministries and donors* (World Bank, 2000).

marchés publics dans le milieu de la construction fourmille de décrets, de procédures et de normes. Le rythme de production de la bureaucratie vietnamienne associé à la multiplication des réglementations complexifie l'intelligibilité et l'application des différents textes par les professionnels de la construction. Le cadre légal laisse alors une certaine flexibilité aux acteurs qui s'y réfèrent pour interpréter à leur guise les textes et tirer profit de la situation.

Ensuite, les dérapages les plus courants apparaissent lors de la formulation des appels d'offres. A cette étape, plusieurs astuces visant à avantager un soumissionnaire nous ont été exposées :

- *Contraction des délais de réponse (l'émission de l'appel d'offres est précipitée, son ouverture est restreinte, seules les entreprises ayant l'information peuvent répondre) ;*
- *Multiplification des mauvais dossiers (une entreprise peut faire répondre ses filiales ou d'autres entreprises avec de mauvaises composantes dans le dossier. Le quota des entreprises pouvant répondre est atteint, l'entreprise la meilleure est alors sélectionnée) ;*
- *Contraction de la demande technique et des critères discriminants (par exemple, certaines techniques ou technologies ne sont pas répandues au Vietnam, pour choisir une entreprise l'appel d'offres peut requérir la mobilisation de techniques ou de technologies peu usités) ;*
- *Jugement sur la capacité de l'entrepreneur (cela renvoie aux références de l'entrepreneur et à sa capacité à pouvoir répondre à un cahier des charges en mettant en valeur son expérience antérieure, son chiffre d'affaires annuel, etc.).*

Une autre dérive survient dans le choix des contractants et des sous-contractants. A chaque étape du projet nécessitant des appels d'offres, une part du budget s'évapore. Le marché est attribué à telle ou à telle entreprise si celle-ci « indemnise » les membres de l'administration ou l'entreprise qui l'a choisie. Le dessin humoristique paru sur un site Internet vietnamien (illustration n°6.1) fait écho à la pratique de l'enveloppe [*phong bì*] dans la passation des marchés dans le cadre des projets [*dự án*].



*Illustration 6.1 : « ODA và sự phát triển của Việt Nam » [L'APD et le développement du Vietnam].
Source : Tiền Phong
(08/12/2008)*

Dans notre approche, nous insistons bien sur le fait que ces pratiques nous ont été relatées dans le cadre de projets d'équipement routier prenant place sur le territoire de la capitale vietnamienne et qu'il nous est impossible de connaître l'ampleur de ce phénomène. En attendant, des suspicions existent et celles-ci sont également présentes à propos de projets financés par le biais de l'aide internationale. Les dérives exposées au sujet de la formulation et de l'attribution des appels d'offres peuvent subvenir au

sein d'unités de projets mis en place à la demande de bailleurs de fonds. Les exemples de la PMU18 et de la PMU de l'autoroute Est-Ouest à Hô Chi Minh-Ville sont particulièrement évocateurs à ce sujet.

Ainsi, au regard de cet éclairage sur les facteurs pouvant conduire à des dérives dans l'utilisation de l'aide au sein des PMU, nous retenons que les unités de projets sont vulnérables et que leur fonction d'intermédiation est compromise. En définitive, c'est la qualité de l'aide étrangère et de son utilisation qui se retrouve dépendre du bon fonctionnement de ces unités. Toutefois, comme certains auteurs l'indiquent (Gillespie, 2002 ; Hayton, 2010), la survie du régime vietnamien ces vingt dernières années repose en partie sur une corruption organisée. Les dispositifs institutionnels imposés par les bailleurs dans la distribution de l'aide internationale ont sans aucun doute contribué à ces manœuvres.

6.1.2.2 Un apprentissage mitigé...

Alors que les scandales de corruption relatifs aux PMU précédemment évoqués ont été révélés après la promulgation de la Déclaration de Paris de 2005, qui présentait des mesures concrètes afin d'améliorer l'efficacité de l'utilisation des crédits de l'aide publique au développement, les réactions des bailleurs puis des autorités vietnamiennes sur ces affaires présentent un réel intérêt. De nouvelles mesures ont été prises, complétant ainsi les dispositifs anti-malversations existants.

Du côté des institutions vietnamiennes

Au Vietnam, l'examen de ces cas de malversation ouvre la porte sur un thème fécond dans la période actuelle, celui de la corruption²⁷⁶. Depuis 2005, le gouvernement vietnamien s'est doté d'un comité anticorruption²⁷⁷ qui a donné naissance à des unités d'observation installées auprès des ministères de la Sécurité Publique et de la Justice (Salomon et Vu Doan Ket, 2010). De plus, souhaitant se montrer rassurant envers ses donateurs et les milieux d'affaires, le Vietnam a ratifié en 2009 la convention des Nations Unies sur la lutte et la prévention de la corruption.

Toutefois, après le premier scandale de 2006, le gouvernement vietnamien se devait d'envoyer un signal fort en direction de ses créanciers. Même si les fonds de l'aide publique au développement ne représentent que 4,5% du PIB vietnamien et moins de 12% du budget de l'Etat, les crédits accordés par les bailleurs sont perçus comme de puissants catalyseurs de flux d'investissements et comme des leviers pour l'investissement dans les infrastructures économique (Kotoglou *et al.*, 2008). Ainsi, l'Etat-Parti a de son côté réglé en interne le cas de la PMU18. La première conséquence de ce scandale a conduit le gouvernement à adopter une attitude de « tolérance zéro » pour tout abus qui serait constaté dans le cadre de projets internationaux (Gainsborough, 2007). Le traitement du cas de la PMU de Hô Chi Minh-Ville survenu par la suite a quant à lui été rapidement expédié en condamnant

²⁷⁶ Sur ce thème on pourra, entre autres, se référer aux travaux de Gainsborough (2003b, 2010), de Gillespie (2002), de Fritzen (2005) et de Vasavakul (2008).

²⁷⁷ Le gouvernement s'était engagé dès 1998 à prendre des mesures anti-corruption avec la promulgation d'une première ordonnance. Après, en décembre 2003, le Vietnam s'est aligné sur les standards internationaux en la matière et a ratifié la convention des Nations-Unies contre la corruption puis a adhéré en 2004 à l'initiative anticorruption de la Banque Asiatique de Développement. La loi anticorruption a été émise en 2005. Sur ce thème on pourra se référer au rapport *Implementation Assessment of the Anti-Corruption Law: How far has Vietnam come?* dirigé par Davidsen (2008) pour le compte du Ministère des Affaires Etrangères du Danemark.

le chef de l'unité et ses adjoints. En complément du traitement judiciaire des affaires, le gouvernement a élaboré des solutions sur le front législatif avec l'appui de ses principaux donateurs.

Parallèlement à la résolution de l'affaire de la PMU18, l'Etat a clarifié la législation sur l'utilisation des fonds APD. Le gouvernement a promulgué un décret (n°131/2006/ND-CP) dont les articles 23 et 24 précisent le rôle des institutions ministérielles et des maîtres d'ouvrage dans la lutte contre la corruption. Des circulaires émises par le Ministère des Finances (n°03/2007/TT-BKH et n°04/2007/TT-BKH) ont également précisé le rôle des PMU dans la lutte contre la fraude. Malgré la volonté affichée du gouvernement à lutter contre toutes dérives, ces nouveaux textes de loi ne sont pas porteurs de grands changements. En effet, les instances de contrôle des PMU restent les mêmes, à savoir leurs administrations de rattachement.

Dans la presse vietnamienne, certaines voix s'interrogent sur le rôle indirect des bailleurs dans ces affaires. Certes les suspicions concernant le détournement des fonds étrangers existent, mais certains journalistes soulignent également que le manque de coordination entre les bailleurs et que la multiplication du nombre d'unités de projet augmente le risque de détournement (VietnamNet, 15/10/2006). Il est ainsi suggéré que les modalités de mise en œuvre des opérations puissent être reconsidérées en mettant ainsi l'accent sur l'harmonisation des modalités d'action entre donateurs.

Du côté des acteurs de l'aide internationale

Pour les bailleurs, l'apprentissage relatif aux conséquences de ces affaires illustre l'optimisme des organisations internationales quant au travail de coopération avec le Vietnam sur la longue durée. Le contexte de « l'après PMU18 » est particulièrement révélateur de ce sentiment.

Dans la tourmente, le « groupe des six banques » a été solidaire du gouvernement vietnamien, l'assistant dans ses démarches pour clarifier l'environnement légal des PMU :

« Le scandale de la PMU18 au début de 2006 a mis sous les projecteurs le besoin d'une réforme des PMU. [Les bailleurs] ont fourni un support immédiat afin de proposer des options de réformes centrées sur l'amélioration des structures des PMU, la transparence et la comptabilité. Plusieurs de ces recommandations sont incluses dans la nouvelle réglementation sur les PMU pour l'utilisation de l'APD et celles-ci pourraient influencer plus largement les réformes sur la gestion des investissements et des projets d'aide au Vietnam. Les bailleurs sont prêts à soutenir ces réformes afin d'améliorer les performances et la comptabilité des PMU comme les processus de décision ». (traduction de l'auteur, PGAE, 2006, p.15).

Parallèlement au soutien affiché, il était nécessaire pour les bailleurs liés à la PMU18 (dont la Banque mondiale faisait partie) de prendre des dispositions. L'institution bancaire a lancé fin 2006 une enquête interne nommée « Detailed Implementation Review » (DIR) ayant pour objectif de lever le voile sur des actes de corruption ou de détournement présumés²⁷⁸. Après avoir examiné les comptes de

²⁷⁸ La DIR portait sur les projets Rural Transport Project 2 (achevé en 2006) et Road Network Improvement Project en cours en 2006 et 2007 (source : World Bank, Country Partnership Strategy 2007-2011, p.15).

la PMU et les contrats de prestation, l'enquête n'a pas révélé de cas de corruption ni même de fraudes, seules de nombreuses irrégularités ont été relevées²⁷⁹.

Après cet épisode, la Banque a réaffirmé son engagement auprès du gouvernement vietnamien dans l'octroi de ses prêts, mais le cas de la PMU18 constitue désormais un précédent. En attendant, durant l'année 2008, les deux principaux pays récipiendaires des prêts de la Banque qui étaient le Vietnam (avec 1,2 milliard USD d'emprunts signés dans l'année) et l'Inde (avec 800 millions USD d'emprunts signés dans l'année) ont été soumis à des enquêtes de type DIR suite à des soupçons de fraude. Dans les deux cas, la coopération avec la Banque s'est poursuivie et aucun cas de corruption n'a été reconnu, seules des irrégularités sont apparues. Ces épiphénomènes dans l'histoire récente de la distribution de l'aide publique conduisent à s'interroger sur l'efficacité de la Banque elle-même dans la lutte contre la corruption à travers les cas qui la concernent.

Concernant les conséquences de l'affaire de la PMU de Hô Chi Minh-Ville, en décembre 2008, le Japon a suspendu son aide au Vietnam, et notamment les projets de transport financés à Hanoi. Comme le scandale a d'abord été révélé à Tokyo, le gouvernement a dû faire la lumière sur cette affaire, instruire le procès de la firme de consultants et rendre des comptes à l'opinion publique. On comprend bien qu'une affaire de justice liée à l'octroi de fonds d'aide implique indirectement l'Etat et sa « redevabilité » envers ses contribuables. Au Vietnam, deux mois après l'ouverture d'une enquête, un comité mixte vietnamo-japonais a été formé pour établir de nouvelles mesures de prévention contre les actes de corruption (Thanh Nien, 06/02/2009). Dans un document rédigé par la coopération japonaise, des mesures engageant les deux parties ont été proposées afin de sécuriser les appels d'offres et limiter les risques de corruption (MOFA, 2009). La suspension de l'aide japonaise a partiellement été levée en mars 2009 assurant ainsi la reprise des décaissements en particulier sur les méga-projets en cours de construction à Hanoi.

Bien avant que ces cas de malversation n'apparaissent, les opérateurs du développement, la Banque mondiale ou la JICA, disposaient pourtant de mesures préventives de contrôle. Dans la plupart des agences de développement, dès qu'un doute apparaît aux yeux de l'équipe projet, une procédure de vérification des contrats et des appels d'offres est lancée. Ici les vertus du « cycle du projet » apparaissent puisque la mise en concurrence systématique à chaque étape du projet permet de surveiller les appels d'offres, d'en contrôler l'affectation des ressources et de conduire une enquête approfondie si besoin est. Ainsi, pour prévenir des risques, les fonds ne sont pas décaissés en une seule fois, mais par tranches successives, dans le cadre de contrôles opérés sur le terrain et au travers de circuits financiers sécurisés (Severino et Debrat, 2010).

²⁷⁹ Pour toute vérification, le lecteur pourra se reporter au communiqué officiel de la Banque (*Two Projects Managed By VRA, PMU 18 And Provincial PMUs Using World Bank Loans: Irregularities Found, But No Evidence Of Fraud Or Corruption By PMU 18 Officials*) à l'adresse Internet suivante <http://go.worldbank.org/1I9IZYS3E0> (accédé le 04/02/2013).

6.1.2.3 ... et des perspectives innovantes

Les cas de dérives observés dans la conduite de projet de transport à Hanoi comme à Hô Chi Minh-Ville ont conduit les opérateurs du développement comme le gouvernement vietnamien à innover afin de sécuriser les fonds transitant directement ou indirectement par les PMU. Le secteur des transports, qui s'avère particulièrement exposé aux dérives, montre là ses spécificités, puisqu'il devient un secteur d'expérimentation, en étant également le secteur où les risques sont les plus importants au regard des volumes financiers en jeu, afin d'installer des mécanismes de prévention des actes de malversation.

Des propositions de contrôle centralisées

Depuis l'affaire ayant impliqué les consultants japonais, outre une supervision plus stricte des bailleurs sur le lancement des appels d'offres, des idées émergent afin de resserrer le contrôle des PMU. Une proposition qui apparaît dans l'échange entre le gouvernement vietnamien et son bailleur japonais (MoFA, 2009) s'appuie sur la participation d'une « troisième partie ». En clair, il est proposé d'introduire entre le donateur, la PMU et la maîtrise d'ouvrage un nouvel acteur chargé de vérifier les procédures d'appels d'offres et leurs attributions. On pourrait penser que cette idée implique la création d'un « contre-pouvoir », d'une entité neutre et impartiale. En fait, ce pouvoir est simplement renvoyé au niveau central qui endosse donc le rôle d'arbitre. Cette idée corrobore la thèse de Phạm Thị Túy (2008) selon laquelle seul l'échelon central est en mesure, de par ses compétences techniques et son emplacement au sein de la hiérarchie politico-administrative vietnamienne, de pouvoir réguler le système et mettre un terme aux tensions qui apparaissent autour de ces dispositifs²⁸⁰. Sur le terrain, les premières mesures proposées par des consultants étrangers mandatés par les bailleurs de fonds visent à revoir le mode de contrôle des projets routiers (Kotoglou *et al.*, 2008, p.35 et p.59).

Au cœur du dispositif proposé, le Ministère des Transports pourrait laisser sa place à l'une de ses agences, la « Vietnam Road Authority » (VRA) (cf. figure 6.1), en tant que maître d'investissement et jouer le rôle de gestionnaire étatique, en somme d'arbitre. Dans cette configuration, VRA aurait un rôle clé dans le suivi des projets et assurerait le contrôle des PMU associés aux projets routiers. Le MOT endosserait le rôle de régulateur. Au préalable, avec le soutien des bailleurs, VRA devrait faire l'objet de programmes de renforcement de ses capacités pour être en mesure de gérer des fonds APD. Là encore, l'administration vietnamienne serait soumise à une nouvelle expérimentation institutionnelle laissant le centralisme démocratique régir les relations entre les acteurs. VRA restera de toute évidence dans le giron du MOT. Ce cas est également révélateur du consensus qui s'opère entre le gouvernement vietnamien et les opérateurs du développement. La partie vietnamienne est capable de réagir vite et concrètement (avec le jugement des responsables des affaires de corruption, l'adaptation des dispositifs légaux et les propositions innovantes de contrôle) apportant ainsi des

²⁸⁰ Dans ce travail, l'auteure réalise un diagnostic circonspect de l'utilisation des ressources de l'aide publique au développement dans le domaine des infrastructures socioéconomique. Ce financement extérieur est présenté comme complémentaire à l'action gouvernementale pour la mise en œuvre des plans quinquennaux et comme un levier pour encourager le développement du marché. Sans tabous, la question de l'efficacité de l'aide croise celle de la corruption et du manque de transparence des mécanismes de décaissement de l'aide. L'auteure stigmatise l'attitude des responsables de projets qui ne se prévalent pas d'une éthique professionnelle (comme l'exigerait par exemple celle imposée par les lignes du Parti Communiste Vietnamien).

garanties aux bailleurs. Aux yeux de ses créanciers, l'Etat vietnamien présente des dispositions claires afin d'honorer le remboursement de ses prêts, mais également pour à nouveau emprunter.

Les problèmes que soulèvent les dispositifs que sont les PMU ne suscitent toutefois pas une prise de position très claire de la part des bailleurs comme des autorités vietnamiennes. Devant les difficultés rencontrées, les protagonistes s'accordent sur les diagnostics et se fédèrent autour de « bonnes intentions » afin de lutter contre la corruption et améliorer la transparence dans la passation des marchés. Toutefois, à l'étape suivante, dans l'élaboration des solutions, là où les bailleurs abaissent la carte de la décentralisation ou celle de l'externalisation, le gouvernement vietnamien joue celle de la centralisation. Bien que le diagnostic soit commun, les méthodes curatives proposées divergent.

Les PMU, des lieux d'opportunités équivoques

Au Vietnam, la création d'organismes *ad hoc* compétents pour suivre les projets de transport financés par l'aide internationale se heurte à de nombreuses difficultés. En dépit des obstacles rencontrés, force est de constater que les PMU jouent bien un rôle d'intermédiaire entre les bailleurs et les autorités vietnamiennes. Faute de mieux, ces dispositifs constituent pour les opérateurs du développement un remède aux maux qui affectent les décaissements dans le cadre de projets internationaux.

Les cas de la PMU18 ou celle d'Hô Chi Minh-Ville montrent que les flux financiers peuvent être habilement détournés. Mais l'opportunité qu'offre les PMU n'est pas que dépréciative. Les unités de projets présentent également des occasions afin de renforcer les compétences techniques, théoriques et linguistiques des professionnels vietnamiens. Également, les difficultés liées à la compétence ou encore à la rotation rapide du personnel au sein des PMU, et qui sont jusqu'ici perçues comme des facteurs de dysfonctionnement de ces unités, apportent des plus-values à l'échelle individuelle. Ces difficultés dans l'activité des structures constituent des vecteurs d'enrichissement pour le milieu professionnel vietnamien. Une fois formé, le personnel peut mettre ses compétences au service du secteur privé, s'insérer dans d'autres projets et négocier une nouvelle grille de rémunération.

A l'opposé, les unités de projets peuvent se révéler être des pièges tant pour les acteurs de l'aide que pour les acteurs locaux. La multiplication du nombre de bailleurs et de projets entraîne une duplication des unités de gestion. Les acteurs internationaux tentent désormais d'en freiner la création en s'appuyant sur les structures existantes. Cette fragmentation se retourne contre eux. Utilisés comme dispositifs aux vertus pratiques et fonctionnelles, les PMU permettent une dilution du pouvoir, mais également des responsabilités du côté vietnamien. Ces dispositifs assuraient aux bailleurs de pouvoir esquiver et mettre à distance des conflits de compétences et de responsabilités au sein de l'administration vietnamienne. Au final, dans le déroulement des projets, il est parfois difficile de saisir d'où viennent les blocages institutionnels et les fonctionnaires vietnamiens ne souhaitent pas mettre en jeu leur responsabilité qui peut, le cas échéant, les priver de leur position avantageuse. Ces unités sont enfin des « dispositifs fusibles » comme l'ont prouvé les cas de corruption évoqués, ce sont des « lieux » qui cristallisent les frictions entre des logiques exogènes et endogènes. Les affaires de fraudes prennent au piège les gouvernements vietnamien et étrangers qui, pour conserver leur

crédibilité, sont obligés dans l'urgence d'avancer de nouvelles solutions institutionnelles innovantes et d'adapter à la hâte un nouveau cadre réglementaire.

L'installation des PMU constitue une marque singulière de l'entrée en coopération sur le terrain vietnamien des acteurs du développement et de la transition que connaît le pays dans l'adaptation de ses institutions à l'économie de marché. Au-delà de la gestion de projet, ces dispositifs constituent des marqueurs de la transition économiques et des pratiques afférentes (dans le domaine des appels d'offres en particulier) auxquelles se soustraient les acteurs locaux pour assurer la construction des infrastructures de transport. Au cœur du mécanisme de distribution de l'aide, les PMU satisfont les intérêts des bailleurs comme ceux des autorités vietnamiennes. Dans une position comme dans l'autre, les acteurs en situation de coopération tirent profit de ces dispositifs malgré de sérieux défauts de fonctionnement et des scandales de malversation.

Avec cet exemple singulier des PMU, le Vietnam semble connaître ce que Severino (2001, p.98) nomme « la saturation des capacités de gestion des pays bénéficiaires de l'aide ». La multiplication des PMU est à l'origine de la création de dispositifs de gestion de l'aide « à la carte » qui ont segmenté les compétences de l'administration, sans pour autant donner naissance à des institutions capables de gérer de manière optimale les projets. A la différence de ces dispositifs fabriqués « par le haut » qui présentent des risques et des limites, d'autres dispositifs fabriqués « par le bas » apparaissent.

6.2 L'appui de la coopération internationale dans la relance du transport public

Par rapport aux autres secteurs de l'économie vietnamienne, l'ouverture économique du milieu des années 1980 n'a pas favorisé le secteur du transport public, bien au contraire. Plus d'une dizaine d'années après les mesures de socialisation et d'actionarisation des entreprises étatiques et la relance de certaines filières de production, comme celle du logement (Pandolfi, 2001), le redémarrage du transport public a enfin été engagé.

Au cours des années 1980 et au début des années 1990, la question du transport en commun à Hanoi ne constituait pas une priorité pour les décideurs. Ce décalage d'agenda par rapport aux autres secteurs économiques s'explique aisément par la présence de modes de déplacements individuels de substitution (motocyclettes et automobiles) et de moyens alternatifs au transport public comme les moto-taxis ou les taxis. Alors que le service de transport en commun périlait dès le début des années 1990, émergeaient à la même période des idées novatrices qui allaient servir la relance de ce secteur. Le réveil du transport public hanoïen prend place dans une relation renouvelée avec l'expertise internationale avec en toile de fond l'arrivée de nouveaux acteurs du développement.

La rénovation du transport public hanoïen s'appuie sur trois éléments. Il est tout d'abord dû à une expérimentation institutionnelle. La capitale s'est dotée à la fin des années 1990 d'un centre de gestion du transport public, le Tramoc. A cette dynamique, initiée localement par le Comité Populaire, se sont greffées de nouvelles coopérations étrangères, en particulier la coopération décentralisée de la Région Île-de-France et l'assistance technique allemande. Ces nouveaux acteurs de la coopération ont ainsi soutenu, dynamisé et renforcé le Tramoc par le biais d'une assistance technique et financière. Le

redéploiement du réseau de bus s'explique enfin par la restructuration de l'entreprise exploitante qui a été directement pilotée par le Comité Populaire de Hanoi au début des années 2000.

6.2.1 L'expérimentation institutionnelle et la création du Tramoc

Le modèle actuel de fonctionnement du transport public, fondé sur l'exploitation du réseau de bus par des opérateurs privés et régulé par une organisation placée sous la responsabilité du Département des Transports (DOT), avait été recommandé au début des années 1990 au Comité Populaire de Hanoi. Alors que le dispositif de transport public s'essouffait, la mission des experts suédois de la SIDA conduite en 1993 (cf. Chapitre 4) s'est conclue par l'élaboration de propositions visant à redynamiser ce secteur. Dans leur rapport, les experts étrangers ont mentionné plusieurs axes sur lesquels le Comité Populaire devait être attentif. L'expertise scandinave suggérait d'établir une base de données et un système d'observation des conditions de circulation, de développer un système de gestion du trafic, d'encourager l'amélioration du réseau primaire de voirie et l'utilisation des infrastructures ferroviaires existantes. Mais, les véritables innovations contenues dans ce rapport recommandaient de mettre en place une institution publique en charge de planifier, coordonner et contrôler l'exploitation du réseau de transport public et d'établir de nouvelles modalités d'exploitation du réseau de bus²⁸¹.

Bien que les conditions de redéploiement du transport en commun aient existé dès 1993, il a fallu attendre 1998 pour qu'une partie des recommandations formulées soit mise en œuvre. Placé sous le contrôle du Département des Transports, le Comité Populaire de Hanoi a créé en 1998 un centre, le Tramoc²⁸² (Hanoi TRANsport Management and Operation Center), qui a pour mission de gérer et contrôler le transport public. Le *statu quo* observé durant les cinq années qui se sont écoulées entre la remise du rapport des experts suédois et la création du Tramoc s'explique par l'absence d'un cadre réglementaire indispensable à la création d'une telle institution. Lors de notre entretien avec l'ancien vice-directeur du Tramoc²⁸³, celui-ci a indiqué que le Comité Populaire avait besoin d'un cadre légal afin d'appliquer les recommandations des experts scandinaves. C'est avec l'impulsion donnée par Trần Đức Lương (vice-premier ministre de 1987 à 1997) que le décret pour la création du Tramoc et de son homologue à Hô Chi Minh-Ville a été promulgué. De cette manière, les deux grandes métropoles du pays ont alors pu structurer, développer et moderniser les institutions chargées d'organiser le transport public. L'application de ce décret constitue un exemple pertinent dans le domaine des transports urbains de l'influence et de l'effet instaurateur dont l'expertise internationale est porteuse. Jusqu'à présent, seules la capitale et la métropole du Sud possèdent de telles institutions. Ces expériences offrent aujourd'hui un préalable à la modernisation des transports publics urbains et à leur organisation institutionnelle pour d'autres villes du pays.

²⁸¹ Nous ne détaillons pas ici les propositions des experts suédois. Plusieurs formules d'exploitation sont envisagées allant de la délégation du service à un opérateur public à la privatisation des entreprises exploitantes (SIDA, 1993, pp.117-121).

²⁸² Il s'agit du *Trung tâm Quản lý và Điều hành Giao thông đô thị Hà Nội* [Centre de gestion et d'opération des transports urbains de Hanoi]. Ce centre a été créé par décision (n°3527/QĐ-UB) du Comité Populaire de Hanoi. La compétence du Tramoc porte sur la gestion du transport collectif exclusivement ; les autres pans du transport urbain (infrastructures, gestion du trafic) sont sous la responsabilité du DOT et de la police du trafic.

²⁸³ Entretien du 30 novembre 2010 avec Lưu Xuân Hùng.

L'instauration de nouvelles compétences au service du transport public

A Hanoi, le Tramoc a compétence sur l'ensemble du territoire de la municipalité²⁸⁴. Cependant, malgré l'extension des limites administratives de la capitale en 2008, le centre de gestion n'est toujours pas responsable de la gestion de certaines lignes de bus, en particulier des dessertes locales, sur le territoire de l'ancienne province de Ha Tâi qui a été absorbé par Hanoi. L'action du Centre reste circonscrite à l'ancienne province de Hanoi et à la gestion des lignes de bus exploitées vers les principales villes des arrondissements ruraux de l'ancienne Ha Tâi.

Les missions essentielles dévolues au Tramoc restent celles de la collecte des recettes, de la régulation de l'exploitation des lignes et de la redistribution des subventions. Après avoir été suspendues, les aides de l'Etat ont de nouveau été accordées aux exploitants à la fin des années 1990. La gestion des subventions à l'échelon local, assurée par le Tramoc et supervisée par le Département des Transports, est une illustration de l'application des politiques de décentralisation à l'œuvre dans le pays. Désormais, le Ministère des Transports ne contrôle plus la tarification du service²⁸⁵ ni la négociation des aides étatiques accordées par le Ministère des Finances (MOF). Ces tâches sont celles du Comité Populaire. Actuellement, les subventions obtenues auprès du MOF s'avèrent insuffisantes et la municipalité assure un apport complémentaire (dans notre enquête, le volume de cette contribution locale n'a pas pu être identifié). Dans cette configuration, le transport public à Hanoi connaît une situation similaire à celle rencontrée dans d'autres métropoles : l'exploitation du transport public est déficitaire et un système de subventions est indispensable à son maintien. En 2009, sur le réseau de la capitale, le titre de transport était financé à près de 50% par l'Etat et la collectivité locale (figure 6.3).

²⁸⁴ Le Tramoc est en charge : (i) d'élaborer la planification du réseau (lignes, horaires) supervisée par le Comité Populaire de Hanoi et son Département des Transports ; (ii) de gérer la billetterie (abonnements et billets vendus à l'unité à bord des bus), d'élaborer la tarification (toujours sous la supervision du Département des Transports) et de collecter les recettes ; (iii) de gérer les contrats avec les opérateurs (contrat annualisé ou de trois ans, cela en fonction de la ligne et de l'opérateur) qui précisent la rémunération des opérateurs en fonction du type de véhicule, du nombre de km parcourus, et d'autres critères de coûts (carburant, main-d'œuvre, maintenance) ; (iv) de calculer et percevoir les subventions du Comité Populaire et de les redistribuer aux exploitants ; (v) de contrôler le respect des clauses du contrat par les opérateurs (ponctualité, propreté du bus, qualité du service...) et (iv) d'organiser les appels d'offres pour l'octroi de contrats d'exploitation de nouvelles lignes sur la base du moins-disant.

²⁸⁵ Concernant la tarification en 2010 sur le réseau d'autobus public de Hanoi : un billet à l'unité pour un trajet de moins de 25 km était de 3000 VnD, 4000 VnD pour une distance de 25 à 30 km et 5000 VnD pour une distance supérieure à 30 km (soit de 0,10 à 0,15 € le billet). Un système d'abonnement mensuel a également été introduit sur l'ensemble du réseau allant de 25000 VnD par mois (pour les tarifs réduits pour l'utilisation d'une ligne) à 120 000 VnD (pour le tarif plein et l'utilisation de l'ensemble des lignes du réseau) (soit de 0,90 à 4,2 € l'abonnement mensuel).

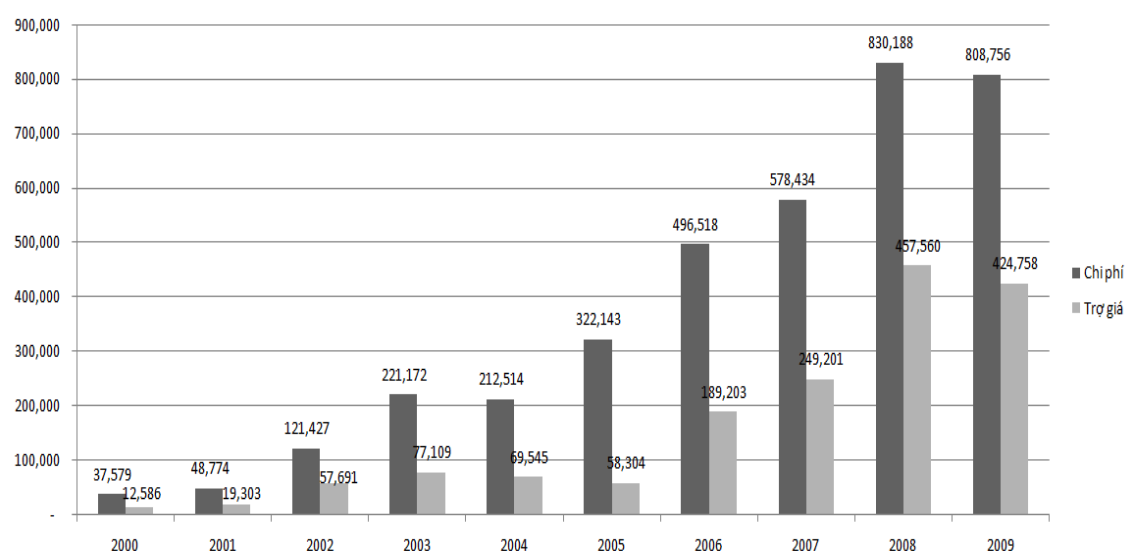


Figure 6.3 : Dépenses pour l'exploitation du service de bus et les subventions accordées entre 2000 et 2009, exprimé en millions de Dong

Source : Transconcen (2010). Traduction de la légende : *Chi phí* [dépenses] / *Trợ giá* [subventions]

6.2.2 La coopération décentralisée francilienne et l'assistance technique allemande

A la fin des années 1990, le redémarrage du service de transport public à Hanoi s'est concrétisé grâce à l'entrée en jeu d'acteurs internationaux nouveaux à savoir la coopération décentralisée de la Région Île-de-France et l'assistance technique allemande représentée par un expert du Centre for International Migration and Development (CIM). Ces nouveaux acteurs ont apporté dans leur sillage une expertise technique et des leviers de financement.

6.2.2.1 Des plans et des acteurs, mais aucun résultat

Avant l'association entre la coopération francilienne, l'assistance technique allemande et le Tramoc, des plans avaient été élaborés et certains acteurs du développement s'étaient intéressés au secteur du transport public. Concomitamment au retour des coopérations internationales au Vietnam, le lancement des politiques du *đổi mới* et la levée de l'embargo économique ont favorisé l'arrivée d'entrepreneurs étrangers sur un marché embryonnaire. Pour ces deux catégories d'acteurs internationaux, le transport urbain et le transport public ont constitué des secteurs cibles d'intervention. Concernant les acteurs de l'aide internationale, la coopération japonaise s'est engagée dès 1994 dans la production d'études, l'expertise suédoise a contribué à la réalisation de diagnostics et de plans entre 1993 et 1995 et la Banque mondiale a apporté des financements pour des travaux de voirie en 1998. Du côté des acteurs relevant de la sphère économique, plusieurs firmes se sont également avancées sur le marché : Renault, Daewoo ou encore Mercedes. La compagnie allemande a participé à l'assemblage d'autobus pour le compte d'un des opérateurs locaux. D'après certains experts étrangers assistant le Tramoc, la qualité des autobus de la firme allemande n'était pas représentative de son savoir-faire en la matière. Les véhicules en circulation n'étaient en fait que des

habitacles d'autobus assemblés sur des châssis de poids lourds. Ces véhicules ne répondaient pas aux critères de bus modernes destinés à assurer un service de transport collectif urbain.

En 1999, une étude sur le transport public²⁸⁶ financée par la banque de développement allemande, la KfW, a fait émerger une proposition concernant la construction d'un système de transport ferré en élévation sur le tracé des infrastructures ferroviaires existantes. Cette étude discutait de la difficile compétition entre transport public et transport individuel. Les conclusions de ce travail ont été plutôt troublantes. Parmi leurs recommandations, les experts ont souligné que l'investissement dans le domaine des transports publics et dans la réalisation des lignes proposées n'était pas utile étant donné que le nombre d'utilisateurs potentiels était insuffisant. Ces derniers étaient de plus peu solvables, ce qui laissait augurer des problèmes de rentabilité des futurs systèmes. À la place, les experts incitaient la ville, qui disposait déjà de bus, à se concentrer sur l'amélioration du réseau existant. Cette étude a également émis des critiques à l'encontre d'un autre projet de métro en élévation ayant les faveurs d'un des vice-ministres des Transports. Par conséquent, les 40 millions USD qui devaient être prêtés par la KfW au gouvernement vietnamien n'ont pas été débloqués. Une autre formule pour la relance du transport public à Hanoi devait être envisagée²⁸⁷.

6.2.2.2 Une coopération, des collaborations

En 1999, le CIM allemand a proposé de mettre à disposition du Comité Populaire et du Tramoc un expert à la retraite, Walter Molt, pour les assister dans la restructuration du service de transport public. Grâce à l'expérience de ce spécialiste, le Tramoc a pu dresser un diagnostic de la situation et formuler les premières orientations pour le redéveloppement du réseau de bus. Les grandes lignes de restructuration du service ont été dessinées, elles portaient sur : l'intégration tarifaire, la réorganisation des lignes afin de supprimer les doublons, l'adaptation des horaires de services à la demande des usagers et surtout la formation des opérateurs à l'exploitation d'un service de transport public moderne en phase avec les transformations économiques du pays. Pour mettre en œuvre ce projet, le Tramoc a pu compter sur le soutien de la coopération décentralisée de la Région Île-de-France.

La rencontre des responsables de la coopération francilienne avec le Tramoc et l'expert allemand s'est prolongée par l'établissement d'un partenariat noué autour de la réalisation de projets-pilotes. C'est grâce à des opportunités de financement émanant de l'Union Européenne que les premiers projets ont été élaborés. L'idée portée tant par la Région Île-de-France que par l'expert allemand était qu'avec de faibles volumes d'investissements, il était possible de réaliser des expériences pilotes pouvant par la suite être reproduites. Cette approche permet par ailleurs d'aller dans le sens de l'expérimentation, chère aux dirigeants vietnamiens, tout en apportant la démonstration de l'efficacité de ces initiatives.

²⁸⁶ La *“Hanoi urban railway feasibility study”* réalisée par le consultant allemand Dorsh (1999)

²⁸⁷ Concernant ce paragraphe nous nous référons aux contributions non publiées de l'expert Walter Molt (« The development of public transport in Ha Noi », 2002 et « How a state-owned bus company became the fastest growing and most efficient bus-company of the world », 2004). Ayant travaillé en étroite collaboration avec cet expert, celui-ci a généreusement accepté l'accès à ses notes rédigées entre 1999 et 2010, années durant lesquelles il a été l'un des experts de référence auprès du Tramoc.

Ainsi, sur le plan institutionnel, le Comité Populaire et la Région se sont associés de 2002 à 2008 pour solliciter des financements de la Commission Européenne, via les programmes Asia Urbs et Asia ProEco, afin de monter des projets d'amélioration des transports publics. Le projet Asiatrans (2002-2005) a été réalisé avec le partenariat de la région Bruxelles-Capitale, puis le projet Ecotrans (2006-2008) a reçu le soutien complémentaire de la ville de Hanovre. Dans ces configurations, l'association de la Région Île-de-France à une autre collectivité européenne permettait de mobiliser un premier financement et favorisait l'obtention de fonds plus conséquents auprès de l'Union Européenne tout en mettant à contribution le partenaire vietnamien²⁸⁸.

A travers ces projets, l'objectif était d'assister la municipalité dans la mise en place d'un nouveau réseau de bus. La présence permanente des experts européens auprès des collègues vietnamiens a facilité la conduite de nombreuses actions²⁸⁹. Dans la ville, les opérations d'infrastructures les plus visibles ont été la réalisation de deux pôles d'échange de bus, celui de Cầu Giấy en 2005 et celui de Long Biên en 2009 (illustration 6.2), et la rénovation du dépôt de bus de Thuy Khué en 2004. L'action menée tant sur la structuration du service de transport public que sur la création d'infrastructures a permis d'améliorer nettement la fréquentation du réseau.



Illustration 6.2 : Le pôle d'échange de Long Biên en opération, en arrière-plan le pont.

Source : de l'auteur.

²⁸⁸ D'après la décision 1355/QĐ-UBND de 2007 du Comité Populaire de Hanoi sur la gestion des investissements opérés dans le cadre du projet *Ecotrans*, le projet a été financé à 44% par l'Union Européenne, à 34% par la région Île-de-France, 15% par la ville de Hanovre et à 8% par le Comité Populaire de Hanoi.

²⁸⁹ L'amélioration des compétences locales a notamment porté sur l'organisation institutionnelle, la planification du réseau et l'amélioration de la productivité. Des enquêtes statistiques ont permis, pour la première fois, la constitution d'une base de données fiable sur la fréquentation du réseau, complétée par le développement d'un Système d'Information Géographique. La qualité du service aux usagers a également été traitée avec l'élaboration de plans schématiques du réseau et l'introduction de la carte d'abonnement électronique. L'intervention sur le matériel roulant s'est concrétisée par la livraison de 50 bus Renault réformés par la RATP.

En complément, au-delà de cet effet direct sur le fonctionnement des transports collectifs, les projets Asiatrans et Ecotrans ont joué un grand rôle dans la mobilisation des bailleurs de fonds pour financer la réalisation de projets plus ambitieux. La Banque mondiale, qui privilégiait les infrastructures routières dans les années 1990, s'est inscrite dans le prolongement des projets européens. Elle finance actuellement la construction d'un projet de Bus Rapid Transit et l'Agence Française de Développement a sollicité la Région Île-de-France et l'Institut des Métiers de la Ville pour apporter une assistance à la maîtrise d'œuvre sur l'intégration des stations de métro de la ligne n°3 dont la construction est en partie financée par l'aide bilatérale française.

L'expertise technique d'assistance du CIM allemand a permis d'apporter un soutien dans le renforcement des capacités du Tramoc pendant une dizaine d'années. La complémentarité avec l'engagement de l'IMV et de la Région Île-de-France a favorisé la mise à disposition de compétences professionnelles et de fonds, dont l'utilisation est contrôlée par l'équipe de l'IMV, pour la réalisation de nombreuses opérations²⁹⁰. Également, l'ambition mesurée des projets et la présence sur le long terme des professionnels étrangers constituent des facteurs de réussite dans la réalisation des projets mentionnés. Le faible coût des opérations (la construction d'un pôle d'échange sur le modèle de ceux qui ont été construits ne dépasse pas les 200 000 €) permet ainsi de tester les équipements mis en place et de les adapter le cas échéant.

L'expérience de la longue durée sur le terrain permet aux experts franciliens et allemands sur le terrain d'avoir une lecture fine des jeux institutionnels dans l'organisation des transports urbains et surtout de comprendre les enjeux de pouvoir au sein du Département des Transports et de la municipalité en règle générale et de saisir les rapports de force et les tensions qui existent entre les acteurs locaux. L'implantation de ces experts présente l'avantage de nouer des liens privilégiés avec les partenaires vietnamiens, ce qui leur vaut souvent d'être sollicités par d'autres coopérations. Les bureaux du Tramoc comme ceux de l'IMV voient régulièrement défiler des experts étrangers mandatés par d'autres bailleurs engagés dans des projets à Hanoi. Ces derniers viennent chercher des conseils, des retours d'expériences sur les opérations conduites et y voir plus clair au sujet du contexte dans lequel ils interviennent, ce qui vraisemblablement souvent leur échappe.

6.2.2.3 La relative autonomie du Tramoc

Avec la mise en place du Tramoc, le Comité Populaire s'est doté d'une structure chargée de réguler les opérateurs des lignes d'autobus et de piloter les projets d'investissement dans le secteur du transport public. Cette option a permis à la collectivité d'acquérir une forme d'autonomie vis-à-vis de l'Etat central comme des exploitants. De même, l'expertise internationale a vu en ce dispositif institutionnel l'occasion d'établir de nouveaux partenariats pour conduire des actions de coopération. La création du

²⁹⁰ Rappelons que la présence de la région Île-de-France permet de mettre à disposition sur des périodes courtes des experts issus des différents services de la collectivité comme des experts issus des partenariats qu'alimente la Région ; nous pensons ici évidemment à la RATP et à la SNCF en ce qui concerne le transport urbain et l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme (ex- IAURIF) pour la planification urbaine.

Tramoc a alors justifié la mobilisation d'une assistance technique internationale et des financements pour la réalisation de projets d'investissement et de renforcement des capacités.

La manœuvre de la municipalité dans ce sens visait simplement à instaurer un centre en mesure de contrôler les compagnies exploitant les lignes d'autobus. Au final, la création de ce dispositif institutionnel a permis au Comité Populaire de bénéficier de l'assistance et des conseils de nouveaux acteurs de la coopération urbaine et d'engager une réflexion sur l'amélioration du transport public. Grâce aux subventions de l'Union Européenne, à l'aide de la Région Île-de-France et à l'assistance technique allemande, le Tramoc a piloté, en une dizaine d'années, la construction de deux pôles d'échange de bus. Le Comité Populaire, via ses services, a ainsi directement dirigé ces opérations sur le plan technique et financier²⁹¹.

Dans le cadre des projets (Asiatrans et Ecotrans), le système de cofinancement présupposait l'implication financière du partenaire local. Ce dernier a élaboré des arrangements avec des partenaires publics et privés afin de contribuer à la construction des pôles d'échange : le Comité Populaire a subventionné les travaux de raccordement pour les réseaux (eaux, électricité) et la construction des abris-bus. Il a mis à contribution ses services pour les tâches de génie civil et a délégué à des annonceurs publicitaires le financement et la construction des abris-bus en l'échange d'une exclusivité d'utilisation des espaces d'affichage pour une période déterminée²⁹². Ces arrangements montrent que la municipalité bénéficie d'une liberté d'action face à l'échelon central dans le montage financier de ses infrastructures. Cela à la condition qu'elle soit en capacité de les financer et qu'elle soit aussi en mesure d'apporter la preuve de son aptitude à générer des recettes. C'est de cette manière que s'exprime l'autonomie relative de la capitale dans sa gestion du transport urbain.

Dans son action, malgré la supervision du Département des Transports, le Tramoc dispose également d'un degré d'autonomie, en particulier dans le choix des consultants qui l'assiste. Pour l'élaboration du plan de développement relatif à l'organisation du réseau de bus pour la période 2010-2020, le centre s'est adjoint les services du consultant Transconcen²⁹³. De même, pour la réalisation des études de faisabilité et les études techniques des projets communs entre l'IMV et le Tramoc, c'est à nouveau ce consultant qui assure la prestation. L'échelon local possède donc une autonomie par rapport à l'échelon central sur le choix des bureaux d'études.

Localement, en étant placé sous la tutelle du Département des Transports, l'autorité du Tramoc reste toutefois limitée et la remontée de ses propositions aux échelons supérieurs est parfois restreinte. En 2008, dans le cadre du projet Ecotrans, le Tramoc et ses partenaires ont soumis au Comité Populaire un règlement portant sur la standardisation des bus. Plus d'une trentaine de recommandations ont été proposées. La standardisation des bus demeure une étape importante dans la structuration du réseau, puisqu'elle reflète la capacité des autorités à coordonner les sociétés d'exploitation et à homogénéiser

²⁹¹ Les montants des investissements proposés au regard de la loi sur les investissements et la construction des infrastructures ne dépassaient pas les seuils qui nécessitaient l'intervention des services de l'Etat central.

²⁹² Cette période est estimée en fonction du coût du matériel installé par l'entreprise publicitaire.

²⁹³ Transconcen est un bureau d'études appartenant à l'Université des Transports et des Communications de Hanoi. Son activité a été mentionnée dans les travaux du PRUD conduit par Baye *et al.* (2004).

l'offre sur le réseau. Cette réglementation, considérée comme nécessaire, mais encore trop contraignante pour les exploitants, parce qu'elle les oblige à investir davantage dans l'achat du matériel roulant, a été transmise au Comité Populaire puis au Ministère des Transports. A l'échelon central, cette proposition n'a pas encore été réappropriée par le Ministère et traduite sous forme de circulaire. Avant que cette réglementation puisse être mise en œuvre au niveau local, l'échelon central doit lui en donner un cadre d'application. Cet exemple nous montre que l'expérimentation des dispositifs institutionnels rencontre certaines limites ; les démarches *down-top* ne sont pas encore appréhendées par le système politico-administratif vietnamien.

Mais cette autonomie acquise vis-à-vis des exploitants comme du pouvoir central ne confère pas au Comité Populaire et au Tramoc une totale indépendance. Celle-ci cache en fait une translation de la dépendance financière du gouvernement central vers des sources internationales. En fait, sans les financements de l'Union Européenne, de la Région Île-de-France, sans l'assistance technique des experts franciliens comme des experts allemands, le Tramoc n'aurait pas connu les succès qu'il a rencontrés. Néanmoins, le Tramoc est désormais reconnu pour son savoir-faire technique dans la conception et le pilotage de projet d'infrastructure. Il a acquis une notoriété et une reconnaissance auprès des autres services du Comité Populaire, des exploitants de bus et des bailleurs de fonds.

6.2.3 Un exploitant d'autobus publics sous le regard de la Banque mondiale

En juillet 2001, le Comité Populaire de Hanoi a décidé de fusionner les entreprises publiques²⁹⁴ de transport de la capitale en les regroupant au sein de la société des transports de Hanoi, plus connue sous le nom de Transerco (TRANsport SERVICE COMpany). Alors que les anciennes compagnies relevaient de l'autorité du département des transports, Transerco a été placée sous l'autorité de l'exécutif du Comité Populaire, mais aussi sous la supervision du Tramoc. De cette manière, par l'intermédiaire du centre de gestion du transport public de Hanoi, la nouvelle compagnie d'exploitation a pu bénéficier des contacts et des conseils des partenaires étrangers du Tramoc.

6.2.3.1 Transerco ou l'illustration de l'application des réformes économiques

Cette société a connu un développement rapide. A la différence du courant international porté par les bailleurs, comme la Banque mondiale, qui encourage à privatiser les services de transport public et à mettre en concurrence les opérateurs, le choix du Comité Populaire de Hanoi a fait place à l'innovation. Avec l'actionnarisation, bien que Transerco reste dans le giron du Comité Populaire et bénéficie d'un certain monopole, son fonctionnement s'apparente à celle d'une entreprise privée.

Dès ses débuts, avec la collaboration du Tramoc et des experts étrangers précédemment cités, Transerco s'est engagé à améliorer la qualité de son service. Cela s'est traduit par l'instauration d'une tarification unique, la réorganisation des lignes, la régularité du service, l'amélioration de la

²⁹⁴ Les anciennes entreprises exploitantes de transports à Hanoi étaient la Compagnie de bus de Hanoi [*Công ty Xe buýt Hà Nội*], la société de transport de passagers de Hanoi [*Công ty Vận tải hành khách Nam Hà Nội*], la société de transport touristique [*Công ty Xe du lịch Hà Nội*] et la compagnie de transport électrique (ancienne compagnie d'exploitation du tramway) [*Công ty Xe điện Hà Nội*].

maintenance des véhicules, des rémunérations plus attractives pour les conducteurs et les receveurs, l'identification des arrêts de bus... Ces différents chantiers n'ont pas été conduits tout de go, mais par étapes. Dans son évolution, la société a dû faire face à une résistance au changement (elle héritait des structures des entreprises publiques précédentes) et a dû éviter de retomber dans le travers du système subventionné pour ne pas affecter la qualité du service. En 2004, alors que le mouvement d'actionnarisation des entreprises publiques s'accélérait dans le pays, Transerco a acquis le statut de corporation. Les nouvelles dispositions légales ont permis à la société de créer des filiales et d'établir des *joint-ventures* ; Transerco est ainsi devenue une « holding de transport »²⁹⁵.

Dans son fonctionnement, cette entreprise publique au statut privé possède des actifs distincts de sa tutelle et fonctionne de manière relativement autonome, même si le Comité Populaire se charge de nommer le directeur de la corporation. Par ailleurs, Transerco, comme les autres compagnies dans lesquels le Comité Populaire de Hanoi est actionnaire, peut contracter des emprunts auprès d'établissements bancaires et l'État met à leur disposition des lignes de crédits à des taux préférentiels (Albrecht *et al.*, 2010). Au final, dans le transport public urbain, les investissements locaux sont effectués soit par les provinces, soit directement par les opérateurs existants, grâce à des financements sous forme de transferts en provenance du gouvernement central ou à des prêts spécifiques.

Malgré sa réussite commerciale et la hausse progressive du volume des subventions octroyées par la municipalité, l'exploitation des lignes de bus ne constitue pas une activité rentable pour Transerco, la société reste au contraire déficitaire²⁹⁶. Depuis sa création, et surtout depuis sa « corporatisation », Transerco a diversifié ses activités et généré d'importants bénéfices²⁹⁷. L'autre part rentable de l'activité de la corporation se concentre sur le transport privé ; Transerco possède une société de taxi, une société de locations de véhicules, des sociétés de bus (privées). La corporation est également un distributeur de marques d'automobiles (Toyota et Ford) et détient des actifs immobiliers ainsi qu'une entreprise de gestion des terminaux de bus de la ville. En somme, Transerco est une corporation rentable grâce à la multiplication de ses activités connexes et peut se permettre, à ce titre, d'exploiter un réseau de bus comme le lui impose le Comité Populaire alors que cette activité est déficitaire.

6.2.3.2 Les rapports conflictuels entre opérateur et dispositif de régulation

Face à la montée en puissance rapide de l'exploitant, la relation entre Transerco et Tramoc, qui reste l'institution légitime de régulation du transport public, s'est trouvée déséquilibrée.

²⁹⁵ Dans leur étude, Albrecht *et al.*, (2010, pp 29-33) montrent que les provinces vietnamiennes sont à la tête d'un ensemble d'entreprises publiques locales qui gèrent les services publics locaux. Ces sociétés s'apparentent à des holdings dont dépendent de multiples filiales aux activités diversifiées.

²⁹⁶ La politique tarifaire imposée par le Comité Populaire vise à rendre accessible au plus grand nombre le service de transport public. Les tarifs particulièrement bas pratiqués sont conformes aux directives politiques et aux orientations du socialisme étatique appliquées par le Comité Populaire. Ces caractéristiques économiques ne constituent pas un élément attractif pour l'entrée en jeu d'autres entreprises privées.

²⁹⁷ En 2002, l'entreprise avançait un chiffre d'affaires de 4 millions d'€ (Almec, 2007). N'ayant pas eu accès aux données concernant le chiffre d'affaires de la corporation, on ne peut que supposer que sa puissance financière et ses gains se soient accrus depuis lors.

Dès le début des années 2000, la redynamisation du transport public s'est appuyée, pour sa composante institutionnelle, sur une expertise et des financements internationaux. Les opérateurs n'ont pas pour autant été écartés. Les experts franciliens et allemands engagés auprès du Tramoc ont associé les exploitants dans les démarches. Transerco a dès lors tiré indirectement profit de l'aide et de l'expertise dont bénéficiait le Tramoc : l'importation de bus Renault, les programmes de formation des conducteurs de bus, ou encore la réhabilitation du centre de maintenance de Thuy Khué, majoritairement financés par la Région Île-de-France, ont directement profités à l'exploitant. La société a par ailleurs pu capitaliser cette expérience en investissant dans la construction de nouveaux centres de maintenance calqués sur le modèle de Thuy Khué. En 2010, Transerco s'est appuyée sur l'expertise du Tramoc pour établir les plans de réaménagement de deux gares routières. La conception de ces plans reprenait les concepts utilisés pour la création des pôles d'échange cofinancés par l'Union Européenne, la Région Île-de-France et le Comité Populaire.

Au Tramoc, après les premiers projets et notamment les formations dont le centre a bénéficié, une partie de son personnel a rejoint le secteur privé trouvant ainsi un meilleur niveau de rémunération grâce à leurs nouvelles compétences. Si Tramoc reste, d'après les dispositions réglementaires, l'institution légitime pour réguler le transport public, le rapport de force entre Tramoc et Transerco connaît des disproportions notables. Transerco, l'opérateur officiel perçoit des revenus conséquents de l'exploitation du réseau d'autobus, et surtout de ses opérations connexes. Cette société est en mesure d'investir pour l'amélioration et la gestion de son réseau et d'améliorer le niveau de rémunération de ses salariés. De son côté, Tramoc, dispose de moyens financiers limités et dépend des subventions locales. De fait, un déséquilibre est apparu entre l'exploitant et l'organisation publique en charge de la régulation du transport public.

Le comportement de la société de transport a été pointé dans un rapport d'évaluation du service de transport public réalisé dans le cadre du projet d'amélioration des transports urbains financé par la Banque mondiale en 2004²⁹⁸. Dans ce document, les consultants de la Banque « épinglent » la corporation et soulignent les dysfonctionnements du réseau :

- *la gestion des terminaux et des arrêts de bus doit être attribuée à une autorité et non à un exploitant ;*
- *tant que l'ensemble des opérateurs est contrôlé par Transerco, le rôle de Tramoc reste limité ;*
- *l'arrivée de nouveaux opérateurs concurrencerait Transerco, mais leur poids serait insuffisant face à une corporation en situation de monopole et percevant des subventions publiques ;*
- *Transerco est responsable devant le Comité Populaire et non devant le Département des Transports alors que Tramoc est soumis à l'autorité du service des transports, cette configuration pose des problèmes hiérarchiques évidents ;*
- *le contrôle des recettes reste imprécis : Tramoc contrôle la vente des abonnements, mais le contrôle de la vente des billets à l'unité est difficile (elle se fait directement à bord des bus).*

Les critiques émises par les consultants de la Banque mondiale étaient encore vérifiables en 2011. L'asymétrie des relations entre Tramoc et Transerco affecte la cohérence générale de l'organisation du

²⁹⁸

World Bank, 2004, *Strategic Options for Private Sector Participation for Urban Transport in Hanoi*.

service de bus. Par exemple, le centre de gestion n'est pas toujours informé par les changements inopinés d'emplacement des arrêts de bus ou par le changement d'itinéraires des lignes.

Ainsi, les raisons du déséquilibre entre l'exploitant privé et la structure en charge de réguler le service de transport public s'illustrent aisément. Transerco possède des liens directs avec le Comité Populaire alors que Tramoc est responsable devant le Département des Transports (DOT) lui-même subordonné à l'exécutif de la municipalité. Ensuite, les directeurs successifs de Transerco, comme les principaux cadres de la société, sont d'anciens responsables du DOT. Ils connaissent les rouages du Département et considèrent, comme lors de l'exercice de leurs fonctions précédentes, que Tramoc est un service subordonné au Département des Transports. De plus, pour Transerco, l'Etat et le Comité Populaire sont des sources de capital (subventions et accès à des prêts préférentiels), d'informations et de contrats. Ces liens permettent d'assurer à la société une rentabilité financière.

Même si les attentes du Comité Populaire à l'égard de la corporation sont fortes, celle-ci dispose des moyens (réglementaires, financiers et professionnels) pour pouvoir les satisfaire. Dans ce contexte, elle possède de nombreux avantages dans la négociation avec le Tramoc qui pourtant reste légitimement chargé de contrôler l'activité de cet exploitant bien particulier.

6.2.4 Le réseau de transport public hanoien en 2010²⁹⁹

Actuellement, le réseau de transport public est exploité par quatre opérateurs (Transerco, Đông Anh, Bắc Hà et Bảo Yên) qui se répartissent inégalement les 60 lignes³⁰⁰ en opération et desservent environ 1100 km de linéaire routier. Les différentes actions et facteurs examinés précédemment, combinés à l'effort politique et budgétaire consenti par la municipalité sous forme de subventions aux opérateurs, ont eu un impact significatif sur la fréquentation du réseau. En effet, le nombre annuel d'usagers des transports en commun est passé de 10 millions en 2000 à 413 millions en 2009 ; on compte désormais près de 600 000 passagers transportés par jour. Dans le même temps, le nombre de lignes exploitées en zones urbaines a été multiplié par 2 (figure 6.4).

Avant la réalisation des pôles d'échanges de Cầu Giấy et Long Biên, il n'existait pas à Hanoi de stations de correspondances de bus. Les gares terminales jouaient le rôle de lieu d'échange sans pourtant avoir été conçues pour favoriser des transferts rapides et manquaient d'une organisation et d'un aménagement des flux de bus et de passagers. Les pôles ont permis d'assurer les transferts de passagers à des arrêts situés à l'intersection de corridors majeurs desservis par de nombreuses lignes. Au pôle de Cầu Giấy, desservie par 15 lignes, on estimait en 2010 qu'environ 40 000 passagers (montées et descentes) transitaient par ce point chaque jour. Aux heures de pointe, près de 200 bus par

²⁹⁹ Les données utilisées dans cette section proviennent du Plan de développement du réseau de bus pour la période 2010-2020 (Transconen, 2010) et des documents produits par l'auteur dans le cadre de son activité professionnelle au sein de l'IMV.

³⁰⁰ 50 lignes sont exploitées par Transerco, 5 par Bac Ha, 1 par Dong Anh et par 4 Bao Yen. Le réseau est également composé de 6 lignes en direction de l'ancienne province de Hà Tây, toutes exploitées par Transerco. Avec l'absorption de la province de Hà Tây, les exploitants opérants dans l'ancienne province, à savoir Tin Loi Transportation Co-operative, Ha Tay Coach Joint Stock Company, Hanoi Southern Coach Factory, Ha Tay Transportation Joint Stock Company.

heure fréquentent ce site. Avant sa construction, les montées et descentes des piétons se faisaient dans le plus grand désordre, souvent dans la circulation et les abris-bus n'étaient pas suffisants pour accueillir tous les passagers en correspondance. Pour le pôle de Long Biên, la conception de ce site s'est articulé autour de trois points : (i) la réalisation d'un pôle d'échange de bus, (ii) la réduction des conflits de circulation et (iii) la conception d'une architecture et d'espaces publics de qualité. Ce site est désormais considéré comme le plus important nœud d'interconnexion pour le Tramoc en raison de la correspondance de 19 lignes et de la proximité d'une gare ferroviaire interrégionale, la gare de Long Biên. Actuellement, en période de pointe, le pôle accueille plus de 200 bus par heure. On estimait en 2010 que près de 30 000 passagers par jour (montées-descentes) transitaient par ce pôle.

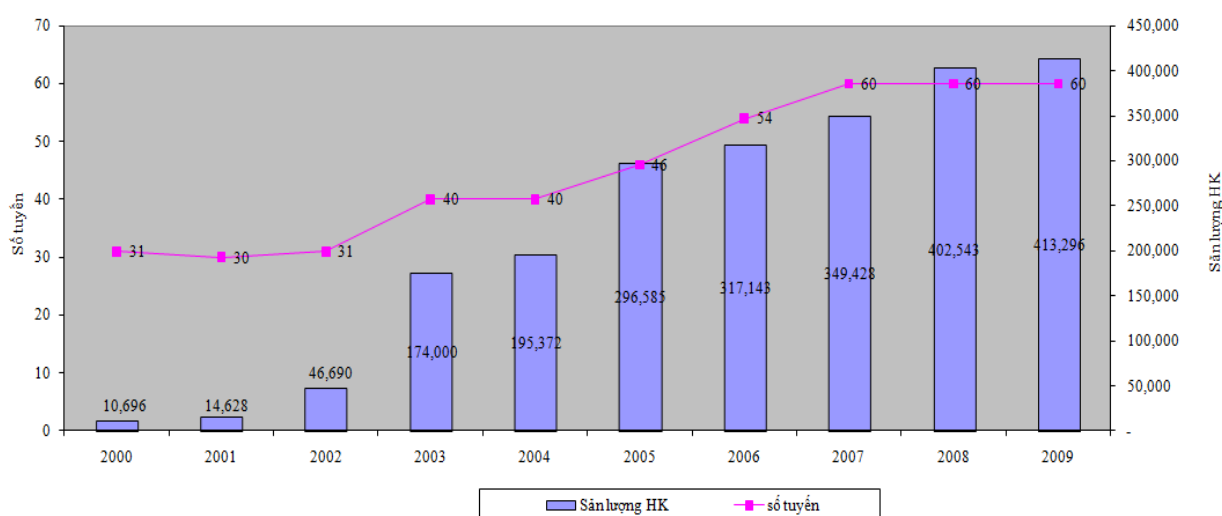


Figure 6.4 : Evolution du nombre de lignes de bus et du volume de passagers transportés par an (en million) entre 2000 et 2009. Traduction de la légende : Số tuyến [Nombre de lignes], Sản lượng Hành Khách [Volume de passagers].

Source : Transconcen, 2010.

La relance du service public d'autobus et la redéfinition des compétences des acteurs locaux

Pour assurer la relance du transport public, la municipalité de Hanoi a su tirer profit de la libéralisation de l'économie en créant sa propre « holding » de transport, mais également des possibilités qu'offre l'action de la coopération internationale sous des aspects de partenariat innovant. A travers les dispositifs légaux qui sont apparus – réformes des entreprises publiques, décentralisation en matière d'investissement, réformes sur la fiscalité et la collecte de certaines taxes, réformes sur les partenariats internationaux des provinces – le Comité Populaire a usé de son autonomie pour transformer les institutions chargées de gérer et d'exploiter le transport public.

Tout d'abord, cela a permis concrètement de créer un dispositif institutionnel de régulation. Le Tramoc est désormais installé et ses compétences sont reconnues parmi les responsables du Département des Transports, au niveau des responsables de l'exécutif du Comité Populaire, par les cadres de Transerco comme par la communauté des bailleurs et des consultants internationaux intervenant à Hanoi.

Dans son engagement en faveur du transport public, le Comité Populaire a pu s'appuyer sur de nouveaux partenariats. Le décret relatif à la coopération décentralisée émis en 2002 (n°20/2002/ ND-CP) a offert un cadre à l'action du Comité Populaire. Grâce à cette nouvelle législation, ce dernier a pu s'appuyer sur de nouveaux soutiens internationaux tels que la Région Île-de-France pour l'accompagner sur le terrain du transport public. Dans ce contexte, la collaboration avec la Région et l'IMV ont facilité la levée de fonds pour concrétiser des projets-pilotes et assurer un suivi quotidien des opérations avec les partenaires locaux. Au-delà des aspects financiers, qui finalement sont modestes au regard des sommes injectés dans les travaux publics de voirie ou dans les nouveaux projets de métro, l'apport de cette coopération a surtout été de diffuser un savoir-faire en matière de transport public. Cela à partir des expériences issues du terrain francilien.

La municipalité s'est enfin appuyée sur la création d'une corporation, Transerco, missionnée pour l'exploitation commerciale du réseau de bus. Cette compagnie est l'un des produits des réformes appliquées par l'Etat dans le domaine des entreprises publiques et promues par les organisations internationales. La conjugaison de ces différents éléments a permis d'assurer le redémarrage d'un service de transport public qui a progressivement fait preuve d'efficacité. Toutefois, après la phase de relance, la situation est aujourd'hui plus contrastée.

En effet, l'établissement d'un réseau régulé et ouvert à la concurrence paraît actuellement compromis en raison du monopole que détient Transerco. Les objectifs qui lui sont assignés par le Comité Populaire sont pragmatiques : exploiter un réseau en veillant à ce qu'il soit financièrement accessible à toutes les catégories socioprofessionnelles, mêmes les plus pauvres. Bien que notre démonstration déroule le fil de la transition en pointant les conséquences des politiques de libéralisation économique sur l'organisation du service de transport public et le recours à des sociétés d'exploitation privées, force est de constater que certains principes socialistes perdurent et que le Comité Populaire veille à ce qu'ils soient respectés. La volonté de conserver un service de transport public présentant une tarification relativement basse en est une. En contrepartie, l'exécutif laisse une marge de manœuvre pour favoriser l'enrichissement de sa « holding de transport » grâce à la diversification de ses activités.

Enfin, Transerco, grâce à sa relation directe avec le l'exécutif local et à son pouvoir financier, entretient un rapport de force déséquilibré avec le Tramoc. Ce centre est censé imposer des règles de fonctionnement et vérifier la qualité du service rendu par l'exploitant. La compagnie fait dans ce domaine le strict minimum. Elle investit par exemple dans un matériel roulant présentant des normes allant dans le sens des standards énoncés par le Tramoc, si seulement une opportunité commerciale se profile. La société tente désormais de bénéficier, par voies détournées, de projets financés par l'aide internationale pour renouveler sa flotte de bus.

Bien qu'il existe au Vietnam un terreau favorable à l'expérimentation institutionnelle depuis que l'Etat-Parti s'est engagé dans la transition du système économique national, la création de nouveaux dispositifs, dans le cadre de projets de transport financés par l'aide internationale, se voit imposée de l'extérieur. Avec la conduite de projets d'aide publique au développement, des unités de projets, communément nommées Project Management Unit (PMU), sont exigées par les bailleurs (Banque mondiale, Banque Asiatique de Développement, coopération bilatérale japonaise, française, etc.). Celles-ci sont chargées d'encadrer la conception et la réalisation des projets, de sécuriser et contrôler le décaissement des crédits, mais également d'éviter toutes dérives frauduleuses dans l'utilisation des fonds et dans la passation des appels d'offres. Or leur mode de fonctionnement reste difficile à saisir, puisque ces entités sont censées se soustraire à la réglementation locale, mais également à des dispositions imposées par les bailleurs. Leur installation, dictée par la conditionnalité de l'aide, s'accompagne de difficultés d'adaptation de principes normatifs importés, de résistances et de tensions. En outre, en raison des flux financiers qui y transitent, ces unités sont également des « lieux » où la suspicion d'actes de malversation pèse sur le déploiement des opérations. En attendant, en dépit des difficultés de fonctionnement inhérentes à ces structures, les principaux opérateurs du développement maintiennent leur utilisation pour assurer la mise en œuvre des projets qu'ils financent.

A la différence des PMU, qui restent des dispositifs institutionnels imposés « par le haut » dans les actions de coopération internationale, d'autres expérimentations institutionnelles, associant également des acteurs de l'aide au développement, s'engagent « par le bas ». En accompagnant un mouvement initié par le Comité Populaire de Hanoi dans la création d'un centre de gestion du réseau de transport public (le Tramoc), la coopération décentralisée de la Région Île-de-France et l'assistance technique allemande ont contribué, dans le cadre d'un partenariat innovant avec le Département des Transports de la municipalité, à relancer le système d'autobus dans la capitale. Dans cette configuration inédite, l'aura de la Banque mondiale n'était pas loin. Ce bailleur a porté une réelle attention au processus de privatisation des exploitants du transport public, même si celui-ci n'est pas allé dans le sens qu'elle préconisait. La restructuration du transport en commun hanoien a en fait été marquée par une réorganisation des entreprises exploitantes et par la création d'une « holding de transport » placé indirectement sous le contrôle du Comité Populaire.

En amont de la construction d'infrastructures majeures de transport urbain dans la métropole hanoienne (métro, Bus Rapid Transit...), l'influence de l'assistance technique et financière internationale se manifeste dans la création de périmètres institutionnels voués à la mise en place des projets avec les PMU ou à travers l'accompagnement de dispositifs de régulation initiés localement. Ces deux types d'actions, conduites « par le haut » et « par le bas », ont une finalité en commun : la préparation de la métropole à la gestion de nouvelles infrastructures et l'élaboration d'un nouveau mode de régulation du réseau de transport métropolitain.

CHAPITRE 7

L'aide internationale et la modernisation du transport public, de la construction à la régulation

D'après un rapport du Comité Populaire de Hanoi adressé au Ministre des Transports³⁰¹, le budget de la capitale consacré aux transports urbains en 2008 (pour la construction des routes et la gestion du réseau de bus) était de 160 millions USD. Ce même document soulignait que pour les années 2009 et 2010 le budget prévisionnel requérait un investissement de 2 milliards USD³⁰². En 2011, le Département des Transports (DOT) de Hanoi estimait que la municipalité avait besoin d'environ 13 milliards USD pour déployer les grands chantiers planifiés d'ici 2015 (*VN Express*, 20/04/2011). A ce rythme, là où les capitales des pays développés injectent 2 à 3% de leur PIB annuel, Hanoi, pour maintenir les objectifs fixés par le plan de développement socioéconomique quinquennal, doit consacrer 4 à 5% de son PIB à la réalisation des équipements prévus (Luu Xuan Hung, 2010).

Outre les travaux d'extension du réseau routier, qui associent tant des fonds de l'aide internationale que le budget étatique et des capitaux privés (cf. Chapitre 4), les autorités vietnamiennes ont sollicité le soutien des coopérations étrangères pour les assister dans le financement et la modernisation du réseau de transport public. La situation qui se profile dans la capitale est inédite. Actuellement, sur une même période et sur un même périmètre urbain, plusieurs méga-projets, dont quatre lignes de métro et une ligne de Bus Rapid Transit (BRT), sont engagés. Ces chantiers impliquent une multitude d'acteurs tels que des agences bilatérales et des banques multilatérales de développement, et dans leur sillage de nombreux bureaux d'études, firmes d'ingénierie, consultants indépendants, etc. De plus, ces projets sont développés indépendamment les uns des autres en raison du cloisonnement des sources financières. Dans ce contexte, hormis les problèmes techniques que soulèvent la conception et la construction des méga-infrastructures de transport, à l'avenir, la question de l'intégration du réseau et de son pilotage institutionnel se pose.

Pour optimiser le fonctionnement du service de transport public, favoriser l'interconnexion comme l'intermodalité, et proposer un service cohérent aux usagers susceptible de concurrencer le transport individuel, le réseau planifié par les autorités vietnamiennes est pensé comme un système. Son articulation est même prescrite dans le plan sectoriel des transports pour la capitale approuvé par le Premier Ministre en 2008³⁰³. En attendant, en raison des nombreuses sources de financements étrangères, des conditions relatives à l'utilisation des prêts d'aide au développement, des différents niveaux de technicité des projets, des partenariats et des montages technico-financiers de chaque opération et de leurs échéanciers, comment les autorités vietnamiennes peuvent-elles réunir les conditions préalables à l'intégration du système ? Devant cette exigence, par l'intermédiaire des

³⁰¹ Rapport interne du Département des Transports de Hanoi adressé au Ministre des Transports le 18/02/2009 présentant la situation de l'investissement dans le secteur des transports pour la capitale.

³⁰² Cet écart financier s'explique par l'accroissement des besoins de Hanoi en infrastructures en raison de l'élargissement de son territoire et de l'achèvement de travaux majeurs (ponts, tronçons autoroutiers, etc.).

³⁰³ Nous faisons ici référence à la décision n°90/2008/QĐ-TTg, du 09/07/2008 relative à l'aménagement des transports pour la municipalité de Hanoi.

experts qu'ils mobilisent, les bailleurs de fonds proposent des solutions. En amont de l'achèvement des méga-projets en cours, les sujets qui animent les débats entre les experts internationaux et les autorités vietnamiennes en vue de la mise en opération du futur réseau se concentrent donc autour d'un thème : l'opération, la maintenance et l'organisation institutionnelle du réseau en gestation.

L'enjeu actuel de la construction du réseau de transport public est indissociable de l'enjeu relatif à sa régulation ultérieure. A l'avenir, les options de gestion choisies par les autorités métropolitaines auront une incidence sur le fonctionnement et le succès commercial de leur réseau. Toutefois, en raison de la conduite d'une politique sectorielle des transports, dont la mise en œuvre dépend principalement de financements extérieurs, la construction du réseau des lignes de métro et de BRT se caractérise par une diversité des formes de partenariat et des montages technico-financiers. Cette variété des configurations n'est pas sans effets sur l'articulation escomptée du réseau tant sur le terrain de l'opérabilité des lignes que sur celui de son organisation institutionnelle. Sur ce dernier point, les représentants de l'aide internationale suggèrent des modèles qui passent notamment par la création d'une Autorité Organisatrice des Transports (AOT). Le besoin de l'installation d'une telle entité, qui a pour but de mettre en relation les multiples acteurs (opérateurs, unités de projets, institutions vietnamiennes locales et centrales), est à Hanoi amplifié du fait même de la présence de nombreux acteurs liés au financement, à la conception et à la construction du réseau de transport public.

7.1 Le réajustement du plan sectoriel du transport public

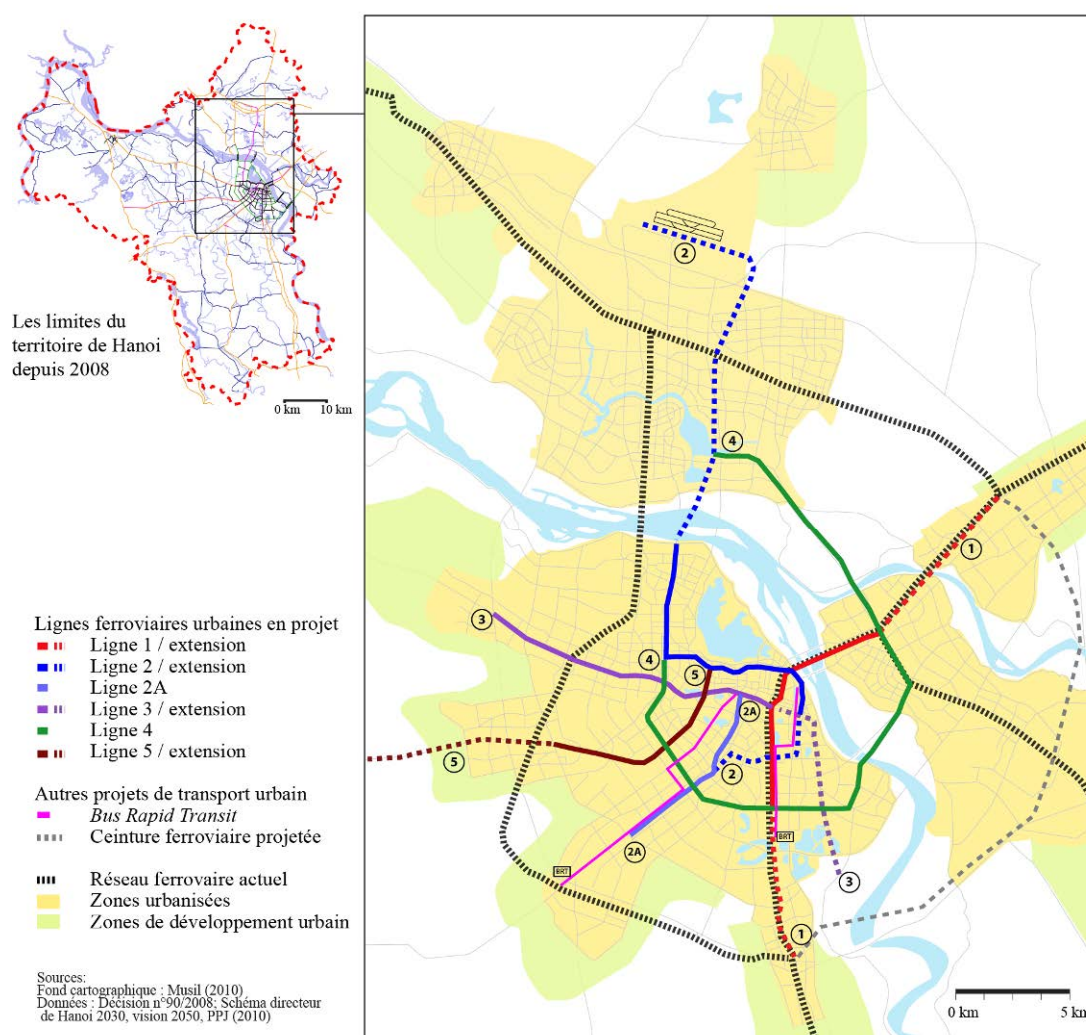
Après la formulation du plan 108 en 1998, le Premier Ministre a chargé la municipalité de Hanoi et les ministères compétents d'élaborer le plan sectoriel de transport de la capitale à l'horizon de 2020. Le consultant TEDI, appuyé par le TDSI, a piloté la réalisation de ce plan achevé en 2003. Des désaccords et des incertitudes ont divisé les acteurs centraux et locaux et ont retardé l'approbation finale du document. Entre temps, en 2004, une nouvelle réflexion relative à l'organisation du transport public a été engagée dans le cadre du projet de planification HAIDEP financé par l'aide japonaise.

7.1.1 La décision n°90 précise la configuration du réseau pour 2020

Promulguée en 2008, une nouvelle décision (décision n°90) entérine les orientations du plan 108, intègre une partie des suggestions formulées par les experts japonais et déroule une liste étoffée d'opérations portant sur le transport routier, ferré, fluvial et aérien. Entre l'approbation du schéma directeur de Hanoi de 1998 et la décision n°90, la capitale ne disposait pas d'outils actualisés encadrant formellement le développement du transport métropolitain. Durant dix ans, les orientations du plan 108 ont ainsi été appliquées et plusieurs projets, principalement routiers, ont été réalisés.

Au cours de cette période, le secteur du transport public a quant à lui été animé par la préparation d'études techniques et par l'engagement financier de différents bailleurs de fonds en vue de la construction d'infrastructures. Les consultants japonais d'Almec, Nippon Koei et de Yachiyo ont effectué l'étude de préféabilité pour la ligne n°2 du métro ; la coopération française a financé une étude relative à un projet de tramway qui s'est prolongée en 2005 par la livraison d'une nouvelle étude relative à une ligne pilote de métro ; la Banque mondiale a subventionné une étude pour l'installation

d'un réseau de BRT. Concernant le volet relatif au transport public, la décision n°90 intègre au final les conclusions de ces études et met à jour les orientations prises par ces projets dont le contenu a évolué entre 1998 et 2008. Ce document officialise par conséquent les tracés des lignes de métro et de BRT (carte 7.1) et précise la hiérarchisation du futur réseau du transport en commun. Les lignes ferroviaires urbaines auront un rôle essentiel, puisqu'elles constitueront l'épine dorsale du dispositif. Ce réseau s'organisera ainsi autour de six lignes ferroviaires urbaines de type Urban Mass Rapid Transit (UMRT), sur près de 165 km, et prévoit la réalisation de trois lignes de BRT, développées sur un linéaire total de 58 km. Dans cette nouvelle architecture, le réseau de bus conventionnel fera l'objet d'une réorganisation et assurera une offre de rabattement à partir des stations de métro et de BRT.



Carte 7.1 : Plan projeté du réseau de transport en commun (métro/BRT) de Hanoi à l'horizon de 2020

Sources : fond cartographique, de l'auteur ; données, décision n°90/2008, PPJ (2010).

Indications : ce document présente les lignes de métro et de BRT planifiées à l'horizon de 2020 ainsi que les extensions prévues. En 2011, seules les lignes 1, 2, 2A et 3 du métro sont en cours de réalisation. Concernant les lignes de BRT, seule la construction de la ligne Ouest est engagée. Bien que les tracés des lignes soient entérinés par décision politique, ils sont susceptibles d'être adaptés en fonction des contraintes financières et techniques rencontrées lors de la conception et de la réalisation de ces équipements.

En vue de sa mise en œuvre, la décision n°90 s'accompagne d'indications innovantes : elle présente une estimation des coûts et précise les besoins fonciers nécessaires à la construction des infrastructures prévues. A propos du financement du réseau de transport public, son coût est estimé à plus de 7 milliards USD ; près de 2000 ha seraient requis pour installer les équipements programmés (TEDI, 2009). Cette décision actualise également les objectifs fixés à l'échelle de la métropole pour le transport urbain. Elle prévoit que d'ici 2020 55 à 65% des déplacements s'effectuent par véhicules individuels et 35 à 45% en transport public. En 2011, plus de 80% des déplacements étaient réalisés en transport individuel (motocyclettes et automobiles) contre seulement 10% en transport public.

7.1.2 Des orientations sous contraintes

Concernant le canevas des infrastructures de transport public (métro et BRT), la décision n°90 indique que le développement du réseau repose sur deux impératifs : ce dernier doit être développé de manière à assurer une connexion entre les lignes (article 1, point 3.a) ; le pilotage des opérations est engagé par le Comité Populaire de Hanoi ou par le Ministère des Transports³⁰⁴ et ces deux entités, appuyées par le Ministère du Plan et de l'Investissement, sont tenues de trouver des financements appropriés et d'en diversifier leurs sources afin d'atteindre les objectifs fixés par le plan (article 3). En d'autres termes, en raison de ses contraintes budgétaires, l'Etat incite les futurs maîtres d'ouvrages à varier les sources de financement (aide au développement, *Build Operate Transfer* (BOT), etc.) afin d'atteindre les objectifs du plan, mais il impose dans le même temps que les projets, même s'ils sont engagés les uns indépendamment des autres, puissent être interconnectés.

Dans cette décision, l'articulation du réseau est énoncée comme un principe, or les clés garantissant les modalités d'intégration n'apparaissent pas. Cette omission constitue une réelle faiblesse. En effet, depuis l'ouverture économique du pays, pour financer leurs infrastructures routières et désormais leurs équipements publics de transport urbain, les autorités vietnamiennes se sont principalement servies de capitaux extérieurs (World Bank, 2006a). Afin de bénéficier de plusieurs sources de financements et de s'assurer la réalisation d'un maximum de projets, elles ont privilégié le financement cloisonné des opérations, un projet correspond à un investisseur ou à un (ou des) bailleur(s). Toutefois, en sollicitant plusieurs guichets, les conditions associées à l'utilisation des capitaux, comme les prêts d'aide publique au développement, complexifient les modalités de mises en œuvre des projets. Par exemple, l'utilisation des crédits japonais, chinois et français pour la réalisation de lignes de métro est fléchée, notamment pour ce qui concerne le choix des consultants affectés à la conception des infrastructures ou encore les technologies déployées (matériel roulant, rail, équipements électriques et mécaniques, signalisation, etc.). L'accumulation de ces exigences conditionne aujourd'hui la gestion du réseau de demain, puisque les autorités auront à anticiper la gestion de différentes technologies et modes d'exploitation pour les futures lignes de métro.

³⁰⁴ En vertu du centralisme démocratique qui régit les institutions vietnamiennes, le Ministère des Transports reste le principal décisionnaire concernant les choix et les orientations prises pour la construction du réseau de transport métropolitain.

En définitive, le plan d'aménagement sectoriel du transport public hanoïen a été depuis 1998 réajusté au gré des décisions prises par les autorités, des volumes d'investissements apportés par les bailleurs et des études techniques qu'ils financent. Malgré les précisions qu'elle apporte, la décision n°90 ne fournit pas les « garde-fous » susceptibles d'encadrer le développement du réseau, d'anticiper son évolution et de garantir son interconnexion. En attendant, on saisit bien la flexibilité à laquelle tiennent les autorités vietnamiennes dans la formulation du plan. Manquant de financements pour construire les infrastructures projetées, le gouvernement a d'abord pour objectif d'attirer des investisseurs pour financer le réseau de transport public métropolitain. La mise en cohérence des projets n'est évoquée que de manière intentionnelle et passe au second plan. La diversification des sources de financements et leurs conditions d'utilisation constituent des contraintes majeures qui pourraient avoir une incidence sur la qualité d'accessibilité et d'interconnexion du futur réseau.

Dans le déploiement actuel des lignes de métro et de BRT financés par les coopérations bilatérales japonaise, française, chinoise, par la Banque mondiale ou encore par la Banque Asiatique de Développement, une première contrainte qui apparaît, et qui découle directement de l'utilisation des fonds de l'aide internationale, est celle des montages technico-financiers de ces opérations. La multiplicité des guichets et des acteurs associés implique de fait l'apparition de montages inédits. Ces derniers se révèlent de plus en plus complexes et leurs natures préfigurent des difficultés que les autorités rencontreront pour assurer l'articulation du réseau.

7.2 *Des partenariats novateurs pour la construction d'un réseau d'une envergure inédite*

Alors que les partenariats entre le public et le privé sont désormais plébiscités par les autorités pour financer et construire de nouveaux équipements de transport à Hanoi (Tran Duc Vu, 2010), la réalisation actuelle des lignes de métro et de BRT est au contraire engagée grâce à des financements publics amplement gonflés par les crédits de l'aide internationale.

Dans cette situation, les bailleurs de fonds apportent la majeure partie des financements, mais orientent certains choix techniques. Le recours à une aide « liée » et l'utilisation de fonds spécifiques (Global Environment Facility (GEF) pour la Banque mondiale, Clean Technology Fund (CTF) pour la Banque Asiatique de Développement et le Fonds Français pour l'Environnement Mondial (FFEM) pour l'Agence Française de Développement, etc.) s'effectuent sous contraintes. Compte tenu de la variété des modes de financement, chaque méga-projet est porteur de spécificités (type de technologie déployée, volume d'investissements, type de crédits, etc.). Celles-ci se matérialisent en particulier à travers les partenariats techniques et financiers qui caractérisent chaque opération. Ces partenariats dépassent les catégories traditionnelles qui opposent terme à terme des couples : acteurs publics locaux/centraux, nationaux/internationaux, privés/publics, institutionnels/non-institutionnels. Ils sont révélateurs de la complexité qu'engendre la conduite de projets urbains dans un contexte de coopération internationale et montrent que les bailleurs recherchent, par la diversité des formes que ces partenariats revêtent, à s'assurer en premier lieu de l'efficacité de la mise en œuvre des projets.

Le tableau 7.1 synthétise les informations concernant les chantiers en cours et ceux qui seront prochainement lancés. Au-delà des aspects techniques, les données présentées éclairent les relations existantes entre les maîtres d'ouvrages et les bailleurs. Découlant directement des conditions d'utilisation des financements, deux modèles de partenariats apparaissent. D'un côté, dans les projets financés par la Chine et le Japon, les partenariats s'envisagent à travers les montages de type « clés en main » et associent principalement une expertise et des technologies en provenance des pays donateurs. De l'autre, dans les projets financés par la coopération française associée à la Banque Asiatique de Développement et par la Banque mondiale, ce sont des partenariats multi-acteurs qui sont mis en place.

Réseau	Lignes	Dessertes	Longueur (en km)	Nombre de stations	Construction	Bailleurs / Investisseurs	Agence Maîtrise d'Ouvrage	Proposition pour opération commerciale	Estimation des coûts (en million USD)
UMRT/ LRT	Ligne n°1 (projet en cours)	Ngọc Hồi - Yên Viên	27	16	Elévation	APD Japonaise	Vietnam National Railway	Phase 1: 2018 Phase 2: ?	Phase 1 ≅ 1 000 Phase 2 ≅ 500
	Ligne n°2 (projet en cours)	Nam Thang Long – Tran Hung Dao - Thurgot Đình	17,2	15	Elévation et souterrain	APD Japonaise	Metro Rail Transport Project Board (MRB) / CPH	Phase 1 : 2018 Phase 2 : ?	Phase 1 ≅ 1 200 Phase 2 ≅ 700
	Ligne n°2A (projet en cours)	Cát Linh - Hà Đông	13	13	Elévation	APD Chinoise	MOT / Vietnam Railway Administration	2015	≅ 553
	Ligne n°3 (projet en cours)	Nhổn - Ga Hà Nội - Hoàng Mai	21	20	Elévation et souterrain	APD Française (avec Banque Asiatique de Développement et Banque Européenne d'Investissement)	Metro Rail Transport Project Board (MRB) / CPH	Phase 1: 2017 Phase 2: ?	Phase 1 ≅ 1 100 Phase 2 ≅ 600
	Ligne n°4	Circulaire (lien entre les lignes 1,2,3 & 5) Đông Anh/Sài Đồng/Vĩnh Tuy/Thanh Xuân/Bưởi/Từ Liêm	53						
BRT	Ligne n°5	Nam Hồ Tây - Ngọc Khanh - Lang Hòa Lạc	33,5	22	Elévation	Partenariat Public- Privé (Japonais)	MOT / Vietnam Railway Administration	Autour de 2020	≅ 1 300
	Ligne n°1 (projet en cours)	Ba La - Nguyen Trai – Khuat Duy Tien – Lang Ha – Kim Ma	13	tous les 350 – 500 m	A niveau	Banque mondiale	HUTDP Project Management Unit / CPH	Avant 2015	≅ 65 (pour les infrastructures de bases de la 1ère ligne de BRT)
	Ligne n°2	Vinh Quynh - Giai Phong – Dai Co Viet – Pho Hue - Hang Bai	10,9		A niveau	Banque mondiale	HUTDP Project Management Unit / CPH		
	Ligne complémentaire de BRT	Soc Son – Dong Anh – Kim No – Me Linh – Vinh Yen	33,9						

Tableau 7.1 : En 2011, qui fait quoi en matière de transport public à Hanoi ? - Tableau de bord pour comprendre les modalités de constitution du réseau.

Source : Decision n°90 (07/2008), Luu Xuan Hung (2010)

Indications : Les prix estimatifs des coûts de construction des infrastructures présentés dans ce tableau sont susceptibles d'évoluer.

Les lignes n°1, 2, 2A, 3 de la catégorie UMRT/LRT sont en cours de réalisation en 2011. La ligne n°1 du BRT est toujours en cours de conception. La conception des autres lignes pourraient prochainement être lancée.

UMRT/LRT (Urban Mass Rapid Transit/Light Rail Transit); BRT (Bus Rapid Transit); APD (Aide Publique au Développement); MOT (Ministère des Transports); CPH (Comité Populaire de Hanoi) ; HUTDP (Hanoi Urban Transport Development Project)

7.2.1 La ligne chinoise

La ligne 2A qui reliera la rue Cát Linh, dans le centre de Hanoi, à Hà Đông, à 13 km de là, est financée par la République Populaire de Chine. Peu d'informations circulent au sujet de cette opération. Les seules données disponibles proviennent des articles publiés dans la presse³⁰⁵ et de rumeurs. Pour la réalisation de cette ligne en élévation (illustration 7.1), le gouvernement vietnamien a reçu un crédit à un taux préférentiel du gouvernement chinois d'environ 419 millions USD³⁰⁶. Dans le montage technico-financier, la maîtrise d'ouvrage est assurée par la Vietnam Railway Administration, représentant direct du Ministère des Transports, au sein de laquelle est installée l'unité de gestion du projet. Le gouvernement chinois finance à hauteur de 85% la construction de l'équipement, le reste étant à la charge des autorités vietnamiennes. Dans le montage de cette opération, la construction de l'infrastructure est répartie en 7 lots pour lesquels le consultant général, la filiale n°6 du groupe des chemins de fer chinois, choisira principalement des contractants d'origine chinoise.



Illustration 7.1 : Les premiers piliers de la ligne 2A (Hanoi, août 2012)

Source : de l'auteur

Indications : La ligne 2A connaît jusqu'à présent l'état d'avancement le plus rapide parmi les méga-projets en cours de réalisation dans la capitale.

L'aide financière chinoise est « liée », c'est-à-dire que la conception de l'équipement comme sa réalisation s'appuie sur une expertise et des technologies chinoises. Le montage engagé prend la forme d'un Engineering, Procurement and Construction (EPC), vocable anglo-saxon pour désigner les projets « clés en main » de production des infrastructures. Avec ce type de contrat, en s'appuyant sur des appels d'offres restreints, le consultant général choisit les contractants pour assurer la conception, la construction et la fourniture de matériel. En attendant, sur cette opération les contractants en

³⁰⁵ Parmi les articles relevés, ceux parus dans les journaux suivants : *Giao thông Vận tải* (11/10/2010) ; *Kinh tế & Đô thị* (10/10/2011) ; *Giao thông Vận tải* (03/02/2012).

³⁰⁶ Information précisée dans les articles de presse cités à la note précédente.

question s'adjoignent les services de co-contractants recrutés localement, en particulier pour la réalisation des études techniques et des évaluations³⁰⁷.

Dans le cadre de cette opération « clés en main », le maître d'ouvrage vietnamien fixe les bases essentielles du cahier des charges : définition et spécification techniques du projet, norme et qualité, durée et coûts de l'opération. Le maître d'ouvrage délègue à l'adjudicataire (c'est-à-dire au consultant général) la réalisation complète de l'infrastructure. Ce type de montage évite à la maîtrise d'ouvrage d'être (en principe) affectée par une hausse éventuelle des coûts des matériaux de construction durant le temps du projet. Cette formule semble donc présenter certains avantages pour assurer la livraison de l'ouvrage dans les temps impartis par l'échéancier fixé. En outre, comme cette ligne est construite sur un viaduc et que son tracé suit de larges axes de communication existants, les difficultés rencontrées pour l'insertion de l'infrastructure dans la ville et l'accès au foncier sont minimisées. D'après les estimations diffusées dans la presse, la ligne pourrait être mise en opération en 2015.

Toutefois, avec ce type partenariat et au regard des impératifs liés à l'intégration du système en construction, on peut s'interroger quant à la diligence du consultant général chinois pour s'assurer du traitement des interconnexions avec les autres lignes si ces points ne sont pas clairement spécifiés dans le cahier des charges. Enfin, le déploiement de ce projet est tributaire des relations diplomatiques entre le Vietnam et la Chine, celles-ci restent difficiles en raison du différend territorial en mer de Chine méridionale (ou mer de l'Est pour le gouvernement vietnamien) qui oppose ces deux pays. Mais curieusement, malgré les tensions qui existent, comparé aux autres opérations que nous évoquons, ce projet présente un rythme d'avancement constant.

7.2.2 Les lignes japonaises

Avec le financement de deux lignes de métro, les lignes n°1 et n°2 (figure 7.1) et la probable association d'entreprises japonaises dans le montage d'un partenariat public-privé en vue de la construction et de l'exploitation de la ligne n°5, l'engagement du gouvernement japonais dans la construction du réseau de transport public hanoien était estimé en 2011 à près de 3,4 milliards USD.

Les opérations recevant le soutien technique et financier de l'aide japonaise sont pilotées par deux maîtrises d'ouvrage distinctes. La première relève du niveau central avec le pilotage de la ligne n°1. Dans ce dispositif, l'unité de gestion de projet est installée auprès de la Vietnam National Railway, l'opérateur national des chemins de fer lié au Ministère des Transports. La seconde relève du niveau municipal avec le pilotage de la ligne n°2 pour lequel l'unité de gestion de projet est placée sous le contrôle du Comité Populaire de Hanoi, au sein du Hanoi Metropolitan Railway Management Board (MRB). La coopération japonaise est donc impliquée auprès d'un large spectre d'acteurs institutionnels relevant de l'échelon municipal et central. Bien que les premières études de faisabilité remontent au milieu des années 2000, ces opérations ont officiellement été lancées en 2008 et en 2009.

³⁰⁷

Le TEDI a par exemple été associé à la réalisation de l'étude de faisabilité de ce projet.



Figure 7.1 : Les tracés des deux lignes financées par l'aide japonaise et leurs extensions

Source : ALMEC and NIPPON KOEI, 2010, p.11

Indications : ce document présente les tracés des lignes financées par l'aide japonaise (en rouge pour la ligne n°1 et en vert pour la ligne n°2) dans la phase de planification à l'horizon de 2020 comme leurs extensions. Sont également représentés, les tracés de la ligne n°3 et de la ligne 2A (en noir). En 2009, alors que la coopération japonaise était engagée dans le financement de deux lignes, la JICA a lancé une étude complémentaire traitant de l'intégration du réseau et la gestion des interconnexions. Cette étude portait sur les traitements d'interface entre les lignes n°1 et n°2, celles que la coopération japonaise finance intégralement.

Concernant la ligne n°1, un premier prêt de 60 millions USD a été accordé en 2008 ; ce premier versement a permis à la PMU de lancer l'appel d'offres afin de sélectionner le consultant général. Au regard des « termes spéciaux de partenariats économiques » entérinés par les accords bilatéraux entre le Vietnam et le Japon, l'appel d'offres requérait que le consultant choisi assure la conception détaillée de l'ouvrage, la préparation des appels d'offres pour les études environnementales et sociales et prodigue des conseils pour l'installation d'une société d'exploitation. Les accords prévoyaient surtout que ce consultant soit sélectionné parmi des firmes japonaises³⁰⁸.

Dans le cas de la ligne n°2, le consultant général a été sélectionné au début de l'année 2011 sur la base d'un appel d'offres restreint qui a finalement été octroyé à un groupement de firmes japonaises associées à des compagnies vietnamiennes, parmi lesquelles figure le TEDI³⁰⁹. Les responsabilités du consultant général de la ligne n°2 diffèrent légèrement de celles du consultant général de la ligne n°1, puisque ce dernier est chargé d'assurer la conception du projet, d'élaborer les appels d'offres, de superviser les travaux de construction et la mise en service du système, ainsi que de guider et d'assister la PMU au cours des cinq premières années d'exploitation de la ligne. Dans le cas de la ligne n°1 comme de la ligne n°2, la liaison de l'aide impose au gouvernement vietnamien de recourir à une expertise et à une technologie japonaise. Pour cette contrepartie, il bénéficie toutefois de conditions d'emprunts avantageuses : une période de grâce de 10 ans, un échelonnement du remboursement sur 40 ans et des intérêts plafonnés à 0,2% par annuité. En outre, à chaque étape du projet, en particulier pour la réalisation des évaluations (ex-ante³¹⁰, à mi-parcours³¹¹, en fin de parcours³¹² et ex-post³¹³), la coopération japonaise s'appuie de préférence sur des firmes de consultants nippons ou procède à la conduite d'évaluation conjointe, en associant des partenaires locaux.

A la lumière des partenariats techniques et financiers élaborés par la coopération japonaise, qui va de l'assistance technique à la construction en passant évidemment par le financement, l'expertise mobilisée est essentiellement japonaise. Les projets de la ligne n°1 et n°2 du métro s'apparentent ainsi,

³⁰⁸ Au final, c'est une équipe japonaise de co-traitants, associée à une firme de consultants vietnamiens qui a été sélectionnée. Il s'agit du consortium composé pour la partie japonaise de la Japan Transportation Consultants, Inc. ; Japan Railway Technical Service ; JR East Consultants Company ; Japan Electrical Consulting Co.,Ltd ; Koken Architects, Inc ; et pour la partie vietnamienne de la Transport Investment and Construction Consultants, JSC.

³⁰⁹ Le consultant général sur la ligne n°2 est composé d'Oriental Consultants Company Lim-ited (OC), Katahira & Engineers International (KEI), Tonichi Engineering Consultants Inc (TEC). PADECO Co., Ltd (PAD), Almec Corporation (ALM), Transport Engineering Design Inc. (TEDI), Transport Investment and Construction Consultant JSC (TRICC) en association avec Indochina Construction Consultants Co., Ltd and VCC Engineering Consultants JSC.

³¹⁰ Dans les procédures de la coopération japonaise, l'évaluation ex-ante est engagée dès la signature des premiers prêts. Elle comprend un examen du projet afin de déterminer sa nécessité et sa conformité avec le programme pays établi par la JICA. Les objectifs, la pertinence et les résultats attendus sont étudiés.

³¹¹ Cette évaluation vise à étudier les résultats et l'avancement du projet. Sur la base des résultats de cette étape, le plan initial du projet peut être modifié. Elle est effectuée 5 ans après l'accord du premier prêt.

³¹² Cette évaluation est effectuée une fois le projet achevé, elle doit mettre en perspective l'efficacité du projet et sa viabilité. Au regard des résultats de cette évaluation, la JICA décide s'il convient d'achever le projet ou, si nécessaire, de prolonger la coopération. Elle est effectuée 2 ans après l'achèvement du projet.

³¹³ Cette évaluation est effectuée 7 ans après l'achèvement du projet. Elle met l'accent sur l'impact de l'opération et sur sa viabilité. Cette évaluation vise à tirer des enseignements et des recommandations pour l'amélioration des programmes pays de la JICA et pour la réalisation de projets plus efficaces.

comme dans le cas de la ligne chinoise, à des projets « clé en main ». Toutefois, dans ces partenariats se dessinent deux spécificités. D’abord, via le guichet unique de distribution de l’aide, en l’occurrence celui de la JICA, la coopération japonaise est en étroite collaboration avec l’ensemble des acteurs institutionnels vietnamiens, aussi bien ceux relevant du niveau central que du niveau municipal. De cette manière, l’influence de l’expertise japonaise se diffuse à tous les niveaux d’exécution et de prise de décision auprès des autorités vietnamiennes. La coopération japonaise dispose donc d’entrées directes auprès des principales structures de décision (Ministères des Transports, Ministère du Plan et de l’Investissement, Comité Populaire). Ensuite, la coopération japonaise associe dans ses montages des partenaires vietnamiens. On retrouve parmi ces firmes de consultant le TEDI. Dans les deux projets de lignes de métro, une expertise locale prend part à la conception des projets, mais elle demeure sous la direction des experts japonais.

7.2.3 La ligne française

En comparaison avec les lignes japonaises ou la ligne chinoise, le montage de la ligne française relève d’un partenariat innovant. Cette opération associe un bailleur bilatéral (le gouvernement français), une agence de développement (l’AFD), deux banques multilatérales (la Banque Européenne d’Investissement et la Banque Asiatique de Développement) ainsi que les autorités vietnamiennes (cf. tableau 7.1). Au cœur de ce partenariat, la maîtrise d’ouvrage est déléguée au Hanoi Metropolitan Railway Management Board (MRB), placé sous l’autorité du Comité Populaire de Hanoi³¹⁴. Dans sa mission, le MRB collabore avec une firme d’ingénierie, Systra, qui joue le rôle de consultant général.

L’originalité du montage de cette opération repose sur la diversité des sources de financements (figure 7.2) et sur un pilotage institutionnel atypique (figure 7.3). Concernant le financement, près d’un tiers des capitaux provient d’un prêt de la Réserve Pays Emergent (RPE) émis en 2006 par le ministère de l’économie et des finances français. Ce prêt implique la mise à disposition d’une aide dite « liée ». Par conséquent, le choix du consultant général, dont la prestation est rémunérée sur les fonds de la RPE, s’est porté sur une firme d’expertise d’origine française, Systra. Dans la suite de l’opération, la RPE imposera une utilisation fléchée des financements, en particulier dans le choix du matériel roulant.

La seconde source de financement est celle de l’AFD. Le prêt de l’agence, de 110 millions d’€, est affecté aux infrastructures de génie civil (viaduc et dépôt), aux équipements électro-ferroviaires, au contrôle technique et à la certification des travaux. Cette aide est dite « déliée ». De fait, le choix des contractants pour les lots financés par l’AFD est soumis aux règles internationales des appels d’offres alignés sur les critères appliqués par la Banque Asiatique de Développement. L’apport financier de l’agence se double de deux subventions : l’une de 500 000 € (destinée à renforcer les capacités du MRB) et l’autre, provenant du FFEM, de 1,27 million d’€ (consacrée au financement des études d’évaluation sociale et environnementale du projet et à l’intégration urbaine de la ligne).

³¹⁴ Avec cet autre projet, le MRB pilote actuellement la construction de deux lignes de métro et s’appuie sur deux PMU distinctes : l’une pour la ligne n°2 (japonaise), l’autre pour la ligne n°3 (française).

La troisième source de financement est celle proposée par la Banque Européenne d'Investissement dont les fonds sont affectés aux travaux de génie civil de la section aérienne et aux équipements mécaniques et électriques. Pour ces lots, les appels d'offres sont ouverts aux soumissionnaires locaux et étrangers. Enfin, le dernier partenaire financier est la Banque Asiatique de Développement. Sa participation a été officialisée en 2011 avec l'octroi d'un prêt de 293 millions USD, mais son engagement aux côtés des partenaires européens était effectif dès 2006. L'engagement de la BAD porte sur les travaux de construction des 3,6 km de section souterraine de la ligne. Les appels d'offres émis sous ses financements sont ouverts à toutes les entreprises originaires des pays actionnaires de l'institution bancaire. De plus, par le biais d'un fonds spécifique, le Clean Technology Fund, la BAD subventionnera à hauteur de 51 millions USD des dispositifs afin d'assurer l'intermodalité de la future ligne de métro (construction de pôles d'échange de bus, de parking relais, etc.).

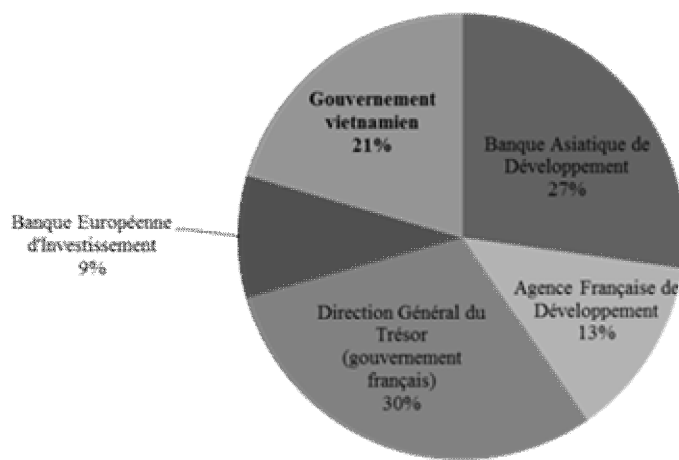


Figure 7.2 : La répartition des sources de financement pour le montage technico-financier de la ligne n°3.

Source : ADB, 2011b, *Project administration manuel*, Feb. 2011, p.16.

Indications : Le montant total des financements en février 2011 est de 1,1 milliard USD. La BAD participe à hauteur de 293 millions USD, l'AFD, à 143 millions USD, la DGT, à 325 millions USD, la BEI, à 95 millions USD, la contrepartie financière vietnamienne est de 221 millions USD.

La multiplication des guichets de financement est un atout certain pour financer l'intégralité d'un équipement aussi coûteux qu'une ligne de métro, mais c'est aussi une source de contraintes. Les règles portant sur l'utilisation de chaque enveloppe budgétaire émise par les différents bailleurs risquent de compliquer la tâche de l'unité de projet et de son consultant général dans la préparation des appels d'offres. Néanmoins, la conduite du projet de la ligne n°3 constitue dans le contexte de la coopération urbaine au Vietnam un exemple éclairant de ce que Severino et Ray (2011, p.15) qualifient de « financement innovant du développement », puisque ce montage technico-financier fait intervenir des financements « liés » et « déliés », des fonds fiduciaires et un important dispositif multi-acteurs.

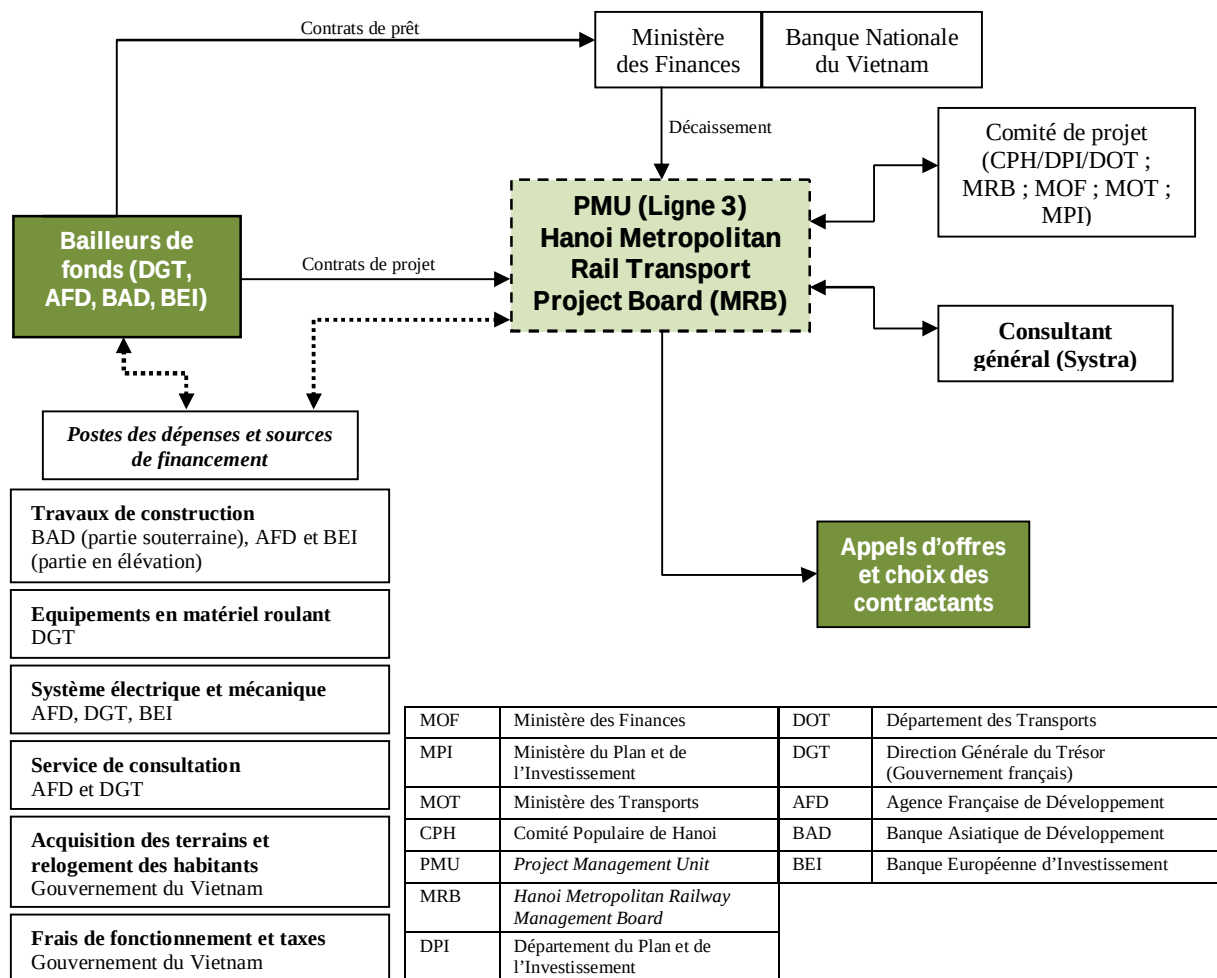


Figure 7.3 : Le pilotage institutionnel de la ligne n°3 de métro et la répartition des rôles entre les acteurs.

Source : de l'auteur.

Indications : cette figure présente le dispositif multi-acteurs de décision ainsi que les postes d'allocation des crédits par guichet de financement.

Dans le déroulement de l'opération, plusieurs institutions prennent part au processus décisionnel. Du côté des partenaires vietnamiens, les départements du Comité Populaire comme les ministères sont sollicités pour émettre des avis concernant les études engagées et l'évolution de la construction de l'ouvrage. Par exemple, le Ministère de la Culture a été sollicité en raison du passage de la ligne dans sa section souterraine aux abords du Temple de la Littérature, l'un des temples les plus importants dans la capitale. Ce dernier a réclamé une rectification du tracé en raison de son passage à proximité de ce lieu sacré. Cette situation illustre les préoccupations « culturelles » des autorités vietnamiennes contrastant avec les préoccupations techniques des concepteurs de projets.

Du côté des financeurs, chaque guichet finance des « postes de dépenses » spécifiques. La BAD accorde des fonds pour la construction de la partie souterraine de la ligne alors que l'AFD, la BEI et la DGT du gouvernement français financent la partie en élévation. Il revient à l'unité de projet, le MRB, de piloter le projet et de gérer les contraintes imposées par les bailleurs de fonds d'une part et les réclamations formulées par les représentants des autorités vietnamiennes d'autre part.

7.2.4 La ligne de Bus Rapid Transit de la Banque mondiale

Après les premières études réalisées en 2006 par la compagnie MVA Consultancy sur la faisabilité d'un projet de Bus Rapid Transit (BRT) à Hanoi, la Banque et ses partenaires vietnamiens ont lancé en 2007 le coup d'envoi de l'opération. Dans le sillage du consultant MVA, en 2008, Egis International, une firme de consultants d'origine française, a remporté l'appel d'offres pour tenir le rôle de consultant général et assurer le suivi de la mise en œuvre du projet. La firme a mis en poste à Hanoi des experts expérimentés ayant notamment participé à la conception de projets BRT en Amérique Latine³¹⁵. Dans ce projet toujours en cours en 2012, ces consultants ont pour rôle d'assister la PMU dans la gestion du projet et dans la préparation des appels d'offres. Plus particulièrement, Egis conseille la PMU sur les questions technique comme les questions relatives à l'acquisition du foncier nécessaire à la réalisation de l'infrastructure.

Derrière le financement du couloir dédié au BRT, qui reste une opération technique, la Banque poursuit l'idée d'ouvrir le marché du transport public dans la métropole hanoïenne. Dans l'approche de la Banque, ce projet est l'occasion d'associer le secteur privé à l'exploitation du réseau de bus jusqu'ici tenu de manière quasi monopolistique par l'exploitant local, Transerco (cf. Chapitre 6). La Banque mondiale souhaite avant tout stimuler le marché, l'offre et la concurrence, afin d'améliorer la qualité du service de bus. Que ce soit pour la construction (les travaux de génie civil), comme pour l'exploitation de la ligne de BRT, la condition principale émise par la Banque pour l'utilisation de ses crédits est d'ouvrir les appels d'offres tant aux sociétés locales qu'étrangères.

7.2.5 La finalité recherchée des partenariats

Que ce soit les projets « clés en main » (la ligne chinoise, les lignes japonaises) ou les projets présentant une configuration multi-acteurs (la ligne française et la ligne de BRT), les partenariats mis en place par chacun des bailleurs ont pour objectif d'assurer au mieux la réussite des opérations.

Plus précisément, au sein de ces projets, deux objectifs se dégagent de la finalité des partenariats établis. D'abord, une utilisation efficace des crédits d'aide est recherchée, cela afin de conduire à terme, selon l'échéancier et le budget engagé, la réalisation des infrastructures. La qualité des ouvrages livrés constitue le second objectif. L'attention portée à la qualité de l'infrastructure constitue un gage pour la pérennisation de l'ouvrage, un retour sur investissement pour les maîtres d'ouvrages et, à plus long terme, le recouvrement des prêts pour les bailleurs. En outre, sur un marché émergent hautement concurrentiel comme l'est désormais celui du Vietnam, ces méga-infrastructures constituent des vitrines d'excellence pour l'expertise et l'industrie internationale du transport urbain impliquées dans ces opérations. Pour remplir ces deux prérogatives (utilisation efficace des crédits et qualité de l'équipement), les stratégies de pilotage des investissements diffèrent selon les coopérations engagées et révèlent les logiques d'action qui leur sont propres (figure 7.4). Certains bailleurs optent pour une

³¹⁵ Nous pensons en particulier à l'expert Rodolfo Martinez qui a également été au service MVA Consultancy dans les phases de préparation du projet.

aide « liée » alors que d'autres privilégient une aide « déliée » ; certains préfèrent un pilotage « décentralisé » alors que d'autres prennent le parti d'un pilotage « centralisé ».

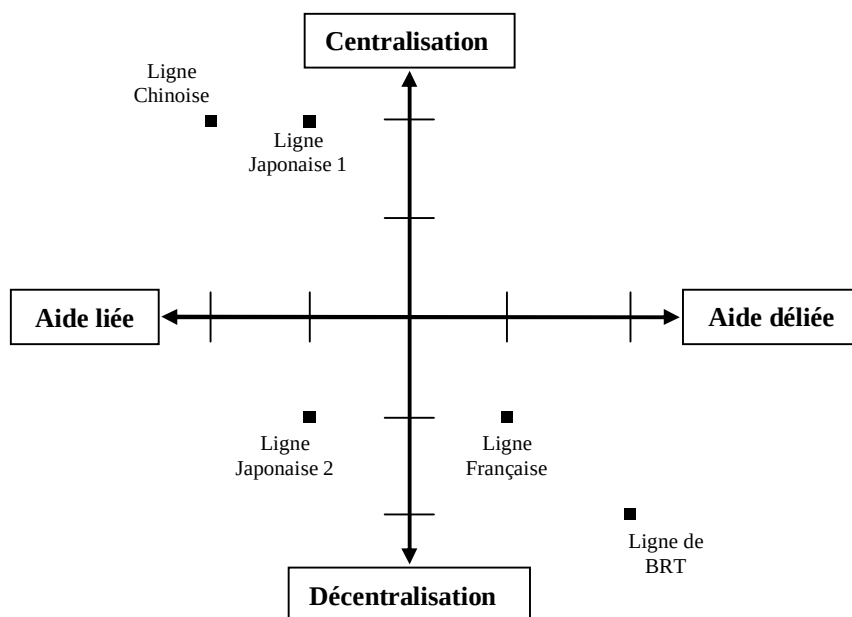


Figure 7.4 : Configuration stratégique des partenariats et logiques d'action des bailleurs de fonds

Source : de l'auteur.

Indications : cette figure synthétise la place qu'occupe chaque projet par rapport à deux variables : le niveau de responsabilité de la maîtrise d'ouvrage et la conditionnalité de l'aide.

7.2.5.1 La conditionnalité de l'aide : entre protection et concurrence dans l'attribution des marchés

La conditionnalité de l'aide, qui renvoie à la distribution d'une aide « liée » ou « déliée » (cf. figure 7.4), comporte une réelle incidence sur la nature des partenariats établis dans les opérations financées par les coopérations internationales. Dans un cas comme dans l'autre, l'utilisation de crédits de l'APD est conditionnée par des critères spécifiques de préparation des appels d'offres. Avec une aide « liée », les projets sont protégés, le marché de la maîtrise d'œuvre est verrouillé, les appels d'offres restreints, les bailleurs privilégient l'utilisation d'une expertise et d'une technologie issue de leur pays. A l'opposé, l'aide « déliée » favorise la concurrence et l'émission d'appels d'offres ouverts. A travers les partenariats qui sont établis dans les cinq opérations analysées, les bailleurs de fonds adoptent des dispositions visant tantôt à protéger les marchés, tantôt à les ouvrir à la concurrence.

Au regard des informations disponibles, il semble que les crédits utilisés pour la ligne n°2A soient ventilés de manière à avantager les entreprises et les technologies d'origine chinoises. En l'absence de données précises quant aux modalités d'attribution des marchés et de répartition de l'allotissement, nous supposons que la configuration des partenariats rencontrés sur cette opération privilégie des sociétés avant tout chinoise, et dans une moindre mesure vietnamiennes, sélectionnées au préalable par les représentants des autorités chinoises et par la PMU du Ministère des Transports. Concernant les opérations financées par l'aide japonaise, l'avantage donné aux sociétés nippones est indéniable. Toutefois, au regard des modalités d'organisation des appels d'offres observés dans nos cas d'études, il s'agit là d'une mise en compétition d'entreprises nationales à l'extérieur de leur marché intérieur. La concurrence entre les firmes d'expertise, de construction et d'équipements japonais se déplace donc sur le terrain vietnamien.

Alors que les partenariats établis dans le cadre des projets chinois ou japonais laissent à penser que les marchés sont verrouillés, dans ces cas, des sous-traitants locaux sont associés à la conception et à la construction des équipements. Cette délégation à des contractants locaux permet aux bailleurs de réaliser des économies d'échelles. Ils attribuent certains lots, par exemple pour des travaux de génie civil, à des entreprises locales sachant que celles-ci sont plus compétitives que leurs entreprises nationales, pour qui le marché ne serait pas assez rentable. En revanche, dès qu'une technologie avancée est requise, là les entreprises liées aux bailleurs sont préférées et obtiennent les marchés.

Dans l'exemple de la ligne française, la diversité des sources de financement offre une modulation de la liaison de l'aide. Dans cette opération, le marché de la maîtrise d'œuvre n'est pas bloqué. L'AFD, la BEI et la BAD s'attachent à favoriser la publication d'appels d'offres ouverts à un panel élargi de soumissionnaires où les entreprises les plus performantes seront sélectionnées. Seuls les financements du gouvernement français introduisent la publication d'appels d'offres restreints.

Dans le cas du projet de BRT, la mise en concurrence des prestataires revient comme un leitmotiv. Au regard des autres projets de transport, cette opération apparaît comme celle où l'aide est la plus « déliée » (cf. figure 7.4). En d'autres termes, les appels d'offres internationaux ne visent pas, en théorie, à favoriser un prestataire plutôt qu'un autre, mais à s'assurer une qualité optimale dans la production de l'infrastructure à travers le jeu de la concurrence. Toutefois, dans ces procédures, les termes de référence, encadrés par des standards d'études, d'évaluation et de construction imposés par le donateur, en l'occurrence la Banque mondiale, constituent des critères restrictifs, discriminants pour les sociétés locales.

7.2.5.2 Centralisation ou décentralisation de la conduite du projet

Le niveau de responsabilité de la maîtrise d'ouvrage soulève une question majeure en rapport avec la nature des partenariats requis par chaque bailleur : quelle garantie l'identité et l'emplacement de la maîtrise d'ouvrage dans l'administration vietnamienne sont-ils susceptibles d'apporter à l'efficacité de la conduite de l'opération et à la qualité de l'ouvrage ? Dans le système politico-administratif vietnamien, cette question revêt une importance capitale. Traiter directement avec le niveau central semble assurer une prise de décision plus rapide. Pourtant, cette approche n'est pas du goût de tous les bailleurs qui, pour certains, privilégient la décentralisation et invoquent le principe de subsidiarité pour la mise en œuvre des projets.

La ligne chinoise et la ligne japonaise n°1 sont pilotées directement par deux agences relevant du Ministère des Transports. Dans le cas de la ligne japonaise, comme le tracé se superpose à la ligne de chemin de fer existante, dont le propriétaire officiel relève du niveau central, la maîtrise d'ouvrage a été désignée d'office. Concernant la ligne chinoise, comme celle-ci empiétait au moment de sa conception sur deux provinces (celle de Hanoi et celle de Ha Tô) le projet avait été confié au niveau central. Toutefois, depuis l'absorption du territoire de Ha Tô par Hanoi en 2008, la maîtrise d'ouvrage devrait prochainement être transférée au Comité Populaire de la capitale.

Dans le cas des lignes n°2 et n°3, la maîtrise d'ouvrage est déléguée au Metropolitan Railway Management Board (MRB). Dans cette configuration, le pilotage des projets s'opère à l'échelle locale avec la contribution de l'autorité municipale. En cela, les principes de décentralisation et de subsidiarité à l'honneur dans les stratégies d'intervention des bailleurs, en particulier de la coopération française, sont observés. De plus, le MRB, dans l'organigramme du Comité Populaire de Hanoi, est sous la responsabilité directe de l'exécutif. Cette situation lui permet de bénéficier d'une relation privilégiée avec le décideur et de traiter d'égal à égal avec les départements de la municipalité sans être encombré par des contraintes relatives aux décisions administratives émanant de ces services.

A l'autre bout du spectre prend place le projet de Bus Rapid Transit. Le choix d'une maîtrise d'ouvrage située auprès du Département des Transports relève de l'application d'une stratégie d'intervention spécifique de la Banque mondiale dans la conduite de son « aide projet ». En effet, selon la Banque, un projet comme celui du BRT doit être assuré par un pilotage décentralisé avec les acteurs locaux. C'est là une mise à l'essai des principes de « bonne gouvernance » fondée sur la participation, la transparence et de la règle de droit que la Banque diffuse.

Au regard de ces différentes configurations de partenariat, une première hypothèse relative au rythme d'avancement des projets, et donc indirectement à la performance des projets, peut être formulée : plus la maîtrise d'ouvrage est proche du pouvoir central, plus la prise de décision est rapide et plus le projet connaît une avancée satisfaisante. Cette hypothèse de rendement s'expliquerait également par la présence au niveau central de ressources humaines compétentes en mesure de contrôler les études et les évaluations indispensables à la validation de chaque étape du projet. Une seconde hypothèse découle ainsi de la première : plus le débat technique lié à la réalisation des méga-infrastructures est complexe, plus la prise de risque des décideurs, en particulier au niveau local, est grande et plus leurs responsabilités sont exposées. Dans ces conditions, leurs hésitations dans la prise de décision ralentissent l'avancée de l'opération.

Ces deux hypothèses mettant en relation le rythme d'avancement des projets et la configuration des partenariats offrent un éclairage sur les raisons pour lesquelles le projet financé par l'aide chinoise se déploie plus rapidement que celui de la ligne de BRT. Toutefois, d'autres facteurs expliquent les avancées et les blocages des projets : les défis techniques (structure aérienne, construction souterraine ou à niveau), la disponibilité du foncier et les enjeux politiques, constituent d'autres facteurs conditionnant la progression des chantiers. La configuration des partenariats envisagés par les bailleurs de fonds n'explique pas à elle seule les performances ou les contre-performances marquant le développement des projets.

7.2.5.3 Retour à la question ancienne, mais toujours d'actualité, de la coordination

La construction simultanée de méga-infrastructures, à laquelle sont associés de manière cloisonnée de nombreux acteurs intervenant sous diverses configurations, est une situation inédite pour Hanoi. Dans ce contexte, quel est le rôle des donateurs dans la coordination de ces projets ?

Dans les débats sur l'aide au développement, la question relative à la coordination des acteurs est ancienne. Pourtant, elle ressurgit dans le cas de Hanoi alors que l'intégration du réseau de transport public reste le principal enjeu à long terme pour assurer le succès économique de ces investissements publics. Michel Prouzet (1971, p.702) indiquait au sujet des difficultés liées à la coordination de l'aide que : « ce problème résulte de la prise de conscience d'une exigence élémentaire : il s'agit d'éviter à tout prix que les organisations internationales économiques où les Etats désireux d'apporter leur contribution au développement des pays pauvres agissent en ordre dispersé ». A l'époque où Prouzet écrit ces lignes, « ce gaspillage d'efforts [était] imputable au cloisonnement qui [existait] parfois entre les politiques de développement des Etats ou des organismes internationaux dispensateurs d'aide » (*ibid.* p.702). Depuis, à l'échelle internationale, les bailleurs s'organisent comme l'atteste l'adoption en 2005 de la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et sur l'harmonisation de sa distribution.

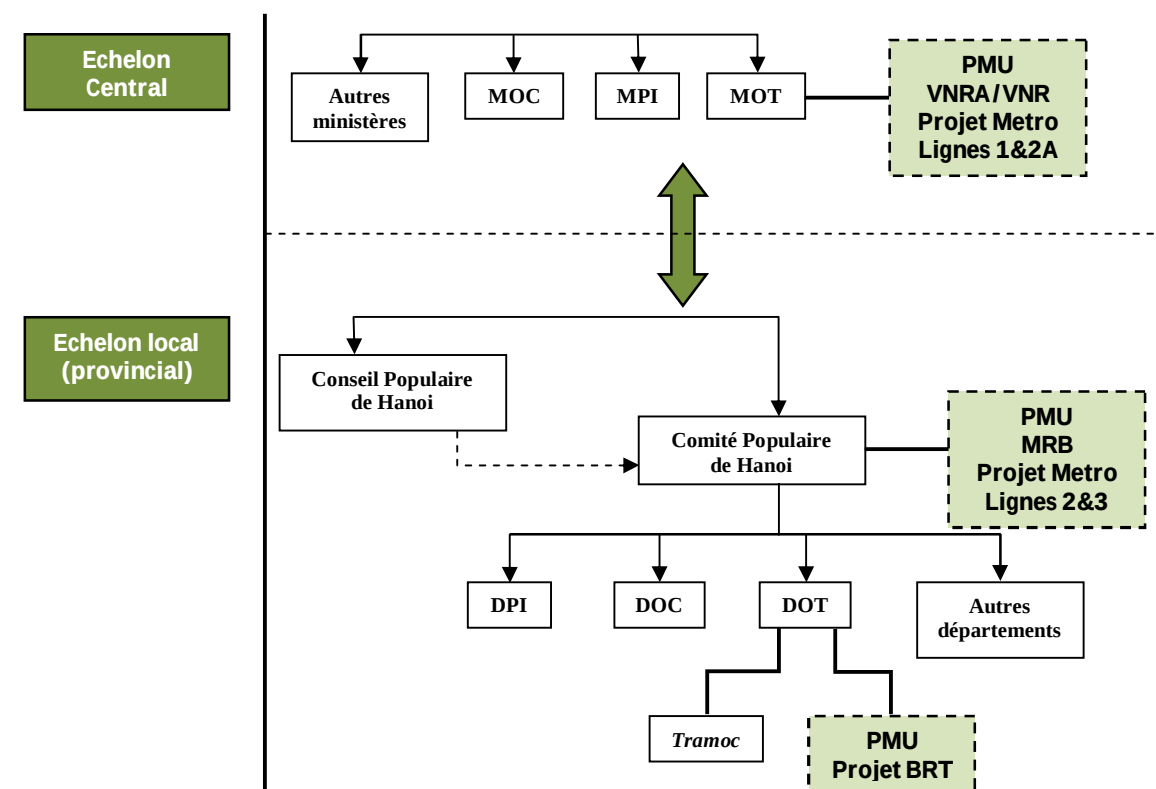
Mais traiter de la coordination de la distribution de l'aide dans un secteur spécifique, aux enjeux techniques et commerciaux majeurs, comme celui des transports urbains, constitue un autre défi. D'abord, la coordination des actions est tributaire du contexte local d'intervention. La politique sectorielle encadrant le secteur des transports à Hanoi favorise la segmentation des sources de financements. La décision n°90 va dans ce sens puisqu'elle invite les maîtres d'ouvrage chargés de piloter les investissements à rechercher les offres de financement les plus avantageuses. Par ailleurs, les autorités, qui savent se montrer très critiques envers les représentants de l'expertise internationale, dans les phases d'études, s'appuient volontiers sur plusieurs avis d'experts concernant un même projet³¹⁶. Dans les phases de réalisation, la maîtrise d'ouvrage locale adopte aussi des comportements d'appropriation qui contrarient largement les velléités des donateurs de vouloir y imposer, à travers leurs consultants, quelque « modèle » que ce soit (Baye *et al.*, 2004, p.81). Le développement cloisonné des différents projets s'explique donc par la stratégie de mise en concurrence conduite par l'Etat vietnamien de ses donateurs et par la volonté d'une mise sous contrôle des modèles importés.

Ensuite, l'autre difficulté apparaît du côté des bailleurs. Dans notre enquête auprès des représentants des agences et des banques de développement à Hanoi, bien que les personnes rencontrées admettent le besoin d'assurer un développement coordonné des projets, aucun bailleur n'est enclin à accepter le « leadership » d'un des donateurs dans ce domaine. Malgré l'existence d'une arène de discussion sous l'égide du « groupe des six banques », il semble y avoir des réticences ou du moins des difficultés pour qu'un bailleur formule une proposition qui fasse l'unanimité auprès de ses confrères. Un manque de légitimité subsiste et empêche jusqu'à présent cette coordination tant attendue. De plus, la conduite séparée des projets présente pour certains bailleurs, en particulier les coopérations bilatérales, certains avantages pour que les firmes qui opèrent dans leur sillage puissent accéder à de nouveaux marchés.

La stratégie de financement adoptée par les autorités conjuguée à la fragmentation de l'offre en coopération comporte donc une incidence notable sur le pilotage institutionnel des projets : le Hanoi Metropolitan Railway Management Board (MRB) gère deux chantiers, les lignes de métro n°2 et n°3,

³¹⁶ Par exemple, en 2008, une première étude de préféabilité pour la ligne n°5 du métro (cf. tableau 7.1) avait été financée par la Corée du Sud. En 2011, la coopération japonaise a réalisé une nouvelle étude et proposé à l'Etat vietnamien de construire et d'exploiter cette ligne sous la forme d'un *Build Operate Transfer* (BOT).

sous la direction du Comité Populaire ; les lignes n°1, n°2A et la ligne de BRT sont encadrés par d'autres unités de projets relevant des échelons administratifs centraux et locaux (figure 7.5). Pourtant, du côté de la municipalité, il existe un acteur qui aurait toute légitimité à gérer les questions de transport public, il s'agit du centre de gestion des transports publics, le Tramoc. Or, jusqu'à présent, les compétences de cette institution, qui reste placée sous l'autorité du Comité Populaire, sont circonscrites à la régulation du service d'autobus.



PMU	<i>Project Management Unit</i>
MOC	Ministère de la Construction
MPI	Ministère du Plan et de l'Investissement
MOT	Ministère des Transports
BAD	Banque Asiatique de Développement
VNRA	Vietnam Railway Administration
MRB	Hanoi Metropolitan Railway Management Board
DPI	Département du Plan et de l'Investissement
DOC	Département de la Construction
DOT	Département des Transports

Figure 7.5 : Le pilotage institutionnel des grands projets de transport public à Hanoi

Source : de l'auteur.

Indications : les unités de projets intervenant sur le territoire de la métropole hanoïenne répondent à des maîtres d'ouvrages relevant des échelons locaux et centraux.

Dans ce paysage institutionnel segmenté, quelles sont les solutions que peuvent apporter les bailleurs afin de pallier les difficultés de coordination rencontrées dans le développement du réseau de transport public ? Ont-ils tous les mêmes motivations pour instaurer un dialogue inter-bailleurs afin d'éviter la superposition, la redondance ou encore la mise en concurrence des opérations conduites ? Pour une phase ultérieure à la construction des méga-infrastructures, dans une perspective de gestion du futur réseau, une proposition émerge. Celle-ci a trait à la création d'une autorité chargée de réguler le réseau de transport public en poursuivant le but que celui-ci puisse faire « système ».

7.3 La création d'une autorité de régulation : entre urgence et contraintes

Compte tenu de la multiplicité des projets et de la complexité des partenariats qui caractérise chaque opération, l'efficacité à venir de ce réseau repose sur la capacité de la puissance publique à créer un dispositif institutionnel capable de réguler le transport urbain en général et le transport public en particulier. La création de cette instance constitue un enjeu essentiel pour assurer la pérennisation des investissements engagés, l'organisation et le financement à long terme du réseau de transport en commun. D'une façon plus pragmatique, ce dispositif de régulation constituerait la pierre d'achoppement du système de déplacement métropolitain en cours de construction.

Depuis 2005, le Comité Populaire de Hanoi convient de la nécessité d'installer une Autorité Organisatrice des Transports (AOT). Pour le compte du Comité Populaire de Hanoi, le Tramoc a engagé une réflexion sur l'organisation d'une autorité de régulation des transports publics. Dans cette démarche, le centre est accompagné par la Région Île-de-France et l'IMV³¹⁷ et par la Banque mondiale dans le cadre du Hanoi Urban Transport Development Project.

S'il paraît essentiel pour les autorités vietnamiennes de disposer d'une instance de régulation des transports publics jouant un rôle d'ensemblier sur le territoire métropolitain, l'installation de cette entité relève aussi d'une réelle importance pour les bailleurs. En effet, ce dispositif est révélateur de l'efficacité recherchée par les donateurs dans la mise en œuvre de leurs projets. Sa création apparaît de fait comme une nécessité en raison de la multiplication des acteurs associés à la construction des lignes et du besoin d'installer une entité chargée de gérer le transport public à l'échelle de la métropole. Le risque actuel est de voir, à l'issue de leur construction, chaque ligne opérer en vase clos ; chaque exploitant gèrerait sa ligne, ses subventions, ses investissements et sa billettique. En Asie du Sud-Est, des métropoles comme Kuala Lumpur et Bangkok ont déjà montré les difficultés que présente l'intégration du réseau de transport collectif lorsque cette étape n'est pas conduite en parallèle des phases de conception et de construction³¹⁸.

Cependant, les modèles d'exploitation, de gestion et de régulation, proposés par les bailleurs, imposent aux autorités vietnamiennes de réfléchir aux modalités d'instauration d'une telle structure. Or plusieurs facteurs sont susceptibles de ralentir son établissement : la place de la future autorité au sein de l'administration du Comité Populaire de Hanoi ; la délimitation de ses compétences ; la multiplicité des modèles de gestion portés par une expertise internationale, non dénués d'intérêts commerciaux ; l'absence d'un mode de financement durable du système de déplacement. La clarification de ces

³¹⁷ En 2005, l'IMV avait diffusé auprès de ses partenaires locaux un document rédigé en français et en vietnamien relatif au *Fonctionnement de l'autorité organisatrice des transports de la région Île-de-France au regard du contexte hanoïen* (IMV, 2005) et traduit un ouvrage publié en 2003 par le CERTU. En 2007, une première mission d'études sur le fonctionnement des AOT avait été organisée par la coopération francilienne en France. Celle-ci avait permis à une délégation hanoïenne de comparer les types d'organisations en fonction des configurations géographiques, politiques et économiques d'agglomérations françaises (parisienne et lyonnaise). En 2009, l'IMV de Hanoi et le PADDI de Hô Chi Minh-Ville ont financé conjointement une formation sur le thème des AOT qui s'est achevée par la formulation des besoins et des attentes des partenaires vietnamiens en la matière.

³¹⁸ Source : Halcrow Group Ltd., 2004, *A tale of three cities, urban rail concessions in Bangkok, Kuala Lumpur and Manila*

différentes contraintes pourrait faciliter la construction du dispositif de régulation tout en transcendant les positions tenues par les différents bailleurs. Toutefois, si la construction du réseau est engagée, les présupposés à la formalisation d'une autorité en charge de sa gestion ne semblent pas à l'heure actuelle être réunis.

7.3.1 Les prérogatives d'une autorité régulatrice

Afin de garantir un système de transport public performant, rentable, efficace et de qualité, plusieurs « garde-fous » sont nécessaires, parmi eux : l'intermodalité du réseau ; l'élaboration de stratégies de développement du service de transport public à courts, moyens et longs termes ; la décentralisation des responsabilités et des financements vers les autorités locales et régionales ; des mesures liées à la gouvernance du transport public, comme l'établissement d'une autorité organisatrice aux fonctions régulatrices afin de permettre une intégration efficace des modes de déplacement.

7.3.1.1 L'Autorité Organisatrice des Transports et ses missions

De façon générale, l'installation d'une autorité organisatrice permet d'assurer une certaine cohérence dans l'adaptation de l'offre en transport à un territoire métropolitain et de coordonner la participation de l'ensemble des acteurs liés au secteur des transports (services centraux et locaux, opérateurs, associations de professionnels et d'usages...). Dans ses principes, une telle autorité est en charge du développement et de la gestion d'un réseau multimodal à haute intégration ; elle doit disposer de compétences dans plusieurs domaines d'activités qu'elle est en charge d'articuler (tableau 7.2).

Les domaines de compétences	Détails des responsabilités
Le développement et gestion de l'offre de service	▪ La programmation du développement de nouvelles infrastructures et de nouvelles lignes en voirie partagée ; ▪ Le renforcement de l'offre de transport sur les lignes existantes ; ▪ L'adaptation des installations et équipements d'entretien et de maintenance aux nouvelles configurations du réseau, ainsi que des sites de garage ; ▪ Le potentiel d'étude pour le développement et l'adaptation du système de transport (connaissance de la demande...).
L'intégration et la qualité de service	▪ La définition et la mise en œuvre d'une politique d'intégration des modes de transports collectifs par le développement de pôles d'échange et l'aménagement des correspondances entre modes ; ▪ L'organisation des interfaces entre les transports collectifs et les modes individuels motorisés ou non (gares routières, parcs de stationnement), ainsi qu'avec les taxis ; ▪ L'accessibilité aux transports collectifs (piétons et personnes à mobilité réduite) ; ▪ La qualité de service : définition des indicateurs/modalités de contrôle et de suivi ; ▪ Les activités de « gestion du réseau » notamment l'information aux voyageurs (plan de transport et information en temps réel).
La tarification et le financement	▪ Une structure tarifaire intégrée permettant l'usage et l'accès à tous les modes de transports collectifs avec les mêmes titres de transport (billets/abonnements) selon les tarifications en vigueur ; ▪ Le développement d'une gamme de titres de transport répondant le mieux aux motifs de déplacement des habitants notamment les systèmes d'abonnement ; ▪ Le recours à une technologie de type « carte intelligente » pour faciliter l'utilisation du réseau par les voyageurs et la collecte de données pour le système d'informations de l'AOT et des entreprises exploitantes ; ▪ La définition du tarif (prix payé par le voyageur) par référence à l'offre, au prix d'équilibre des exploitants et au niveau de compensations publiques ; ▪ Le financement des investissements : nouvelles infrastructures, matériel roulant (y compris son renouvellement) et opérations de maintenance ; ▪ L'élargissement des sources de financement à des bénéficiaires indirects (employeurs, activités commerciales) et à d'autres ressources fiscales (amendes de la circulation, tarification du stationnement).
Les relations avec les opérateurs du transport et les gestionnaires d'infrastructures	▪ La contractualisation sur le volume et la qualité des services ; ▪ Le contrôle de conformité de l'offre produite ; ▪ Les obligations de disponibilité et de fiabilité des installations et équipements.

Tableau 7.2 : Les missions d'une Autorité Organisatrice des Transports

Source : tableau adapté d'un document de travail interne à l'Institut des Métiers de la Ville. Autorités Organisatrice des Transports de Hanoi - Pistes de réflexion et synthèse ; 20/09/2010 – R. Maubois/C.Musil

7.3.1.2 Derrière le modèle, quel serait l'apport d'une autorité de régulation pour Hanoi ?

La création d'une autorité organisatrice des transports, endossant un rôle de régulateur, s'inscrit dans le contexte juridique de chaque Etat et s'enrichit des singularités territoriales et institutionnelles des métropoles qui souhaitent se doter d'un tel outil. Les pouvoirs en matière de régulation d'une autorité organisatrice des transports dépendent des compétences que le législateur lui attribue et des rapports de force existants avec les opérateurs, puisque ces derniers sont souvent en activité sur le territoire avant la création de l'autorité. A Hanoi, avant l'établissement d'un tel dispositif, les pouvoirs publics auront à délimiter les compétences qui lui seront attribuées. Les questions à débattre porteraient entre autres sur le contenu de la politique tarifaire, les modalités de prise de décision au sein de l'autorité, l'arbitrage des enjeux commerciaux, la régulation du transport public seul ou la gestion du transport métropolitain dans son ensemble (circulation routière, stationnement, péage, etc.).

Dans l'hypothèse où ce dispositif de régulation serait créé à Hanoi, l'instauration d'une autorité organisatrice des transports constituerait un point d'inflexion majeur dans les modes de prise de

décision en matière de transport. Premièrement, cette structure serait un lieu dans lequel s'opèrerait une régulation entre la demande en transport (identifiée grâce aux études sur la mobilité des citadins ou sur le suivi du réseau, aux enquêtes origine/destination) et l'offre (en particulier des prestataires de service). C'est dans cette enceinte que se discuterait la régulation des contrats sur lesquels l'Etat et ses représentants fixeront des règles élémentaires relatives à la qualité et à la quantité du service rendu par les opérateurs. Egalement, en matière de finances publiques, ce dispositif permettra de tracer clairement les recettes de l'exploitation des lignes de transport comme la distribution des subventions.

En dernier lieu, l'installation d'une telle autorité serait annonciatrice d'une clarification dans la formulation et les objectifs des politiques de déplacement à Hanoi. Rappelons que les politiques de déplacement sont élaborées par plusieurs institutions (Ministère de la Construction pour les orientations et Ministère des Transports pour la déclinaison détaillée des orientations) et font souvent la part belle au réseau routier (cf. Chapitre 4). Si ce mode d'élaboration de la politique sectorielle persiste, l'autorité deviendra néanmoins une arène de débats multi-acteurs (décisionnaires, experts, opérateurs publics/privés, association d'usagers) dans laquelle les politiques de déplacement seront pilotées et évaluées.

Toutefois, en prenant la mesure des paliers à franchir pour créer ce type de dispositif, le déploiement de nouvelles formes institutionnelles de régulation passera avant tout par des expérimentations et par un apprentissage pour les acteurs qui y seront associés. En attendant, les conditions politiques ne sont pas encore réunies pour conférer une réelle compétence à cette autorité dans la capitale vietnamienne. De plus, derrière la solution « idéale », qui consiste *in fine* à établir une Autorité Organisatrice des Transports (AOT), se dessine actuellement une autre réalité. Les bailleurs qui sont intimement liés à la production des méga-infrastructures de transport discutent du modèle de régulation à installer pour la métropole vietnamienne et plusieurs visions se dégagent.

7.3.2 Les bailleurs, la régulation du dispositif et les formules « à la carte »

Bien que depuis 2005 le Comité Populaire de Hanoi envisage la création d'une AOT, avec le lancement des grands chantiers de transport public, de nouvelles suggestions concernant l'élaboration de cette structure émergent. Celles-ci émanent des principaux bailleurs associés aux financements des projets de ligne de métro et de Bus Rapid Transit.

En dépit des difficultés d'échanges d'informations entre les donateurs (notamment dues à la teneur confidentielle des opérations engagées sur le plan commercial), l'Agence Française de Développement, sous l'impulsion d'un de ses représentants, à convier en 2010 les différents bailleurs impliqués dans le financement de projets de transport public à comparer leurs réflexions au sujet de l'intégration institutionnelle du futur du réseau. Volontairement, cet espace de discussion ainsi créé n'associe pas de partenaires vietnamiens. Ces rencontres sont informelles et ont pour objectifs d'établir une ligne commune parmi les bailleurs fonds au sujet des modalités d'exploitation et de

régulation du réseau³¹⁹. Les paragraphes suivants examinent les différents avis émis par les bailleurs sur l'avenir du pilotage institutionnel du réseau de transport public hanoïen afin de mettre en relief leurs divergences.

7.3.2.1 Les propositions de la Banque mondiale

Dans le cadre du Hanoi Urban Transport Development Project, qui inclut la création d'une ligne de BRT et la réalisation d'un tronçon du périphérique routier n°2, un financement complémentaire de 2,8 millions USD a été accordé afin de renforcer les capacités institutionnelles des acteurs en charge de la gestion des transports publics dans la capitale. La Banque mondiale justifie ce volet institutionnel par le besoin de créer un dispositif de régulation à la tête du réseau de BRT et par extension du réseau de bus métropolitain. Depuis l'adoption en 2001 d'une stratégie portant sur le transport urbain et le transport public, la Banque encourage ses clients à mettre en œuvre des actions visant à réguler le transport public, c'est-à-dire réguler la mise en concurrence des opérateurs impliqués dans l'exploitation de ligne de transport en commun.

En référence aux conclusions d'une étude réalisée en 2004 sur le renforcement institutionnel et l'association du secteur privé à l'exploitation du service de transport public à Hanoi³²⁰, les intentions de la Banque concernant la régulation du transport public pouvaient se résumer de la sorte. Celle-ci préconisait de privatiser l'entreprise publique Transerco et de renforcer les capacités du Tramoc en l'accompagnant dans ses démarches contractuelles avec les opérateurs privés. L'étude recommandait également l'arrêt du versement de subventions publiques aux exploitants. Dans l'organisation institutionnelle proposée, Tramoc en devenant une « autorité » serait à même d'imposer une standardisation du matériel roulant, des procédures de contrôle des véhicules et de gestion de la billettique. Tramoc établirait, contrôlerait et évaluerait la délégation de service. En ce sens, Tramoc assumerait le rôle d'une réelle Autorité Organisatrice des Transports qui aurait pour mission de définir l'offre de transport, le niveau de qualité de service des contrats, mais également de contrôler ces contrats et d'assurer la promotion du réseau de transport en commun. D'avis de certains agents de la Banque en charge du projet de transport, la fonction essentielle de la future autorité serait de gérer les recettes liées à l'exploitation des lignes de transports. Ces recettes seraient tenues de revenir à une seule entité et non pas à être collectées ligne par ligne, c'est-à-dire opérateur par opérateur. Dans ce cas, l'autorité serait par la suite chargée d'assurer la redistribution des bénéfices aux opérateurs.

L'étude financée par la Banque en 2004 a constitué un préalable à l'élaboration des termes de référence préparés en 2010 pour opérer la transformation du centre de gestion du transport public et

³¹⁹ Dans le cadre des activités communes aux bailleurs et au gouvernement vietnamien relatives à l'harmonisation des procédures de mise en œuvre de l'aide, un groupe sectoriel centré sur le transport existe (cf. Chapitre 3). Mais un besoin spécifique de créer même de manière informelle un espace de discussion est apparu en raison des problèmes que soulève la construction du réseau de transport métropolitain de Hanoi en matière d'intégration.

³²⁰ Source : World Bank, 2004.

guider Tramoc vers son rôle d'autorité³²¹. L'intention de la Banque est désormais de convaincre le Comité Populaire de transformer le Tramoc en une véritable AOT afin de développer un savoir-faire local dans le secteur du transport public. Cette ambition découle du constat suivant. Le Département des Transports de Hanoi, dirigé principalement par des fonctionnaires provenant de filière d'ingénierie de type « ponts et chaussée », excelle dans le pilotage des investissements en matière d'infrastructure routière. Or les compétences en matière de transport public ont besoin d'être renforcées. L'installation d'une autorité dédiée au transport en commun pourrait constituer un lieu d'ancrage du savoir dans ce domaine. La Banque encourage alors les autres bailleurs à suivre sa voie pour ainsi créer une synergie dans la modernisation du secteur du transport public. Dans ses propositions, la Banque stipule que la responsabilité de la future autorité ne se limite pas aux services d'autobus et de BRT, elle pourrait associer des équipes techniques spécialisées dans le suivi des lignes de métro exploitées par des opérateurs différents. Dans ces conditions, une entité en charge de l'opération et de la maintenance de chaque ligne (de métro et de BRT) placée sous l'autorité d'une seule autorité pourrait voir le jour.

Parmi les objectifs fixés par la Banque mondiale concernant la création d'une AOT, cette dernière émet le souhait que cette entité soit d'abord attachée à la gestion et à la régulation du réseau de bus conventionnel et du BRT, qu'elle collecte les recettes du transport public et les redistribue aux opérateurs. Elle envisage ensuite que cette autorité ait, à terme, vocation à gérer et à réguler tous les modes de transports publics à l'échelle de la métropole.

7.3.2.2 La ligne n°3 : une réflexion conduite par l'Agence Française de Développement et Artelia dans laquelle s'immisce la Banque Asiatique de Développement

En juin 2010, à la demande du Ministère du Plan et de l'Investissement, l'Agence Française de Développement a réuni un panel d'experts et de décideurs vietnamiens afin d'échanger autour des options institutionnelles envisageables concernant l'exploitation du futur réseau de métro à partir de l'exemple de la ligne n°3. L'organisation même de cet atelier soulignait l'intérêt de l'agence à participer à la réflexion sur la régulation et l'organisation du réseau de métro en construction. Sur le terrain de l'assistance technique, l'agence a déjà octroyé une subvention vouée à financer le renforcement des capacités de son partenaire vietnamien, le Hanoi Metropolitan Railway Management Board (MRB). Cette subvention est également dédiée à la conduite d'une étude relative à l'installation d'un prestataire de service qui serait chargé de l'opération et de la maintenance de la ligne³²², à la définition d'un système de billettique et à la création d'une autorité organisatrice des transports.

³²¹ Nous faisons ici référence à un document intitulé « *Terms of reference* » *package IS 08, Institutional strengthening of Tramoc and creation of PTA* datant de 2010 et préparé par le Tramoc dans le cadre du projet de la Banque mondiale.

³²² L'expression « opération et maintenance » est empruntée à la formulation anglophone *Operation and Maintenance* (O&M). Derrière cette forme de délégation de service, il est en fait question d'un contrat de partenariat dans lequel le public s'adjoint les services d'une entreprise privée pour la gestion d'un service spécifique sur une base contractuelle. Cette forme de partenariat implique que l'entité privée fournisse des services désignés dans les termes du contrat. L'opération inclut toutes les activités relatives au « service passager » et à la mise en opération du système technique. Parmi ces activités on note : la responsabilité pour la mise en service du matériel roulant (notamment la sécurité), la planification des opérations sur la ligne, le contrôle, l'information aux passagers, le nettoyage, la surveillance, le contrôle des billets, la formation du

La réalisation de cette étude comportant plusieurs volets a été confiée au consultant français Artelia. Dans sa démarche, ce consultant a comparé l'organisation institutionnelle des transports publics de plusieurs métropoles asiatiques (Shanghai, Hong Kong, Kuala Lumpur et Singapour). A partir des différentes configurations institutionnelles existantes, qui ont en commun la prédominance de sociétés d'opération et de maintenance aux pouvoirs élargis, le consultant suggère pour Hanoi une approche novatrice. L'option proposée articule la création d'une autorité organisatrice des transports, au choix d'un ou de plusieurs opérateurs à l'adoption d'un système de billettique unique pour l'ensemble du réseau. La combinaison de ces composantes (autorité, opérateur, système de billettique) permettrait d'atteindre l'objectif d'intégration attendu sur le réseau de métro³²³.

La comparaison des approches soutenues par la Banque mondiale et par Artelia permet de reformuler l'interrogation relative à la création d'une autorité organisatrice des transports de manière plus simple. Dans cette combinaison de points de vue, il n'y aurait pas la création d'une, mais de deux autorités : l'une pour le réseau de métro, l'autre pour le réseau d'autobus. On voit alors se dessiner ici la production de nouveaux dispositifs institutionnels qui auraient une légitimité d'existence au regard des équipements construits, mais celle-ci perdrait de sa substance dans l'organisation systémique des modes de déplacements. A long terme, ce constat pose ainsi la question de la fusion des entités de régulation liées aux différents modes de déplacement.

L'arrivée de la Banque Asiatique de Développement dans les échanges

Avant l'engagement formel de la Banque Asiatique de Développement dans le financement de la ligne n°3, cette dernière a dépêché en 2010 des consultants chargés d'examiner les aspects techniques des travaux préparatoires du projet de métro. Avant l'entrée en jeu de la BAD, celle-ci souhaitait s'assurer que le projet en cours réponde à ses normes et à ses exigences (en matière de passation d'appels d'offres, d'évaluation sociale et environnementale, etc.).

Parmi les tâches des consultants, ces derniers avaient pour mission d'examiner plusieurs aspects du projet et notamment son montage financier, les modalités de participation du secteur privé à la construction et à l'exploitation de la ligne, les principes d'intégration du réseau de métro et la construction de l'architecture institutionnelle en vue de la mise en opération de la ligne. En particulier, le bailleur réclamait de confirmer l'importance du besoin relatif à l'intégration du réseau et d'examiner les composantes nécessaires à la construction d'un véritable « système » de transport.

personnel, etc. Concernant la maintenance, elle est relative aux installations, au matériel roulant, aux infrastructures (tunnels, rails, stations, ponts, immobilier, etc.), et aux systèmes techniques. Pour l'opération et la maintenance, un suivi doit être assuré ; l'entreprise O&M rend compte de son activité à l'autorité (ou personne morale) propriétaire des infrastructures. Pour le projet de la ligne n°3, une réflexion est conduite en synergie avec Sysstra qui est chargé d'assister le MRB dans la définition des tâches du futur exploitant (établissement de l'organigramme de la future société, préparation des fiches de poste, programme d'évaluation du personnel d'exploitation) et effectuera une mission d'assistance durant la première année d'exploitation.

³²³ Les propositions du consultant Artelia ont été exposées par l'un de ses représentants lors de l'atelier du 18/06/2010 par l'Agence Française de Développement ainsi que le 24/11/2010 dans le cadre de la conférence *Collectivités locales et Partenariats Public Privé* organisée par l'AFD à Hanoi.

Dans leur rapport final, sur les aspects institutionnels liés à la ligne n°3, les consultants soulignent que l'installation d'une autorité organisatrice est nécessaire. En outre, ils précisent que le Tramoc pourrait jouer ce rôle compte tenu de l'engagement de la Banque mondiale à ses côtés sur cette question. Dans leur analyse, les auteurs indiquent que le rôle dans l'avenir du Hanoi Metropolitan Railway Management Board (MRB) est également à préparer. Si le Tramoc possède une légitimité institutionnelle, le MRB possèdera à terme une légitimité technique. Le pilotage institutionnel s'envisage ici dans un jeu entre le Tramoc, le MRB et la future compagnie d'exploitation. Le point essentiel est de savoir quel poids sera affecté à chacune de ces entités. En outre, les consultants prennent en considération le jeu de l'administration vietnamienne, le rôle des autres départements du Comité Populaire de Hanoi seront à définir par rapport à l'autorité précisent-ils. Si l'autorité est placée sous la direction du Département des Transports, le ou les futurs opérateurs seront tenus d'être sous le contrôle de l'autorité et non directement du Comité Populaire.

Au regard de ces propositions, il semble que la BAD s'aligne tant sur les suggestions des partenaires français que sur les orientations de la Banque mondiale. Mais à la différence de l'Agence Française de Développement ou de la Banque mondiale, la Banque Asiatique de Développement est soumise dans la formulation de ses propositions à des contraintes non explicites. En effet, cette banque multilatérale a pour principal actionnaire le Japon. A ce titre, bien qu'elle dispose d'un fonctionnement indépendant en termes de stratégie, de financement et de pilotage de projet, lorsque sur le terrain cette institution se retrouve en interaction avec la coopération japonaise, elle ne va pas à l'encontre des intérêts japonais. Sur la question du pilotage institutionnel du réseau de transport public de Hanoi, si la Banque Asiatique de Développement propose à terme l'installation d'une autorité organisatrice, elle indique également que la question du choix du ou des exploitants est à régler en priorité. Cette subtilité dans les propos que tiennent les représentants de la BAD à Hanoi se trouve compatible avec les solutions émises par la coopération japonaise.

7.3.2.3 Le poids du « package » japonais

La coopération japonaise a accordé au gouvernement vietnamien des crédits destinés à la construction de deux lignes de métro. Pour cette raison, par rapport aux autres bailleurs, avec la coopération japonaise, la question de l'intégration du réseau de transport public se pose d'une manière différente.

D'abord, la JICA a pris les devants et a commandé en 2010 une étude concernant l'intégration des lignes de métro au tissu urbain³²⁴. En fait, dans les éléments de conception des deux lignes, leur interconnexion est déjà abordée. La coopération japonaise répond alors à la question de l'intégration du réseau par le biais de l'exploitation et non pas en s'intéressant directement à son pilotage institutionnel. Pour assurer une exploitation optimale du réseau de métro dans la capitale, l'expertise japonaise propose de s'orienter vers la mise en place d'une compagnie d'exploitation unique chargée de gérer l'ensemble du réseau sous l'autorité du Comité Populaire.

³²⁴ ALMEC et NIPPON KOEI, 2010.

Toutefois, le modèle de l'exploitant unique proposé contient quelques subtilités. La proposition faite en la matière s'appuie sur l'expérience japonaise. En ce sens, les experts japonais recommandent d'installer un opérateur qui, pour compléter ses recettes provenant de l'exploitation des lignes de métro, percevrait des revenus complémentaires. Ceux-ci proviendraient notamment d'activités de promotion immobilière, puisque cette compagnie d'exploitation aurait au préalable été impliquée dans l'aménagement et la valorisation des stations et de leurs abords.

Ainsi, pour la coopération japonaise, le problème de l'intégration institutionnelle se pose dans des termes sensiblement différents de ceux exposés par les autres bailleurs qui formulent le souhait de voir s'installer une autorité régulatrice dédiée à l'ensemble des modes de transport public. La coopération japonaise défend obstinément son point de vue. Elle organise sur ce thème des ateliers auxquels elle convie les autorités vietnamiennes (ministères, services de la municipalité, unités de projets) et a remis à ses interlocuteurs hanoïens en début d'année 2012 un rapport circonstancié sur le sujet³²⁵. En outre, au-delà de son influence sur le terrain de l'expertise et des idées, la position japonaise « pèse » dans le processus de décision vietnamien. Son poids tient d'abord aux financements lourds que cette coopération bilatérale avance, mais également aux modes de gestion « clés en main » de ses projets. La question de la régulation est, dans l'option soutenue par la coopération japonaise, déléguée au privé et de préférence à un seul prestataire. Elle est également limitée au mode de déplacement, c'est-à-dire au métro. L'intégration du système de bus conventionnel et des lignes de BRT n'est pas explicitement traitée.

On distingue bien le pragmatisme de la logique d'action japonaise : dans ce cas, il s'agit d'assurer la mise en opération du réseau de métro tout en assurant des dispositions à l'intégration multimodale, notamment avec les aménagements prévus autour des stations qui ponctuent les lignes n°1 et n°2. La question de l'association des autres modes de déplacement est reléguée à une question technique et n'est pas posée dans une perspective de pilotage d'une politique publique. La force du package et de la « simplicité » apparente du modèle proposé par les experts japonais pourrait séduire et contenter les décideurs vietnamiens. Cette option offrirait l'avantage de contourner et d'amoindrir subtilement les jeux de pouvoir parmi les acteurs vietnamiens, centraux et municipaux.

7.3.2.4 Le point de vue difficilement perceptible des autorités vietnamiennes

L'effort de coordination consenti par les bailleurs depuis 2010 a permis d'effectuer un pas vers le partage d'informations et d'y voir plus clair sur les options promues par les différentes coopérations. Toutefois, des zones d'ombres demeurent. Par exemple, peu d'informations circulent concernant le projet de la ligne n°2A financé par le gouvernement chinois. En fin d'année 2011, les bailleurs impliqués dans la construction du réseau de transport public n'avaient aucun contact avec le consultant général chinois lié à la conception de cette ligne. Ensuite, il paraît difficile pour les bailleurs de cerner les volontés du Comité Populaire sur cette question de la régulation. Il semble manquer d'un réel

³²⁵ Nous faisons ici référence au rapport intitulé *Special Assistance for Project Implementation (SAPI) For Establishment of an Organization for The Operation and Maintenance of Metropolitan Railway Line in Hanoi City*, JICA, January 2012.

portage institutionnel de ce côté. Dans ce contexte, l'absence d'une prise de position claire de la part des autorités vietnamiennes complique la tâche aux bailleurs pour qui il est difficile d'apporter des réponses concrètes si les besoins ne sont pas explicitement formulés.

Pourtant, du côté des autorités vietnamiennes, des réflexions sont conduites. Le MRB, pour le compte du Comité Populaire de Hanoi, a créé en septembre 2010 un groupe de travail interservices regroupant le département des affaires intérieures, celui des transports, celui du plan et de l'investissement, celui des finances, mais également l'opérateur de bus, Transerco. Son but est de réfléchir sur les conditions de mise en place d'une société exploitante chargée d'assurer l'opération et la maintenance sur le réseau de métro.

Un second niveau de réflexion existe, celui-ci est porté par le Tramoc lui-même et s'élabore dans une relation avec plusieurs acteurs de la coopération : la Banque mondiale, la Banque Asiatique de Développement et la Région Île-de-France. De l'avis des responsables du Tramoc, la création d'une autorité organisatrice du transport public à Hanoi est confrontée à trois difficultés majeures : la place de l'autorité dans l'organisation du Comité Populaire, l'autonomie financière de ce dispositif et la définition de ses compétences et de ses missions.

La mise en place de l'autorité organisatrice des transports reste toutefois tributaire des volontés politiques. Au regard des informations dont nous disposons, il semble que les décideurs vietnamiens pencheraient pour la création d'une société d'exploitation publique unique en charge d'assurer l'opération du métro sur l'ensemble du réseau, tout en considérant la mise en place, à termes, d'un dispositif de régulation pour l'ensemble des modes de transport en commun. Pourtant, à ce stade, et au moment de la rédaction de ce chapitre, toutes les possibilités évoquées jusqu'ici, tant dans le domaine de la régulation (avec la création d'une autorité) qu'au sujet de l'exploitation (avec la création d'une compagnie étatique ou le montage de partenariats public-privé), sont envisageables.

7.3.2.5 L'apparition de nouveaux enjeux

L'intégration du système de transport public, en particulier son volet institutionnel, se heurte à plusieurs difficultés et fait apparaître de nouveaux enjeux. En premier lieu, la création d'une autorité organisatrice des transports pourrait être à l'origine d'une redistribution des jeux de pouvoir au sein de l'appareil administratif et décisionnel de la métropole hanoïenne. En effet, un large pan des compétences en matière de planification et d'investissement dans le secteur du transport public pourrait à terme échapper au Département des Transports. Dans cette lignée, si l'autorité dispose d'un système de financement autonome, grâce à la mise en place d'une fiscalité locale innovante, le produit des taxes qu'elle percevrait lui apporterait un pouvoir conséquent sur les autres départements du Comité Populaire. Ainsi, les compétences de cette autorité comme sa place dans l'organigramme de l'administration métropolitaine n'ont pas fini de faire débat.

Ensuite, la multiplication des acteurs (bailleurs, figures de l'expertise internationale, investisseurs, firmes industrielles et de services urbains, etc) attise la concurrence des modèles et des technologies. Dans l'édification du réseau de transport public, après l'allocation du financement et de la construction

des lignes à différents bailleurs, la concurrence se joue désormais sur le terrain de l'intégration tarifaire. La définition d'un système de billettique et de collecte des recettes susceptible de s'imposer sur l'ensemble du réseau présage d'un marché lucratif. Sur ce point, les autorités locales ne paraissent pas avoir tranché. La compétition est ouverte entre les bailleurs bilatéraux, en particulier japonais et français. Ces derniers tenteront d'avantager une technologie ou l'architecture du système afin de préparer un terrain d'opportunités à d'éventuels prestataires de service qui leur sont liés.

Pourtant, dans ce contexte, le Comité Populaire de Hanoi et le Ministère des Transports (en collaboration avec le Ministère du Plan et de l'Investissement) ont également un rôle majeur à jouer. En tant que maîtres d'ouvrage et décisionnaires, ils auront, par une voie détournée, à participer au remboursement des emprunts réalisés pour la construction de ce réseau grâce aux revenus d'exploitation. Le prélèvement d'un pourcentage sur le prix des titres de transport permettra d'assurer de manière indirecte au recouvrement des prêts. Le contrôle du système de billettique et les modalités de collecte des recettes constituent dès lors des enjeux de premières importances tant pour les bailleurs que pour les autorités.

En définitive, les marchés de prestation et de consultance de toutes sortes qui se profilent à Hanoi sont éminemment attractifs. Dans la période de crise économique actuelle, peu de métropoles au monde sont en mesure d'investir dans la construction d'un système de métro moderne. La capitale du Vietnam fait en ce sens figure d'exception. La conquête des marchés est en cours et de nombreuses sociétés d'équipement souhaitent prendre position. Face à cette situation, les bailleurs de fonds assurent une pression continue pour que le gouvernement vietnamien fixe des règles pour garantir une concurrence libre et loyale sur son marché. On comprend dès lors que la mise en place d'une autorité organisatrice des transports urbains aurait toute sa place pour réguler un marché en pleine expansion.

Conclusion intermédiaire de la seconde partie

Dans le secteur du transport urbain, le retour des acteurs de la coopération à Hanoi au début des années 1990 s'est opéré dans un contexte particulier : le réseau de transport public périlait à cause de l'effondrement du système d'économie administrée et le nombre de motocyclettes grandissait en raison de la libéralisation du commerce et de l'enrichissement progressif de la population hanoïenne. Depuis, la singularité de la capitale vietnamienne en matière de déplacement, se caractérise par une dépendance notable à l'usage de la motocyclette (Khuat Viet Hung, 2006), alors que le règne de l'automobile, pourtant en préparation, ne s'est pas encore imposé.

D'une assistance dirigée vers l'équipement routier à une aide cadrant la structuration d'un système de transport public

Dès le début des années 1990, l'engagement des bailleurs de fonds aux côtés des autorités vietnamiennes s'est caractérisé par deux types d'action : une aide à la planification des transports urbains et un accompagnement dans la réhabilitation des infrastructures existantes. La coopération japonaise a pris l'ascendant sur ses homologues tant sur le terrain de l'expertise et du conseil, en particulier avec la réalisation de nombreuses études techniques et plusieurs plans d'aménagement, que sur celui du financement d'équipements. Les premiers prêts des bailleurs, en particulier du gouvernement japonais et de la Banque mondiale, ont financé la réhabilitation de routes et l'amélioration de carrefours dans le centre de Hanoi et sur le territoire métropolitain. Ces premiers projets ont apporté des solutions tangibles aux problèmes de congestion rencontrés dès la première moitié de la décennie 1990 dans la capitale. De plus, la réhabilitation des grands axes de l'hinterland hanoïen a favorisé la desserte des nouvelles zones industrielles, de l'aéroport international et ainsi créé une réelle dynamique dans l'aménagement des fonctions économiques du territoire métropolitain.

De ce point de vue, le rôle instaurateur des projets de coopération financés dans le cadre de l'aide publique au développement est clarifié. Avec le décollage économique du Vietnam et l'organisation des lieux où s'établit le cœur de l'activité de production, Hanoi se connecte progressivement aux marchés internationaux et l'importance de la structuration de son réseau de communication constitue la pierre angulaire des politiques économiques de production et d'exportation. Cette structuration réticulaire du territoire métropolitain renvoie à des processus observables à travers le monde. Comme Dominique Lorrain (2002, p.8) nous l'indique :

« Dans une économie internationale, caractérisée par une généralisation des échanges et une circulation croissante des inputs, les réseaux et les moyens de communication deviennent de plus en plus stratégiques et représentent une partie essentielle du système productif. L'univers des réseaux techniques, plus qu'hier, se trouve rattaché aux grandes forces de l'économie productive ».

Dans la capitale vietnamienne, à mesure que les projets de restructuration de la voirie ont avancé, des questions plus précises sont apparues, celles-ci sont notamment en lien avec les processus de métropolisation à l'œuvre. Dès lors l'aspect technique des projets sous financements de l'aide

internationale a été supplanté par une réflexion sur les modes d'intervention, l'organisation du transport public et les besoins de structuration des institutions de gestion et de maintenance des équipements. Parallèlement, un changement de paradigme dans les politiques d'aide relatives au développement urbain et au secteur des transports s'est opéré : le transport public est apparu comme une solution pertinente dont le développement est légitimé par des considérations d'ordre environnemental (de lutte contre le réchauffement climatique et de préservation des biens publics mondiaux) et de performance économique des villes (en structurant les axes de circulation, l'accessibilité, la mobilité et les infrastructures logistiques dans le bassin d'emploi).

Avec ce changement de paradigme et son corollaire illustré à Hanoi par le type de projet désormais financé par les bailleurs internationaux (à savoir les méga-projets de métro et les lignes de Bus Rapid Transit), une différence fondamentale est apparue avec les actions préliminaires des bailleurs. La première phase d'intervention sur le réseau viaire de la capitale ne nécessitait pas une réflexion poussée sur l'aspect institutionnel du transport. En effet, le secteur routier, après la construction ou la réhabilitation des infrastructures, mis à part une gestion du trafic et la maintenance des infrastructures, n'imposait pas une organisation spécifique des pouvoirs publics. Par exemple, le mode de déplacement individuel (bicyclette, motocyclette ou automobile) n'est pas une affaire publique ; seul le support (c'est-à-dire la construction et l'entretien de l'infrastructure routière) est du ressort des autorités ou du gestionnaire d'infrastructure délégué (dans le cas d'une portion routière exploitée sous la forme d'un BOT). Avec l'accent mis sur le transport public, des difficultés d'un nouvel ordre apparaissent et l'agencement des institutions autour de ce secteur se révèle particulièrement complexe et prégnant. Il n'est plus seulement question de la mise en place de projets (avec la création de PMU), de la gestion et de la maintenance des équipements, mais de plus de service (et en particulier de service au public) et de système (avec l'indispensable visée de l'intégration du réseau de transport en commun). Une planification rigide rythmée par des ratios et des objectifs quantitatifs chiffrés montre donc ses limites là où un pilotage politique fin et une évaluation continue doivent s'installer afin de gérer la tarification, les exploitants et la promotion du réseau.

La fonction capitale qu'occupe désormais l'assistance étrangère dans le secteur du transport urbain

Un nouvel enjeu se dessine alors. En investissant dans le secteur du transport public, le gouvernement vietnamien est non seulement tenu de rentabiliser son engagement en assurant une qualité concurrentielle du réseau, mais également d'honorer les prêts contractés auprès des organisations internationales de développement. L'enjeu est évident : le transport public se trouve mis au défi en entrant en concurrence avec les modes de déplacements individuels et en assurant une offre en transport compétitive. Dans cette voie, la politique en matière de transport public ne peut plus se contenter de cibler l'organisation d'un transport public au rabais, à destination des catégories sociaux-professionnelles les plus pauvres comme le gouvernement l'envisageait jusqu'à présent selon les préceptes socialistes. Il faut bien l'avouer, le transport public hanoïen actuel souffre d'une image de marque peu reluisante : malgré les efforts engagés, les autobus polluent, la conduite des machinistes

est souvent critiquée et les dessertes de certains arrêts ne sont parfois pas respectées en raison des conditions de circulation. Après tout, le réseau de transport public est fréquenté par ceux qui ne possèdent pas d'alternatives en matière de mode de déplacement (les étudiants, les fonctionnaires les moins bien lotis et les ménages les plus pauvres) et rarement par des usagers convaincus. Pour les autres, le transport individuel reste la seule solution.

Pour contrer cette dynamique, le nouveau réseau de transport public métropolitain se doit d'être attractif et moderne. Il aura pour objectif de capter les classes moyennes urbaines émergentes (afin d'assurer un report modal vers les modes collectifs au détriment de la motocyclette et de l'automobile), mais également de s'assurer de l'accessibilité du transport public pour tous ; autant dire que l'écart est important entre la situation actuelle du transport public et les ambitions affichées. Pour assurer la compétitivité du transport en commun, les politiques de déplacement sont tenues de le rendre pratique et attractif, de coordonner le développement des équipements avec les projets urbains (les nouvelles zones urbaines par exemple), les équipements sociaux, culturels, économiques ou éducatifs. Dans le défi que présente le secteur du transport public (et par rapport aux investissements lourds qui sont actuellement engagés), l'aspect institutionnel révèle tout autant son importance en raison de la transversalité que ce secteur requiert dans son pilotage. L'assistance internationale met au service des pouvoirs publics vietnamiens une expertise pointue qui est à la hauteur de l'enjeu dans ce domaine. L'expertise étrangère, en particulier la coopération de la Région Île-de-France, a d'abord accompagné les expérimentations institutionnelles initiées localement avec la création du Tramoc (le centre de gestion du réseau de bus public de la capitale). Ensuite, dans le cadre du financement des différentes lignes de métro, les principaux bailleurs (la coopération française, japonaise, et la Banque Asiatique de Développement en particulier) ont également placé une expertise spécifique chargée de produire une réflexion mesurée sur l'agencement institutionnel du système de métro en préparation. En dépit des contraintes liées à l'utilisation des prêts d'aide au développement et de l'influence de l'expertise internationale dans le choix des technologies, l'appui international s'avère essentiel pour les autorités vietnamiennes. A l'heure actuelle, que serait le secteur du transport urbain à Hanoi sans l'assistance internationale ? Cette question se pose de manière plus abrupte au sujet du transport public. Bien que l'aide internationale s'accompagne de contraintes et puisse être activée sous certaines conditions, l'assistance internationale constitue un élément majeur pour que le secteur du transport métropolitain puisse exister en tant que tel.

En 2011, il est désormais acquis que la vanne de l'aide internationale à Hanoi irrigue davantage les projets d'infrastructures de transport public que les infrastructures routières. Cette translation des investissements n'est pas sans conséquence du côté vietnamien, elle a laissé la place à la création de nouveaux groupes locaux comme VIDIFI, Nam Cường ou Him Lam choisis par le gouvernement pour construire des autoroutes et des sections de périphériques. La constitution de grands conglomérats, qui pour certains observateurs occidentaux s'apparentent à la création d'organisation de type *Chaebol* à l'image des structures de production sud-coréennes, est un nouvel aspect du mode d'action de l'ingénierie urbaine et de l'organisation des réseaux territoriaux pour les métropoles vietnamiennes. La recomposition des acteurs associés au financement, à la conception et à la construction des

infrastructures de transport métropolitain demanderait à l'avenir davantage d'investigation au même titre que l'approfondissement des interprétations locales des contrats de partenariat public-privé. Pour autant, au-delà de la structuration d'une filière de production des équipements de transports dans un nouveau contexte économique, cette tendance est révélatrice du besoin d'émancipation des firmes locales d'infrastructures. Après l'éveil de l'expertise locale analysé par Baye *et al.* (2004), la phase qui s'engage actuellement est celle de la préparation des sociétés de construction et des firmes industrielles locales à la conquête de leur marché national.

Or les études de cas liées à la construction des quatre premières lignes de métro à Hanoi et associant le financement d'opérateurs internationaux du développement sont porteuses d'un autre enseignement. Selon les configurations de partenariat et le degré de liaison de l'aide, le marché de la maîtrise d'œuvre est en partie verrouillé (du moins pour la ligne chinoise et à un degré moindre les lignes japonaises). Les contreparties des projets de l'aide internationale sont l'objet de critiques de plus en plus vives, ces montages financiers empêcheraient aux entreprises locales l'accès à de nouveaux marchés. Dans ces circonstances, l'aide publique au développement contemporaine ne constitue pas un « cadeau » de la coopération internationale et l'une de ses finalités favoriserait davantage la préparation de marchés en vue de l'installation d'entreprises étrangères. Le gouvernement vietnamien et, dans son sillage, les firmes d'infrastructures nationales locales n'ont pas l'intention de rester en retrait. En effet, comme le prouvent les montages financiers des méga-infrastructures, le gouvernement cofinance environ 15 à 20% des montants de chaque ligne de métro. En retour, un partage des bénéfices, et en l'occurrence des marchés, devrait s'opérer de manière plus claire pour les firmes vietnamiennes. Cette situation offre à voir des enjeux contradictoires. D'un côté, on constate l'ouverture de nouveaux marchés liés à la construction des infrastructures de métro, à leur future exploitation et le besoin de faire intervenir des prestataires étrangers porteurs d'un savoir-faire technique et industriel. De l'autre, la tentation, pour le gouvernement vietnamien, de préserver un marché local à la rentabilité lucrative annoncée. En définitive, il est certain que la mise en œuvre des projets ne peut se faire sans une assistance internationale en raison des carences techniques et industrielles locales. Mais, la phase d'exploitation, l'équipement du système de billetterie et des réseaux de gestion automatisés des infrastructures sont largement convoités par des entreprises locales qui développent de plus en plus en interne des capacités techniques pour pouvoir assurer les prestations réclamées³²⁶. Pour les firmes étrangères, comme les firmes locales, la solution émergera sans aucun doute à travers la création d'entreprises en *joint-venture*.

L'apparition de nouvelles conditions relatives à l'évolution du système de transport métropolitain

A ce stade de notre analyse, les jeux concernant les phases finales d'équipement et d'exploitation des méga-infrastructures de transport public à Hanoi ne sont pas faits. Les facteurs institutionnels et financiers qui seront choisis détermineront la trajectoire du service de transport en commun et ses modalités d'exploitation industrielle. Alors que le but visé est précisément de pérenniser le système

³²⁶ Sur le terrain de l'électronique et des systèmes informatiques de surveillance, nous pensons notamment à l'entreprise Hanel qui constituera un concurrent sérieux pour des firmes comme Thales ou LG. Cette dernière est par ailleurs bien introduite auprès des décideurs du Comité Populaire de Hanoi.

économique urbain, ces facteurs auront un impact significatif sur la dynamisation des firmes locales de services urbains. Jusqu'ici, le verrouillage de la maîtrise d'œuvre, pour les raisons que nous avons précisées, ralentit une montée en puissance des firmes d'infrastructures vietnamiennes. Mais le terrain de l'exploitation est encore libre. Et comme les bailleurs le laissent entendre, la possibilité de créer une régie « métropolitaine » ou plusieurs exploitants concurrents locaux est envisageable. Les firmes locales seront de redoutables compétitrices pour les opérateurs internationaux et les firmes industrielles étrangères, puisqu'elles ont l'avantage du terrain, de la culture commerciale et de la relation aux décideurs politiques. Concernant enfin la régulation des marchés du transport urbain tant attendue, c'est-à-dire la mise en place d'une autorité organisatrice, gageons que le Vietnam dispose *in fine* d'un système de régulation peu disposé à suivre les modèles portés par les bailleurs de fonds et les pays démocratiques qui les soutiennent. Le Parti Communiste Vietnamien reste l'élément de régulation auquel les acteurs locaux comme étrangers ne peuvent se soustraire. Alors, si les difficultés que nous pointons s'intensifient, la question de l'organisation du transport urbain à Hanoi et de sa régulation s'envisagera selon une option politique qui dépasse le champ d'action des opérateurs du développement. A défaut d'une gestion décentralisée du système de transport urbain hanoïen, comme promu par les bailleurs de fonds, l'approche choisie pourrait s'intercaler dans les rouages du centralisme démocratique qui assure la force et l'équilibre de la machinerie institutionnelle vietnamienne.

En attendant, l'insuffisance des budgets nationaux et municipaux pour engager les investissements dans le secteur des infrastructures urbaines, en particulier pour les équipements de transport, a conduit l'Etat vietnamien à solliciter les services de l'assistance étrangère. Depuis la fin des années 1990, des pratiques innovantes relevant d'arrangements locaux confus ont toutefois permis de financer la construction d'équipements routiers avec l'association de capitaux privés. Dans ce type de montage, qui reposent sur des échanges de terrains contre la construction d'infrastructures, le foncier s'est révélé être au centre des transactions opérées par les pouvoirs publics. Ce type d'opération a ainsi mis au jour les possibilités d'arrangement et d'innovation que le gouvernement peut mettre en place pour parvenir à la construction des infrastructures projetées. Mais l'apparition du foncier comme objet d'échange pour la réalisation des infrastructures n'est pas anodine.

Au-delà de la question du financement des équipements, qui est en partie réglée par les crédits de l'aide internationale, la disponibilité de la ressource foncière constitue en fait la condition essentielle pour que le réseau de transport métropolitain puisse se mettre en place. Un paradoxe apparaît. La construction des infrastructures de transport, qui constitue ici un objet de discussion et qui appartient à la sphère de la circulation, est hypothéquée par la mise à disposition de supports territorialisés. L'ingénierie technique peut proposer des projets d'autoroutes surélevées, soumettre des projets de métro souterrain, innover en suggérant le développement du transport fluvial, dans tous les cas de figure, la question de l'accès au foncier se posera inéluctablement. Le foncier apparaît alors comme une contrainte spécifique au déploiement des infrastructures de transport urbain. La circulation terrestre est tributaire de la ressource foncière. Les villes vietnamiennes n'échappent pas à cette contrainte. Avec les dynamiques urbaines actuelles, la question de l'accès au foncier se posera de

manière récurrente, sous des aspects renouvelés, pour l'extension d'un réseau, pour la création d'un pôle multimodal ; l'équipement qui créera le mouvement sera consommateur, même faiblement, d'une ressource foncière.

TROISIEME PARTIE

L'INSERTION DE L'INFRASTRUCTURE EN VILLE ET L'ACCES A LA RESSOURCE FONCIERE

Depuis 2008, malgré l'extension des limites de Hanoi qui a permis à la région métropolitaine de réalimenter son « gisement »³²⁷ de terres non urbanisées, le foncier reste une ressource limitée, précieuse et cruciale tant pour le développement des fonctions urbaines que pour le maintien d'une agriculture périurbaine ou la préservation d'espaces naturels. Pour la région métropolitaine de Hanoi, dans son processus d'expansion, la ressource foncière constitue un enjeu primordial de développement économique ; c'est également la pierre d'achoppement du maintien de la paix sociale et du lissage des inégalités croissantes comme de son équilibre environnemental.

Au cœur de la constitution du réseau de transport métropolitain, le foncier reste le support essentiel à la fixation des équipements planifiés sur le territoire. Mais dans les actions d'aménagement, la ressource foncière constitue aussi une variable susceptible, du fait de sa rareté et de son mode de répartition, de compromettre le développement du système de déplacement auquel aspire la capitale vietnamienne. Plus précisément, dans un pays où en principe la terre appartient au Peuple et où l'allocation de la ressource est gérée directement par l'Etat³²⁸, c'est de manière paradoxale que l'accès au foncier apparaît comme un obstacle majeur à la construction des infrastructures de transport.

En fait, l'instauration des politiques du *đổi mới* a permis de redécouvrir la valeur de la terre à Hanoi (Pandolfi, 2001) et de stimuler de manière spectaculaire le marché de la construction immobilière (Leaf, 2002). Parallèlement, dans un rapport social d'appropriation et d'expropriation et au nom du développement, de nombreux conflits autour de l'utilisation des terres urbaines et périurbaines sont apparus (Nguyen Van Suu, 2007 ; Kim, 2008 ; Gillespie, 2011). Ainsi, avec le lancement de vastes programmes d'infrastructures de transport nécessitant un accès à la terre, le foncier est devenu un élément de négociation entre des pouvoirs publics souhaitant « libérer »³²⁹ rapidement les terrains indispensables à la construction des équipements, et une population convaincue qu'un morceau de terre constitue désormais un « morceau d'or » (Labbé et Musil, 2011) qu'il faut conserver à tout prix.

³²⁷ Par « gisement » nous entendons ici des terrains susceptibles d'être acquis en vue de la production de nouveaux terrains destinés à l'urbanisation (*in* « mots du foncier », *Etudes Foncières*, n°136, 2008).

³²⁸ D'après la constitution de 1992, la terre appartient au Peuple, donc à l'Etat, mais les individus et les organisations disposent d'un Droit d'Usage du Sol. Ce dernier est reconnu par les autorités si les occupants sont capables de prouver la possession légale du terrain et s'ils s'acquittent d'une taxe relative à l'émission d'un certificat d'occupation. La durée de ce droit est limitée pour les terres agricoles, mais illimitée pour des terrains résidentiels occupés par des particuliers. Toutefois, en invoquant « l'intérêt public » l'Etat peut reprendre le terrain contre le versement d'une indemnisation.

³²⁹ Nous employons ici la traduction littérale de l'expression vietnamienne *giải phóng mặt bằng* [libération de surfaces], puisque dans le vocabulaire vietnamien il n'existe pas d'équivalence à l'« expropriation » – ce terme faisant référence aux régimes fonciers fondés sur la propriété privée. Néanmoins, pour des raisons de clarté, et parce que la fonction des droits d'usage en vigueur dans le pays se rapproche à bien des égards d'une forme de propriété, nous utilisons dans la suite du texte le terme d'expropriation pour qualifier les mesures prises par les autorités qui obligent des détenteurs de droits d'usage à transférer leurs droits aux pouvoirs publics.

Alors que le développement des infrastructures de transport est en grande partie conditionné par la disponibilité des terrains et par la capacité de l'administration à maîtriser la ressource foncière, à Hanoi, des contraintes supplémentaires liées à l'accès au foncier apparaissent, en particulier dans les projets financés par l'aide internationale. La situation de dépendance du Vietnam envers les opérateurs du développement pour la construction du réseau de transport hanoïen ne place pas seulement le pays dans une position particulière à l'égard du mouvement des idées en matière de politique ou de technique de transport. Cette situation place également le pays en position réceptive à l'égard des méthodes de gestion des problématiques foncières prescrites par leurs créanciers. Celles-ci sont précisées dans les conditions qu'imposent les bailleurs au gouvernement vietnamien lors de l'octroi des prêts. Certaines dispositions relatives à l'utilisation des crédits d'aide portent spécifiquement sur les modalités d'accès au foncier, sur la conduite des procédures d'acquisition des terrains ou encore sur les indemnités à verser aux populations affectées par les opérations d'aménagement. Dans la production des infrastructures qui associent des fonds d'aide publique au développement, les procédures d'accès au foncier se situent à l'interface entre des pratiques locales spécifiques au régime foncier vietnamien et des exigences procédurales extérieures.

A l'arrière-plan des projets, les injonctions des donateurs sur la question foncière font écho aux débats théoriques relatifs aux politiques de développement qu'il convient brièvement de resituer. La question foncière est à la fois l'objet d'un consensus qui fédère les différents acteurs de la coopération internationale, mais également l'objet de nuances qui les distinguent. Parmi les différentes agences bilatérales, les agences onusiennes et les banques multilatérales, le consensus autour de la question foncière porte sur la question de la sécurisation de la tenure³³⁰ et sur celle de l'amélioration de la gouvernance foncière³³¹. Pour les opérateurs du développement, en matière de politique de coopération dans le domaine foncier, la sécurisation des droits d'occupation, qui s'effectue par le biais d'actions techniques comme l'immatriculation, constitue une priorité afin de lutter contre les inégalités sociales et se prémunir des conflits fonciers.

Mais de nombreux opérateurs, la Banque mondiale en tête, mettent en avant une autre caractéristique du foncier dans les politiques d'aide. Ils considèrent en fait que l'introduction du « principe » de propriété privée du sol constitue l'unique solution au mal développement des pays du Sud³³². En outre,

³³⁰ L'objectif du renforcement de la sécurité de la tenure dans le contexte des pays du Sud est de garantir la protection juridique des occupants confrontés à d'éventuelles procédures d'éviction (UN Habitat, 2003, p.4).

³³¹ Selon les conclusions des travaux d'un groupe de travail intervenant auprès du Ministère des Affaires Étrangères et Européennes français, « la gouvernance foncière est la capacité des gouvernements/autorités à définir et formuler des politiques foncières et à assurer leur mise en œuvre dans le respect des lois et des institutions conformément à l'intérêt de l'ensemble des acteurs concernés » (*in* ISTED, résumé des recommandations de la réunion du groupe de travail gouvernance urbaine, réunion thémat. n°3 : « Appui aux politiques foncières », 5/02/2008). Au-delà de sa dimension sociale, la gouvernance foncière « renvoie aux arbitrages entre des fonctions économiques concurrentes du sol. Elle vise à concilier, dans le respect des lois et des règles, les intérêts entre les différentes catégories d'acteurs, et à associer les citoyens aux processus de décision, en prenant en compte les pratiques locales » (*in* Comité Technique « Foncier et développement », 2009, p.9).

³³² L'économiste péruvien Hernando De Soto, dont les thèses libérales ont influencé de nombreuses agences de développement dans l'élaboration de leurs politiques d'aide, souligne que la pauvreté chronique des pays du Sud est à attribuer aux insuffisances des régimes de la propriété ; les pauvres possèdent des actifs, mais

du côté de la Banque mondiale, d'autres travaux théoriques entrepris au milieu des années 1990, traitant de manière spécifique des villes d'anciens pays socialistes, soutiennent que l'adoption d'une économie de marché couplée à des réformes foncières qui introduiraient le droit de propriété, permettrait de stimuler les économies urbaines³³³.

En résumé, les politiques de développement portant sur la question foncière visent avant tout à promouvoir la sécurisation de la tenure. Toutefois, certains bailleurs, comme la Banque mondiale, soutiennent que l'adoption d'un régime de propriété privée du sol et que la constitution d'un marché foncier officiel contribuerait tant à l'essor des économies des pays du Sud qu'à l'assainissement des procédures d'acquisition des terrains dans le cas des opérations d'aménagement. Le régime de la propriété privée clarifierait *de facto* le droit et les devoirs des propriétaires, rendrait davantage transparentes les négociations financières liées à l'indemnisation des biens immobiliers et fonciers et imposerait la création de dispositifs d'arbitrage impartial en cas de litiges. De manière caricaturale, les approches des organisations internationales de développement prônent donc comme norme et comme postulat l'installation d'une économie de marché et l'établissement d'un régime foncier fondé sur la propriété privée.

Or dans le cadre des activités de ces opérateurs du développement au Vietnam, ces dispositions posent un problème majeur, puisqu'elles interfèrent avec la Constitution du pays et les pratiques sociales. Toutefois, ces interférences sont relatives, car depuis l'engagement des réformes, le secteur économique est en transition ; il a été privatisé par étapes et la ressource foncière a quant à elle progressivement été libéralisée (Pandolfi, 2001 ; Kim, 2004). De plus, de nombreuses coopérations internationales assistent depuis le début des années 1990 l'Etat vietnamien dans la modernisation de ses outils fonciers et de sa législation³³⁴. Les acteurs de l'aide internationale œuvrent au renforcement des droits et à la sécurisation de la tenure, caressant ainsi l'espoir que le système foncier vietnamien

faute de reconnaissance juridique, ceux-ci constituent un « capital mort ». Sans titre de propriété, ils ne peuvent accéder au crédit, ni même investir. Pour cet auteur, en guise de traitement curatif, la généralisation du régime de la propriété privée constituerait alors la voie du déblocage des économies des pays en développement. Dans cette perspective, le rôle du foncier comme levier du développement économique apparaît en deux temps : d'abord, il est nécessaire d'assurer la sécurité foncière des occupants illégaux pour les intégrer au marché formel et ainsi ressusciter le « capital mort » sur lequel ils sont installés ; ensuite, il convient de formaliser les transactions foncières afin d'ouvrir le foncier au marché pour stimuler les investissements et le financement de l'urbanisation par le biais de capitaux publics et privés (De Soto, 2005).

³³³ La contribution *Cities without land market, location and land use in the Socialiste city* de Bertaud et Renaud (1995) présente ce point de vue. Dans ce document, les auteurs concluaient que dans la phase de transition (vers le marché) des anciennes économies socialistes, les principales composantes de la réforme foncière nécessaire en milieu urbain devaient s'appliquer à : reconnaître des droits de propriété fonciers clairs et négociables ; un système d'information efficace orienté vers le marché ; un système de taxation compatible avec l'usage des terres ; la publication des décisions de planification urbaine et la possibilité de les contester.

³³⁴ La teneur des interventions des acteurs du développement dans le secteur foncier au Vietnam a déjà fait l'objet d'une recension critique – des projets et des acteurs – par Mellac, Fortunel et Tran Dac Dan (2010, pp.72-78). Leur recherche a montré les degrés d'implication et la complexité des interventions de l'expertise et de l'aide internationale dans la mise en place des institutions foncières du pays. Par le biais d'un inventaire des actions conduites par les donateurs internationaux impliqués dans le « secteur légal » (il s'agit là d'une aide à la mise aux normes visant à une compatibilité des lois vietnamiennes avec des règlements ou des standards internationaux), le foncier se révèle être une thématique parmi d'autres qui concourent à la construction d'un « État de droit afin d'assurer sa [la] transition [du Vietnam] vers une économie de marché et son insertion internationale ».

puisse être à terme compatible avec les exigences d'une économie de marché grâce à la reconnaissance des « principes » du droit de propriété privée.

Dans ce contexte, marqué d'un côté par la lutte pour l'accès au foncier afin de construire les infrastructures de transport et de l'autre par l'influence des organisations internationales promouvant « à mots couverts » la propriété privée comme mode de fonctionnement du régime foncier et comme levier du développement économique, cette partie examine la relation qu'entretiennent les acteurs de la coopération urbaine avec le foncier dans le cadre de leurs interventions relatives aux équipements de transport à Hanoi. La mise en œuvre des projets soulève une question majeure par rapport au foncier, elle place les opérateurs du développement et les autorités vietnamiennes dans une situation où la dimension technique interfère avec la dimension foncière. Comme le foncier constitue un domaine réservé de l'Etat dans lequel s'exprime sa souveraineté nationale, le rapport des acteurs de la coopération avec le foncier se caractérise donc par une distance ajustable, tantôt extensible, tantôt rétractable. Ainsi, dans le déploiement des projets d'infrastructure ce n'est pas l'ensemble de la question foncière qui est concerné. Celle-ci apparaît sous des angles particuliers qui ont trait à des modèles de valorisation du foncier et des procédures régissant son accès en vue de la réalisation des équipements financés.

Pour la réalisation des projets d'infrastructures de transport, en amont des opérations, les acteurs du développement proposent des modèles spécifiques d'action foncière (remembrement, rénovation urbaine, etc.) et de gestion du sol qui s'inscrivent dans la logique des politiques de développement dont ils font la promotion. En aval, pour engager le décaissement de leurs prêts, ils associent des règles précises quant à la conduite des procédures d'expropriation et à l'indemnisation des populations affectées par les projets. Toutefois, la mise en œuvre des opérations d'aménagement dans un contexte de coopération internationale met en lumière les obstacles fonciers locaux à la réalisation des équipements et illustre les difficultés de compatibilité des cadres d'action des acteurs exogènes avec les pratiques locales. Dès lors, par le biais des projets d'infrastructure, le concours des acteurs de la coopération affecte à plusieurs niveaux les modes d'action de la puissance publique dans le domaine foncier. Dans notre approche, nous considérons que la question des financements étant en partie réglée par l'apport des crédits de l'aide publique au développement, l'accès au sol demeure la condition indispensable au déploiement des infrastructures dans la capitale vietnamienne. Dans ce contexte, les bailleurs, dans leurs modes d'intervention et à travers les politiques d'aide au développement qu'ils conduisent, affichent des positions tranchées sur le rôle du foncier dans les opérations financées et les manières d'y accéder. En raison d'une variété d'acteurs internationaux impliqués dans la réalisation des infrastructures de transport à Hanoi, une vision multidimensionnelle de l'action de la coopération urbaine sur le foncier se dégage.

CHAPITRE 8

La ressource foncière comme levier de développement dans les dispositifs de coopération

Depuis l'application des politiques du *đổi mới*, et avec la reprise du processus d'urbanisation dans la région urbaine de Hanoi, la ressource foncière se trouve au centre de pratiques spéculatives et attise les convoitises d'une myriade d'acteurs (du particulier au promoteur immobilier en passant par les autorités et les investisseurs étrangers) (Labbé et Musil, 2011). Ces dernières années, les terrains conquis par l'urbanisation ont représenté près de 1000 ha/an à Hanoi, alors que la dynamique s'accroissait dans l'ancienne province de Hà Tây à un rythme de 2000 ha/an³³⁵. Dans ce processus de conversion foncière marqué par l'ampleur et l'accélération du phénomène, les prix des terrains se sont envolés : en 2011, le prix foncier médian au mètre carré dans les arrondissements centraux de la capitale oscillait entre 2611 USD et 27 200 USD selon la localisation³³⁶. De plus, les outils techniques de planification (les plans d'usage des sols) dont disposent les autorités s'avèrent désormais inefficaces pour prétendre maîtriser le foncier (Koh, 2004).

Alors que le Vietnam redécouvrait « officiellement » le prix de la terre suite à la réforme de son régime foncier, au début de la décennie 1990, le réveil d'un marché foncier n'a pas été synonyme d'un retour de la propriété privée (Pandolfi, 2001). D'abord la constitution du Vietnam de 1992 rappelle que la terre constitue la propriété du Peuple entier, ensuite la loi foncière de 1993 précise qu'en dépit de la possibilité de céder à titre onéreux les Droits d'Usage du Sol (DUS), les prix fonciers restent administrés par l'Etat. Ces conditions ont toutefois été propices à l'émergence d'un double système des prix fonciers (Truong Thien Thu et Perera, 2010).

Avec ces éléments liminaires, qui illustrent la rapidité des processus de conversion foncière, l'envolée et la dualité des prix des terrains, la persistance d'un phénomène de spéculation et enfin les difficultés de maîtrise foncière des autorités, nous avons dressé le contexte d'intervention des opérateurs du développement sur le territoire hanoïen. Dans ce chapitre, nous examinons le rapport qu'entretiennent les acteurs de la coopération internationale avec la question foncière en amont du lancement des projets de transport métropolitain qu'ils financent. En effet, avant la mise en œuvre des opérations, deux aspects spécifiques de leurs actions liées à la dimension foncière apparaissent. Pour les opérateurs du développement, la sécurisation de la ressource foncière et sa valorisation par le biais

³³⁵ Source: PPJ (2010, Appendix 1, p.59).

³³⁶ Source : *Vietnam Investment Review*, 7-13/11/2011, p.18. Egalement, pour un aperçu des valeurs qui s'échangent sur le marché foncier à Hanoi, la meilleure source d'information reste les rapports produits par les compagnies internationales de promotion immobilière. Le rapport de Colliers International précise que les prix fonciers des arrondissements à Hanoi peuvent être répartis en trois catégories. « Dans les arrondissements périurbains de Tu Liem, Ha Dong, Long Bien et Hoang Mai, l'éventail des prix est compris entre 968 USD et 8329 USD le m². Dans les arrondissements dits secondaires de Thanh Xuan, Ba Dinh, Cau Giay, Dong Da et Tay Ho, les prix sont compris entre 2590 USD et 18940 USD le m². Enfin, pour les arrondissements centraux que sont Hai Ba Trung et Hoan Kiem, les prix fonciers sont compris entre 2611 USD et 27200 USD le m² » (Colliers International, Knowledge report, Q3-2011, land prices, Hanoi, p.5).

d'investissements dans le secteur des infrastructures constituent des leviers du développement économique pour les villes du Sud (UN Habitat, 2003, p.4) et pour Hanoi en particulier.

Tout d'abord, les acteurs de la coopération voient en la construction d'équipements de transport dans la capitale vietnamienne l'occasion pour les pouvoirs publics d'initier des actions foncières originales, d'instaurer de nouveaux mécanismes de valorisation foncière, d'engager des opérations d'urbanisme inédites et de maîtriser l'articulation entre l'usage des sols et l'extension du réseau de transport. Surtout, compte tenu des valeurs foncières identifiées dans la capitale, les méga-projets constituent un moment propice pour instaurer de nouveaux outils de récupération publique de la valorisation foncière – dispositifs essentiels pour financer le système de transport et assurer la pérennité des équipements. A ce sujet, les principaux opérateurs intervenant à Hanoi partagent une vision commune : la richesse produite par l'investissement public, via l'attribution de leurs prêts, est tenue de revenir sous une forme ou sous une autre à la municipalité (AFD, 2009 ; Peterson, 2009). Avec la production d'études exploratoires, certaines coopérations (en l'occurrence la coopération japonaise et la coopération décentralisée de la Région Île-de-France) sensibilisent les autorités sur le rôle du foncier dans les mécanismes de développement urbain. Elles suggèrent d'élaborer de véritables « politiques foncières localisées » et de planifier des opérations d'urbanisme aux abords des futures gares de métro et des nœuds routiers en construction.

L'action de la coopération internationale par rapport à la question foncière à Hanoi ne se limite pas au traitement de l'articulation entre transport et urbanisme. En fait, le financement de méga-infrastructures favorise la diffusion d'une idée sous-jacente partagée par les principaux opérateurs du développement quant au rôle du foncier dans les mécanismes de développement. Depuis les années 1980³³⁷, les politiques d'aide relatives à la question foncière visent à améliorer la sécurité de la tenure et à sécuriser les droits des occupants. Cette sécurisation du foncier, qui rime pour de nombreuses agences et banques de développement avec l'introduction des principes de la propriété privée du sol, constitue surtout un préalable à l'investissement, à l'établissement d'un marché foncier et donc au développement économique (Deininger et Feder, 2009). Les stratégies promues par les bailleurs sur l'utilisation du foncier en amont des projets de transport s'inscrivent alors dans un mouvement plus large de l'action internationale dans le champ des politiques de développement relatives au domaine foncier. Ainsi depuis la fin des années 1990 certains bailleurs (en particulier la Suède, puis plus récemment la Banque mondiale) assistent le gouvernement dans la modernisation des politiques foncières, mais également dans la conduite de campagnes de régularisation foncière. A travers les réformes conduites, sans reconnaître le régime de la propriété privée, les autorités admettent que la ressource foncière constitue un levier pour le développement économique (Dang Hung Vo, 2012). Bien que ces actions ne soient pas directement liées aux projets de modernisation du réseau de transport hanoien, elles en constituent l'arrière-plan dans le traitement de la question foncière.

³³⁷ Dans les débats sur le développement, la question du foncier urbain a pour la première fois été abordée lors de la conférence Habitat des Nations-Unies tenue à Vancouver en 1976. Au cours de cette rencontre, les acteurs de l'aide ont exprimé leur préoccupation devant l'augmentation des valeurs foncières en ville et devant la nécessité de favoriser les politiques foncières d'intégration au lieu d'approches répressives (Durand-Lasserve, 2004).

L'incitation à l'engagement d'actions foncières dans le cadre du financement de projets d'équipement de transport et l'appui à la modernisation des politiques foncières constituent les deux aspects qui caractérisent les interventions de l'aide internationale en amont de la construction des méga-infrastructures. Ces actions témoignent des intentions dont sont porteurs les acteurs du développement et des modèles qu'ils recommandent aux autorités pour accompagner le développement urbain.

8.1 L'appui sous-jacent de l'aide internationale à la sécurisation du droit et des outils fonciers au Vietnam

L'engagement des bailleurs dans des projets exclusivement dédiés au foncier en milieu urbain associant simultanément des approches techniques³³⁸, administratives³³⁹ et institutionnelles³⁴⁰ relève de l'exception au Vietnam. D'une manière générale, ces actions sont difficiles à conduire, puisque le temps nécessaire au consensus, c'est-à-dire à l'adhésion des acteurs concernés, dépasse le temps généralement alloué au cycle du projet³⁴¹. En outre, les enjeux sont politiques : ils interfèrent avec la souveraineté de l'Etat tout en renvoyant à l'ingérence avec laquelle flirtent parfois les agences de développement (Gabas et Sindzingre, 1997, p.56) ; en cela les interventions en coopération dans le domaine du foncier présentent des limites. Les États bénéficiant de l'aide internationale sont souvent très coopératifs en matière d'administration foncière (pour la mise en place de système d'information et d'enregistrement), mais très sourcilieux sur les interventions extérieures en matière de gouvernance foncière (c'est-à-dire sur les modalités d'usage des outils de l'administration foncière)³⁴².

L'Etat vietnamien affiche pour sa part une certaine prudence à accepter l'offre internationale en matière de coopération dans un domaine intimement lié à sa souveraineté nationale. Avec le retour des bailleurs au début des années 1990, peu de coopérations se sont risquées à conduire des actions sur le cadre légal foncier, puisque « l'ensemble des questions touchant à la loi était éminemment politique et les acteurs étrangers [...] ne désiraient guère (et ne pouvaient probablement guère ?) s'aventurer dans un tel domaine » (Mellac *et al.*, 2010, p.73). Par conséquent, comme le gouvernement menait les réformes institutionnelles conditionnant l'ouverture de son économie avec précaution, les premières actions relatives à la question foncière ont davantage porté sur des aspects techniques.

Les actions conduites par les acteurs de l'aide internationale dans le domaine foncier ont jusqu'à présent eu pour principal objectif d'assister les autorités à rendre compatible le système foncier vietnamien aux exigences de l'économie de marché. Les opérateurs du développement ont ponctuellement financé des actions techniques (immatriculation, cadastre numérique, etc.) et plus récemment certains ont participé à la modernisation du cadre législatif.

³³⁸ Avec la mise en place d'un système d'immatriculation foncière ou d'un cadastre.

³³⁹ Il s'agit ici de l'élaboration de procédures de contrôle et d'attribution de titres fonciers.

³⁴⁰ Cette dimension touche le mode de fonctionnement des institutions foncières.

³⁴¹ Idée développée par Alain Durand-Lasserve dans une communication intitulée « Quelques problèmes soulevés par les interventions en coopération en matière de gouvernance urbaine » devant le groupe de travail sur la gouvernance urbaine du ministère français des affaires étrangères, séance consacrée à l'appui aux politiques foncières (ISTED, réunion du 05/02/2008).

³⁴² Alain Durand-Lasserve, *in* ISTD, *op.cit.*

8.1.1 La conduite d'actions spécifiques et l'approche de la Banque mondiale à l'essai

Entre 1991 et 1994, le PNUD et l'agence de coopération australienne (AusAID) ont conduit un projet d'assistance technique relatif à la mise en place d'un système de gestion foncière moderne (Dang Hung Vo et Palmkvist, 2001). Durant la période 1994-1997, l'administration foncière centrale (sous l'égide du Ministère des Ressources Naturelles et de l'Environnement), était en contact avec la Banque mondiale en vue de préparer un programme de modernisation de la gestion foncière. Le gouvernement vietnamien a décliné les propositions d'emprunts de la Banque pour amorcer ce programme à ses frais (*ibid.*, 2001). En fait, dès le milieu des années 1990, la principale coopération ayant assisté le Vietnam dans la réforme de son cadre juridique et de ses institutions foncières a été la Suède³⁴³. Parmi les coopérations présentes au Vietnam, la coopération suédoise conserve un rôle privilégié en raison des liens historiques qui unissent les deux pays. Avec plus d'une quinzaine d'années de coopération dans le domaine foncier, elle a certes apporté une assistance pratique dans les volets techniques et administratifs, mais surtout, la Suède a assisté le gouvernement vietnamien dans la rédaction de la loi foncière de 2003 (Mellac *et al.*, 2010).

Alors que les propositions d'assistance de la Banque mondiale avaient été déclinées par les autorités à la fin des années 1990, depuis 2008, la Banque finance l'un des plus ambitieux projets fonciers, le Vietnam Land Administration Project (VLAP)³⁴⁴. L'examen des objectifs de cette opération laisse apparaître une certaine originalité quant à l'action conduite.

En fait, dans le document de préparation du VLAP³⁴⁵, la Banque souligne que depuis l'engagement des réformes économiques, la modernisation du droit foncier a eu un impact significatif sur l'enrichissement de la population. Malgré tout, le cadre juridique comme l'organisation de l'administration restent inadaptés à une économie de marché. Afin de poursuivre la réforme du droit foncier, la Banque pointe trois contraintes à traiter : d'abord, l'état d'inachèvement des mesures engagées (cadres et outils réglementaires) ; ensuite, l'absence de dispositifs permettant à l'administration de remplir ses missions (cadastre, système d'enregistrement) ; enfin, la capacité limitée des autorités locales dans la gestion foncière. Les objectifs de la Banque sont clairs, ils visent à intensifier le processus de privatisation du sol, qui passe avant tout par la sécurisation des droits. Mais surtout, en abordant tant les aspects techniques que politiques de la question foncière, la conduite de ce projet montre que le gouvernement souhaite désormais tester les « recettes » de la Banque.

³⁴³ Concernant l'action bilatérale de la Suède dans le domaine foncier, cette dernière s'est engagée sur cette question aux côtés du Vietnam dès 1995. De 1997 à 2007, la coopération suédoise a cofinancé le *Vietnam-Sweden Cooperation Programme on Land Administration Reform*. Les composantes de ce projet portaient entre autres sur un soutien à la modernisation de la législation foncière, sur l'assistance à la constitution de cadastres, à la mise en place d'un système d'évaluation foncière... (Dang Hung Vo et Palmkvist, 2001). La coopération suédoise a poursuivi ses activités en finançant entre 2006 et 2010 le programme *Strengthening Environmental Management and Land Administration*. Ce dernier visait à moderniser l'administration foncière, renforcer ses capacités, mettre en place un système d'informations dédiées à la thématique foncière et environnementale, aider à la formulation de nouvelles politiques publiques.

³⁴⁴ Débuté en 2008, le VLAP dispose d'un budget de 100 millions USD (dont 70 millions USD en provenance de la Banque mondiale), ce projet piloté par le Ministère des Ressources Naturelles et de l'Environnement propose des actions au niveau national et provincial (9 provinces sont associées).

³⁴⁵ *Project Information Document (PID) concept stage*, Report No: AB2103, document du 30/03/2006.

Le VLAP fait figure d'innovation parmi les projets liés au foncier au Vietnam. Le traitement de l'aspect technique de la question foncière reste la principale justification de la sollicitation de l'aide extérieure – pour assurer la conduite de campagnes d'immatriculations, établir un cadastre numérique et renforcer les capacités de l'administration. Mais, entre ces volets, une nouvelle motivation apparaît. Il s'agit pour la Banque mondiale de mettre l'accent sur les principes de transparence afin de lutter contre les pratiques de corruption dans la gestion foncière³⁴⁶. Du point de vue de la Banque, la corruption demeure un obstacle sérieux puisqu'elle porte préjudice à la formalisation d'un marché foncier ou du moins elle en retarde la reconnaissance. Par extension, les malversations freineraient la possibilité de voir à long terme la propriété privée du sol reconnue dans le pays. Comme cette question relative à la propriété privée est difficile à aborder de manière directe entre les autorités et les bailleurs, le VLAP, derrière l'approche technique, présente des composantes vouées à clarifier chaque étape de la modernisation du système foncier (de la publication officielle et accessible à tous des procès-verbaux de bornage, en passant par la certification des terrains à des prix constants et connus de tous ou encore par dans la poursuite de campagnes de régularisation foncière...) et à pourvoir les autorités de références techniques balisant la voie vers l'instauration d'un régime de propriété privée. A long terme, et si le VLAP présente des résultats positifs, ce type d'action pourrait être reconduit. La Banque pourrait alors jouer un rôle majeur dans l'évolution du système foncier vietnamien.

8.1.2 L'exemple du Système d'Information Foncière de Hanoi

Si peu d'actions de coopération abordent la question foncière au Vietnam, ce type d'action est également rare à l'échelle de la capitale. Actuellement, le projet VLAP de la Banque mondiale présente une composante provinciale dans un arrondissement rural de Hanoi. Auparavant, entre 1997 et 2005, seul un projet, élaboré dans le cadre d'une coopération avec la ville de Montréal, l'Institut d'Urbanisme de l'Université de Montréal et d'autres partenaires québécois (financé en partie par l'Agence Canadienne de Développement Internationale), a porté sur la mise en place d'un système d'information foncière en milieu urbain, dans l'arrondissement Đống Đa³⁴⁷.

Cette initiative, qui a associé du côté vietnamien le département des ressources naturelles et de l'environnement du Comité Populaire, portait sur la constitution d'un cadastre numérique. Se démarquant des projets de la Banque mondiale, cette expérience visait à élaborer un outil à destination de la municipalité lui permettant de se doter d'un cadastre remplissant une mission fiscale (évaluation des biens fonciers, détermination de l'assiette foncière), foncière (identification et description des parcelles et de leurs occupants) et technique (avec l'établissement et la mise à jour du plan cadastral,

³⁴⁶ Jusqu'au projet VLAP, bien que la Banque n'ait jamais conduit de projet technique lié à la question foncière, celle-ci a financé plusieurs études. Deux documents (*Survey report on information disclosure of land management regulations*, Nguyen Ngoc Anh et al., 2010 ; *Recognizing and reducing corruption risks in land management in Vietnam*, World Bank et al., 2011) mettent en lumière les dysfonctionnements qu'engendre la corruption dans la conduite de la réforme foncière.

³⁴⁷ Ce projet visait à développer un système géomatique d'information et d'aide à la gestion urbaine. Cet outil confectionné et installé à la ville de Hanoi avait pour objectif de servir à l'analyse des besoins en équipements, à l'application de la réglementation d'urbanisme, à l'émission des permis de construire et à la préparation et au recouvrement des taxes municipales. Nous remercions le professeur François Charbonneau pour les informations transmises relatives à ce projet (entretiens et échanges courriel en avril et mai 2009).

support direct et indispensable à l'identification et à la description physique des parcelles). En complément, les formations dispensées dans le cadre de ce projet ont abordé des points sensibles sur le plan théorique comme « les mérites et les déboires des titres fonciers et des certificats de propriété » introduisant alors le débat entre l'importance donnée à l'émission des titres de propriété par rapport au renforcement de la sécurité d'occupation³⁴⁸. Mais l'objectif principal de cette action était d'établir un dispositif pour que la municipalité puisse parvenir à un « auto-financement » de son fonctionnement à travers l'amélioration de la connaissance du statut des parcelles afin d'élaborer l'assiette de la taxe foncière.

Les différents exemples de projets de coopération auxquels nous nous sommes référé valident le constat formulé par Durand-Lasserve³⁴⁹ comme quoi les Etats bénéficiaires de l'aide étrangère se montrent coopératifs en matière d'administration foncière (pour l'installation d'outils techniques), mais bien plus scrupuleux sur les interventions extérieures liées à la gouvernance foncière. Les projets d'assistance technique sont jusqu'à présent restés en marge des questions liées à la gouvernance foncière au Vietnam. Récemment, le projet du VLAP tente de jouer sur les deux volets : il propose certes une composante technique, mais il a vocation à rendre davantage transparent le fonctionnement de l'administration foncière. De la part des autorités, ce signe peut être interprété comme l'accomplissement prudent d'un pas nouveau dans la réforme foncière. Jusqu'à présent, cette réforme a été conduite avec précautions, sans adopter pleinement les modèles des régimes fonciers promus par les organisations internationales.

8.1.3 La régularisation foncière à Hanoi, un écart par rapport aux approches promues par les opérateurs du développement

A partir du lancement des politiques du *đổi mới*, la réforme foncière a d'abord été marquée par la reconnaissance des Droits d'Usages du Sol (DUS) (loi foncière de 1988). Ensuite, alors que la loi foncière de 1993 reconnaissait la possibilité de transférer, louer, hypothéquer, transmettre en héritage et céder à titre onéreux les DUS, ce texte a clarifié les principes de gestion foncière³⁵⁰. Au début des années 1990, l'Etat a dans la foulée lancé une campagne de régularisation foncière et de distribution des certificats d'usage des sols à l'échelle nationale (Dang Hung Vo et Palmkvist, 2001).

Malgré l'application de ces premières mesures, qui visaient à clarifier le système foncier afin de stimuler l'investissement et le développement économique, les autorités n'ont pas appliqué dans leur totalité des recommandations des organisations internationales, notamment celles prônées par la Banque mondiale. Cette dernière avait pourtant dessiné une feuille de route pour que les anciens pays socialistes se convertissent au régime de la propriété privée (Bertaud et Renaud, 1995 ; World Bank,

³⁴⁸ in Gestion foncière et développement local durable (Système d'information foncière de Hanoi), présentation *power point* de François Charbonneau, 2004 (non publié).

³⁴⁹ Durand-Lasserve in ISTED (réunion du 05/02/2008).

³⁵⁰ (1) la terre est propriété du peuple vietnamien, (2) elle est uniformément administrée par l'Etat, (3) qui en assure l'allocation et décide des modalités d'utilisation ; (4) l'Etat protège les terrains agricoles, (5) encourage et encadre l'investissement et la valorisation foncière et (6) fixe la valeur des terrains.

1996). Plusieurs éléments permettent d'expliquer les raisons pour lesquelles la réforme foncière au Vietnam s'écarte de ces « principes ».

Une réforme du statut de la terre et la survie du régime

Le difficile contexte économique dans lequel s'est retrouvé le Vietnam réunifié en 1976 après plusieurs décennies de guerre, les pénuries dont souffrait la population, l'échec de la planification économique et le tarissement de l'aide du bloc socialiste ont poussé le Parti Communiste à lancer des réformes teintées de pragmatisme afin de libéraliser l'économie. Les changements n'ont pas été précipités, mais engagés de manière calculée, avec prudence³⁵¹ afin de maintenir le régime en place (Abuza, 2001, p.4). Dans ce contexte, alors que l'Etat ne pouvait plus satisfaire certains besoins essentiels, les autorités ont permis à la population de répondre par elle-même à ses préoccupations vitales en accélérant le rythme des réformes et en libéralisant progressivement les politiques foncières.

Concrètement, en milieu rural, la dé-collectivisation des terres, qui a été engagée dès le début des années 1980 et la restauration de l'économie familiale ont eu un impact positif sur la production agricole et sur le niveau de vie des paysans (Ravallion et Van de Walle, 2004). En milieu urbain, l'incapacité de l'Etat à fournir des logements aux citadins l'a contraint à abandonner la politique de production de logements subventionnés et l'a incité à établir un « partenariat » avec le Peuple pour redynamiser la filière de construction. Dès lors, « le logement passait du statut de droit social à celui de marchandise » (Pandolfi, 2001, p.103). Avec ces premiers éléments, comme le rapporte Abuza (2001, p.3), la Banque mondiale résumait la transition engagée par le Vietnam de la sorte :

« Sous le doigt moi, le Vietnam a commencé sa transition d'un système de planification centralisée vers l'économie de marché en mettant en œuvre un large éventail de réformes macro-économiques et structurelles afin de créer une économie dynamique avec plusieurs caractéristiques d'un système de libre marché ».

Toutefois, si les conditions d'une économie de marché se sont installées pour que les particuliers et les organisations puissent tirer profit des rentes du travail de la terre, de la valorisation des actifs fixés sur une parcelle, la propriété du foncier restait aux mains de l'Etat.

L'émergence d'un marché des Droits d'Usage du Sol sans titre de propriété

Alors que la propriété privée du sol est reconnue comme un levier du développement économique par les principaux bailleurs, au Vietnam, il n'a pas fallu que les autorités s'engagent sur la reconnaissance de la propriété privée (sur laquelle le Parti Communiste Vietnamien reste politiquement opposé) pour que la valeur cachée des biens fonciers réapparaisse. Avec la reconnaissance de Droits d'Usage du Sol, puis la possibilité de les vendre, un marché des DUS s'est établi (Pandolfi, 2001 ; Kim, 2004). En dépit de la fragilité de la sécurité de la tenure, ces dispositions ont permis d'activer un marché foncier et immobilier (Kim, 2007). Par conséquent, depuis le début des années 1990, les prix fonciers et immobiliers se sont envolés ; les valeurs observées à Hanoi dépassent désormais celles de plusieurs

³⁵¹ Par exemple, la rédaction de la première loi foncière de 1988 s'est étalée sur près de 7 ans et 70 projets de loi ont été examinés avant l'adoption finale du texte.

métropoles asiatiques (*Vietnam Investment Review*, 9/11/2011). Le boom du secteur immobilier au Vietnam n'est pas dû à la formalisation d'un droit de propriété, mais au contraire à une variété de forme de tenure et de possession (Kim, 2004).

Cette situation pousse toutefois les observateurs extérieurs, notamment la Banque mondiale, à la critique. Le marché foncier s'emballe faute de dispositifs de régulation. Alors que les autorités s'évertuaient à aligner les prix officiels sur ceux du marché, la grille des prix administrés n'a pourtant jamais été en mesure de suivre le rythme imposé par le marché (World Bank, 2011b, p.31). A l'heure actuelle, les prix administrés des terrains à Hanoi sont de 50 à 70% en dessous des valeurs d'un marché qui reste pour le moins opaque et dont les valeurs oscillent rapidement (*ibid.*, 2011b, p.31). La dualité des prix fonciers, mais également l'absence de la « règle de droit », pose des distorsions énormes sur l'élaboration de l'assiette de l'impôt foncier et sur les compensations prévues par la loi en cas d'expropriation. Ces facteurs affectent l'économie urbaine et les municipalités font face à de réels manques à gagner par rapport aux profits substantiels que génèrent les différents segments des marchés fonciers et immobiliers (*Vietnam Investment Review*, 9/11/2011).

Ainsi, le marché des DUS fonctionne, mais au prix d'une spéculation prédatrice. Celle-ci prive les collectivités locales d'un levier financier de développement qui pourrait servir la construction des infrastructures dont la métropole a besoin. Désormais à Hanoi, les mécanismes spéculatifs à l'origine d'une augmentation exponentielle des valeurs foncière excluent près de 95% des ménages de la capitale vietnamienne à l'achat de biens fonciers (*Vietnam Investment Review*, 7-13/11/2011).

Une campagne de régularisation foncière en demi-teinte

Dans l'élan de la réforme, après la reconnaissance des DUS, l'Etat a lancé une campagne de régularisation des droits fonciers³⁵² et immobiliers³⁵³. En 1994, l'administration a engagé la distribution des « certificats de droits d'utilisation des droits fonciers des biens et des actifs attachés à la terre » en milieu urbain³⁵⁴. A Hanoi, la régularisation des terres a officiellement débuté en 1997 avec pour objectif de s'achever avant l'an 2000. En 2000, les résultats de la campagne de régularisation dans les villes étaient en fait bien en deçà des objectifs ; seuls 5% des terres urbaines du pays avaient reçu des certificats d'usage (Dang Hung Vo et Palmkvist, 2001). En 2007, le Ministère des Ressources Naturelles et de l'Environnement indiquait que 62% des certificats de DUS avaient été émis pour les terres urbaines à l'échelle nationale³⁵⁵.

³⁵² A l'échelle nationale, l'objectif général de la campagne de régularisation visait à identifier les parcelles, leur utilisation et leurs occupants afin de mieux gérer la ressource. Il s'agissait de réaliser un cadastre à l'échelle nationale et de délivrer des certificats d'utilisation. Pour les autorités, cette démarche visait également à affiner ses connaissances sur le parcellaire afin de trancher et différencier les occupations légales (régularisées grâce à la délivrance d'un document légal définissant des droits) des occupations illégales de terrains.

³⁵³ Une première ordonnance sur le logement promulguée le 26 mars 1991 reconnaissait pleinement le droit de propriété des particuliers et des organisations sur leurs bâtiments ; le texte législatif a ainsi permis d'utiliser, de louer, d'hypothéquer et de transférer les droits de propriété des biens immobiliers.

³⁵⁴ Le document qui associe les certificats liés aux droits immobiliers et fonciers est plus couramment nommé « livret rouge » [*sổ đỏ*].

³⁵⁵ Donnée issue du document de projet du VLAP (Report No: 39867-VN du 29/02/2008) page 1.

Concernant le retard des procédures de régularisation en ville, plusieurs explications apparaissent. Tout d'abord, la lenteur de l'émission des certificats s'explique par l'apparition de conflits autour des procédures de bornage en raison des difficultés liées à l'identification des occupants qui revendiquent la possession de parcelles (Dang Hung Vo, 1997). Sans la résolution de ces litiges, l'émission des certificats est compromise. Les difficultés d'émission des certificats sont également liées à la lenteur bureaucratique et aux coûts imputés à la régularisation ; les occupants sont réticents à l'idée de régulariser des terrains qu'ils peuvent malgré tout vendre officieusement (Kim, 2007).

A cela, à Hanoi, après les vérifications de terrain opérées par les équipes d'arpentage, les autorités refusent de délivrer des certificats de DUS aux occupants ayant loti leur parcelle illégalement (Pandolfi, 2001). L'administration joue là un coup d'avance sur la mise en œuvre de la planification urbaine. Si elle s'engageait dans une régularisation massive, elle devrait, dans des phases ultérieures, indemniser ces habitants pour réaliser les projets urbains contenus dans les schémas directeurs. Alors, pour accélérer les procédures de régularisation, la municipalité a par exemple proposé que certains certificats soient délivrés, mais en retranchant des terrains la superficie nécessaire à l'élargissement des voies existantes. Ainsi, lors de la construction des routes, les détenteurs de DUS ne seraient indemnisés que pour la destruction de quelques mètres carrés de leur construction (*ibid.*, 2001, p.230). Au regard de nos enquêtes de terrains, cette situation se révèle parfois encore bien plus complexe.

La régularisation foncière interfère avec la planification des équipements routiers

Une situation récurrente est apparue sur les franges urbaines de la capitale vietnamienne au début de la décennie 1990, comme dans l'arrondissement de Thanh Xuân. Au moment où le « peuple et l'Etat coopéraient » pour réduire la pénurie de logements, certains habitants ont acquis des terrains et y ont construit leur résidence. Si leurs installations ont été « tolérées » et que les ménages se sont acquittés des taxes d'installation auprès de l'administration locale, lors du lancement des procédures de régularisation, ces ménages n'ont pas pu obtenir de certificats d'usage de leurs terrains.

Ces derniers étaient en fait dans des situations que l'on peut qualifier d'« infralégales »³⁵⁶. Pour les autorités, ils étaient en conformité avec la loi au regard de leur statut de résidence, mais illégal au regard de la construction de leur logement. Les autorités toléraient leur occupation, mais refusaient leur régularisation³⁵⁷. Au regard des documents de planification, les terrains lotis étaient situés sur l'emprise de la rocade périphérique n°3 dont la réalisation était planifiée par le schéma directeur de 1992. La raison ainsi avancée par les habitants pour expliquer l'attitude des pouvoirs publics à leur

³⁵⁶ Les situations « infralégales » sont des « situations résidentielles à la frontière de la légalité qui en résultent, soit qu'elles dérivent, [...], de modes de production urbains antérieurs, aujourd'hui disqualifiés ou objets d'une régularisation sélective *a posteriori*, soit que, comme au Viêt-nam, elles portent l'annonce d'un nouveau système normatif, d'une nouvelle différenciation entre ce qui est « légalisable » et ce qui sera exclu de la nouvelle régularité urbaine » (Goldblum, 2001, p.81).

³⁵⁷ De nombreux quartiers dans Hanoi ont connu des processus de densification en raison du laxisme ou de la tolérance de l'administration alors que les plans de construction n'autorisaient pas de développement immobilier. Le secteur le plus emblématique est celui du quartier hors digue le long du fleuve Rouge. Gillespie (1995, pp.78-79) signale que la corruption et l'inefficacité du contrôle de l'administration sont deux facteurs importants expliquant également la densification d'espaces résidentiels non constructibles.

égard était que ces derniers ne voulaient pas régulariser des parcelles qu'ils auraient à exproprier et donc à indemniser par la suite³⁵⁸.

A la lumière de ce dernier aspect, qui illustre l'interférence des politiques gouvernementales, entre d'un côté la planification des transports et de l'autre la législation foncière, on saisit la complexité de la situation. La puissance publique use de son pouvoir pour acquérir les terrains indispensables au déploiement des infrastructures et juge au cas par cas de l'application de sa politique de régularisation foncière. Par conséquent, ce manque de cohérence des politiques publiques suscite de l'incompréhension chez certains citoyens. Ce constat contraste avec les politiques de régularisation promues par les bailleurs qui vont dans le sens d'une justice sociale et non pas d'un exercice discrétionnaire de l'administration. Toutefois, dans le cas de Hanoi, nous pouvons également interpréter la démarche des autorités d'une autre manière renvoyant à une tentative maladroite de maîtrise du foncier. C'est en effet une hypothèse qui expliquerait la mise en place d'une méthode pour non pas s'assurer des réserves foncières, mais plutôt simplifier les procédures d'expropriation qui seront lancées ultérieurement en vue de la construction d'infrastructures.

Les mécanismes que nous avons décrits laissent supposer que les autorités, et en arrière-plan le Parti Communiste, ont depuis le sauvetage réussi du régime mis en place des formes innovantes de gestion du foncier urbain afin d'assurer le développement économique de Hanoi. Ces innovations portant sur la sécurisation des droits fonciers ont vocation à attirer les capitaux étrangers et les crédits de l'aide publique au développement. Toutefois, comme les autorités contrôlent subtilement les mécanismes d'appropriation du foncier, les résultats attendus n'augurent pas vers un développement économique et social partagé, mais davantage vers un accaparement de la ressource par une « élite urbaine » comme s'attache à le démontrer l'étude financée par la Banque mondiale sur la gestion foncière et les risques inhérents de malversation (World Bank, 2011b).

En dépit de la modernisation et de la sécurisation du droit foncier, les campagnes de régularisation foncière à Hanoi ont montré certaines limites. Ainsi, les outils légaux existent pour améliorer la conduite des opérations d'urbanisme, encadrer les procédures d'acquisition des terrains dans le cadre des projets d'infrastructure de transport, mais l'intervention reste hypothéquée par les inéluctables négociations avec les occupants des terrains pour s'assurer l'accès au foncier en raison du flou qui persiste sur le statut des parcelles.

Mais désormais, pour les principaux bailleurs présents au Vietnam, le débat sur le développement urbain et l'action foncière se situe à un autre niveau. D'une manière générale, les discussions se

³⁵⁸ Sur ce thème, d'autres recherches corroborent nos observations. Gillespie (1998, p.596) relate que l'administration dans certains secteurs périphériques de la ville avait ralenti l'émission de certificats de terres agricoles dans l'espoir d'attirer des investissements majeurs. Par ailleurs, les résultats des travaux de Labbé (2011) sur les conversions foncières dans les franges urbaines de Hanoi abondent dans ce sens. Cette auteure précise au sujet des campagnes de régularisation que : « [...] le Comité Populaire a diffusé une directive auprès des bureaux du cadastre des communes périurbaines les incitant à suspendre les procédures en cours d'émission des certificats de DUS impulsées par la loi foncière de 1993. En moins d'une dizaine d'années, 90% des terres agricoles ont reçu leurs certifications. Les 10% restant incluent les espaces périurbains, gardés intentionnellement dans une « zone grise » afin de faciliter la récupération des terrains » (Labbé, 2011, p.119).

resserrent sur la place de la puissance publique sur les marchés fonciers. A l'échelle du continent asiatique, la question du rôle des autorités est également posée par certains observateurs, en effet :

« [...] la puissance publique se trouve au cœur de la problématique foncière. Par le jeu des règles d'urbanisme et de construction, elle exerce un rôle majeur dans la fixation des valeurs foncières et dispose entre autres, du pouvoir de restituer à la collectivité une partie de la « rente » qu'elle contribue elle-même à générer » (Aveline-Dubach, 2008, p.213).

Avec la croissance urbaine accélérée que connaît Hanoi, le sol de la capitale vietnamienne est actuellement soumis à d'intenses opérations de valorisation. Pourtant malgré la circulation des flux financiers (caractérisés par les investissements directs étrangers et l'aide publique au développement), une large part de la manne monétaire en circulation échappe à l'Etat et à la collectivité. Dans ce contexte, les bailleurs incitent les autorités à innover en conduisant de vastes actions foncières. Au préalable, ces opérations reposeraient d'une part sur la mobilisation d'opérateurs fonciers et sur l'élaboration de partenariats public-privé afin de financer une partie des infrastructures et, d'autre part, sur la constitution d'un cadre (réglementaire et technique) permettant de capter les plus-values foncières produites par la construction des équipements de transport.

8.2 Les projets de transports hanoïens et la récupération publique de la valorisation foncière : des propositions à l'état d'ébauche

Concomitamment au financement de méga-projets de transport à Hanoi, les opérateurs de l'aide internationale suggèrent aux autorités vietnamiennes des modèles de développement dont le principal but est d'utiliser le foncier comme levier de financement pour la construction ou l'exploitation du futur système de déplacement. L'idée centrale portée par les bailleurs de fonds est de proposer des actions de valorisation foncière associées (ou non) à des dispositifs de récupération des plus-values foncières générées par l'investissement public (Peterson, 2009 ; AFD, 2009 ; GTZ, 2010).

Derrière la question du financement des infrastructures, il s'agit surtout d'élaborer des dispositifs de financement pérennes d'équipements au service de la municipalité (Peterson et Clarke Annez, 2007) ; et de contrer le phénomène « d'enrichissement sans cause », puisque les infrastructures réalisées par la puissance publique valorisent des biens fonciers et immobiliers de propriétaires sans que ces derniers aient participé à l'investissement (Comby et Renard, 1996)³⁵⁹. Dans ce contexte, les modèles auxquels les bailleurs ont recours ne sont pas nouveaux. Ils empruntent tant aux « bonnes pratiques » connues dans les pays industrialisés qu'aux expérimentations conduites dans les pays émergents. Les expériences de Paris ou Tokyo, et plus récemment de Hong Kong et Singapour témoignent d'elles-

³⁵⁹ La tentation de détourner au profit d'intérêts privés les plus-values foncières engendrées par la construction d'infrastructures publiques existe aussi bien dans les villes du Nord que dans les villes du Sud. Toutefois, dans le contexte vietnamien, les autorités ne disposent pas d'outils institutionnels et financiers suffisamment contraignants pour juguler ce type de phénomène.

mêmes³⁶⁰. Ces villes ont utilisé le foncier comme mode de financement pour la conduite de grands travaux ; symboles de réussite, elles figurent désormais parmi les principales villes globales.

A Hanoi, alors que le réseau de transport métropolitain se développe, le principe d'utilisation du levier foncier pour son financement est aussi bien connu de l'administration que des investisseurs, en particulier dans le cadre des projets de type « terre contre infrastructure ». Alors que plusieurs méga-projets sont en cours de réalisation, ce sujet ne suscite pas de débats de fond parmi les décideurs. De plus, tant les fonctionnaires des sphères ministérielles que ceux du Comité Populaire peinent à répondre lorsque la question relative à l'instauration de mécanismes de captation des plus-values foncières relatives aux opérations actuelles est abordée :

Au Vietnam, ces mécanismes de captation des plus-values foncières ou de valorisation à partir des investissements dans le domaine des infrastructures de transport ne peuvent pas être efficaces en raison de la faiblesse du cadre légal et des méthodes d'imposition. [...] Certaines personnes [fonctionnaires] sont intéressées par ces outils, mais aucune ne veut en faire la promotion et encore moins pour le moment tenter de les mettre en œuvre. (Entretien avec Pham Khanh Toan, Ministère de la Construction, le 24/10/2008).

Cette situation met en évidence un paradoxe dans la gestion du foncier urbain. La question de la récupération des terrains est bien souvent un sujet public de discussion abordé dans la presse locale ; les procédures d'expropriation sont par exemple traitées de manière à montrer que leur retard affecte passablement le développement urbain et l'économie des régions urbaines. En revanche, la question de l'appropriation de la ressource reste l'objet d'un tabou. Elle demeure maintenue dans l'opacité des mécanismes de spéculation et des pratiques de corruption que cela génère.

Ainsi, la mise en chantier des lignes de métro amorce une nouvelle ère de la valorisation foncière à Hanoi. Si le métro n'est utilisé que de façon marginale comme argument de vente pour la promotion des projets immobiliers en cours de construction à proximité des futures lignes³⁶¹, les promoteurs et les personnes ayant accès à l'information savent que l'arrivée de ces équipements aura un impact positif et significatif sur les valeurs du foncier situé à proximité. A l'heure actuelle, dans la capitale vietnamienne, les tentatives de captation de rentes ou de plus-values de valorisation du foncier liées à ces futurs équipements ne peuvent qu'être suggérées. Le potentiel de valorisation du foncier autour des pôles et des axes de transport urbain présente un vif intérêt tant pour les autorités et les acteurs économiques qui leurs sont liées (Phu, 2007) que pour les bailleurs impliqués dans le financement de ces opérations³⁶². Comme l'introduisent certains rapports de consultants étrangers impliqués dans la réalisation des lignes de métro, les bénéfices générés par le développement foncier et immobilier

³⁶⁰ Pour exemple, nous faisons référence aux politiques d'aménagement de Paris avec les grands travaux d'Hausmann (Marchand, 1993), à la réalisation des chemins de fers dans la région urbaine de Tokyo au début du 20^{ème} siècle (Aveline, 2003) ou encore au financement des programmes de logement public et d'infrastructures de transport dans les cas de Singapour et Hong Kong (Chi-Man Hui *et al.*, 2004). Dans ces différents cas, le foncier a été utilisé par l'administration afin de financer des bâtiments ou des infrastructures.

³⁶¹ Nous pensons par exemple au projet « Royal City » situé sur l'axe Nguyễn Trãi qui sera desservi par la ligne 2A, mais qui ne mentionne pas l'existence de la future ligne dans ses documents de promotion.

³⁶² Nous faisons référence aux travaux de la coopération japonaise et française dans le cadre de la réalisation de lignes de métro et aux rapports techniques diffusés par la Banque mondiale pour le projet de BRT.

pourraient être collectés et utilisés par une structure publique au service du remboursement de la dette ou comme fonds de réserve afin de financer les investissements futurs pour l'amélioration du réseau³⁶³.

En 2011, avec l'approbation du schéma directeur de Hanoi pour 2030, mise à part la connaissance des tracés des nouvelles infrastructures de transport, les plans d'aménagement le long des corridors et au niveau des points d'accès au réseau (en particulier du transport public) ne sont pas encore connus. Pour cette raison, les bailleurs incitent les autorités à lancer des opérations urbaines inédites. Des montages privilégiant le rôle de la puissance publique pour que cette dernière puisse être en mesure de capter une rente foncière tout en assurant l'intermodalité du réseau en construction et la densification aux abords des futures gares. Avant d'examiner les principaux modèles de valorisation foncière liés aux méga-projets en cours de réalisation à Hanoi, nous analysons d'abord les raisons qui motivent les opérateurs du développement à inciter leurs clients à utiliser le foncier comme levier de financement du développement et les outils qu'ils préconisent.

8.2.1 Les raisons de l'engouement pour la valorisation du foncier et les instruments proposés

Compte tenu des coûts de construction, mais également d'exploitation des équipements de transport public, les bailleurs proposent à leurs clients d'envisager des solutions nouvelles pour assurer le financement et l'exploitation de leurs réseaux. L'utilisation de la ressource foncière en est une. Plusieurs dispositifs déjà éprouvés sont à adapter, d'autres, plus innovants, sont attendus.

8.2.1.1 Les motivations des opérateurs du développement

Les principes prônés par les bailleurs de fonds en faveur de l'élaboration de mécanismes de captation de la valorisation du foncier urbain se résument en deux points. D'abord, dans les métropoles du Sud, le rythme de la croissance urbaine impose la construction d'infrastructures de transport à même de satisfaire les besoins croissants de mobilité et la productivité des agglomérations tout en répondant aux enjeux environnementaux et sanitaires (Banque mondiale, 2009). Compte tenu de ces demandes, les concepteurs d'infrastructures proposent des technologies certes adaptées, mais toujours plus coûteuses. Dans un contexte international de crise économique, qui se ressent également au niveau des finances municipales (Paulais, 2010), la capacité des villes à financer leurs infrastructures dépendra de leur aptitude à diversifier leurs sources de financement (Peterson, 2009).

Plus particulièrement, la difficulté qui se pose à ces métropoles renvoie à leur disposition à exploiter une partie des gains liés à la valorisation foncière et à les transférer vers le financement des équipements. Les métropoles du Sud peinent à réunir les fonds nécessaires à la construction des infrastructures dont elles ont besoin (*ibid.*, 2009) et le système classique de financement (basé sur un budget local, étatique ou sur l'emprunt) montre ses limites. Dans le cas du Vietnam, en raison de la multiplicité des projets et de leurs coûts, les crédits de l'aide internationale ne peuvent plus constituer

³⁶³ Source : Systra, 2005.

la principale source de financement. D'autres modes, comme le partenariat public-privé impliquant des partenaires internationaux, sont envisagés.

Ensuite, la prise de position des opérateurs du développement en faveur de l'élaboration de stratégies foncières en amont des projets de transport urbain se justifie en raison de l'effet positif qu'entraîne la construction de ce type d'équipement dans les villes. Les principaux bailleurs se fondent sur le présupposé suivant : l'arrivée d'une infrastructure de transport, et en particulier de transport public, a un impact positif sur le développement urbain et surtout sur l'augmentation des valeurs foncières et des biens immobiliers environnant³⁶⁴.

La Banque Asiatique de Développement soutient cette logique et a récemment subventionné une recension des meilleures pratiques à ce sujet³⁶⁵. Après un état des lieux des travaux concernant l'impact de la construction d'un équipement transport en commun sur les valeurs foncières à proximité, les auteurs de cette étude renvoient aux possibilités techniques et réglementaires de capter les valeurs générées par les activités de valorisation du foncier pour financer les réseaux de transport. Dans un autre volet, cette communication livre des recommandations pratiques aux autorités centrales et municipales des pays et villes clientes de la Banque Asiatique pour adapter des systèmes de captation des valeurs foncières au regard des différents contextes (politique, économique et urbain). Pour cela les auteurs s'appuient sur des exemples de métropoles asiatiques pionnières en ce domaine comme Tokyo, Hong Kong, Taipei, Singapour, mais également Shanghai et Guangzhou³⁶⁶.

En rendant compte des solutions alternatives de financement des infrastructures urbaines, les donateurs incitent leurs clients à multiplier les sources de financement ou du moins à mettre en place « de nouveaux instruments financiers pour [favoriser] un déploiement accéléré de l'aide » (Severino et Ray, 2011, p.20). La gestion du foncier s'envisage alors de manière stratégique et constitue un levier de financement idoine tant pour la construction d'un équipement que pour son exploitation. Avec cette approche, on note une sophistication de la logique d'aide ; cette dernière s'illustre par l'enchevêtrement de logiques commerciales et de logiques de développement, cela dans le but d'assurer un financement continu des investissements et des actions de coopération sur le long terme. C'est également un moyen de substitution et de limitation du versement de subventions publiques –

³⁶⁴ D'après Peterson (2009, p.36), concernant « les réseaux routiers et ferroviaires à accès limité, les études montrent que la capitalisation de la valeur des terrains est à son niveau le plus élevé dans les emplacements proches de points d'accès et qu'elle est beaucoup plus faible, voire négative, dans les endroits qui sont situés le long des voies de transport et éloignés des points d'accès ».

³⁶⁵ Salon et Shewmake, 2010, *Opportunities for value capture to fund public transport: A comprehensive review of the literature with a focus on East Asia*, ADB & ITDP.

³⁶⁶ Si un large pan de la littérature spécialisée semble soutenir que la construction des infrastructures de transport entraîne des effets positifs sur les valeurs foncières et immobilières en ville, d'autres auteurs comme Offner (1993) expriment certains doutes. En s'appuyant sur des études empiriques, il montre que l'insertion de nouvelles infrastructures de transport urbain ne se double pas de mécaniquement d'effets positifs. Il souligne par là le « mythe opératoire » lié à l'effet transport qui reste légitimé *a posteriori* par les études d'évaluations ; selon lui, « le discours de l'effet sert à mettre en scène la rationalité du choix politique » (Offner, 1993, p.10). En référence à d'autres travaux empiriques, Samon et Shewmake (2010) nuancent leurs propos et ajoutent qu'il est difficile de prouver que la valorisation est principalement due à l'investissement public, d'autres facteurs entrent en ligne de compte. Par ailleurs, de manière plus pragmatique, l'insertion d'une infrastructure de transport (routière ou ferroviaire) dans le paysage urbain comporte également des externalités négatives : pollution (atmosphérique, sonore et visuelle) en particulier pour les transports routiers (Samon et Shewmake, 2010).

point sur lequel une institution comme la Banque mondiale reste réticente³⁶⁷. En traitant la question foncière en amont de la réalisation des projets de transport, les bailleurs disposent de circonstances singulières pour introduire des idées qui relèvent de la doctrine concernant des thèmes spécifiques comme la libéralisation, la privatisation ou encore le développement des sociétés urbaines.

En résumé, les bailleurs de fonds incitent leurs clients à élaborer des dispositifs voués à garantir un autofinancement des équipements de transport et leur pérennisation. Derrière cela, dans le contexte vietnamien, on peut également avancer l'hypothèse selon laquelle les banques et les agences de développement invitent le gouvernement vietnamien à s'assurer une source complémentaire de financement afin de garantir, dans la durée, un mécanisme indirect de recouvrement des prêts. Pour parvenir à cet objectif de nombreuses expériences et de multiples instruments font référence.

8.2.1.2 Des techniques de récupération des plus-values foncières à combiner

En matière de montage et de financement de projets de transport urbain, les opérateurs du développement, la Banque mondiale en tête, se sont fixés d'explorer (sans pour autant avoir l'ambition de le résoudre) le paradoxe suivant : « si les plus-values foncières dépassent les coûts des projets [d'infrastructures urbaines], pourquoi est-il si difficile de réunir les financements nécessaires à leur réalisation ? »³⁶⁸

Au-delà de cette formulation éclairant le lien entre la réalisation des infrastructures et le foncier, les experts internationaux mandatés par les bailleurs pour intervenir à Hanoi font la promotion d'un panel d'instruments à tester afin de capter les fruits de la valorisation du foncier et de les réinjecter dans la maintenance et l'amélioration du système de transport. Ces instruments ont été expérimentés dans différentes régions du monde, ceux-ci peuvent être regroupés en deux grandes catégories : l'élaboration de dispositifs de taxation des plus-values foncières et immobilières ; et le montage d'opérations d'urbanisme connexes incluant l'acquisition anticipée de terrains, leur revente et l'élaboration de partenariats spécifiques.

Le recours aux outils fiscaux de captation des plus-values foncières

En matière de dispositifs fiscaux, les instruments de captation des plus-values foncières font référence au processus par lequel tout ou une partie des augmentations de la valeur des terres attribuées à des « interventions collectives » sont récupérés par le secteur public et utilisées à des fins publiques

³⁶⁷ Jusqu'au début des années 2000, la Banque mondiale avait une position très tranchée, elle était contre l'exploitation de transports publics subventionnés. Selon l'institution, l'efficacité du réseau est confirmée s'il existe une situation de mise en concurrence des opérateurs. A ce stade, le marché régule l'action des exploitants et le public n'a pas à verser de subventions. Elle est toutefois revenue sur cette position. La Banque questionne désormais les modalités d'introduction et de distribution des subventions et surtout elle souhaite savoir quel avantage cela apporte au transport public. Selon un expert de la Banque mondiale, la subvention ne doit pas être seulement attribuée aux transports publics, mais à l'ensemble des dispositifs qui permettent le déplacement en ville. On comprend par-là que le recours aux subventions est accepté si le système est diffus (pas que limité à la distribution de subsides aux exploitants) et qu'il laisse la place à la concurrence dans la mise en opération des réseaux (Propos recueillis dans le cadre d'un atelier à Hô Chi Minh-Ville, le 18/11/2011).

³⁶⁸ Traduction de l'auteur : "If land-value gains exceed project costs, why has it been so difficult to mobilize infrastructure financing?" Papier d'introduction à la conférence « Unlocking Land Values to Finance Urban Infrastructure » organisée à Bangalore (Inde), les 14 et 15 septembre 2009.

(Doherty, 2004, p.13). Pour ce faire, plusieurs modalités de taxation existent : la taxation des plus-values foncières latentes imputables à un projet, la taxation des plus-values réalisées à la revente (ultérieure à la réalisation de l'équipement) ou encore la taxation de la propriété foncière à sa valeur vénale (valeur sur le marché) (Raynard, 2009, p.5).

Si ces mesures sont attrayantes en raison des recettes qu'elles peuvent dégager³⁶⁹, leur mise en œuvre paraît au contraire difficile dans le contexte hanoïen. D'abord, d'une manière générale, les plus-values des biens fonciers imputées à un équipement de transport restent difficiles à isoler et à quantifier³⁷⁰. Ensuite, à Hanoi en particulier, la taxation des plus-values serait pertinente si les autorités disposaient d'un marché foncier transparent et si le montant des taxes était calculé en fonction des prix du marché et non des prix administrés³⁷¹.

Le levier des dispositifs techniques, financiers et partenariaux des opérations d'urbanisme

Outre les dispositifs fiscaux, d'autres solutions techniques sont présentées aux autorités vietnamiennes. Il s'agit en l'occurrence de modèles couplant des opérations d'urbanisme ou de rénovation urbaine à la construction des nouvelles infrastructures de transport³⁷². Cette approche constitue tant un levier financier qu'un projet territorial chargé d'intégrer les équipements de transports aux fonctionnalités urbaines.

La méthodologie requise repose sur l'acquisition de terrains par la puissance publique, puis leur revente ou leur mise en location par un système de baux à construire ou de baux emphytéotiques. Cela, dans le but de dégager des profits qui seront ensuite réinjectés dans le financement d'un équipement ou dans son exploitation. Pour plus de pertinence, cette approche requiert l'élaboration d'une stratégie globale d'aménagement à l'échelle d'un corridor de transport, si ce n'est à l'échelle du réseau, afin d'éviter que les terrains publics ne soient gaspillés ou vendus prématurément. Après acquisition des terrains par la puissance publique, dans l'option d'une revente, la stratégie consiste à associer au prix de vente la plus-value estimée. Cette vente peut également s'effectuer par le biais d'une mise aux enchères publique, tant pour maximiser les revenus que pour éviter le favoritisme et les malversations. Autre configuration possible, les autorités peuvent réaliser l'aménagement de terrains publics, assurer

³⁶⁹ Dans certains pays du Sud, des dispositifs de cette teneur sont en vigueur, en Bolivie (Zegras, 2003), à Taiwan et en Indonésie (Peterson, 2009). Mais jusqu'à présent, mis à part le cas de certains pays latino-américains, ces dispositifs n'ont pas apporté les résultats escomptés.

³⁷⁰ Pour mettre en place ces outils fiscaux, plusieurs questions sont à régler. Parmi elles, la définition d'un périmètre dans lequel l'imposition serait calculée tout comme la détermination d'un marqueur temporel à partir duquel le prélèvement doit s'opérer (à l'annonce du projet, au moment de la livraison de l'ouvrage). Ainsi, il existe une importante marge d'erreur dans l'estimation de l'impact des projets de travaux publics sur les valeurs foncières (Peterson, 2009, p.6) en raison du nombre de critères retenus pour l'application de la taxe.

³⁷¹ Toutes les formalités régissant les échanges entre l'Etat et les détenteurs des Droits d'Usage du Sol (taxe, location, redevance d'allocation, compensation...) sont déterminées par des grilles de valeurs décrétées par les autorités (Truong Thien Thu et Perera, 2010). A Hanoi, les prix administrés sont entre 30 et 60% inférieurs aux valeurs foncières s'échangeant sur le marché (World Bank, 2011b).

³⁷² Ces dispositifs sont notamment présentés lors d'atelier ou de séminaires organisés par des bailleurs de fonds. Nous faisons référence à l'un de ces ateliers auquel nous avons assisté, le *Urban Transport Monitoring Solution for Transport Management and Urban Planning in Hanoi*, organisé le 2/11/2010 à Hanoi, au cours duquel les modèles de développement intégré transport et urbanisme ont été présentés par des experts japonais et allemands.

le développement d'activités commerciales et immobilières puis les commercialiser. Plus couramment, elles délèguent ces opérations à des promoteurs par le biais de baux emphytéotiques dans le cadre de partenariats publics-privés ou de *Joint Development*. Cette méthode a été utilisée pour financer une partie des réseaux de transport public de Hong Kong et Singapour³⁷³.

Les principes de financement des infrastructures de transport qui prévoient concomitamment le lancement d'opération d'urbanisme s'appuient sur l'élaboration de partenariats spécifiques entre public et privé. Afin d'attirer des financements privés, les pouvoirs publics cherchent à financer et à maximiser les profits autour des projets d'infrastructures de transport public en encourageant le développement immobilier (résidentiel comme tertiaire) aux nœuds de communications et autour des principales stations. Egalement, pour les autorités, c'est un moyen efficace pour densifier le tissu urbain autour des gares, assurer un développement urbain intégré, réduire l'usage de l'automobile au profit des transports en commun et des circulations douces. Ce mode d'agencement des fonctions urbaines qui privilégie l'accessibilité à la mobilité est issu du courant du *New Urbanism* et porte le nom de Transit Oriented Development (TOD) (Cervero *et al.*, 2004) (illustration 8.1).

Cette approche désormais promue par les principaux donateurs s'inscrit par exemple en tête du nouveau paradigme de politiques de développement des transports urbains de la Banque Asiatique de Développement : « la planification foncière est une part de la solution. Le lien entre usage des sols et transport est tissé de façon à faciliter l'accès aux transports publics et à réduire les besoins de déplacement » (ADB, 2009, p.3). En d'autres termes, cette approche requiert une vision politique volontariste. Si des investissements publics sont engagés en faveur des transports publics métropolitains, il est du devoir des autorités de s'assurer que les efforts consentis favorisent le renforcement de l'articulation entre le réseau de transport en commun et le développement urbain. En retour, ces efforts devraient avoir des effets positifs pour la municipalité tant en matière de valorisation des biens immobiliers et fonciers que dans la fréquentation du réseau (Salon et Shawmake, 2010).

Les exemples associant transport et urbanisme qui ont marqué l'histoire de certaines villes occidentales, des métropoles japonaises et plus récemment de Hong Kong et Singapour sont fascinants. Ces derniers constituent en ce sens des références auxquelles la capitale vietnamienne aspire. Ils témoignent en plus de la vision stratégique de décideurs locaux qui ont trouvé des moyens innovants pour financer le développement des transports métropolitains. Le fait que les prix fonciers atteignent des sommets à Hanoi, il apparaît frustrant pour les décideurs vietnamiens, qui affichent

³⁷³ Toutefois le cas de Singapour se distingue pour deux raisons. D'abord, au milieu des années 1970, alors que les experts de la Banque mondiale désapprouvaient le choix de la construction d'un MRT (Mass Rapid Transit) et préconisaient davantage la modernisation du réseau d'autobus, le gouvernement singapourien est allé contre cet avis et s'est engagé dans la construction d'un réseau de transport urbain ferré (Cervero, 1998, Chapitre 6). Alors que l'efficacité du système de transport en commun de la Cité-Etat est désormais reconnue à l'international, le financement du réseau repose sur un moyen ingénieux combinant la vente et la mise en location de terrains dans le CBD (Central Business District) en association à des mécanismes de captation des plus-values foncières (Chi-Man Hui *et al.*, 2004). En second lieu, si cette approche s'appuie sur des partenariats avec des développeurs immobiliers locaux, ces opérations s'inscrivent dans un projet urbain global de planification conduit par la puissance publique. L'idée centrale des autorités n'était pas tant de construire et de financer un métro, mais plutôt d'assurer un développement urbain intégré maximisant l'utilisation et la rentabilité du foncier au regard de la faible superficie de l'île.

ouvertement une âme de « bâtisseurs » comme l'atteste les ambitions du schéma directeur de 2030, de constater que leur métropole repose sur un foncier d'une valeur considérable. Or, actuellement, ce capital non valorisé ne contribue pas au financement des équipements de transports tant attendus.

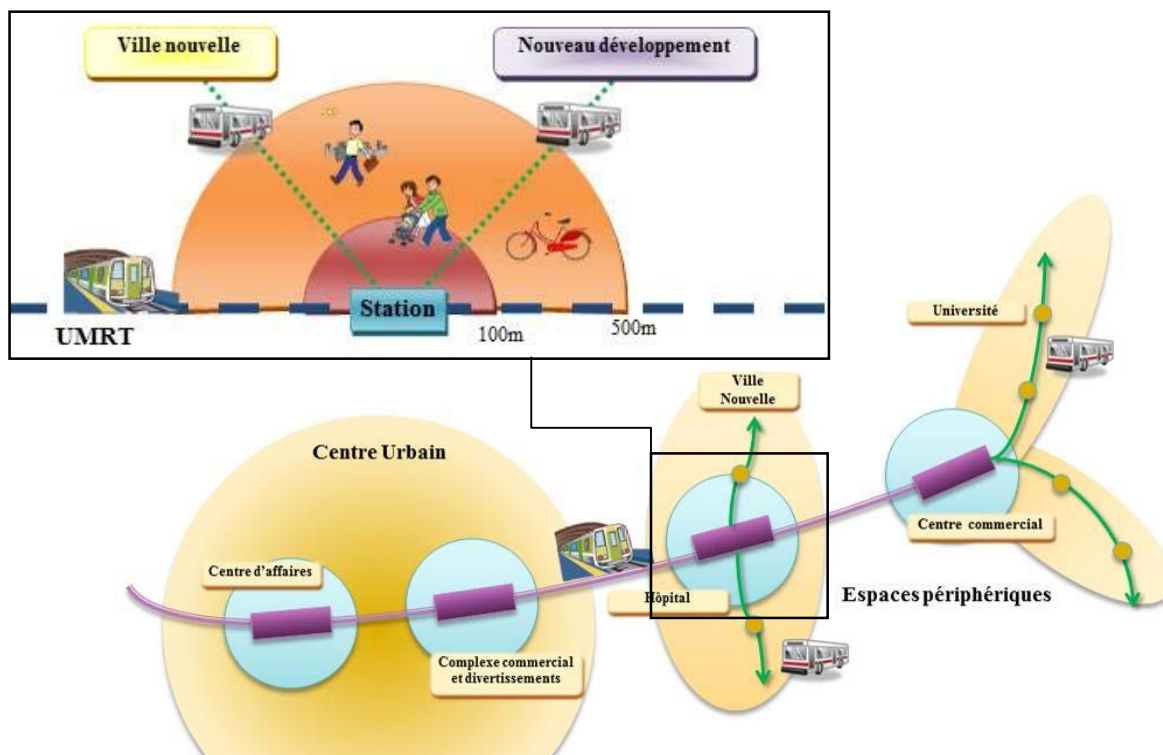


Illustration 8.1 : Transport Oriented Development (TOD) - Concept de développement urbain intégré lié au financement de la construction d'une ligne de transport ferroviaire urbaine.

Source : adapté de la présentation power point du Docteur Iwata du 2/11/2010

Indications : la méthode de financement de la ligne de métro est liée à un modèle de développement urbain. Celui-ci est fondé sur la densification des constructions et la concentration des activités aux abords du corridor de transport et dans un rayon de développement autour des points d'accès au réseau. Ce modèle favorise la réduction de la congestion du trafic routier en ville, des accidents et de la pollution atmosphérique ; accroît la mobilité et l'accessibilité ; permet un report des modes de déplacement individuels vers les modes de déplacements collectifs et assure l'intermodalité vers d'autres modes complémentaires ; réduit la consommation énergétique globale de l'aire urbaine ; offre des possibilités de développement pour la ville comme de recomposition du tissu urbain.

En plus des outils proposés par les experts internationaux sur la récupération de la plus-value-foncière comme levier du développement urbain et l'analyse d'exemples asiatiques et occidentaux, certaines coopérations engagées à Hanoi ont produit des études mettant en application les principes évoqués précédemment. Au-delà de leur contenu technique, ces études présentent une dimension foncière en se fondant sur des études foncières préalables et en explorant des moyens spécifiques afin de valoriser les terrains. Réalisées par des experts étrangers, ces études ont pour but de sensibiliser les techniciens et les décideurs politiques vietnamiens sur les enjeux de l'articulation entre les futures lignes de transport public (métro et BRT) actuellement en construction et le développement urbain. Elles visent également à éclairer les décideurs sur les méthodes envisageables pour mobiliser des fonds à partir d'actions foncières et pour engager de véritables opérations d'urbanisme synchronisées avec le développement d'un réseau de transport métropolitain ayant vocation à faire « système ».

8.2.2 La conduite d'études exploratoires, quelle pertinence et quelles visées ?

Les modèles alternatifs de financement des infrastructures de transport urbain proposés par l'expertise internationale trouvent un écho parmi les experts locaux. Les idées circulent³⁷⁴ et les propositions sont étudiées par certaines municipalités vietnamiennes, comme Hanoi et Hô Chi Minh-Ville, pour être éventuellement expérimentées. Mais, comme l'indique un expert local, de sérieux doutes subsistent quant à la mise en œuvre de ces principes :

« L'exploitation des valeurs foncières ne constitue pas une panacée pour financer le transport urbain et répondre aux défis de gestion et de croissance auxquels [les métropoles vietnamiennes] sont confrontées. Mais ce potentiel devrait être exploré. De nouvelles recherches sont nécessaires pour saisir le rôle que les mécanismes de captation de la rente foncière générée par les infrastructures urbaines de transport pourraient jouer au Vietnam » (Phu, 2007, p.8).

8.2.2.1 Les antécédents et les objectifs des études de la JICA et de l'Institut des Métiers de la Ville

Pour la capitale vietnamienne, l'exploration approfondie de cette relation entre projet d'équipement et action foncière a été engagée par le biais de deux études réalisées dans le cadre d'action de coopération. La première, financée par l'agence de coopération japonaise JICA³⁷⁵, porte sur l'intégration des lignes n°1 et n°2 de métro au développement urbain. La seconde est une étude centrée sur la programmation et l'aménagement d'un pôle d'échange sur la ligne n°3 du métro. Elle a été réalisée par l'Institut des Métiers de la Ville (IMV)³⁷⁶. Ces travaux d'expertise s'inscrivent dans le sillage des études de préfaisabilités produites lors de la préparation des projets de métro et de Bus Rapid Transit par d'autres équipes de consultants étrangers au milieu des années 2000³⁷⁷.

Dans ces premiers documents, les centres d'intérêt des commanditaires par rapport à la dimension foncière apparaissent. Dans le cadre du projet de BRT, la Banque mondiale préconise la préparation d'un programme de City Development Strategy (CDS)³⁷⁸. Selon la Banque, la mission d'assistance

³⁷⁴ Notamment au cours de rencontres internationales comme lors de la tenue du colloque Codatu (il s'agit d'un forum de spécialistes centré sur la coopération pour le développement et l'amélioration des transports urbains et périurbains) s'étant déroulé en 2008 à Hô Chi Minh-Ville.

³⁷⁵ Source: Almec and Nippon Koei, 2010.

³⁷⁶ IMV, 2011, *Aménagement d'un pôle intermodal à la station Nhôn, étude programmatique sommaire*.

³⁷⁷ Systra (Etude de faisabilité d'une ligne pilote de transport ferre urbain à Hanoi, Rapport final, Volume 1, Octobre 2005) ; Almec, Nippon Koei, Yachiyo Engineering (Prefeasibility Study B: UMRT Line 2, Novembre 2006) ; MVA Asia Ltd. and Anthony Mann (Hanoi urban transport development project : support for integrated sustainable urban development transport plan/policy, Final report, Septembre 2006). Ces études établissaient le lien entre les projets d'infrastructures et la question foncière en abordant notamment trois aspects : l'acquisition et la récupération des terrains pour engager les phases de gros œuvre des opérations ; l'utilisation rationnelle des sols pour assurer une diversité des fonctions urbaines ; le recours à la ressource foncière comme levier de financement – en partie grâce à la valeur ajoutée que confère la réalisation des infrastructures aux biens fonciers et immobiliers localisés à proximité.

³⁷⁸ L'engagement du projet de BRT offrait, selon la Banque mondiale, une opportunité sérieuse pour lancer un programme de CDS à Hanoi. Ce type de programme repose sur la formulation d'une stratégie de développement urbain ayant pour principe de participer à la réduction de la pauvreté et à l'amélioration de la qualité de vie. Derrière cet objectif général le CDS porte une vision globale de l'avenir d'une agglomération, il aborde les dimensions spatiales, économiques, sociales, environnementales et culturelles des territoires concernés. Son élaboration repose sur une large participation des acteurs du développement urbain (politiques, économiques, société civile).

technique est l'occasion de définir les principes d'intégration de la planification des transports au développement urbain. Dans leur approche, les experts japonais associés à l'étude portant sur la préparation de la ligne n°2 du métro centrent leurs propos sur l'élaboration de dispositifs institutionnels nécessaires à la conduite des procédures de récupération des terrains et à leur valorisation ultérieure dans le cadre des opérations d'aménagement. Les consultants français de Systra, préparant l'étude de faisabilité du projet de métro de la ligne n°3, conduisent une réflexion similaire en précisant la possibilité d'avoir recours à des mécanismes fiscaux de captation des plus-values. A ce stade précoce des projets, ces études se limitaient à formuler des souhaits, à exposer des concepts et des « bonnes pratiques ». En revanche, les deux récentes études réalisées par la JICA et l'IMV, bien que s'inscrivant dans le prolongement de ces premiers rapports, affichent quant à elles la volonté de traiter la question de la maîtrise de la ressource foncière en relation avec les projets de transport.

Dans ces deux travaux, le foncier est abordé de manière technique. Ces études discutent de l'insertion de l'infrastructure dans le tissu urbain en pointant le besoin d'identifier le statut d'occupation des sols autour des futures stations de métro. De manière pragmatique, ces études traitent de l'intégration de la planification urbaine au développement des transports³⁷⁹ et abordent l'enjeu de l'intégration physique des différents modes de déplacement³⁸⁰. Elles abordent un sujet éminemment sensible dans la pratique de la planification urbaine au Vietnam, puisqu'elles mettent en évidence le besoin d'articuler les plans de développement sectoriel des transports aux plans de développement urbain. Jusqu'à présent le mode de planification centralisée n'a pas été en mesure d'assurer cette articulation.

Face au risque de « non-intégration » des modes de déplacement urbain et d'échec des investissements publics, les études de JICA et de l'IMV explorent de nouvelles perspectives en faveur de l'intégration des dispositifs de transport. De ces deux études, des objectifs généraux apparaissent. Elles proposent des pistes de travail destinées aux acteurs en présence (locaux comme internationaux, publics et privés) afin d'atteindre une intégration fonctionnelle des différents modes de déplacement (métro, BRT, bus, motocyclettes, automobiles, bicyclettes) ; de lier le développement sectoriel des transports à un développement ou à un redéveloppement urbain ; de garantir des perspectives de fréquentation optimale, et donc un succès commercial, du réseau de transport public. La ressource foncière joue ici

³⁷⁹ De nombreuses recherches ont été engagées sur cette question afin de montrer les avantages que confère l'intégration de la planification urbaine à celle des réseaux de transports (parmi elles, citons : Barter, 2000 ; Townsend *et al.*, 2005 ; Geurs, 2006). Les dispositifs facilitant l'intégration des fonctions de transport aux autres fonctions urbaines contribuent directement à la réduction de la congestion du trafic, permettent de réduire le recours systématique aux véhicules privés et visent à améliorer l'environnement urbain. En résumé, les objectifs sont de réduire la demande de trafic, d'adapter les principes du TOD, d'opter pour l'accessibilité plutôt que la mobilité, de donner priorité à l'utilisation mixte des sols (en intégrant les différentes utilisations des terres et des types de bâtiments et en favorisant les circulations douces), de fournir des réserves foncières pour les équipements de transport grâce à de nouveaux modes de planification.

³⁸⁰ Nous entendons ici par « intégration physique » ce qui relève du transfert d'usagers d'un moyen de transport à un autre, à la volonté de raccourcir les distances de correspondance et de maximiser l'efficacité du transfert lui-même. L'intégration physique des moyens de transport a pour objectif d'assurer la continuité des flux de déplacement. Cet aspect de l'intégration des réseaux requiert la définition d'une hiérarchisation des modes (principaux et secondaires ou rabattement). Pour cela, des lieux d'interconnexion doivent être spécifiés afin d'assurer une proximité physique simplifiée des modes. L'idée est de procurer à l'usager la sensation d'un voyage continu, sûr et confortable tout en réduisant les ruptures de charge.

un rôle pivot : sans maîtrise des sols et sans une affectation contrôlée de leurs usages, la performance du système pourra être affectée.

Derrière ces approches techniques se dissimule un autre objectif : sensibiliser les décideurs, les hauts fonctionnaires, les cadres techniques quant aux stratégies foncières qui peuvent être engagées en amont de la construction des équipements. Pour les experts internationaux, une première étape consiste à exposer avec pédagogie à leurs partenaires directs (techniciens et responsables des projets) les enjeux de ces actions foncières. Ensuite, alors que dans les projets de coopération deux volets coexistent (le financier et le technique) l'approche technique peut parvenir, par son apport didactique, à éclairer la prise de décision des acteurs concernés par la partie financière des opérations (en l'occurrence le Ministère et le Département du Plan et de l'Investissement) qui pilote les projets d'aide publique au développement selon des logiques d'investissement financières et commerciales. Néanmoins, en dépit de leur existence, nul ne sait si ces études seront suffisamment relayées par les partenaires locaux et présentés aux décideurs les plus influents.

8.2.2.2 L'articulation entre action foncière et transport urbain ferré : un autre terrain d'influence pour l'expertise japonaise

Actuellement, à Hanoi, de multiples projets urbains de grande envergure (méga-infrastructures, développements immobiliers) se déploient simultanément sans synchronisation apparente. Dans ce contexte, l'étude japonaise a vocation à conseiller les autorités sur ce que recouvre le concept d'intégration entre urbanisme et transport. Bien qu'elle se limite à l'intégration des deux lignes financées par le Japon, cette étude vise à proposer des outils conceptuels à même d'aider à assurer un développement synchronisé des projets de métro aux tracés routiers et aux opérations immobilières.

En raison du coût des équipements de transport public, des bénéfices qu'ils peuvent potentiellement dégager et du caractère structurant que ces derniers pourraient conférer au territoire métropolitain, l'utilisation du foncier est au cœur des enjeux d'intégration. La mise en œuvre des projets de métro requiert une harmonisation du développement urbain et de l'usage des sols le long des corridors et autour des stations. Dans cette voie, l'étude japonaise a pour objectif de mettre sur pied une stratégie reproductible de développement intégré le long des corridors des lignes n°1 et n°2 afin de canaliser les avantages offerts par ces nouveaux équipements au profit d'opérations d'urbanisme. D'après les auteurs, l'arrivée du métro constitue une opportunité pour créer un nouveau modèle de développement urbain et pour appliquer les principes de base de densification et de diversification des fonctions urbaines autour des futures stations. En clair, il s'agit d'orienter le développement de Hanoi vers les principes du TOD et de valoriser au maximum le foncier autour des futures stations. Cette approche se décline à travers 31 plans d'aménagement correspondant aux stations ponctuant les deux lignes. Le concept requis pour l'aménagement tient en quatre points : accessibilité des stations ; développement urbain ; intermodalité ; réglementation spécifique pour gérer les périmètres d'aménagement.

Au préalable, la méthodologie choisie se fonde sur une analyse des tracés, de l'implantation des futures stations et sur une identification de l'occupation des sols dans un rayon de 1000 mètres autour

des points d'accès au futur réseau (illustration 8.2). Cette approche permet d'envisager le mode opératoire à adopter en vue de la programmation d'actions foncières : développement, table rase, réhabilitation... Des plans détaillés pour l'aménagement de cinq stations sont proposés³⁸¹. Pour ces stations « stratégiques », l'étude évalue leur potentialité, propose des plans au 1/1000^{ème} et des coûts estimatifs, elle suggère également l'architecture du portage institutionnel de ces opérations comme l'établissement de partenariats spécifiques entre le public et le privé pour leur financement.

³⁸¹ Il s'agit de l'aménagement de la zone de Gia Lam à l'est de la ville de l'autre côté du fleuve Rouge ; l'intersection des lignes n°1 et n°2 située au nord du Vieux Quartier ; la gare de Hanoi ; la seconde intersection des deux lignes au sud du parc de la réunification à proximité du pôle universitaire de Bách Khoa ; et de la station aux abords du lac Hoàn Kiếm au niveau du temple de Jade.

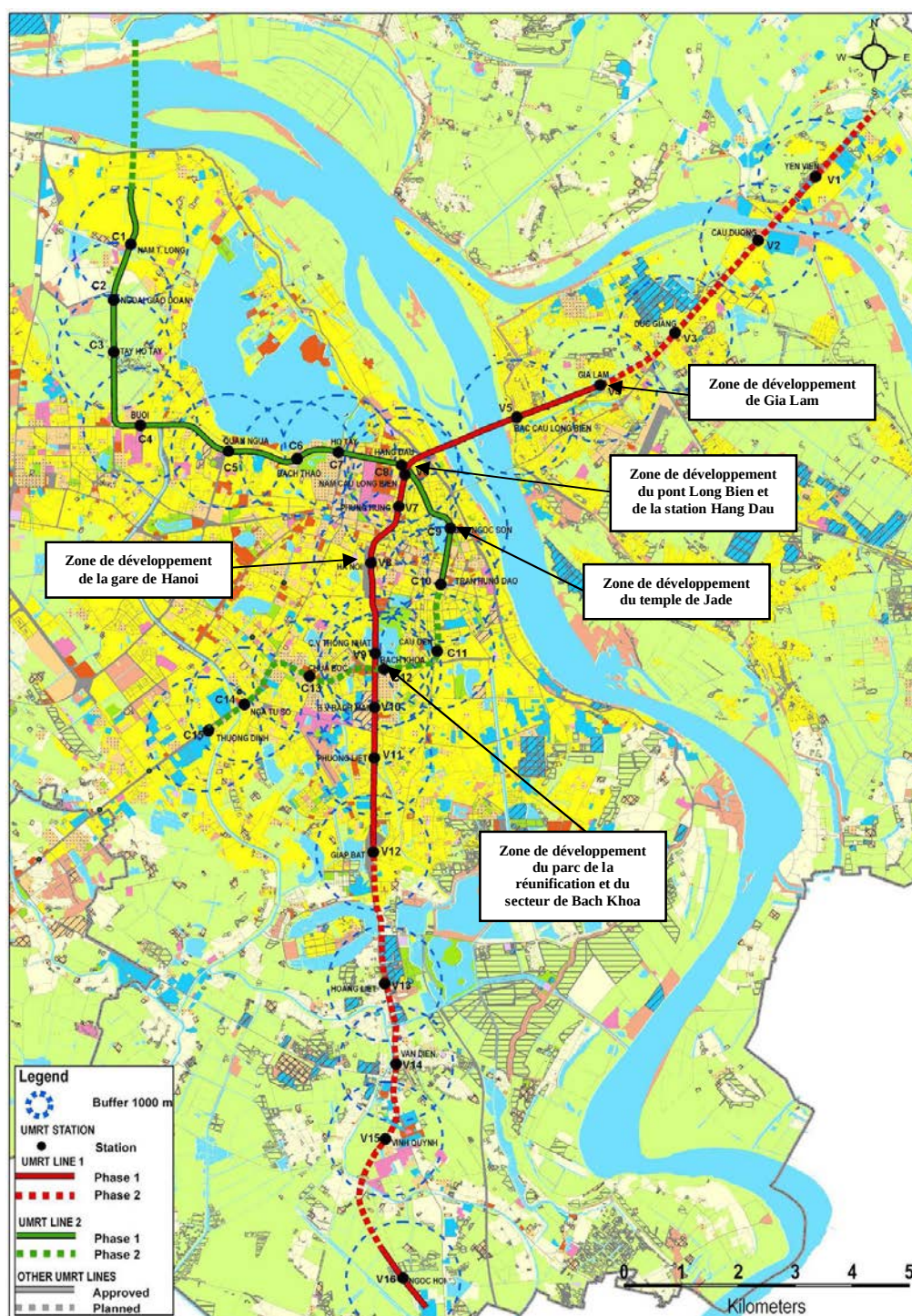


Illustration 8.2 : Identification de l'usage des sols dans un rayon de 1000 mètres autour des futures stations des lignes n°1 et n°2

Source : Almec and Nippon Koei, 2010.

Indications: En se fondant sur 11 catégories distinctes d'utilisation des sols, l'étude examine la disponibilité et l'usage des sols autour des 31 stations. L'arrivée du métro est une opportunité pour lancer de nombreuses opérations urbaine visant à mixer l'usage des sols et à tirer profit de la densité et de l'effet d'agglomération autour de chaque station. L'étude expose le bien-fondé d'une intervention de la puissance publique et propose de donner la priorité au développement de 5 zones.

Dans le périurbain, les sols dédiés à l'agriculture ou à l'industrie sont voués à être convertis en terrain à urbaniser. Dans les secteurs les plus denses, les propositions visent à reconsidérer l'usage de certains terrains, par exemple ceux appartenant à des entreprises étatiques, les logements collectifs de type KTT, pour ainsi laisser la place à de vastes opérations de réhabilitation urbaine. Dans le périurbain, l'acquisition des terrains agricoles au prix d'un foncier non constructible est un atout pour le développement de nouvelles zones urbaines. Au cœur du tissu urbain, les prix fonciers étant particulièrement élevés, une reconversion des parcelles appartenant aux sociétés étatiques et aux différentes administrations apparait essentielle pour lancer les opérations.

La gare de Hanoi : un patrimoine foncier à valoriser

Parmi les exemples qui ont fait l'objet de propositions détaillées, le cas de la gare de Hanoi revêt un intérêt particulier. Dans la plupart des documents exploités dans cette recherche, la situation unique de la gare de Hanoi est soulignée, en particulier en raison de sa position de « hub ». Dans l'étude japonaise, les particularités de ce site sont davantage précisées. D'abord, il s'agit d'un site où l'intégration technique est primordiale. Les lignes de métro n°1 et n°3 s'y connectent, mais une distance de quelques centaines de mètres les sépare (illustration 8.3). L'étude souligne qu'il y a « urgence » à travailler sur l'organisation de cette interconnexion puisque les deux méga-projets sont lancés. En 2011, aucune enveloppe budgétaire claire, du moins en ce qui concerne l'utilisation de crédits d'aide publique au développement, n'était attribuée aux travaux de raccordement des stations pour assurer le transfert des passagers d'une ligne à une autre³⁸².

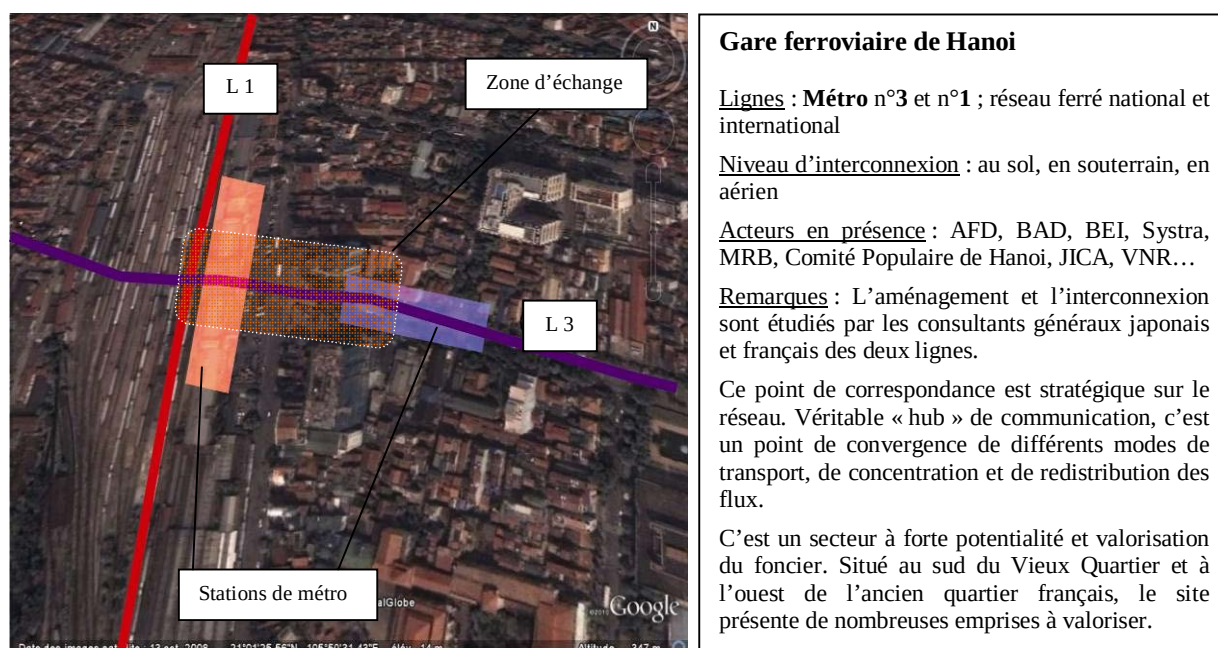


Illustration 8.3 : Le défi de l'intégration technique des lignes de métro n°1 et n°3

Source: de l'auteur

Ensuite, le site aux abords de la gare offre un fort potentiel de développement, en raison d'abord de sa localisation par rapport au centre historique et administratif et ensuite en raison des conditions facilitées à l'accès au foncier. À l'ouest de la gare, les consultants japonais identifient près de 11 ha dont l'accès pourrait être facilité ; ces terrains appartiennent à la Vietnam Railway (VNR) (l'opérateur de chemin de fer national) ou à ses filiales (près d'une trentaine d'organisations). Cette vaste zone est composée de friches ferroviaires, de bâtiments administratifs et de parcelles bâties présentant un potentiel exceptionnel de (re)développement. C'est donc pour ces différentes raisons que le secteur de la gare de Hanoi constitue un exemple éloquent portant sur la liaison entre opérations d'urbanisme et aménagement d'un pôle d'échange d'importance métropolitaine majeure (illustration 8.4).

³⁸² Cette difficulté de financement était déjà pointée dans l'étude de préféabilité de la ligne n°2 (voir Almec *et al.*, 2006, Prefeasibility Study B: UMRT Line 2.).

En complément des concepts d'aménagement, l'étude propose des mesures détaillées pour leur mise en œuvre. Le levier principal suggéré par l'expertise japonaise repose sur la création de périmètres d'aménagement comportant des réglementations précises en matière de densité et de volumétrie. Le financement des opérations d'aménagement s'envisage avec la participation de partenaires privés. Sur les 45 ha envisagés pour le projet urbain, environ 25 ha sont destinés à être exploités par le biais de contrats de partenariats public-privé. Avant 2017, année de mise en fonction prévue pour la ligne n°1, l'opérateur historique, la Vietnam Railway (VNR), est appelé à jouer un rôle actif pour débiter les opérations de valorisation des 11 ha sur lesquels la compagnie possède des droits d'usage et ainsi attirer dans son sillage des investisseurs privés. Au regard des plans approuvés par le gouvernement, l'opérateur pourra valoriser le foncier dont il dispose, anticiper la reconversion des friches ferroviaires et décider des modalités d'attribution des baux pour les lots commerciaux et résidentiels.

D'une manière générale, pour les aménagements autour des stations, l'étude suggère une répartition des rôles et des risques endossés par les partenaires. Le secteur public financerait l'infrastructure, proposerait les plans de développement, acquerrait les Droits d'Usage du Sol et poserait les règles de mise en œuvre des partenariats public-privé. Le futur opérateur (en l'occurrence VNR pour la ligne n°1) s'occuperait de l'exploitation de la ligne et respecterait les orientations de planification du gouvernement pour mettre en valeur les emprises dont il dispose. Le secteur privé financerait, construirait et gèrerait les zones dédiées au développement urbain.

La force du modèle

Ce type d'étude réalisée par l'expertise japonaise constitue une illustration des principes d'action de la coopération bilatérale nipponne, puisqu'elle met au service du pays bénéficiaire de son aide des modèles de développement relevant de sa propre expérience nationale (King et McGrath, 2004, pp.155-195). L'étude à laquelle nous faisons référence introduit les principes de rénovation urbaine et l'utilisation de leviers financiers à partir d'actions foncières comme l'ont expérimenté les principales métropoles japonaises. Elle reflète toute l'expérience de l'expertise nationale et son savoir-faire dans le portage foncier et dans la construction d'une relation intime entre « la ville et le rail » (Aveline, 2003). Elle met en avant l'incitation à la diversification de l'activité des futurs exploitants et insiste sur le fait que le foncier constitue un levier de développement à condition que les autorités adaptent leurs règlements d'urbanisme au profit d'une densification accrue sur des périmètres à fortes potentialités.

Les propositions laissent apparaître un modèle de densification urbaine générique dépendant d'une part du foncier qui est utilisé comme levier financier et d'autre part de la puissance publique chargée de faire respecter les règles d'utilisation de la ressource foncière. Fondé sur l'élaboration de montages spécifiques dédiés à la réalisation d'infrastructures ferroviaires métropolitaines, ce modèle a été utilisé au Japon dès la fin du 19^{ème} siècle et durant la période de reconstruction d'après-guerre (Aveline, 2003 ; Doumas, 2008). Ce dernier repose en partie sur la délégation au secteur privé du développement des infrastructures couplé à des opérations d'urbanisme sur la base d'orientations rigides fixées par l'administration. Comme l'indique Aveline (2003), les compagnies ferroviaires privées japonaises ont connu un vif succès avec la diversification de leurs activités et les processus de

capitalisation foncière ; cette diversification s'est orientée vers l'immobilier résidentiel, les activités et équipements de loisir et de tourisme ainsi que vers la distribution ; tous ces domaines entrants en synergie sous-tendent les processus d'urbanisation.

La diversification de l'activité des compagnies ferroviaires s'explique par le fait que l'Etat japonais exerce un contrôle strict sur la tarification des chemins de fer et sur les procédures d'aménagement des lignes. La seule activité d'exploitation du service de transport ne serait pas rentable pour ces entreprises. Face à l'obligation de fournir aux usagers un service public, la diversification des activités et le report vers les activités immobilières, en particulier dans les gares terminus et les pôles d'échange, représente pour certains opérateurs un gain substantiel. Les gares terminus et les pôles d'échange sont des points structurant des lignes ferroviaires urbaines et présentent à ce titre de grandes opportunités de développement (immobilier de bureaux, divertissement...). Dans le secteur de ces gares, afin d'optimiser et de rentabiliser les opérations urbaines connexes, les maîtres d'ouvrages ont recours au recyclage de terrains et à l'enfouissement des réseaux pour libérer des mètres carrés à la surface afin de les ré-exploiter par la suite. Lorsque ces stratégies sont mises en œuvre, celles-ci permettent aux opérateurs de consolider et d'accroître leur patrimoine immobilier. Alors que l'exploitation des réseaux de transport est rarement une activité dégageant de larges profits, ces opérateurs compensent de fait de faibles revenus d'exploitation ferroviaire par une croissance de leurs revenus locatifs³⁸³.

Au final, derrière le modèle d'aménagement, la force de l'étude japonaise pour Hanoi repose avant tout sur la volonté de transmettre une culture de la stratégie foncière et de la stratégie patrimoniale à l'administration en charge des questions de transport et aux futurs exploitants. En arrière-plan, ce modèle est porteur d'un enseignement fondamental : le rôle de l'Etat comme celui des collectivités territoriales reste essentiel dans les mesures à introduire pour optimiser les réseaux métropolitains de transport public et dérouler les stratégies de captation des gains, issus de la valorisation foncière et engendrés par les investissements publics. Par ailleurs, dans les propositions de l'expertise japonaise, le rôle du privé est omniprésent. D'abord, le modèle requiert une privatisation partielle des compagnies exploitantes ou du moins un mode de délégation encadré par des contrats de partenariat public-privé spécifiques. Ensuite, il exige que les opérateurs privés puissent également intervenir comme « opérateurs fonciers » afin de s'insérer dans le prolongement de l'action foncière initiée préalablement par la puissance publique. En attendant, la politique foncière à impulser revient aux autorités qui doivent avant tout établir les mécanismes nécessaires afin de sécuriser leur rente foncière.

³⁸³ Source : voir Aveline (2003) en particulier les chapitres 3 et 4 consacrés à la diversification des activités des compagnies ferroviaires et aux plus-values foncières.

8.2.2.3 La programmation d'un pôle d'échange intermodal : le cas de la station de Nhôn

Dans le cadre de sa coopération avec le Comité Populaire de Hanoi et de son partenariat avec l'Agence Française de Développement, la Région Île-de-France, par l'intermédiaire de l'Institut des Métiers de la Ville (IMV), s'est engagée en 2011 dans une mission d'assistance technique portant sur l'intégration de plusieurs stations de métro de la ligne n°3.

En particulier, l'IMV a été missionné par son partenaire vietnamien pour traiter l'intégration intermodale de la station de Nhôn, le terminus ouest de la ligne n°3. Cette première action s'est concrétisée par la réalisation d'une étude centrée sur le dimensionnement des fonctions d'interfaces entre les moyens de transport en commun (métro et autobus) et les moyens de transport individuels (bicyclette, motocyclette, automobile). Plus particulièrement, il s'agissait d'anticiper la demande en transport afin de proposer des orientations pour concevoir la création d'un parc de stationnement relais pour les véhicules individuels ainsi que la construction de plateformes de correspondance pour les lignes de rabattement par autobus. Ce travail constitue une étude préliminaire visant à établir une programmation des éléments à inclure dans la construction d'un futur pôle d'échange intermodal au terminus de la ligne.

En outre, à l'arrière-plan de ces propositions techniques, pour que ces dernières se transforment en actes, la démarche implique de conduire une étude foncière, c'est-à-dire d'identifier le statut des emprises foncières situées à proximité de la station. Dans la démarche, il a fallu repérer les parcelles disponibles au regard du plan d'utilisation des sols, celles qui étaient loties, celles qui appartenaient à un corps de l'administration publique, ou encore celles sur lesquelles des projets qui ne figurent pas dans le schéma directeur sont actuellement en cours d'aménagement, dans le but de proposer un programme d'aménagement et de valorisation du futur pôle d'échange. Ce relevé de terrain, qui a été complété par des échanges avec les départements des transports et de la planification et de l'architecture du Comité Populaire de Hanoi, était indispensable puisque les données cadastrales seules ne permettent pas d'identifier les modalités d'occupation et de possession réelle de la ressource foncière aux abords de la future station. Le rapport de l'IMV, aussi modeste soit-il, puisque centré sur la programmation d'une seule station, constitue en fait la première contribution de l'Institut aux projets de métro. Mais surtout, il s'agit d'une première réflexion pragmatique quant à la mobilisation de la ressource foncière et à son utilisation pour la création d'un nouveau pôle multimodal en s'appuyant sur la disponibilité réelle de la ressource foncière.

Cette étude revêt de plus une réelle importance puisqu'elle couvre une question, celle de l'intégration, qui n'a pas été traitée en profondeur par le consultant français (Systra) mandaté pour la conception de la ligne de métro. En effet, la mission du consultant se limitait à la réalisation des plans de la ligne et des stations ; contractuellement, il n'était pas chargé de détailler les modalités d'intégration de l'infrastructure dans son environnement. Pourtant, comme le précise l'auteur du rapport de l'IMV, cet élément est fondamental pour garantir le succès de la ligne notamment afin de favoriser le report modal des modes de transport individuel vers le transport public et de décongestionner le centre-ville.

Pour parvenir à l'objectif assigné, l'étude de l'IMV déroule une méthodologie en trois temps : anticipation de la demande en transport ; prévision du développement urbain à court terme et à long terme aux environs de la station³⁸⁴ ; identification de l'aire d'attraction du futur terminus de Nhôn. En se fondant sur des données éparses, sur leur analyse et sur un travail de superposition des documents de planification urbaine et de transport, l'étude fait apparaître les enjeux qui accompagnent la programmation fonctionnelle de ce site. Le futur pôle d'échange sera situé à l'extrémité d'une vaste zone urbaine dense. Ainsi, avant l'extension de la ligne à l'Ouest, la station de Nhôn, le terminus de la ligne, constituera le principal accès au réseau de métro pour des milliers de citoyens (illustration 8.5). La question de l'accessibilité de cette gare s'avère alors capitale pour attirer un maximum d'usagers vers le réseau de métro. On saisit ici l'importance d'appliquer des principes de densification et de valorisation foncière au terminus de la ligne et de proposer des critères d'aménagement spécifiques pour la construction des interfaces de transport.

³⁸⁴ Sur ce point, l'auteur se fonde sur les données officielles contenues dans le schéma directeur pour 2030, vision 2050, établies par le Ministère de la Construction. Il complète son approche par une tentative d'identification d'une « urbanisation non cartographiée » en cours de développement. Il s'agit de projets approuvés avant l'extension des limites de Hanoi et qui n'ont pas été stoppés depuis.

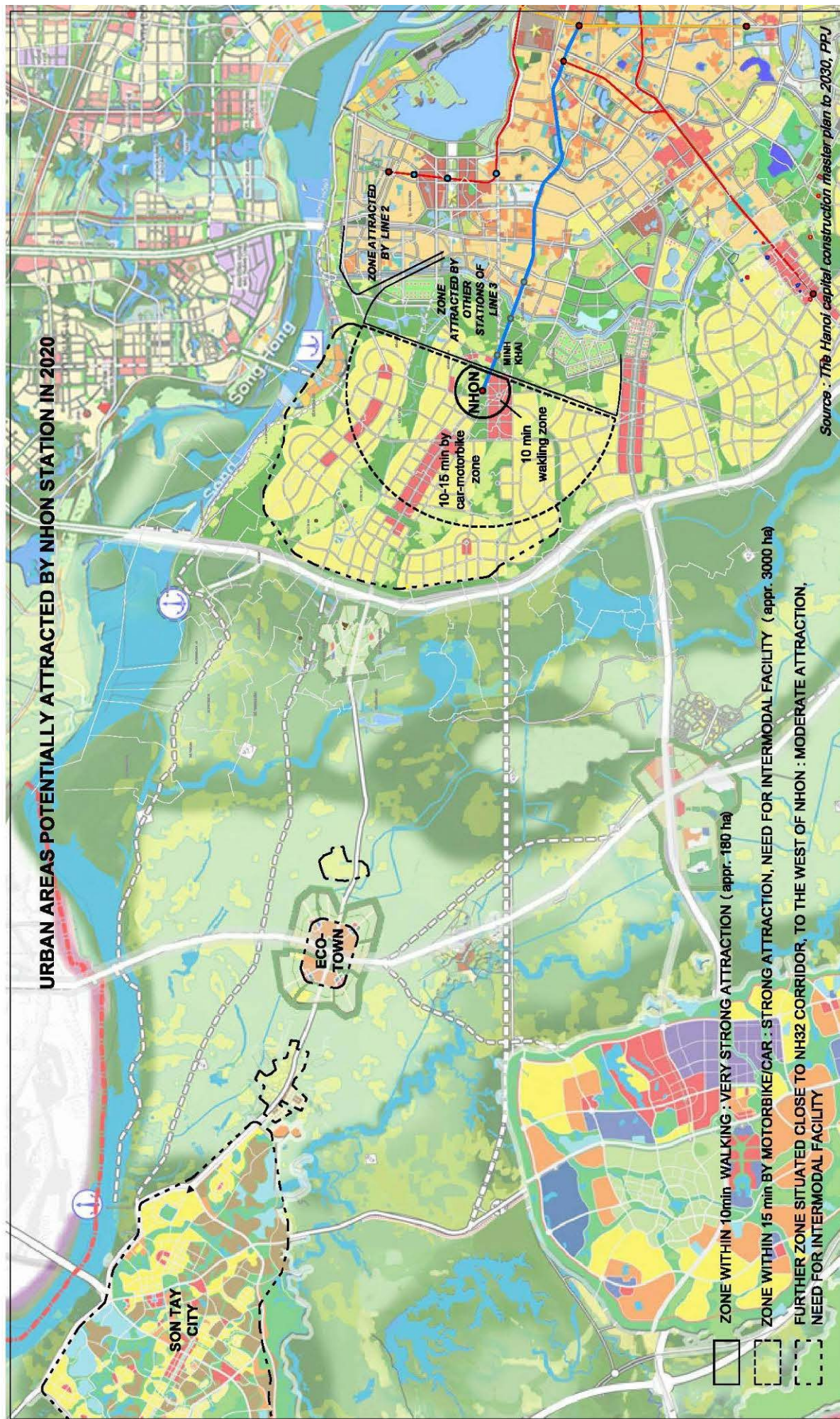


Illustration 8.5 : Zone urbaine dans l'aire d'attraction de la station de Nhon à l'horizon de 2020.

Source : IMV, Maublanc, *Aménagement d'un pôle intermodal à la station Nhon - Etude programmatique sommaire*, 2011

Indications : La position de la gare de Nhon est stratégique. Située à l'entrée d'une future zone d'urbanisation qui a vocation à être fortement densifiée, elle serait le principal point d'accès pour une population estimée à 743 000 habitants en 2020 et jusqu'à 1 250 000 en 2030 (PPJ, 2010). Selon les zones d'attraction définies par l'étude (forte attraction, attraction modérée et faible attraction) la station pourrait être potentiellement utilisée par un nombre d'habitants compris entre 28 400 et 407 000 habitants en 2020. Selon les hypothèses de déplacement, il apparaît que l'estimation du nombre de passagers fréquentant le pôle d'échange de Nhon à l'horizon 2020 soit comprise entre 15 000 et 25 000 voyageurs par jour.

Identifier les besoins en ressource foncière et proposer des aménagements ad hoc

La disponibilité des emprises foncières comme les moyens mis en œuvre pour leur récupération constitueront les étapes préliminaires à l'aménagement des abords de la station de Nhôn. Dans le schéma directeur pour 2030, vision 2050, les principes du TOD ne semblent pas avoir été mobilisés afin d'assurer la densification des abords de la station³⁸⁵. Le processus de densification est toutefois enclenché, mais il s'opère de manière décousue : construction du dépôt de métro, aménagement d'une zone d'activité économique et d'un centre sportif.

Dans le périmètre de la station terminus, les parcelles non loties sont nombreuses, mais leurs formes restent peu propices à la réalisation de projets immobiliers. Certains terrains localisés à proximité de la station ont vocation à demeurer des espaces verts ou agricoles. En attendant, sur ces constats, l'étude stipule qu'en raison de la présence de parcelles non bâties aux abords de la future station, le recours aux principes du TOD reste envisageable. Pour ce faire, l'administration se doit d'acquérir les parcelles non loties, de geler l'utilisation de ces terrains et de revoir les plans d'aménagement afin de diversifier les usages des sols en privilégiant le développement de nouveaux projets immobiliers – tertiaire et loisirs en particulier. Pourtant, avec l'arrivée du métro, ces terrains sont déjà convoités ; il est difficile de savoir si les droits d'usage sont actuellement dans les mains de l'administration ou si ces derniers ont déjà été acquis par des spéculateurs avertis.

A la différence des opérations de grande envergure (développement, rénovation ou table rase) proposées par l'étude japonaise, l'approche de la coopération francilienne se distingue par une prise en compte de la réalité du terrain. La disponibilité des terrains constitue dans le cas de l'étude de l'IMV une contrainte qui est prise en compte dans les propositions d'aménagement, puisque l'accès au foncier constitue de manière récurrente un facteur affectant le déploiement des opérations d'urbanisme. Elle met ainsi en avant l'utilisation du parcellaire actuel afin de limiter le coût des procédures d'acquisition des parcelles. Comme le suggère l'illustration 8.6, le terrain proposé pour accueillir les différentes fonctions du pôle d'échange se doit d'être libre ou du moins vierge de toute construction. L'étude de l'IMV préconise une insertion du programme dans le parcellaire actuel alors que les propositions japonaises s'orientent vers un remodelage du foncier nécessitant un remembrement du parcellaire aux abords des stations.

Dans les propositions de l'IMV, le concept d'aménagement s'articule autour de trois points. D'abord, la priorité est donnée à un traitement de l'intégration des fonctions transport (gare de bus, stationnement pour les différents usagers, dépose-minute, station taxi...) avec un dimensionnement adapté au confort des passagers. Ensuite, il est précisé de créer un espace public, de dimension généreuse devant la station de métro pour favoriser la gestion des échanges de flux entre le pôle d'échange et la station de métro. Enfin, plusieurs bâtiments, dont un de grande hauteur, pourront être

³⁸⁵ L'illustration 8.5 montre que les stations de la ligne n°3 situées à l'est du terminus sont localisées dans la « ceinture verte » que prévoit le schéma directeur pour 2020, vision 2050. Indirectement, à la différence de l'étude japonaise, l'étude de l'IMV livre un constat objectif : il semble que le principe de TOD ne soit pas systématisé à toutes les stations au regard des orientations fournies par le schéma directeur de 2030 ; les espaces contigus aux stations situées dans le couloir de la « ceinture verte » ne seront pas densifiés.

construits. Ces derniers accueilleraient des fonctions reliées au transport (vente de ticket, salle d'attente, salle de commandes) en rez-de-chaussée et des bureaux et des commerces pourraient être proposés dans les étages supérieurs. La multiplication des mètres carrés de plancher devrait permettre à la puissance publique de tirer profit de la bonne desserte du métro ; de cette manière l'opération pourrait financer en partie l'aménagement du site, en particulier les procédures coûteuses d'acquisition des terrains. Après l'obtention des parcelles, les autorités pourraient accorder une concession sur le foncier et imposer un cahier des charges à un investisseur privé afin de construire le pôle d'échange, les espaces publics et les projets immobiliers attendus.



Illustration 8.6 : Terrains non construits dans un rayon de 300 mètres autour de la future station de Nhổn.
Source : IMV, 2011.

A travers cette étude exploratoire, les propositions du rapport de l'IMV se veulent fonctionnelles, modérées et réalistes. Fonctionnelles dans le but d'assurer une pleine capacité d'accessibilité à la station de métro et ainsi contribuer à la hausse de la fréquentation du nombre d'utilisateurs sur le réseau. Modérées, car aucun plan de grande envergure n'est suggéré. Le terrain à valoriser ne dépasse guère 5 ha. Réaliste enfin, car les contours de l'îlot qui ferait office de pôle d'échange existent. Il s'agit dès lors de démontrer aux décideurs du Comité Populaire la nécessité d'un tel développement, mais surtout la faisabilité d'un projet à même d'assurer un retour sur investissements à la collectivité.

8.2.2.4 Un apport à concrétiser pour renforcer la pertinence des « politiques foncières localisées »

L'étude de la coopération japonaise comme celle de l'IMV sont animées d'une même logique : elles préconisent l'élaboration de dispositifs de captation des rentes foncières au service du financement

d'équipements publics. Elles constituent également des apports substantiels puisqu'elles produisent de nouvelles données et ouvrent une brèche sur un thème – la corrélation entre infrastructures de transport et dynamiques des valeurs immobilières et foncières – jusqu'ici peu documenté dans les villes vietnamiennes. Ces deux travaux s'illustrent aussi par la solidité de leur argumentation. En ce sens, ils sont source de propositions, présentent les conditions nécessaires à l'exploration de nouvelles formes de financement de l'urbanisation et jalonnent la voie conduisant à l'intégration du système de transport urbain. Dans ces deux études la dimension foncière est stratégique, puisque sans anticipation sur l'acquisition de parcelles et sans échange préalable avec les acteurs locaux, c'est-à-dire avec les différents départements du Comité Populaire de Hanoi et les agences gouvernementales, pour connaître le statut des terres, leur occupation actuelle et projetée, les idées portées tant par l'expertise japonaise que francilienne auront du mal à être absorbées et réemployées par leurs partenaires vietnamiens.

En suggérant une planification urbaine articulée aux projets de transport, ces travaux avancent pour Hanoi des perspectives nouvelles de développement s'apparentant à celles déjà observées dans d'autres métropoles asiatiques. C'est bien cette articulation spécifique, entre planification urbaine et transport traduit par la voie d'un urbanisme opérationnel qui est présenté ; la même articulation qui a fait le succès de Hong Kong, Singapour ou Tokyo³⁸⁶. Les propositions formulées dans l'un et l'autre des travaux prennent parti pour l'édification d'un projet urbain qui vise en priorité la performance du système de transport et la pratique d'une nouvelle mobilité urbaine. Néanmoins, alors que les mégaprojets sont lancés et qu'ils doivent être coordonnés, un vide persiste, en particulier en matière de financement pour assurer l'organisation des interfaces d'intermodalité des stations, les parcs de stationnement et les cheminements piétonniers pour permettre l'accès aux stations de métro.

Ces faiblesses ont été identifiées. La Banque Asiatique de Développement a engagé sur ce thème un nouveau projet avec au préalable l'identification des emprises foncières disponibles pour aménager les fonctions d'interface des futures stations de la ligne n°3³⁸⁷. De son côté l'Agence Française de Développement finance également la réalisation de deux études de composition urbaine relatives à deux stations de la ligne n°3 afin de traiter plus en détail leur intégration urbaine. Par ailleurs, pour pallier les dysfonctionnements sur le terrain institutionnel, l'étude japonaise recommande d'installer un « special project management department » sous l'autorité directe du Comité Populaire – sur le modèle de l'Urban Redevelopment Authority qui a été mis en place à Singapour – pour coordonner la stratégie de développement à la maîtrise de la ressource foncière. L'approche de la coopération francilienne se veut plus pragmatique, puisqu'elle propose d'établir un cahier des charges de référence pour guider la réalisation des interfaces de transport.

³⁸⁶ Les documents de planification vietnamiens évoquent à leur manière cette articulation en requérant par décret la complémentarité entre la planification urbaine, c'est-à-dire des constructions en ville, et le développement des transports. Toutefois, l'intégration d'un système de transport urbain moderne ne se construit pas seulement par la promulgation de textes réglementaires.

³⁸⁷ La Banque Asiatique de Développement, avec le soutien du fonds fiduciaire *Clean Technologic Fund* accorde des financements (4 millions USD d'assistance technique et 48 millions USD pour des travaux ou des équipements) afin de traiter l'accessibilité des stations de métro, le lien entre métro et réseau d'autobus public...

Ces travaux mettent également en lumière certaines contradictions des documents de planification urbaine. Pour son étude l'expertise japonaise s'est fondée sur le schéma directeur de 1998 et sur la décision n°90 relative aux transports métropolitains. L'étude de l'IMV a superposé les tracés des lignes de métro avec le schéma directeur pour 2030, vision 2050. Dans les deux cas, un malaise apparaît : la densification autour des futurs points d'accès que l'expertise étrangère préconise n'est pas indiquée par les documents de planification sur lesquels les experts s'appuient. Par conséquent, dans le cas de l'étude japonaise, les experts recommandent d'appliquer les principes du TOD sans ménagement. Ils proposent de densifier à outrance les abords des stations proches du cœur historique avec par exemple la construction de tours de grande hauteur dans le quartier de la gare de Hanoi, alors que le schéma directeur pour 2030, s'évertue à limiter la hauteur des bâtiments dans ce secteur dans un souci de préservation du patrimoine bâti. Ainsi, au motif de densifier et de pouvoir apporter des financements complémentaires à la construction et à l'exploitation du transport public, de nouveaux débats sont à augurer au sujet notamment des projets de redéveloppement urbain.

En attendant, les conditions des changements suggérés reposent en définitive sur une volonté étatique et politique – en particulier dans l'adaptation des règles d'urbanisme et de la volumétrie des futurs quartiers. Enfin, il s'avère que la captation des plus-values foncières qui nécessitent une adaptation de la fiscalité foncière est peu envisageable. Ce qui apparaît, en particulier dans l'étude de la coopération japonaise, c'est davantage la volonté de mettre en place des mécanismes de récupération de la rente foncière et commerciale par la puissance publique ou les compagnies exploitantes sur des périmètres définis. Reste que dans les deux études, l'Etat demeure un acteur essentiel pour faciliter et réguler la mise en place de ces opérations.

Compte tenu de la forte progression des valeurs foncières dans les principaux arrondissements de Hanoi depuis les années 1990, la capitale vietnamienne est désormais installée sur une « mine d'or ». Toutefois, les conditions légales et techniques d'utilisation du foncier et la conversion de ce patrimoine en liquidité ne sont pas encore réunies, du moins pas pour l'ensemble de la population ni même pour la municipalité. D'une part, malgré l'engagement de campagnes de régularisation foncière, la sécurisation de la tenure n'est pas assurée dans tous les arrondissements ni pour tous les utilisateurs de terrains, en particulier dans les zones périurbaines. D'autre part, la puissance publique ne dispose pas d'outils fiscaux adaptés pour pouvoir capter les plus-values engendrées par les projets d'infrastructure de transport qu'elle engage sur le territoire de la capitale et qui valorisent les parcelles foncières situées le long des axes de communications.

Pourtant, avec l'aide des opérateurs du développement les changements sont amorcés. La coopération bilatérale suédoise et la Banque mondiale ont apporté au gouvernement une assistance notable dans l'élaboration de dispositifs de régularisation foncière. Dans le cadre de la construction du réseau de transport métropolitain, la coopération japonaise et l'expertise francilienne se sont fait l'écho de propositions structurées afin d'aménager les abords des points d'accès du futur réseau de transport

public et d'enclencher des processus de valorisation du foncier. Ces deux approches, l'une encadrant la modernisation du cadre légal, l'autre suggérant la mise en place de dispositifs d'un urbanisme technique, ont en commun d'utiliser le foncier comme levier de développement. Elles ont aussi en commun de faire circuler des modèles. Lorsque les bailleurs interviennent sur les aspects législatifs de la question foncière, il s'agit dans leurs actions de renforcer le droit foncier pour sécuriser l'investissement. A l'arrière-plan, c'est également l'idée d'introduire les « principes » de la propriété privée foncière dans la poursuite de la réforme foncière vietnamienne. Lorsque les coopérations impliquées dans des projets de transport urbain suggèrent des modèles de financement de l'urbanisation et des infrastructures de transport en s'appuyant sur le levier foncier, les experts se réfèrent aux expériences qui ont fait leurs preuves, au Japon, à Singapour, à Hong Kong, etc.

Malgré tout, à travers ces deux aspects, le premier légal, l'autre technique, du traitement de la question foncière en amont du déploiement des projets de transport à Hanoi, on ne peut qu'être circonspect quant à l'absorption de ces modèles par les autorités locales. D'abord, concernant les actions de coopération par rapport au cadre légal, celles-ci présentent des limites puisqu'elles touchent à des questions de souveraineté nationale, révèlent parfois l'ingérence des acteurs de la coopération et remettent en question le système foncier vietnamien manquant de transparence et restant propice aux actes de malversation. La réforme foncière toujours en cours et la campagne de régularisation foncière lancée au milieu des années 1990 montrent combien les autorités vietnamiennes intègrent avec prudence les recommandations des bailleurs, notamment celles de la Banque mondiale.

Au sujet de l'utilisation du foncier comme levier de développement dans les projets de métro, le degré d'absorption de la part des partenaires vietnamien est peu lisible. Les experts internationaux les ayant rédigés savent que ces documents circulent parmi les techniciens et ingénieurs vietnamiens, auprès de l'unité de gestion du projet de métro, des départements des transports ou de l'architecture et de la planification du Comité Populaire de Hanoi. Encore faut-il que ces études parviennent jusqu'aux décideurs et que ces approches leur soient présentées avec toutes les nuances qu'elles comportent. En effet, les propositions techniques et fiscales relatives à l'utilisation du foncier dans le financement du réseau de transport permettent des adaptations au cas par cas, dans des périmètres urbains définis. Ces modèles sont absorbables, mais surtout adaptables au contexte hanoïen. En effet, il existe déjà des expérimentations utilisant le foncier comme levier de développement, en particulier dans le cadre de projets de type « terre contre infrastructures ». Cela laisse augurer la mise en place d'opérations spécifiques à venir et d'innovation dans l'utilisation du foncier le long des corridors de transport et autour des futures gares.

En attendant de pouvoir tirer profits de la valorisation des sols, encore faut-il pouvoir accéder à la ressource. L'accès au sol dans la conduite des projets d'infrastructures constitue une contrainte majeure à leur démarrage et à leur avancée. C'est là une problématique que les bailleurs de fonds intègrent dans leur mode d'intervention dans la capitale vietnamienne.

CHAPITRE 9

Gérer la contrainte foncière

L'application du plan sectoriel de transport de Hanoi pour 2020 nécessite l'acquisition de 11 551 ha pour la construction du réseau routier et de 2 063 ha pour installer les infrastructures urbaines de transport ferré (TEDI, 2009). Bien que plusieurs opérations, en cours et à venir (notamment les projets de métro et deux projets routiers), présentent des tracés hors-sol (en aérien ou en souterrain), limitant ainsi l'acquisition de terrains, les besoins fonciers restent importants – pour les routes, pour aménager l'accès des stations de métro, pour tous les réseaux techniques ou de ventilation liés aux infrastructures souterraines. La modernisation voulue du système de transport métropolitain engage à coup sûr le lancement de procédures d'expropriation. Pourtant, à Hanoi, le déploiement des projets d'infrastructures reste principalement hypothéqué par la disponibilité des réserves foncières.

Dans les projets internationaux de coopération, deux visions distinctes interfèrent dans la gestion de la contrainte que constitue l'accès au foncier. La première, celle des acteurs de l'aide internationale, s'appuie sur des principes éthiques, environnementaux et sociaux. Concernant les aspects sociaux, l'intention déclarée des donateurs est de minimiser l'impact des procédures d'expropriation sur les ménages installés légalement et illégalement sur les emprises nécessaires à la réalisation des projets. Si des impacts négatifs sont pronostiqués, alors des mesures correctives et palliatives sont en principe prévues afin d'en atténuer les effets. La seconde, celle du gouvernement vietnamien, aborde le foncier de manière pragmatique comme une ressource à mobiliser au service du développement et de la croissance urbaine. La loi foncière de 2003 prévoit de multiples cas de figure pour lancer des procédures de « récupération » [*thu hồi*] et de « libération des surfaces » [*giải phóng mặt bằng*]. Ceux-ci sont justifiés par une notion d'intérêt public extensible³⁸⁸.

A Hanoi, alors que de nombreuses infrastructures sont en construction, les conditions d'accès au foncier se différencient selon l'origine des crédits (aide publique au développement ; budget national/local). Dans les projets financés par l'aide internationale, selon les principes émis par l'organisation créancière et notifiés dans les accords de prêts, si l'acquisition de terrains est requise et l'expropriation inévitable, le déplacement des ménages est encadré par un plan de réinstallation [*resettlement plan*] comprenant des mesures compensatoires, des actions d'assistance et de relogement à destination des occupants légaux comme des occupants illégaux des terrains. C'est là une injonction désormais exprimée par l'ensemble des bailleurs en amont de l'octroi de leurs financements.

Par rapport à l'éthique promue par les opérateurs du développement, la législation locale se singularise par la profusion de textes complexes et sibyllins. La promulgation des différentes lois foncière a donné

³⁸⁸ Parmi les cas où les autorités engagent des procédures de récupération, on note : les raisons de défense, de sécurité, les projets d'infrastructures (routes, site de production d'énergie électrique...) et d'équipements publics (hôpitaux, écoles...) contenus dans les plans de développement socioéconomiques ; mais également les projets de grande envergure financière formulés par l'État central, tels que de vastes zones industrielles, ainsi que les projets financés par l'aide publique au développement et les projets à capitaux 100% étrangers.

lieu à l'élaboration d'un arsenal législatif étoffé³⁸⁹ encadrant l'indemnisation des ménages occupant des terrains récupérés par l'Etat. Les textes de loi ont progressivement répondu aux attentes tant des autorités locales, pour assurer l'acquisition des terrains et indemniser les habitants, qu'à la pression exercée par les bailleurs, pour permettre un accès facilité et sécurisé à la ressource foncière. Malgré l'évolution du cadre légal, il demeure que la législation actuelle se concentre sur la gestion d'un parcellaire au service du développement économique, traitant à la marge la composante sociale d'un développement qui se revendique pourtant comme durable³⁹⁰.

Concrètement, sur les aspects opérationnels, lorsque le financement des équipements mobilise des crédits étatiques ou privés, la législation locale s'applique pleinement. Dans le cadre des opérations mobilisant des crédits d'aide, la loi prévoit une combinaison des procédures, locales et internationales³⁹¹. Les prescriptions établies visent ainsi à réduire les écarts entre le système normatif vietnamien et les règles promues par les différents donateurs. Bien que les différences entre les politiques de réinstallation formulées par les bailleurs et la loi vietnamienne s'amenuisent, la conduite des projets de transport dans la capitale témoigne toujours du fossé existant entre le traitement endogène de la ressource foncière et celui prescrit par les bailleurs. Les modalités d'accès au foncier requises dans le cadre des projets de coopération interfèrent avec les dispositions légales locales. Par conséquent, compte tenu de la distance ajustable que maintiennent les acteurs de la coopération par rapport à la question de l'accès au sol, la participation de ces acteurs exogènes à la construction des infrastructures urbaines soulève deux questions. Les prescriptions des opérateurs du développement ont-elles des visées simplement correctives des procédures locales de récupération ? Ou, au contraire, leurs actions circonscrites au périmètre du projet de coopération, et marquées par le déploiement de méthodologies spécifiques, instaurent-elles de nouvelles techniques de gestion des problématiques foncières pour la mise en œuvre des futurs projets d'infrastructures ?

9.1 L'accès au foncier, les approches prônées par les opérateurs du développement

Depuis l'établissement en 2005 du Hanoi Core Statement, qui constitue la déclinaison locale de la déclaration de Paris relative au renforcement de l'efficacité de l'aide, le gouvernement vietnamien et ses bailleurs ont installé un groupe thématique traitant des questions sociales relatives à l'application

³⁸⁹ La loi foncière de 2003, les décrets d'application 197/2004, 188/2004, 17/2006, 84/2007, 123/2007, 69/2009 et les circulaires 116/2004, 114/2004, 69/2006 sont actuellement les principaux textes qui encadrent le calcul des compensations et l'organisation du relogement des habitants lorsque l'Etat engage des procédures de récupération de terrains. Les décrets et circulaires sont ajustés en moyenne tous les deux à trois ans.

³⁹⁰ La stratégie de développement socioéconomique pour 2011-2020 annoncée par le gouvernement vise à promouvoir une « industrialisation et une modernisation rapide du pays, un développement durable et un progrès social équitable » (World Bank, 2011a, p.7).

³⁹¹ La circulaire relative à la mise en œuvre du décret d'application sur l'utilisation des crédits d'aide publique au développement (circulaire 04/2007/TT-BKH) précise qu'en matière d'accès au foncier dans le cadre des projets APD, le contenu des accords internationaux, auxquels les bailleurs associent leurs principes relatifs à l'accès au foncier, prime sur la législation vietnamienne : « *Where regulations on compensation, site clearance and resettlement as specified in the signed specific international agreements on Official Development Assistance (ODA) are different from existing Vietnamese regulations on compensation, site clearance and resettlement, the regulations in the signed specific international agreements on ODA shall take precedence* ».

des politiques d'aide au développement dans le pays. L'une des activités de ce groupe est de proposer des solutions visant à harmoniser les procédures (celles des différents bailleurs et celle que prévoit la législation vietnamienne) encadrant les conditions d'accès au foncier en vue de la mise en œuvre des projets d'aide publique au développement. Afin de traduire sur le plan opérationnel les réflexions engagées dans le cadre du Hanoi Core Statement, un programme de coopération sur le renforcement des capacités dans la gestion de l'aide au Vietnam financé par le « groupe des six banques »³⁹² a abordé plus finement certaines questions comme : l'harmonisation des procédures d'acquisition des terres, le calcul des compensations, l'assistance aux familles affectées par les projets et les conditions de relogement. Ces différents points constituent pour les donateurs les composantes à traiter pour accéder au foncier avant la construction des équipements de transport urbain.

Les études conduites dans le cadre du programme sur la gestion de l'aide publique au développement ont ainsi eu le mérite de faire apparaître les différences entre les procédures des différents bailleurs et celles de l'administration vietnamienne. C'est là un premier pas vers la clarification et l'identification des réglementations mobilisées par ces groupes d'acteurs aux pratiques et aux jargons bureaucratiques souvent difficiles à saisir. En attendant, parmi les bailleurs de fonds, la Banque mondiale possède un ascendant dans le traitement de la contrainte foncière en raison des études qu'elle produit et des méthodologies qu'elle associe à l'utilisation de ses prêts depuis les années 1980³⁹³. Les autres bailleurs s'alignent sur les pratiques de la Banque, tout en produisant des dispositions qui leur sont propres.

9.1.1 « Réinstallation involontaire »³⁹⁴ : la Banque mondiale trace la voie, les autres opérateurs suivent

Dans le traitement de l'accès au foncier en vue de la réalisation d'une infrastructure urbaine, un argument fédère l'action des opérateurs du développement. Pour la communauté des bailleurs, l'absence de droit formel sur la terre ne signifie pas que les occupants contraints de céder leur terrain n'aient aucun droit lors du lancement de procédures de récupération. Depuis une trentaine d'années, la Banque mondiale en tête et les principales coopérations bi et multilatérales dans son sillage s'efforcent d'établir des procédures afin d'améliorer, harmoniser et simplifier l'accès au foncier afin de faciliter le déploiement de projets de développement.

En d'autres termes, il s'agit pour les agences et les banques de développement d'assurer l'acquisition de terrains occupés par des populations installées de manière légale ou illégale, avec ou sans documents justifiant l'usage ou la possession des parcelles, tout en tentant de désamorcer au préalable

³⁹² Il s'agit du « *Comprehensive Capacity Building Program to Strengthen ODA management in Vietnam* ». Ce programme a été piloté par la Banque mondiale entre 2005 et 2009.

³⁹³ La Banque s'est notamment appuyée sur les travaux de Micheal Cernea qui ont porté sur l'amélioration des politiques encadrant les mesures d'expropriation et sur l'élaboration de mesures d'atténuation des effets pervers (en particulier sur les risques d'appauvrissement) des projets de développement sur les populations affectées. Sociologue et anthropologue, Cernea a rejoint la Banque mondiale en 1974. Il est l'auteur de nombreux travaux, citons par exemple : *Involuntary Resettlement in Development Projects* (1988) ; *Understanding and Preventing Impoverishment from Displacement, Reflections on the State of Knowledge* (1995) ; *The Economics of Involuntary Resettlement: Questions and Challenges* (1999).

³⁹⁴ Traduction de « *Involuntary Resettlement* », expression anglophone utilisée par les bailleurs de fonds.

les tensions pouvant surgir lors des procédures d'expropriation. Pour cela, les principaux bailleurs intervenant au Vietnam disposent de cadres réglementaires et de procédures spécifiques qui recouvrent des appellations différentes selon les dispositifs de coopération (tableau 9.1).

Cadre réglementaire et procédures de gestion de la contrainte foncière	Banque mondiale	Banque Asiatique de Développement	Coopération Japonaise (JICA)	Coopération Française (AFD)
	Operational Policies (OP) & Bank Procedures (BP) 4.12 sur la réinstallation involontaire [<i>Involuntary Resettlement</i>] éditée pour la première fois en 1980	Policy on Involuntary Resettlement (1995) Handbook on Resettlement a guide to Good Practice (1998).	Guidelines for Confirmation of Environmental and Social Considerations Handbook on Social dimensions for ODA loan	Politiques de Responsabilité Sociale et Environnementale (RSE) Démarche de maîtrise des risques environnementaux et sociaux des opérations financées

Tableau 9.1 : Les cadres réglementaires et les procédures traitant de la contrainte foncière et des aspects sociaux des projets de développement utilisés par les principaux bailleurs finançant des projets à Hanoi

Source : World Bank ; Asian Development Bank ; Japanese International Cooperation Agency; Agence Française de Développement

Ces procédures passent principalement par l'élaboration de plans pour assurer l'indemnisation, l'assistance et le relogement des populations affectées par les projets ; elles traduisent par une approche méthodologique les principes promus par les bailleurs dans la gestion de l'accès au sol (tableau 9.2). Ces mesures éthiques et sociales constituent des « conditions suspensives » à l'utilisation des prêts et des subventions des donateurs. En ce sens, le pays emprunteur doit être en mesure de présenter un cadre législatif en adéquation avec les injonctions de ses créanciers pour que les prêts puissent être acceptés³⁹⁵. Ou du moins, dans le périmètre du projet de coopération, les autorités doivent s'efforcer d'observer et d'appliquer les règles sociales promues par les bailleurs et de respecter les procédures prescrites pour procéder à l'acquisition des parcelles.

Ces mécanismes correctifs abordant la question sensible de la réinstallation des personnes affectées par les projets financés par l'aide internationale sont apparus alors que les banques et les agences de développement accordaient des crédits pour la construction d'infrastructures controversées – en l'occurrence des barrages³⁹⁶ et des infrastructures urbaines. Avec ces procédures, il s'agit pour les acteurs du développement de proposer des mesures afin de protéger les populations des effets destructeurs du développement et de lisser, tant bien que mal, l'injustice sociale résultant des déplacements dus à ces projets (AGFE, 2007). Tout en cherchant à limiter les impacts négatifs des projets de développement, c'est surtout un moyen pour les banques et les agences de développement de valoriser leur image auprès de l'opinion publique et d'afficher ostensiblement les considérations éthiques qui guident leurs actions (Clark, 2000).

³⁹⁵ D'autres critères interviennent comme la capacité de remboursement et la solvabilité des pays clients.

³⁹⁶ Plusieurs travaux de recherche engagés dans les années 1960 et 1970 portent sur les relogements forcés de population liés à des projets hydroélectriques Parmi les références, citons Amarteifio *et al.* (1966), *Tema Manhean : a study of resettlement* ; Colson (1971), *The social consequences of resettlement*.

Conditions émises par les bailleurs pour conduire la réinstallation et l'indemnisation des populations affectées	Commentaires et précisions
Minimiser le déplacement de populations.	En raison des coûts sociaux et économiques de déplacement et de réinstallation, il convient par le tracer des infrastructures (dans le cadre de leur conception technique) de limiter la récupération de terrains occupés par des particuliers.
Acquisition des terres et Plan de Réinstallation.	Calqués sur le cycle opérationnel du projet, les bailleurs requièrent l'élaboration de plans d'indemnisation et de réinstallation des habitants. Ceux-ci doivent être élaborés dès l'amorce du projet. Le plan de réinstallation doit être considéré comme un « projet » dans le projet.
Contenu des Plans de Réinstallation	<i>Compensation et assistance : « le remplacement des biens perdus »</i> Les populations perdant leurs biens (terres, habitations, activités) doivent être indemnisées (compensation financière, mise à disposition de nouveaux biens en remplacement des biens perdus). L'élaboration des compensations se fonde sur l'idée directrice des coûts de remplacement [<i>replacement cost</i>] au prix du marché ou à la valeur actuelle. Une assistance auprès des populations est proposée pour la restauration et l'accès aux services publics et sociaux. <i>Le coût de réinstallation et de compensation inclus dans les couts et bénéfices du projet</i> L'équipe en charge du suivi du projet établit un « budget global du plan de réinstallation » ; celui-ci inclut les coûts de compensations, le déménagement et le relogement des personnes, mais également les frais annexes (réalisation du plan de réinstallation, son suivi, les taxes).
Evaluation des risques d'appauvrissement	Une étude d'évaluation des risques est réalisée avec l'aide des différents acteurs concernés par le périmètre du projet (représentant des populations affectées, société civile, gouvernements locaux). Cette étude a pour but d'identifier les ménages les plus vulnérables (familles pauvres, uni parentale, personnes âgées) et d'apporter une assistance appropriée. La prise en compte du risque d'appauvrissement requiert l'élaboration de stratégies conjointes prévoyant la création de nouveaux emplois, l'amélioration et l'accès aux services essentiels et le renforcement de la participation des citoyens.
Absence de documents légaux.	L'absence de documents légaux justifiant la légalité et la légitimité d'installation des ménages ne doit pas être un obstacle à l'établissement des politiques des bailleurs, ni même au versement de compensation et au relogement.
Mise en œuvre des plans de réinstallation	<i>L'identification des populations affectées</i> Le plan de réinstallation se fonde sur l'identification et l'enregistrement des ménages affectés. Cette démarche doit s'entreprendre rapidement afin de dresser une première estimation du coût de réinstallation des ménages et des compensations à verser, mais également afin d'éviter l'installation de nouveaux ménages et la construction de nouveaux bâtiments (éviter l'effet d'opportunité et le gain substantiel du versement des compensations) dans le périmètre des projets. <i>Les populations affectées doivent être informées et consultées</i> Les ménages susceptibles d'être expropriés doivent être informés au plus tôt, ils doivent avoir accès aux procédures de recours et de contestation. L'emprunteur (bénéficiaire du projet) doit rendre publiques les composantes (compensation, condition de relogement) du plan de réinstallation à chaque phase du projet (après vérification et acceptation des acteurs concernés et validation des bailleurs de fonds).
Préservation des organisations culturelles et sociales.	Le projet doit être l'occasion de préserver (voire de renforcer) le tissu social et communautaire local afin de maintenir l'harmonie sociale des ménages expropriés.
Conditions de mise en œuvre du plan de réinstallation et d'élaboration des compensations	Cette condition incombe à la partie « propriétaire du projet ». L'agence (ou la PMU) en charge de la mise en œuvre du projet doit veiller à respecter les règles énoncées par les bailleurs. Ces derniers proposent une assistance technique en vue de réaliser et d'appliquer ce plan.

Tableau 9.2 : Synthèse des principes portés par les politiques sociales appliquées par les principaux opérateurs du développement au Vietnam

Sources : ADB, *Involuntary Resettlement Plan* (1995); ADB, *Involuntary Resettlement Opération Manual, Operational Procedures* (2006); WB, *Involuntary Resettlement, Operational Policies* 4.12 (2001); JICA, *Lignes directrices relatives aux considérations environnementales et sociales* (2010b).

9.1.1.1 La mise en application des principes sociaux formulés par la Banque mondiale dans le contexte vietnamien

Pour la Banque mondiale, la conduite de procédures de réinstallation est perçue comme une opportunité pour mettre en œuvre des politiques de développement complémentaires à l'intervention principale centrée sur le financement d'infrastructures. Les procédures et les politiques de la Banque encadrant le déplacement et le relogement des populations affectés par les projets de développement sont affinées et mises à jour de manière périodique depuis le début des années 1980.

Dans ses projets, le premier principe d'action de cette organisation est de limiter le nombre de familles à déplacer : « dans la mesure du possible, la réinstallation involontaire doit être évitée ou minimisée et des solutions alternatives doivent être explorées » (Cernea, 1988, p.4). Pour cela, l'un des consultants au service de la Banque sur cette question au Vietnam³⁹⁷ nous indiquait qu'à l'étape de la conception des infrastructures de transport, les tracés sont révisés de manière à éviter autant que possible l'acquisition de terrains. Dans le jargon de la Banque, c'est ce que l'on nomme le « least resettlement alternative », un concept qui vise à minimiser le déplacement d'habitants et qui s'impose de manière théorique aux concepteurs de projets. Dans le cas où le déplacement est inévitable, l'Institution souhaite s'assurer de la restauration des sources de revenus des familles affectées par le projet. La Banque assiste les autorités vietnamiennes pour que ces dernières s'assurent que les familles affectées retrouvent au moins leur niveau de vie antérieur.

Une fois l'intention de la Banque précisée, se pose la question de la mise en œuvre de ces principes. La consigne est claire, cette partie est à la charge du gouvernement vietnamien :

« L'emprunteur est responsable de la préparation, de l'exécution et du suivi du plan de réinstallation, de l'élaboration du cadre réglementaire de réinstallation et du processus ainsi que des outils mobilisés. Il doit se conformer à la réglementation (celle de la Banque mondiale) établie. Les outils utilisés découlent de la stratégie établie pour atteindre les objectifs fixés par la réglementation, ils doivent couvrir toutes les composantes de la réinstallation. L'engagement de l'emprunteur et sa capacité à conduire avec succès la réinstallation des habitants sont déterminants pour le maintien et la participation de la Banque à un projet » (traduction de l'auteur de la clause n° 18 de l'OP 4.12).

L'élaboration de ces plans s'effectue sous le contrôle de l'unité de gestion de projet. Dans ses missions de contrôle, la PMU est assistée par des consultants (vietnamiens et étrangers) qui supervisent tant l'élaboration du plan que son application. Comme le précise un spécialiste étranger interrogé sur le sujet, la mise en œuvre sur le terrain des principes posés par la Banque est relayée par des organisations non gouvernementales qui suivent les opérations de déménagement et de réinstallation. Au Vietnam, ce sont les organisations de masses (en particulier le Front de la Patrie et l'Association des Femmes) qui appuient les autorités locales dans le suivi des plans de réinstallation. En outre, l'élaboration de ces outils comme le relogement reste financièrement à la charge du pays

³⁹⁷

Echange par courriel avec le consultant philippin Nicolas Tito, du 30/03/2010.

emprunteur³⁹⁸. Dans les projets conduits à Hanoi, elle accorde toutefois des prêts pour la construction des sites de relogement.

9.1.1.2 L'adoption des principes éthiques et sociaux par la communauté internationale des bailleurs et leur application sur le terrain hanoien

Au cours des années 1990, les autres banques multilatérales et les agences de développement se sont engagées sur le terrain défriché par la Banque mondiale. En 1991, plusieurs pays membres de l'OCDE se sont alignés sur des principes communs³⁹⁹ à tenir lorsque des expropriations sont exigées par la construction d'une infrastructure. Ces directives ont été appropriées par plusieurs agences d'aide (Royaume Uni, Japon, France...) et sont depuis mises en application au Vietnam.

Les règles de conduite prescrites par la Banque Asiatique de Développement

Ce bailleur multilatéral a pris des dispositions concrètes au sujet des questions d'accessibilité à la ressource foncière dans le cadre des projets qu'il finance avec la diffusion de ses premières directives opérationnelles en 1995 (*Involuntary Resettlement*). La BAD a ensuite publié en 1998 un manuel destiné à ses employés et à ses consultants afin d'assurer le suivi des opérations (*Handbook on Resettlement: A Guide to Good Practice*). Le point de vue adopté par ce bailleur se synthétise de la manière suivante :

« L'objectif de la politique de la Banque Asiatique de Développement en matière de réinstallation involontaire est d'éviter ou de minimiser les impacts sur les personnes, les ménages et les entreprises touchées par le lancement de procédures d'acquisition de terrains requis par un projet de développement. Si le déplacement et la réinstallation sont incontournables, l'objectif assigné à la politique de la BAD est de compenser et d'aider les personnes impactées, de restaurer le niveau de vie à un niveau égal, sinon meilleur, que celui qu'elles avaient avant le lancement du projet »⁴⁰⁰.

De plus, la Banque Asiatique de Développement exige que la question des indemnisations, du relogement et de l'accompagnement social soit traitée de façon intégrée au projet d'infrastructure, dès la phase de conception. Elle requiert également que les ménages touchés par les projets soient pleinement informés et consultés au sujet des conditions de déplacement, de réinstallation et d'indemnisation. Ces principes qui s'alignent sur ceux émis par la Banque mondiale sont pleinement requis pour la mise en œuvre des opérations financées à Hanoi. Ils sont par exemple exigés dans la conduite du projet de la ligne n°3 de métro auquel la BAD est associée.

³⁹⁸ Le paragraphe n°34 de l'OP 4.12 précise ce point : la Banque « n'a pas vocation à financer le paiement des compensations ni l'achat des terrains nécessaires au passage de l'infrastructure. Néanmoins, elle peut financer des composantes liées à l'amélioration du site de relogement ».

³⁹⁹ OECD, 1991, Development Assistance Committee, *Guidelines for Aid Agencies on Involuntary Displacement and Resettlement in Development Projects*, OECD/GD (91) 201, Paris.

⁴⁰⁰ Source : *Study on Legal and Policy Framework on Resettlement – Gap Analysis* (Support to harmonization of Social Impact Assessment (SIAs) under Hanoi Core Statement on Aid Effectiveness with a focus on Resettlement), ODA Inter-Ministerial Task Force, march 2008 (Traduction de l'auteur).

L'affirmation des dispositions des coopérations bilatérales japonaise et française

Les principales agences de coopération bilatérales se sont alignées sur les politiques énoncées tant par la Banque mondiale que par la Banque Asiatique de Développement. Les coopérations bilatérales française et japonaise les mettent en œuvre dans le cadre de leurs actions à Hanoi.

Au début des années 1990, avec l'appui de la Banque mondiale, la coopération japonaise préparait sa propre politique. Les « lignes directrices relatives aux considérations environnementales et sociales » intégraient alors une phase de « vérification préliminaire » (*screening*) et de « définition du champ de l'étude d'impact » (*scoping*) au stade préparatoire des études relatives aux projets présentant des risques environnementaux et sociaux⁴⁰¹. Bien que ces directives existent depuis les années 1990, avant la réaffirmation de ces principes au milieu des années 2000, certains consultants étrangers (japonais et français)⁴⁰² nous ont précisé qu'au cours du déploiement de la série de projets routiers dont les financements ont été engagés à la fin des années 1990 à Hanoi, la question de l'indemnisation et du relogement des habitants fut traitée en tenant compte exclusivement de la réglementation locale. Toutefois, depuis la promulgation des nouvelles directives en 2004 et la réalisation du projet HAIDEP, les consultants interrogés soulignent une inflexion des dispositions sociales de la coopération japonaise. Celle-ci se montrerait désormais plus scrupuleuse sur l'élaboration et le suivi des plans de réinstallation engagés par les autorités vietnamiennes.

Du côté de la coopération française, dans ses projets à Hanoi, l'Agence Française de Développement (AFD) s'aligne sur les directives de la Banque mondiale et de la Banque Asiatique de Développement en matière de diligence sociale. Pour la coopération bilatérale française, les procédures des banques multilatérales relatives au traitement de la question foncière font référence. Toutefois, depuis janvier 2007, l'AFD s'est dotée de sa propre politique de responsabilité sociale et environnementale. Dans sa démarche de maîtrise des risques sociaux, l'Agence s'est engagée à « assurer progressivement un suivi environnemental et social systématique de l'ensemble de ses opérations, de leur instruction à leur évaluation *ex-post*, en donnant la priorité à celles classées à « risques » [...] »⁴⁰³.

Les coopérations bilatérales japonaise et française impliquées dans le financement de projets de transport à Hanoi montrent dans les apparences qu'elles s'assurent du respect des règles sociales qu'elles partagent avec les banques multilatérales de développement et qui servent de « garde-fou » au décaissement de leur aide. Sauf que sur les questions d'accès au sol dans le cadre des projets d'infrastructures, il est bien difficile pour nous de préciser si les gouvernements japonais et français sont aussi attentifs que les bailleurs multilatéraux dans le respect des critères sociaux qu'ils imposent. En effet, la question de la souveraineté nationale ressurgie ici. Si les organisations multilatérales prêtant au Vietnam sont en mesure d'imposer des conditions contraignantes à l'utilisation de leurs crédits en raison de leur statut « supra national », il n'en va pas de même pour les bailleurs bilatéraux.

⁴⁰¹ Source : JICA, 2010b.

⁴⁰² Entretien du 17/09/2008 avec Hiroshi Namba (consultant pour le Japan Bridge and Structure Institute) et entretien du 21/10/2008 avec Pierre Arnoux (consultant pour EXPERCO International).

⁴⁰³ Politique de Responsabilité Sociale et Environnementale de l'AFD (source : www.afd.fr).

Une zone d'ombre demeure au sujet du niveau d'exigence des coopérations bilatérales par rapport aux coopérations multilatérales sur la problématique de la gestion de la contrainte foncière.

En attendant, parmi les projets de transport étudiés (cf. chapitre 7), la question est évacuée pour la coopération bilatérale française, puisque celle-ci est associée à la Banque Asiatique de Développement sur le projet de métro de la ligne n°3 et s'aligne sur les principes sociaux défendus par le bailleur multilatéral. Dans cette configuration, la BAD veille au respect des critères sociaux qu'elle lie au décaissement de ses crédits sur l'ensemble du tracé de la ligne. Mais qu'en est-il de la coopération japonaise impliquée dans le financement de nombreuses infrastructures de transport dans la capitale vietnamienne ? A en croire plusieurs consultants internationaux avec qui nous avons pu échanger sur ce point, la coopération japonaise réclamerait au gouvernement vietnamien de respecter sa législation, sans pourtant être plus regardante.

9.1.1.3 Les mesures des agences des Nations Unies et le rôle des ONG

A l'échelle internationale, les agences onusiennes, en particulier ONU Habitat et la FAO, ont également contribué au débat sur la réinstallation involontaire en recentrant le propos sur la question de l'éviction et des déplacements forcés⁴⁰⁴. L'engagement d'ONU Habitat s'est traduit en 2004 par la mise en place d'un groupe d'observation des évictions forcées dans les villes en développement, le Advisory Group on Forced Evictions (AGFE)⁴⁰⁵. A l'échelle de la région sud-est asiatique, de nombreuses ONG⁴⁰⁶ observent et documentent les problèmes liés au foncier, au logement et aux évictions dans de nombreuses villes.

Jusqu'en 2012, les rapports produits tant par les agences des Nations-Unies que par les ONG n'abordaient pas les cas d'éviction observés dans les villes vietnamiennes. Les publications de ces organisations relataient davantage les cas cambodgiens et chinois marqués par la brutalité des forces de l'ordre dans la conduite des opérations de « déguerpissement »⁴⁰⁷. Si aucun événement jugé « sérieux » n'était mentionné dans les rapports des agences des Nations-Unies ou des ONG en activité au Vietnam, c'est que finalement peu d'informations « officielles » relatives aux cas vietnamiens étaient diffusées.

⁴⁰⁴ En 1997, ONU Habitat a publié un document, *The Practice of Forced Evictions: Comprehensive human Rights Guidelines on Development-Based Displacement*, dont le message principal était fondé sur la nécessité d'inciter les Etats à adopter des lois et des politiques appropriées sur les questions de réinstallation. En outre, dans le sillage de la publication de ce document, l'agence souhaitait engager une dynamique et fédérer la communauté des bailleurs internationaux autour de pratiques communes en faveur du respect des populations dans le déploiement des projets de développement.

⁴⁰⁵ Le groupe AGFE est chargé de documenter la thématique des « évictions forcées », de suivre des cas pratiques, mais aussi de proposer des solutions aux autorités qui collaborent avec ONU Habitat.

⁴⁰⁶ Nous pensons particulièrement à Asian Coalition for Housing Rights, Center On Housing Rights and Evictions, International Network on Displacement and Resettlement.

⁴⁰⁷ Nous pensons entre autres au rapport *Losing ground, Forced Evictions and Intimidation in Cambodia* publié par le Cambodian Human Rights Action Committee (CHRAC) publié en 2009.

Toutefois, depuis qu'une procédure d'éviction forcée conduite à Haiphong en janvier 2012 s'est soldée par des actes d'une rare violence⁴⁰⁸, les agences des Nations-Unies se font désormais le relais de la presse locale et traitent ce sujet. Le Haut-Commissariat aux Réfugiés des Nations Unies a notamment fait part des événements survenus à Haiphong sur son site Internet⁴⁰⁹. Les cas d'évictions forcées dans les villes du Vietnam pourraient donc à l'avenir être davantage traités par les agences onusiennes et les ONG en activité dans le pays.

Parallèlement aux grands principes d'intervention qui guident l'action des bailleurs dans les modalités d'accès au foncier, des alternatives aux plans de réinstallation sont apparues dès la fin des années 1970. A la différence de l'approche réglementaire et juridique prônée principalement par les bailleurs multilatéraux, celles-ci prennent la forme de dispositifs techniques de transformation du parcellaire urbain. L'idée principale est de combiner les projets d'infrastructures de transport avec des opérations fondées sur le remembrement foncier et la rénovation urbaine. Parmi les opérateurs du développement faisant la promotion de ces techniques à Hanoi, la coopération japonaise se montre la plus active.

9.1.2 L'approche japonaise, une alternative au plan de réinstallation

Dans le cadre du financement de projets d'infrastructures nécessitant des procédures d'expropriation, la plupart des opérateurs du développement lient l'octroi de leurs prêts à l'élaboration préalable de plans de réinstallation. Toutefois, selon les terrains d'intervention, en particulier en ville, d'autres outils susceptibles de faciliter l'accès au foncier et le relogement des populations sont conseillés, notamment la technique du remembrement foncier⁴¹⁰ ou encore celle de la rénovation urbaine.

Dans le cadre des projets de transport récemment engagés à Hanoi, au-delà des intentions, seule la coopération japonaise insiste sur la mise en place d'instruments alternatifs. Plus précisément, le remembrement foncier et la rénovation urbaine constituent les principales techniques d'accès au foncier que suggère d'appliquer l'expertise japonaise. Au Japon, ces instruments ont été utilisés tant par les aménageurs publics que privés pour la construction des réseaux ferroviaires urbains (Aveline, 2003, pp.158-164). Désormais ces approches sont valorisées à l'international et s'exportent (Sorensen, 2000). Elles sont introduites par le biais d'études techniques subventionnées par le canal de l'aide publique au développement ou encore par l'organisation d'ateliers à destination des cadres techniques

⁴⁰⁸ Une famille s'est opposée à la récupération de ses terrains par les autorités et des coups de feu ont été tirés en direction des forces de l'ordre venues la déloger (An Ninh Thu Do, 05/01/2012).

⁴⁰⁹ Voir à ce sujet la page Internet du Haut-Commissariat aux Réfugiés : <http://www.unhcr.org/refworld/topic,4565c22535,459bb2cb21,4f55c6ae2b,0,RFA,,VNM.html>

⁴¹⁰ Le thème du remembrement foncier en ville a été pour la première fois mis à l'honneur dans les discussions internationales lors d'un séminaire dédié au remembrement foncier et au développement urbain (*International seminar on land readjustment and urban development*) en 1979 à Taipei. Celui-ci était organisé par le *Lincoln Institute of Land Policy* (Etats-Unis) et le *Land Reform Training Center* (Taiwan) sous les auspices de la Banque mondiale. Cette dernière manifestait un certain intérêt pour développer cet instrument en vue de l'appliquer aux projets qu'elle finançait. L'attrait pour cette méthode a diminué en raison des procédures requises difficiles à mettre en place, des arrangements financiers complexes et du cadre légal spécifique que cet instrument exige (Hayashi, 2000). Le remembrement foncier a toutefois été mobilisé dans différents contextes en dehors ou à la marge des projets de la Banque mondiale. En Asie, cette technique a été expérimentée au Japon, en Corée du Sud, à Taiwan, en Indonésie, au Népal, en Malaisie et en Thaïlande (Archer, 1992).

locaux. Le dispositif de coopération japonais animé par la JICA a ainsi conduit plusieurs études et des formations au Vietnam, en Thaïlande, en Malaisie et en Indonésie (Hayashi, 2000, p.7).

A Hanoi, le projet HAIDEP a constitué un premier vecteur de diffusion de ces méthodes. Récemment, la publication de l'étude sur l'intégration des lignes de métro au développement de la capitale, à laquelle nous avons fait référence dans le chapitre précédent, a permis de promouvoir une nouvelle fois ces approches. Des experts japonais, comme le Docteur Iwata, ont tenu des conférences et exposé l'apport de ces méthodes dans le contexte particulier du développement urbain au Vietnam⁴¹¹. Pour la métropole hanoïenne, le remembrement foncier et la rénovation urbaine constituent des nouveaux champs d'action opératoires destinés à faciliter la mise à disposition d'un foncier qui se raréfie. Bien qu'ils soient connus des professionnels du développement comme des urbanistes à travers le monde et qu'ils revêtent des dénominations spécifiques selon les contextes⁴¹², ces instruments sont présentés comme des nouvelles méthodes de développement urbain qui, jusqu'à présent, n'ont pas encore été initiées à Hanoi.

9.1.2.1 Le remembrement foncier

La première technique promue par la coopération japonaise est celle du remembrement foncier. Celle-ci consiste à remodeler entièrement le parcellaire d'un périmètre déterminé et à le doter d'équipements publics et d'infrastructures. Avec cette approche, tous les participants (c'est-à-dire les occupants ou détenteurs de droits d'usage dans le cas du Vietnam) mettent à disposition leur bien afin de faciliter le développement de projets publics et constituer des réserves foncières (figure 9.1).

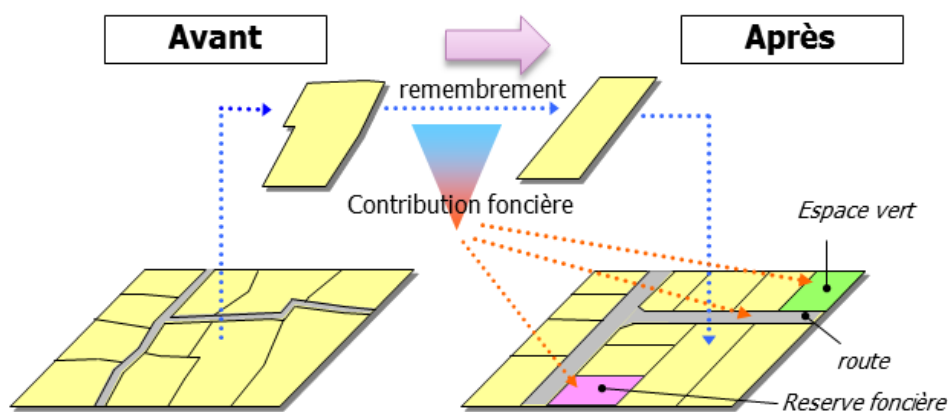


Figure 9.1 : Modèle schématique de remembrement foncier

Source : adaptée de Almec and Nippon Koei, 2010.

Au regard des documents produits par la coopération japonaise à travers des études de cas prenant place à Hanoi, les experts recommandent davantage cette méthode pour traiter des espaces périurbains,

⁴¹¹ Iwata, présentation du 2/11/2010, *Integrated Urban and Transport Planning and Development at UMRT Stations*, in Workshop on Urban Transport Monitoring Solution for Transport Management and Urban Planning in Hanoi.

⁴¹² Le remembrement foncier, *land readjustment*, a inspiré l'élaboration d'autres techniques de réagencement du parcellaire comme le *land pooling* ou encore le *land sharing*.

là où les parcelles sont suffisamment vastes pour être remodelées. Au Japon, cet instrument de planification urbaine peut être initié tant par les autorités, les collectifs d'habitants que par des promoteurs privés. Il requiert également un cadre réglementaire adapté aux objectifs du remembrement (tant pour le milieu urbain que pour le milieu rural). Au-delà du dispositif réglementaire, cette approche nécessite la réalisation de relevés topographiques précis, la proposition de projets de découpage parcellaires discutés avec les habitants, une évaluation des prix fonciers, un consensus sur les constructions programmées.

Dans un contexte de coopération internationale, à la différence des modalités d'acquisition des terrains fondés sur la réinstallation et le relogement *ex-situ*, cette approche valorise les ménages affectés par les projets, puisqu'ils en deviennent des bénéficiaires directs. Cette approche est présentée comme un moyen de réguler l'accès au foncier et de limiter le coût d'acquisition des terres pour la puissance publique.

9.1.2.2 La rénovation urbaine

Le second instrument plébiscité par l'expertise japonaise repose sur les principes de la rénovation urbaine. Plutôt recommandée dans le cadre d'une opération en milieu urbain dense, il s'agit là d'une sorte de remembrement « vertical » dont l'achèvement dépend de l'adaptation des règles d'urbanisme en particulier sur les réglementations relatives à la hauteur des bâtiments (figure 9.2). Il s'agit d'une mesure de reconstruction et de relogement *in-situ*.

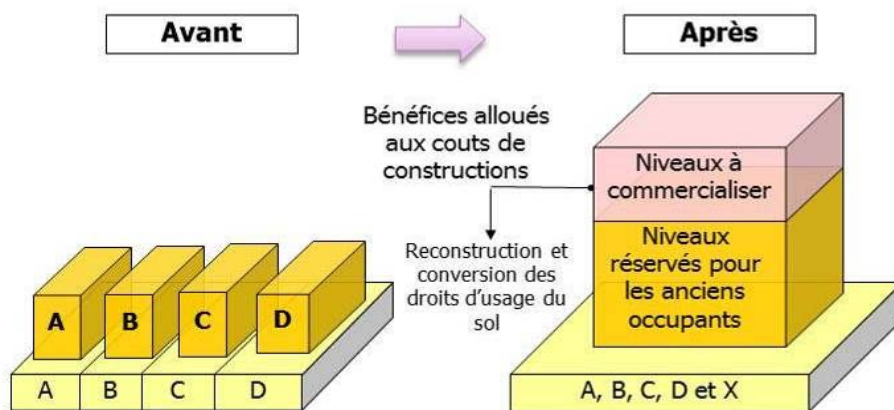


Figure 9.2 : Modèle schématique de rénovation urbaine

Source : adaptée de Almec and Nippon Koei, 2010.

Adaptée au contexte des villes vietnamiennes, cette méthode permet aux détenteurs de Droits d'Usage du Sol (DUS) de conserver leurs droits et de les échanger contre des droits sur des surfaces bâties dans de nouveaux immeubles. Cette approche permet de financer l'opération non pas sur la revente de terrains de réserves, mais bien sur la commercialisation de niveaux situés dans les nouveaux immeubles. Le succès de cette méthode repose principalement sur l'augmentation du coefficient d'occupation des sols qui permet de dégager suffisamment de mètres carrés destinés à la revente. Pour

la coopération japonaise, cette approche permet de convertir les droits d'usage en « droit de surface », d'officialiser le statut des occupants et de régulariser la tenure.

9.1.2.3 Les limites des principes alternatifs de réinstallation dans le contexte hanoïen

Les fonctionnaires interrogés sur la mise en place de tels instruments approuvent dans le principe les techniques proposées par l'expertise japonaise⁴¹³. En ce sens, ces nouveaux concepts déjà testés dans d'autres pays asiatiques gagneraient à être expérimentés au Vietnam et adaptés au contexte hanoïen.

Persuader les décideurs

Pourtant, d'après nos interlocuteurs, en dehors des contextes de coopération, ces nouvelles techniques restent difficiles à exposer aux décideurs. Le Ministère de la Construction a piloté en 2006, par l'intermédiaire de son institut de recherche le VIAP, une étude relative à l'utilisation de la technique du remembrement foncier pour la conduite des projets d'équipements routiers en ville⁴¹⁴. Les résultats de ces travaux ont été appréciés par les dirigeants, mais laissés sans suite. Il semble donc y avoir du côté des décideurs vietnamiens une certaine réticence à engager ce type d'expérimentation. Cela s'explique d'abord par le fait que peu de fonctionnaires soient familiers de ces approches. De plus, ces derniers manquent de force de persuasion pour convaincre les décideurs d'engager de manière exploratoire des projets-pilotes dans ce domaine. Pourtant, au Vietnam, des opérations d'une teneur similaire ont déjà été conduites⁴¹⁵.

Convaincre et organiser les habitants

Plus concrètement, sur le terrain, la question pour les autorités est de convaincre les habitants de rallier un tel projet. En effet, compte tenu du parcellaire spécifique de Hanoi, à l'instar des autres villes marchandes asiatiques⁴¹⁶, les détenteurs de DUS possédant des terrains ayant un accès direct sur la chaussée des principaux axes routiers [*mặt đường*] n'ont aucun intérêt à changer de localisation et à participer de manière volontaire à une action de remembrement. Leurs biens fonciers et immobiliers sont déjà valorisés. Le bénéfice de ce type d'opération irait davantage aux occupants des parcelles situées en arrière des axes principaux. Leurs biens immobiliers et fonciers présentent des valeurs plus

⁴¹³ Entretien avec Pham Khanh Toan (Ministère de la Construction) du 24/10/2008 ; avec Madame Lan (Département d'architecture et de planification du Comité Populaire de Hanoi) du 9/10/2008 ; avec Madame Huong (Comité Populaire de Hanoi) du 31/10/2009.

⁴¹⁴ Le titre de l'étude (*Solution of land readjustment for application to ground clearance at main roads and road hubs in cities*) a été cité par l'un de nos interlocuteurs, mais nous n'avons pas pu la consulter.

⁴¹⁵ Nous faisons ici référence au cas de Danang. En 1997, le Comité Populaire de la ville a engagé l'aménagement d'une voie sur le front de mer, la route Nguyễn Tất Thành. Pour accéder au foncier, la technique adoptée par l'administration a été de favoriser un relogement sur place et surtout de faire participer les occupants des parcelles à récupérer au financement du dispositif de relogement. Ainsi, pour cette opération, 50% du logement a été financé par l'Etat et 50% par les habitants par le biais de la valeur des terrains acquis. La réussite de ce remembrement repose sur une large concertation engagée avec les habitants (World Bank, 2011b, p.32). Selon l'un des fonctionnaires rencontrés, le succès de cette opération s'explique par la faible densité du secteur remembré. Cela a permis à l'administration de proposer plusieurs options et de convaincre ainsi les habitants.

⁴¹⁶ Le long des axes de communication, le parcellaire le plus répandu se caractérise par un développement longiligne dit également en « lanières » en raison du développement de la typologie du compartiment chinois (Clément et Lancet, 2001). En arrière, dans les îlots, on observe un grand nombre de configurations plus ou moins denses de parcelles agglomérées.

faibles que ceux situés sur l'alignement des voies principales. D'autres obstacles à l'application de ces techniques nous ont été exposés. Le remembrement comme la rénovation urbaine nécessitent un cadre réglementaire spécifique. Or il n'existe aucune reconnaissance légale de ces pratiques au Vietnam. En outre, ces méthodes sont applicables si l'évaluation des biens fonciers et immobiliers est engagée en se fondant sur les prix du marché. En raison du système dual des prix fonciers, l'administration dans ce type d'action s'alignerait d'abord sur les prix officiels des terrains plutôt que sur leurs valeurs marchandes, ce qui se traduirait d'emblée par de longues négociations avec les occupants initiaux.

Dans le contexte hanoïen, une limite d'une autre nature apparaît. Dans la pratique, les procédures de remembrement et de rénovation urbaine sont le résultat de décisions certes autoritaires, mais dont l'application s'effectue de manière concertée. Par exemple, dans le contexte thaïlandais, le premier principe sur lequel repose la réussite des opérations de remembrement foncier est l'organisation des communautés locales (Angel et Boonyabancha, 1988, p.109). Les habitants sont tenus d'être capables de s'organiser pour peser dans les discussions avec les autorités et s'entendre sur une vision commune tant sur le projet parcellaire que sur la programmation des bâtiments à reconstruire. Transposée dans le contexte vietnamien, ce type d'organisation s'opérerait sous l'égide du Parti Communiste, par l'intermédiaire des organisations de masse. Dans cet espace de négociation, un médiateur perçu comme indépendant des autorités et du Parti serait probablement réclamé par les habitants.

Des techniques qui bousculent les méthodes de l'administration

S'il existe du côté des autorités vietnamiennes des limites comme des réticences à l'emploi de nouvelles techniques pour la conduite d'opérations d'aménagement urbain, cet exemple spécifique témoigne également des limites de l'adaptation de pratiques urbanistiques exogènes à Hanoi. Le rôle de l'assistance étrangère et le recours à des modèles singuliers sont ici questionnés. L'absence d'écho de la part des décideurs vietnamiens à ces méthodes, pourtant éprouvées dans plusieurs villes asiatiques, souligne que l'articulation entre l'aide au financement, l'assistance technique et la mise en pratique est complexe. Cette articulation est mise à l'épreuve non pas à cause des pratiques proposées, mais du contexte politico-institutionnel dans lequel elles sont mobilisées. Les approches promues par l'expertise japonaise à Hanoi réclament une grande maîtrise de la part des pouvoirs publics, impliquant une approche sociale, budgétaire, juridique, urbanistique, bien plus subtile et complexe qu'une procédure de récupération forcée de terrains.

Pour Hanoi, les méthodes de remembrement foncier et de rénovation présenteraient l'avantage de procéder à un traitement innovant en matière d'acquisition foncière. Ces techniques favoriseraient le relogement sur place, sécuriseraient *a posteriori* la tenure, privilégieraient la mixité des fonctions (commerciales et résidentielles) et surtout garantiraient aux autorités un accès plus rapide aux terrains indispensables à la construction d'infrastructures publiques. En outre, ces approches offriraient des nouveaux statuts d'occupation à des ménages qui jusqu'à présent restaient à la merci de procédures d'expropriation sans garantie d'indemnisations. En définitive, la vision alternative à la réinstallation de l'expertise japonaise se veut pragmatique. Elle vise avant tout à faciliter l'accès au sol, à engager des opérations d'urbanisme sans se limiter à la réalisation d'infrastructures.

Malgré les limites de l'absorption par les autorités vietnamiennes des modèles proposés par l'aide japonaise, l'élaboration de plans de réinstallation promus par l'ensemble de la communauté des bailleurs a en revanche été pleinement assimilée. Toutefois, pour saisir comment interfèrent les conditions sociales prescrites par les opérateurs du développement dans la gestion locale des problématiques foncières liées au déploiement des projets urbains à Hanoi, il convient d'examiner les logiques sur lesquelles reposent les procédures locales de récupération des terrains. En fait, projet après projet, les dispositions contenues dans les plans de réinstallation réclamés par les bailleurs ont progressivement été diluées dans la législation locale. Mais le cadre normatif vietnamien ne s'est pas pour autant imprégné de l'ensemble des préceptes diffusés par les opérateurs de l'aide internationale. Depuis la loi foncière de 1993, les textes allient subtilement l'amélioration des conditions d'accès à la ressource foncière pour les projets publics comme les projets privés au renforcement des droits des détenteurs de certificats d'usage du sol régularisé par l'administration.

9.2 Le façonnement complexe des procédures locales

Depuis la promulgation de la loi foncière de 1993, la législation qui encadre les procédures de récupération des terrains par l'Etat n'a cessé de se complexifier au rythme des lois, des amendements, des décrets d'application et des décisions locales du Comité Populaire de Hanoi⁴¹⁷. Bien que la réglementation tende vers plus d'équité en améliorant les modalités d'indemnisation des détenteurs de certificat d'usage du sol, en fixant notamment des barèmes de compensations proches des prix du marché, une injustice nourrissant des conflits de plus en plus violents demeure.

Entre 2001 et 2010, à l'échelle nationale, c'est environ 1 million d'hectares de terre agricole qui ont été convertis en terre à urbaniser (World Bank *et al.*, 2011). Alors que la surface moyenne détenue en milieu rural par un ménage de cinq personnes est d'environ un demi-hectare, c'est autour de 100 000 personnes par an et près d'un million de personnes au cours de ces dix dernières années à échelle du pays qui ont perdu les terrains qu'ils utilisaient⁴¹⁸. Localement, lorsque les autorités engagent des procédures d'expropriation, les tensions qui surgissent aboutissent à des confrontations parfois brutales. La presse se fait régulièrement l'écho de ces actions et des conflits qu'ils suscitent⁴¹⁹. Entre

⁴¹⁷ Au Vietnam, en se fondant sur les lois et leurs décrets d'application, les provinces peuvent interpréter et décliner localement le cadre légal par des décisions [*quy định*] prise par le Comité Populaire.

⁴¹⁸ Ces indications manquent de précisions. Elles ont toutefois le mérite de poser le problème et d'en révéler son étendue (Hayton, 2010, p.41).

⁴¹⁹ Les conflits fonciers [*tranh chấp đất đai*] sont régulièrement abordés dans la presse vietnamienne. Quelques faits marquants : en 1997, dans la province de Thái Bình, protestations violentes de villageois contre des officiels en raison de la vente de terres communales pour des usages résidentiels et commerciaux ; en 2001, suite à des complications et à des cas soupçonnés de corruption sur le projet d'amélioration de la route nationale n°1, des habitants de la province de Hà Tĩnh sont venus exprimer leur mécontentement dans la capitale ; en 2004, dans la province de Hanoi, c'est un projet de golf qui est à l'origine d'un soulèvement des villageois du hameau de Thọ Đa dans l'arrondissement de Đông Anh ; en 2010, dans une manifestation contre la récupération forcée de terrains près de Thanh Hoa, un adolescent a été mortellement blessé par les forces de police ; en 2012, dans la province de Hung Yen, voisine de Hanoi, la récupération de terrains pour le projet résidentiel EcoPark a tourné à l'affrontement de manifestants avec les forces de l'ordre, etc. Ces faits alimentent régulièrement les chroniques journalistiques. En outre, depuis le milieu des années 1990, plusieurs travaux scientifiques, examinant entre autres les faits relatés par la presse locale, ont abordé la question de l'accès au foncier au Vietnam et à Hanoi en particulier ; à ce sujet, nous pouvons citer les travaux de Gillespie (1998, 2011), Pandolfi

2004 et 2009, près de 70% des plaintes qui ont été portées devant les tribunaux vietnamiens sont liées aux conflits fonciers (Le Duc Thinh *et al.*, 2009, p.124). Dans les villes, outre la question des différends entre acteurs dans la compétition pour la captation de la ressource foncière, les tensions sont attisées par l'absence de transparence en amont des opérations et par les négociations relatives au calcul des compensations.

De leur côté, en raison des actions auxquelles ils prennent part et qui nécessitent la récupération de terrains, les opérateurs du développement, la Banque mondiale, mais également les coopérations australienne, suédoise, danoise et britannique, se sont intéressés aux conflits fonciers. A la différence des travaux de recherche qui apportent un examen critique des causes à l'origine des conflits, l'approche adoptée vise à suggérer l'adoption de méthodes censées limiter les risques de conflits⁴²⁰. Pour les opérateurs du développement, derrière l'intention d'atténuer l'occurrence des litiges, il est question d'élaborer un cadre offrant les conditions optimales et sécurisées d'accès à la ressource tant pour les projets d'aide au développement que par la suite pour les projets d'investissements privés.

9.2.1 Des projets et des besoins

En 2006, les projets financés par des fonds publics et nécessitant le plus le lancement de procédures de récupération de terrains à Hanoi étaient les projets de transport. Sur une trentaine d'opérations ayant requis l'acquisition d'emprises foncières (tableau 9.2), douze procédures étaient liées à des équipements de transport, principalement à la construction de routes.

Raisons du lancement de procédures d'acquisition des terrains	Nombre de projets	%
Infrastructures de transport (route et transport public)	12	39%
Récupération de terrain pour mise aux enchères	5	16%
Relogement	4	13%
Espaces verts	3	10%
Infrastructures pour assainissement	3	10%
Zones industrielles	2	6%
Autres	2	6%
Total	31	100%

Tableau 9.3 : Principaux projets urbains sous financement public nécessitant le lancement de procédures d'acquisition de terrains en 2006 à Hanoi

Sources : Phuong Anh Bui (2009, p.37) citant les données de Nguyen et Hoang (2007).

Les projets routiers à Hanoi sont fortement consommateurs en ressource foncière et les autorités connaissent des difficultés majeures à récupérer les emprises nécessaires à leur construction. Ce problème se pose toutefois à la plupart des projets approuvés par les autorités (projets résidentiels,

(2001), Nguyen Van Suu (2007), Kim (2008, 2011), Han et Vu (2008), Labbé (2011). De manière unanime, ces travaux ont mis en évidence que l'application de procédures d'acquisition des terres par la puissance publique était à l'origine de la plupart des conflits fonciers.

⁴²⁰

Voir en particulier Nguyen Ngoc Anh *et al.*, (2010); World Bank *et al.* (2011).

industriels, commerciaux, touristiques, etc.). Entre 2000 et 2006, sur les 2427 projets approuvés par les autorités de Hanoi, seuls 1048 (soit 43% des projets) ont pu récupérer les terres nécessaires à leur déploiement (tableau 9.3). En d'autres termes, les objectifs de développement urbain fixés par les outils de planification sont hypothéqués par les capacités de la puissance publique à récupérer les droits d'usage avant de les transférer à leurs utilisateurs finaux pour la mise en œuvre d'opérations d'aménagement publiques comme privées. Malgré le versement de compensations aux anciens détenteurs des Droits d'Usage du Sol et le relogement des familles, des blocages importants subsistent. La principale source de litige se cristallise autour des montants des indemnisations (Han et Vu, 2008).

Année	Nombre de projets		Surface (ha)		Nombre de ménages éligibles pour les indemnisations		Nombre de ménages ayant été relogés
	Total	Projets avec accès au sol assuré	Surface totale à acquérir	Surface totale récupérée	Nombre total de ménages	Total des compensations versées (en millions de VND)	
2000	139	64	854	349	11 450	43 800	921
2001	351	159	1 475	733	22 662	768 126	1 602
2002	417	194	2 863	1 003	27 767	930 530	969
2003	429	214	2 656	1 415	30 037	1 736 445	1 873
2004	417	161	2 814	875	20 889	1 551 248	1 212
2005	374	184	2 340	927	28 718	2 769 826	2 170
2006 (7 premiers mois)	300	72	1 524	397	12 202	1 926 534	1 833
Total	2 427	1 048	14 526	5 699	153 725	9 726 509	10 580

Tableau 9.4 : Procédures d'acquisition de terrains à Hanoi pour la période 2000-2006

Sources : Phuong Anh Bui (2009, p.36) citant les données de Nguyen et Hoang (2007).

En 2008, juste avant l'extension des limites de la capitale, les autorités devaient procéder à la récupération d'environ 2 500 ha. Cela concernait un peu plus de 60 000 foyers susceptibles de perdre leurs terrains, leurs habitations et devant être relogés. En fait, dans les procédures d'acquisition, se pose de manière juxtaposée la question de la disponibilité d'emprises foncières indispensables à la réinstallation des habitants et à la construction des sites de relogement. A cette période, les autorités affirmaient devoir disposer d'environ 8 000 appartements de relogement, ce qui laisse supposer qu'environ plus de 30 000 personnes allaient être déplacées. Or les services de la municipalité ne possédaient qu'environ 350 parcelles à lotir et 3 500 appartements vacants. Ainsi, au-delà des besoins d'accès au foncier pour la construction des infrastructures, et des autres projets d'investissement, la nécessité pour le Comité Populaire est également de disposer de terrains pour la construction des sites de relogement à destination des familles déplacées.

Bien que les données présentées (tableau 9.3) restent sommaires, elles offrent des indications substantielles sur la typologie des projets qui occasionnent le déplacement de personnes, les obstacles à surmonter pour le déroulement des procédures de récupération et les besoins inhérents à la réinstallation des habitants.

9.2.2 La formalisation d'un cadre légal de récupération des terrains

Depuis l'adoption des réformes économiques, l'évolution de la réglementation relative aux procédures de récupération se caractérise par un ajustement progressif des modes de calcul des compensations. Les réglementations successives ont permis de conférer à un plus grand nombre de détenteurs de droits d'usage une protection accrue de leur tenure. Par principe, la loi indemnise les occupants capables de prouver sur la base de documents officiels l'usage de leurs terrains. A l'inverse, elle exclut les ménages ne pouvant pas apporter la preuve d'un usage régularisé ; la supposée occupation est alors considérée comme illégale.

Or, à Hanoi, de nombreux ménages ne sont pas en mesure de se prévaloir d'une occupation entièrement légale (Pandolfi, 2001, p.128). Par conséquent, les autorités ont dû adapter leurs critères pour juger de la légalité d'occupation des terrains, en particulier en se fondant sur la reconnaissance d'une « possession non contestée » (*ibid.*, 2001, p.127). Ces dispositions se rapprochent progressivement des prescriptions sociales que souhaitent voir appliquer les bailleurs dans les projets qu'ils financent.

9.2.2.1 La production d'un dispositif institutionnalisé

Sous le régime foncier antérieur au *đổi mới*, lorsque l'administration exerçait son droit de récupération, cette dernière indemnisait les personnes comme les organisations en proposant des terrains de substitution, un logement ou encore, plus rarement, une compensation financière. Il existait donc une législation de l'indemnisation fondée sur l'échange (*ibid.*, 2001, pp.126-127). En outre, officiellement, les compensations portaient sur la perte de moyens de production (ou encore de fonction comme dans le cas du logement) et non pas sur la perte des terrains, puisque ces derniers ne possédaient pas de valeur vénale.

Dans le sillage de la loi foncière de 1993, le régime de la compensation s'est structuré. Une première étape a été franchie avec la promulgation d'un décret relatif aux « compensations pour dommages lors de la récupération de terrains par l'Etat » (décret n°90/CP du 17/08/1994). Toutefois, en raison du processus d'urbanisation et de la hausse du nombre de litiges fonciers liés notamment aux montants des indemnisations élaborés en s'appuyant sur la grille des prix fonciers fixés par l'administration, ce texte a rapidement montré ses limites. Il a été remplacé par un autre décret (décret n°22/ND-CP du 24/04/1998) qui a permis de préciser plusieurs points relatifs à l'élaboration des indemnisations perçues pour la perte de l'usage de terrains et de bâtiments, aux modalités d'assistance des pouvoirs publics et au relogement des habitants. L'organisation institutionnelle de la procédure de récupération a également été clarifiée. Le décret précisait en particulier que ces procédures étaient pilotées par les arrondissements par le biais d'un comité chargé de la « libération » des terrains, de l'indemnisation et du relogement, lui-même subordonné à un « Comité de gestion de libération des terres » relevant directement du Comité Populaire provincial. A l'échelon de l'arrondissement, le comité était chargé de piloter la procédure (relevés des terrains, estimation des indemnisations et relogement des habitants). Depuis, ce dispositif institutionnel est toujours en vigueur. Il a permis de conférer à l'arrondissement

un rôle de première importance dans les négociations avec les habitants. Cette situation laisse à penser que ces formalités sont conduites de manière décentralisée bien que le niveau local reste contrôlé par l'échelon administratif supérieur.

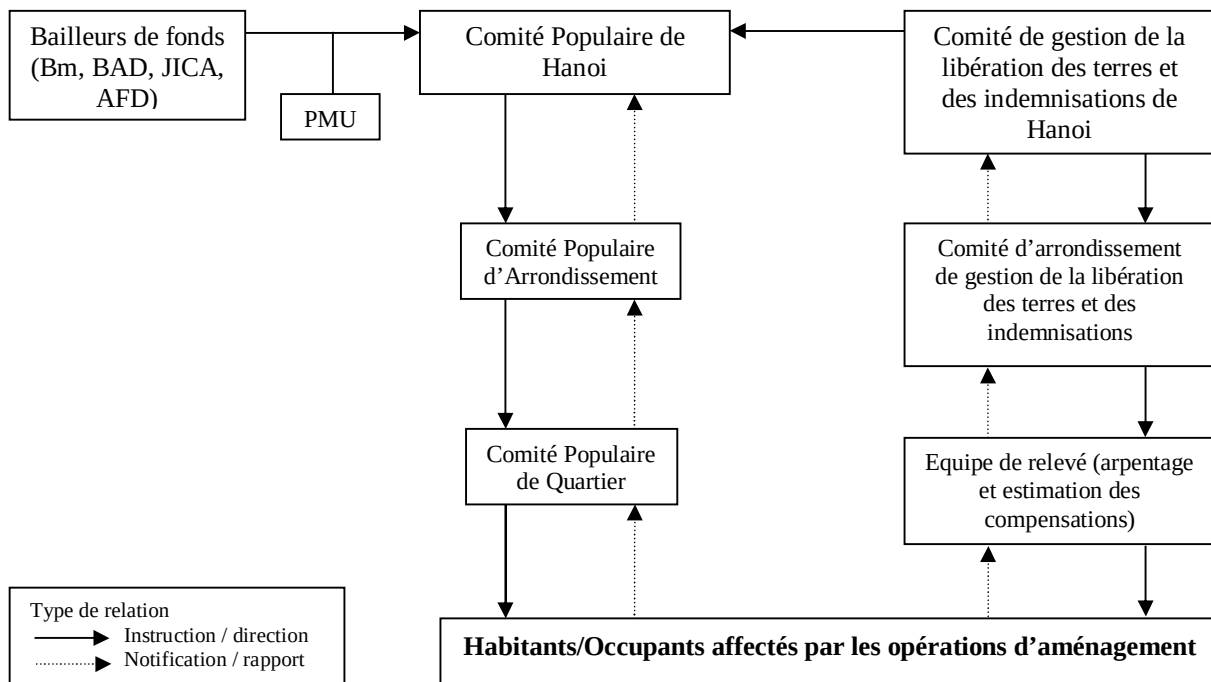


Figure 9.3 : Organisation des procédures d'acquisition des terrains, d'élaboration des indemnités et de préparation du relogement à Hanoi lors de la mise en œuvre d'un projet urbain

Source : d'après le décret n°22/1998/ND-CP appliqué au cas de Hanoi.

Indications : au niveau du Comité Populaire de Hanoi, le comité de gestion est composé des différents départements impliqués dans la procédure de récupération de terrains (construction, transport, finances, ressources naturelles...). Au niveau de l'arrondissement, le comité de gestion est composé des différents départements déconcentrés, mais également de représentants d'organisations de masse comme le Front de la Patrie. Enfin, sur le terrain, l'équipe mandatée pour effectuer l'arpentage des parcelles et les relevés socio-économiques en vue de l'élaboration des compensations est en lien avec les acteurs locaux en l'occurrence le Comité Populaire de Quartier.

Au cœur de cette organisation, les instructions et les directives proviennent de l'échelon provincial et descendent vers le terrain opérationnel, alors que les acteurs au plus proche du terrain n'ont qu'une mission d'information auprès des échelons supérieurs.

Cette situation s'accorde pleinement avec les prérequis des opérateurs du développement dans la conduite des procédures de réinstallation. A Hanoi, pour le déploiement des projets financés par l'aide internationale, les bailleurs sont en contact avec le Comité Populaire par l'intermédiaire des PMU (figure 9.3). De cette manière, pour chaque intervention requérant l'acquisition d'emprises, les représentants des coopérations sont informés périodiquement de l'avancée des procédures. Les « Comités de gestion de libération des terres », comme l'équipe chargée d'identifier les familles et d'arpenter les parcelles, sont contraints de suivre les règles qui ont été approuvées dans le cadre de la signature des accords de prêts, si celles-ci s'écartent de la réglementation locale. Pour les donateurs, l'architecture institutionnelle produite par la réglementation locale permet d'identifier clairement les niveaux et les acteurs susceptibles d'élaborer et mettre en œuvre les plans de réinstallation réclamés.

Pour renforcer la convergence du cadre légal vietnamien vers les dispositions prescrites par les bailleurs de fonds, la Banque Asiatique de Développement a eu l'occasion d'assister le Ministère des Finances dans la structuration du cadre institutionnel réglementant le régime des compensations entre 2001 et 2006. Ce rapprochement a permis à la BAD d'apporter un soutien technique à l'élaboration du décret d'application de la loi foncière de 2003 relatif au calcul des compensations et au relogement (décret 197/2004/ND-CP). Ce dernier a notamment été élaboré en se fondant sur les standards et les « bonnes pratiques » diffusés par la Banque Asiatique de Développement. En outre, la BAD a organisé des séminaires et des formations à destination de cadres du Ministère des Finances comme de fonctionnaires de six provinces (Hanoi, Son La, Danang, Quang Nam, Ho Chi Minh-Ville, Bien Hoa et Vinh) dans le but de faciliter la mise en application de ce décret à l'échelon local.

9.2.2.2 La loi foncière de 2003 : des améliorations saluées par la Banque mondiale

La promulgation de la loi foncière de 2003 constitue un développement majeur du régime foncier vietnamien. Elle représente avant tout une nouvelle étape du processus réformateur engagé par l'Etat depuis le milieu des années 1990. Mais elle est également le reflet des pressions exercées par les opérateurs du développement sur la formalisation du cadre légal. Des missions d'assistance technique internationales ont en effet participé de manière directe ou indirecte à la préparation de cette loi. La coopération suédoise a été associée au processus de réflexion et de production de ce nouveau dispositif réglementaire (Mellac *et al.*, 2010), alors que la Banque Asiatique de Développement est intervenue sur des points spécifiques, en particulier au sujet des procédures d'acquisition des terrains.

La loi de 2003 dote ainsi le pays d'un dispositif légal en phase avec les ambitions d'industrialisation et de modernisation émises par les autorités (World Bank, 2011b, p.62). Ce texte met en exergue le renforcement des droits des détenteurs de DUS et clarifie les dispositions des procédures nécessaires à la récupération des terrains, notamment la question de « l'intérêt public ». Il introduit un nouvel outil pour conduire les actions publiques de réserve foncière : les « organisations de développement des fonds fonciers ». Ce dernier constitue un levier supplémentaire pour assurer la récupération des terrains et maîtriser le foncier dans le cadre de la mise en œuvre des schémas directeurs (figure 9.4). Enfin, ce texte clarifie les modalités de calcul des indemnités et confère une gestion décentralisée de la ressource foncière à l'échelon provincial⁴²¹.

⁴²¹ Avec la loi de foncière de 2003 (article 36), l'État central a relâché sa mainmise sur les changements d'affectation des sols en donnant aux provinces le pouvoir de convertir les terres agricoles vers d'autres usages. Cette évolution du cadre juridique marque une forme d'autonomisation des provinces dans la gestion du sol (Labbé et Musil, 2011).

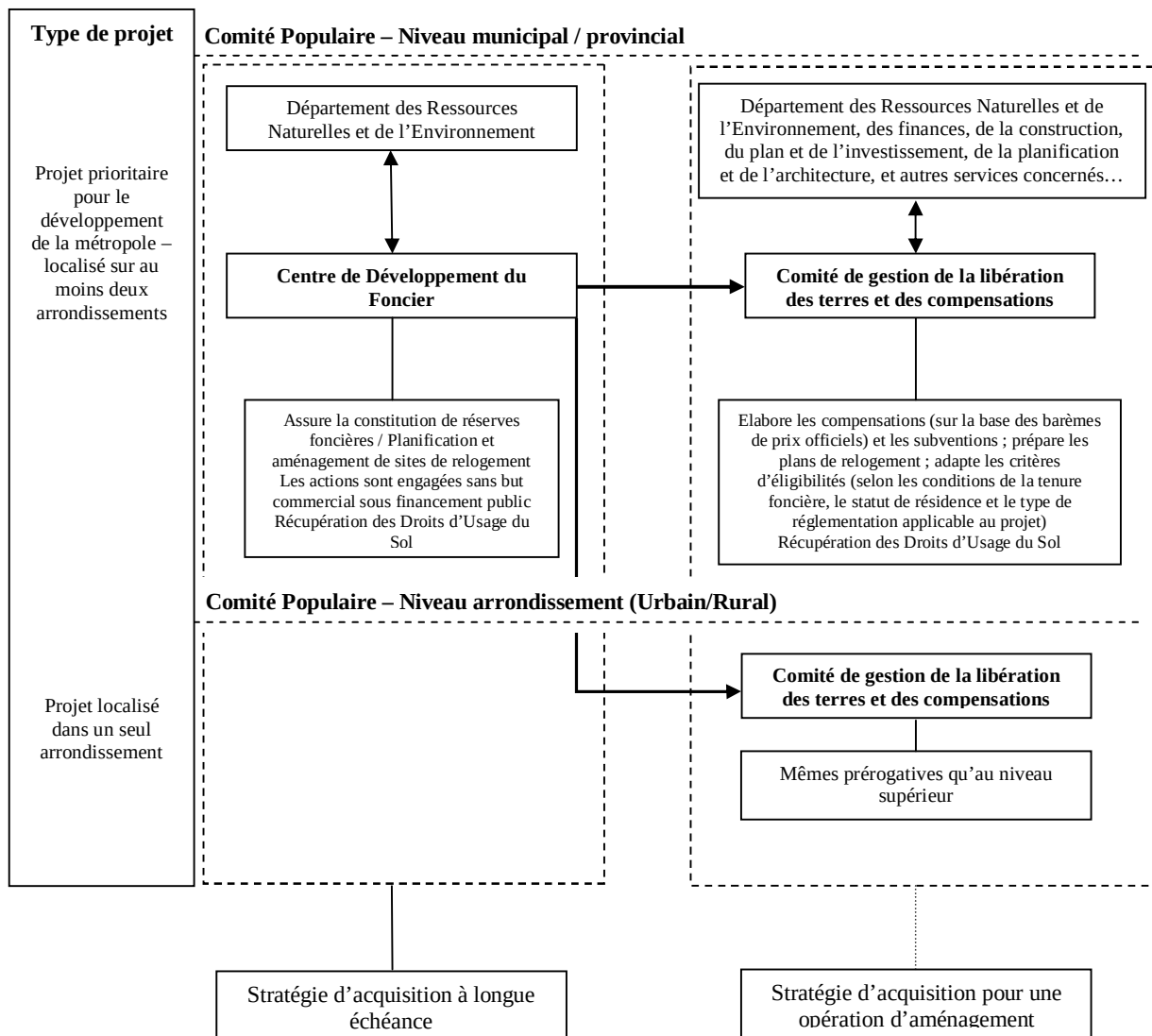


Figure 9.4 : Combinaisons des deux modes d'accès au foncier dans le cas du Comité Populaire de Hanoi

Source : d'après la loi foncière de 2003.

Indications : La loi de 2003 précise et renforce le système de récupération des terres centré sur l'institutionnalisation des « Comités de gestion de libération des terres » relevant des niveaux provinciaux et d'arrondissement. D'après la loi, les procédures d'acquisition par le biais de ces comités sont vouées à servir la réalisation de projets justifiés par un intérêt public. Le texte innove également en proposant un nouvel outil en capacité de constituer des réserves foncières pour le compte des pouvoirs publics. Il s'agit en l'occurrence des « organisations de développement des fonds fonciers » [tổ chức phát triển quỹ đất] ou encore « centre de développement du foncier » comme nommé ici.

A Hanoi, ce type d'établissement public a été créé par décision du Comité Populaire en 2005 (décision 03/2005/QĐ-UB du 11/01/2005). Son fonctionnement a récemment été clarifié par une circulaire interministérielle promulguée en 2010 (circulaire n°01/2010/TTLT-BTNMT-BNV-BTC). Ce dispositif permet d'assurer aux autorités la constitution de réserves foncières en prévision de projets économiques. Ce centre a ainsi pour mission de constituer des réserves de terrains en fonction du plan d'usage des sols, d'indemniser et de reloger les habitants. Son statut lui confère des avantages notables puisqu'il dispose d'une autonomie de financement et de fonctionnement. Les négociations avec les habitants ne nécessitent pas autant de validations de la part du Comité Populaire comme par le requiert la procédure mobilisant les « comités de gestion de libération des terres ». Au contraire, au regard des textes réglementaire qui régissent son fonctionnement, ce dispositif permet d'accélérer la récupération des terrains et de limiter les implications des échelons locaux, c'est-à-dire des arrondissements. Son statut d'établissement public lui confère la possibilité d'effectuer des récupérations forcées [quyết định cưỡng chế]. Les terrains récupérés par cette méthode sont ensuite (en principe) mis aux enchères auxquelles participent des entrepreneurs privés (ou semi-publics).

L'application de la loi se décline à travers une dizaine de décrets promulgués au cours des années suivantes. Ces derniers ont étoffé et complexifié la législation. Mais surtout, la réglementation et la politique foncière conduite offrent dès lors des solutions pragmatiques pour concilier le dirigisme de l'idéologie socialiste du régime foncier aux demandes toujours plus pressantes d'une économie de marché en expansion. Dans ce contexte l'Etat reste maître de la ressource foncière ; il gère le rythme du processus de conversion des terres agricoles nécessaire à l'urbanisation et aux projets d'infrastructures, il conserve son rôle central dans le déploiement des projets en assurant la récupération des droits d'usage et en les transférant à de nouveaux utilisateurs pour le développement de projets ; il satisfait enfin, moyennant finance officielle (taxe, loyer...) et officieuse, l'accès aux terrains urbains pour des projets d'investissement de toute nature.

Dans l'un des documents portant sur l'élaboration des principes de réinstallation dans le cadre du projet d'amélioration des transports produit par la PMU de la Banque mondiale à Hanoi, les auteurs attestent que la loi foncière de 2003, comme le décret relatif à l'élaboration des compensations (le décret n°197/2004) préparé avec le soutien de la Banque Asiatique, contient plusieurs dispositions se rapprochant des principes portés par la Banque mondiale : « Comparing to the amended Land Law 1993, regarding the land use rights and land acquisition, the Land Law 2003 contains a number of new provisions and approaches, closer to the WB's resettlement objectives and principles [...] »⁴²².

Vers une adéquation entre la réglementation vietnamienne régissant l'accès au foncier dans le cadre des projets d'infrastructure et les prescriptions de la Banque mondiale

Suite aux pressions exercées par les donateurs auprès du gouvernement pour moderniser et formaliser la législation foncière, certaines évolutions contenues dans la loi foncière et ses décrets d'application constituent des marques de l'influence des bailleurs de fonds, en particulier de la Banque mondiale. Dans le cas du projet d'amélioration des transports financé par la Banque mondiale, en amont de la signature du prêt en 2007, la Banque a lancé une enquête préliminaire de vérification pour mesurer l'écart existant entre le cadre normatif vietnamien et celui de la Banque afin d'apporter le cas échéant des mesures correctives. Nous rendons compte ici de quelques points relevant de la modernisation de la législation foncière vietnamienne et qui abondent dans le sens des exigences de la Banque mondiale.

La création de sites de relogement en parallèle à la mise en œuvre du projet d'infrastructure

La loi foncière de 2003 oblige par exemple les Comités Populaires provinciaux à préparer en amont du lancement des procédures de récupération des terrains les sites de relogement devant accueillir les populations susceptibles d'être déplacées. La loi précise que ces sites doivent assurer une amélioration du cadre de vie aux habitants déplacés, ou du moins présenter des conditions de vie équivalentes aux lieux de résidence antérieurs. Si ces sites ne sont pas disponibles, les autorités s'engagent à verser des compensations financières et offrent la possibilité aux ménages déplacés d'acheter un nouvel appartement dans le parc de logement produit par la filière de construction étatique.

⁴²² Source: World Bank, 2006b, *Resettlement policy framework (final)*, Project Management Unit for investment of Hanoi Urban Transport Development, novembre 2006.

La réduction de l'écart entre prix fonciers administrés et valeurs échangées sur le marché

La loi de 2003 introduit également une disposition importante relative aux prix fonciers : « La réglementation du prix des sols par l'État doit respecter le(s) principe(s) suivant(s) : elle doit se rapprocher du prix de cession du droit d'usage du sol pratiqué dans les conditions normales du marché. En cas d'écart trop important, une adaptation du prix foncier doit être effectuée [...] » (loi foncière de 2003, article 56, alinéa 1). Si l'intention de la loi est bien de réduire l'écart entre les prix administrés, qui servent de base au calcul des compensations, et les prix du marché, on relève au passage que la disposition reste suffisamment floue. A charge au final au Comité Populaire d'ajuster chaque année ses prix sur le marché. Toutefois, sans régulateur, le marché foncier est en proie à de vives pratiques spéculatives. Par conséquent, les prix varient rapidement et les fièvres foncières exposées par Pandolfi (2001) s'observent de manière cyclique dans la région métropolitaine hanoïenne.

L'amélioration des principes d'équité dans la procédure de récupération des terrains

Une autre évolution de la législation abondant dans le sens des attentes de la Banque renvoie à la mise à jour du décret relatif aux compensations et au relogement (décret n°197/2004/ND-CP). Ce texte précise que les autorités, au-delà du versement des compensations, sont chargées d'assister les personnes perdant leurs moyens de production (en particulier les agriculteurs privés de leur terre). Au regard de la loi, les pouvoirs publics sont contraints de proposer des formations aux personnes perdant leur emploi pour qu'elles puissent retrouver une nouvelle activité professionnelle. En outre, le texte reconnaît indirectement aux personnes dont les terrains sont récupérés un droit de « contestation ». Le vocabulaire a ici son importance. Ce n'est pas tant les habitants qui ont un droit de recours, mais ce sont les Comités Populaires qui, à chaque échelon, sont tenus de recueillir les plaintes et les réclamations des habitants (art.43, décret 197/2004). Cette disposition vise à garantir l'impartialité et l'équité des décisions prises par les pouvoirs publics dans le déroulement des procédures.

L'adaptation de la réglementation provinciale

Localement, certaines décisions émises par le Comité Populaire de Hanoi, en conformité avec la loi foncière de 2003, rejoignent certaines recommandations formulées par la Banque mondiale et d'autres bailleurs au sujet de la reconnaissance du statut des occupants qualifiés d'illégaux. Conformément à la loi, le Comité Populaire de Hanoi n'accorde pas de compensations aux personnes utilisant un terrain de manière illégale. Or, compte tenu de la situation particulière que présente chaque parcelle, des mesures spécifiques peuvent être appliquées. Une décision émise par le Comité Populaire de Hanoi en 2007 (décision n°137/2007/QD-UBND) ouvre une brèche à ce sujet.

Si les occupants peuvent prouver une occupation continue et sans litiges depuis la promulgation de la loi foncière de 1993, les montants des compensations peuvent atteindre celles des ménages disposant des certificats d'usage du sol conformément aux formalités prévues par la loi. Pour les autres, le cas par cas s'applique. Les habitants illégaux perçoivent bien souvent des subventions, dont les montants avoisinent le prix des constructions situées sur les parcelles récupérées. Mais dans ces cas-là, les occupants ne sont pas indemnisés pour la perte du foncier. Or, dans les villes vietnamiennes et à Hanoi

en particulier, c'est bien le prix de la terre au prix du marché qui est le plus élevé et non pas la valeur des biens immobiliers.

Depuis la loi foncière de 2003, l'amélioration des décrets d'application

Bien que la loi foncière de 2003 et le décret relatif aux compensations de 2004 aient précisé les droits des détenteurs de DUS, ces dispositions présentaient toujours des limites. Depuis, le décret sur les indemnités et le relogement a été modifié à deux reprises (il a été remplacé par le décret 17/2006/ND-CP de 2006 puis par le décret 69/2009/ND-CP de 2009). La première révision a imposé par exemple d'implanter les sites de relogement dans des zones « non agricoles » afin de faciliter la reconversion professionnelle des personnes déplacées⁴²³. La seconde révision, le décret 69/2009/ND-CP, présente de nouvelles dispositions relatives au calcul des compensations pour les terres agricoles. En effet, pour cette catégorie de terre, les compensations sont relativement basses en raison du statut rural du sol, mais surtout en raison des modalités de calcul du montant des compensations qui s'effectue en prenant en compte la production agricole du terrain et non pas les valeurs des terrains nus et constructibles situés dans un rayon proche. Or, sur les fronts urbains, les terres sont souvent volontairement maintenues par l'administration au statut agricole afin de minimiser le volume des compensations en cas de récupération. Ainsi, lorsque des procédures sont lancées, les occupants ont la sensation d'être spoliés alors que les terrains urbains des arrondissements voisins sont indemnisés à des valeurs bien supérieures. Pour limiter les contestations, le décret prévoit d'associer des subventions complémentaires à la valeur du terrain, celles-ci sont calculées en se fondant sur le rendement annuel des terres cultivées. Enfin, le décret n°69 apporte plus de transparence dans la diffusion des informations relatives à l'élaboration des compensations et leurs bénéficiaires. Ce texte impose que le plan de réinstallation puisse être publié, connu des ménages susceptibles d'être déplacés et ouverts à toutes discussions et réclamations durant 20 jours avant son application.

En attendant la promulgation de nouveaux décrets, ces dispositions satisfont les demandes des opérateurs du développement. Ce qui préoccupe principalement la Banque mondiale c'est de savoir si le cadre légal vietnamien est en adéquation avec ses exigences afin de pouvoir légitimer son action et accorder l'octroi de nouveaux prêts. Après, au regard de la sophistication graduelle de la législation foncière, la question de l'application et du respect de ces textes sur le terrain n'est pas posée par la Banque dans ses investigations préalables à la conception des projets et à la signature des prêts.

9.2.2.3 A la recherche d'un cadre normatif commun pour les procédures de réinstallation

La question de la convergence de la réglementation vietnamienne vers celle prônée par les bailleurs de fonds reste un chapitre important dans les discussions entre le gouvernement et ses donateurs. Des échanges détaillés et techniques prennent place dans un cadre particulier, celui de « l'ODA Inter-Ministerial Task Force » (IMTF) qui réunit les principaux bailleurs du Vietnam, le « groupe des six

⁴²³ Cette disposition s'adresse en particulier aux paysans. Privés de leur terre, ces derniers sont alors obligés de se tourner vers de nouvelles activités rémunératrices.

banques », le gouvernement et plusieurs ministères⁴²⁴. Dans leurs discussions, les bailleurs et le gouvernement vietnamien ont manifesté l'intention de produire un cadre réglementaire commun relatif aux procédures de réinstallation afin de minimiser les retards affectant le démarrage des projets d'aide et leur réalisation⁴²⁵. Déjà en 2008 et en 2009, plusieurs études avaient été financées par ce groupe de bailleurs afin d'harmoniser les cadres d'intervention en matière de réinstallation entre les différents bailleurs et le gouvernement vietnamien⁴²⁶. Ces travaux avaient notamment permis d'élaborer et de promulguer des dispositions légales supplémentaires en vue de l'application de la circulaire 06/2007 du Ministère des Ressources Naturelles et de l'Environnement (MONRE) relative à l'encadrement de la récupération de terrains par l'Etat, le calcul des compensations, le relogement et les moyens de réclamation.

Depuis, de nouvelles études financées par le « groupe des six banques » et mises en œuvre par la Banque Asiatique de Développement et la Banque mondiale en collaboration avec le MONRE ont été engagées. Notamment, une étude sur les modes d'évaluation des valeurs foncières s'est traduite par la formulation de mesures concrètes afin d'améliorer la méthodologie et la transparence dans le calcul des compensations. Cette méthodologie vise en fait à prendre en compte de manière plus fine les prix pratiqués sur le marché malgré les grandes fluctuations qu'ils connaissent. Ces études servent également de base de discussion entre le gouvernement vietnamien et ses donateurs, notamment dans le cadre de la révision de la loi foncière de 2003, en vue de la promulgation d'une nouvelle loi en 2013. Dans ce contexte, l'objectif des coopérations multilatérales est de proposer des dispositions qui pourraient être intégrées dans la future loi foncière.

Au milieu des années 1990, alors que la coopération suédoise avait été préférée à celle de la Banque mondiale pour aider à moderniser la législation foncière, c'est désormais l'expertise des banques multilatérales qui semble recueillir les faveurs du gouvernement vietnamien. Malgré les améliorations du cadre législatif local avec l'appui des bailleurs de fonds, les modes d'indemnisation constituent toujours un sujet de tension entre les habitants expropriés et les autorités. En attendant, certains dispositifs, en particulier ceux concernant le relogement, se sont peu à peu structurés. Sur ce point toutefois, le rôle déterminant de la coopération internationale nous paraît difficile à prouver. La formalisation des procédures de relogement paraît davantage être le résultat d'innovations dont sont capables de faire preuve les autorités locales dans la gestion des problématiques foncières.

9.2.2.4 L'apparition d'un modèle d'indemnisation lié aux projets de transport urbain

Les projets d'infrastructures de transport se démarquent des autres projets de développement urbain, puisque pour un projet de développement tertiaire, industriel ou résidentiel, si le foncier n'est pas

⁴²⁴ Cette arène de discussion a été établie parallèlement au Hanoi Core Statement, qui lui implique l'ensemble des bailleurs bilatéraux et multilatéraux. Le groupe du IMTF est limité aux bailleurs les plus influents, c'est-à-dire ceux appartenant au « groupe des six banques ».

⁴²⁵ Source: ODA Inter-Ministerial Task Force, *Seventh Portfolio Performance Review*, November 2011.

⁴²⁶ Source: *Study on legal land Policy framework on resettlement, gap analysis*, march 2008 ; *Plan of Action : Harmonization of Social Impact Assessments (SIAs) under the Hanoi Core Statement on Aid Effectiveness*, march 2008 ; *Review of current practices of involuntary resettlement of Non-Legal, Non-Localizable Land Users in Viet Nam*, july 2009.

disponible, les investisseurs ont la possibilité de trouver d'autres sites d'implantation. En raison de la rareté du foncier et des difficultés d'accès posées par la lourdeur des procédures du Comité Populaire de Hanoi, une multitude de développements industriels et résidentiels se sont par le passé reportés vers les provinces voisines de Hung Yên ou encore de Hà Tây (Labbé et Musil, 2011).

En revanche, pour les projets de transport, les infrastructures s'imposent au territoire. Des alternatives dans le tracé d'une route ou d'une ligne de métro sont envisageables. Mais d'une façon ou d'une autre, si l'infrastructure constitue une priorité pour le Comité Populaire et le développement socio-économique de la métropole, le projet sera mis en œuvre. On observe qu'il existe non seulement un caractère irréversible à l'installation de l'infrastructure de transport, mais également une exigence à répondre aux besoins de mobilité et d'accessibilité d'un territoire urbain comme la nécessité d'y constituer un réseau de communication. De fait, l'accès au foncier ne doit pas qu'être facilité, il doit être encadré afin d'assurer le déploiement des projets et du réseau de transport à l'échelle métropolitaine. Dès lors, les modalités de compensation sont tenues d'être à la hauteur de l'enjeu. Dans ce contexte, un modèle d'organisation de l'indemnisation est apparu.

La réglementation foncière prévoit que l'indemnisation des droits d'usage des terrains récupérés par l'administration puisse prendre plusieurs formes. La récupération des Droits d'Usage du Sol (DUS) par l'administration peut donner lieu à différentes forme d'indemnisation : l'obtention d'un terrain, d'un logement ou encore le versement d'indemnités financières. Dans le cas des projets d'infrastructures de transport urbain, les autorités sont chargées de récupérer les DUS et d'établir les plan de réinstallation. Malgré la pluralité des dispositions présentées par la loi, dans la pratique du Comité Populaire de Hanoi, la manière dont se concrétise le mode d'indemnisation se résume comme suit. La proposition d'un terrain en guise de compensation est exclue en raison de la rareté, du prix et du manque de disponibilité de la ressource foncière. Les autorités ont alors mis en place un dispositif innovant de production de sites de relogement. La loi impose au Comité Populaire la construction de zones de relogement avant le lancement des procédures de récupération des terres. Ainsi, sur des terrains restés vacants, souvent situés à la marge des arrondissements urbains, le Comité Populaire confie à un promoteur immobilier la construction d'un site. De leur côté, les « comités de gestion de libération des terrains » versent aux habitants des indemnités. Ces derniers sont alors prioritaires pour l'achat d'un ou plusieurs appartements (en fonction du nombre de personnes composant le foyer) dans les quartiers de relogement préalablement construits. Cette pratique qui était considérée comme inédite à la fin des années 1990 à Hanoi (Pandolfi, 2001, p.427) s'est désormais généralisée. Pour que l'opération soit rentable pour l'entreprise de promotion immobilière, celle-ci est chargée de développer le site de relogement et se rembourse sur la commercialisation des appartements achetés par les ménages ayant perçu des indemnités.

L'exemple le plus emblématique de ce mode de production des sites de relogement est celui de Nam Trung Yên (arrondissement de Cầu Giấy) situé dans aux abords du périphérique n°3 (illustration 9.1). En 2002, la corporation de promotion immobilière et d'investissement de Hanoi (Handico) a été chargée par le Comité Populaire de réaliser le site de relogement pour les ménages affectés par la

vague de projets d'infrastructures routières financées par l'aide japonaise (Ngã Tur Sờ, Ngã Tur Vọng...). La compagnie a été mandatée pour l'équipement d'un site de relogement réparti sur 56 ha, la construction de 338 190 m² de logement, le tout pour un montant d'investissement d'environ 50 millions USD à sa charge. L'objectif de cette opération était de mettre à disposition un parc de logements pouvant accueillir des familles relogées tout en combinant la production de logements sociaux. Pour assurer son retour sur investissement, la compagnie percevrait les fruits de la revente des appartements aux familles ayant perçu des indemnisations, les loyers des services qui seront développés dans la zone (stationnement, service de gardiennage...) et les bénéfices de la vente aux enchères de niveaux dédiés à des activités commerciales (supermarché, clinique médicale privée...). Dans le montage budgétaire de cette opération, on remarque que ce modèle fonctionne en somme de façon similaire aux arrangements de type « terre contre infrastructure » (cf. Chapitre 4). A la différence près qu'il n'est pas question ici d'infrastructures routières, mais d'un quartier de relogement.

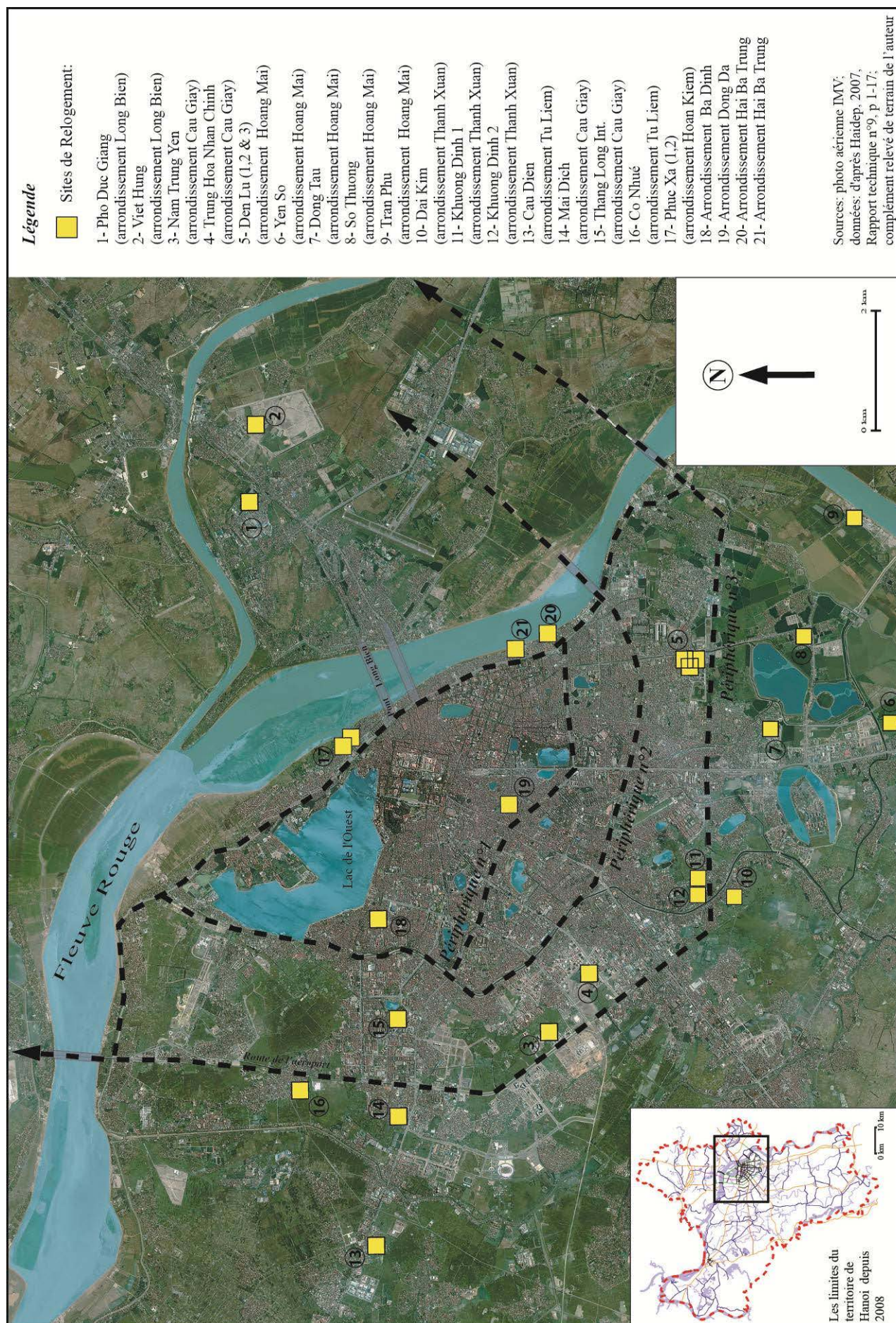
Ce mécanisme a été utilisé pour la production d'autres sites de relogement (Việt Hưng et Đền Lừ) en sollicitant d'autres promoteurs immobiliers. En 2009, la municipalité possédait près de 21 sites de relogement (carte 9.1) localisés dans un rayon d'environ une dizaine de kilomètres autour du centre historique. Malgré la mise en place de ces procédures de relogement, les sites construits sont souvent l'objet de critiques, en particulier en raison de la mauvaise qualité des constructions, du manque d'infrastructures sociales dans ces nouvelles zones ou encore de leur éloignement par rapport au lieu de résidence antérieur des habitants. Si les arguments concernant la mauvaise qualité des constructions et le déficit de services sont vérifiables, sur la durée, la localisation de ces sites présente certains avantages. Implantées jadis aux franges de la ville, là où la municipalité disposait de terrains vacants, ces sites se trouvent désormais sur les zones de développement urbain contemporaines. Les zones de relogements du côté de Gia Lâm (zone n°1 et n°2 carte 9.1) seront prochainement desservies par la ligne de métro n°1 ; de même, certains sites (les n°3 et 4, carte 9.1) sont aujourd'hui au cœur des nouveaux quartiers urbains, ils jouxtent des projets immobiliers de haut standing ainsi que des centres commerciaux. Il existe donc des plus-values substantielles à capter avec la revente à terme de ces appartements. La localisation qu'offrent ces sites constitue indirectement un point fort de la réinstallation. Par ailleurs, pour les ménages accédant à des logements sur ces sites, leur installation s'accompagne d'une régularisation de leur statut d'occupation. Le relogement se double d'un accès à un ensemble de droits que garantit le certificat de propriété du logement, droits que certains ménages ne possédaient pas pleinement avant leur déplacement.



Illustration 9.1 : Construction du site de relogement de Nam Trung Yên, 2010

Source : de l'auteur

Bien que l'exemple du site de relogement de Nam Trung Yên soit selon nous l'illustration de l'innovation dont sont capables les autorités dans la gestion des contraintes foncières dans le cadre de projets d'infrastructure urbaine, on ne peut pas éluder le rôle des opérateurs de développement dans la mise en place de ce type de dispositif. D'abord par ce que la Banque mondiale comme la coopération bilatérale japonaise ont depuis les années 1990 incité le gouvernement à encadrer plus finement les mesures de relogement. Ensuite, parce que les bailleurs, même s'ils ne financent pas l'application des plans de réinstallation, participent indirectement, en particulier en ce qui concerne la Banque mondiale et la coopération japonaise, au financement des sites de relogement. Ainsi, l'innovation des autorités vietnamiennes dans la structuration du relogement des populations apparaît de manière détournée comme un élément éclairant le mode d'absorption des méthodes d'action prônées par les acteurs de l'aide publique au développement.



Carte 9.1 : Sites de relogement liés à la conduite de projets d'infrastructures publiques en 2010

Quel que soit le type d'équipement de transport (route/métro, implanté au sol, en souterrain ou en élévation) financé par les crédits de l'aide publique au développement à Hanoi, sa construction n'échappe pas au lancement de procédures d'expropriation. Dans leurs démarches, les autorités locales chargées de conduire ces procédures sont tenues de respecter le cadre légal vietnamien, mais également de prendre en considération certaines exigences émanant directement des agences et des banques de développement. Pour les acteurs du développement, dans les modalités d'accès au foncier, certaines règles à vocation éthique sont à observer. Ces dernières stipulent par exemple que les occupants réguliers, c'est-à-dire ceux présentant des certificats d'usage des sols en conformité avec la loi, soient indemnisés à hauteur des prix du marché et que les occupants irréguliers, ceux ne pouvant pleinement prouver la possession de leur bien foncier, puissent également percevoir des compensations, au moins pour la perte de leurs biens immobiliers.

Ces dispositions, contenues dans les plans de réinstallation que les autorités vietnamiennes sont tenues de présenter aux bailleurs, sont motivées par deux objectifs distincts. D'abord ne pas altérer le niveau de vie des habitants affectés par les opérations d'aménagement en leur proposant des compensations (financières, logements, formations). Dans leurs actions, les bailleurs formulent le souhait de ne pas appauvrir les familles devant être déplacées. Ensuite, minimiser les oppositions sociales à l'encontre des projets d'infrastructures. En effet, les opérations d'urbanisme nécessitant des mesures d'expropriation se soldent au Vietnam par des mouvements d'opposition qui s'avèrent parfois violents. Les opérateurs du développement, afin de minimiser l'impact social de leurs opérations et s'assurer que celles-ci puissent s'opérer dans les temps impartis par les financements, accordent une réelle attention à la mise en œuvre des procédures d'acquisition des terrains. Pour les bailleurs, contrôler la contrainte qu'est l'accès au foncier par la procédure, c'est s'assurer de la mise en œuvre rapide de la réalisation des projets d'infrastructures, mais aussi, dans le cadre de leurs activités bancaires, avoir la garantie d'opérer les décaissements des prêts accordés de manière régulière.

Les injonctions des bailleurs dans les modalités d'acquisition des terrains sont la traduction sur le terrain de l'opérationnel de clauses contenues dans les accords financiers entre les bailleurs et le gouvernement vietnamien. Depuis le retour des acteurs de l'aide internationale au Vietnam, la conditionnalité de l'aide traitant des aspects sociaux dans les projets financés par l'aide internationale a inéluctablement incité l'Etat vietnamien à moderniser son cadre légal relatif aux procédures d'acquisition des terres. Entre 2001 et 2006, la Banque Asiatique de Développement a ainsi assisté le gouvernement à améliorer les décrets d'application de la loi foncière sur les volets portant sur le traitement de l'expropriation et sur le relogement des populations affectées. Cette action a ainsi permis de rendre davantage compatible le cadre légal vietnamien avec les standards requis par les bailleurs de fonds. De même, concernant les volets techniques de ces procédures, par exemple l'étape du relogement, des mécanismes innovants ont été instaurés. A Hanoi, les autorités ont mis en place un dispositif spécifique associant des entreprises publiques afin de construire des sites de relogement destinés aux citoyens affectés par les projets d'infrastructures. Ces entreprises obtiennent des autorités des terrains pour réaliser des quartiers de relogements. Depuis le début des années 2010, les principaux bailleurs, le « groupe des six banques », et le gouvernement vietnamien ont émis le souhait

de disposer d'un cadre commun de réglementation pour assurer la conduite des procédures de réinstallation. Ainsi, le droit relatif à la récupération des terrains et au relogement des habitants comme sa mise en application a progressivement été modernisé et sophistiqué et connaît de nouvelles évolutions en raison de la pression que maintiennent les bailleurs sur les autorités vietnamiennes.

Pour les opérateurs du développement, la contrainte foncière est tenue d'être gérée « au mieux ». A l'échelle du projet, l'action de l'aide internationale, notamment dans le cadre des opérations financées par les banques multilatérales, a donc des vertus correctrices. Lors de la préparation de chaque projet d'infrastructure de transport, les bailleurs comme la Banque mondiale et la Banque Asiatique de Développement réclament à ce que les procédures locales tendent vers le respect des règles éthiques qui conditionnent l'utilisation de leurs financements. En outre, si l'on considère l'action en coopération dans la durée, les opérateurs du développement pèsent sur le contenu et sur les orientations prises par la législation foncière vietnamienne. Toutefois, au regard des évolutions observées, il semble que les autorités paraissent plus réceptives à l'égard des suggestions en terme d'adaptation des réglementations internationales, comme le prescrivent les banques multilatérales, plutôt que de mettre en œuvre des outils techniques de réajustement du parcellaire foncier, comme le propose assidument la coopération japonaise. Les méthodes importées comme la technique de remembrement ou de rénovation urbaine, principalement préconisées par la coopération japonaise à Hanoi, sont reçues avec réticence. En effet, la mise en œuvre de ces techniques repose sur des pratiques de transversalité entre les services et sur des méthodes de concertation avec les habitants qui jusqu'à présent sont difficiles à initier.

CHAPITRE 10

Projets locaux, projets d'aide publique au développement : la récupération des terrains comme exercice pratique

La comparaison du cadre institutionnel vietnamien qui régit l'accès au sol aux directives des bailleurs, exercice méthodologique qui alimente les études préparatoires des plans de réinstallation et conditionne l'octroi des prêts, présente un intérêt certain lorsqu'il s'agit d'identifier l'ampleur du fossé existant entre les cadres normatifs ou au contraire sa constriction. Cette approche comporte toutefois des limites puisqu'elle évacue la question de l'application des procédures sur le théâtre des opérations.

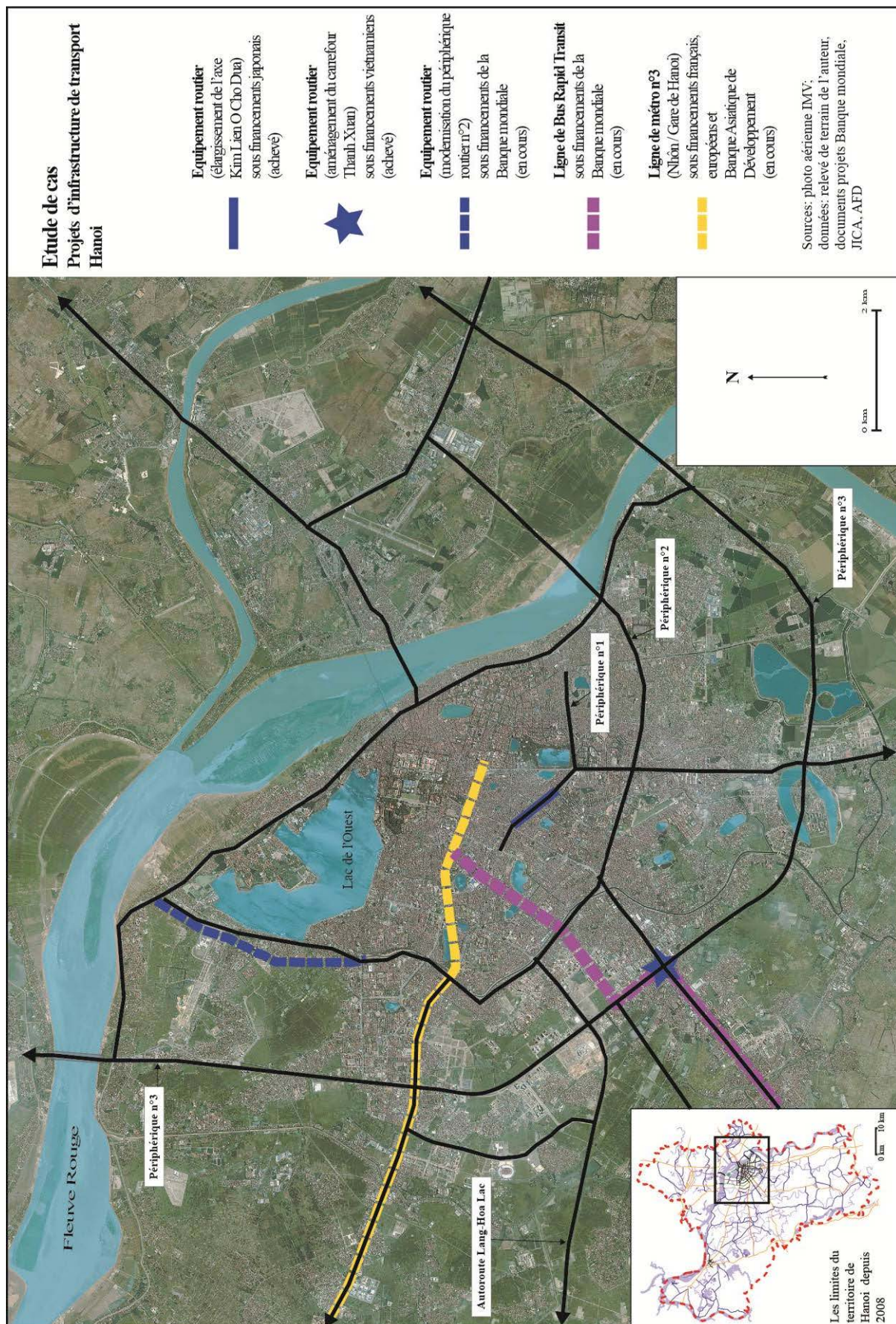
L'examen des pratiques est davantage porteur d'enseignements. Cette démarche permet de pointer les différences singulières entre les projets d'infrastructures de transport financés par l'aide internationale d'un côté et ceux relevant d'un portage financier et technique local de l'autre. Les sources de financement conditionnent en effet l'usage de cadres normatifs distincts pour procéder et guider la récupération des terrains. Plus concrètement, les différences observées dans les pratiques se caractérisent par une redistribution des jeux de pouvoir parmi les acteurs locaux engagés, en particulier entre les autorités et les habitants. Elles mettent de fait en évidence l'apport des opérateurs du développement dans le champ de la gouvernance, dont les principes se sont imposés comme des impératifs universels des politiques de développement depuis les années 1990.

Notre démarche, relative à l'analyse de cette mise en pratique, se fonde sur une relecture de quatre projets (cf. carte 10.1) ; ce protocole exploratoire permet de révéler plusieurs spécificités des opérations. Celles-ci ont trait à l'information du public, aux critères d'éligibilité des ménages pour l'octroi des compensations ou encore à l'ajustement des stratégies déployées tant par les autorités que par les habitants pour l'appropriation ou la conservation du foncier. La composition de notre échantillon de projets repose sur trois critères. D'abord, notre intérêt s'est dirigé vers les projets d'infrastructure de transport en milieu urbain – projets situés dans des arrondissements urbains, en périphérie du centre historique et dans les espaces périurbains. Ensuite, nous avons sélectionné des opérations en fonction de leurs sources budgétaires, en distinguant les projets financés par l'aide internationale et ceux relevant d'un portage technique et financier local. Enfin, nous avons opté pour l'examen d'opérations achevées et d'autres en cours⁴²⁷.

⁴²⁷ Concernant la première catégorie, le choix s'est porté sur une opération symbolique, le tronçon Kim Liên-Ô Chợ Dừa. Localisé en plein cœur de la capitale sur le tracé du périphérique n°1, cet axe a été cofinancé par la coopération bilatérale japonaise à la fin des années 1990. L'échantillon a été complété par l'étude de l'aménagement de l'intersection Thanh Xuân entre le périphérique n°3 et la route nationale n°6 en direction de Hà Đông. Cette opération relève d'un financement local engagé par le Comité Populaire de Hanoi. Au sujet des projets en cours, nous avons choisi d'étudier le projet d'amélioration des transports financé par la Banque mondiale (avec ses deux composantes, infrastructure routière et lignes de BRT). Dans notre démarche, les projets de métro n'ont pas pu tenir une place centrale, cela en raison de la sensibilité des opérations et du nombre limité de procédures d'acquisition de terrains dû en particulier au passage des infrastructures hors sol. Néanmoins, nous abordons de façon spécifique le projet de la ligne n°3 engagé avec les crédits de l'aide française et de la Banque Asiatique de Développement.

Compte tenu des circonstances du travail de terrain (engagé sans autorisations officielles), les rencontres avec les représentants de l'administration (Ministère de la Construction, départements de la Construction, des Transports et de l'Architecture et de la Planification du Comité Populaire de Hanoi) et certains membres travaillant auprès d'unités de gestion de projet dépendaient de leur bon vouloir. Des entretiens ont également été réalisés auprès de consultants étrangers et vietnamiens et des échanges formels et informels ont été tenus avec des représentants d'agences et de banques de développement en poste à Hanoi. Enfin, les rencontres avec les habitants (relogés ou allant être relogés) ont été réalisées sur le terrain avec l'aide d'interprètes.

Les critères qui ont guidé la constitution de notre échantillon ont permis de préciser deux hypothèses opérationnelles. En premier lieu, nous supposons que dans les projets auxquels les bailleurs étaient associés l'indemnisation des ménages déplacés s'effectuait de façon plus équitable que dans les projets financés par le gouvernement vietnamien. En ce sens, nous supposons qu'avec l'appui de la communauté des bailleurs internationaux, les revendications des habitants étaient satisfaites en particulier sur les points les plus sensibles des procédures de récupération, à savoir l'indemnisation au prix du marché et l'accompagnement social dans le relogement. En second lieu, nous suggérons que les projets en cours rencontraient moins d'obstacles que les projets achevés en raison de l'amélioration de la législation foncière et de la clarification de la tenure foncière, en partie grâce aux campagnes de régularisation foncière engagées depuis 1993. Le renforcement du cadre légal comme celui de la tenure pouvaient ainsi permettre aux habitants de faire davantage valoir leurs droits auprès des autorités et limiter ainsi l'émergence de conflits.



Carte10.1 : Présentation des quatre projets utilisés comme études de cas

10.1 Le percement de la voie Kim Liên - Ô Chợ Dừa, un cas de référence

Depuis l'achèvement partiel en fin d'année 2005 de la percée Kim Liên - Ô Chợ Dừa⁴²⁸ située dans l'arrondissement Đống Đa, cette voie d'une longueur de 1100 mètres jouit d'une réputation peu enviable (illustration 10.1). La presse locale, comme les Hanoïens, la surnomme la « route la plus chère de la planète »⁴²⁹. Le coût de construction de cet axe, qui représente une section limitée du boulevard périphérique n°1, aurait dépassé les 850 milliards VnD (plus de 50 millions USD). Sur ce montant, la contribution sous forme de prêt de l'aide japonaise avoisine les 100 millions VnD (environ 6,2 millions USD en 1998). Ce projet aurait en outre nécessité l'acquisition de 56 400 m². Pour donner un ordre d'idée, le prix au mètre carré de cette chaussée équivaldrait à environ à 15 millions de VnD (soit plus de 900 USD)⁴³⁰.

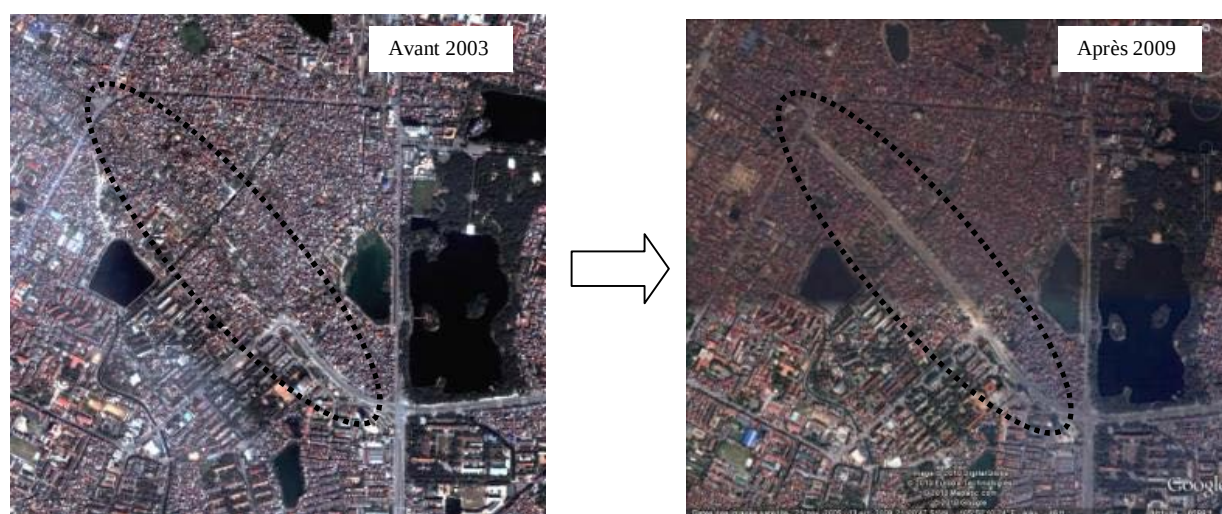


Illustration 10.1 : Percement de l'axe Kim Liên - Ô Chợ Dừa, première ceinture périphérique de Hanoi.

Source : Google map

Indications : Ces deux photographies aériennes permettent de situer l'axe et de montrer que l'opération est engagée dans un tissu urbain dense. L'arrondissement de Đống Đa présentait en 1999 une densité de population d'environ 350 hab./ha

Cette opération a marqué les esprits, aussi bien ceux des habitants, des fonctionnaires locaux que des consultants étrangers associés à des projets routiers dans la capitale. De par son coût, la courte distance asphaltée ou encore la durée du chantier⁴³¹, ce projet illustre la complexité du mode de production des infrastructures urbaines en milieu dense à Hanoi. Il met en lumière le fossé existant entre le coût estimé d'un équipement et son coût réel de réalisation, celui qui inclut le coût de l'accès au foncier. En

⁴²⁸ Il s'agit d'un axe structurant de la capitale qui se superpose à une ancienne digue (đê La Thành), l'une des voies historiques de la capitale. La transformation de la voirie et la recomposition urbaine qui s'opèrent sur cet axe avait déjà fait l'objet d'une recherche dans le cadre du PRUD (Peyronnie, Lancet *et al.*, 2004, 150p.).

⁴²⁹ Nous faisons ici référence à plusieurs articles de presse fustigeant le coût de cette voie : « Những đoạn đường đắt nhất hành tinh » [la section de route la plus chère de la planète] *Tiền Phong*, du 15/11/2005 ; « Tuyến đường "đắt nhất hành tinh" » [Le parcours de la route la plus chère de la planète] *Công An*, du 21/05/2010

⁴³⁰ En guise de comparaison, le mètre carré de chaussée urbaine en gros œuvre à Hanoi en 2010 revenait environ à 600 000 VND/m² (soit 32 USD/m²).

⁴³¹ D'après nos sources, ce projet a officiellement débuté en 1999 avec la signature d'un accord de prêt entre le gouvernement vietnamien et le gouvernement japonais. Par la suite, les études de faisabilité ont été engagées et le projet a officiellement été achevé en 2008.

définitive, le budget alloué à la voirie était d'environ 222 milliards VnD (soit près de 13,9 millions USD), alors que le budget consacré aux compensations équivalait à 667 milliards VnD (soit près de 41,7 millions USD)⁴³². Cette opération fait référence, car, depuis, les fonctionnaires vietnamiens comme les experts locaux ont coutume de souligner que « le cout foncier des projets routier à Hanoi représente plus des trois quarts du budget des opérations ».

La relecture de ce projet présente un double intérêt pour notre analyse. D'abord, cet exemple associe la coopération et l'expertise japonaise. Dans ce montage, sur les questions d'accès au sol, la coopération nippone s'en est tenue à l'émission de recommandations sur le mode opératoire à employer. Ensuite, ce projet est symptomatique des défaillances et des revers qu'essuie la puissance publique dans l'exécution des plans d'aménagement en milieu urbain.

10.1.1 Des propositions pertinentes, mais distanciées de la coopération japonaise

Dans le rapport préparatoire de l'Urban Infrastructure Development Project de juin 1998, dans lequel figure le projet de voirie de Kim Liên - Ô Chợ Dừa, le constat de l'expertise japonaise sur les modalités d'accès au sol à Hanoi fait preuve d'un jugement lucide. En premier lieu, les auteurs stipulent que l'ouverture économique du Vietnam a eu des conséquences tangibles sur l'économie urbaine grâce à la redécouverte des valeurs foncières et à l'établissement d'un marché foncier. Ils saluent également la mise en place d'un système de « certificat d'usage » des terrains et précisent que ces actions vont dans le sens du renforcement de la tenure foncière et d'une clarification des droits. Toutefois, pour la conduite d'opérations en milieu urbain nécessitant l'acquisition de terrains, l'expertise japonaise précise que l'Etat vietnamien manque de lignes budgétaires spécifiques et suffisantes pour indemniser et reloger les habitants affectés. Ce document pointe également les lacunes de la législation locale au regard du traitement de la reconversion professionnelle des habitants déplacés et de leur accompagnement social vers les sites de relogement⁴³³.

En amont du projet de voirie, l'expertise japonaise a émis plusieurs recommandations pour encadrer la récupération des terrains et réduire les risques de conflits susceptibles d'apparaître. Elle suggérait de construire des sites de relogement concomitamment à la réalisation de la route, d'opter pour des compensations en « nature » [*kind*], avec la proposition de logements ou de terrains, plutôt qu'en « espèces » [*cash*]. Le rapport précisait de revoir le dimensionnement de l'infrastructure afin de limiter le nombre de terrains à acquérir. Concernant la production des sites de relogement, l'expertise japonaise recommandait de déléguer cette tâche au secteur privé et de créer une filière spécifique en vue de satisfaire les besoins croissants de la capitale dans ce domaine⁴³⁴. Au sujet du suivi et de l'assistance liée à la réinstallation, le rapport préconisait enfin l'installation d'un dispositif de taxation sur les appartements de relogement afin de limiter le phénomène de revente et la spéculation.

⁴³² Source : *Thanh Niên* (06/11/2008).

⁴³³ Dans ces sites, la législation locale encourage le développement d'espaces commerciaux formels (supermarché, magasins de détail spécialisés) sans offrir de perspectives de reconversion aux ménages qui vivaient antérieurement d'activités commerciales informelles.

⁴³⁴ Cette proposition fait écho au modèle de production des sites de relogement exposé dans le Chapitre 9.

Dans cet exemple, l'attitude adoptée par la coopération japonaise relevait davantage de l'accompagnement que de la prescription. En ce sens, la coopération japonaise n'exigeait pas que son partenaire établisse des dispositifs particuliers pour l'indemnisation et la réinstallation des habitants. D'après le responsable du Japan Bridge and Structure Institute, consultant général de cette opération, sa tâche était de suivre et de contrôler, par l'intermédiaire de la PMU, le respect de la réglementation locale, en vérifiant en particulier que les compensations respectent les barèmes fixés par la loi et que l'opération soit doublée de la construction d'un site de relogement. Dans son action, la coopération japonaise a conservé une distance avec les procédures locales de récupération des terrains, laissant ainsi aux autorités le soin de gérer et de résoudre les problèmes liés à l'accès au foncier.

10.1.2 Une innovation trop précoce

Le projet a fait l'objet d'une première étude de faisabilité conduite de 1999 à 2001. Après sa validation par le Comité Populaire, compte tenu du montant de l'investissement, le Premier Ministre a également émis une décision (823/QĐ-TTg du 05/07/2001) avalisant le projet. Dans cette décision, l'opération exigeait la récupération de 56 400 m² sur une emprise de 50 mètres de large. D'après l'enquête visant à identifier les terres à récupérer, 1250 ménages (environ 4000 personnes) étaient concernés.

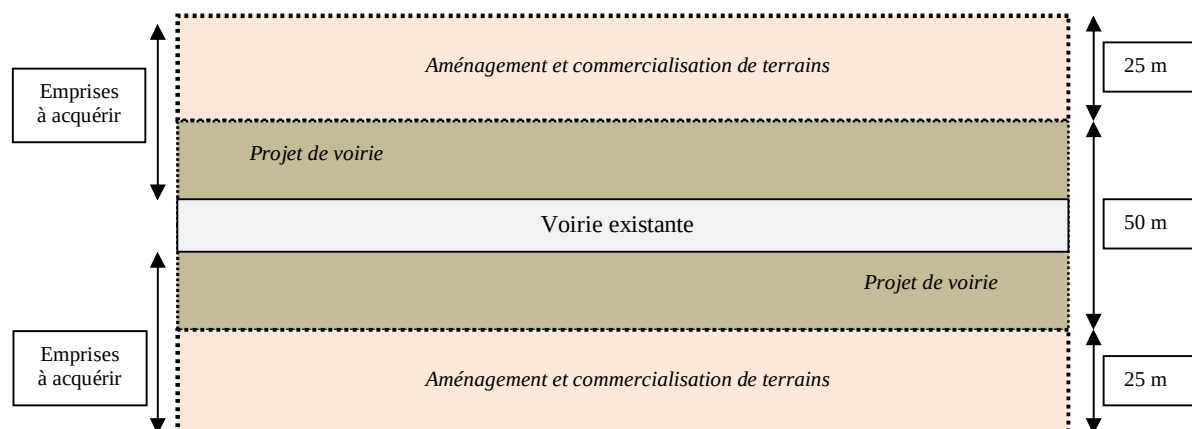


Figure 10.1 : Modèle d'aménagement proposé pour l'élargissement du tracé du périphérique n°1

Source : de l'auteur (en référence à des décisions d'aménagement approuvées par le Département de planification et d'architecture du Comité Populaire de Hanoi de 2002).

En 2002, afin d'améliorer le projet, les autorités ont décidé de récupérer le long de la bande de 50 mètres, 25 mètres de part et d'autre, et de coupler le percement de la voirie à l'aménagement et à la commercialisation de terrains (figure 10.1). Ce volet prévoyait la construction de bâtiments en front continu avec des hauteurs variant de 5 à 15 étages. En définitive, dans la stratégie déployée, il était question d'appliquer une méthode déjà expérimentée à Danang dans la réalisation d'infrastructures routières (cf note n°415, Chapitre 9). Forte de ce nouveau plan, l'un de nos interlocuteurs au Comité Populaire nous a précisé que l'administration avait à l'origine l'intention de reloger les habitants sur place. Cette approche s'inspirait du modèle proposé par l'expertise japonaise qualifiée de « rénovation urbaine ». Toutefois, si cette technique est adaptée à l'aménagement de cette voie, les explications des autorités ont été confuses et le projet a été présenté aux riverains de manière abrupte.

La réaction des habitants n'a pas tardé, une opposition est apparue et le projet a été bloqué jusqu'en 2005. Les habitants ont rejeté le plan de 2002 du Comité Populaire le qualifiant d'illégal au regard de la décision du Premier Ministre de 2001. Ils ont ensuite contesté les compensations proposées comme la localisation des sites de relogement jugés trop excentrés par rapport au lieu de vie initial. Par ailleurs, nous avons constaté que les protestations n'étaient pas regroupées sous un même front, mais dispersées⁴³⁵. Les ménages qui possédaient une parcelle donnant sur la voie d'origine protestèrent virulemment ; ceux qui connaissaient le tracé exact du futur boulevard urbain et qui ont pu bénéficier d'informations par le biais de relations personnelles ont représenté un autre groupe ; les ménages logés dans des habitations insalubres, dans les parcelles en arrière de l'axe principal, ont constitué une troisième ligne de revendication. Des pratiques de favoritisme de la part des autorités locales pour l'attribution des compensations nous ont également été rapportés, certains cadres locaux ont été accusés et forcés de démissionner. Dans ce projet, la contestation a été fragmentée, elle s'est segmentée selon les revendications des différents groupes d'intérêts.

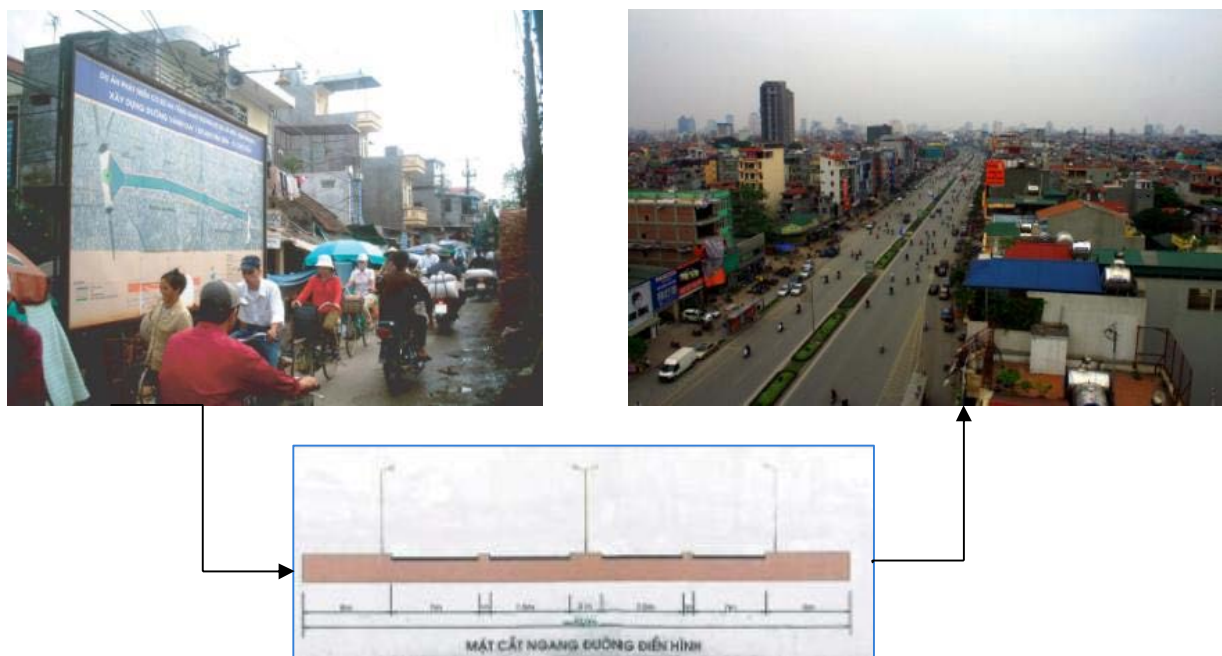


Illustration 10.2 : Du plan à la réalisation, l'axe Kim Liên - Ô Chợ Dừa

Source : Cerise (in (Peyronnie, Lancret *et al.*, 2004) ; de l'auteur.

Au terme de l'aménagement de la voirie, le projet a requis l'acquisition des 56 400 m² prévus initialement. Selon les sources officielles, plus de 1200 foyers ont été indemnisés. Dans le détail, 300 foyers ont perçu des subventions [*hỗ trợ*], 900 autres ont reçu des compensations [*bồi thường*]⁴³⁶. En

⁴³⁵ Les entretiens que nous avons conduits auprès d'habitants déplacés nous a permis de cerner leur revendications.

⁴³⁶ La loi précise la différence entre les subventions et les compensations (article 14, décret n°69/2009/ND-CP). Les compensations sont destinées aux ménages en mesure de prouver l'occupation légale de leur terrain en présentant leur livret rouge [*sổ đỏ*] en règle – c'est-à-dire que les détenteurs se sont acquittés de taxes auprès de l'administration. Les subventions sont destinées aux ménages ne pouvant justifier pleinement leur occupation. Ce sont des aides financières attribuées au déplacement de ces personnes et à leur reconversion professionnelle.

réalité, les autorités ont combiné subventions et compensations. En effet, les montants des indemnisations pour la perte du logement et de l'usage du terrain ont été élaborés en s'appuyant sur les grilles tarifaires du Comité Populaire. Pour atténuer la contestation et tendre vers les prix du marché, les pouvoirs publics ont associé à ces montants des subventions complémentaires. Cette subtile manœuvre permet ainsi aux autorités de conserver le système administré des prix fonciers tout en apaisant les conflits. En définitive, les montants des compensations ont oscillé entre 11 millions VnD et 30 millions VnD le mètre carré. Les plafonds de ces compensations ont connu une hausse significative par rapport à celles versées lors d'opérations antérieures financées elles aussi par la coopération japonaise⁴³⁷. Le relogement des ménages s'est effectué dans le quartier de Nam Trung Yên, dans lequel les ménages déplacés ont bénéficié de prix préférentiels à l'achat des appartements ; les prix d'entrée au mètre carré étaient compris entre 3 et 6 millions VnD. Pour plusieurs foyers, l'excédent des compensations a permis de payer le déménagement et pour certains de nouveaux meubles. Fin 2005, le projet a finalement été relancé et le problème lié aux compensations résolu.

Certains de nos interlocuteurs ont indiqué que des rumeurs sur l'éventuel retrait du prêt japonais auraient accéléré les négociations avec les habitants. Au bout du compte, le chantier s'est achevé en 2007 (illustration 10.2). Désormais se pose la question de la prolongation de cet axe entre Ô Chợ Dừa - Hoàng Cầu en direction de l'ouest. En 2010, sans aide étrangère, la construction d'un nouveau tronçon de 550 mètres a été engagée. Cette situation indique que les autorités semblent *a priori* ne plus désormais avoir besoin des prêts préférentiels de l'aide internationale et qu'elles disposent des ressources financières nécessaires. Toutefois, une autre explication s'avère tout aussi pertinente. Sur des opérations difficiles nécessitant la récupération de nombreux terrains, les pouvoirs publics disposent dorénavant de modes de financement tels que les échanges de « terre contre infrastructure », mais également d'un tissu d'entreprises en mesure d'assurer les travaux attendus. Les autorités se tournent vers les ressources locales disponibles et ne souhaitent plus être contraintes par des conditions trop rigides d'accès aux financements imposés par des donateurs extérieurs, même si dans cet exemple la coopération japonaise a financé moins de 50% du coût de construction de l'équipement routier.

Le cas de Kim Liên - Ô Chợ Dừa met en lumière une des caractéristiques du mode de production des infrastructures de transport dans la métropole hanoïenne. C'est ici l'exemple révélateur du déni des autorités quant à leur manque de maîtrise dans la conduite des projets urbains. Pour les projets d'aménagement résidentiel, les autorités, et dans leur sillage les investisseurs, disposent de parades : elles peuvent procéder à la conversion des terres agricoles en terrain à urbaniser et les densifier. Or, dans le cas des infrastructures de transport, ces projets s'imposent à la ville et relève d'un intérêt public et collectif pour assurer la maîtrise de la croissance urbaine. Ce cas montre au final que pour conduire ce type d'opération, la puissance publique manque de flexibilité dans la maîtrise du foncier.

Dans la pratique, les ménages peuvent percevoir des subventions comme des compensations au regard de leur niveau de légalité.

⁴³⁷ Le maximum des compensations indiquées ont été de 20 millions VnD/m² dans le cas du projet d'autopont de Ngã tư Vọng en 2001 et de 24 millions VnD/m² pour le cas de Ngã tư Sở en 2003.

10.2 L'aménagement du nœud routier de Thanh Xuân

Le second cas porte sur l'aménagement d'une intersection, le rond-point Thanh Xuân, entre l'avenue Nguyễn Trãi reliant le centre de Hanoi à Hà Đông et le périphérique n°3. Par le passé, cette avenue était parcourue par le tramway, à l'heure actuelle, il est prévu que la ligne de métro en élévation financée par la Chine emprunte cet axe. Le carrefour Thanh Xuân constitue un point stratégique tant pour le réseau routier que pour le futur réseau de transport collectif.

L'analyse de ce cas présente un intérêt à divers titres. Il constitue d'abord un exemple de la mise en chantier des voies radioconcentriques inscrites au plan d'aménagement dit de « Léninegrad » de 1981. C'est une opération dont le portage financier et technique relève d'une initiative nationale. Le projet est financé par l'Etat, la maîtrise d'ouvrage est assurée par le Ministère des Transports, la maîtrise d'œuvre est allouée à la corporation de construction d'équipements de transport n°18⁴³⁸ et le rôle de consultant principal est endossé par le TEDI. L'origine des financements implique donc que la récupération des terres s'opère dans le cadre de la loi vietnamienne exclusivement. Enfin, c'est une opération qui, lors de son démarrage, était localisée aux franges de la ville, à proximité des rizières ; aujourd'hui elle jouxte les nouveaux développements immobiliers.

10.2.1 La lenteur de la mise en œuvre du projet

Dans l'arrondissement Thanh Xuân, l'annonce officielle de la réalisation du périphérique et l'aménagement de l'intersection a été faite par les autorités en 1996 (illustration 10.3). En 2001, le budget de cette opération était évalué à 820 milliards VnD (soit environ 50 millions USD). Après la promulgation de la loi foncière de 2003, le plan de financement a été révisé en corrigeant les montants envisagés des compensations pour la récupération des terrains. Le projet était alors estimé à 2 200 milliards VnD (soit environ 137,5 millions d'USD) et près de 1 270 milliards VnD (près de 80 millions USD) était attribué aux compensations contre 301 milliards VnD (environ 19 millions USD) prévus en 2001⁴³⁹. Pour la construction des 2,3 km traversant l'arrondissement Thanh Xuân, le plan prévoyait l'acquisition de 22,3 ha dont 13,36 ha de terres résidentielles, 1350 ménages étaient concernés dont 500 localisés sur l'emprise de l'intersection.

Si le plan proposé était clair pour les autorités, il l'était moins pour les habitants. A partir du début des années 1990 et jusqu'en 1996, plusieurs rumeurs ont circulé au sujet du projet. Les personnes rencontrées ont précisé que tour à tour un projet de route, puis d'une zone résidentielle ou encore d'une zone commerciale était envisagé. En 1996, l'arrondissement a annoncé la réalisation d'un axe routier et l'aménagement de l'intersection. Les autorités locales ont alors interdit toutes nouvelles constructions, réparations et améliorations des habitations situées sur l'emprise du projet. En outre, pour les ménages, toutes formalités visant à régulariser l'usage des terrains ou leur résidence devenaient compliquées. La délivrance de DUS était exclue, seule la régularisation de la résidence [*hộ khẩu*] était acceptée. Entre 1996 et 2001, le projet n'a pas connu d'avancée particulière, la

⁴³⁸ Cette corporation est issue de la fusion des entreprises publiques Cienco 1 et Cienco 8 du Ministère des Transport. Elle intervient dans le cadre d'un partenariat public-privé de type *Build Transfert* (BT).

⁴³⁹ Source : Nguyễn Thị Duyên, 2006.

planification a été suspendue [*quy hoạch treo*]. En 2001, les autorités centrales ont distillé de nouvelles informations et approuvé le tracé du boulevard périphérique et les emprises foncières à récupérer. En 2004, les autorités ont officialisé le plan relatif à la réinstallation, mais celui-ci a été révisé en 2006 en projetant la récupération de nouveaux terrains.

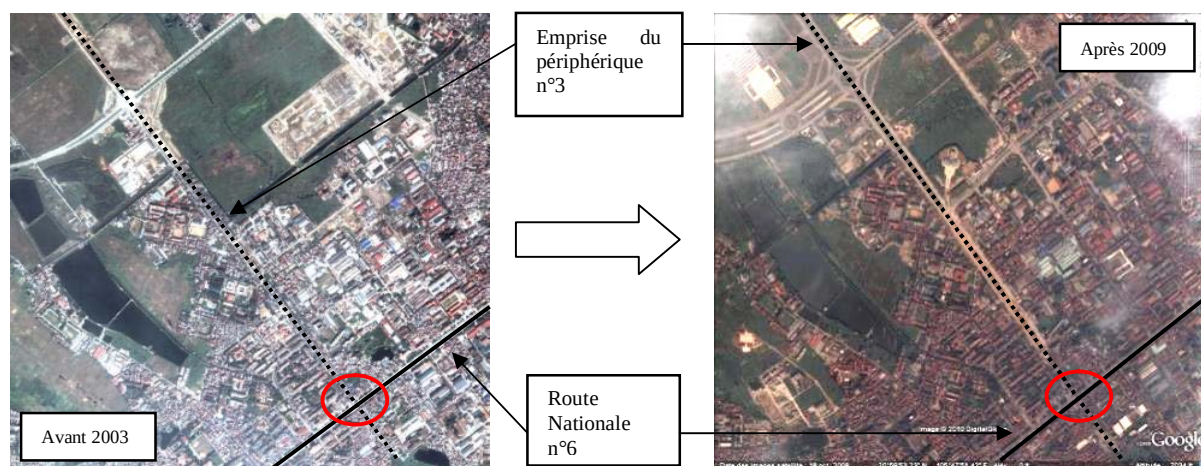


Illustration 10.3 : Intersection Thanh Xuân - entre la Route Nationale n°6 et le boulevard périphérique n°3.

Source : www.google.map

Indication : Ces deux photos aériennes permettent de localiser l'intersection Thanh Xuân et d'observer l'avancée des travaux de la percée du boulevard périphérique sur l'axe Khuất Duy Tiên en direction du Nord Est entre 2003 et 2009.

10.2.2 Une contestation argumentée

En 2008, les autorités locales ont convié les habitants à des réunions d'information sur le projet, les indemnisations et les modalités de relogement. Les habitants ont ainsi pu prendre la mesure de l'avancée de l'opération. Le temps de la planification suspendue était révolu. Ceux qui pensaient que la récupération des terrains était irréalisable compte tenu des difficultés financières des pouvoirs publics se trompaient. En fin d'année 2008, les plans définitifs de l'intersection ont été rendus publics. Sur ces faits, une poignée d'habitants s'est organisée de manière informelle afin de se faire entendre des autorités⁴⁴⁰. Leur revendication ne portait pas sur une opposition radicale au projet, elle s'est structurée autour d'une critique relative à la conduite des procédures d'acquisition des terrains. En réalité, la ligne d'argumentation de ce groupe s'efforçait à démontrer l'illégalité des procédures engagées par les pouvoirs publics et exposait leurs contradictions. Quatre arguments ont été avancés.

Le premier visait à dénoncer les incohérences des décisions publiques. En 2001, une décision du Comité Populaire validait la surface à récupérer pour le passage de la route. Compte tenu du montant des investissements pressentis, la validation du projet requérait l'aval du Premier Ministre. Or, en 2006, la publication des surfaces devant être récupérées pour le projet faisait état d'un écart de

⁴⁴⁰ Lors de notre enquête, nous avons rencontré l'un des initiateurs de ce mouvement. Monsieur Pham (le nom de cette personne a été modifié), un médecin militaire à la retraite et membre du Parti Communiste Vietnamien. Ce dernier a participé à la rédaction de pétitions et de lettres adressées au président du Comité Populaire de Hanoi, aux députés de Hanoi siégeant à l'Assemblée Nationale ou encore à plusieurs médias. Nous avons pu prendre connaissance de certains documents et examiner des courriers qu'il a rédigé en 2009.

plusieurs centaines de m² par rapport à la décision de 2001 (illustration 10.4). Ce nouveau document interférait avec la décision précédente pourtant validée par les plus hautes instances de l'Etat.

Les modalités de calcul des compensations ont également été critiquées. Le groupe d'habitants a ainsi pointé le problème inhérent au niveau de légalité des parcelles et des constructions. Durant les années 1980 et 1990, le secteur de l'intersection de Thanh Xuân a été densifié. Malgré l'illégalité des installations, les autorités les ont tolérées, puisque ce secteur était situé en dehors de la ville, là où le contrôle administratif était plus souple. Toutefois, pour s'installer la plupart des ménages s'est acquitté d'amendes imposées par les cadres du quartier⁴⁴¹. De plus, lors du lancement de la campagne de régularisation foncière à Hanoi, les autorités de Thanh Xuân ont refusé la régularisation de nombreux ménages. En 2006, la publication des montants des compensations a alors été fortement contestée : les propositions d'indemnisation étaient comprises entre 7,7 millions VNĐ et 18 millions VNĐ (soit entre 480 et 1125 USD) par mètre carré pour les ménages possédant des certificats d'usage régularisés. Les montants proposés étaient inférieurs aux prix du marché, mais surtout l'estimation des bâtiments à indemniser était fortement dépréciative. Etant donné que de nombreux ménages n'étaient pas en mesure d'apporter la preuve d'une occupation régularisée, mais que ces derniers s'étaient acquittés des taxes durant plus de vingt ans, de nombreuses plaintes et des réclamations ont été adressées tant à l'arrondissement, au Comité Populaire de Hanoi qu'au Ministère des Transports.

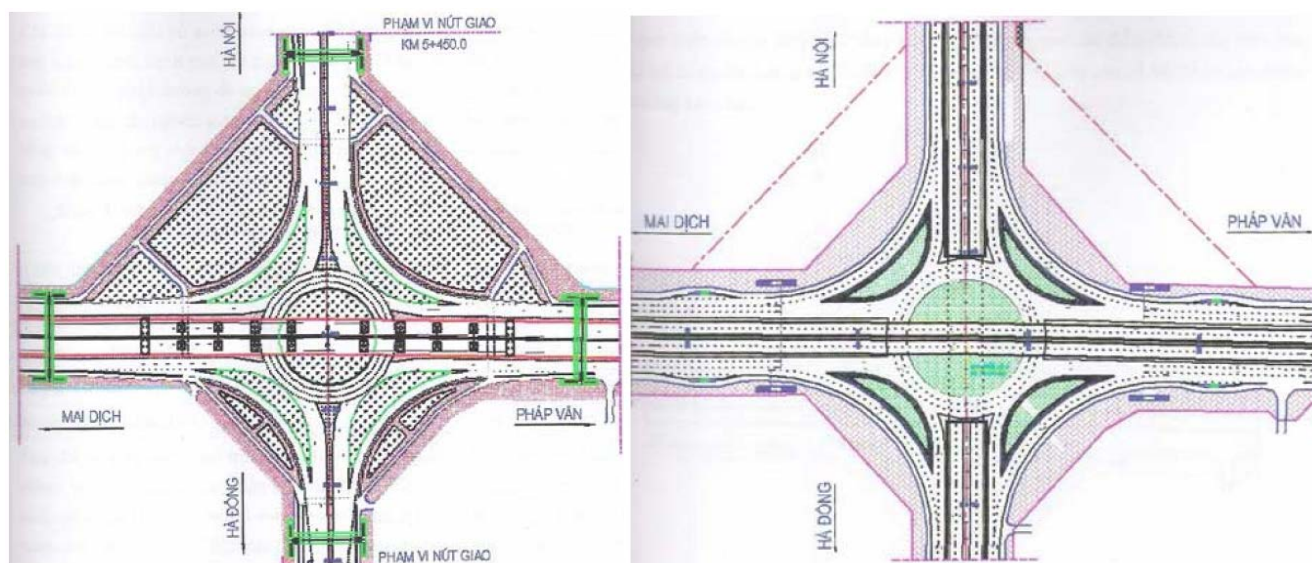


Illustration 10.4 : Deux options de conception pour la construction de l'intersection de Thanh Xuân

Source : article paru dans VietnamNet, (07/04/2009).

Indications : Ces deux plans représentent des options d'aménagement de l'intersection. A gauche, une option consommatrice d'espace. Celle-ci exigeait le déplacement de plus de 400 ménages. A droite, la version proposée en 2008 par le TEDI afin de minimiser la récupération de parcelles. Cette option a affecté au final moins de 200 ménages.

⁴⁴¹ Concernant le rôle des autorités face aux constructions illégales de bâtiments, nous renvoyons le lecteur à la contribution de David Koh (2006) *Wards of Hanoi*. Dans la cinquième partie de son ouvrage, cet auteur montre que l'implantation illégale de nombreuses constructions relève d'un processus de négociation et de pratiques de "bris de barrière" entre l'administration et les habitants. Avec le *đổi mới*, l'Etat a convié le Peuple à assurer la production de logements. Par la suite, avec le développement économique, la pratique tolérée de l'auto-construction a perduré jusqu'à la fin des années 1990. En 1995, dans les principaux arrondissements de Hanoi, l'auteur précisait que 12 000 cas de construction illégale avaient été relevés (Koh, 2006, p.235).

Le troisième argument avancé portait sur le non-respect de la loi concernant l'élaboration du plan de réinstallation. Dans la procédure, les habitants disposent d'un droit de réclamation et les autorités d'un devoir de réponse. Malgré l'organisation de réunions d'information, de nombreuses plaintes d'habitants n'ont pas été traitées. Ainsi, lorsque l'un des officiels du Comité Populaire de Hanoi s'est exprimé dans la presse pour faire part de sa satisfaction quant à l'organisation des séances d'information et du recueil des souhaits de la population⁴⁴², la déception des habitants lésés a été profonde. Cette déclaration était pour eux la preuve d'une manipulation de l'opinion publique par les autorités visant à rendre compte d'une réalité tronquée. D'après les habitants, les autorités manquaient à leur devoir et ne se conformaient pas à la législation en vigueur. Enfin, le dernier argument utilisé renvoie à des valeurs patriotiques et politiques. Afin de protéger le Parti Communiste, le respect de la loi, le droit du Peuple et l'équilibre des politiques sociales, les habitants réclamaient l'intervention du sommet de l'Etat pour empêcher la récupération forcée des terrains. Pour le maintien du pouvoir de l'Etat, ils exigeaient la résolution des contentieux dans le respect des règles.



Illustration 10.5 : Intersection Thanh Xuân (en travaux)

Source : de l'auteur

Indication : L'aménagement du carrefour a été réalisé en 2010. Ce dernier connaîtra à l'avenir de nouvelle modification avec le passage des infrastructures de transport collectif et la construction d'une autoroute en élévation.

Dans cette opération, la contestation qui a pris forme a permis de formaliser de manière intelligible une critique directe du processus d'appropriation du foncier conduit par l'Etat. A l'opposé des projets privés résidentiels, dans le cas de la réalisation d'infrastructures à usage collectif, les habitants ne s'opposent pas spontanément à l'opération. En revanche, ils exigent des autorités que les procédures de récupération des terrains soient conduites dans le respect de la loi. Ce qui est particulièrement déstabilisant, c'est que concomitamment, du côté de l'exécutif politico-administratif, la volonté de la

⁴⁴² Source : *Công An Nhân Dân* (07/09/2009).

transparence et d'équité face aux procédures de récupération des terrains était clairement affichée. C'est du moins l'intention que laissait entrevoir le président du Comité Populaire de Hanoi dans un entretien accordé à la presse locale (*Dân trí*, 11/04/2009). Ce dernier engageait le Comité Populaire à revoir les réclamations des habitants et à élaborer des solutions avec les acteurs compétents.

En définitive, dans cet exemple, les habitants n'ont pas eu gain de cause. Le traitement des réclamations a été effectué dans l'opacité et au cas par cas. Les variations dans les compensations perçues d'un ménage à un autre étaient contestables et les critères d'éligibilité pour l'élaboration des montants des compensations ont été critiqués.

10.3 Le projet « Hanoi Urban Transport Development » (HUTD) et la convergence des cadres normatifs

En 2005, dès la réalisation des études préparatoires du projet d'amélioration des transports de Hanoi⁴⁴³, la Banque mondiale a chargé les autorités locales d'élaborer un premier document traitant de l'impact social présumé de l'opération, le « cadre légal de réinstallation »⁴⁴⁴. Ce document a permis de clarifier les besoins fonciers et les impacts éventuels de la réalisation des tronçons routiers et des lignes de BRT sur les ménages installés sur le tracé des équipements. Pour sa préparation, le Comité Populaire a mis à contribution la PMU dédiée au projet⁴⁴⁵, une équipe de consultants locale et des experts étrangers. Ce premier instrument avait également une portée institutionnelle et contractuelle. A travers lui, les autorités s'engageaient à appliquer une compilation de règles issues tant du cadre légal local que de la directive opérationnelle (OP 412) de la Banque pour conduire le recensement, l'indemnisation et le relogement des populations affectées.

Dans ce premier document, comme les besoins d'acquisition de terrains ont été reconnus, l'élaboration d'un « plan de réinstallation » s'est imposée⁴⁴⁶. Dans le protocole opérationnel de la Banque, le « cadre légal de réinstallation » et le « plan de réinstallation » sont deux documents dont la réalisation s'effectue en amont du lancement des opérations. Plus précisément, après leur évaluation et leur approbation, le conseil des directeurs exécutifs de la Banque siégeant à Washington DC valide le projet afin d'engager les premiers décaissements. Ces documents relatifs à la réinstallation constituent ici des marqueurs spécifiques de la conditionnalité de l'aide octroyée par le bailleur. En particulier, ils fixent des modalités précises quant aux niveaux d'indemnisation des catégories de terrains (agricole/urbain) et à l'éligibilité des ménages pour la perception des compensations au regard de la qualité du statut leur tenure foncière (légal/illégal).

⁴⁴³ Ce projet présente trois composantes : la création de deux lignes de BRT ; la construction d'une section routière du périphérique n°2 sur 7 km et la réalisation de deux autoponts ; le renforcement des capacités institutionnelles du centre de gestion de bus de la capitale (le Tramoc).

⁴⁴⁴ Source: World Bank, 2006c, *Project Resettlement Framework*, Hanoi Urban Transport Development Project, November 2006.

⁴⁴⁵ La PMU joue un rôle pivot dans le traitement de la question foncière, elle contrôle les autorités locales d'arrondissement en charge de l'élaboration des plans et de leur mise en œuvre. L'unité centralise les informations afin de rendre compte de l'avancée du plan de réinstallation à la Banque et au Comité Populaire.

⁴⁴⁶ Source : World Bank, 2007b, Ha Noi Urban Transport Development Project, *Resettlement Plan*, November, 2007.

Concrètement, les volets techniques du projet, c'est-à-dire la construction des lignes de BRT et la section routière du périphérique n°2, nécessitent l'acquisition de 31 ha. L'infrastructure du BRT requiert peu de terrains à la différence de la section du boulevard périphérique⁴⁴⁷. Pour ce projet, 1 684 ménages seront affectés. Parmi eux, 730 ménages seront relogés dans des sites à Cồ Nhuế et à Cầu Diễn dans l'arrondissement de Tù Liêm. La composante routière (illustration 10.6) affecte près de 1374 ménages alors que le volet relatif au projet BRT touche 226 ménages et l'aménagement du site de relogement CT5 82 ménages.



Illustration 10.6 : Composante routière du Hanoi Urban Transport Development Project

Source : fond image aérienne, IMV ; données rapport n°39433-VN, World Bank, 2007a

Indications : En rouge, les composantes du projet routier financé par la Banque mondiale. La composante du prolongement de l'avenue Hoàng Quốc Việt initialement prévue dans le projet en 2006 a été annulée en 2007. Cette voie se réalisera grâce à des financements locaux. En violet, le projet de pont Nhật Tân financé par la coopération japonaise. L'aménagement de la jonction entre le pont et le périphérique n°2 serait financé par l'agence de japonaise de coopération, la JICA.

⁴⁴⁷ Dans le décompte, le projet de BRT nécessite l'acquisition de 3 ha, principalement pour la construction du dépôt de bus, les sections routières près de 26,5 ha et la construction du site de relogement, 1,5 ha.

10.3.1 Le plan de réinstallation et ses compromis

Le plan de réinstallation fixe des compromis qui s'érigent en règle en combinant la réglementation vietnamienne aux critères de la Banque. Au regard des écarts existants entre les deux cadres normatifs, deux exemples illustrent les conciliations réglementaires proposées dans le périmètre du projet.

D'abord, le plan s'attache à redéfinir le statut des ménages « illégaux » occupant des terrains de catégorie « résidentielle urbaine ». Pour la Banque, aucune compensation directe n'est envisagée, mais ces ménages doivent retrouver, après leur déplacement, un niveau de vie similaire au niveau connu antérieurement à la réalisation du projet. Pour les autorités, une indemnisation de 35 000 VnD/m² (soit 1,8 USD/m²) est proposée. Cette disposition a peu de chance de convaincre les occupants dans un secteur où le mètre carré se négocie entre 900 et 8000 USD/m². Le compromis élaboré dans le cadre du plan de réinstallation précise qu'une assistance à hauteur de 50% du « coût de remplacement »⁴⁴⁸ de la terre sera proposée pour les ménages pouvant prouver une occupation non contestée depuis 1993. Dans cet exemple, la Banque exige que les habitants puissent percevoir une assistance spécifique. Elle laisse toutefois les partenaires vietnamiens décider des formes de cette assistance au regard de la réglementation en vigueur.

Un autre exemple mettant en lumière l'élaboration d'un compromis entre les deux cadres normatifs peut être illustré par le calcul des compensations. Pour la Banque, le prix du marché au moment de la réalisation du plan de réinstallation, c'est-à-dire en novembre 2006, est requis. Pour les autorités, le prix officiel fixé annuellement prévaut. Dans le cadre du projet, le prix « le plus proche du marché » au moment de l'évaluation des terrains, en novembre 2006, est proposé. En complément, le Comité Populaire de Hanoi prend en charge les coûts de transaction pour la récupération des terrains, une taxe payée dans le cas d'une cessation à titre onéreux par le vendeur des DUS. Malgré ces dispositions, le principal point de crispation, l'estimation de la valeur des terrains, est loin d'être réglé. Le prix final des valeurs foncières reste fixé par l'administration seule.

L'examen du plan de réinstallation révèle d'autres particularités caractéristiques des conditions locales de récupération. Une décision *ad hoc* du Comité Populaire de Hanoi datée de 2007 (décision n°137/2007/QD-UBND), précise par exemple que les ménages recevant des prestations sociales du gouvernement percevront une assistance spécifique pour leur réinstallation⁴⁴⁹. Par ailleurs, pour

⁴⁴⁸ Par cette subtilité sémantique, la Banque contourne le cadre légal local en vigueur. Selon l'institution, les biens perdus par les ménages affectés doivent être remplacés par des biens d'une valeur similaire. Pour une compensation en « nature », une terre agricole de remplacement doit pouvoir offrir les mêmes potentialités de production que l'ancien terrain ; un terrain urbain doit présenter des avantages de localisation similaires au précédent lieu de résidence. Si la compensation est financière, dite en « cash », celle-ci doit être élaborée au regard des conditions normales du marché et prendre en compte les coûts de transaction et d'enregistrement du transfert des DUS. Concernant les bâtiments, le coût de remplacement se réfère au coût actuel des matériaux, c'est-à-dire sans dépréciation, et au coût du rendement d'une activité commerciale ou de production. Lorsque les lois locales ne sont pas conformes au concept de coût de remplacement, une indemnité complémentaire est requise pour atteindre les normes introduites par la Banque. Cette prescription se retrouve également dans les directives opérationnelles émises par la Banque Asiatique de Développement.

⁴⁴⁹ Les ménages éligibles sont ceux dont l'un des membres est un « héros militaire », un « héros travailleur », une mère de « héros de guerre »... Pour ces ménages, les primes peuvent atteindre 5 000 000 VnD (soit environ 280 USD).

accélérer la libération des terrains, le Comité Populaire de Hanoi propose des primes d'encouragement au déménagement. Il s'agit là de récompenses à destination des ménages qui acceptent de transférer leurs Droits d'Usages du Sol aux pouvoirs publics avant le terme des 180 jours que la loi prévoit. Dans ce cas, les récompenses sont comprises entre 1 et 5 millions VnD (soit entre 56 et 280 USD) en fonction du moment auquel intervient le transfert des DUS par rapport à la date butoir fixée. Plus l'échéance se rapproche, moins le montant de la récompense est important.



Illustration 10.7 : Réserve foncière dans l'arrondissement Tây Hồ

Source : de l'auteur (janvier 2011)

Indications : Photographie prise du haut d'une tour d'habitation avec au premier plan la rue Xuân La. Les terres agricoles encore présentes sont maintenues en l'état et préservées de toute urbanisation en attendant le début des travaux du prolongement du périphérique n°2. Il s'agit là du secteur réservé pour le passage de l'infrastructure.

Dans le cadre du projet de la Banque mondiale, les obligations financières des autorités sont claires : le Comité Populaire de Hanoi est chargé de verser les indemnités, de participer aux coûts de construction des sites de relogement et d'élaborer le plan de réinstallation. D'une manière générale, au Vietnam, les crédits de la Banque mondiale, comme ceux de la plupart des bailleurs, ne sont pas utilisés pour le paiement des indemnités⁴⁵⁰. En fait, si le gouvernement contracte un prêt spécifiquement dédié au versement des indemnités liées à la récupération de terrains, il se verra dans l'obligation de le rembourser. Dans la pratique, les autorités règlent localement ces contentieux et négocient au cas par cas les montants. En ce qui concerne le projet HUDT, une partie du prêt de la Banque est destiné à financer la construction d'un site de relogement, dont le montant initialement prévu était de 22 millions USD. Dans ce projet, la contrepartie financière locale est d'environ 140 millions USD, soit près de 46% du financement global de l'opération⁴⁵¹. Or, sur cette somme, le

⁴⁵⁰ A notre connaissance, seule la Banque Asiatique de Développement a proposé de tels instruments financiers qui ont été déclinés par les autorités vietnamiennes.

⁴⁵¹ Ce projet d'un montant estimé à 305 millions USD.

Comité Populaire estime que 105 millions USD sont à affecter à l'acquisition des terrains ; 75% du cofinancement du partenaire vietnamien est donc utilisé pour la récupération des emprises foncières.

Depuis l'approbation officielle du projet en 2007, la procédure d'acquisition des terrains est engagée. Dans le cadre de réunions organisées par l'arrondissement de Tũ Liũm, la population affectée par l'opération a été informée. Pour la Banque, la consultation et la participation des habitants restent essentielles afin de prévenir tout conflit et minimiser les risques de retard des opérations. Par-là, le bailleur s'attache à promouvoir une transparence des opérations auxquelles il associe ses crédits. Les habitants sont tenus d'être informés du contenu de l'opération, de son impact, de leurs droits, des mécanismes de recours, des modalités de participation des institutions pilotant le projet comme de son échéancier. Malgré tout, la principale crainte de la Banque mondiale reste celle d'une utilisation frauduleuse des sommes destinées aux indemnisations mobilisées pour le projet.

10.3.2 L'avancée des composantes du projet et l'accumulation des obstacles

Le déploiement de la composante BRT connaît un retard conséquent (cf. Chapitre 3). Dans un premier temps, la mise en opération des bus sur une première section était programmée pour le dernier trimestre de l'année 2009. En fin d'année 2011, cette phase initiale était toujours en cours. Pour cette composante, les blocages sont d'ordre institutionnel et technique. Les plans pourtant approuvés ont été révisés à la demande du Comité Populaire. Pour la composante routière, l'échéancier prévoyait la mise en opération d'une section de 7 km au cours de l'année 2012. En fin d'année 2011, les travaux de génie civil en étaient à leurs débuts. Dans cette situation, le blocage du projet est à imputer à la procédure de récupération des terrains, comme le montre l'exemple de l'aménagement de l'intersection entre la rue Đao Tũn et le périphérique. Au regard de l'étude de conception du projet, l'aménagement de cette intersection imposait la récupération de plusieurs parcelles. Les ménages consultés ont refusé les propositions d'indemnisations. Conformément à ses directives, la Banque a indiqué qu'une révision du tracé routier pouvait être proposée. Une nouvelle variante a été suggérée, le Comité Populaire Hanoi l'a examiné et l'a accepté en avril 2010. Cette nouvelle option réduisait le nombre de ménages affectés. Toutefois, après l'approbation du Comité Populaire, une nouvelle phase de consultation des ménages s'ouvrait et le plan de réinstallation devait être mis à jour, puis validé par toutes les parties, tant par les autorités vietnamiennes que par la Banque.

Lors d'une mission de la Banque mondiale du mois de juin 2010⁴⁵², l'évaluation du plan de réinstallation a révélé certaines failles. Il a été ainsi mis en évidence que l'identification des impacts supposés du projet était incomplète et que de nombreuses informations relatives aux parcelles devant être récupérées avaient été éludées⁴⁵³. Face à ces lacunes, la Banque a réclamé au Comité Populaire de réévaluer les prix des parcelles à acquérir. Elle a insisté pour qu'un consultant indépendant agréé par le Ministère des Finances puisse réaliser cette opération afin de garantir des conditions d'équité et de

⁴⁵² Hanoi Urban Transport Development Project, World Bank Supervision Mission, June 3-8, 2010.

⁴⁵³ Par exemple, les renseignements sur le nombre de constructions et la qualité de ces dernières, les catégories d'arbres et de plantations, les activités commerciales, les emplois ou encore les revenus des habitants n'étaient pas suffisamment précis pour élaborer de manière impartiale les montants des compensations à attribuer aux ménages concernés.

transparence. Or le Comité ne souhaitait pas s'engager dans cette voie. Les conclusions étaient connues d'avance, les prix seraient de toute évidence réévalués à la hausse. Ce refus est révélateur de plusieurs difficultés. D'abord, l'introduction d'agents endossant le rôle de médiateur, comme les consultants privés mobilisés pour mener des études d'évaluation foncière, est difficilement acceptée par les autorités. Ensuite, la réévaluation des prix fonciers offrirait aux ménages des arguments supplémentaires pour contester les méthodes de l'administration dans le calcul des indemnités. Enfin, d'un point de vue procédural, le réajustement des prix impose la mise à jour du plan de réinstallation et une longue phase de validation par les différents départements du Comité Populaire de Hanoi. Pour faire émerger un compromis, la Banque a suggéré que cette réévaluation se fonde sur la méthodologie utilisée par le « Comité de gestion de libération des terres » du Comité Populaire.

Ces différents exemples laissent supposer que le dispositif de contrôle de la Banque sur les conditions d'indemnisation des ménages fonctionne. Au cours de l'année 2011, le projet a connu quelques avancées, plusieurs appels d'offres ont été émis tant sur le volet du BRT que sur celui du périphérique n°2. Pourtant, dans ce cas, les compromis acceptés par la Banque comme par les autorités concernant la réglementation à appliquer pour assurer l'accès au foncier sont mis à l'épreuve. Par rapport au cadre réglementaire qu'elle impose, la Banque a été forcée de faire preuve de souplesse : elle a accepté les propositions des autorités concernant le traitement des ménages en situation d'illégalité foncière, elle a également dû accepter la méthodologie employée par les pouvoirs publics de Hanoi pour réévaluer les prix fonciers en vue d'actualiser les montants des compensations.

10.4 Le projet de la ligne n°3 de métro, précurseur d'une nouvelle ère pour la gestion de l'accès au foncier dans les projets de transport urbain

En comparaison des opérations précédentes, la question de l'accès au foncier qui demeure éminemment sensible à Hanoi, se trouve en apparence simplifiée dans le cas du projet de métro de la ligne n°3. Le degré de complexité de cet équipement se révèle davantage à travers sa conception technique. Le métro circulera sur un tracé en site propre hors sol ; la ligne présente une section en viaduc de 8,4 km, une section souterraine de 3,6 km. Pour son insertion dans le paysage urbain, cet équipement s'avère par conséquent peu consommateur en ressource foncière. Dans cet exemple, la gestion de l'accès au foncier fait référence aux règles promues par la Banque Asiatique de Développement qui a accordé son prêt en 2011 en complément des crédits français et européens. Cette association tardive de la Banque Asiatique a été suivie de modifications significatives quant au déroulement de la procédure d'acquisition des terrains.

10.4.1 Des besoins fonciers modestes et des procédures plus équitables

Dans ce projet, la problématique de l'accès au foncier se pose en des termes nouveaux. Grâce au tracé hors-sol, la puissance publique peut non pas indemniser plus, mais plus raisonnablement, indemniser mieux. En ce sens, la récupération d'un nombre limité de parcelles semble offrir de meilleures

perspectives aux services de l'administration dans le pilotage des procédures de récupération et dans l'application du plan de réinstallation⁴⁵⁴.

La surface totale à libérer pour la première phase du projet est estimée au total à environ 17,3 ha (illustration 10.8). La récupération d'emprises foncières est nécessaire pour la construction du dépôt de trains, pour l'aménagement des abords des stations et des pôles d'échange, ainsi que pour le passage des réseaux (électrique et ventilation indispensable au désenfumage des ouvrages souterrains). Par ailleurs, pour la section aérienne, l'insertion de l'équipement dans le tissu urbain dépend du projet d'élargissement de la route n°32. Celui-ci a été planifié par le Comité Populaire en amont de la réalisation du métro. Par conséquent, les conditions de récupération du foncier pour la route n°32 n'entrent pas en considération dans le plan de réinstallation réclamé par les bailleurs⁴⁵⁵.

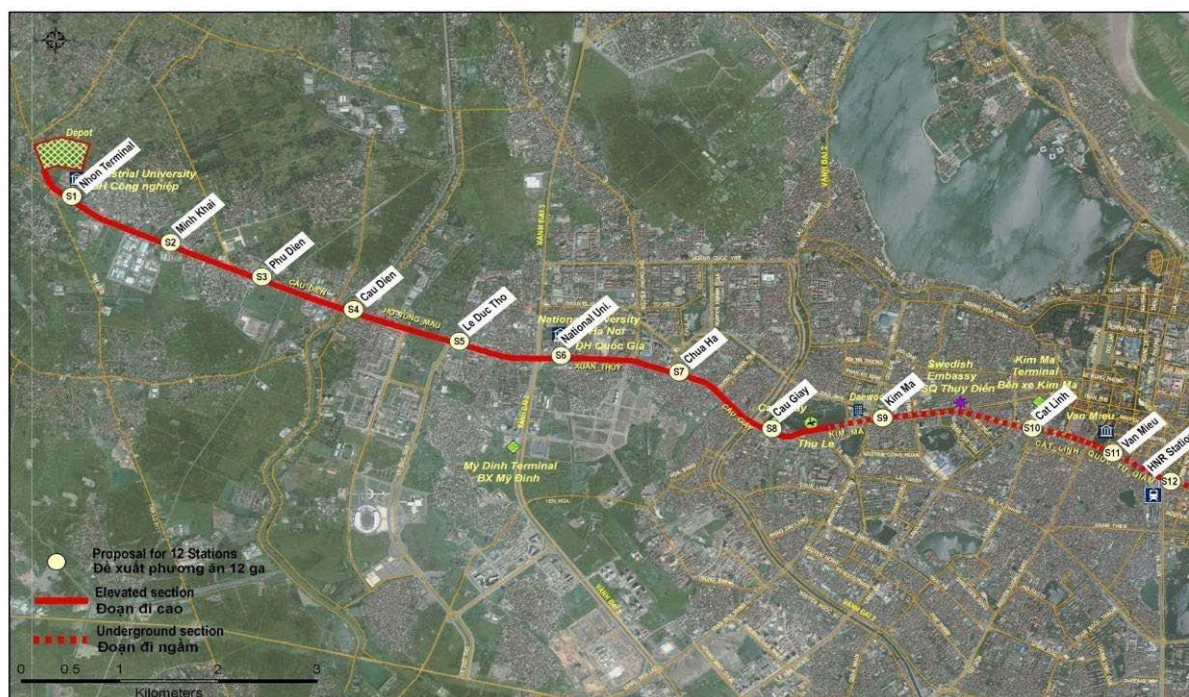


Illustration 10.8 : Le tracé de la ligne n°3 et l'identification des besoins foncières

Source : Systra, 2005.

Indications : La ligne présente un linéaire de 12,5 km ponctué de 12 stations réparties entre le terminal de Nhôn à l'extrémité Ouest (S1) et la gare ferroviaire de Hanoï (S12). Entre les stations S1 et S8, la ligne de métro est construite en viaduc. Entre les stations S8 et S9, une rampe permet le passage de la ligne de l'aérien au souterrain. De la station S9 au terminus provisoire situé aux abords de la gare de Hanoï (S12), la ligne est souterraine.

Sur le tracé, quatre zones principales de récupération sont concernées : le dépôt situé à Nhôn et l'aménagement de sa voie d'accès (environ 17 ha), le secteur de l'intersection des axes Kim Mã - Núi Trúc (S9) (environ 0,02 ha), celle des axes Cát Linh - Giảng Võ (S10) (environ 0,15 ha) et les abords de la station de situé sur l'axe Trần Hưng Đạo (S12) (environ 0,09 ha) le terminus provisoire de la ligne aux abords de la gare ferroviaire de Hanoï.

⁴⁵⁴ Source: Hanoi City People's Committee, Hanoi Metropolitan Rail Transport Project Board, 2011, *Hanoi pilot metro line, section Nhon – Hanoi station, Resettlement Action Plan*, 11/02/2011.

⁴⁵⁵ Ce point manque toutefois de précisions. En effet, selon la directive opérationnelle de la Banque Asiatique de Développement, il est précisé que si un projet est associé au projet financé par la banque, ce projet connexe doit appliquer les mêmes dispositions réglementaires au sujet de la récupération des terrains. Nous n'avons pas eu d'informations complémentaires au sujet du traitement des procédures d'acquisition des terrains le long de la route n°32 nous permettant d'éclairer ce détail.

Pour l'acquisition des terrains, le projet prévoit un budget de 25,4 millions USD, alors que le coût de l'opération est estimé à plus de 1,1 milliard USD (en fin d'année 2011). Le budget alloué aux compensations est apporté par les pouvoirs publics vietnamiens. Les compensations se répartissent de la façon suivante. En 2007, lors de la première phase d'acquisition d'environ 15 ha destinés à la construction du dépôt, le Comité Populaire a indemnisé et relogé près de 230 ménages pour un montant global d'environ 3,1 millions USD. Pour la seconde phase, c'est-à-dire celle concernant la voie d'accès au dépôt, 2 ha supplémentaires sont à récupérer et cela touche environ 75 ménages. Cette phase estimée à 1,8 millions USD a été engagée en 2011. En complément, avec l'arrivée de la Banque Asiatique de Développement et l'application de ses règles pour encadrer l'élaboration des indemnisations, le plan de réinstallation prévoit une compensation additionnelle d'environ 230 000 USD pour les ménages déplacés en 2007. Cette décision vise à corriger les compensations des premiers ménages affectés par le projet, puisque les bases tarifaires employées pour le calcul de leurs indemnisations étaient inférieures à celles rencontrées en 2011. Concernant l'acquisition des terrains le long de la ligne et aux abords des stations (soit environ 3000 m²), le Comité Populaire envisage de verser près de 20,3 millions USD destinés à plus de 90 entités (ménages, organisations publiques, privées et commerciales) en possession de droits d'usage régularisés.

Cette répartition des montants est révélatrice des difficultés qui se posent lors de la mise en œuvre des projets d'infrastructure en milieu urbain. La récupération et l'indemnisation des 3000 m² localisés dans les arrondissements centraux en est une bonne illustration. Compte tenu des valeurs foncières observées sur le marché dans ces secteurs, le choix des parcelles à acquérir doit être envisagé de façon quasi chirurgicale. Les erreurs dans les estimations des surfaces à acquérir peuvent alourdir le budget de l'opération et affecter son avancée. Les montants des indemnisations proposés par le plan de réinstallation de 2011 tranchent singulièrement avec les estimations indicatives annoncées en 2005 dans le cadre de l'étude de faisabilité (tableau 10.1). Dans cette étude, les compensations suggérées oscillaient entre 11,2 millions VnD/m² et 35 millions VnD/m² (près de 700 USD/m² et 2190 USD/m²) en fonction de la localisation des parcelles par rapport aux voies d'accès et à leurs gabarits. Or, depuis 2005, les prix du foncier résidentiel ont sérieusement augmenté, en particulier pour les terrains situés à l'alignement d'axes de plus de 3,5 mètres de large, accessibles aux automobiles.

Par exemple, en 2005, dans le secteur de la future station 10 desservant la rue Cát Linh, le prix officiel du mètre carré résidentiel était compris entre 12,5 millions VnD et 35 millions VnD (780 USD et 2185 USD). En 2011, le prix officiel dans ce secteur était compris entre 16,5 millions et 51,6 millions VnD (868 USD et 2715 USD). Or sur le marché, les prix frôlaient les 150 millions VnD/m² (soit 7894 USD/m²) dans des ruelles accessibles en voiture (équivalent à la seconde zone du tableau 10.1). Le prix officiel de ce type d'axe était fixé à 24,24 millions VnD/m² (1275 USD/m²). Dans cet exemple, on constate que le prix foncier sur le marché est 6 fois supérieur au prix administré. Dans le plan de réinstallation de 2011, les estimations présentées pour l'acquisition des 3000 m² de terrain dans les secteurs les plus urbanisés approchent les 20,3 millions USD. Par simplification des données, ce montant global revient à annoncer un prix d'indemnisation médian proche de 6767 USD/m² (soit environ 128 millions VnD/m²). Bien que cette donnée ne précise pas l'indemnisation par rapport à la

situation du terrain en fonction de sa voie d'accès et du gabarit de cette dernière, elle constitue une indication sérieuse sur l'attitude adoptée par les autorités dans la gestion de ce projet.

Tarifs des terrains résidentiels en VND par m ²				
Nom de la rue	Zone 1	Zone 2	Zone 3	Zone 4
Giang Vo	35 000 000	18 200 000	14 800 000	12 550 000
Nui Truc	27 000 000	15 300 000	12 600 000	11 200 000
Kim Ma	30 000 000	16 500 000	13 500 000	11 850 000
Cat Linh	35 000 000	18 200 000	14 800 000	12 550 000
Tarifs des terrains commerciaux en VND par m ²				
Nom de la rue	Zone 1	Zone 2	Zone 3	Zone 4
Giang Vo	15 225 000	15 225 000	7 917 000	6 438 000
Nui Truc	11 745 000	6 655 550	5 481 000	4 872 000
Kim Ma	13 050 000	7 177 500	5 872 000	5 154 750
Cat Linh	15 225 000	7 917 000	6 438 000	5 459 250
Zone 1	Propriété donnant sur une avenue			
Zone 2	Propriété donnant sur une rue dont la largeur dépasse 3,5 mètres			
Zone 3	Propriété donnant sur une rue dont la largeur est comprise entre 2 mètres et 3,4 mètres			
Zone 4	Propriété donnant sur une rue dont la largeur est inférieure à 2 mètres			

Tableau 10.1 : Tarification indicative des niveaux d'indemnisation envisagés en 2005 pour la récupération des terrains de la ligne de métro n°3 dans les arrondissements urbains de Ba Đình et Đống Đa

Source : Systra, 2005, p.377.

Indications : pour les indemnisations dans les arrondissements urbains, les barèmes des prix officiels distinguent les terrains résidentiels des terrains réservés à des activités commerciales non agricoles. Ces derniers distinguent également la localisation des terrains par rapport à la largeur des axes de communication permettant d'y accéder.

En raison de l'enjeu économique relatif à la construction d'une ligne de métro, financée qui plus est par des crédits étrangers à rembourser, les pouvoirs publics tendent à se prémunir des risques pouvant affecter l'avancée du projet et s'efforcent d'aligner le montant des compensations avec les prix du marché. En outre, d'autres facteurs expliquant l'attitude des pouvoirs publics apparaissent. En milieu urbain, la plupart des détenteurs des DUS sont en conformité avec la loi. Cette situation impose de fait une gestion plus transparente des procédures, ou du moins elle ne permet pas d'engager des négociations informelles pour procéder à l'acquisition de terrains occupés de manière illégale. Egalement, les catégories de personnes avec lesquelles les autorités négocient changent. Si dans le périurbain les pouvoirs publics traitent en majorité avec des individus (familles, ménages) ayant des activités liées principalement à l'agriculture et occupant des terres agricoles ou résidentielles, en milieu urbain, les usagers des parcelles soumises aux procédures de récupération sont des personnes morales (entreprises, banques, hôtels) comme des personnes physiques utilisant des terrains à usage résidentiel ou commercial. Ces différents facteurs expliquent en partie le changement d'attitude des autorités dans la conduite de ces procédures et incitent ces dernières à reconsidérer les modes de calcul des compensations proposées. Pour autant, les autorités se refusent d'abandonner la grille des prix administrés utilisée comme base pour l'élaboration des indemnisations.

10.4.2 Les prescriptions de la Banque Asiatique de Développement

Lors du lancement du projet en 2006, les procédures locales de récupération des terrains avaient été examinées par les représentants de la coopération française afin d'évaluer leur conformité avec les critères sociaux requis par l'Agence Française de Développement. L'opérateur français, pour s'assurer de la conduite de procédures d'acquisition équitables, s'était également appuyé sur les principes normatifs énoncés par le plan de réinstallation de la Banque mondiale élaboré dans le cadre du projet HUDT. En 2011, avec l'entrée en jeu de la Banque Asiatique de Développement dans le financement de la ligne, les règles relatives à la réinstallation promues par ce bailleur ont primé, l'Agence Française de Développement s'est alignée sur les procédures de la Banque Asiatique.

Le cadre normatif prescrit par la BAD pour encadrer les procédures d'acquisition de terrains a été entériné dans les accords de prêt signé avec le gouvernement vietnamien. Adapté au contexte institutionnel hanoien, ce cadre précise le rôle que l'administration locale est censé tenir dans le déroulement des procédures d'acquisition foncière⁴⁵⁶. Pour le passage à l'opérationnel, ces éléments ont été déclinés dans le manuel de suivi du projet [*Project Administration Manual*] à destination des fonctionnaires du Comité Populaire et du bureau de projet du métro chargé de suivre l'opération. Objectivement, l'association de la BAD au projet a été marquée par l'introduction de concepts spécifiques guidant l'élaboration du plan de réinstallation. Dans ces procédures, la banque insiste par exemple pour que les critères d'élaboration des compensations respectent certes le cadre législatif local, mais que les ménages affectés soient indemnisés sur la prise en compte des « coûts de remplacement » de leurs biens. Elle mettait également en avant l'utilisation du « centre de développement du foncier » afin de constituer des réserves foncières le long du tracé de la ligne.

Pour que l'approche promue par la Banque Asiatique de Développement puisse s'imposer, celle-ci requiert avant tout un travail de terrain ciblé sur l'identification, le suivi et l'accompagnement des familles affectées. Selon les résultats de notre enquête effectuée auprès d'employés de différentes agences de coopération, la phase de compensation est souvent bien établie en s'appuyant principalement sur le cadre légal vietnamien. Toutefois, après l'indemnisation et le relogement, la

⁴⁵⁶ Dans l'accord de prêt n°2741 du 13/10/2011, en matière de réinstallation, il est libellé que le Comité Populaire de Hanoi, par le biais de son représentant le bureau de projet du métro, le MRB, doit s'assurer que :

- Le plan de réinstallation est réalisé en accord avec les termes de référence de la BAD ;
- Les emprises foncières nécessaires pour le projet seront disponibles dans les temps de l'échéancier ;
- Les dispositions du plan de réinstallation (les compensations et les droits des personnes affectées) ne doivent pas être déclassées et doivent être mises en œuvre en conformité avec les lois et les réglementations de l'emprunteur comme avec les directives de la banque ;
- Toutes les personnes affectées par le projet doivent être consultées et des dispositions doivent être prises pour qu'elles puissent participer à la planification et à la mise en œuvre du plan de réinstallation ;
- Les compensations et l'assistance aux personnes affectées doivent être données avant toute action de déplacement ou d'utilisation des terrains par les autorités ;
- Le plan de réinstallation est révisé selon l'évolution des plans de conception du projet, les changements sont exposés aux personnes affectées et à la banque avant de passer à la phase de construction ;
- Un personnel qualifié doit être en charge d'assurer le suivi de la mise en œuvre du plan ;
- Un organisme de suivi et d'évaluation, dont le choix doit être validé par la banque, doit être engagé avant de réaliser les relevés de terrain (arpentage, relevé socio-économique) afin de vérifier la mise en œuvre du plan et rendre compte de ses observations au Comité Populaire et à la banque ;

(traduction de l'auteur des principales mesures contenues dans l'accord de prêt n°2741, ADB, 2011b, p.21).

question de la restauration des revenus reste un problème pour les bailleurs. Dès lors, le suivi des opérations s'avère essentiel. Dans le projet de la ligne de métro n°3, deux exemples illustrent cette attention. D'abord, lorsque la Banque Asiatique a officiellement pris part au financement, celle-ci a requis l'adoption de mesures correctives en faveur des 230 ménages réinstallés depuis 2007. En effet, avant l'entrée en jeu de la BAD, l'enquête qu'elle avait préalablement commandée concernant la gestion de l'accès au sol dans cette opération avait montré que 28 ménages n'avaient pas connu une amélioration de leur situation, mais plutôt une dégradation de leur niveau de vie, à la suite de leur expropriation en 2007. Alors, parallèlement au lancement de la seconde phase de récupération de terrains destinés à la construction de la voie d'accès au dépôt de train, un plan d'aide additionnel à destination de ces ménages a été imposé au Comité Populaire. Ensuite, les évaluations de suivi ont montré que plusieurs ménages avaient perdu des terrains horticoles et avaient été relogés à 7 km de leur lieu de vie initial. Mais ces derniers ont conservé des terres qu'ils continuent d'exploiter. Or un problème d'acheminement, de stockage et de conservation des fleurs se posait. Un service de véhicules réfrigérés a été mis en place afin de conserver leurs produits, les acheminer sur les marchés et les vendre dans un état satisfaisant.

Ces mesures correctrices, qui sont plutôt en faveur des habitants expropriés, ne doivent pas masquer d'autres aspects du déroulement de ces procédures, en particulier au sujet des arguments mobilisés dans les négociations par les habitants. Souvent les ménages contestent les montants des compensations proposées, car celles-ci ne prennent pas en considération l'état futur de leur terrain. En clair, les habitants réclament d'être indemnisés pour la valeur d'échange sur le marché au moment de la récupération de leur terrain, mais également pour la valeur d'usage future. Comme le projet planifié ne pourra se réaliser que grâce à leur accord pour le transfert de leurs droits d'usage, ils revendiquent à ce titre des compensations à la hauteur de leur geste et des gains futurs pour la collectivité. L'amélioration du cadre légal local a permis aux autorités d'apporter une réponse à ce type de revendication. La municipalité s'est prémunie en promulguant une décision (108/2009/QD-UBND, art.12) stipulant que les compensations sont calculées en se référant à l'usage actuel des terrains et non pas sur une anticipation de leur usage futur. Les autorités comme les bailleurs tiennent compte de cet article pour le calcul des compensations. Cette disposition réduit de fait la marge de négociation des habitants, mais replace au centre des discussions l'importance de l'action de valorisation foncière, du retour sur investissements, de la captation des plus-values foncières et de leur utilisation.

Le suivi du projet de métro de la ligne n°3 est également sujet à des innovations en particulier sur le terrain de la méthodologie. Par exemple, dans le suivi des habitants expropriés, la BAD impose le recours à des études socioéconomiques s'appuyant sur l'analyse SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats* ; Forces, Faiblesses, Opportunités, Menaces). Cette approche examine les opportunités et les menaces qui pèsent sur la restauration des revenus des ménages affectés par le projet. Elle compare les avantages et les inconvénients de la situation géographique (avant et après le projet) et les opportunités d'amélioration de leur niveau de vie. Cette analyse de terrain est également rendue possible en raison d'une organisation spécifique du suivi du projet (figure 10.2). L'équipe de

terrain secondée par l'équipe de consultants mandatée par la Banque Asiatique est en interaction avec les services de l'arrondissement, les personnes affectées par le projet et les organisations de masses.

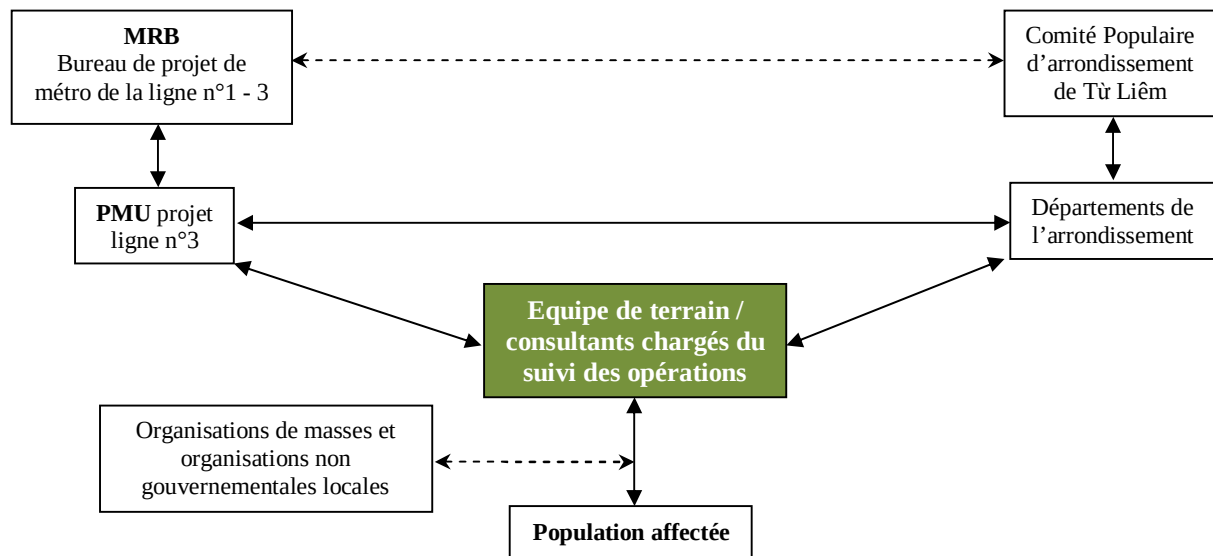


Figure 10.2 : Dispositif institutionnel de suivi des opérations de réinstallation sur le projet de la ligne n°3

Source : d'après le Hanoi City People's Committee, Hanoi Metropolitan Rail Transport Project Board, 2011, *Hanoi pilot metro line, section Nhon – Hanoi station, Resettlement Action Plan*, 11/02/2011.

Indications : Par rapport à l'organisation classique du dispositif institutionnel de récupération élaboré sur les seules bases légales vietnamiennes, dans le contexte de projets de coopération, l'équipe de terrain est secondée par une équipe de consultants qui est responsable devant la PMU. Ce dispositif offre au bailleur une vision plus claire sur le suivi de la procédure de récupération et de réinstallation. Toutefois ce suivi reste conditionné par deux points : l'équipe de consultants doit être en mesure d'obtenir des données fiables en provenance de l'équipe de terrain ; elle doit également pouvoir disposer d'une certaine indépendance par rapport aux départements du Comité Populaire.

Si ces dispositions tendent vers la protection et l'assistance des personnes affectées, vers une clarification des procédures, il reste que l'approche de la Banque Asiatique de Développement demeure rigide. Une différence à signaler entre les pratiques de la coopération française et celle de la Banque Asiatique de Développement, le bailleur multilatéral impose par exemple la validation du plan de réinstallation avant d'engager les premiers décaissements. Dans ce projet, les premiers décaissements de la coopération française ont été opérés avant l'identification des ménages susceptibles d'être touchés par le projet. Ce type de relevé est effectué au moment du second ou du troisième décaissement. Dans le mode opératoire de l'Agence Française de Développement antérieur à l'association de la Banque Asiatique de Développement, l'agence a pris connaissance du plan de réinstallation élaboré par les partenaires vietnamiens et délivré un Avis de Non Objection (ANO) pour valider auprès du maître d'ouvrage le lancement des phases suivantes. Dans sa procédure, l'agence engage un suivi ponctué de rapports intermédiaires rédigés par des équipes de consultants locaux. Sur le terrain, ces derniers s'assurent que la mise en œuvre des plans de déplacement des populations s'opère conformément au document approuvé par l'agence.

Le cas de la ligne de métro n°3 illustre les distorsions existantes par rapport aux démarches engagées par différents bailleurs au sein d'une même intervention. Précédemment, dans le cas de l'étude relative à l'axe Kim Liẽn - Ô Chợ Dũr, nous avons observé que la coopération japonaise s'est alignée sur les

dispositions légales locales en vigueur. La coopération française a agi autrement, en s'appuyant d'abord tant sur les dispositions locales que sur celles promues par la Banque mondiale ; la coopération française s'est ensuite alignée sur les directives de la Banque Asiatique laissant à cette dernière l'initiative de traiter la question de l'accès au foncier. Enfin, les banques multilatérales se distinguent des opérateurs bilatéraux, puisqu'elles prescrivent et contrôlent (de la façon dont elles le peuvent) l'application de directives normatives régulant l'accès au foncier.

Du côté des partenaires vietnamiens, les équipes telles que les PMU, le bureau de projet de métro ou encore les équipes de terrain sont soumises à des procédures techniques et bureaucratiques locales complexes. A ces dispositions s'ajoutent les injonctions méthodologiques et procédurales préconisées par chacun des bailleurs. En arrière-plan, certains représentants de coopérations étrangères impliqués dans des projets à Hanoi font un constat lucide :

« Il faut être raisonnable, l'administration vietnamienne rencontre des difficultés pour suivre et mettre en œuvre les différentes méthodologies et obligations bureaucratiques que posent les bailleurs de fonds. Au rythme où vont les projets, elle ne peut pas s'adapter ». (Entretien avec un employé d'une agence de développement à Hanoi).

Lors de la mise en chantier de la ligne n°3, en fin d'année 2010, la question de l'accès au sol était loin d'être résolue, de nombreuses parcelles nécessaires à la construction de l'infrastructure devaient être récupérées. En outre, la construction des dispositifs d'interconnexion entre les lignes de métro, les aménagements pour assurer le transfert des usagers vers les lignes de bus de rabattement ou encore les parcs relais de stationnement nécessiteront prochainement de nouvelles acquisitions.

10.5 Les dispositifs d'accès au sol en interférence

L'analyse des modalités d'acquisition des terrains à partir de quatre projets de transport caractérisés par des systèmes d'acteurs distincts (à savoir la présence ou non d'opérateurs du développement) a mis en évidence plusieurs spécificités quant au rôle des acteurs de la coopération internationale dans le traitement de la question de l'accès au foncier dans les projets d'infrastructures à Hanoi.

Rappelons tout d'abord que depuis le début des années 1990, plusieurs coopérations étrangères ont participé à la refonte du cadre légal foncier, tant en assistant les autorités dans l'élaboration de la loi (Mellac *et al.*, 2010) qu'en les accompagnant à clarifier les décrets d'applications. De manière plus technique, pour satisfaire les conditions d'octroi des prêts et accélérer le déploiement des projets d'équipement, le droit relatif à la récupération des terres a été l'objet d'un ajustement progressif sur les standards internationaux principalement ceux diffusés par la Banque mondiale et la Banque Asiatique de Développement.

Malgré la pression des bailleurs de fonds poussant le gouvernement à rendre compatible le cadre légal avec leurs disposition, cela ne signifie pas que les textes de loi sont par la suite appliqués de la manière dont l'envisagent les bailleurs. Notre analyse montre que dans les projets d'infrastructures où la conditionnalité de l'aide étrangère est moins stricte, ou lorsque les opérations sont entièrement financées par l'Etat vietnamien, la modernisation du cadre légal ne signifie pas que les habitants

touchés par les procédures de récupération peuvent faire systématiquement valoir leurs revendications au regard de ce droit. En clair, le renforcement de la législation et la complexification des textes impulsé par les bailleurs de fonds ne se traduit pas mécaniquement par une application *stricto sensu* de la loi. Les exemples de Thanh Xuân et de Kim Liên - Ô Chợ Dừa montrent qu'à chaque étape du projet, le processus d'appropriation des terres par les autorités est producteur d'une injustice institutionnalisée ; en somme, une injustice produite par une torsion de la règle qui s'opère lors de sa mise en application.

Ensuite, dans les projets étudiés, à savoir des projets de transport routier et ferré urbain, dans lesquels une forme de coopération internationale est partie prenante, la récupération des terres n'est pas traitée de la même manière selon la qualité de l'opérateur. Bien que depuis le projet de la percée Kim Liên - Ô Chợ Dừa la coopération japonaise ait renouvelé sa politique d'intervention sociale, cette dernière, dans cet exemple, tenait à distance la problématique foncière et se retranchait derrière l'application de la réglementation locale. Pour sa part, la coopération française s'est alignée sur les prescriptions de son partenaire, la Banque Asiatique de Développement, après s'être appuyée sur le cadre réglementaire du plan de réinstallation du projet HUDDT diffusé par la PMU de la Banque mondiale en 2006.

Dans les dispositifs de coopération associant des opérateurs multilatéraux, la distance au foncier se rétracte. Cette proximité laisse place à des actions plus intrusives caractérisées par un contrôle resserré de l'application des plans de réinstallation. Ce contrôle repose sur un système d'évaluation à plusieurs niveaux – dans l'élaboration des accords de prêt, en amont du décaissement, au cours du projet et après son achèvement. Dans ces différents cas, l'examen de la zone de contact entre le cadre normatif des acteurs du développement et celui mobilisé par les autorités dans l'acquisition des terrains se caractérise par une interférence qui laisse place à une redistribution des jeux de pouvoir, entre les habitants et les autorités, et des formes inédites de gouvernance à l'échelle du projet apparaissent.

10.5.1 Des procédures locales à l'origine d'une injustice institutionnalisée

Les arrangements successifs de la loi foncière et du décret sur les indemnisations sont loin de contenter les attentes des habitants, de faciliter les démarches des services administratifs chargés du suivi des procédures de récupération et de répondre aux besoins des maîtres d'ouvrages.

Pour Pandolfi (2001), avant la promulgation de la loi de 2003, ce dispositif était critiquable à de nombreux égards : la procédure administrative n'assurait pas une bonne protection du droit d'usage du sol et de propriété du bâti, elle était en outre mal appliquée. Après la loi foncière de 2003 et ses améliorations successives, Kim (2011) relevait que le dispositif normatif offrait malgré tout bien peu de place à la concertation entre les habitants et les pouvoirs publics. Les seules fenêtres de négociation permises portent sur le calcul des indemnisations et les modalités de relogement. Enfin, dans une étude financée par la Banque mondiale et les coopérations bilatérales suédoise et danoise⁴⁵⁷, la procédure de récupération des terrains a fait l'objet de plusieurs critiques, car celle-ci présente de nombreuses

⁴⁵⁷ Source: World Bank *et al.* (2011).

opportunités propices à la malversation. Cette étude cherchait à éclairer les failles du dispositif pour, à terme, être en mesure de le sécuriser.

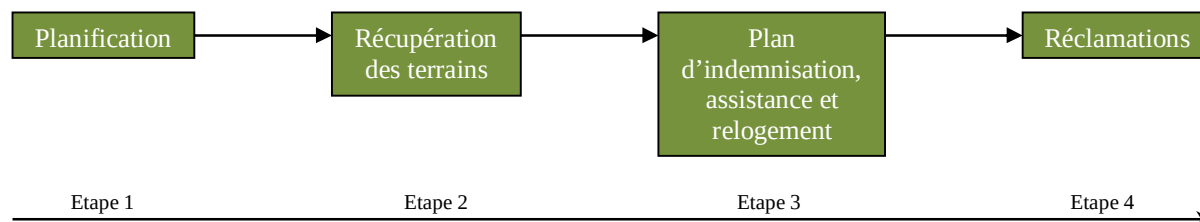


Figure 10.3 :   tapes du processus d'appropriation des terres et de production d'une injustice institutionnalisée
Source : de l'auteur ; adapté du schéma sur les facteurs de risques des procédures d'acquisition et d'allocation des terres (in World Bank et al., 2011).

Bien que l'amélioration de la législation soit soulignée unanimement tant par les travaux de recherche que par les études réalisées pour le compte de bailleurs étrangers, dans les projets dans lesquels les pouvoirs publics ne sont pas tenus à la transparence vis-à-vis d'acteurs internationaux, le processus d'appropriation est producteur d'une injustice institutionnalisée. En ce sens, l'iniquité devient consubstantielle à la règle et à son évolution. L'injustice institutionnalisée se révèle à chaque étape du processus d'appropriation dont le cycle est calqué sur celui du projet, de la planification aux réclamations formulées par les habitants auprès des autorités (figure 10.3).

10.5.1.1 La planification

A l'étape de la planification, l'iniquité apparait au regard des obstacles liés à l'accès et à la diffusion de l'information contenue dans le plan. Tant dans les entretiens effectués auprès des fonctionnaires qu'au cours de discussions avec des professionnels vietnamiens et étrangers, nos interlocuteurs indiquent que la connaissance des dispositions présentées dans les plans d'aménagement, en particulier avant leur approbation officielle, s'avère stratégique. Elle permet aux acteurs (aux investisseurs comme aux habitants) de pouvoir anticiper l'adoption de stratégies pour conserver, acquérir ou revendre des parcelles. Dans le cas de l'intersection Thanh Xuân certains ménages avaient anticipé la construction du périphérique et réadapté leur stratégie résidentielle. L'un d'entre eux s'était arrangé pour acquérir dans un autre arrondissement de la ville un terrain, y établir sa résidence principale et mettre en location son bien immobilier situé dans l'arrondissement Thanh Xuân. Bien qu'étant installé dans un autre quartier au moment de la récupération des terrains, ce ménage a pu bénéficier de d  dommages financiers et acquérir un appartement de relogement.

La loi sur la planification urbaine de 2009 – qui a reçu dans son élaboration les conseils des représentants des organismes de coopération en poste à Hanoi par l'intermédiaire du programme Vietnam Urban Forum – a permis de clarifier certains points quant à la diffusion et à la communication des plans (article 55). La loi oblige désormais les autorités locales à la transparence et en particulier à rendre publics les plans d'aménagement à l'échelle de la province et de l'arrondissement. En revanche, concernant les plans de détails, en l'occurrence les documents

présentant une échelle inférieure au 1/2000^{ème}, un flou persiste sur la publication de leur contenu. L'accès privilégié à ces documents permet ainsi à ceux qui possèdent l'information d'anticiper la vente d'un terrain qui sera récupéré ou bien encore l'achat d'une parcelle à faible coût dans le but de toucher, *a posteriori*, des indemnisations importantes au regard du type de projet planifié. L'absence d'une publicité élargie des documents de planification contribue à banaliser ces pratiques spéculatives.

10.5.1.2 La récupération des terrains

D'après la constitution de 1992, l'Etat possède le droit de récupérer des terrains au nom de l'intérêt public. Dans les faits, les procédures de récupération sont motivées et conduites pour la mise en œuvre de projets d'investissements socio-économiques. L'intérêt public pour les autorités constitue un mobile pour assurer la réalisation des projets inscrits au plan d'aménagement⁴⁵⁸. Dans cette logique, un projet d'infrastructure de transport, un projet résidentiel ou industriel, relève d'un intérêt public. Mais dans le cas de projets économiques et commerciaux, ces derniers sont pilotés par des investisseurs privés ou semi-étatiques. Les conditions d'accès au foncier s'en trouvent bouleversées, puisque les investisseurs sont susceptibles d'acquérir, sous couvert d'un accord avec les autorités, des terrains à des prix fixés par l'administration. Dans le cas d'un projet de promotion immobilière, une fois l'opération achevée, ces investisseurs revendent les lots aux prix du marché engrangeant au passage la récupération de plus-values foncières substantielles. On saisit alors que la notion d'intérêt public qui justifie l'action étatique s'entend à travers une définition extensible qui finalement manque de clarté aux yeux des habitants. Dans ce flou, l'intérêt public est l'objet de critiques acerbes, puisqu'il légitime des intérêts privés soutenus en arrière-plan par des personnalités politiques influentes.

Cette orientation semble faire la part belle aux investisseurs privés. Pourtant, ces derniers trouvent à redire. Concernant le versement des compensations, les investisseurs sont obligés (même si la loi ne le précise pas de cette manière) de négocier tant avec les autorités qu'avec les détenteurs initiaux des droits d'usage. Du côté des habitants, la récupération de leurs terrains pour des projets estampillés « intérêt public » (en particulier pour des infrastructures économiques et sociales) est difficilement acceptable. Dans les cas de projets d'infrastructure routière ou ferrée qui concourent à la modernisation de la capitale, certains habitants sont plus enclins, après de longues séquences de négociation, à accepter le déplacement. En revanche, lorsqu'il s'agit de projets dont la vocation privée est clairement identifiée (zone résidentielle, hôtel, parcours de golf...), la résistance des habitants est tenace ; le sentiment de spoliation est grand et l'injustice flagrante lorsque les indemnisations perçues sont inférieures aux prix du marché.

10.5.1.3 Le plan d'indemnisation, l'assistance et le relogement

La troisième étape du processus d'appropriation à travers lequel des formes d'injustice institutionnalisées apparaissent renvoie à l'élaboration du plan de réinstallation. Actuellement, le

⁴⁵⁸ Cette pratique constitue un héritage de la période collectiviste. Durant cette période, les projets à réaliser étaient confiés aux entreprises publiques. Avec les politiques du *đổi mới* et la conversion à l'économie de marché sous orientation socialiste, les investisseurs privés et les entreprises « actionnarisées » se sont en partie substitués aux anciennes entreprises publiques.

problème majeur pour les autorités est qu'elles sont dans l'incapacité d'appliquer la loi à la lettre. En effet, au-delà des interprétations, la loi impose par exemple que les prix administrés du foncier soient proches de ceux du marché (loi foncière 2003, art.56). Or, à Hanoi, lors du calcul des indemnités, la grille des prix administrés présente des valeurs de l'ordre de 50 à 70% en dessous des prix du marché (World Bank, 2011b).

Plusieurs raisons permettent d'expliquer cet écart. D'abord, à Hanoi, capitale où se concentre le pouvoir administratif et politique, les prix fonciers sur le marché sont les plus hauts du pays. Ensuite, il est difficile pour l'administration d'avoir une connaissance fine des valeurs échangées. Compte tenu de la dualité des prix, des difficultés d'accès à l'information sur les montants réels des transactions, de la production d'un grand nombre de réglementations relative à la formation des valeurs foncières, il est difficile pour l'administration d'avoir une représentation claire des valeurs du foncier qui s'échange sur le marché. En outre, la fluctuation des valeurs est trop rapide et reste ballotée par des mécanismes spéculatifs intangibles. Enfin, en ville des disparités importantes liées au statut des terrains apparaissent dans l'élaboration des compensations. Sur le linéaire de la ligne n°3 de métro, près de 15 ha de terrains ont été récupérés pour un montant équivalent à 3,1 millions USD. Ces terrains se situaient dans un arrondissement rural. Pour les 3000 m² de terrains à récupérer dans les arrondissements centraux, plus de 20 millions USD seront déboursés. La disparité des valeurs entre les terres agricoles et les terrains-non agricoles est importante. En attendant, cette situation permet aux autorités de récupérer bon nombre de parcelles à des coûts inférieurs que ceux envisagés dans les arrondissements urbains.

Ainsi, à ce stade, l'injustice n'est pas tant liée à la corruption qui existe dans les processus d'appropriation de la ressource foncière et qui a été soulignée par le rapport de la Banque mondiale de 2011. Le facteur le plus dommageable demeure les mouvements de spéculation qui compliquent la possibilité de mettre en œuvre les projets et l'élaboration de compensations plus équitables.

10.5.1.4 La voie de la réclamation

Enfin, à l'étape des réclamations, l'injustice apparaît dans le mode de traitement des requêtes. La majorité des réclamations portent sur les montants des indemnités ou encore sur les critères d'éligibilité des ménages pour l'obtention des appartements dans les sites de relogement. Une fois la requête formulée, le problème qui se pose renvoie à l'instruction de cette dernière.

Dans les procédures de récupération des terrains, le « comité de gestion de libération des terres » est subordonné au Comité Populaire d'arrondissement. D'après la loi de 1998 amendée en 2005 relatives aux « plaintes et dénonciations », l'échelon de l'arrondissement est responsable pour traiter les recours. En fait, se dessine ici un conflit d'intérêts majeur au sein des institutions locales. Les présidents des Comités Populaires d'arrondissements sont en fait les seuls à pouvoir décider des tenants et des aboutissants des plans de réinstallation et d'arbitrer les réclamations. En clair, aucune médiation extérieure à l'appareil politico-administratif n'apparaît au cours de la récupération des terrains par les autorités. En dernier recours, seule la cour de justice populaire, si elle est saisie, est en

mesure de trancher les vices de procédures de l'administration. Enfin, la dernière injustice qui apparaît dans le traitement des réclamations renvoie aux pratiques de favoritisme et de clientélisme. Les familles les mieux connectées aux cadres de l'administration locale pourront jouer de leurs contacts pour voir leurs compensations corrigées et tirer certains bénéfices de l'opération de récupération. Les cas de Thanh Xuân et de Kim Liên - Ô Chợ Dừa ont particulièrement illustré le biais existant dans le traitement de ce type de réclamation.

L'examen du cadre formel qui régit les procédures de récupération des terrains montre que la réglementation s'améliore et qu'elle tend vers plus d'équité. Les modes d'indemnisation des occupants et des détenteurs de DUS connaissent des améliorations notoires. Or les pratiques relevées sur le terrain viennent contredire ce que l'évolution des textes de loi nous enseigne en particulier dans les projets dont le portage technique et financier est essentiellement assuré par les pouvoirs publics vietnamiens. A l'opposé, dans les projets auxquels sont associés les opérateurs internationaux du développement, le respect de la règle prime et les pouvoirs publics, dans le déroulement des procédures, sont de fait contraints de faire preuve d'une plus grande rigueur et de transparence dans l'application du droit.

10.5.2 L'interférence des cadres normatifs et la redistribution des jeux de pouvoir

En amont de la mise en œuvre de chaque projet, les bailleurs réclament une revue du cadre législatif local régissant les conditions de l'accès au sol. L'exercice est simple. Il a pour but d'identifier les écarts existant entre le cadre normatif qu'ils prônent et celui des autorités vietnamiennes afin d'apporter, dans le périmètre du projet, des corrections alignées sur leurs critères. Depuis la promulgation de la loi foncière de 2003, les écarts ont été passablement réduits. Les plans de réinstallation de la Banque mondiale comme ceux de la Banque Asiatique de Développement s'en font l'écho⁴⁵⁹. Dans ces conditions, les similitudes relevées entre le cadre législatif local avec les directives des bailleurs permettent aux commissions d'évaluation des donateurs de valider l'octroi des prêts.

Bien que l'alignement progressif des textes légaux vietnamiens sur les standards internationaux constitue un argument légitimant l'accès à l'ingénierie financière et technique internationale, l'analyse des cadres normatifs laisse apparaître une brèche. Comme le signale un rapport de mission de la Banque Asiatique de Développement diffusé en 2006⁴⁶⁰ qui pointe les principales différences entre le décret local relatif à l'élaboration des compensations lors des procédures de récupération de terrains par l'Etat et les directives de la banque, certains articles du texte vietnamien restent ouverts à une libre interprétation des autorités. Par conséquent, cette liberté d'interprétation du texte reste à la discrétion des autorités et affecte son application.

⁴⁵⁹ World Bank, 2007b, *Resettlement Plan*, Hanoi Urban Transport Development Project, November 2006; Hanoi City People's Committee, Hanoi Metropolitan Rail Transport Project Board, 2011, *Hanoi pilot metro line, section Nhon – Hanoi station, Resettlement Action Plan*, 11/02/2011.

⁴⁶⁰ Asian Development Bank, Technical Assistance Completion Report - TA N0 3727-VIE: Enhancing Resettlement Legal Framework and Institutional Capacity (nov.2006).

Dans un contexte de coopération, le texte de loi constitue un socle légal, un motif à l'octroi du prêt indispensable pour engager les décaissements. Toutefois, il ne tient pas lieu de condition suffisante pour remplir les dispositions fixées par le cadre normatif imposé par des donateurs comme la Banque mondiale ou la Banque Asiatique de Développement. Les opérateurs ont alors besoin de garanties supplémentaires. Celles-ci se traduisent notamment par la possibilité d'exercer un contrôle resserré de l'application des normes locales – puisque ces dernières s'approchent des règles émises par les bailleurs. C'est précisément cette injonction méthodologique qui interfère avec le cadre légal vietnamien et qui s'avère porteuse de transformations dans la conduite des projets d'infrastructures de transport. Celle-ci se matérialise concrètement par le travail de vérification que conduisent les PMU auprès des arrondissements dans la mise en œuvre des plans de réinstallation comme dans le cas du projet de la Banque mondiale ou dans celui auquel participe la Banque Asiatique de Développement.

Du côté des autorités vietnamiennes, rappelons que la gestion de la récupération des terrains demeure un domaine réservé de l'Etat dans lequel ce dernier exprime sa souveraineté. Pourtant, par les accords de coopération signés, le gouvernement central accepte une intrusion des opérateurs du développement dans ce domaine. En ce sens, l'Etat concède certaines exigences (notamment sociales et environnementales) à ses créanciers étrangers, puisqu'en échange il bénéficie tant d'instruments financiers que d'une expertise technique pointue pour assurer la construction d'infrastructures jugées essentielles pour la modernisation du pays et de sa capitale.

L'association des opérateurs du développement dans les projets d'infrastructures, du moins lors de la présence d'acteurs comme la Banque mondiale, la Banque Asiatique de Développement et dans une moindre mesure l'Agence Française de Développement ou la JICA, est à l'origine de transformations substantielles du déroulement des procédures de récupération de terrains. Celles-ci s'observent en deux temps. D'abord, dans la préparation des étapes d'acquisition des terrains, ces altérations portent sur l'information au public et les critères d'éligibilité des ménages pour l'accès aux compensations. Ensuite, la présence d'acteurs internationaux, en particulier des bailleurs multilatéraux, bouscule les stratégies mises en œuvre par l'administration et par les habitants pour la lutte en faveur de la conservation ou l'appropriation de la ressource foncière. En fait, dans le périmètre des projets financés par l'aide au développement, en raison de la place accordée aux populations locales touchées par les procédures de récupération, l'équilibre des rapports de force des acteurs en présence se trouve modifié. Selon les directives prônées par les bailleurs, le périmètre du projet, dans sa dimension spatiale et temporelle, favorise un plus grand respect de la règle de droit, il offre aux habitants la possibilité d'exercer leurs droits comme la possibilité d'arbitrage en cas de différends. En ce sens, à l'échelle de l'opération, les transformations introduites par les bailleurs s'observent à travers la complexification des jeux d'acteurs locaux et à travers l'apparition d'une forme de gouvernance inédite qui vise à garantir le maintien d'une paix sociale au service de l'avancement du projet.

Dans les actions associant des opérateurs internationaux du développement, la transparence, la participation⁴⁶¹ et l'équité, sont érigées comme des valeurs essentielles pour tendre vers l'établissement d'une « bonne gouvernance » dans le cadre du projet. Concrètement, dans les opérations étudiées, cela se traduit par la volonté d'améliorer l'information au public, d'assurer une entière transparence dans le calcul des indemnisations, mais également d'introduire des dispositifs de médiation.

10.5.2.1L'information du public et l'idéal de la transparence

Le cadre légal vietnamien présente plusieurs décrets⁴⁶² encadrant l'information et la consultation des ménages touchés par des procédures de récupération des terres. De manière générale, à l'échelle du quartier, les habitants sont informés des décisions des autorités (comité de quartier, d'arrondissement, de province, « comité de libération des terres ») par divers canaux (réunions publiques, annonces par haut-parleur, notes affichées aux Comités Populaires, distribution de documents, visites officielles foyers par foyers des membres des organisations de masse, presse, etc.). D'après la loi, tous les projets mobilisent ce type de dispositifs. Les informations diffusées par voie officielle annoncent généralement le titre du projet, les taux de compensations, les prix de vente des appartements de relogement et la date butoir de transfert des DUS.

Pourtant, régulièrement, l'information semble verrouillée par les autorités et diffusée au compte-goutte. Le mode de contrôle des autorités est de laisser les habitants dans l'incertitude, cela se traduit entre autres par la mise en suspens de la planification [*quy hoạch treo*]. D'autres vecteurs informels, comme les relations personnelles ou dans une plus large mesure les discussions de voisinage, prennent le relais dans la diffusion de l'information. Dans la conduite des projets, de sérieuses difficultés apparaissent lorsque les informations sont colportées par la rumeur [*tiếng đồn*] comme nous l'avons signalé dans les cas de Thanh Xuân et Kim Liên - Ô Chợ Dừa. Les informations relatives au contenu des projets sont alors distordues par les personnes qui les diffusent. La contestation susceptible de compromettre la réalisation du projet prend racine dans l'opacité et la manipulation des décisions des autorités locales.

Pour rompre avec la pratique du secret qui est celle de l'administration et des dirigeants politiques locaux, les bailleurs, dans leurs projets, opposent à cette pratique leur idéal de transparence. La Banque mondiale et la Banque Asiatique de Développement, introduisent dans les plans de réinstallation des clauses visant à établir des conditions de consultation, de communication et de recours [*Consultation, Disclosure and Grievance Redress*] à destination des habitants et des différents acteurs associés au projet (en particulier les différents départements du Comité Populaire de province et les agences gouvernementales). L'emploi de ces précautions dans la diffusion de l'information vise

⁴⁶¹ La participation est ici entendue au sens le plus large, elle renvoie à la participation des citoyens, des associations et dans le contexte vietnamien des organisations de masse aux processus de décision.

⁴⁶² Le texte fondateur est le décret 29/1998/ND-CP relatif à l'organisation de l'exercice de la démocratie locale au niveau des communes. Depuis, ce texte a connu plusieurs adaptations successives.

à limiter les opportunités de corruption, minimiser les oppositions au projet et à désamorcer les conflits.

Dans le cadre du projet de la ligne n°3 de métro, après accord de la Banque Asiatique de Développement, le bureau de projet du métro est l'entité d'interface choisie pour diffuser l'information auprès des ménages touchés par la récupération des terrains. Ce dernier doit communiquer sur les modalités de compensation, les options de dédommagement ; rendre publiques les missions d'arpentage et les listes des biens indemnisés ; indiquer les procédures de recours, les échéances du projet et des paiements des compensations et diffuser les principaux textes de loi encadrant la récupération des terrains. Ces informations doivent impérativement être publiées et être accessibles. La Banque Asiatique de Développement insiste pour que les foyers installés dans le périmètre du projet reçoivent des brochures d'informations spécialement préparées dans le cadre du projet. Par-là, l'institution estime qu'aucune discrimination n'est acceptable. Les ménages en situation régulière, c'est-à-dire ceux à même de rendre compte de la légalité de leur occupation et de leur résidence, comme les ménages en situation irrégulière doivent être informés. C'est ici le périmètre du projet et non la qualité des occupants qui prime pour avoir accès à l'information. En outre, le bailleur, par l'intermédiaire de l'unité de gestion de projet, porte à connaissance le droit des habitants et les droits des autorités. En ce sens, la condition fixée par la Banque Asiatique de Développement a vocation à diminuer la zone d'incertitude avec laquelle les autorités gouvernent et oblige les acteurs locaux en présence à observer les mêmes règles.

Depuis 2010, le propos de la Banque mondiale sur ce thème s'est formalisé. Celle-ci se retranche désormais derrière l'application d'une nouvelle norme ISO (International Standards Organization), la norme n°26000⁴⁶³, qui inclut le respect des droits de l'homme et de la règle de droit comme la transparence de l'information dans la conduite de projet public. Comme pour la Banque Asiatique de Développement, la méthode employée vise à faire connaître auprès des ménages le contenu de la réglementation locale, à diffuser les informations relatives au projet par voie de presse ou encore de mettre à disposition des habitants, avec l'appui du Ministère de la Justice et d'associations d'avocats, des permanences afin d'aider les ménages les plus vulnérables⁴⁶⁴. Malgré ces intentions, comme nous l'indiquait un consultant pour la Banque mondiale, dans les faits, ce type de mesures reste difficile à mettre en œuvre dans le contexte hanoien.

La spécificité des agences multilatérales est donc d'installer des « garde-fous » visant à garantir la transparence et l'accessibilité des informations. L'absence d'informations ou la divulgation partielle de renseignements des autorités sont désormais des pratiques qui irritent les habitants affectés par les projets de développement urbain et nourrissent une opposition latente à l'action des pouvoirs publics. En milieu rural, l'objectif affiché par les bailleurs est d'amener les détenteurs de DUS à connaître leurs droits et leurs responsabilités lors du lancement de procédures d'expropriation. En milieu urbain, compte tenu du prix de la terre, les ménages sont déjà sensibilisés à la question de l'enregistrement des

⁴⁶³ La norme ISO 26000 est une norme relative à la responsabilité sociétale des organisations, elle définit de manière technocratique comment les organisations peuvent et doivent contribuer au développement durable.

⁴⁶⁴ Source: World Bank, 2011b.

DUS et à la signification d'être en possession de titres régularisés. Le cas de Thanh Xuân est particulièrement évocateur : l'opposition ne portait pas tant sur le projet de périphérique, mais plutôt sur les pratiques de l'administration dans la conduite des procédures d'expropriation.

10.5.2.2 La re-considération des critères d'éligibilité des ménages pour l'octroi des compensations

Dans les documents préparant les plans de réinstallation, les critères ouvrant droit aux compensations des ménages constituent des éléments de tension à travers lesquels les normes des bailleurs entrent frontalement en interférence avec les dispositions locales.

Pour résumer le problème à dénouer, les bailleurs considèrent que dans le périmètre d'intervention qui accueillera l'infrastructure de transport qu'ils financent, toutes les constructions situées sur des terrains à acquérir seront tenues d'être indemnisées, quel que soit leur statut. Au contraire, les textes légaux vietnamiens excluent toutes indemnisations pour les bâtiments empiétant illégalement sur une voie publique ou ayant été construit sans autorisation préalable au regard du plan d'utilisation du sol. Les bailleurs réclament également que les compensations proposées s'établissent en fonction des prix affichés sur le marché. Pour caricaturer notre propos, nous pouvons dire que les mesures défendues par les bailleurs, et principalement par la Banque Asiatique de Développement et la Banque mondiale, entrent en conflit avec la loi vietnamienne.

Toutefois, la subtilité des normes établies par les bailleurs tient compte curieusement d'une spécificité locale. En effet, dans la législation vietnamienne (loi foncière de 2003, art.43), une séparation très nette est indiquée entre le versement des compensations pour le sol et celui pour les structures et habitations implantées sur le terrain récupéré. La directive de la Banque Asiatique de Développement épouse cette logique ; dans les projets auxquels la banque participe, elle réclame à ses partenaires de :

« s'assurer que les personnes déplacées ne disposant d'aucun titre foncier ni d'aucune preuve légale de leur occupation de terrain soient éligibles à une forme d'assistance pour leur réinstallation et à l'obtention de compensations pour la perte de leurs biens non fonciers »⁴⁶⁵

Depuis la loi foncière de 2003, de nombreux ajustements du cadre légal vietnamien sont apparus. Le dernier décret sur les indemnisations (n°69/2009/ND-CP) de 2009 et sa déclinaison locale hanoïenne (décision n°108/2009/QĐ-UBND) permettent de prendre la mesure de l'adaptation. Alors qu'une construction illégale ou un empiètement excluent de fait un ménage d'une quelconque compensation, l'article 32 de la décision n°108/2009/QĐ-UBND prévoit que ces types de structure soient indemnisés sous la forme de subventions à 80% de leur coût de construction si celles-ci ont été construites avant le 15 octobre 1993 (date de promulgation du décret d'application de la loi foncière de 1993) et à 50% si celles-ci ont été érigées entre le 15 octobre 1993 et 1^{er} juillet 2004 (date de promulgation du décret d'application de la loi foncière de 2003).

⁴⁶⁵ Traduction de l'auteur, in Hanoi City People's Committee, Hanoi Metropolitan Rail Transport Project Board, *Hanoi Pilot Metro Line, section Nhon – Hanoi Station, "Resettlement Action Plan Project"*, Hanoi, 11/02/2011, p.25.

Dans cet exemple, la logique du droit vietnamien paraît contraignante. Pourtant, de manière détournée, elle a également le mérite de prémunir les autorités de certains abus de la part de personnes souhaitant tirer profit de la situation après que le projet eut officiellement été annoncé. La règle vietnamienne constitue une contrainte, puisqu'elle exclut de fait les ménages qui présentent des situations « infralégales », c'est-à-dire des situations proches de la légalité sans pouvoir faire preuve de leur pleine légalité. Les cas de Thanh Xuân et de Kim Liên - Ô Chợ Dừa ont montré que de nombreux ménages présentant des permis de résidence en conformité ne disposaient pas systématiquement de titre foncier régularisé. Ces derniers s'acquittaient pourtant des factures d'électricité et d'eau ou encore des taxes foncières collectées par les autorités de quartier. Dans ces cas, les mesures prônées par les opérateurs de développement corrigent la situation et permettent à ce type de ménage de percevoir plus d'indemnités. Dans cette voie, ils recommandent également d'indemniser les activités économiques caractérisées comme informelles.

En revanche, les bailleurs et les autorités locales se rejoignent sur le traitement de l'indemnisation des habitations et des terrains relevés à la date d'annonce du projet [*cut-off date*]. La définition de cette date confère aux habitants recensés le droit de percevoir des compensations. Après le recensement, toutes installations, constructions ou plantations ne seront pas comptabilisées dans l'élaboration des compensations. Le cas du projet de la Banque mondiale, le HUDT, constitue pourtant une première nuance à ce sujet. En effet, les consultants en charge d'évaluer et d'approuver le recensement des familles et l'arpentage des terrains ont signalé de graves lacunes dans le relevé effectué. Le bailleur a alors requis un nouveau relevé remettant en cause la date d'annonce du projet. Seconde nuance, entre la date du recensement et le versement des compensations, plusieurs années peuvent s'écouler. Compte tenu de la hausse des prix fonciers et de l'inflation sur les coûts des matériaux de construction, les bailleurs exigent la révision des montants des compensations.

En définitive, les bouleversements introduits par les opérateurs multilatéraux du développement restent difficiles à concilier avec la pratique locale. D'abord, le versement de compensation indexé sur les prix du marché pose problème, puisque le Comité Populaire ne dispose pas des fonds nécessaires pour satisfaire cette demande et se conformer à la loi. De plus, la spéculation foncière et les retards dans le versement des indemnités offrent de nombreuses occasions de contestations pour les ménages déplacés. Ensuite, la reconnaissance de l'illégalité et de l'« infralégalité » requise par les donateurs masque la pluralité des situations d'occupation dans le milieu urbain et périurbain hanoien. Ce nivellement laisse ainsi échapper les pratiques abusives susceptibles d'être engagées par des occupants de terrain mal intentionnés. Si l'on s'en tient à l'approche stricte des bailleurs, les autorités auront à verser des indemnités à des ménages qui ont sciemment empiété sur le domaine public et qui ne sont pas dans des situations dites « vulnérables » et sujettes à un risque d'appauvrissement.

Face à ces difficultés difficilement solubles, la tendance des bailleurs est d'accepter les pratiques locales – le versement de subventions en compléments d'indemnités ; la conduite de négociation au cas par cas ; la méthodologie locale pour procéder au recensement des biens fonciers et immobiliers à indemniser – sinon le déroulement des projets serait compromis. Toutefois, les règles introduites par

les bailleurs sont suffisamment déstabilisantes pour l'administration locale, puisqu'elles conduisent à une adaptation régulière du cadre légal vietnamien et altèrent les rapports de force entre les acteurs sachant manipuler les différents dispositifs normatifs.

10.5.2.3 Un besoin criant de médiation

L'implication des bailleurs de fonds dans la production des infrastructures de transport urbain et le contrôle qu'ils exercent dans la formulation et la mise en œuvre des plans de réinstallation bouleverse l'action des autorités dans les procédures de récupération des terrains. Même si les autorités de Hanoi sont responsables dans la conduite de ces procédures, dans leur rapport de force avec les habitants, elles ont à compter sur le contrôle des équipes de consultants mandatés par les bailleurs de fonds pour suivre cette étape particulièrement sensible du projet.

En raison des conflits qui sont apparus dans les projets étudiés, le déploiement des opérations de transport urbain est à réinterroger par le biais de l'expérience de la médiation ou au contraire par son inexpérience. Les projets dans lesquels sont engagés les opérateurs internationaux du développement présentent des formes discontinues d'expérimentation de la médiation et les projets dont le portage est local en sont totalement dépourvus.

Au cœur des projets financés par l'aide internationale, les unités de gestion de projet tiennent un rôle de premier plan. En cela, ces entités constituent une première forme de médiation ou plutôt « d'intermédiation » comme le précisent Osmont, Goldblum *et al.* (2008), puisqu'elles sont conçues comme des entités jouant un rôle d'interface entre les bailleurs, les maîtres d'ouvrage et les diverses facettes de la maîtrise d'œuvre. Cependant, la fonction de ce dispositif ne se limite pas aux aspects techniques des projets ou de vérification des appels d'offres. La PMU est également l'entité par laquelle l'élaboration et la mise en application des plans de réinstallation sont contrôlées⁴⁶⁶. Pourtant, lorsque des conflits liés à l'accès au sol surviennent, cette entité n'a pas vocation à prendre part à leurs résolutions. En revanche, de par ses prérogatives (en particulier en matière d'information à destination du public), ce type de dispositif éclaire la trajectoire du projet afin de rendre les procédures qui la jalonnent plus transparentes. L'exemple le plus pertinent de la fonction de ce type de dispositif dans les plans de réinstallation est celui de l'unité de projet du Hanoi Urban Transport Development (HUTD). Celle-ci a pleinement joué son rôle en signalant à la Banque mondiale le contenu sommaire du recensement des parcelles et de l'identification des ménages sur le tracé du périphérique n°2.

De fait, un bailleur comme la Banque mondiale est de plus en plus identifié, à son insu, comme un médiateur alors que cette institution n'a pas vocation à l'être. En effet, les derniers rapports de la Banque mondiale (World Bank, 2011b : World Bank *et al.*, 2011) sur le foncier au Vietnam, les travaux de Mellac *et al.* (2010), l'étude de l'IPSARD⁴⁶⁷ (2009) ou encore les récents travaux de

⁴⁶⁶ C'est par ces entités également que sont vérifiés les flux financiers liés aux compensations, les rapports d'activités des équipes de terrains chargés de l'arpentage et des enquêtes socio-économiques des ménages. Ces prérogatives se vérifient sur le projet HUTD financé par la Banque mondiale et sur le projet de la ligne de métro n°3 associant la Banque Asiatique de Développement.

⁴⁶⁷ Institute of Policy and Strategy for Agriculture and Rural Development

Gillespie (2011) rendent compte du nombre de plaintes relatives aux litiges fonciers et de leurs traitements qui occupent les cours de justice populaires. Concernant les griefs qui parviennent au Ministère des Ressources Naturelles et de l'Environnement, les plaintes portent à plus de 80% sur des problèmes liés aux compensations lorsque l'Etat lance des procédures de récupération (World Bank, 2011b). En fait, ce que cette situation nous indique, c'est que les autorités locales, bien qu'étant les institutions compétentes pour traiter ces litiges, ne semblent pas donner suite à ces plaintes qui sont en fait transmises aux échelons supérieurs. La seconde supposition pouvant être établie est que les habitants n'ayant qu'une confiance limitée en leurs institutions de proximité s'en remettent directement aux échelons supérieurs.

Dans le cas du projet HUTD, les riverains ont adressé des plaintes à l'antenne de Hanoi de la Banque mondiale. L'employée de la Banque rencontrée reconnaissait timidement cette situation et soulignait son caractère exceptionnel. En attendant, cette situation est quelque peu embarrassante. Jusqu'à présent, le bailleur se tenait à l'écart des procédures de recours indiquant que les plaintes devaient être adressées aux autorités locales ou aux ministères compétents. Or dans l'éventualité où les griefs reçus au bureau de Hanoi seraient suffisamment sérieux ce dernier devrait en référer au siège social de Washington DC. Mais l'instruction de ces plaintes au sein des services de la Banque entraînerait un blocage indéterminé du projet. D'après nos informations, les plaintes reçues par la Banque mondiale à Hanoi ont été redirigées vers les instances vietnamiennes. Même si ces doléances n'ont pas été traitées par la Banque, cet exemple illustre parfaitement un besoin criant de régulation dans ces procédures. Enfin, toujours dans le cadre du projet HUTD, une innovation en matière de médiation a été suggérée par la Banque. Celle-ci a requis le recours à des consultants privés, agréés par le Ministère des Finances du Vietnam, pour assurer la réévaluation des prix immobiliers et fonciers. Cette requête n'avait pas été acceptée favorablement par le Comité Populaire de Hanoi, alors que ce type de relevé se pratique dans de nombreux cas de récupération de terrains par l'Etat à Hô Chi Minh-Ville.

Cette analyse montre en définitive que, dans la gestion du projet d'équipement financé par l'aide publique au développement, les différents donateurs requièrent, selon la conditionnalité de leur aide, la mise en place d'une gouvernance « par le haut ». Celle-ci est introduite par des demandes précises portant sur l'observation de la règle et le contrôle des procédures. Toutefois, ce qui pose problème, c'est bien l'absence de dispositifs innovants d'une gouvernance « par le bas » prenant appui sur des nouvelles instances représentatives locales pour assurer la transparence des négociations, la participation et l'égalité des citoyens face aux procédures d'expropriation. Cette gouvernance fabriquée « par le bas » apparaît par la bande, dans des situations de tension. Cette forme de gouvernance inédite émerge lorsque les habitants sont en mesure d'établir une action collective fondée sur un argumentaire détaillé visant à contraindre l'Etat à s'appliquer à lui-même les règles qu'il édicte.

En attendant, en requérant la diffusion de la règle, les acteurs de l'aide internationale brouillent la pratique locale de la maîtrise du pouvoir par l'incertitude et bousculent la « zone grise » dans laquelle les représentants de l'Etat-Parti dirigent. Dans le contrechamp des opérations au portage technique et financier local, les projets d'aide publique au développement confèrent plus de droits à l'ensemble des

habitants affectés par ces opérations, mais introduisent également un sérieux déséquilibre pour le traitement des opérations à venir.

L'examen des différents cas d'études montre que la contrainte de l'accès au sol ralentit passablement le déroulement des projets d'infrastructures de transport et retarde la concrétisation des objectifs gouvernementaux de planification de la métropole hanoïenne. Toutefois, au regard de la diversité des cas étudiés et des pratiques analysées pour conduire les procédures de récupération des terrains, des éléments nouveaux apparaissent, notamment dans le cadre de projets financés par les banques multilatérales de développement (Banque mondiale et Banque Asiatique de Développement). En revanche, concernant les pratiques des coopérations bilatérales, nous manquons d'éléments conclusifs étoffés. En effet, dans les cas étudiés, la coopération bilatérale française associée à la Banque Asiatique de Développement s'aligne sur les pratiques de la banque multilatérale et la laisse gérer la question liée à l'accès au foncier. Concernant la coopération japonaise, l'étude de cas n'a pas permis de rendre compte de manière approfondie du traitement de l'accès au foncier dans les projets que la coopération japonaise finance. Dans notre exemple, la coopération japonaise s'est alignée sur la réglementation locale pour assurer l'accès au foncier ; il semblerait cependant, d'après les informations dont nous disposons, que l'aide japonaise soit moins contraignante que celle des banques multilatérales dans sa mise en œuvre.

Dans la conduite de leurs projets, les banques multilatérales de développement ont pour objectif de favoriser la transparence et une plus grande équité entre les foyers dans les procédures d'expropriation. En effet, les acteurs supranationaux accordent leurs financements en contrepartie du respect de règles strictes, afin de limiter les impacts négatifs pour les ménages touchés par les projets d'infrastructure, mais également pour se prémunir des mouvements de contestation pouvant retarder la progression des projets. Or sur le terrain, l'application des lignes d'action promues par les bailleurs diffère de l'action de négociation « au cas par cas » des pouvoirs publics locaux. Comme nous avons pu le montrer, lorsque l'Etat engage des procédures de récupération de terrains dans des projets financés sur ses propres deniers, ces actions sont productrices de conflits, voire même de brutalité, et l'application de la législation foncière s'effectue à la discrétion des autorités locales.

Même si les projets financés par les bailleurs de fonds internationaux sont loin de se dérouler de manière pacifiée et qu'ils sont eux aussi porteurs de tensions et de longues phases de négociation, ils bouleversent les rapports de forces entre les autorités et les citoyens. Les projets d'aide publique au développement constituent de manière artificielle, mais bien réelle, de nouveaux périmètres dans lesquels la règle de droit, la transparence et la règle du marché font référence. Les banques multilatérales à Hanoi veillent à ce que les ménages touchés par l'éviction soient informés du développement de l'opération, des conditions d'indemnisations pour la perte de leur logement et de leurs activités professionnelles, et de leur condition de relogement. En outre, les bailleurs veillent à ce que la transparence soit faite sur les modalités de recours auprès des institutions vietnamiennes en

informant les ménages de leurs droits. Mais surtout, ces banques réclament aux autorités que les montants des indemnisations s'approchent des valeurs échangées sur le marché. Ces différents éléments constituent des marqueurs de l'intervention étrangère.

Ces innovations servent les objectifs que les banques de développement associent à l'utilisation de leurs crédits. La pleine logique du marché, le respect de l'utilisation des financements dans un temps imparti ou encore l'efficacité de l'opération, constituent des variables qui priment désormais sur des périmètres restreints de la capitale vietnamienne. La coopération internationale procède donc par touches successives, initie de nouveaux modes de pilotage des projets d'infrastructures. Toutefois, l'entrée en jeu d'acteurs internationaux du développement incitant les autorités à appliquer scrupuleusement la législation locale et des normes complémentaires dans la conduite des procédures de récupération de terrains déséquilibre l'action publique. En effet, les bailleurs introduisent à l'échelle du projet les conditions d'émergence d'une nouvelle gouvernance en transformant les rapports de force entre les habitants et les autorités. Ces conditions de négociation dans le déploiement des projets urbains créées un précédent dont les effets se font sentir au-delà des projets financés par l'aide internationale. Ainsi, des ménages touchés par des opérations privées ou entièrement financées par le gouvernement vietnamien exigent d'être traités sur les mêmes bases que les ménages touchés par des projets impliquant la Banque Mondiale ou encore la Banque de Développement Asiatique, tant quant à la transparence des opérations, qu'en ce qui a trait aux modalités de recours et aux méthodes de calcul des compensations.

Conclusion intermédiaire de la troisième partie

La construction d'infrastructures de transport urbain revêt principalement deux dimensions, l'une technique et l'autre foncière. Toutefois, dans le cadre des projets financés par l'aide internationale à Hanoi, la gestion de l'interface entre l'équipement technique et le foncier pose un problème de taille dans le *modus operandi* des bailleurs de fonds et des autorités. Ces deux dimensions s'imposent aux mêmes acteurs (les autorités vietnamiennes d'un côté et les opérateurs du développement de l'autre), mais ne sont pas à mettre sur le même plan. La première, technique, constitue le cœur de l'action, l'objet même des accords de financement qui lient les protagonistes. La dimension technique du projet sur laquelle s'entendent les parties a pour finalité la livraison d'un ouvrage fonctionnel permettant la circulation des services, des biens et des personnes et le développement économique du territoire métropolitain. La seconde, la question foncière, constitue quant à elle un prérequis au démarrage de l'opération. Sans ressource foncière disponible, la réalisation de l'équipement est compromise. La phase antérieure à la réalisation du projet consiste alors à acquérir les terres nécessaires à l'implantation de l'infrastructure sur le territoire, mais renvoie, pour les acteurs en interaction, à des significations distinctes, en particulier au sujet des conditions dans lesquelles s'opèrent ces procédures d'acquisition.

Le traitement de la question foncière dans le cadre des projets d'infrastructures urbaines financées par l'aide publique au développement fait référence à des valeurs particulières selon les acteurs en présence ; elles sont d'ordre politique et social pour la partie vietnamienne et d'ordre doctrinal pour les opérateurs du développement. Pour les autorités vietnamiennes, le traitement du foncier touche à la question de la souveraineté. En d'autres termes, l'accès au foncier pour la réalisation des équipements s'opère en conformité avec la législation foncière vietnamienne, mais également dans ses limites. En particulier, celles que déterminent la Constitution de 1992 et la loi foncière et ses multiples décrets et circulaires qui reconnaissent le principe de propriété étatique de la terre, des droits d'usage aux utilisateurs de terrains, l'encadrement des prix fonciers par l'administration et l'indemnisation sous conditions des particuliers et des organisations lors du lancement de procédures de récupération de terrains pour cause d'intérêt public.

De l'autre, du côté des acteurs de l'aide internationale, la question foncière fait référence à certains fondements des politiques de développement qui ont pour finalité la lutte contre la pauvreté et l'activation de la croissance économique. D'abord, la plupart des bailleurs de fonds, la Banque mondiale en tête, considèrent que le foncier constitue un levier puissant de développement pour les pays et les villes du Sud, à la condition que la propriété privée du sol soit reconnue et qu'un marché foncier « officiel » soit activé. Ensuite, si le déploiement des actions de coopération, en particulier les projets d'infrastructures, se double de conséquences pernicieuses (comme l'éviction foncière), les opérateurs du développement souhaitent apporter des mesures correctives à leurs actions. En ce sens, la réalisation d'une infrastructure en ville ne peut se solder pour les citoyens affectés par l'opération par une éviction sans engager des mesures d'indemnisation et de relogement. Pour les opérateurs du

développement, ces mesures compensatoires au Vietnam prennent par exemple en considération les valeurs des biens immobiliers et fonciers perdus dans les conditions « normales » du marché.

Au regard de cet écart relatif aux principes qui touchent la question foncière dans le cadre des actions de coopération urbaine au Vietnam, l'octroi de l'aide internationale est de plus assorti de conditions spécifiques entérinées dans les accords de prêts. En particulier, les modalités d'acquisition des terrains nécessaires à la construction des infrastructures font l'objet de prescriptions très strictes de la part des bailleurs, notamment au sujet des critères d'éligibilité des habitants affectés par les projets à des indemnisations, de l'élaboration des barèmes de compensation ou encore des procédures de participation des citoyens dans la conduite des opérations d'aménagement. Si ces intentions sont communes aux opérateurs du développement associés au financement du réseau de transport métropolitain de Hanoi, dans le traitement des opérations, des distinctions entre les coopérations multilatérales et bilatérales apparaissent. L'application de règles strictes pour assurer l'accès au foncier dans le cadre des projets de la Banque mondiale et de la Banque Asiatique de Développement a clairement été identifiée. Ces bailleurs, en amont de la signature des accords de prêts et des premiers décaissements, réclament à leur client l'élaboration de plans de réinstallation qui sont rendus publics. Dans le cas des projets financés par la coopération bilatérale, en l'occurrence les coopérations japonaise et française, la traduction des intentions de respecter des règles strictes encadrant l'accès au foncier est moins évidente. Les coopérations bilatérales sont limitées dans leurs négociations avec l'Etat vietnamien par des questions relatives à la souveraineté nationale du Vietnam sur son sol, ce que les organisations supranationales contournent.

Les prescriptions des bailleurs par rapport au traitement de la question foncière dans le cadre des projets d'infrastructures apparaissent tant dans leur phase de conception que lors du lancement des procédures d'acquisition des terrains. Au cours de ces différentes phases, les opérateurs du développement proposent des modèles et suggèrent des méthodes d'intervention. Leur mise en œuvre met en lumière les difficultés d'absorption de l'aide par les autorités vietnamiennes et le difficile respect des conditions liées à l'octroi des prêts.

Des propositions d'action foncière diversifiées et à l'application limitée

Dans les phases de conception des projets d'infrastructures, concernant le traitement de la question foncière, les bailleurs mobilisent des modèles de référence et formulent des propositions. Dans les études de faisabilité des équipements, les consultants mandatés par les donateurs émettent des suggestions quant à la conduite d'actions foncières visant à valoriser les terrains aux abords des futures infrastructures.

Les recommandations formulées par la plupart des acteurs de l'aide (Agence Française de Développement, Banque mondiale, Banque Asiatique de Développement, Agence de Coopération Japonaise...) aux autorités vietnamiennes portent sur l'acquisition anticipée de parcelles aux abords des futures stations de métro ou des nœuds autoroutiers. La stratégie est de coupler la réalisation des équipements de transport avec des opérations d'urbanisme (réalisation de quartiers commerciaux, de zones dédiées aux loisirs, de tours de bureaux, d'ensembles de logements...). L'objectif qu'énoncent

les bailleurs, en référence à des expériences éprouvées en particulier à Singapour et à Hong Kong, est de mettre en place un système de baux emphytéotiques ou bien de revendre les parcelles loties afin de capter les plus-values foncières liées à l'aménagement de ces nouvelles zones désormais accessibles grâce à une infrastructure moderne. Alors que les opérateurs du développement prônent également l'instauration de dispositifs fiscaux de captation des plus-values foncières et incitent les autorités à utiliser le foncier comme moyen de financement direct des infrastructures de transport urbain, la plupart des études produites par les bailleurs à Hanoi abordent de manière superficielle les présupposés à l'établissement de tels mécanismes. En somme, avant de se doter de nouveaux outils fonciers, les autorités ont besoin de disposer d'un cadre légal en adéquation avec les standards proposés par l'assistance étrangère.

D'autres outils spécifiques pouvant être combinés à la construction d'un équipement de transport sont suggérés comme la rénovation urbaine ou le remembrement urbain. A Hanoi, la coopération japonaise apparaît comme le principal promoteur de ces techniques. Des propositions ont été faites en matière de rénovation urbaine, notamment au début des années 2000 dans le cadre du projet d'élargissement de l'axe Kim Liên-Ô Chợ Dừa, sur le tracé du premier périphérique routier de la capitale. Mais celles-ci n'ont jamais été appliquées. Cette impasse a ainsi révélé les difficultés qu'éprouvent les autorités à maîtriser le foncier urbain et à conduire un programme d'urbanisme couplé à un projet d'infrastructure. En effet, l'exercice de la rénovation urbaine nécessite une maîtrise foncière forte, mais également des modalités d'action introduisant un travail en transversalité entre les départements du Comité Populaire et les ministères concernés, le partage d'informations et l'organisation de débats publics autour de l'opération réunissant les décideurs, les techniciens et les citoyens. En fait, il est surtout question dans les démarches que promeut la coopération japonaise de pédagogie autour du projet d'urbanisme, d'exposer les objectifs de l'opération et ses conséquences afin de limiter les oppositions et d'apporter si nécessaire des ajustements. A travers la technique de la rénovation urbaine, la coopération japonaise souhaite initier les autorités vietnamiennes à une nouvelle culture urbanistique. Cette approche tranche nettement avec les pratiques locales d'un urbanisme fondé sur la mise en œuvre d'une planification rigide et autoritaire.

Aussi bien en matière de fiscalité foncière qu'en termes d'action foncière, les propositions des bailleurs sont, dans l'état actuel, difficilement applicables par l'administration vietnamienne. D'abord parce que le pays ne dispose pas du cadre légal adéquat, ensuite parce que les techniques proposées relèvent d'une culture urbanistique difficilement conciliable (à de rares exceptions près si la volonté politique domine) avec les pratiques de l'urbanisme et de la planification dans la capitale vietnamienne. Ce sont là des limites très précises de l'absorption par les autorités vietnamiennes des modèles proposés par les représentants de l'aide internationale dans le contour des projets d'infrastructure de transport urbain.

La délimitation d'un périmètre opératoire, une brèche pour insuffler des transformations dans les pratiques locales de récupération des terrains

Les bailleurs associent leurs financements à la réalisation d'infrastructures urbaines à condition que certains principes (à teneur éthique et sociale) soient respectés par les autorités locales dans les phases d'acquisition foncière. Le premier principe que souhaitent faire observer aux pouvoirs publics les opérateurs du développement est que les actions conduites n'affectent pas de manière négative les populations devant céder leurs terrains pour construire les infrastructures attendues. Auquel cas, des mesures compensatoires sont obligatoires. Le second principe qu'établissent les bailleurs repose sur la volonté de créer un contexte favorable au déroulement du projet dans les temps impartis de leurs financements. En ce sens, les donateurs souhaitent gérer « au mieux » la contrainte foncière et limiter les conflits qui pourraient surgir lors des procédures d'acquisition des terres et ainsi retarder l'opération. Dans le périmètre du projet, des adaptations du cadre légal vietnamien sont alors réclamées par les créanciers de manière à répondre à leurs exigences.

Dans les accords de financements d'un projet d'infrastructure, les autorités vietnamiennes et les bailleurs conviennent de l'élaboration d'un cadre spécifique d'intervention régissant les modalités d'accès au foncier. De manière pragmatique, c'est à partir d'une comparaison entre les dispositions du cadre légal vietnamien et des directives d'intervention des bailleurs⁴⁶⁸ qu'est élaboré le cadre d'intervention spécifique. C'est cette nouvelle réglementation circonscrite au périmètre du projet qu'observent les autorités vietnamiennes pour conduire les procédures d'acquisition des terrains. Malgré des divergences notables entre les cadres normatifs, le projet constitue une occasion qui permet d'élaborer des compromis sur les composantes de la procédure de récupération des terrains à appliquer. Ces accommodements portent notamment sur les critères d'éligibilité des populations affectées par les projets aux indemnisations, sur le calcul des compensations et sur les modes de participation des citoyens affectés par les projets.

Concernant les critères d'éligibilité des ménages aux indemnisations, les bailleurs considèrent que chaque ménage installé sur le périmètre d'intervention, dont le statut d'occupation est régulier ou irrégulier, paraît légitime pour percevoir des compensations. Les ménages pouvant prouver une forme de possession du terrain occupé (soit par un permis de résidence, par un droit d'usage du sol, par le paiement de taxes locales ou encore de factures d'électricité) même s'ils ne présentent pas au regard de la loi vietnamienne une occupation régulière ont droit de percevoir des compensations. Cette disposition affichée par les bailleurs va à l'encontre de la législation locale qui reconnaît un droit d'indemnisation aux ménages en mesure de prouver une occupation légale de leur terrain. Projet par

⁴⁶⁸ Les directives que suivent les bailleurs (bilatéraux et multilatéraux) sont principalement celles édictées par la Banque mondiale et par la Banque Asiatique de Développement. Le cadre d'intervention de la Banque mondiale pour gérer les « réinstallations involontaires », l'Operational Policy 4.12, a été mis à jour en 2011, alors que sa première version avait été diffusée dans les années 1980. Concernant la Banque Asiatique de Développement, le « Guidelines for Incorporation of Social Dimensions in Bank Operations », a été publié en 1993. Dans les dernières actions conduites dans la capitale vietnamienne, notamment pour la réalisation des lignes de métro, pour les phases d'acquisition des terrains, la coopération française s'aligne sur les directives sociales produites par la Banque Asiatique de Développement. La coopération japonaise quant à elle s'en inspire sans pourtant prétendre les appliquer.

projet, des arrangements spécifiques émergent entre les opérateurs du développement et les autorités vietnamiennes.

Le second point d'accord entre les bailleurs et les autorités vietnamiennes porte sur le calcul des indemnisations. Les bailleurs exigent que les occupants puissent être indemnisés sur la base des prix du marché foncier identifiés avant le début de l'opération par des consultants indépendants mandatés par les autorités vietnamiennes. Or la juridiction locale, qui ne reconnaît pas les prix du marché foncier, mais ceux publiés annuellement par le Comité Populaire, suggère d'élaborer des grilles d'indemnisation en se référant aux prix officiels. Cette situation révèle le caractère « imparfait »⁴⁶⁹ de la marchandisation de la ressource foncière au Vietnam ; le marché opère dans le cadre de transactions privées, mais reste inopérant dans les procédures de récupération conduites par l'administration. Les arrangements d'indemnisations convenus se produisent de la manière suivante : les montants des indemnisations sont jaugés au regard de la grille tarifaire officielle fixée par les autorités, mais ces derniers sont complétés par des subventions qui permettent ainsi d'approcher les prix du marché.

Enfin, le troisième point qui suscite l'attention des bailleurs de fonds est relatif à la transparence des procédures et à la participation des citoyens. Les bailleurs exigent que les populations touchées par les projets puissent être informées des composantes du projet (tracé, échéancier...), mais également des droits de recours et de réclamation qu'ils possèdent, en particulier auprès des différents échelons administratifs (du Comité Populaire de Quartier au Ministère des Ressources Naturelles et de l'Environnement). Si la législation vietnamienne présente en effet de telles dispositions, celles-ci sont souvent mal appliquées. Les opérateurs du développement dans ces cas veillent à ce que la règle soit respectée dans le périmètre de leurs projets et que les citoyens puissent être informés des opérations en cours et exprimer leurs revendications s'ils sont affectés par le projet.

Un rééquilibrage des rapports de force en faveur d'une nouvelle forme de gouvernance

Par les négociations qui s'opèrent sur ces trois principaux volets (critères d'éligibilité, calcul des compensations, transparence et participation), les opérateurs souhaitent avant tout s'assurer de la conduite de procédures de récupération des terrains en conformité avec leurs conditions d'utilisation des prêts et désamorcer au préalable des conflits pouvant affecter le cycle du projet. Ainsi, dans le périmètre de l'opération, par les règles qu'ils imposent, les opérateurs du développement introduisent des formes inédites de gouvernance urbaine. Ces règles entraînent un renouvellement des rapports de force entre les citoyens et les autorités à la condition qu'en arrière-plan les bailleurs de fonds exercent un contrôle sur les procédures mises en œuvre.

Egalement, la pression exercée par les bailleurs de fonds, en particulier le « groupe des six banques » pour renforcer et harmoniser le cadre légal foncier relatif à la récupération des terrains, s'est traduit par

⁴⁶⁹ Au Vietnam, le caractère imparfait de la marchandisation du foncier s'explique en raison de la coexistence d'un système dual des prix fonciers ; ces derniers sont bornés entre les valeurs fixées par l'Etat et le marché – officiellement non reconnu par les autorités, bien qu'utilisées par les investisseurs et la population. La « marchandisation imparfaite » du foncier fait référence aux travaux d'Etienne Le Roy (1995). Cet auteur propose cette expression afin d'expliquer que le régime de la propriété foncière ne s'est pas généralisé sur le continent africain alors même que différents régimes fonciers sont utilisés simultanément.

une complexification de la législation. Désormais, les autorités disposent des outils législatifs pour conduire les procédures d'acquisition foncière de la façon dont le réclament les bailleurs de fonds. Mais désormais, c'est bien l'application de la règle par les autorités vietnamiennes qui pose problème. Trop sophistiquée, elle ne semble pas adaptée aux capacités d'action de l'administration. Après tout, la modernisation de la législation foncière relative aux procédures de récupération des terrains est sans doute adoptée de façon à être en conformité avec les standards internationaux, afin de faciliter les accords de financement, sans pouvoir localement être appliqués.

Par ces éléments les bailleurs permettent d'instaurer de manière artificielle, dans ces périmètres opérationnels, des règles relevant de leurs doctrines avec la reconnaissance partielle des règles du marché (avec les indemnisations s'approchant des montants du libre marché), la transparence des projets et enfin la volonté que puisse s'établir une participation citadine. Mais l'association de ces critères ne se fait pas par simple injonction. Bien au contraire, sur le théâtre des opérations, c'est une négociation longue qui s'engage et dans laquelle finalement les bailleurs n'ont pas de prise sur la mise en œuvre (car ils n'ont pas vocation à le faire), mais dans laquelle ils exercent un contrôle resserré de la procédure. Les acteurs de l'aide initient des changements importants à l'échelle du projet en reconnaissant par exemple des droits à des occupants qui au regard de la loi vietnamienne sont qualifiés « d'illégaux ». Les bailleurs modifient la règle, mais surtout ils la complexifient en reconnaissant les valeurs foncières qui s'échangent sur le marché, en associant des dispositifs de contre-expertise et d'audit. La question est donc par la suite de savoir si ce type d'action ne crée pas un déséquilibre avec les pratiques locales d'accès au foncier, ce que nous suggérons, mais qui nécessiterait des recherches plus approfondies.

L'examen de l'interface entre la dimension foncière et la dimension technique des projets d'infrastructure laisse apparaître un déficit cruel de maîtrise foncière des pouvoirs publics. Les autorités disposent des outils d'acquisition des terrains (« comité de gestion de libération des terres » et « centre de développement du foncier »), d'outil de planification, de règlements qui s'approchent des standards internationaux. Mais à l'autre bout du spectre, au-delà de la production de la règle ou des outils, un déficit de l'application et de contre-poids pour assurer leur mise en œuvre dans la transparence.

En fait avec l'intervention des bailleurs, le projet d'infrastructure de transport devient un lieu spécifique de rencontre et de mise à l'épreuve de deux cultures. Les opérateurs du développement introduisent l'idée selon laquelle le projet de développement est conçu en prenant en compte l'existant, en s'adaptant au territoire dans sa dimension physique et sociale, en veillant à la participation des citoyens. Pour preuve, l'idée est bien dans le cas des infrastructures de limiter au maximum les procédures d'expropriation et d'engager une concertation avec les populations affectées. De plus avec le projet en développement, les bailleurs introduisent la culture de l'évaluation au service de la performance et de la rentabilité. Cette conception du projet va à l'encontre de la pratique toujours prégnante et en vigueur au Vietnam de la planification urbaine. Celle-ci est mise en œuvre par des ingénieurs et des fonctionnaires qui appliquent des directives et des recettes, en suivant des objectifs et

des ratios, sans se soucier ni du lieu ni de son histoire ni des populations qui y vivent. C'est là l'expression d'un urbanisme autoritaire qui tranche avec les méthodes prônées par les acteurs du développement.

CONCLUSION GENERALE

LA COOPERATION INTERNATIONALE DANS LE TRANSPORT

METROPOLITAIN : UN CATALYSEUR POUR LA TRANSITION URBAINE

Au cours de notre recherche, nous nous sommes attaché à comprendre et à expliciter le rôle des acteurs de la coopération urbaine intervenant dans la fabrication du réseau de transport de Hanoi. Pour rendre compte de nos observations, nous avons articulé notre démonstration en trois temps. Tout d'abord, nous avons examiné la scène de la coopération urbaine hanoïenne en mettant particulièrement en lumière la pluralité des logiques des coopérations qui l'animent. Dans un second temps, nous avons étudié les modalités de structuration du réseau de transport métropolitain à l'aune de l'assistance technique procurée par les différents acteurs de la coopération internationale et des montages partenariaux qu'ils initient. Enfin, nous avons montré en quels termes le foncier apparaissait comme une contrainte sérieuse au déploiement des infrastructures de transport et comment les problèmes d'accès au sol bouscullaient les modes d'intervention des acteurs de l'aide étrangère.

Cette approche nous a semblé essentielle pour saisir le fonctionnement et le dysfonctionnement du système d'aide, l'interrelation entre les acteurs du développement et la production de nouveaux modes d'organisation et d'institutions participant à la gestion de la ville. Nous achevons ce travail en reprenant les résultats de nos différentes analyses pour les inscrire dans une réflexion prospective.

Retour sur la spécificité de Hanoi comme terrain d'observation des actions de la coopération internationale dans le domaine du développement urbain

Dans d'autres contextes urbains d'Asie du Sud-Est en général (à l'exception de Singapour et sans doute de la Malaysia), mais tout particulièrement dans les pays en transition marqués par des phénomènes d'urbanisation rapides (comme le Cambodge et le Laos), la coopération internationale intervient sur les mêmes thèmes qu'à Hanoi, notamment sur les questions sectorielles de transport, d'adduction d'eau, de drainage et d'assainissement. Cette approche sectorielle et technique justifie et légitime le développement d'actions de coopération, puisque les villes de ces pays sont rarement en mesure, souvent tant sur le plan financier que technique, de conduire de tels aménagements.

Dans ces situations la coopération internationale est confrontée aux mêmes difficultés que celles rencontrées dans la capitale vietnamienne en termes d'accès au sol, de manque de compétences techniques des autorités locales et, d'une manière générale, de dispositions limitées pour recevoir et absorber l'aide étrangère. Sur chaque territoire de coopération urbaine, les actions conduites sont l'occasion de mettre en circulation des modèles et des « bonnes pratiques » introduits par le biais d'experts et de consultants étrangers. Les solutions et les aménagements proposés sont semblables en matière de système technique de transport (développement du réseau viaire et dorénavant priorité au développement des réseaux de transport collectif), de plan de financement des politiques locales de déplacement, d'élaboration de stratégies foncières ou encore de création de structures institutionnelles.

C'est dans ce contexte que la coopération et l'expertise internationales trouvent leur place dans les villes d'Asie du Sud-Est et participent à leur développement. Toutefois, la spécificité de Hanoi apparait de manière sous-jacente à travers la nature des conflits qui affectent la réception de l'aide étrangère et en raison de l'implication massive de la coopération internationale dans un secteur de prédilection, celui des transports.

Le conflit principal qui apparait dans le déploiement de projets urbains financés par l'aide internationale à Hanoi est lié à la gestion de l'accès à la ressource foncière. La difficulté d'immobiliser des emprises foncières pour la réalisation d'infrastructures, en particulier de transport, n'est pas propre à la capitale vietnamienne, et encore moins au Vietnam, elle constitue même une constante que les bailleurs de fonds ont à gérer dans la quasi-totalité des pays dans lesquels ils interviennent. C'est d'ailleurs pour cette raison que depuis plus de vingt ans les banques et les agences de développement se sont dotées d'outils spécifiques, tels que les « plans de réinstallation », pour encadrer les procédures d'expropriation qu'imposent souvent les projets d'aménagement qu'elles financent. Pour les principaux bailleurs multilatéraux et bilatéraux étudiés dans cette recherche, ces plans, qui détaillent les modalités selon lesquelles les pouvoirs publics sont tenus d'indemniser les ménages expropriés, se doublent de projets sociaux de relogement et parfois même d'un volet d'assistance d'accompagnement social pour aider les habitants perdant leur principale activité professionnelle à se reconvertir. Le problème foncier à Hanoi revêt toutefois un caractère singulier.

D'abord, les procédures d'expropriation dans la capitale vietnamienne sont rendues très sensibles et complexes en raison des prix fonciers et des montants des indemnisations à verser aux habitants déplacés. Les valeurs foncières rencontrées dans la capitale vietnamienne sont désormais équivalentes, voire parfois supérieures, aux valeurs relevées dans certaines métropoles de pays dits développés. Les indemnisations sont alors négociées avec acharnement par les citoyens expropriés. Par effet retour, le montant des indemnisations versées affecte le coût des opérations urbaines d'aménagement. Dans certains exemples mobilisés pour cette recherche, notamment des projets routiers financés par l'aide internationale, il s'est avéré que le coût de l'indemnisation représentait près des deux tiers du coût total d'une opération. Au regard de l'avancée des différents méga-projets auxquels nous avons fait référence, il est encore trop tôt pour affirmer que le foncier constitue le principal facteur de dépassement des coûts de ces infrastructures. Très prochainement, de nouvelles recherches seront nécessaires pour déterminer dans quelles proportions l'accès au foncier aura affecté le bilan financier de la construction des lignes de métro et des autoroutes métropolitaines à Hanoi et comment ces conflits sont réglés, avec ou sans l'implication d'acteurs de la coopération internationale.

Mais la principale singularité concernant le traitement de la question foncière au Vietnam, c'est que ce pays ne dispose pas de cour de justice indépendante pour juger les pratiques de l'administration. L'institution judiciaire et l'administration sont en réalité chapeautées par une seule et même entité, le Parti Communiste Vietnamien ; c'est lui qui *in fine* assure l'arbitrage des conflits. La problématique foncière paraît de fait souvent insolvable, puisque le pays ne dispose pas d'institutions spécifiques pour traiter de manière transparente, indépendante et autonome les litiges qui surgissent avec le

déploiement des projets d'infrastructures. Par conséquent, les revendications d'habitants expropriés s'expriment différemment. Les réclamations des ménages devant céder leurs terrains apparaissent de manière sporadique dans les rues et les faubourgs de la capitale et se matérialisent par l'installation de banderoles ou par l'organisation de manifestations silencieuses. Les habitants de la région capitale affectés par des projets de développement viennent discrètement, mais quasi quotidiennement exprimer leur mécontentement auprès du bureau de représentation permanent de l'Assemblée Nationale qui recense les plaintes et les dénonciations des citoyens avant de les transmettre aux institutions concernées.

Une seconde spécificité qui caractérise le terrain hanoïen, c'est l'ambition, souvent démesurée, des pouvoirs publics à vouloir développer et moderniser avec ardeur la capitale du pays. Cette ambition, mue par une croissance économique soutenue et affichée dans les derniers schémas directeurs de la métropole, s'exprime avant tout par le développement du réseau d'infrastructure de transport. Dans la période contemporaine, à l'exception de Pékin en République Populaire de Chine, Hanoi est l'une des seules capitales à l'échelle mondiale qui assure la construction simultanée de quatre lignes de métro qui, chacune, dépasse des montants d'investissement supérieurs au milliard de dollars US. Et le dynamisme qui anime la capitale vietnamienne dans ce secteur ne se limite pas à ces seules méga-infrastructures. Entre 2007 et 2010, deux ponts traversant le fleuve Rouge ont été construits, deux nouveaux ponts sont en cours de réalisation, ceux de Nhat Tan et de Vinh Tinh, et plusieurs autres sont en projet. En outre, des dizaines de kilomètres d'autoroutes métropolitaines sont en préparation, des diffuseurs autoroutiers, des autoponts et des tunnels sont également en construction ou en cours de conception.

La mise en œuvre de ces projets requiert la réalisation de nombreuses études techniques et des investissements colossaux ; dans ce contexte le rôle de l'assistance internationale paraît essentiel pour appuyer les autorités dans le financement et la conception de ces équipements. Par conséquent, un grand nombre de bailleurs et de nombreuses firmes d'ingénierie étrangères, qui interviennent dans leur sillage, participent à ces grands travaux. Les coopérations bilatérales japonaise, française, chinoise, sud-coréenne et multilatérales de la Banque mondiale et de la Banque Asiatique de Développement prennent activement part au financement et à la construction des infrastructures. Si l'on ajoute les coopérations étrangères qui financent de manière indirecte des études ou des prestations de conseils et d'expertise, parmi lesquelles on trouve les coopérations bilatérales allemande, suédoise ou encore espagnole, c'est au total près d'une dizaine de coopérations étrangères qui sont impliquées dans le financement d'infrastructures et la production d'études techniques dans le secteur des transports à Hanoi.

Le Vietnam fait déjà figure d'un pays atypique dans le système de l'aide internationale. Il apparaît souvent comme l'un des pays en développement auprès duquel un très grand nombre de donateurs

intervient⁴⁷⁰ et dans lequel la fragmentation de l'aide et les pratiques concurrentielles des bailleurs de fonds affectent le travail quotidien de l'administration locale (Knack et Rahman, 2008). Même si la coopération bilatérale japonaise reste, et de loin, le principal guichet de financement des équipements et de travaux d'expertise à Hanoi, cette fragmentation de l'aide s'illustre pleinement dans le secteur du transport. Les infrastructures sont développées les unes indépendamment des autres et sont pilotées par une diversité de structures de projet, *Project Management Unit*, elles-mêmes raccrochées à différents maîtres d'ouvrages relevant de niveaux administratifs distincts (central et provincial). Cette situation est principalement due à la segmentation des sources de financement.

En outre, ce mode de production singulier des équipements de transport métropolitain n'est pas sans incidence sur leur fonctionnement actuel et à venir. Si le raccordement de sections routières financées par différents bailleurs, mais aussi par des investisseurs locaux et par l'Etat vietnamien, se règle par l'exécution de travaux d'ingénierie souvent coûteux, la mise en réseau des infrastructures de transport en commun, en particulier des lignes de métro et des lignes de Bus Rapid Transit, pose davantage problème. Les différences entre les systèmes d'exploitation, la probable présence de multiples opérateurs ou encore les différentes tarifications qui pourraient être appliquées en fonction des impératifs économiques de chaque mode de transport en commun feraient sérieusement obstacle à l'intégration du système de transport public et hypothéqueraient ainsi les chances de son succès commercial.

Par conséquent, face à cette incertitude concernant l'agencement futur du système de transport public, l'une des propositions portée par les acteurs de la coopération urbaine, et qui a été acté en 2008 par le Premier Ministre vietnamien, repose sur la création d'une Autorité Organisatrice des Transports (AOT). Cette structure répondrait ainsi à la nécessité de disposer d'une autorité organisatrice ayant un rôle d'ensemblier à l'échelle métropolitaine. A termes, cette AOT aurait vocation à assurer l'intégration institutionnelle du réseau ; elle endosserait très probablement le rôle de « fédérateur du système de transport public », en proposant notamment une politique d'intégration (offre, qualité de service, tarification et billettique), en assurant la répartition des recettes entre les multiples exploitants (du réseau d'autobus et de métro) et en ayant un champ d'action étendu à l'ensemble des modes de déplacement urbain, afin de pouvoir par exemple organiser la politique de stationnement dans l'agglomération hanoïenne. La création d'une telle entité serait ainsi l'illustration concrète de l'effet instaurateur dont sont porteuses les actions de coopération internationale.

Mais là aussi les intérêts et les objectifs des bailleurs de fonds comme de l'administration vietnamienne ne concordent pas, ou du moins pas à l'heure actuelle. Chaque bailleur se réfère à ses propres modèles, ses expériences et formule des exigences particulières quant aux missions que serait censée assurer cette AOT. Au-delà des différents modèles qui sont présentés aux autorités municipales, la création d'une telle institution demande une réelle réflexion pour que cette structure puisse trouver sa place dans l'organigramme administratif du Comité Populaire de Hanoi.

⁴⁷⁰ Mis à part les organisations non gouvernementales étrangères qui seraient officiellement plus de 350 à intervenir dans le pays, plus d'une cinquantaine de bailleurs bilatéraux et multilatéraux avait été recensée par le Ministère du Plan et de l'Investissement en 2010.

Repenser les relations sur la scène de la coopération urbaine par le prisme de la négociation

Les actions des coopérations internationales tendent indiscutablement à façonner et à organiser la capitale vietnamienne et son réseau d'infrastructures pour les décennies à venir. S'il est en partie vrai qu'un transfert de technologie et de savoir-faire s'opère notamment des pays dits développés vers le Vietnam en matière d'aide à la conception et à la construction d'équipements, la logique de transfert ne repose plus seulement sur une simple volonté d'influence, à travers laquelle s'exercerait de manière intentionnelle ou non une forme de domination (financière, technique et intellectuelle). Certes la coopération urbaine est toujours marquée par des logiques d'exportation de modèles, de techniques ou encore de « bonnes pratiques », et l'on pourra difficilement s'en défaire étant donné que Hanoi a besoin de solutions pour améliorer ses infrastructures, assurer sa croissance économique et rendre plus vivable une ville affectée par une congestion routière chronique. Mais dans le domaine du développement urbain, la relation d'aide connaît à l'heure actuelle une réelle évolution.

Si le Vietnam a besoin d'une assistance extérieure, les bailleurs ont également besoin du Vietnam pour justifier la conduite de leurs politiques d'aide et faire fonctionner le système financier et bancaire du développement. Pour les différentes coopérations internationales impliquées dans des projets de transport à Hanoi, le Vietnam fait figure de partenaire privilégié : en 2009-2010, ce pays était par exemple le premier bénéficiaire de l'aide sud-coréenne, le troisième de l'aide japonaise et le septième de l'aide française. Il était également l'un des principaux clients de la Banque Asiatique de Développement et de la Banque mondiale. En raison principalement du nombre important de bailleurs qui interviennent dans le domaine du développement urbain, le gouvernement vietnamien connaît désormais une position qui lui est plus favorable dans ses négociations avec ses principaux donateurs. Il est dorénavant en mesure de faire jouer la concurrence entre ces différents guichets d'aide en vue de la réalisation de projets ou encore de pousser ses donateurs à conduire des actions de financement coordonnées de manière par exemple à financer des installations très coûteuses⁴⁷¹. Pour ces raisons, les relations qui sont entretenues sur la scène de la coopération urbaine ne sont plus tant des relations fondées exclusivement sur l'exercice d'une influence que maintiendraient les bailleurs de fonds sur le gouvernement vietnamien, mais davantage des relations dans lesquelles la négociation constituerait un jeu dominant. Deux raisons supplémentaires nous laissent à penser qu'une telle évolution est en cours.

La première, la plus évidente, est que durant cette période de transition urbaine que connaît le Vietnam, l'urbanisation rapide qui touche la capitale, mais aussi les autres centres urbains du pays, induit un besoin prégnant, et pour longtemps encore, en matière d'expertise. Cette demande en expertise urbaine est particulièrement forte notamment en ce qui concerne l'assistance à la maîtrise d'ouvrage, la formation, la planification urbaine, la structuration des réseaux urbains, les grands projets et la qualité urbaine des espaces publics ou encore le patrimoine. De manière particulière cette demande concerne les déplacements urbains et les équipements de déplacement en transports

⁴⁷¹ Rappelons que la réalisation de la ligne n°3 du métro évoquée notamment dans le chapitre 7 est à ce propos éloquent ; cette opération implique la participation de la coopération bilatérale française, celle de la Banque Européenne d'Investissement et celle de la Banque Asiatique de Développement.

communs, tels que le métro ou le Bus Rapid Transit, mais également le traitement de l'articulation entre transport et urbanisme.

Ainsi le champ de l'expertise couvert par les marchés qui reçoivent les fonds d'aide publique au développement relève d'une importance stratégique pour les différentes coopérations internationales, surtout pour les coopérations bilatérales, dont l'offre en coopération repose essentiellement sur l'exportation de leur savoir-faire technique national. Les projets de coopération impliquant des relations d'Etat à Etat – au même titre que les coopérations de collectivités territoriales à collectivités territoriales – sont autant d'opportunités pour favoriser le positionnement de firmes d'expertise et de génie civil sur un marché vietnamien émergent et présentant un très fort potentiel de développement. Plus particulièrement, le marché du transport en commun au Vietnam en est à ses balbutiements. Après la phase de construction des infrastructures que nous avons présentée dans ce travail, se profileront les phases d'adaptation, d'amélioration et de régulation des systèmes développés à Hanoi, comme dans les autres villes du pays. Il apparaît donc important, tant dans le cadre de projets bilatéraux, présentant des appels d'offres restreints, que dans le cadre de projets financés par l'aide multilatérale, impliquant des appels d'offres ouverts, que les Etats puissent assurer à leur expertise nationale la possibilité de se positionner sur un tel marché⁴⁷². L'intérêt économique que poursuivent les principales coopérations bilatérales les pousse alors à agir avec plus de souplesse auprès du gouvernement vietnamien, à améliorer par exemple la conditionnalité de leur aide, dans l'intérêt de favoriser l'essor de leurs firmes d'ingénierie urbaine nationales sur ce nouveau marché capteur.

La seconde raison qui laisse à penser que la relation entre les bailleurs de fonds et le gouvernement vietnamien dans le secteur du développement urbain évolue vers une relation davantage fondée sur la négociation renvoie d'une manière générale à la compétition à laquelle se livrent les bailleurs de fonds. Plus particulièrement, depuis la seconde moitié des années 2000, l'implication de nouveaux acteurs du développement est venue remettre en question l'offre en coopération des acteurs traditionnels de l'aide internationale. Les propositions de projet et de financement de la Banque mondiale, de la Banque Asiatique de Développement, des coopérations bilatérales française et japonaise sont dorénavant très nettement concurrencées par celles de la Chine et de la Corée du Sud.

La coopération bilatérale chinoise s'est récemment invitée dans le cercle restreint des bailleurs impliqués dans le financement de méga-infrastructures métropolitaines. Fort de son expérience nationale en matière d'équipement de transport en commun et de transport public ferré, le gouvernement chinois a proposé aux autorités vietnamiennes une offre pour la construction d'une ligne aérienne de métro. Les négociations qui ont eu lieu entre les deux gouvernements concernant cette opération empruntèrent des canaux différents de ceux généralement suivis par les autres

⁴⁷² Dans ce travail de recherche, nous avons ainsi mis en évidence la forte structuration de l'expertise japonaise qui s'avère largement épaulée et soutenue par le dispositif de coopération bilatérale qui, depuis 2008, a été réarticulé autour d'un principal opérateur, la JICA. A l'opposé, la coopération française manque de clarté et de visibilité dans son offre en matière d'expertise. A Hanoi, cette offre apparaît diluée sous différents canaux, ceux de l'ambassade de France, d'UbiFrance, de l'Agence Française de Développement, de la chambre de commerce franco-vietnamienne, de la Région Île-de-France, etc. De fait, l'offre française en matière d'expertise urbaine pâtit d'un manque de lisibilité auprès des partenaires vietnamiens.

coopérations étrangères. Si les coopérations bilatérales française et japonaise s'appuient principalement sur des relations d'Etat à Etat, la relation entre la Chine et le Vietnam sur ces sujets se double des relations privilégiées qu'entretiennent les partis communistes chinois et vietnamiens. Aux dires de certains acteurs de la coopération internationale en poste à Hanoi, cette relation privilégiée, mais également les conditionnalités financières des crédits accordés par l'Etat chinois, permettrait dans les prochaines années à la Chine de s'approprier une part substantielle du marché de l'infrastructure urbaine au Vietnam. En attendant, cette relation singulière reste particulièrement fragilisée par d'autres questions, notamment d'ordre géopolitique. Le différend territorial qui oppose la Chine et le Vietnam concernant les îles Spartley et Paracels complexifie à l'heure actuelle les échanges qu'entretiennent ces deux nations dans de nombreux domaines.

La Corée du Sud, par l'intermédiaire de ses *Chaebol* implantés au Vietnam, concurrence les autres bailleurs, en particulier la coopération japonaise, dans le secteur de l'infrastructure routière. L'action de la coopération sud-coréenne dans le développement urbain se caractérise avant tout par ses objectifs économiques. Ses représentants sont sur le terrain hanoien principalement des entreprises de construction, qui interviennent en tant que maître d'œuvre et qui n'ont pas vocation à s'impliquer dans des actions de renforcement des capacités des services urbains locaux. En revanche, ces entreprises sud-coréennes tissent des liens particuliers avec les groupes de construction privés et étatiques locaux⁴⁷³. De cette manière, les relations commerciales entre ces groupes aboutissent d'une part à la production d'infrastructures de transport urbain et d'autre part à l'apparition de nombreux débouchés commerciaux, en particulier dans le secteur de la promotion immobilière. La coopération sud-coréenne agit également à travers les canaux de la coopération non étatique sur le terrain de l'aide à la conception ; l'expertise sud-coréenne a notamment été impliquée dans l'élaboration d'un plan d'aménagement du fleuve Rouge et dans la formulation du schéma directeur de Hanoi pour 2030. L'aide du gouvernement sud-coréen se dilue à travers différents canaux à tel point qu'elle se confond avec les objectifs économiques et commerciaux de ses conglomérats nationaux.

Mais au-delà des caractéristiques respectives de l'aide chinoise et de l'aide sud-coréenne ces coopérations font bouger les lignes de la coopération internationale à Hanoi. Ces nouveaux acteurs de la coopération urbaine fonctionnent de manière très pragmatique : leur aide est « liée », elle est fondée sur l'exportation de techniques et est censée servir avant tout les intérêts économiques du pays donateur. Ces coopérations concurrencent en premier lieu les acteurs multilatéraux. Car soyons clair, les questions de transparence, de gouvernance et d'appui au renforcement des capacités locales n'apparaissent pas au premier plan des valeurs qui sous-tendent l'instauration de ces coopérations. De manière très concrète, la question foncière, qui apparaît comme une question majeure pour les banques multilatérales de développement, n'entre quasiment jamais en ligne de compte dans les projets financés par l'aide sud-coréenne et chinoise. En d'autres termes, ces dernières partent du principe que c'est aux autorités vietnamiennes et à elles seules, et selon les méthodes qui sont les leurs, de gérer l'accès au sol et de résoudre les conflits susceptibles d'apparaître. Ces coopérations sont avant tout

⁴⁷³ A l'image du partenariat entre Posco et Vinaconex pour la construction d'une section autoroutière d'une trentaine de kilomètres.

engagées au Vietnam pour assurer la construction d'infrastructure et non pas pour traiter des modalités d'insertion sur le territoire métropolitain des équipements qu'ils financent et d'entrevoir des solutions afin de résoudre les conflits sociaux que ces projets engendrent. La puissance technologique et surtout désormais la puissance financière, mais également les arrangements connexes que ces coopérations élaborent tant avec le Parti qu'avec les entreprises nationales de construction, concurrencent largement les autres acteurs traditionnels, reléguant ainsi l'une des caractéristiques communes des coopérations traditionnelles, à savoir la volonté d'assister et renforcer la maîtrise d'ouvrage locale, à l'arrière-plan des objectifs de la coopération.

Qui plus est, sur la question des modèles d'infrastructures ou de système de déplacement métropolitain, les dirigeants vietnamiens sont de plus en plus à la demande non pas uniquement d'expériences particulières, en prenant par exemple modèle sur les villes françaises, allemandes ou japonaises, mais se placent dans un comparatif de références entre ce qui se fait de mieux dans le monde en matière de développement urbain et de transport métropolitain. Actuellement, les principaux modèles vers lesquels se tournent les dirigeants et les hauts fonctionnaires vietnamiens sont par exemple Singapour, pour son articulation entre développement urbain et système de déplacement, ou encore Séoul pour l'organisation des transports métropolitains. Les modèles auxquels se réfèrent les responsables politiques vietnamiens sont à l'heure actuelle les références que l'on trouve dans l'aire géoculturelle asiatique à laquelle appartient le Vietnam.

Malgré cette montée en puissance d'une nouvelle forme de coopération urbaine, les acteurs traditionnels de la coopération internationale intervenant dans le domaine du développement urbain ne sont pas en reste. Tout d'abord, certaines coopérations font preuve d'une réelle inventivité. Comme nous l'avons souligné, la coopération française, grâce à la complémentarité entre coopération bilatérale et coopération décentralisée, renouvelle par cette combinatoire la pratique de la coopération urbaine. Dans son fonctionnement, et à travers ses partenariats, l'Institut des Métiers de la Ville de Hanoi a montré qu'il constituait une réelle plateforme de l'expertise de la Région Île-de-France capable de répondre avec précision à la demande en coopération émanant de la part des autorités locales, mais également capable de passer le relais aux acteurs bilatéraux. Alors que Hanoi est désormais la capitale d'un « pays à revenus intermédiaires », le rôle d'intermédiaire et de plateforme d'expertise de l'IMV pourrait s'accroître.

Ensuite, en raison du dynamisme économique de l'aire du Sud-Est asiatique, le rôle de la Banque Asiatique de Développement, déjà prépondérant dans le financement des corridors économiques de développement, pourrait être un acteur pilote des actions de coopération urbaine. En effet, même si celle-ci peut être concurrencée par les offres des coopérations bilatérales chinoises et sud-coréenne, cette organisation internationale conserve un poids décisif – grâce au poids de ses financements et à sa capacité à mettre en réseaux des acteurs différents. La coopération dans le domaine du développement urbain pourrait alors revêtir une dimension régionale grâce à la mise en réseau physique des « nœuds » des « têtes de réseaux » et à l'application de politiques d'aménagement davantage stratégiques.

Enfin, puisque les demandes des autorités vietnamiennes auprès de leurs donateurs portent sur la construction d'équipements dont les techniques sont de plus en plus coûteuses – en particulier pour les infrastructures de transport en commun, les bailleurs de fonds s'évertuent à proposer de nouvelles solutions de financement. De cette manière, le partenariat public privé apparaît désormais de façon récurrente dans les discussions entre le gouvernement vietnamien et ses donateurs. Par exemple, une étude pour un financement en partenariat public-privé de la ligne n°5 du métro est en cours, elle est diligentée par la coopération bilatérale japonaise. Cette dernière finance déjà pourtant la construction de deux lignes par l'intermédiaire de prêts d'aide au développement. Il semble donc qu'avec cette nouvelle proposition de financement, une certaine flexibilité soit recherchée en mettant davantage en avant le secteur privé dans les relations de coopération. Les banques multilatérales poussent également dans ce sens. Elles incitent le gouvernement vietnamien à intensifier la réforme de sa législation encadrant les partenariats entre le public et le privé.

Dans cette nouvelle configuration de la coopération internationale à Hanoi, une redéfinition de l'objet « coopération urbaine » s'imposera. Depuis le début des années 1990, la coopération urbaine est passée d'une logique d'assistance, qui impliquait des transferts financiers et de savoir-faire, à une logique qui désormais sert davantage les intérêts économiques de ses principaux acteurs, en raison des perspectives de développement du domaine de l'urbanisme et du secteur des infrastructures urbaines. Des recherches ultérieures portant davantage sur la stratégie de coopération des acteurs de l'aide à Hanoi – mais également dans une perspective comparative à Hô Chi Minh-Ville – après l'achèvement des grands projets d'infrastructure, en particulier des lignes de métro, devraient permettre d'appréhender cette mutation.

BIBLIOGRAPHIE

Compte tenu de la nature des sources mobilisées dans ce travail de recherche, les références sont classées par ordre alphabétique en trois catégories. La première regroupe les ouvrages, les chapitres ou parties d'ouvrages, les articles de périodiques et les travaux scientifiques (rapports de recherche, thèses, communications orales, « documents de travail »). La seconde présente les rapports d'étude et d'expertise, les rapports officiels gouvernementaux et les publications des organisations internationales de développement. La dernière rassemble les principaux articles de presse auxquels nous faisons référence.

Nous avons également fait le choix de ne pas préciser les liens hypertextes renvoyant aux adresses « web » de nombreux documents utilisés dans ce travail, notamment la plupart des rapports et publications des organisations internationales de développement, puisqu'il arrive fréquemment que ces liens ne soient pas mis à jour.

Ouvrages, articles, travaux scientifiques

A

ABUZA Zachary, 2001, *Renovating Politics in Contemporary Vietnam*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 273 p.

AMARTEIFIO Godfrey, BUTCHER David and WHITMAN David, 1966, *Tema Manhean: a study of resettlement*, Ghana Universities Press.

ANGEL Shlomo and BOONYABANCHA Somsook, 1988, "Land sharing as an alternative to eviction, the Bangkok experience", *Third World planning review*, vol.10, n°2; pp.107-127.

ANNEZ Patricia, 2006, *Urban Infrastructure Finance From Private Operators: What Have We Learned From Recent Experience?*, World Bank policy research working paper 4045, november 2006, 30 p.

ANTIER Gilles, 2005, *Les stratégies des grandes métropoles : enjeux, pouvoirs et aménagement*, coll. « U. Série Géographie », Paris : Armand Colin, 252 p.

ARASE David, 1995, *Buying power - the political economy of Japan's foreign aid*, Boulder and London : Lynne Rienner Publishers, 307 p.

ARCHER Raymon, 1992, "Introducing the urban land pooling/readjustment technique into Thailand to improve urban development and land supply", *Public administration and development*, vol.12, pp.155-174.

AVELINE Natacha, 2003, *La ville et le rail au Japon, L'expansion des groupes ferroviaires privés à Tôkyô et Ôsaka*, coll. « Asie Orientale », Paris : CNRS éditions, 238 p.

AVELINE-DUBACH Natacha, 2008, *Immobilier - l'Asie, la bulle et la mondialisation*, Paris : CNRS éditions, coll. « Réseau Asie », 304 p.

B

BARTER Paul, 2000, "Urban Transport in Asia: Problems and Prospects for High-Density Cities", *Asia-Pacific Development Monitor*, vol.2, n°1, pp.33-66.

BARTER Paul, KENWORTHY Jeff and LAUBE Felix, 2003, "Lessons from Asia on Sustainable Urban Transport", in Low Nicholas and Gleeson Brendan (eds.), *Making Urban Transport Sustainable*, Basingstoke UK:Palgrave-Macmillan.

BAYART Jean-François, BERTRAND Romain, GORDADZE Thornike, HIBOU Béatrice, MENGIN Françoise, 2006, *Legs colonial et gouvernance contemporaine, Note de synthèse*, Document de travail n°13, Agence Française de Développement, 22 p.

BAYE Éric et CUSSET Jean-Michel, 2006, « Les consultants internationaux et leurs rapports à l'ingénierie locale dans les infrastructures urbaines ». in Castiglioni Frank, Cusset Jean-Michel, Gubry Patrick, Nguyen Thi Thieng, Pham Thuy Huong, *La ville vietnamienne en transition*, Paris : Karthala, pp.173-212.

BAYE Éric, CUSSET Jean-Michel, PANDOLFI Laurent, TON NU Quynh Tran, NGUYEN NGOC Hieu, 2004, *Les consultants internationaux et leurs rapports à l'ingénierie locale dans les infrastructures urbaines au Vietnam (et prolongement sur le cas du Cambodge)*, Rapport final janvier 2004, Recherche n°30 réalisée dans le cadre du PRUD (Programme de Recherche Urbaine pour le Développement), 133 p.

BELLOQ François-Xavier and SILVE Arthur, 2008, *The Banking System of Vietnam after the Accession to WTO: Transition and its Challenges*, Working paper, Agence Française de Développement, 26 p.

BERESFORD Melanie and DANG Phong, 2000, *Economic transition in Vietnam: trade and aid in the demise of a centrally planned economy*, Cheltenham, UK, Edward Elgar, 165 p.

BERESFORD Melanie, 1988, *Vietnam: politics, economics, and society*, Marxist regimes series, London, New York: Printer, 242 p.

BERTAUD Alain and RENAUD Bertrand, 1995, *Cities without land markets, location and land use in the socialist city*, Policy research working paper n°1477, Washington DC: The World Bank, 15 p.

BERTHOLON Vincent et MUSIL Clément, *Hanoi: d'une ville à une autre*, (ouvrage de photographies et d'illustrations), Hanoi : Nhà xuất bản văn hóa-thông tin, 119 p.

BIRDSALL Nancy, 2008, "Seven Deadly Sins: Reflections on Donor Failings", in Easterly William (ed), *Reinventing Foreign Aid*, Cambridge, Massachusetts, London, England: The MIT Press, pp.515-551.

BLAISE Séverine, 2006, « De l'aide à la coopération économique : pour un réexamen de la politique japonaise », *Revue Tiers Monde*, vol.2, n°186, pp.307-328.

BOOTHROYD Peter and PHAM XUAN Nam (Eds), 2000, *Socioeconomic renovation in Vietnam: the origin, evolution and impact of Doi Moi*. Ottawa: International Development Research Centre, 174 p.

BOUCHER Alain, 2003, « Leçons d'évaluation », *Observatoire français de la coopération internationale, Rapport 2002-2003*, Paris : Karthala, pp.91-100.

BRAÜTIGAM Deborah and KNACK Stephen, 2004, "Foreign aid, institutions, and governance in Sub-Saharan Africa", *Economic development and cultural change*, vol.52, n°2, pp.255-285.

BROOKS William and ORR Robert, 1985, "Japan's Foreign Economic Assistance", *Asian Survey*, vol.25, n°3, pp.322-340.

BUI XUAN Dung, 2003, "Present situation of urban transport and bus service in 2002", *Seminar on urban and public transport development in Hanoi city*, February 25th 2003, non publié.

BURLAT Anne, 2001, *Processus institutionnels et dynamiques urbaines dans l'urbanisation contemporaine de Ho-Chi-Minh ville, 1988-1998*, Thèse de doctorat Urbanisme et Aménagement, Université Lumière (Lyon), sous la dir. Bonneville Marc et Zimmermann Monique, 534 p.

BURLLEDENT Jacques, 2002, « La population: évolution passée et développement futur », in Charbonneau François et Do Hau (sous la dir.), *Hanoi: enjeux modernes d'une ville millénaire*, Montréal : Trames, pp.64-86.

BUSZYNSKI Leszek, 1986, *Soviet Foreign Policy and Southeast Asia*, London: Croom Helm, 303 p.

BUU Hoan, 1991, "Soviet economic aid to Vietnam", *Contemporary Southeast Asia*, vol.12, pp.360-376.

C

CALLON Michel, LASCOUTES Pierre, BARTHE Yannick, 2001, *Agir dans un monde incertain: essai sur la démocratie technique*, Paris : Editions du Seuil, 357 p.

- CERISE Emmanuel et DE MAXIMY René, 2006, « Voirie et recomposition urbaine à Hanoi », in Castiglioni Frank, Cusset Jean-Michel, Gubry Patrick, Nguyễn Thi Thiêng, Pham Thuy Huong, *La ville vietnamienne en transition*, Paris : Karthala, pp.45-72.
- CERISE Emmanuel, 2009, *Fabrication de la ville de Hanoi entre planification et pratiques habitantes Conception, production et réception des formes bâties*, Thèse de doctorat, Discipline : Architecture, sous la dir. Clément Pierre, 666 p.
- CERNEA Micheal (ed), 1999, *The Economics of Involuntary Resettlement: Questions and Challenges*, Washington DC: The World Bank, 256 p.
- CERNEA Micheal, 1988, *Involuntary resettlement in development projects*, Washington DC: The World Bank, 25 p. + Annexes.
- CERNEA Micheal, 1995, "Understanding and preventing impoverishment from displacement - reflections on the state of knowledge", *Journal of Refugee Studies*, vol.8, n°3, pp.245-264.
- CERVERO Robert, 1998, *The transit metropolis: a global inquiry*, Washington: Island Press, 480 p.
- CERVERO Robert, 2004, *Transit-Oriented Development in the United States: experiences, challenges, and prospects*, Transit Cooperative Research Program Report 102, 479 p.
- CHABERT Olivier, 2004, *Les campagnes périurbaines de Hà Nội : espaces et société dans sa transition*, Thèse de doctorat en géographie, Université Michel de Montaigne-Bordeaux 3-Talence, sous la dir. Rossi Georges, 522 p.
- CHANDA Nayan, 1984, "Vietnam in 1983: Keeping Ideology Alive", *Asian Survey*, vol.24, n°1, pp.28-36.
- CHAPONNIÈRE Jean Raphaël and CLING Jean-Pierre, 2009, « Viet Nam's export led growth model and competition with China », *International economics*, n°118.
- CHAPONNIÈRE Jean Raphaël, 2007, « Le Vietnam rejoint le « vol des oies sauvages » », *Actualités du commerce extérieur ACCOMEX*, n°75, pp.33-38.
- CHARNOZ Olivier et SEVERINO Jean-Michel, 2007, *L'aide publique au développement*, coll. « Repères », Paris : La Découverte, 127 p.
- CHEONG Kee-Cheok, PHAM MINH Duc, NGUYEN Thang, 2011, *From low-income to industrialized, Vietnam in the next decade and beyond*, Hanoi: The Gioi, 312 p.
- CHOAY Françoise, *L'urbanisme, Utopies et Réalités, une anthologie*, Paris : Seuil, 446 p.
- CLARK Dana, 2000, *Resettlement: the World Bank's assault on the poor*, Center for international environmental law (CIEL), 7 p.
- CLEMENT Pierre et LANCRET Nathalie (dir.), 2001, *Hanoï, le cycle des métamorphoses*, Paris : Cahiers de l'IPRAUS, éd.Recherches/IPRAUS, 352 p.
- CLING Jean-Pierre et ROUBAUD François, 2008, *La Banque mondiale*, coll. « Repères », Paris : La Découverte, 122 p.
- CLING Jean-Pierre, LAGREE Stéphane, RAZAFINDRAKOTO Mireille et ROUBAUD François (sous la dir.), 2009, *Le Viêt Nam dans l'Organisation mondiale du commerce Impact sur la croissance et l'emploi*, Bangkok : IRASEC, Occasional paper, 142 p.
- COLSON Elisabeth, 1971, *The social consequences of resettlement: the impact of the Kariba resettlement upon the Gwembe Tonga*, Manchester University Press, 277 p.
- COMBY Joseph et RENARD Vincent, 1996, *Les politiques foncières*, coll. « Que sais-je », Paris : Presses Universitaires de France, 126 p.
- COQUERY Michel, 1983, « La coopération française face aux problèmes de l'urbanisation dans les pays du tiers monde : les pesanteurs d'un héritage », *Herodote*, pp.148-158.
- COUSSY Jean, 2006, « L'économie politique à la banque mondiale : la fin des exclusives ? », *L'Economie politique*, n°30, pp.7-20.
- CROZIER Michel et FRIEDBERG Ehrard, 1977, *L'acteur et le système, les contraintes de l'action collective*, Paris : Le Seuil, 504 p.

CUSSET Jean-Michel, 2000, *Les transports urbains de Hanoi dans une perspective de développement durable*, Rapport de recherche 1999-2000 perspectives pour 2001, PICS-CNRS n°160 LET, 57 p.

CUSSET Jean-Michel, 2005, « Expertise étrangère et expertise locale : le cas des villes au Viêt-nam », *Géocarrefour*, vol. 80, n°3, pp.227-235.

D

DAHM Henrich, 1999, *French and Japanese economic relations with Vietnam since 1975*, Curzon Press, 162 p.

DANG HUNG Vo and PALMKVIST Gösta, 2001, *Sweden-Vietnam cooperation on land administration reform in Vietnam*. New technology for a new century international conference, FIG Working Week, Seoul, Korea (6-11/05/2001).

DANG HUNG Vo, 1997, *Land administration reform in Vietnam*, 1997 FIG, Working week, Penang, Malaysia (5-9/05/1997).

DANG Phong, 2004, "Stages on the road to renovation of the Vietnamese economy: an historical perspective", in Beresford Melanie and Ngoc Tran Angie (eds), *Reaching for the dream: challenges of sustainable development in Vietnam*, Singapore: NIAS Press, pp. 19-50.

DE MIRAS Claude, SALOUI Abdelmalik, TRAN HIEU Nhue, NGUYEN VAN Tin, LE TELLIER Julien, QUERTAMP Fanny, 2004, *Transitions nationales, gouvernance urbaine et gestion de l'eau potable (Maroc, Vietnam)*, Rapport final janvier 2004, Recherche n°6 réalisée dans le cadre du PRUD (Programme de Recherche Urbaine pour le Développement), 347 p.

DE QUIRIELLE François, 1992, *A Hanoi sous les bombes américaines: journal d'un diplomate français, 1966-1969*, Paris : Tallandier, 239 p.

DE SOTO Hernando, 2005, *Le mystère du capital : Pourquoi le capitalisme triomphe en Occident et échoue partout ailleurs*, (trad. Le Séac'h Michel), Paris : Flammarion, 302 p.

DEININGER Klaus and FEDER Gershon, 2009, "Land registration, governance, and development: evidence and implications for policy", *The World Bank research observer*, vol.24, n°2, pp.233-266.

DELALANDE Philippe, 2007, *Vietnam, dragon en puissance: Facteurs politiques, économiques, sociaux*, coll. « points sur l'Asie », Paris : L'Harmattan, 237 p.

DICK Howard and RIMMER Peter, 1998, "Beyond the third world city: the new urban geography of South-East Asia", *Urban Studies*, vol.35, n°12, pp.2303-2321.

DINH THI HIEN Luong, 2009, "Vietnam-Japan relations in the context of building an East Asian community", *Asia-Pacific Review*, vol.16, n°1, pp.100-130.

DOLLAR David, 2002, *Reform, growth, and poverty in Vietnam*, World Bank, Policy research working paper n°2837, 33 p.

DONNELL John, 1980, "Vietnam 1979: Year of Calamity", *Asian Survey*, vol.20, n°1, pp.19-32.

DOUGLASS Mike, DIGREGORIO Michael, PICHAYA Valuncha, BOONCHUEN Pornpan, BRUNNER Made, BUNJAMIN Wiwik, FOSTER Dan, HANDLER Scott, KOMALASARI Rizky, TANIGUCHI Kana, 2002, *The Urban Transition in Vietnam*, United Nations Human Settlements Programme - UN-HABITAT - Fukuoka, Japan, 286 p.

DOULET Jean-François, 2001, *De la ville des vélos à la ville des autos: mobilité urbaine et politique de transport à Pékin durant les années 80 et 90*, Thèse de doctorat Géographie et Aménagement, Université de Paris X-Nanterre, sous la dir. Dupuis Gabriel, 313 p.

DOUMAS Emmanuel, 2008, *Diversification des activités et privatisation des entreprises de chemin de fer : enseignements des exemples japonais*, Thèse de doctorat, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Laboratoire Paris-Jourdan Sciences Economiques, sous la dir. André de Palma, 199 p.

DRAKAKIS-SMITH David and DIXON Chris, 1997, "Sustainable Urbanization in Vietnam", *Geoforum*, vol.28, n°1, pp. 21-38.

DRAKAKIS-SMITH David, 1987, *The Third World City*, London: Routledge, 116 p.

DURAND-LASSERVE Alain, 2004, « La question foncière dans les villes du tiers monde : un bilan », *Economies et Sociétés*, Série « Développement, croissance et progrès », n°42, pp.1183-1211.

E

EASTERLY William, 2006, *The white man's burden: why the west's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good*, New York: Penguin Press, 436 p.

ENGLUND Karl, 1988, "External assistance in the context of Vietnam's development effort", in Marr David, White Christine (eds), *Postwar Vietnam: Dilemmas in Socialist Development*, Cornell SouthEast Asia Program, pp.225-232.

ESTACHE Antonio, 2007, « Infrastructures et développement : une revue des débats récents et à venir », *Revue d'économie du développement*, vol.21, n°4, pp. 5-53.

ETUDES FONCIERES, 2008, "les mots du foncier", n°136 (nov-déc, 2008).

F

FAKIROFF Nicolas, 1974, « Aperçu sur les institutions financières internationales, les mouvements de capitaux et les problèmes monétaires au sein du C.A.E.M. (Comecon) », *Revue de l'Est*, vol.5, n°5-1, pp.177-202.

FAURE Guy et SCHWAB Laurent, 2008, *Japan-Vietnam: a relation under influences*, Singapore : NUS Press, 177 p.

FERRY Jules, 1890, *Le Tonkin et la mère-patrie: témoignages et documents*, Paris : Victor-Havard éditeur, 406 p.

FAURE Guy, 2007, « La Banque asiatique de développement et l'intégration régionale en Asie », *Revue Études internationales*, vol.38, n°2, pp.229-249.

FEUCHE Christophe, 2004, « Rattrapage, transition et décollage : analyse de la croissance vietnamienne (1990-2002) », in Gironde Christophe et Maurer Jean-Luc (dir.), *Le Vietnam à l'aube du XXIe siècle: bilan et perspectives politiques économiques et sociales; mélanges pour commémorer le 100e anniversaire de la naissance de Pierre Gourou*, Paris : Karthala, pp.75-211.

FFORDE Adam and DE VYLDER Stefan, 1996, *From plan to market: the economic transition in Vietnam*, Boulder : Westview Press, 358 p.

FFORDE Adam, 2012, "Vietnam in 2011: Questions of Domestic Sovereignty", *Asian Survey*, vol.52, n°1, pp.176-185.

FORBES Dean and LE HONG Ke, 1996, "A city in transition: Socialist reform and the management of Hanoi", in Ruland Jurgen, *The dynamics of metropolitan management in Southeast Asia*, Singapour: Institute of Southeast Asian Studies, pp.71-98.

FORBES Dean and THRIFT Nigel, *The socialist third world: urban development and territorial planning*, Oxford: Blackwell, 333 p.

FRITZEN Scott, 2005, "The 'misery' of implementation: Governance, institutions and anti-corruption in Vietnam", in Tarling Nichol (ed), *Corruption and good governance in Asia*, New York: Routledge, pp.98-120.

FRITZEN Scott, 2006, "Probing system limits: Decentralisation and local political accountability in Vietnam", *Asia-Pacific Journal of Public Administration*, vol.28, n°1, pp.1-24.

FROGER Géraldine, MAINGUY Claire, BROT Jean, GERARDIN Hubert (sous la dir.), 2005, *Quels acteurs pour quel développement ?*, Paris : Karthala, 288 p.

G

GABAS Jean-Jacques et SINDZINGRE Alice, 1997, « Les enjeux de l'aide dans un contexte de mondialisation », in Cahier du GEMDEV n°25, *La convention de Lomé : diagnostics, méthodes d'évaluation et perspectives*, pp.37-71.

GABAS Jean-Jacques, 2002, *Nord-Sud : l'impossible coopération ?*, coll. « La Bibliothèque du Citoyen », Paris : Presses de Sciences Po, 115 p.

- GAINSBOROUGH Martin, 2003a, "Slow, Quick Quick: Assessing Equitisation and Enterprise Performance Prospects in Vietnam", *Journal of communist studies and transition politics*, vol.19, n°1, pp.49-63.
- GAINSBOROUGH Martin, 2003b, "Corruption and the Politics of Economic Decentralisation in Vietnam", *Journal of contemporary Asia*, vol.33, n°1, pp.69-84.
- GAINSBOROUGH Martin, 2004, "Ho Chi Minh City's post-1975 political elite: continuity and change in background and Belief", in Kerkvliet Benedict and Marr David (eds), *Beyond Hanoi: local government in Vietnam*, Singapore: ISEAS, pp.259-284.
- GAINSBOROUGH Martin, 2007, "From Patronage to "Outcomes": Vietnam's Communist Party Congresses Reconsidered", *Journal of vietnamese studies*, vol.2, n°1, pp.3-26.
- GAINSBOROUGH Martin, 2010, *Vietnam, rethinking the state*, Londres: Zed Books, 224 p.
- GEERTMAN Stephanie, 2007, *The self-organizing city in Vietnam; processes of change and transformation in housing in Hanoi*, PhD Thesis, Eindhoven University of Technology, 359 p.
- GEURS Karst, 2006, *Accessibility, land use and transport*, Rotterdam: Eburon, 245 p.
- GHORRA-GOBIN Cynthia, 2006, *La théorie du New Urbanism: perspectives et enjeux*, Les Dossiers - Centre de documentation de l'urbanisme, Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, 86 p.
- GIDDENS Anthony, 1993, *New Rules of Sociological Method: A Positive Critique of Interpretative Sociologies*, Stanford University Press (2nd ed.), 186 p.
- GILBERT Alan and GUGLER Josef, 1982, *Cities, poverty, and development: urbanization in the Third World*, Oxford University Press, 331 p.
- GILLESPIE John, 1995, "The role of the bureaucracy in managing urban land in Vietnam", *Pacific rim law and policy journal*, vol.5, n°1, pp.60-124.
- GILLESPIE John, 1998, "Land Law Subsystems? Urban Vietnam as a Case Study", *Pacific rim law and policy journal*, vol.7, n°3, pp.555-610.
- GILLESPIE John, 2002, "The political-legal culture of anti-corruption reforms in Vietnam", in Lindsey Timothy and Dick Howard (eds), *Corruption in Asia: Rethinking the Governance Paradigm*, Sydney: the Federation Press, pp.167-200.
- GILLESPIE John, 2011, "Exploring the limits of the judicialization of urban land disputes in Vietnam", *Law and society review*, vol.45, n°2, pp.241-275.
- GIRONDE Christophe et MAURER Jean-Luc (dir.), *Le Vietnam à l'aube du XXI^e siècle: bilan et perspectives politiques économiques et sociales; mélanges pour commémorer le 100^e anniversaire de la naissance de Pierre Gourou*, Paris : Karthala, 353 p.
- GODARD Xavier, CUSSET Jean-Michel et SCHMITT Matthias, 1996, « Des systèmes de transport urbain au Vietnam à la recherche de la modernité », *Cahiers des sciences humaines*, vol. 32, n°3, pp. 555-575.
- GOLDBLUM Charles, 1987, *Métropoles de l'Asie du Sud-Est. Stratégies urbaines et politiques du logement*, coll.« Villes et entreprises », Paris : L'Harmattan, 276 p.
- GOLDBLUM Charles, 1998, « Enjeux des capitales de l'Asie du Sud-Est : Jakarta et les aléas de la métropolisation », *Hérodote*, n°88, pp.76-91.
- GOLDBLUM Charles, 2001, « Asie du Sud-Est, Situations infralégales dans la métropolisation », *Urbanisme*, n°318, pp.80-83.
- GOLDBLUM Charles, 2010, « Dynamique urbaine et métropolisation en Asie du Sud-Est : une perspective à partir de Bangkok et de Singapour », *Annales géographiques*, n°671-672, pp.174-180.
- GOLDBLUM Charles, OSMONT Annik, DIAZ Isabel (coord.), 2004, *Gouverner les villes du Sud, défis la recherche et pour l'action*, Actes du colloque international du PRUD (Programme de Recherche Urbaine pour le Développement) placé sous le haut patronage du ministère des Affaires étrangères (Paris, Unesco, 5-7/05/2004), Ministère des Affaires étrangères, 296 p.

GOLDMAN Michael, 2006, *Imperial nature: the World Bank and struggles for social justice in the age of globalization*, Yale Agrarian Studies Series, Yale University Press, 360 p.

GUGLER Josef, 1982, "Overurbanization Reconsidered", *Economie development and cultural change*, vol.31, n°1, pp.173-189.

GWIN Catherine, 1997, "US relations with the World Bank", in Kapur Devesh, Lewis John, Webb Richard (eds), 1997, *The World Bank: its first half century*, vol.1&2, Washington DC: Brookings Institution Press, pp.195-274.

H

HAËNTJENS Jean, 2010, *Urbatopies: Ces villes qui inventent l'urbanisme du XXIe siècle*, Paris : Editions de l'Aude, 137 p.

HARRIS Nigel, 1989, "Aid and urbanization: an overview", *Cities*, vol.6, n°3, pp.174-185.

HAYASHI Kiyotaka, 2000, "Land readjustment in international perspectives: applicability and constraints of technology transfer in urban restructure", 17th Eastern Regional Organisation for Planning and Housing world congress (11-13/10/2000), Asan City, Korea, 21 p.

HAYTON Bill, 2010, *Vietnam: Rising Dragon*, Yale University Press, 254 p.

HIBOU Béatrice, 1998, « Banque mondiale : les méfaits du catéchisme économique. L'exemple de l'Afrique subsaharienne », *Politique africaine*, n°71, pp.58-74.

HIBOU Béatrice, 2011, *Anatomie politique de la domination*, Paris : La Découverte, 298 p.

HUI Chi-Man Eddie, HO Sze-Mun Vivian and HO Kim-Hin David, 2004, "Land value capture mechanisms in Hong Kong and Singapore, a comparative analysis", *Journal of property investment and finance*, vol.22, n°1, pp.76-100.

J

JACQUET Pierre, 2005, « Challenges to globalization », *Kudan square*, Lettre de l'Institute for International Economic Studies (IIES), n°21.

JACQUET Pierre, 2006, « Revisiter l'aide publique au développement », *Économie internationale*, n°108, pp. 139-152.

JACQUET Pierre, 2006, « Revisiter l'aide publique au développement », *Economie internationale*, n° 108, pp.139-152.

K

KAPPAGODA Nihal, 1995, *The Asian Development Bank*, The multilateral development banks Volume 2, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 199 p.

KAPUR Devesh, LEWIS John, WEBB Richard (eds), 1997, *The World Bank: its first half century*, vol.1&2, Washington DC: Brookings Institution Press, 773 p.

KENDALL Harry, 1983, "Vietnamese perceptions of the Soviet presence", *Asian Survey*, vol. 23, n°9, pp.1052-1061.

KENWORTHY Jeff, MURRAY-LEACH Robert, TOWNSEND Craig, 2005, "Sustainable Urban Transport", in Harrison Michael and Smith Harrison (eds), *The natural advantage of nations: Business Opportunities, Innovation and governance in the 21st Century*, United Kingdom: Earthscan, pp.371-386.

KHUAT VIET Hung, 2006, *Traffic Management in Motorcycle Dependent Cities*, PhD Transport Planning and Traffic Engineering, Darmstadt University of Technology, 184 p.

KIM Annette, 2004, "A market without the 'right' property rights", *Economics of transition*, vol.12, n°2, pp.275-305.

KIM Annette, 2007, *North versus South: the impact of social norms in the market pricing of private property rights in Vietnam*, World Bank symposium (14/05/2001), 15 p.

KIM Annette, 2008, *Learning to be capitalists: entrepreneurs in Vietnam's transition economy*, Oxford University Press, 224 p.

KIM Annette, 2011, "Talking back: the role of narrative in Vietnam's recent land compensation changes", *Urban Studies*, vol. 48, n°3, pp.493-508.

KNACK Stephen and RAHMAN Aminur, 2008, "Donor Fragmentation", in Easterly William (ed), *Reinventing Foreign Aid*, Cambridge, Massachusetts, London, England: The MIT Press, pp.333-348.

KOH David, 2004, "Illegal construction in Hanoi and Hanoi's wards", *European journal of East Asian studies*, vol.3, n°2, pp.337-369.

KOH David, 2006, *Wards of Hanoi*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 336 p.

KOLKO Gabriel, 1997, *Vietnam: anatomy of a peace*, London: Routledge, 200 p.

L

LABBE Danielle et MUSIL Clément, à paraître, "Schift in rules: periurban land redevelopment in Vietnam under market socialism", *International journal of urban and regional research*.

LABBE Danielle et MUSIL Clément, 2011, « L'extension des limites administratives de Hanoi : un exercice de recomposition territoriale en tension », *Cybergeo : European Journal of Geography* [en ligne], Regional and Urban Planning, article 546, en ligne depuis 14/10/2011, accédé le 01/02/2013, <http://cybergeo.revues.org/24179>

LABBE Danielle, 2011, *On the edge: a history of livelihood and land politics on the margins of Hà Nội*, PhD dissertation, University of British Columbia, 193 p.

LAÏDI Zaki, 1989, *Enquête sur la Banque mondiale*, Paris : Fayard, 358 p.

LE DUC Thinh, VU TRONG Binh, HOANG VU Quang, BUI THI Thai, DAO TRUNG Chinh, 2009, *The crafting of land tenure policies - the nature and dynamics of the actors' interplay In the Red river Delta*, Research report, Institute of Policy and Strategy for Agriculture and Rural Development (IPSARD), 140 p.

LÊ HỒNG KẾ, 2010, *Thăng Long-Hà Nội, 1000 năm đô thị hóa* [Thang Long-Hanoi, 1000 ans d'urbanisation], Hanoi : Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, 415 p.

LE QUOC Hoi, 2007, *The roadmap for using ODA*, Hanoi: Vietnam Development Forum, 8 p.

LE ROY Etienne, 1995, « La sécurité foncière dans un contexte africain de marchandisation imparfaite de la terre », in Blanc-Pamard Chantal et Cambrésy Luc (coord.), *Terres, terroirs, territoires, les tensions foncières*, Paris, ORSTOM, pp.455-472.

LE VAN Sinh, 2001, "On Becoming a More Diversified Countryside", in Kleinen Jonh (ed), *Vietnamese Society in Transition: The Daily Politics of Reform and Change*, Amsterdam: Het Spinhuis, pp.131-56.

LEAF Michael, 2000, "Structure, Spontaneity, and the Changing Landscape of Hanoi", in Chifos Carla and Yabes Ruth, *Southeast Asian Urban Environments:Structured and Spontaneous*, Tempe Arizona State University Press, pp.73-111.

LEAF Michael, 2002, "A tale of two villages globalization and peri-urban change in China and Vietnam", *Cities*, vol.19, n°1, pp.23-31.

LECHEVALLIER Aurélien, MOREAU Jennifer, PACQUEMENT François, 2007, *Mieux gérer la mondialisation ? L'aide publique au développement*, Paris : Ellipses, 214 p.

LIPTON Micheal, 1977, *Why poor people stay poor: a study of urban bias in world development*, Harvard University Press, 467 p.

LOGAN William, 1995, "Russians on the Red River: the Soviet impact on Hanoi's townscape, 1955-90", *Europe-Asia studies*, vol.47, n°3, pp.443-468.

LOGAN William, 2000, *Hanoi: Biography of a city*, Sydney: UNSW Press, 304 p.

LOGAN William, 2009, "Hanoi, Vietnam", *City*, vol. 13, n°1, pp.87-94.

LORRAIN Dominique, 2002, « Capitalismes urbains : la montée des firmes d'infrastructures », *Entreprises et histoire*, vol.3, n°30, pp.7-31.

LUONG Hy (ed.), 2003, *Postwar Vietnam: Dynamics of a Transforming Society*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 336 p.

LUU DUC Hai, 1994, "Velo city issue in urban transport planning development orientation of Vietnam". Communication à la *Velo City Conference*, Londres.

M

MALESKY Edmund, 2003, "The impact of FDI on provincial autonomy: an analytical narrative and statistical analysis of Vietnam", presentation paper, *Midwest Political Science Association Conference*, Chicago, Illinois.

MALESKY Edmund, 2008, "Straight Ahead on Red: How Foreign Direct Investment Empowers Subnational Leaders", *The journal of politics*, vol.70, n°1, pp. 97-119.

MANGIN France, 2006, *Le patrimoine indochinois : Hanoi et autres sites*, Paris : Cahiers de l'IPRAUS, éd.Recherches/IPRAUS, 381 p.

MARCHAND Bernard, 1993, « Paris : Histoire d'une ville ; XIXe-XXe siècle », Paris : Éditions du Seuil, 440 p.

MARTINI Edwin, 2007, *Invisible Enemies: The American War on Vietnam, 1975-2000*, University of Massachusetts Press, 280 p.

MARTY Frédéric, TROSA Sylvie et VOISIN Arnaud, *Les partenariats public-privé*, coll.« Repères », Paris : La Découverte, 122 p.

MASSIAH Gustave et TRIBILLON Jean-François, 1987, *Villes en développement*, Paris : La Découverte, 320 p.

MASSIAH Gustave, 2003, « Démocratie et développement dans le débat international sur la ville et l'habitat », in Osmont Annik et Goldblum Charles (sous la dir.), *Villes et citadins dans la mondialisation*, coll. « Hommes et sociétés », Paris : Karthala, pp.285-298.

MASSON André, 1929, *Hanoï pendant la période héroïque (1873-1888)*, Paris : Librairie Orientaliste Paul Geuthner, 262 p.

McGEE Terry, 1991, "The emergence of Desakota regions in Asia: expending hypothesis", in Ginsburg Norton, Koppel Bruce, McGee Terry (eds), *The extended metropolis: settlement transition in Asia*, Honolulu: University of Hawaii press, pp.3-25.

McGEE Terry, 1998, "Five decades of urbanization in Southeast Asia: a personal encounter", in Yeung Yue-Man, *Urban Development in Asia: Retrospect and Prospect*, Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies, The Chinese University of Hong Kong, pp.55-91.

MELLAC Marie, FORTUNEL Frédéric et TRAN DAC Dan, 2010, *La réforme foncière au Vietnam, Analyse des jeux d'acteurs et du processus de transformation des institutions aux échelons central et provincial*, Comité technique « Foncier et Développement », Agence Française de Développement, Ministère des Affaires Etrangères et Européennes, 195 p.

MICHAÏLOF Serge, 2011, « Comment sortir de l'ornière les pays « faillis » ? », *Politique étrangère*, n°1, pp.31-43.

MILLET Damien et TOUSSAINT Eric, 2008, *60 Questions/60 Réponses sur la dette, le FMI et la Banque mondiale*, Paris, Liège : Syllepse, Comité pour l'Annulation de la Dette du Tiers-Monde (CADTM), 388 p.

MURRAY Pearse et SZELENYI Ivan, 1988, « L'anti-urbanisme des États socialistes », *Annales de la recherche urbaine*, n°38, pp.23-30.

MUSIL Clément, 2011, « Grand projet et conversion foncière « négociée » : regard croisé à partir d'études de cas à Hanoi, Danang et Hô Chi Minh-Ville », communication, *Séminaire régional villes émergentes et urbanisation en Asie du Sud-Est, Défis et opportunités – quels moyens d'action ?* 20-21 juin 2011, Vientiane, Laos.

MYRDAL Gunnar, 1968, *Asian drama: an inquiry into the poverty of nations*, Penguin press, 464 p.

N

NAVEZ-BOUCHANINE Françoise, DEBOULET Agnès, BERRY Isabelle, FAWAZ Mona, HAFIANE Abderrahim, SAFAR-ZITOUN Madani, DESTREMAU Blandine, TANGUY Philippe, LAHBIL-TAGEMOUATI Naima, 2004, *L'entre-deux des politiques institutionnelles et des dynamiques sociales*. Rapport final février 2004, Recherche n°14 réalisée dans le cadre du PRUD (Programme de Recherche Urbaine pour le Développement), 178 p.

NGO THO Hung, *Urban air quality modeling and management in Hanoi, Vietnam*, PhD Thesis, Aarhus University, National Environmental Research Institute, Denmark, 211 p.

NGOC TRAN Angie and BERESFORD Melanie, 2004, *Reaching for the dream: challenges of sustainable development in Vietnam*, NIAS Press, 302 p.

NGUYEN DUC Nhuan, 1978, « Désurbanisation et développement régional au Vietnam (1954-77) », *International journal of urban and regional research*, vol.2, pp.330-50.

NGUYEN Laurence, 1998, *Esquisse de la politique de modernisation et de développement urbain à Hanoi et à Ho Chi Minh-Ville (1986-1996)*, Thèse de doctorat en Urbanisme, Université Paris VIII, Paris, sous la dir. Goldblum Charles, 563 p.

NGUYEN Laurence, 2003, *Le renouvellement urbain au Viet-Nam, les effets de seuil des projets d'aide publique au développement*, Communication au 1^{er} Congrès du Réseau Asie, 24-25 sept.2003, Atelier 42, La refondation mégapolitaine aux deux bouts de l'Asie, pp.36-45.

NGUYEN Laurence, NGUYEN DUC Nhuan, NGUYEN NAM Tran et LE VAN Thanh, 2004, *L'évaluation des projets d'Aides Publiques au Développement (APD) à la lumière des formes de partenariats : de Ho Chi Minh-Ville à Hanoi, la question des divergences d'objectifs, de délégations et de transferts*, Recherche n°5 réalisée dans le cadre du PRUD (Programme de Recherche Urbaine pour le Développement), 173 p.

NGUYEN Quang and KAMMEIER Hans, 2002, "Changes in the political economy of Vietnam and their impacts on the built environment of Hanoi", *Cities*, vol.19, n°6, pp.373-88.

NGUYEN Quoc Tuan, NGO TRI Long and HO Phuong, 1996, "Restructuring of state-owned enterprises towards industrialization and modernization in Vietnam", in Chee Yuen Ng, Freeman Nick, Huynh Frank (eds), *State-owned enterprise reform in Vietnam: lessons from Asia*, Singapore: ISEAS, pp.19-37.

NGUYỄN THỊ Duyên, 2006, *Nghiên cứu đánh giá công tác thu hồi đất Giải phóng mặt bằng của một số dự án điển hình trên địa bàn quận Thanh Xuân - Thành phố Hà Nội* [Evaluation des procédures de récupération et de libération des terrains de plusieurs projets dans l'arrondissement de Thanh Xuân, ville de Hanoi], *Trường Đại Học Khoa Học Tự Nhiên* [Université des Sciences Naturelles], *Đại học Quốc gia Hà Nội* [Université Nationale de Hanoi], 150 p.

NGUYEN THIEN Phu, 2005, *Un modèle vietnamien de transport urbain : utopie ou réalités ?*, Thèse de doctorat en Sciences Economiques, Université Lumière Lyon II - Laboratoire d'Economie des Transports, sous la dir. Cusset Jean-Michel, 291 p.

NGUYEN THIEN Phu, 2007, *Value capturing: a realistic funding source for urban transportation in Ho Chi Minh City?*, Paper submitted for the 13th CODATU conference in Ho Chi Minh City, 8 p.

NGUYEN VAN Canh and COOPER Earle, 1983, *Vietnam under communism, 1975-1982*, Hoover Press Publication, 312 p.

NGUYEN VAN Suu, 2007, "Contending views and conflicts over land in Vietnam's Red River Delta", *Journal of Southeast Asian studies*, vol.38, n°2, pp.309-34.

NIEHAUS Marjorie, 1979, "Vietnam 1978: The Elusive Peace", *Asian Survey*, vol.19, n°1, pp.85-94.

O

OFFNER Jean-Marc, 1993, « Les « effets structurants » du transport : mythe politique, mystification scientifique », *L'espace Géographique*, vol.22, n°22-3, pp.233-242.

OSMONT Annik et GOLDBLUM Charles, 2008a, « Quelle place pour les villes dans la production des connaissances sur le développement ? », in Geronimi Vincent, Bellier Irène, Gabas Jean-Jacques, Vernieres Michel, Viltard Yves (sous la dir.), *Savoirs et politiques de développement, Questions en débat à l'aube du XXI^e siècle*, Paris : Karthala-GEMDEV, pp.165-186.

OSMONT Annik et GOLDBLUM Charles, 2008b, « Gouvernance urbaine et coopération internationale », in Bellina Séverine, Magro Hervé, De Villemeur Violaine (sous la dir.), *Gouvernance démocratique*, Paris : Karthala, pp.297-311.

OSMONT Annik, 1985, « La Banque mondiale et les politiques urbaines nationales », *Politique Africaine*, n°17, pp. 58-73.

OSMONT Annik, 1995, *La Banque mondiale et les villes: Du développement à l'ajustement*, coll. « Hommes et sociétés », Paris : Karthala, 309 p.

OSMONT Annik, 2002, « Quelle politique urbaine pour la Banque mondiale ? », *Territoires*, n°430.

OSMONT Annik, GOLDBLUM Charles, LANGUMIER Jean François, LEBRIS Emile, DE MIRAS Claude, MUSIL Clément, 2008, *La gouvernance urbaine dans tous ses états*, Direction générale de la coopération internationale et du développement, Ministère des affaires étrangères et européennes, coll. « Etudes », 67 p.

P

PACIONE Michael, 1981, *Problems and planning in third world cities*, Palgrave Macmillan, 290 p.

PANDOLFI Laurent, 2001, *Une terre sans prix : Réforme foncière et urbanisation au Viêt-Nam, Hanoi, 1986-2000*. Thèse de doctorat, Urbanisme et Aménagement, Université Paris VIII, Paris, sous la dir. Goldblum Charles, 556 p.

PANDOLFI Laurent, 2004, « Transition urbaine et formes émergentes de construction de la ville vietnamienne », in Doyt Stéphane et De Treglodé Benoît (sous la dir.), *Viêt Nam Contemporain*, IRASEC - Les Indes savantes, pp339-352.

PAPIN Philippe et PASSICOUSSET Laurent, 2010, *Vivre avec les Vietnamiens*, Paris : Archipel, 384 p.

PAPIN Philippe, 2001, *Histoire de Hanoi*, Paris : Fayard, 2001, 404 p.

PARENTEAU René, CHAMPAGNE Luc (dir.), 1994, *La conservation des quartiers historiques en Indochine*. Paris : Karthala, 222 p.

PAULAIS Thierry, 2010, « Inventer un financement durable des villes », in Jacquet Pierre, Pachauri Rajendra, Tubiana Laurence (dir.), *Villes : Changer de trajectoire*, L'annuel du développement durable coll. « Regards sur la terre », Paris : SciencesPo Les Presses, pp.241-252.

PARK-BARJOT Rang-Ri, 2005, *La Société de construction des Batignolles: Des origines à la Première Guerre mondiale (1846-1914)*, coll. « Centre Roland Mousnier », Presses Paris Sorbonne, 542 p.

PEDELAHORE Christian, 1992, « Hanoi, miroir de l'architecture indochinoise », *Architectures françaises d'outre-mer*, coll. « Villes », Paris : IFA, Mission des travaux historiques de la Caisse des Dépôts et Consignations, pp.292-321.

PETERSON George and CLARKE ANNEZ Patricia (eds), *Financing Cities: Fiscal Responsibility and Urban Infrastructure in Brazil, China, India, Poland and South Africa*, Washington DC: The World Bank, SAGE, 352 p.

PEYRONNIE Karine, LANCRET Nathalie, CERISE Emmanuel, DE MAXIMY René, SISOULATH Bounleuam, 2004, *Projets de voirie et recompositions urbaines à Vientiane et Hanoi*, Rapport final janvier 2004, Recherche n°28 réalisée dans le cadre du PRUD (Programme de Recherche Urbaine pour le Développement), 150 p.

PHAM PHI Long, 2007, *La Réforme de l'Etat et des entreprises au Vietnam : le cas des infrastructures de transport*, Thèse de doctorat de sociologie sous la dir. Campagnac Elisabeth et NGHIEM VAN Dinh, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées (ENPC)/Ecole Supérieure de Transport et Communication de Hanoi (ESTC), 396 p.

PHẠM THỊ Tuy, 2008, *Thu hút và sử dụng ODA vào phát triển kết cấu hạ tầng kinh tế ở Việt Nam* [Attirer et utiliser l'APD pour le développement des infrastructures économiques au Vietnam], Hanoi : Sự thật - Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, 250 p.

PHUONG ANH Bui, 2009, *Behind "successful" land acquisition - A case study of the Van Quan new urban area project in Hanoi, Vietnam*, Submitted for degree master in city planning at the Massachusetts Institute of Technology, Thesis Supervisor: Annette M. Kim, 114 p.

PIKE Douglas, 1978, "Vietnam in 1977: more of the same", *Asian Survey*, vol.18, n°1, pp.68-75.

PIKE Douglas, 1979, "The USSR and Vietnam: into the swamp", *Asian Survey*, vol.19, n°12, pp.1159-1170.

POTTER Robert, 1985, *Urbanization and Planning in the Third World: Spatial Perceptions and Public Participation*, London: Croom Helm and New York: St Martin's Press.

PROUZET Michel, 1971, « La coordination de l'aide au développement au moyen des consortiums et des groupes consultatifs », *Annuaire français de droit international*, vol.17, pp.702-716.

PRUD'HOMME Rémy, 2010, « Le biais antiurbain dans les pays en développement », in Salomon Cavin Joëlle et Marchand Bernard (sous la dir.), *Antiurbain: origines et conséquences de l'urbaphobie*, Lausanne : Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, pp.217-233.

PRYKE Michael, 1999, "City rythms: neo-liberalism and developing world", in Allen John, Massey Doreen, Pryke Michael (eds), *Unsettling Cities*, London: Routledge (1st ed.), pp.229-270

PUGH Cedric, 1995, "Urbanization in developing countries, an overview of the economic and policy issues in the 1990s", *Cities*, vol.12, n°6, pp.381-398.

Q

QUERTAMP Fanny, 2003, *Ha Noi : Une peri-urbanisation paradoxale*. Thèse de doctorat en géographie, Bordeaux, Université de Bordeaux III - Michel de Montaigne, sous la dir. Rossi Georges, 2 volumes, 519 p.

QUERTAMP Fanny, 2010, « La périurbanisation de Hanoi. Dynamiques de la transition urbaine vietnamienne et métropolisation », *Annales Géographiques*, n°671-672, pp. 93-119.

R

RAMSAMY Edward, 2006, *The World Bank and urban development: from projects to policy*, London: Routledge, 229 p.

RAYNARD Christine, 2009, *La captation de la plus-value foncière et immobilière : une nouvelle source de financement des infrastructures de transport collectif ?*, Centre d'Analyse Stratégique, La Note de Veille, n°129 (mars-2009), 9 p.

REINIKKA Ritva, 2008, "Donors and Service Delivery", in Easterly William (ed), *Reinventing Foreign Aid*, Cambridge, Massachusetts, London, England: The MIT Press, pp.179-200.

RIDDELL Barry, 1997, "Structural adjustment programs and the city in tropical Africa", *Urban studies*, vol.34, n°8, pp.1297-1307.

RIMMER Peter, 1987, "Research policy and review 20, the World Bank's urban transport policy: authorised version, revised version and the apocrypha", *Environment and Planning A*, vol.19, pp.1569-1577.

RIMMER Peter, 1996, "International transport and communication interactions between Pacific Asia's emerging world cities", in Yeung Yue-Man and Lo Fu-Chen (eds), *Emerging world cities in pacific Asia*, United Nations University Press, pp.48-97.

RIST Gilbert, 2001, *Le développement: histoire d'une croyance occidentale*, coll. « Références inédites », Paris : Presses de Sciences Po, 442 p.

ROSSI Georges, PHAM VAN Cu (dir.), assistés de QUERTAMP Fanny, CHABERT Olivier, 2002, *Péri-urbanisation dans la province de Hanoi. Atlas infographique de la province de Hanoi*. VTGEO (CST), UMR CNRS-IRD « REGARDS », Université de Bordeaux III, Hanoi : Editions de la cartographie, 379 p.

S

- SALOMON Matthieu and VU DOAN Ket, 2010, "Achievements and challenges in developing a law-based state in contemporary Vietnam, How to shoe a turtle?", in Gillespie John and Hongyi Chen (eds), *Legal Reforms in China and Vietnam: A Comparison of Asian Communist Regimes*, London: Routledge, pp.134-154.
- SALOMON Matthieu, 2004, « Les arcanes de la « démocratie socialiste » vietnamienne - Evolution des assemblées populaires et du système juridique depuis le lancement du dôi moi », *Les études du CERI*, Centre d'études et de recherches internationales Sciences Po, n°104, 36 p.
- SANJUAN Thierry, 2000, *La Chine : Territoire et société*, Paris : Hachette, 190 p.
- SANJUAN Thierry, 2010, "Shanghai: l'exemple d'une métropolisation accélérée", *Constructif*, n°26 (01/06/2010).
- SASSEN Saskia, 1991, *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton: Princeton University Press, 447 p.
- SEVERINO Jean-Michel et CHARNOZ Olivier, 2005, « Les « mutations imprévues », État des lieux de l'aide publique au développement », *Afrique contemporaine*, n°213, pp.13-131.
- SEVERINO Jean-Michel et DEBRAT Jean-Michel, 2010, *L'aide au développement*, coll. « idées reçues », Paris : Le Cavalier Bleu, 127 p.
- SEVERINO Jean-Michel et RAY Olivier, 2011, « La fin de l'aide publique au développement : mort et renaissance d'une politique publique globale », *Revue d'économie du développement*, vol.25, n°1, pp.5-44.
- SEVERINO Jean-Michel, 2001, « Refonder l'aide au développement au XXIe siècle », *Critique internationale*, n°10, pp.75-99.
- SHENG HAN Sun and TRANG VU Kim, 2008, "Land Acquisition in Transitional Hanoi, Vietnam", *Urban Studies*, vol.45, n°5-6, pp.1097-1117.
- SIMON-CORTES Nicole et TEISSONNIERE Alain, 2004, *Viet Nam, Une coopération exemplaire, Henri Van Regemorter (1925-2002), Parcours d'un militant*, Paris, Editions L'Harmattan, 252 p.
- SISOULATH Bounleam, 2003, *Vientiane, stratégies de développement urbain. Processus et acteurs de l'urbanisation dans la capitale de la République Démocratique Populaire Lao*, Thèse de doctorat, Université Paris X Nanterre, sous la dir. Goldblum Charles et Taillard Christian, 429 p.
- SISOULATH Bounleam et GOLDBLUM Charles, 2010, « La restructuration des réseaux physiques. Logiques de projet et urbanisation de la capitale », in Clément-Charpentier Sophie, Clément Pierre, Goldblum Charles, Sisoulath Bounleuam, Taillard Christian (sous la dir.), *Vientiane : Architecture d'une capitale - Traces, formes, structures, projets*, Paris : Ed. Recherches/IPRAUS, pp. 363-382.
- SOBELL Vladimir, 1990, *The Cmea in Crisis, toward a new European order?*, Washington D.C: Center for Strategic and International Studies, 104 p.
- SOBELL Vladimir, 1990, *The CMEA in crisis: toward a new European order?*, Washington DC: Praeger, 104 p.
- SOGGE David, *Les mirages de l'aide internationale, quand le calcul l'emporte sur la solidarité*, coll. « Enjeux Planète », Paris : Charles Leopold Mayer, 330 p.
- SORENSEN André, 2000, "Conflict, consensus or consent: implications of Japanese land readjustment practice for developing countries", *Habitat International*, n°24, pp.51-73.
- SOUAMI Taoufik, YERASIMOS Stéphane, BULLE Sylvaine, KASSOU Abderrahim, LONGUNESSE Elisabeth, NASR Joe, VERDEIL Eric, VOLAIT Mercedes, 2004, *Cultures et milieux urbanistiques dans le Sud de la méditerranée (Algérie, Liban, Maroc, Palestine)*, Rapport final janvier 2004, vol.1&2, Recherche n°16 réalisée dans le cadre du PRUD (Programme de Recherche Urbaine pour le Développement), 135 p + 116 p.
- SPENCER Andrew, 1989, "Urban Transport", in Leinbach Thomas and Chia Lin Sien (Eds.), *Southeast Asian Transport: Issues in Development*, Oxford University Press, pp.190-231.

STIGLITZ Joseph, 2002, *La grande désillusion*, Paris : Fayard, 407 p.

SWEET Matthias, 2011, "Does Traffic Congestion Slow the Economy?", *Journal of planning literature*, vol. 26, n°4, pp. 391-404.

SZALONTAI Balazs, 2008, *The diplomacy of economic reform in Vietnam: the genesis of Doi Moi, 1986-1989*, non publié, 55 p.

T

TAILLARD Christian, 2009, « Un exemple réussi de régionalisation transnationale en Asie orientale : les corridors de la Région du Grand Mékong », *L'Espace géographique*, vol. 38, n°1, pp.1-16.

TAILLARD Christian, 2010, « La Thaïlande, au centre de la Région du Grand Mékong », *Annales de Géographie*, vol.1, n°671-672, pp.52-68.

TARP Finn and HJERTHOLM Peter (ed), 2000, *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*, London: Routledge, 498 p.

THOMAS Mandy, 2002, "Out of Control: Emergent Cultural Landscapes and Political Change in Urban Vietnam", *Urban Studies*, vol.39, n°9, pp.1611-1624.

TISSANDIER Patrice, 2005, *Vientiane : à la recherche de la ville*. Thèse de doctorat en géographie, Université Bordeaux III, sous la dir. ROSSI Georges, 367 p.

TISSANDIER Patrice, 2010, « Réorganisation spatiale à Vientiane : entre ouverture économique et importation de modèles de développement urbain », *Annales de Géographie*, n°671-672, pp.120-136.

TON THAT Thien, 1984, "Vietnam's New Economic Policy: Notes and Comments", *Pacific Affairs*, vol.56, n°4, pp.691-712.

TRAN THI Anh-Dao, 2009, « Commentaires », in Cling Jean-Pierre et al. (sous la dir.), *Le Viêt Nam dans l'Organisation mondiale du commerce Impact sur la croissance et l'emploi*, Bangkok : IRASEC, Occasional paper, pp.129-131.

TRAN THI THU Trang, 2004, "Local politics and democracy in Muong ethnic community", in Kerkvliet Benedict and Marr David (eds), *Beyond Hanoi: local government in Vietnam*, Singapore: ISEAS, pp.137-166.

TRINH THI BICH Thuy, 2006, "Vehicular air pollution management in Hanoi city, Vietnam", in Pre-event at Better Air Quality 2006 Workshop in Yogyakarta, Indonesia, *Sharing of Experiences on Air Pollution Abatement in Southeast Asia*, Asian Institute of Technology, pp.27-43.

TRUONG THIEN Thu and PERERA Ranjith, 2010, "Consequences of the two-price system for land in the land and housing market in Ho Chi Minh City, Vietnam", *Habitat International*, pp.1-10.

TURLEY William, 1975, "Urbanization in war: Hanoi, 1947-1973". *Pacific Affairs*, vol.49, pp.370-396.

V

VASAVAKUL Thaveeporn, 2008, "Reinventing the government: public administration reform in Doi Moi Vietnam", , The third international conference on Vietnamese studies, Vietnam National University, Vietnam Academy of Social Sciences, Hanoi 4-7/12/2008, *Vietnam Integration and Development*, Hanoi: Vietnam National University Publishers, 21 p.

VENARD Jean-Louis, 1986, *Vingt-cinq ans d'intervention française dans le secteur urbain en Afrique noire francophone*, Paris : Economica, 190 p.

VERGES Jean-François, 2004, « Développement économique et urbanisation : quelques observations sur le contexte et les contraintes de la coopération française », *Economies et Sociétés*, Série « Développement, croissance et progrès », n°42, pp.1309-1332.

VO NHAN Tri, 1990, *Vietnam's Economic Policy Since 1975*, Singapore: ISEAS, 255 p.

VO NHAN Tri, 1987, *Socialist Vietnam's economy, 1975-1985: an assessment*, Tokyo: Institute of developing economics, 133 p.

W

WATANABE Toshio, 2006, "How should Japanese ODA be viewed? The importance of support for self-help efforts", *Asia-Pacific Review*, vol.13, n°2, pp.17-26.

WILDE SPATE Denton, 2006, *Public Private Partnerships: BOT techniques and project finance*, Londres: Euromoney Books (2nd ed.), 229 p.

WILSON Dick, 1987, *A bank for half the world: the story of the Asian Development Bank, 1966-1986*, Manila: Asian Development Bank publisher, 392 p.

WORLD BANK, 1993, *The East Asian miracle: economic growth and public policy*, vol.1, World Bank policy research report. Washington DC: The World Bank, 408 p.

WRIGHT Gwendolyn, 1991, *The politics of design in French colonial urbanism*, Chicago: The University of Chicago Press, 398 p.

WUST Sebastian, BOLAY Jean-Claude, CASTIGLIONI Frank, DEWAELE Ludovic, NIEBUDEK Jan, PHO Danh, VAN THI NGOC Lan, NGUYEN QUANG Vinh, TRAN DAN Tam, TRAN THAI NGOC Thanh, 2004, *Métropolisation et développement durable : les enjeux du relogement planifié des zones d'habitat précaire à Hô Chi Minh-Ville, entre grands programmes et micro-projets*, Rapport final juillet 2004, Recherche n°17 réalisée dans le cadre du PRUD (Programme de Recherche Urbaine pour le Développement), 202 p.

WUST Sébastien, 2001, *Métropolisation, habitat précaire et relogement forcé: entre phénomènes d'exclusion et tactiques populaires d'intégration : le cas du canal Nhieu Loc-Thi Nghe à Ho Chi Minh-Ville, Vietnam*, Thèse de doctorat, Lausanne : Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne, 489 p.

Y

YOSHIHARU Tsuboi, 1999, « La diplomatie japonaise et le Vietnam (1973-1998) », *Études internationales*, vol.30, n°1, pp.85-92.

Z

ZEGRAS Christopher, 2003, *Financing Transport Infrastructure in Developing Country Cities: Evaluation of and Lessons from the Nascent Use of Impact Fees in Santiago de Chile*, Paper to be presented at the 82nd Annual Meeting of the Transportation Research Board (TRB) Washington DC (Jan. 2003), 14 p.

Etudes, rapports d'expertise, publications des organisations internationales

A

Advisory Group on Forced Evictions (AGFE), 2007, *Forced Evictions - Towards Solutions?*, Second report of the Advisory Group on Forced Evictions to the executive director of UN-Habitat, 93 p. + Annexes.

AGENCE FRANÇAISE DE DEVELOPPEMENT (AFD), 2009, *Qui paie quoi en matière de transports urbains ?*, Agence Française de Développement et du ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer (MEEDDM).

AGENCE JAPONAISE DE COOPERATION INTERNATIONALE (JICA), 2010b, *Lignes directrices relatives aux considérations environnementales et sociales*, (en français), 108 p.

AID EFFECTIVENESS FORUM (AEF), *Aid Effectiveness Progress Report*, document préparé pour le 4^{ème} forum AEF et pour la rencontre annuelle du gouvernement vietnamien et du groupe consultatif des bailleurs, novembre 2011, 63 p., non publié.

AID EFFECTIVENESS FORUM, 2009, *Aid Effectiveness Progress Report*, Consultative Group Meeting (CG), Hanoi, Vietnam (dec. 2009), 63 p.

ALBRECHT David, HOCQUARD Hervé, PAPIN Philippe, 2010, *Les acteurs publics locaux au cœur du développement urbain vietnamien Moyens, limites et évolution de l'action publique locale*, Agence Française de Développement, Focale n°5, 143 p.

ALMEC and NIPPON KOEI, 2010, *The project on integrated UMRT and urban development for Hanoi in the Socialist Republic of Vietnam*, Draft final report (june 2010), JICA and Hanoi People's Committee, 582 p.

ALMEC, 2007, *The Comprehensive Urban Development Programme in Hanoi Capital City of the Socialist Republic of Vietnam (HAIDEP)*, ALMEC Corporation, Nippon Koei Co., Ltd. YACHIYO Engineering co., Ltd., Japan International Cooperation Agency (JICA), Hanoi People's Committee, final report (summary + vol. 1,2,3).

ALMEC, NIPPON KOEI, YACHIYO ENGINEERING, 2006, *Prefeasibility Study B: UMRT Line 2*, November 2006, Japan International Cooperation Agency (JICA), Hanoi People's Committee, final report, 214 p.

ASIAN DEVELOPMENT BANK (ADB) and MINISTRY OF PLANNING AND INVESTMENT (MPI), 2009, *Handbook on processing and implementation of ADB-financed projects in Viet Nam*, Hanoi: Asian Development Bank, 73 p.

ASIAN DEVELOPMENT BANK (ADB), 1995, *Involuntary resettlement*, 16 p.

ASIAN DEVELOPMENT BANK (ADB), 1998, *Handbook on resettlement: a guide to good practice*, Manila, Philippines: Asian Development Bank, 91 p. + Annexes.

ASIAN DEVELOPMENT BANK (ADB), 2006, *The Greater Mekong Subregion - Beyond Borders (2007–2009)*, Regional cooperation strategy and program update, 78 p.

ASIAN DEVELOPMENT BANK (ADB), 2009, *Changing course, a new paradigm for sustainable urban transport*, Urban Development Series, 59 p.

ASIAN DEVELOPMENT BANK (ADB), 2010, *Fact Sheet*, Asian Development Bank & Viet Nam.

ASIAN DEVELOPMENT BANK (ADB), 2011a, *Fact Sheet*, Asian Development Bank & Viet Nam.

ASIAN DEVELOPMENT BANK (ADB), 2011b, *Project administration manual*, Socialist Republic of Viet Nam: Hanoi Metro Rail System Project (Line 3: Nhon-Ha Noi Station Section) (February 2011), 60 p.

ASIAN DEVELOPMENT BANK (ADB), 2012, *Viet Nam Economic Outlook May 2012*, Asian Development Outlook 2012, 20 p.

B

BANQUE MONDIALE, 1994, *Une infrastructure pour le développement*, Rapport sur le développement dans le monde, Washington D.C : Banque mondiale, 268 p.

BANQUE MONDIALE, 1999, *Le développement au seuil du XXI^e siècle*, Rapport sur le développement dans le monde, Washington D.C : Banque mondiale, Eska (éd.) (version française, 2000), 329 p.

BANQUE MONDIALE, 2009, *Repenser la géographie économique, vue d'ensemble*, Rapport sur le développement dans le monde, Washington D.C : Banque mondiale, 48 p.

BELLINA Séverine, 1999, *La logique de projet dans la coopération internationale et la mission de décentralisation et de réforme institutionnelle au Mali*, Fiche n°2, Centre d'Etudes et de Recherche en Administration Publique, 3 p.

BRAÛTIGAM Deborah, 2001, *Aid Dependence and Governance*, Expert Group on Development Issues, Report prepared for the Division for International Development Cooperation, Ministry for Foreign Affairs, Sweden, 68 p.

C

CAO MANH Cuong, 2011, "Gearing development cooperation towards the MDGs: effectiveness and results", Ministry Of Planning and Investment, power point presentation 5-6/05/2011, ECOSOC Forum, Bamako, Mali, 11 slides.

CENTRAL POPULATION AND HOUSING CENSUS STEERING COMMITTEE, 2010, *The 2009 Vietnam population and housing census: Implementation and preliminary results*, Hanoi, 58 p.

CHOE Kyeongae and LAQUIAN Aprodicio, 2008, *City cluster development, toward an urban led strategy for Asia*, Urban development series, Asian Development Bank, 98 p.

CHU THI TRUNG HAU and DICKIE Paul M., 2006, *Economic Transition in Viet Nam: Doi Moi to WTO*, Public Policy Training Program Studies Series 1/2006, Asian Development Bank, 56 p.

COMITE TECHNIQUE « FONCIER ET DEVELOPPEMENT », 2009, *Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud - Livre blanc des acteurs français de la Coopération*, Ministère des Affaires Etrangères et Européennes, Agence Française de Développement, 125 p.

COULTHART Alan, NGUYEN Quang and SHARPE Henry, 2006, *Urban Development Strategy Meeting the challenges of rapid urbanization and the transition to a market oriented economy*, Hanoi: World Bank, 73 p.

COUR DES COMPTES, 2010, *La place et le rôle de l'Agence Française de Développement (AFD) dans l'aide publique au développement*, Communication à la Commission des Finances de l'Economie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée Nationale, 77 p.

COX Marcus, WANGWE Sam, MITSUI Hisaaki, TRAN THI Hanh, 2007, *Independent monitoring report on implementation of the Hanoi Core Statement*, Final Report, 72 p.

D

DANG HUNG Vo, 2012, *Le droit, l'aménagement, l'évaluation du prix et la conversion des terres dans le contexte de l'industrialisation du Vietnam*, Etude présentée dans le cadre du forum économique et financier organisé à Hanoi en mars 2012 par l'ADETEF (Agence de coopération technique internationale des ministères économiques et financiers français).

DAVIDSEN Soren et al., 2008, *Implementation assessment of the anti-corruption law: How far has Vietnam come at the sector level? - A case-study of the construction sector*, 48 p.

DEVELOPMENT ASSISTANCE COMMITTEE (DAC), 2010, *Japan Peer Review*, OCDE, 126 p.

DODSWORTH John., 1996, *Vietnam: Transition to a Market Economy*, Occasional paper n°135, Washington DC: International Monetary Fund, 58 p.

DOHERTY Matthew, 2004, "Funding public transport development through land value capture programs", *Institute for Sustainable Futures*, 30 p.

DORSCH Consult, MVA LTD, VRICCC, 1999, *Hanoi urban railway feasibility study*, Final report phase 2, vol.1 & 2, 400 p.

F

FUKUDA Kenji and OHASHI Tamaki, 2003, *Protect Yourself from Destructive Development - Handbook on JBIC's New Environmental and Social Guidelines*, Produced by Mekong Watch & Friends of the Earth Japan, 80 p. + Annexes.

G

GENERAL STATISTIC OFFICE (GSO), 2009, *Statistical yearbook*.

GESELLSCHAFT FÜR TECHNISCHE ZUSAMMENARBEIT (GTZ), 2010, *Financing Sustainable Urban Transport*, 88 p.

GOVERNMENT OF JAPAN, 2009, *Country Assistance Program for Viet Nam*, 18 p.

H

HALCROW GROUP Ltd., 2004, *A Tale of Three Cities: Urban Rail Concessions in Bangkok, Kuala Lumpur and Manila*, Final report (dec.2004), the World Bank, 105 p.

HANOI CITY PEOPLE'S COMMITTEE, HANOI METROPOLITAN RAIL TRANSPORT PROJECT BOARD, 2011, *Hanoi pilot metro line, section Nhon – Hanoi station, Resettlement Action Plan*, 11/02/2011

HARFORD Tim and KLEIN Michael, 2005, "The Market for Aid", *Public policy for the private sector*, note n°293, The World Bank Group, 4 p.

I

INSTITUT DES METIERS DE LA VILLE (IMV), 2005, *Fonctionnement de l'autorité organisatrice des transports de la région Île-de-France au regard du contexte Hanoïen*, Compte-rendu de la visite au Syndicat des Transports d'Ile-de-France de Yann Maublanc, 21 p.

INSTITUT DES METIERS DE LA VILLE (IMV), 2011, *Aménagement d'un pôle intermodal a la station Nhôn, étude programmatique sommaire*, réalisé par Yann Maublanc.

INSTITUT DES SCIENCES ET DES TECHNIQUES DE L'EQUIPEMENT ET DE L'ENVIRONNEMENT POUR LE DEVELOPPEMENT (ISTED), 2008, *Résumé des recommandations de la réunion du Groupe de travail Gouvernance urbaine, Réunion thématique 3 : « Appui aux politiques foncières »*, Ministère des Affaires Etrangères et Européennes, 5/02/2008, 6 p.

J

JAPAN BANK FOR INTERNATIONAL COOPERATION (JBIC), 1999, *Urban Public Transportation in Viet Nam - Improving Regulatory Framework*, JBIC Research Paper No.4, dec. 1999, 54 p.

JAPAN BANK FOR INTERNATIONAL COOPERATION (JBIC), 2008, *Aid effectiveness to infrastructure: a comparative study of East Asia and Sub-Saharan Africa, case studies of East Asia*, JBIC Institute Research Paper n°36-2, 43 p.

JAPAN BANK FOR INTERNATIONAL COOPERATION (JBIC), 2008, *JBIC's ODA Operations in Vietnam* [Hoạt động ODA của JBIC tại Việt Nam], 31 p.

JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY (JICA) and CENTRAL INSTITUTE FOR ECONOMIC MANAGEMENT (CIEM), 2003, *Study on Donor Practices in Vietnam - Grant Aid and Transaction Costs - Listen to the Voice of the Recipient*, 57 p.

JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY (JICA), 1997, *The Master Plan of urban transport for Hanoi City in Vietnam – Main Volume*, Hanoi People's Committee, Yachiyo engineering Co. Ltd, Katahira and engineers international, janvier 1997, 678 p.

JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY (JICA), 2010, *Vietnam, Inclusive and dynamic development*, JICA Vietnam Office, brochure, 43 p.

JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY (JICA), 2012, *Special Assistance for Project Implementation (SAPI)*, for establishment of an organization for the operation and maintenance of metropolitan railway line in Hanoi City (january 2012).

K

KOTOGLOU Katarina, COX Marcus, SHIMAMURA Masumi, PHAM HONG Van, DAO NHAT Dinh and NGUYEN Cuong, 2008, *Independent monitoring of the implementation of the Hanoi Core Statement at sectoral and sub-national level in Vietnam*, 78 p.

L

LE THUC Duc, NGUYEN THI THANH Ha, TRAN THI Hanh, NGUYEN THU Hang, 2004, *Synergies between the official development assistance and private investment: the 1993-2003 experience in Vietnam*, OECD Global Forum on International Investment, New Delhi (20-21 October 2004), 40 p.

LEAUTIER Frannie, 2006, *Cities in a globalizing world: governance, performance, and sustainability*, World Bank Institute, coll. "WBI learning resources series", 133 p.

LESEIGNOUX Soazig, 2006, *Etat des lieux des structures locales et de leurs relations avec l'Etat au Vietnam*, Institut des Métiers de la Ville, rapport, non publié, 26 p.

LUU DUC Hai, 2010, "Master plan for sustainable development of Ha Noi transport", International Seminar on *Sustainable Development of Hanoi Urban Transport*, pp.65-86.

LUU HOAI Son, 2008, *Diversification of Financing Sources for Transport Development in Vietnam*, Vietnam Development Forum, working paper, 24 p.

LUU XUAN Hung, 2010, "Urban transit rail development in Hanoi", International Seminar on *Sustainable Development of Hanoi Urban Transport*, pp.161-214.

LY HUY Tuan, 2010, "Master plan for Ha Noi urban transport development seen from economic and environmental aspects", International Seminar on *Sustainable Development of Hanoi Urban Transport*, pp.277-318.

M

MARGONSTERN David, 2009, « Etude de cas Hô Chi Minh-Ville », *Qui Paie quoi en matière de transports urbains*, Rapport Final, Agence Française de Développement, CODATU, 83 p.

MINISTERE DE LA CONSTRUCTION (MOC), 2009, *Đô thị Việt Nam sau 10 năm phát triển* [L'urbain au Vietnam après 10 années de développement], Bộ Xây dựng [Ministère de la Construction], Hanoi.

MINISTRY OF CONSTRUCTION (MOC), 1999, *Master Plan for Hanoi capital till 2020*, Decision No.108/1998/QĐ-TTg of June 20, 1998. Report.

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS (MOFA), 2009, *Japan-Vietnam Joint Committee for Preventing Japanese ODA related Corruption (Anti-ODA-related Corruption Measures)*, 9 p.

MINISTRY OF PLANNING AND INVESTMENT (MPI), 2011, ODA Newsletter, n°36 (31/05/2011), 24 p.

MIZUNO Kengo and KITANO Naohiro, 2000, *Urban public transportation in Viet Nam - improving regulatory framework*, JBIC Review, n°1, pp.136-140.

MOLT Walter, 2002, *The development of public transport in Ha Noi*, note non publiée, 9 p.

MOLT Walter, 2004, *How a state-owned bus company became the fastest growing and most efficient bus-company of the world*, note non publiée.

MVA ASIA Limited, 2006, *Hanoi Urban Transport Development Project - Draft Feasibility Study and Preliminary Designs*, Volume 1 - BRT Component (Jan 2006).

MVA ASIA Limited, 2006, *Hanoi Urban Transport Development Project - Feasibility Study and Preliminary Designs*, Volume 2 – Roads Component (Jan 2006).

MVA ASIA Limited, 2006, *Hanoi Urban Transport Development Project - Support Integrated Sustainable Urban Development and Transport Plan/Policy*, Anthony Mann and Hanoi Department for Architect & Planning Management, Final Report (Sept 2006).

N

NGUYEN NGOC Anh, NGUYEN DUC Nhat, TRAN THANH Thuy, KIRBY Prickett, PHAN THI Van, 2010, *Survey report on information disclosure of land management regulations*, Hanoi: Development and Policies Research Center (DEPOCEN), World Bank, DFID, DANIDA.

NGUYỄN QUỐC Hùng, 2010, “Sustainable development of Ha Noi urban transport based on the development of passenger public transport”, *International Seminar on Sustainable Development of Hanoi Urban Transport*, pp.115-121.

NGUYEN THANH Binh and PHAN MANH Chinh, 1994, *Planning Orientation and Investment Projects for Development of Infrastructure Systems and Environment Enhancement of Hanoi City*. Hanoi: Transportation Publishing House.

O

OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Economiques), 2006, *Dates marquantes, Historique du Comité d'aide au développement de l'OCDE*, Paris : OCDE, 77 p.

ODA INTER-MINISTERIAL TASK FORCE, 2011, *7th joint portfolio performance review*, nov. 2011.

P

PADECO, 1993, *Non motorized vehicules in Asian cities*. Rapport pour la Banque mondiale.

PALISSE Jean-Pierre et ETTEINGER Bernard, 1991, *Schéma directeur et transports à Hanoi*, Rapport de mission (1er au 15 juin 1991), Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région d'Ile-de-France. Paris, 50 p.

PARTNERSHIP GROUP ON AID EFFECTIVENESS (PGAE), 2006, *Driving forward the realization of the Hanoi Core statement*, Consultative Group Meeting Hanoi (14-15/12/2006), 63 p.

PETERSON George, 2009, *Exploiter la valeur du foncier pour financer les infrastructures urbaines*, coll. « tendance et orientation », Banque mondiale, PPIAF (fonds de conseil en infrastructure publique privée), Washington DC : the World Bank, 117 p.

POSCO-PERKINS EASTMAN-JINA (PPJ), 2010, *The Hanoi Capital Construction Master plan to 2030 and vision to 2050*, + Annexes, document non publié

PREDALI Frédérique, 2007, *Le financement des infrastructures de transport avec des PPP*, Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région d'Ile-de-France, 44 p.

Q

QUANG MINH HO, 2008, *15 Years of ODA, cooperation and development*, Ministry Of Planning and Investment, 48 p.

QUANG MINH HO, 2010, *Review the progress on the realization of ODA strategic framework for 2006-2010 period and ODA vision beyond 2010*, Ministry Of Planning and Investment, power point presentation 3/06/2010, Aid Effectiveness Forum, 37 slides.

R

ROSIER Charlotte, 2003, *Etat des lieux et perspectives du secteur des transports urbains à Hanoi*, Rapport pour l'Institut des Métiers de la Ville (IMV), 104 p.

S

SALON Deborah and SHEWMAKE Sharon, 2010, *Opportunities for value capture to fund public transport: A comprehensive review of the literature with a focus on East Asia*, Asian Development Bank & Institute for Transportation and Development Policy, 2010, 40p.

STIGLITZ Joseph and YUSUF Shahid, 2001, *Rethinking the East Asian miracle*. Washington D.C: World Bank publication, 536 p.

SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT AUTHORITY (SIDA), 1993, *Urban Transport in Hanoi, Diagnostic Study*, Final Report, 151 p.

SYSTRA, 2005, *Etude de faisabilité d'une ligne pilote de transport ferré urbain à Hanoi*, Rapport final, Volume 1 et 2 (octobre 2005).

T

TAVERNIER Yves, 2000, *Les activités et le contrôle du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale*, Rapport d'information n°2801, Commission des finances, de l'économie générale et du plan, Assemblée Nationale, 289 p + annexes.

TAVERNIER Yves, 2001, *Les activités et le contrôle du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale*, Rapport d'information n°3478, Commission des finances, de l'économie générale et du plan, Assemblée Nationale, 148 p.

TENZER Nicolas, 2008, *L'expertise internationale au cœur de la diplomatie et de la coopération du XXIe siècle - Instruments pour une stratégie française de puissance et d'influence*, rapport auprès du Premier Ministre, du Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi, du Ministère des Affaires étrangères et européennes, du Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, 430 p.

TRAMOC (TRAffic Management Operation Center), 2001, *The ticket system and the organization of public transport*, Public Transport Planning Guide, rapport interne, 47 p.

TRAMOC (TRAffic Management Operation Center), 2008, *Ecotrans 2*, project proposal, final draft.

TRAMOC (TRAffic Management Operation Center), 2010, *Terms of reference, Package IS 08, Institutional Strengthening of TRAMOC and creation of PTA*, Hanoi Urban Transport Development Project, World Bank.

TRAN DUC Vu, 2010, "Ha Noi transport projects calling for investment up to 2020 and orientation to 2030", International Seminar on *Sustainable Development of Hanoi Urban Transport*, pp.100-115.

TRANSCONCEN, 2010, *Phát triển vận tải hành khách công cộng bằng xe buýt tại Hà Nội tới năm 2010 – định hướng tới năm 2020* [Développement du transport public de voyageurs par bus à Hanoi de 2010 à 2020], Báo cáo tóm tắt [Résumé du rapport], 72 p.

TRANSPORT ENGINEERING DESIGN INCORPORATION (TEDI), 2003, *Transportation network development plan of Hanoi capital by 2020 plan report*.

TRANSPORT ENGINEERING DESIGN INCORPORATION (TEDI), 2009, *Quy hoạch phát triển giao thông vận tải thủ đô Hà Nội đến năm 2020* [Planification et développement des transports dans la capitale Hanoi jusqu'en 2020], power point presentation, 21 slides.

U

UN-HABITAT, 2003, *Rental Housing - An essential option for the urban poor in developing countries*, Nairobi: UN-Habitat, 184 p.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP), 2003, *UNDP-Viet Nam: The story of a 25-Year Partnership*, 27 p.

V

VASAVAKUL Thaveeporn, 2002, *Rebuilding authority relations: public administration reform in the era of Doi Moi*, final report, Hanoi: Asian Development Bank, 57 p.

VERON Jean-Bernard, 2006, *Rapport sur l'aide au développement 2005-2006, les défis d'un environnement instable*, Agence Française de Développement, 79 p.

VIETNAM PARTNERSHIP REPORT UPDATE, 2010, *An Informal Report jointly prepared by the Aid Effectiveness Forum and the World Bank for the mid-year Consultative Group Meeting for Vietnam and the 1st Aid Effectiveness Forum* (June 2010), 88 p.

VIETNAM PARTNERSHIP REPORT, 2004, *Moving towards 2010*, an Informal Report Prepared for the Consultative Group Meeting for Vietnam, Hanoi (1-2/12/2004), 165 p.

W

WILSON Lawrie, 2009, "Observations and suggestions regarding the proposed Hanoi capital construction master plan to 2030 and vision to 2050", in PPJ VIAP MOC, *International Symposium for Hanoi capital construction master plan to 2030 and vision to 2050* (21-22/04/2009), pp.62-80.

WOOCHONG UM, 2009, *Developing sustainable transport systems and services for Asia and the Pacific*, power point presentation, Asian Development Bank, 25 slides.

WORLD BANK, 1978, *Viet Nam Dau Tieng irrigation project staff appraisal report*, Report No.1987a-VN.

WORLD BANK, 1991, *Urban Policy and Economic Development: An Agenda for the 1990s*, Washington DC: World Bank, 87 p.

WORLD BANK, 1996a, *From plan to market*, World Development Report, Oxford University Press, 241 p.

WORLD BANK, 1996b, *Sustainable Transport, Priorities for Policy Reform*, Washington DC: The World Bank, 131 p.

WORLD BANK, 1998, *Country assistance strategy of the World Bank group for the Socialist Republic of Vietnam*, Report n°18375, 25 p. + Annexes.

WORLD BANK, 2000, *Fighting corruption in Vietnam: a practical handbook for project managers, line ministries and donors*, 73 p.

WORLD BANK, 2004, *Strategic Options for Private Sector Participation for Urban Transport in Hanoi*, Final report, 69 p. + Annexes.

WORLD BANK, 2006a, *Transport strategy: transition, reform, and sustainable management*, Vietnam's infrastructure challenge, Hanoi: the World Bank, 93 p.

WORLD BANK, 2006b, *Resettlement policy framework (final)*, Project Management Unit for investment of Hanoi Urban Transport Development, November 2006.

WORLD BANK, 2006c, *Project Resettlement Framework*, Project Management Unit for investment of Hanoi Urban Transport Development Project, November 2006.

WORLD BANK, 2007a, *Hanoi urban transport development project*, document of World Bank, report n°39433-VN.

WORLD BANK, 2007b, *Resettlement Plan*, Project Management Unit for investment of Hanoi Urban Transport Development, November 2007.

WORLD BANK, 2011a, *Vietnam Urbanization Review*, Technical Assistance Report, Hanoi: World Bank, 263 p.

WORLD BANK, 2011b, *Compulsory Land Acquisition and Voluntary Land Conversion in Vietnam*. Hanoi, National Political Publishing House.

WORLD BANK, EMBASSY OF DENMARK IN VIETNAM, EMBASSY OF SWEDEN IN VIETNAM, 2011, *Recognizing and Reducing Corruption Risks in Land Management in Vietnam*, Hanoi, National Political Publishing House.

WRIGHT Lloyd and HOOK Walter, 2007, *Bus Rapid Transit, planning guide*, Washington DC: Institute for Transportation Development and Policy, 823 p.

Y

YUSUF Shahid, DEATON Angus, DERSVIS Kemal, EASTERLY William, ITO Takatoshi, STIGLITZ Joseph, 2009, *Development economics through the decades: a critical look at 30 years of the world development report*, Washington DC: The World Bank, 188 p.

Articles de journaux

An Ninh Thủ Đô, 05/01/2012, « Truy bắt đối tượng dùng mìn, súng hoa cải tấn công lực lượng cường chế » [A la recherche de la personne qui a utilisé des mines et une arme à feu pour attaquer les forces de l'ordre]

Công An, 21/05/2010, « Tuyến đường “đắt nhất hành tinh” » [Le parcours de la route la plus chère de la planète]

Công An Nhân Dân, 07/09/2009, « Ưu tiên tối đa quyền lợi của dân khiếu tố tại đường vành đai 3 » [Priorité au traitement des plaintes sur le troisième périphérique routier]

Courrier du Vietnam, 28/08/2009, « APD japonaise record accordée au Vietnam en 2009 »

Courrier du Vietnam, 7/12/2009, « Record inédit des APD pour le Vietnam »

Courrier du Vietnam, 02/11/2010, « Le stationnement à Hanoi, souffrance des riches ! »

Courrier du Vietnam, 3/03/2011, « Les aides publiques japonaises dopent la croissance de Hanoi »

Courrier du Vietnam, 06/05/2011, « Modèle PPP : priorité à la construction des infrastructures »

Dân trí, 11/04/2009, « Nút giao Thanh Xuân: Chưa thể có kết luận cuối cùng » [Intersection Thanh Xuan: Pas de conclusions définitives]

Giao thông Vận tải, 11/10/2010, « Năm 2015, sẽ đưa vào khai thác tuyến đường sắt đô thị Cát Linh - Hà Đông » [En 2015, sera mis en service le chemin de fer urbain Linh Cat - Ha Dong]

Giao thông vận tải, 03/01/2011, « Tăng trưởng và khó khăn » [La croissance et les difficultés]

Giao thông Vận tải, 03/02/2012, « Hoàn thành 65% các trụ tuyến ĐS Cát Linh-Hà Đông » [la ligne ferroviaire Cat Linh-Ha Dong complétée à 65%]

Kinh tế & Đô thị, 10/10/2011, « Khởi công đường sắt trên cao tuyến Cát Linh – Hà Đông » [Lancement du chantier de la ligne ferroviaire urbaine Linh Cat - Ha Dong], article en ligne : <http://www.ktdt.com.vn/news/detail/307306/khoi-cong-duong-sat-tren-cao-tuyen-cat-linh-ha-dong.aspx>

Portal Business Consultant, 17/11/2010, « Hà Nội tiếp tục đề xuất dừng gần 50% dự án » [Hanoi a annulé près de 50% des projets], article en ligne : <http://pbcvietnam.com/doanhnhvan/1631/ha-noi-tiep-tuc-de-xuat-dung-gan-50-du-an>

Reuters, 11/02/2009, “Vietnam detains two in Japanese aid graft case”, article en ligne: <http://www.reuters.com/article/2009/02/11/idUSHAN317224>

Saigon Times, 13/08/2008, “Vidifi to win huge “land for road” deal”

Tiền Phong, 15/11/2005, « Những đoạn đường đắt nhất hành tinh » [la section de route la plus chère de la planète], article en ligne : <http://vietbao.vn/Xa-hoi/Nhung-doan-duong-dat-nhat-hanh-tinh/70030384/157/>

Tiền Phong, 08/12/2008, « ODA và sự phát triển của Việt Nam » [L'APD et le développement du Vietnam], article en ligne : <http://mag.ashui.com/index.php/duan/kinhte-phapluat/60-kinhte-phapluat/534-oda-va-su-phat-trien-cua-viet-nam.html>

Thanh Niên, 06/11/2008, « Đầu tư dần trái, dự án chậm tiến độ có xu hướng tăng lên » [Extension de l'investissement, les retards des projets ont tendance à augmenter]

Thanh Niên, 06/02/2009, “Japan to resume ODA for Vietnam”

Vietnam Financial Review, 20/06/2009, “It doesn't grow on trees”

Vietnam Investment Review, 12/12/2005, « ODA hits record numbers », article en ligne: <http://www.vir.com.vn/news/business/oda-hits-record-numbers.html>

Vietnam Investment Review, 7-13/11/2011, “Price gap cause bottleneck”, p.18

Vietnam Investment Review, 9/11/2011, “World Bank critiques Vietnamese real estate market”, article en ligne: <http://www.vir.com.vn/news/business/property/world-bank-critiques-vietnamese-real-estate-market.html>

VietnamNet, 15/10/2006, “Mô hình nào cho các ban quản lý dự án ODA?” [Modèle pour la gestion de projets APD?], article en ligne : <http://vietbao.vn/Kinh-te/Mo-hinh-nao-cho-cac-ban-quan-ly-du-an-ODA/20622790/87/>

VietnamNet, 08/12/2007, “ODA commitment reaches record USD 5.4 bil”, article en ligne: <http://www.vnanet.vn>

VietnamNet, 06/07/2008, « Hà Tây khởi công trục đường 63km » [Hà Tây a commencé les travaux d'une route de 63 km] article en ligne : <http://www.baomoi.com/Ha-Tay-khoi-cong-truc-duong-63km/148/1777306.epi>

VietnamNet, 07/04/2009, « Ra « quyết sách » về vành đai 3 và nút giao Thanh Xuân » [La « décision » d'aménager le périphérique n°3 et l'intersection de Thanh Xuan], article en ligne : <http://vnn.vietnamnet.vn/xahoi/2009/04/840614/>

VietnamNet, 17/04/2009, “Ministry calls for ODA in infrastructure projects”

VietnamNet, 22/02/2012, *Hoa Lac - West Lake elevated railroad project kicked start*, article en ligne: <http://english.vietnamnet.vn/fms/society/18858/hoa-lac---west-lake-elevated-railroad-project-kicked-start.html>

Vietnam News, 01/12/2009, “ODA to top \$5 billion this year”, article en ligne: <http://vietnamnews.vn/Economy/194548/oda-to-top-5-billion-this-year.html>

VN Express, 20/04/2011, « Hà Nội cần 13 tỷ USD để giải quyết ùn tắc » [Hà Noi a besoin de 13 milliards de dollars pour réduire les embouteillages], article en ligne : <http://vnexpress.net/gl/xahoi/2011/04/ha-noi-can-13-ty-usd-de-giai-quyet-un-tac/>

Voice of Vietnam, 01/06/2009, “Vietnam calls for more ODA from RoK”

Voice of Vietnam, 04/06/2011, “Forum discusses ways to improve ODA use”

ABREVIATIONS UTILISEES

Si l'abréviation utilisée couramment est en fait une abréviation d'une expression anglaise, elle sera utilisée telle.

ACA	Agence de Coopération et d'Aménagement
AFD	Agence Française de Développement
AGFE	Advisory Group on Forced Evictions
AOT	Autorité Organisatrice des Transports
APD	Aide Publique au Développement
AusAID	Australian Agency for International Development
BAD	Banque Asiatique de Développement
BEI	Banque Européenne d'Investissement
BOT	Build Operate Transfer
BRT	Bus Rapid Transit
BT	Build Transfer
CAD	Comité d'Aide au Développement
CAEM	Conseil d'Assistance Economique Mutuelle
CAS	Country Assistance Strategy
CBD	Central Business District
CDS	City Development Strategy
CERTU	Centre d'Etudes sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques
CIAM	Congrès International d'Architecture Moderne
CIM	Centre for International Migration and Development
CIP	Cadre d'Intervention Pays
CIS	Cadre d'Intervention Sectoriel
CPH	Comité Populaire de Hanoi
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
CTF	Clean Technology Fund
DGTPE	Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique
DIR	Detailed Implementation Review
DOC	Département de la Construction
DOT	Département des Transports
DPI	Département du Plan et de l'Investissement
DUS	Droit d'Usage du Sol
EPC	Engineering, Procurement and Construction
FAO	Food and Agriculture Organization
FASEP	Fonds d'études et d'Aide au SEcteur Privé
FFEM	Fonds Français pour l'Environnement Mondial
FMI	Fonds Monétaire International
FSP	Fonds de Solidarité Prioritaire
GEF	Global Environment Facility
GEMDEV	Groupement pour l'Etude de la Mondialisation et du DEVeloppement
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HAIDEP	Hanoi Integrated Development and Environmental Program

HUPI	Hanoi Urban Planning Institute
HUTD	Hanoi Urban Transport Development
IAURIF	Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Île-de-France
IDE	Investissement Direct Etranger
IFI	Institution Financière Internationale
IMTF	International Ministerial Task Force
IMV	Institut des Métiers de la Ville
INPUR	Institut National de la Planification Urbaine et Rurale
IPSARD	Institute of Policy and Strategy for Agriculture and Rural Development
IRASEC	Institut de Recherche sur l'Asie du Sud-Est Contemporaine
IRD	Institut de Recherche pour le Développement
ISO	International Standards Organization
ISTED	Institut des Sciences et des Techniques de l'Equipement et de l'Environnement pour le Développement
ITDP	Institute for Transportation and Development Policy
JICA	Japan International Cooperation Agency
KFW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
MOC	Ministry Of Construction
MOF	Ministère des Finances
MOFA	Ministry Of Foreign Affairs (Japan)
MONRE	Ministry Of Natural Resources and Environment
MOT	Ministry Of Transport
MPI	Ministry of Planning and Investment
MRB	Hanoi Metropolitan Railway Management Board
MRT	Mass Rapid Transit
O&M	Operation and Maintenance
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
ODA	Official Development Assistance
ODM	Objectifs Du Millénaire
OECD	Overseas Economic Cooperation Fund
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OP	Operational Policies
PADDI	Centre de prospective et d'études urbaines
PCI	Pacific Consultant International
PCV	Parti Communiste Vietnamien
PGAE	Partnership Group on Aid Effectiveness
PGAE	Partnership Group on Aid Effectiveness
PIB	Produit Interieur Brut
PID	Project Information Document
PMU	Project Management Unit
PNUD	Programme des Nations-Unies pour le Développement
PPIAF	Public-Private Infrastructure Advisory Facility
PPJ	Posco-Perkins Eastman-Jina
PPP	Partenariat Public Privé
PRUD	Programme de Recherche Urbaine pour le Développement

RPE	Réserve Pays Emergeant
SIDA	Swedish International Development Cooperation Agency
SMUH	Secrétariats des Missions d'Urbanisme et d'Habitat
TDSI	Transport Development and Strategy Institute
TEDI	Transport Engineering Design Incorporation
TOD	Transit Oriented Development
TRAMOC	TRAffic Management Operation Center
TUPWS	Département des Transports et des Travaux Publics
UMRT	Urban Mass Rapid Transit
URSS	Union des Républiques Socialistes Soviétiques
VIAP	Vietnam Institute of Architecture, Urban and Rural Planning
VIDIFI	Vietnam Infrastructure Development and Finance Investment Joint Stock Company
VLAP	Vietnam Land Administration Project
VnD	Vietnam Đông
VNR	Vietnam National Railway
VNRA	VietNam Railway Administration
VRA	Vietnam Road Authority
VUPDA	Vietnam Urban Planning and Development Association
WB	World Bank
ZPE	Zones de Production pour l'Exportation
ZSP	Zone de Solidarité Prioritaire

ABREVIATION EN LANGUE VIETNAMIENNE

KTT	Khu Tập Thể (ensemble d'habitations collectives)
QD-UBND (ou QD-UB)	Quyết Định - Ủy Ban Nhân Dân (il s'agit des « décisions » prise par le Comité Populaire, principalement du niveau provincial)
ND-CP	Nghị Định-Chính Phủ (il s'agit des décrets pris par le gouvernement vietnamien)
QD-TTg	Quyết Định-Thủ Tướng chính phủ (il s'agit des décisions prise par le Premier Ministre)
TT-BXD	Thông Tư - Bộ Xây Dựng (il s'agit des circulaires prises par les différents ministères ; dans cette exemple, cela concerne le ministère de la construction ; l'abréviation « TT » est suivie de l'acronyme du ministère qui émet la circulaire)

GLOSSAIRE DES MOTS ET EXPRESSIONS EN VIETNAMIEN

Les termes et expressions utilisés dans le domaine relatif à la coopération urbaine sont principalement anglophones. Pourtant dans notre approche, en particulier à travers le traitement de l'accès au sol dans le cadre de projets de coopération internationale, certains termes vietnamiens apparaissent. Ils traduisent la spécificité des pratiques vietnamiennes sur la question foncière. Pour cette raison, la plupart des mots et expressions en vietnamien utilisés dans notre travail de recherche et présentés dans ce glossaire sont reliés à la question foncière.

Bồi thường : « compensations ». Dans le cadre des procédures de récupération de terrain dirigées par l'Etat (voir « giải phóng mặt bằng » et « thu hồi ») les autorités versent des « compensations » aux ménages en mesure de présenter des documents (en particulier le livret rouge, voir « sổ đỏ ») en règle. Ces compensations portent sur la perte de l'usage du foncier et de bâtiments destinés à un usage d'habitation ou d'activités économiques.

Cổ phần hóa : cette expression est utilisée pour qualifier certaines anciennes entreprises publiques qui ont été privatisées. En fait, dans le langage officiel, les entreprises d'Etat ne sont pas privatisées, mais « actionnarisées », cela signifie que l'Etat ouvre le capital des entreprises publiques et qu'il en reste l'un des principaux investisseurs.

Đổi đất lấy hạ tầng : « terre contre infrastructure », il s'agit d'un mécanisme de financement original dont font usage les autorités vietnamiennes pour financer les équipements publics, en particulier les routes. Dans ce type de partenariat, en l'échange de la construction d'une infrastructure réclamé par les pouvoirs publics, les délégataires obtiennent le droit d'aménager et de commercialiser des concessions foncières, qui se matérialise dans la plupart des cas par des activités de promotion immobilière.

Giải phóng mặt bằng : littéralement, cette expression signifie « libération des surfaces ». Ce terme est utilisé pour désigner l'équivalent des procédures d'expropriation dans les pays reconnaissant la propriété privée des terres (voir aussi *thu hồi*).

Hộ khẩu : Il s'agit d'un « permis de résidence » dans lequel figure les noms des différents membres d'un ménage. Ce document conditionne l'accès et la tarification des écoles et des autres services en principe disponible pour le ménage dans leur quartier de résidence. Il existe quatre types de permis de résidence :

- KT 1 : résidents permanents dans un quartier qui ont un permis de résidence permanent y afférant ;
- KT 2 : soit résidents permanents dans un quartier qui ont un permis relatif à un autre quartier de la même province ; soit personnes qui ont un permis relatif à un quartier (qui y sont enregistrées sur un registre spécial), mais qui résident dans un autre quartier dans la même province ;
- KT 3 : résidents temporaires de longue durée dans un quartier (ayant de facto vocation à demeurer sur place) ;
- KT 4 : résidents temporaires de courte durée dans un quartier (ayant vocation à repartir) ou visiteurs.

Ce document est indispensable pour les ménages afin de régulariser l'occupation d'un bien foncier ou encore pour percevoir des « compensations » lors de procédures de récupération de terrain engagées par l'Etat.

Hỗ trợ : « subvention » ou « soutien ». Dans le cadre des procédures de récupération de terrain dirigées par l'Etat (voir « giải phóng mặt bằng » et « thu hồi ») les autorités versent des « subventions » aux ménages qui ne sont pas en mesure de présenter des documents (en particulier le livret rouge, voir « sổ đỏ ») justifiant pleinement leur occupation. Ces subventions font office d'indemnisation pour la perte d'un logement ou d'un bâtiment destiné à une activité économique.

Nguồn hỗ trợ phát triển chính thức : littéralement « aide au développement officielle ». Dans la presse et dans l'usage, les fonctionnaires et les dirigeants utilisent davantage l'expression anglo-saxonne ODA (*Official Development Aid*). Pourtant le vocabulaire vietnamien recouvre une spécificité parce que derrière l'expression officielle, l'aide prend deux formes : une « aide non remboursable » (*viện trợ không hoàn lại*), il s'agit là de dons et de subventions, et d'une aide financière et technique appelant à des remboursements et se matérialisant par des crédits mixtes (*tín dụng hỗn hợp*). L'aide publique au développement est perçue par les dirigeants vietnamiens et les fonctionnaires comme une source d'investissement dans la réalisation des infrastructures, dont le pays a besoin pour son développement.

Phá rào : « fence breaking » en anglais, « bris de barrière » en français, cette expression, surtout utilisée durant la période d'économie administrée (*kinh tế bao cấp*), renvoie aux pratiques de contournement par rapport à la règle et au plan des entreprises d'Etat et de l'administration dans leur fonctionnement. Cette expression est toujours utilisée, en particulier pour qualifier certaines pratiques de l'administration lorsque celle-ci contourne les règles auxquelles elle est censée se soustraire.

Quyền sử dụng đất : Droit d'Usage du Sol (DUS). Au regard de la loi, le détenteur de ce droit est simplement défini comme « l'utilisateur du sol » par les textes réglementaires ; il peut être une personne morale (entreprise, administration) ou une personne physique.

Sổ đỏ : « livret rouge », il s'agit en fait d'un dossier de couleur rouge distribué à toutes les familles. Il doit contenir les deux documents prouvant la régularité de l'occupation des terrains et des bâtiments : les certificats de droits d'usage du sol résidentiel (*giấy chứng nhận quyền sử dụng đất ở*) et les certificats de propriété du logement (*giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở*). Dans la pratique, en l'attente de l'achèvement des procédures de régularisation, les familles rassemblent dans ce livret tous les documents de plus ou moins grande valeur légale qui pourraient prouver leurs droits (titres de propriété émis au cours de la période coloniale, contrats de vente,...). On utilise le terme sổ đỏ dans le langage courant pour désigner l'ensemble de ces documents.

Thu hồi : recouvrement ou récupération. C'est le terme juridique utilisé lorsque l'Etat reprend ses droits sur des terrains pour cause d'intérêt public et moyennant indemnisation des anciens occupants. L'Etat exerce alors son droit de retour (*quyền thu hồi*). C'est l'équivalent de l'expropriation foncière dans les pays reconnaissant la propriété privée des terres.

LISTE DES CARTES

Carte 1 : Dynamiques urbaines au Vietnam (1989-1999)	9
Carte 2 : Anciennes et nouvelles limites de Hanoi	11
Carte 3.1 : Les cinq corridors économiques du programme de la Région du Grand Mékong	112
Carte 4.1 : Les infrastructures routières financées par la coopération japonaise à Hanoi (1992-2010)	159
Carte 7.1 : Plan projeté du réseau de transport en commun (métro/BRT) de Hanoi à l'horizon de 2020	253
Carte 9.1 : Sites de relogement liés à la conduite de projets d'infrastructures publiques en 2010	357
Carte10.1 : Présentation des quatre projets utilisés comme études de cas	363

LISTE DES FIGURES

Figure 1.1 : Structure des importations du Vietnam (1960-1980)	41
Figure 2.1 : Engagements, accords signés et décaissements de l'aide publique au développement au Vietnam de 1993 à 2009	79
Figure 2.2 : Nombre de prêts APD signés (décaissés ou en cours de décaissement) entre 1993 et 2010 pour la réalisation de projets urbains financés par le « groupe des six banques »	89
Figure 2.3 : Evolution de l'octroi des prêts pour la réalisation de projets urbains financés le « groupe des six banques » entre 1993 et 2010	90
Figure 2.4 : Répartition des secteurs de prédilection de l'APD en milieu urbain au Vietnam pour le « groupe des six banques » entre 1993 et 2010	92
Figure 3.1 : Cycle du projet de la Banque Asiatique de Développement	101
Figure 3.2 : Les prêts de l'aide japonaise au Vietnam par grands secteurs pour l'année 2008	105
Figure 3.3 : Coût estimatif du « Hanoi Urban Transport Development Project » par composante	121
Figure 3.4 : Evolution du tracé des lignes de Bus Rapid Transit	122
Figure 4.1 : Développement des moyens de transport public à Hanoi entre 1978 et 2000	145
Figure 4.2 : Taux de possession d'automobiles et de motocyclettes dans les villes d'Asie du Sud Est en 1998	148
Figure 4.3 : Tendance de l'évolution de la répartition modale des déplacements à Hanoi (1995-2008) (en % de déplacements par moyen de transport)	149
Figure 4.4 : Les modes de transport urbain en 2008 à Hanoi. Comparaison entre la répartition modale, la surface d'occupation de la chaussée et la consommation de carburant (données exprimées en %)	152
Figure 5.1 : Structure spatiale de Hanoi pour 2020	173
Figure 5.2 : Canevas du réseau de transport urbain ferré proposé par le plan 108	174
Figure 5.3 : Réseau routier projeté pour Hanoi proposé dans le cadre du projet HAIDEP	179

Figure 5.4 : Canevas des lignes de métro et extension vers les villes satellites proposées dans le cadre du projet HAIDEP	181
Figure 5.5 : Objectifs fixés par le plan HAIDEP en matière de répartition des modes de déplacements d'ici 2020 avec la réalisation du réseau d'UMRT proposé	182
Figure 5.6 : Les quatre niveaux de l'organisation administrative de l'Etat vietnamien	184
Figure 5.7 : Les étapes de l'élaboration du plan sectoriel des transports de Hanoi pour 2020	188
Figure 5.8 : Pouvoirs et niveaux d'administration dans la ville province de Hanoi	197
Figure 5.9 : Organisation des zones de développement urbain	201
Figure 5.10 : Organisation du « corridor vert »	202
Figure 5.11 : Le réseau routier et autoroutier hanoien pour 2030, vision 2050	204
Figure 5.12 : Le réseau urbain ferré de Hanoi pour 2030, vision 2050	205
Figure 6.1 : Principales PMU intervenant sur le territoire métropolitain de Hanoi, dans le secteur du transport et pilotant des projets d'aide au développement (en 2012)	219
Figure 6.2 : Les flux financiers et les étapes du décaissement dans le Hanoi Urban Transport Development Project financé par la Banque mondiale	225
Figure 6.3 : Dépenses pour l'exploitation du service de bus et les subventions accordées entre 2000 et 2009, exprimé en millions de Dong	238
Figure 6.4 : Evolution du nombre de lignes de bus et du volume de passagers transportés par an (en million) entre 2000 et 2009.	247
Figure 7.1 : Les tracés des deux lignes financées par l'aide japonaise et leurs extensions	260
Figure 7.2 : La répartition des sources de financement pour le montage technico-financier de la ligne n°3	263
Figure 7.3 : Le pilotage institutionnel de la ligne n°3 de métro et la répartition des rôles entre les acteurs	264
Figure 7.4 : Configuration stratégique des partenariats et logiques d'action des bailleurs de fonds	266
Figure 7.5 : Le pilotage institutionnel des grands projets de transport public à Hanoi	270
Figure 9.1 : Modèle schématique de remembrement foncier	339
Figure 9.2 : Modèle schématique de rénovation urbaine	340
Figure 9.3 : Organisation des procédures d'acquisition des terrains, d'élaboration des indemnités et de préparation du relogement à Hanoi lors de la mise en œuvre d'un projet urbain	347
Figure 9.4 : Combinaisons des deux modes d'accès au foncier dans le cas du Comité Populaire de Hanoi	349
Figure 10.1 : Modèle d'aménagement proposé pour l'élargissement du tracé du périphérique n°1	366
Figure 10.2 : Dispositif institutionnel de suivi des opérations de réinstallation sur le projet de la ligne n°3	384
Figure 10.3 : Etapes du processus d'appropriation des terres et de production d'une injustice institutionnalisée	387

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1.1 : L'aide bi et multilatérale en provenance de pays à l'économie « capitaliste »	48
Tableau 1.2 : La coopération des pays du bloc socialiste et des pays « frères » dans les provinces du Vietnam	51
Tableau 1.3 : Les principaux édifices de la coopération de l'Union Soviétique à Hanoi	62
Tableau 2.1 : Les pays donateurs actifs au Vietnam en 2010	73
Tableau 2.2 : Les coopérations du Vietnam avec les institutions financières multilatérales en 2010	76
Tableau 2.3 : Les principaux donateurs du Vietnam en 2009 et leurs engagements financiers	83
Tableau 2.4 : Evolution de la distribution de l'aide publique au développement par secteur de 2001 à 2005 et de 2006 à 2009	85
Tableau 2.5 : Liste indicative des projets d'infrastructures techniques proposé par le schéma directeur de Hanoi pour 2030, vision 2050	87
Tableau 2.6 : Liste indicative de projets financés par l'aide internationale à Hô Chi Minh-Ville et Hanoi entre 1993 et 2010	94
Tableau 3.1 : Décaissement de l'aide japonaise au Vietnam entre 2001 et 2010 (en millions USD)	104
Tableau 3.2 : Crédits accordés pour la construction de méga-infrastructures par la coopération japonaise à Hanoi entre 1998 et 2010	106
Tableau 3.3 : Liste indicative des projets et des études subventionnées par la coopération japonaise depuis 1993 dans le champ du développement urbain à Hanoi	109
Tableau 3.4 : Hanoi et les projets d'infrastructures de transport de la Région du Grand Mékong	114
Tableau 4.1 : Les principaux projets d'infrastructure routière financés par l'aide japonaise à Hanoi (1993-2010)	157
Tableau 5.1 : La diversité des partenariats du TDSI	192
Tableau 7.1 : En 2011, qui fait quoi en matière de transport public à Hanoi - Tableau de bord pour comprendre les modalités de constitution du réseau	257
Tableau 7.2 : Les missions d'une Autorité Organisatrice des Transports	273
Tableau 9.1 : Les cadres réglementaires et les procédures traitant de la contrainte foncière et des aspects sociaux des projets de développement utilisés par les principaux bailleurs finançant des projets à Hanoi	332
Tableau 9.2 : Synthèse des principes portés par les politiques sociales appliquées par les principaux opérateurs du développement au Vietnam	333
Tableau 9.3 : Principaux projets urbains sous financement public nécessitant le lancement de procédures d'acquisition de terrains en 2006 à Hanoi	344
Tableau 9.4 : Procédures d'acquisition de terrains à Hanoi pour la période 2000-2006	345
Tableau 10.1 : Tarification indicative des niveaux d'indemnisation envisagés en 2005 pour la récupération des terrains de la ligne de métro n°3 dans les arrondissements urbains de Ba Đình et Đống Đa	381

LISTE DES ILLUSTRATIONS

Illustration 1.1a : Le « plan d'urbanisme pour construire la capitale Hanoi » (phase 1)	54
Illustration 1.1b : Le « plan d'urbanisme pour construire la capitale Hanoi » (phase 2)	55
Illustration 1.2 : Plan général de Hanoi pour l'an 2000 (dit aussi plan de <i>Leningrad</i>)	56
Illustration 1.3 : Les unités d'habitations collectives, quartier de Giảng Võ	63
Illustration 1.4 : Inauguration du pont Thăng Long le 9 mai 1985	64
Illustration 1.5 : Le double niveau du pont Thăng Long	65
Illustration 3.1 : Projet sud-coréen d'aménagement des rives du fleuve Rouge	133
Illustration 4.1 : Congestion routière – Intersection Chua Boc/Tây Sơn	151
Illustration 4.2 : Congestion routière – Trần Quang Khai	151
Illustration 4.3 : Matérialisation symbolique des financements japonais sur les chantiers routiers	160
Illustration 4.4 : Panneau d'affichage du projet du périphérique n°5	165
Illustration 5.1 : Perspective illustrée de l'axe Thăng Long	207
Illustration 5.2 : Comparaison du « parkway » américain et de la rue de la banlieue de Hanoi	208
Illustration 6.1 : « ODA và sự phát triển của Việt Nam » [L'APD et le développement du Vietnam]	229
Illustration 6.2 : Le pôle d'échange de Long Biên en opération, en arrière-plan le pont	240
Illustration 7.1 : Les premiers piliers de la ligne 2A	258
Illustration 8.1 : Transport Oriented Development (TOD) - Concept de développement urbain intégré lié au financement de la construction d'une ligne de transport ferroviaire urbaine	310
Illustration 8.2 : Identification de l'usage des sols dans un rayon de 1000 mètres autour des futures stations des lignes n°1 et n°2	315
Illustration 8.3 : Le défi de l'intégration technique des lignes de métro n°1 et n°3	316
Illustration 8.4 : Proposition d'aménagement du secteur de la gare de Hanoi	317
Illustration 8.5 : Zone urbaine dans l'aire d'attraction de la station de Nhổn à l'horizon de 2020	322
Illustration 8.6 : Terrains non construits dans un rayon de 300 mètres autour de la future station de Nhổn	324
Illustration 9.1 : Construction du site de relogement de Nam Trung Yên, 2010	356
Illustration 10.1 : Percement de l'axe Kim Liên-Ô Chợ Dừa, première ceinture périphérique de Hanoi	364
Illustration 10.2 : Du plan à la réalisation, l'axe Kim Liên-Ô Chợ Dừa	367
Illustration 10.3 : Intersection Thanh Xuân - entre la Route Nationale n°6 et le boulevard périphérique n°3	370
Illustration 10.4 : Deux options de conception pour la construction de l'intersection de Thanh Xuân	371
Illustration 10.5 : Intersection Thanh Xuân (en travaux)	372

Illustration 10.6 : Composante routière du Hanoi Urban Transport Development Project	374
Illustration 10.7 : Réserve foncière dans l'arrondissement Tây Hồ	376
Illustration 10.8 : Le tracé de la ligne n°3 et l'identification des besoins fonciers	379

ANNEXES

Table des annexes

Annexe 2.1 - Le consensus du Millénaire sur le développement décliné en objectifs	457
Annexe 4.1 - Les grands travaux d'infrastructures de transport à Hanoi au cours de la période coloniale	459
Annexe 4.2 - Les modes de déplacements urbains à Hanoi durant la période socialiste, documents iconographiques	467
Annexe 5.1 - Schéma directeur de 1992 à l'horizon 2010.	470
Annexe 5.2 - Lignes ferroviaires urbaines proposées par l'étude de la coopération japonaise diffusée en 1997	471
Annexe 5.3 - Une organisation du réseau viaire qui s'exporte : le cas du Master Plan des transports de Vientiane au Laos	472
Annexe 5.4 – Répartition des compétences pour la planification et la gestion des transports urbains entre le niveau central et le Comité Populaire de Hanoi	474

Annexe 2.1

Le consensus du Millénaire sur le développement décliné en objectifs

Au sein des instances politiques et économiques internationales, la mondialisation économique et les rapports Nord/Sud ont fait l'objet de nombreuses discussions en particulier à travers la question de la réduction des inégalités. De là, les acteurs du développement s'accordent sur des déclarations communes et ratifient des conventions internationales précisant des buts communs et des priorités sur lesquels ils s'engagent à travailler.

En 2000, dans l'enceinte des Nations Unies, 191 pays se sont entendus sur la déclaration du Millénaire. Celle-ci constitue une étape clé dans les stratégies d'aide au développement et dans l'évolution de la doctrine qui guide l'action politique dans ce domaine puisqu'elle fixe des objectifs identifiables et un agenda à respecter d'ici 2015. Les **Objectifs Du Millénaire** se déclinent pour la communauté internationale en objectifs, sous-divisés en cibles assorties de 48 indicateurs.

Les ODM

Objectif 1 : Réduire l'extrême pauvreté et la faim

cible 1 : réduire de moitié la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour.

cible 2 : réduire de moitié la proportion de la population qui souffre de la faim

Objectif 2 : Assurer l'éducation primaire pour tous

cible 3 : donner à tous les enfants, garçons et filles, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires.

Objectif 3 : Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes

cible 4 : éliminer les disparités entre les sexes dans les enseignements primaires et secondaires d'ici à 2005, si possible, et à tous les niveaux de l'enseignement en 2015, au plus tard.

Objectif 4 : Réduire la mortalité infantile

cible 5 : réduire de deux tiers le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans.

Objectif 5 : Améliorer la santé maternelle

cible 6 : réduire de trois quarts le taux de mortalité maternelle.

Objectif 6 : Combattre le VIH/Sida, le paludisme et d'autres maladies

cible 7 : stopper la propagation du VIH/ Sida et commencer à inverser la tendance actuelle.

cible 8 : maîtriser le paludisme et d'autres grandes maladies, et commencer à inverser la tendance actuelle.

Objectif 7 : Assurer un environnement durable

cible 9 : intégrer les principes du développement durable dans les politiques nationales ; inverser la tendance actuelle à la déperdition des ressources environnementales.

cible 10 : réduire de moitié le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable.

cible 11 : améliorer sensiblement la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis, d'ici à 2020.

Objectif 8 : Mettre en place un partenariat mondial pour le développement

cible 12 : poursuivre la mise en place d'un système commercial et financier multilatéral ouvert, fondé sur des règles, prévisible et non discriminatoire. Cela suppose un engagement en faveur d'une bonne gouvernance, du développement et de la lutte contre la pauvreté, aux niveaux tant national qu'international.

cible 13 : s'attaquer aux besoins particuliers des pays les moins avancés. La réalisation de cet objectif suppose l'admission en franchise et hors contingents de leurs exportations, l'application du programme renforcé d'allègement de la dette des pays pauvres très endettés, l'annulation des dettes bilatérales envers les créanciers officiels, et l'octroi d'une aide publique au développement plus généreuse aux pays qui démontrent leur volonté de lutter contre la pauvreté.

cible 14 : répondre aux besoins particuliers des Etats enclavés et des petits Etats insulaires en développement.

cible 15 : traiter globalement le problème de la dette des pays en développement par des mesures d'ordre national et international propres à rendre leur endettement viable à long terme.

cible 16 : en coopération avec les pays en développement, créer des emplois décents et productifs pour les jeunes.

cible 17 : en coopération avec l'industrie pharmaceutique, rendre les médicaments essentiels disponibles et abordables dans les pays en développement.

cible 18 : en coopération avec le secteur privé, mettre les avantages des nouvelles technologies, en particulier des technologies de l'information et de la communication, à la portée de tous.

(Source : Liste disponible à l'adresse suivante <http://www.proparco.fr/lang/fr/home/AFD/dictionnaire-developpement>)

Annexe 4.1

Les grands travaux d'infrastructures de transport à Hanoi au cours de la période coloniale

L'administration coloniale française engagea d'importants chantiers de construction dans la capitale de l'Union Indochinoise, en particulier de grands travaux d'infrastructures de transport. Ces aménagements se sont traduits par la construction d'ouvrages d'art (comme le pont Paul Doumer), du chemin de fer, de la gare ferroviaire de Hanoi, par la réalisation de la trame viaire de la ville et par la mise en opération d'un réseau de tramway et d'autobus publics.

Les réseaux ferrés et viaires

Dans l'ouvrage intitulé le « Tonkin et la Mère patrie », publié en 1890, Jules Ferry exposait les ambitions de la puissance coloniale française et les étapes de « mise en valeur »⁴⁷⁴ du protectorat⁴⁷⁵ du Tonkin. L'administration coloniale avait pour projet de construire un vaste réseau d'infrastructures de transport (routes, ports, chemins de fer). Au sujet des chemins de fer, l'auteur indique :

« [...] avant même que notre installation au Tonkin soit définitive, on songeait à y créer des voies ferrées, pour activer et seconder les transactions commerciales, pour faciliter l'approvisionnement de nos postes militaires et rendre plus rapides leurs déplacements, le cas échéant » (Ferry, 1890, p.225).

A partir de Hanoi, le plan prévoyait la mise en chantier de trois lignes desservant le nord-est du Tonkin (avec pour objectif la liaison avec la province chinoise du Guangxi), le nord-ouest (avec la continuité de la voie vers dans la province chinoise du Yunnan) et l'est (avec un accès direct sur le golfe du Tonkin). La structuration de ce réseau a permis d'asseoir le rôle et le développement de Hanoi et d'assurer ses triples fonctions en tant que siège du protectorat du Tonkin (depuis 1885), municipalité française (depuis 1888) et capitale de l'Union Indochinoise (à partir de 1902). Cette dernière reconnaissance administrative fut concomitante à l'achèvement du pont Paul Doumer⁴⁷⁶, dont la construction avait débuté en 1899.

En s'appuyant sur les moyens techniques et technologiques français, ce plan avait pour objectif de favoriser la mise en valeur du potentiel économique indochinois et de mettre ce territoire au service des intérêts économiques et commerciaux de la puissance coloniale. L'action conduite visait à encourager le développement d'une production industrielle et agricole géré par les compétences françaises, tout en exploitant la main d'œuvre locale. Dans cet élan de construction auquel de grands

⁴⁷⁴ On entend par là la création de conditions d'exploitation du territoire.

⁴⁷⁵ Rappelons ici la différence de statut entre colonie et protectorat en Indochine. La Cochinchine était le seul territoire ayant le rang de colonie, c'est-à-dire qu'elle était sous administration directe des fonctionnaires français. Pour les protectorats (de l'Annam, du Tonkin, du Laos et du Cambodge), ces derniers avaient conservé les structures administratives locales, et les monarchies locales étaient sous tutelle française.

⁴⁷⁶ Le pont Paul Doumer (du nom du gouverneur général de l'Indochine à Hanoi entre 1897 et 1902) a été d'après les recherches du professeur Logan (2000, p.77) dessiné par Georges Fraipont et construit par l'entreprise picarde Daydé et Pillé. Avec cette précision, Logan (2000) coupe court au mythe selon lequel ce pont a été dessiné et construit par l'ingénieur Gustave Eiffel. Ce dernier était à cette période lié au scandale du canal de Panama et s'était retiré en 1893 du conseil d'administration des Etablissements Eiffel. Cette entreprise a toutefois réalisé d'autres travaux en Indochine.

groupes français ont participé⁴⁷⁷, les infrastructures ferroviaires à Hanoi, et dans la vaste région du delta du fleuve Rouge, furent en partie finalisées entre 1899 et 1902, la gare principale de la capitale est entrée en fonction en 1903. Dès 1905, le service ferroviaire desservait Vinh au sud, Haiphong à l'est ; la liaison vers Saigon fut achevée en 1936. Au cœur du réseau de voies de communication du Tonkin, Hanoi occupait alors une position centrale.

Concernant le réseau viaire de la capitale, sa construction s'est appuyée sur une planification administrative rigoureuse. L'analyse des plans de ville de Hanoi réalisée par Cerise (2009) offre une vision holistique de l'utilisation de la trame viaire. Celle-ci a guidé le développement de la ville en s'appuyant notamment sur la construction d'axes structurants comme la route Mandarine (vers le sud), la digue du fleuve Rouge, la route de Son Tay (vers l'ouest). Dans le premier plan d'alignement établi par le service de la voirie municipale en 1890 (plan qui fixe la grille coloniale du futur quartier européen que l'on nomme désormais « ancien quartier français ») la voirie était considérée comme un moteur de l'urbanisation. Le plan d'aménagement dessiné et signé par Hébrard⁴⁷⁸ en 1924 proposait un maillage de voiries allant du centre au péricentre et se prolongeant dans la périphérie de la ville. Ce réseau projeté couvrait un large territoire encore rural et allait au-delà des limites fixées pour la ville future. Au contraire, le plan d'aménagement et d'extension de la ville de Hanoi de 1943 dressé par Pineau⁴⁷⁹ et Cerutti-Maori⁴⁸⁰ ne concernait que la zone urbaine projetée : la ville existante était placée au cœur d'un territoire plus large et la voirie avait pour rôle de structurer chaque secteur du plan à l'intérieur des limites du projet. Bien que les différents plans mentionnés n'aient pas été achevés, le réseau viaire urbain empierré puis asphalté s'est rapidement développé : de 46 km en 1897 à 81 en 1905 puis 144 en 1939 (Papin, 2001, p235).

Lors des premières années de la présence française, l'intervention publique sur la ville s'est, entre autres, caractérisée par la création de nouvelles voies routières. C'est en tout cas ce que semblait suggérer le plan de 1890. Ce document proposait d'orienter progressivement les constructions sur un axe est-ouest en privilégiant le développement du quadrillage de la ville européenne. Toutefois, ce plan ne prévoyait pas l'installation de la gare ni même le tracé de la voie ferrée et restait centré sur l'organisation de la trame viaire. Par ce plan, l'administration paraissait ignorer les autres moteurs de l'urbanisation en particulier celui du chemin de fer (Cerise, 2009), qui pourtant était planifié, et du tramway. La réalisation de la ligne ferroviaire et du réseau de tramway ont changé les dynamiques de diffusion et de structuration de l'urbanisation dans la ville coloniale.

⁴⁷⁷ Dans l'ouvrage de Rang-Ri Park-Barjot (2005) intitulé *La société de construction des Batignolles, des origines à la Première Guerre mondiale (1846-1914)*, sont présentés les groupes de construction ayant été actifs en Indochine. Le plan de développement des infrastructures de transport de la péninsule indochinoise a constitué une véritable opportunité pour les entreprises de construction française ; parmi celles qui ont participé à la mise en œuvre de ce plan citons Schneider et Cie, les Etablissements Eiffel (arrivés en Cochinchine en 1872), la société des GTM (Grands Travaux de Marseille) avec la réalisation des travaux portuaires au Tonkin, les établissements Daydé et Pillé, la Société des Ponts et des Travaux en Fer ou encore SCB (Société de Construction des Batignolles) (Park-Barjot, 2005, pp.258 et 259).

⁴⁷⁸ Ernest Hébrard (1875-1933), architecte-urbaniste français, est arrivé en Indochine en 1921 et à Hanoi en 1923 pour inaugurer le Service central d'Architecture et d'Urbanisme de l'Indochine dont il devient le directeur. Il participe à l'élaboration du plan d'aménagement de 1924 et est à l'origine du « style indochinois » développé dans la production architecturale hanoïenne.

⁴⁷⁹ Louis-Georges Pineau (1898-1987) était architecte principal des bâtiments publics de l'Indochine de 1930 à 1945 et directeur adjoint du service central d'architecture et d'urbanisme de Hanoi en 1941 et 1942.

⁴⁸⁰ Henri Cerutti-Maori (1899-1972), a été envoyé en Indochine en 1937 et était à la tête du service central d'architecture et d'urbanisme de l'Indochine. Il y est resté jusqu'en 1947.



Vue aérienne de la Gare de Hanoi, au fond le fleuve Rouge (source : fond CAOM)



Vue de l'entrée principale de la gare, par la route Mandarine (source : FNP, P. Chaplain, carte postale)



CAOM 30/12/13

Hanoi. Le pont Doumer près de la digue de la rive droite

Le pont Paul Doumer, vue depuis la rive droite, proche du Vieux Quartier
(source : fond CAOM)



Vue aérienne du pont, rive droite. Cliché probablement pris dans les années 1950 durant la guerre d'Indochine (source : EFEO, O. Tessier)

Le tramway

Pour faciliter les déplacements en ville, l'administration coloniale a investi dans la construction d'un réseau de tramway. Ce fut le premier moyen de transport moderne introduit à Hanoi qui reliait la ville à la campagne et desservait les marchés urbains. Masson (1929), citant un article de l'« Avenir du Tonkin » publié en 1885, indiquait l'avancée de la mission civilisatrice de la France au Tonkin et revenait sur l'annonce de la mise en service du premier tramway :

*« La multiplicité et la rapidité des voies et moyens de communication indiquent toujours un progrès dans la marche ascendante d'un pays ou d'un peuple. Grâce à l'intelligente initiative du commandant en chef, la ville de Hanoi vient d'être dotée d'un service régulier de tramway entre la Concession et la Citadelle »*⁴⁸¹

Etabli par l'autorité militaire, le premier tram était tiré par trois mules et son usage était exclusivement réservé aux militaires et aux fonctionnaires civils. Ce réseau s'est rapidement modernisé. En 1899, la Compagnie des Tramways Electriques de Hanoi (filiale indochinoise de la Compagnie Française des Tramways) en obtenu la concession. Suite à l'électrification de la ville à partir de 1895, la compagnie exploitante a mis en service trois lignes – Bờ Hồ⁴⁸²/Bách Mai, 3,5 km ; Bờ Hồ/Bưởi⁴⁸³, 5,5 km ; Bờ Hồ/Thái Hà, 4,2 km. En 1904, l'exploitant s'est associé avec la Société Foncière d'Indochine – foncière créée en 1901 pour valoriser les terrains de la citadelle de Hanoi (Rang-Ri Park-Barjot, 2005). Les débuts d'exploitation ont été difficiles et les comptes restaient déficitaires jusqu'en 1913. En 1922, la Société Foncière d'Indochine s'est séparée de ses biens fonciers et immobiliers pour se recentrer sur l'exploitation du réseau de tramways et sur la distribution d'énergie. La fusion définitive des deux entités donna naissance en 1929 à la Compagnie des tramways du Tonkin devenue en 1952 la Société des transports en commun de la région de Hanoi. En l'espace de trois décennies, la longueur du réseau de tramway a doublé. Avec un linéaire de 13,2 km et l'exploitation de trois lignes en 1901, le réseau cumulait près de 35 km en 1932 avec l'exploitation de cinq lignes (voir carte page suivante). Après, le réseau n'évolua plus. Il a été secondé par un système d'autobus créé à la fin des années 1930.

Les modes de déplacement en ville durant la période coloniale ne se limitait pas au seul transport collectif. En 1884, un an avant l'installation du premier tramway, avait été introduit le *pousse-pousse*. L'usage de ce moyen de transport s'est vite répandu parmi les colons français et les mandarins vietnamiens ; de nombreux particuliers avaient leur propre petite voiturette et des entreprises de service s'étaient développées (Cusset, 2000). Dans les années 1920, la bicyclette importée a commencé à se répandre, en particulier des cycles de marque Peugeot. Il faut également citer l'apparition du *cyclo-pousse*, combinaison de la bicyclette et du *pousse-pousse* où le conducteur est placé en arrière du passager, apparu en Indochine à la fin des années 1930. C'était là l'apparition d'un des symboles des modes de déplacement de la capitale tonkinoise.

⁴⁸¹ Masson, 1929, *Hanoi pendant la période héroïque (1873-1888)*, p. 168.

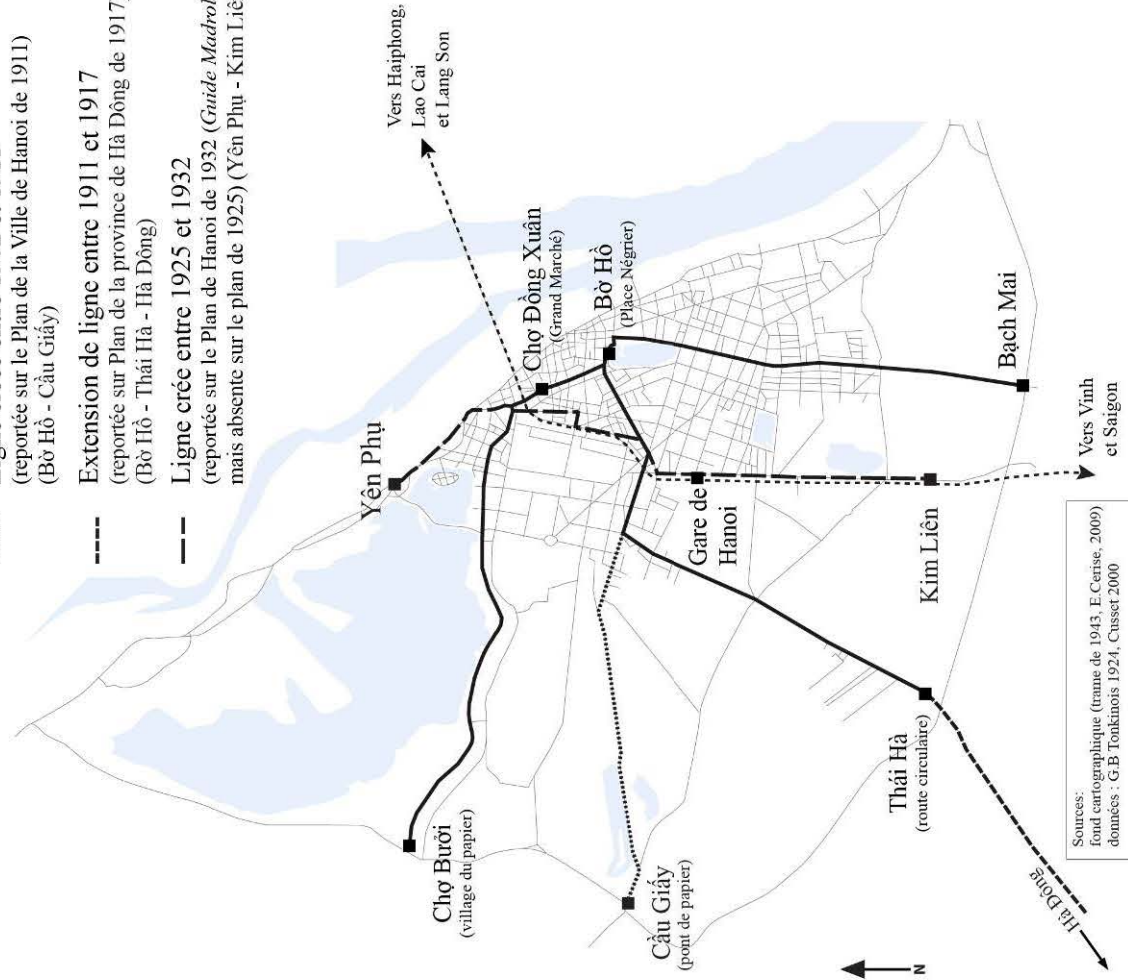
⁴⁸² L'intersection des lignes de tramways au bord du « Petit Lac » (Bờ Hồ) se situait sur la Place Négrier.

⁴⁸³ Marché situé au village du papier, à l'ouest du « Petit Lac » (Hoàn Kiếm).

Structuration du réseau de tramway (1901 - 1932)

- Lignes créées en 1901
(reportées sur Plan de la Ville de Hanoi de 1902) (Bờ Hồ - Thái Hà ; Bờ Hồ - Bạch Mai ; Bờ Hồ - Chợ Bưởi)
- Ligne créée entre 1902 et 1911
(reportée sur le Plan de la Ville de Hanoi de 1911) (Bờ Hồ - Cầu Giấy)
- Extension de ligne entre 1911 et 1917
(reportée sur Plan de la province de Hà Đông de 1917) (Bờ Hồ - Thái Hà - Hà Đông)
- Ligne créée entre 1925 et 1932
(reportée sur le Plan de Hanoi de 1932 (*Guide Madrolle*) mais absente sur le plan de 1925) (Yên Phụ - Kim Liên)

- Principales stations
- Ligne ferroviaire

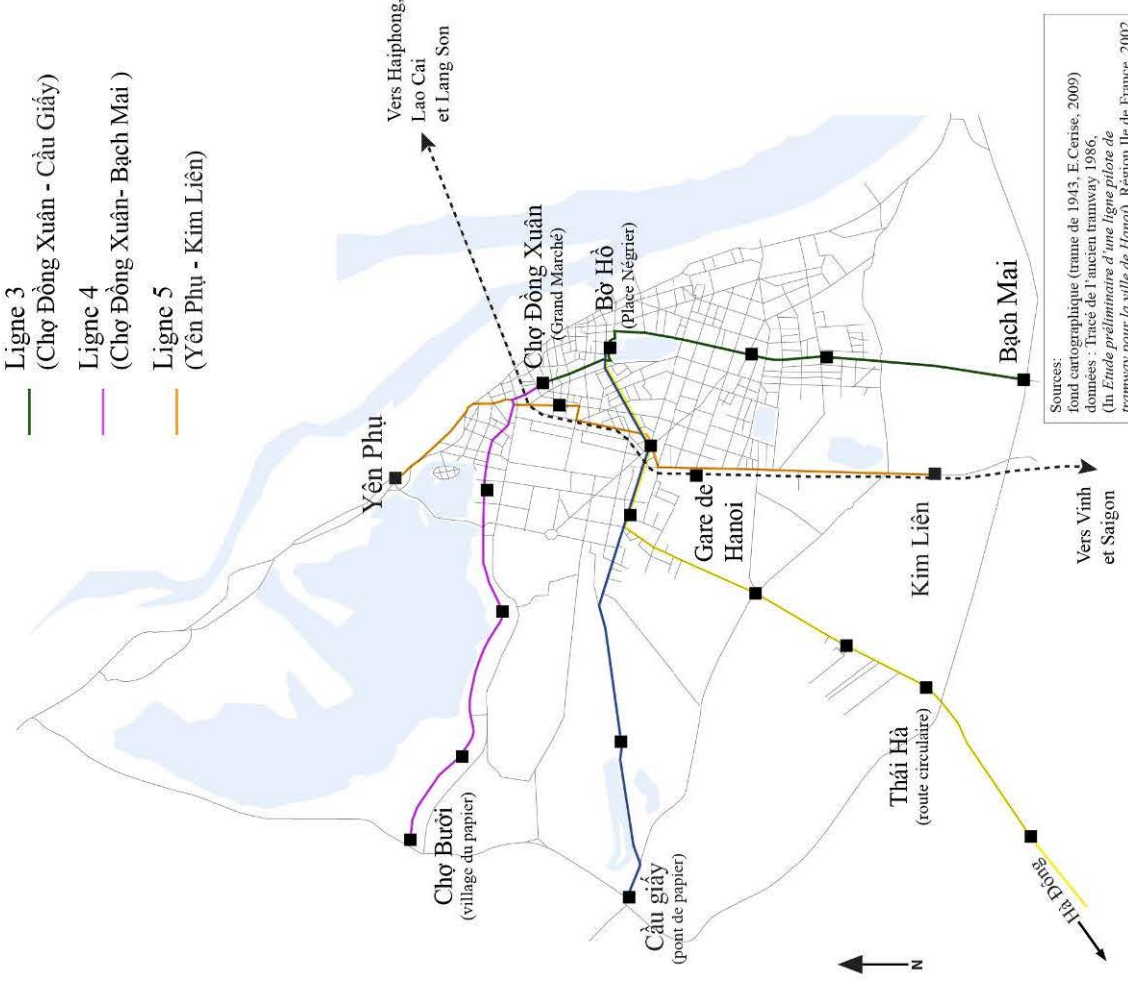


Sources:
fond cartographique (trame de 1943, E. Cerise, 2009)
données : G.B. Tonkinois 1924, Cusset 2000

Exploitation du réseau de tramway (1932 - 1986)

- Ligne 1
(Bờ Hồ - Hà Đông par Thái Hà)
- Ligne 2
(Bờ Hồ - Cầu giấy)
- Ligne 3
(Chợ Đông Xuân - Cầu Giấy)
- Ligne 4
(Chợ Đông Xuân- Bạch Mai)
- Ligne 5
(Yên Phụ - Kim Liên)

- Principales stations
- Ligne ferroviaire



Sources:
fond cartographique (trame de 1943, E. Cerise, 2009)
données : Trace de l'ancien tramway 1986,
(in *Etude préliminaire d'une ligne pilote de tramway pour la ville de Hanoi*). Région Ile de France, 2002



Tramway au coin de la rue Paul Bert, devant les grands magasins, s'engageant sur le boulevard Dong Khanh (source : FNP, P. Chaplain, carte postale)



Station de tramway au nord du Petit Lac (source : cliché de B.F Garnier, Mission Etrangères de Hanoi)



Tramway, rue de la Soie (source : FNP, P. Chaplain)



Hanoi. La gare d'autobus.

CAOM 30 fi/124/3

Gare d'autobus au pied du pont Paul Doumer, fin des années 1930 (source : fond CAOM)

Annexe 4.2

Les modes de déplacements urbains à Hanoi durant la période socialiste, documents iconographiques.

Le tramway



Bord du lac Hoàn Kiếm (source : Manh Hai, non datée)



Photographie 1.06 : Vue de l'intersection des rues Cầu Gỗ et Hàng Đào (source : Archives de Tramoc, non datée)



*Station de tramway « Bờ Hồ » (bord du lac) au nord du lac Hoàn Kiếm
(source : Archives de Tramoc, années 1980)*



*Bord du lac Hoàn Kiếm, usage de la bicyclette et tramway en circulation
(source : Archives de Tramoc, années 1980)*

Trolley bus

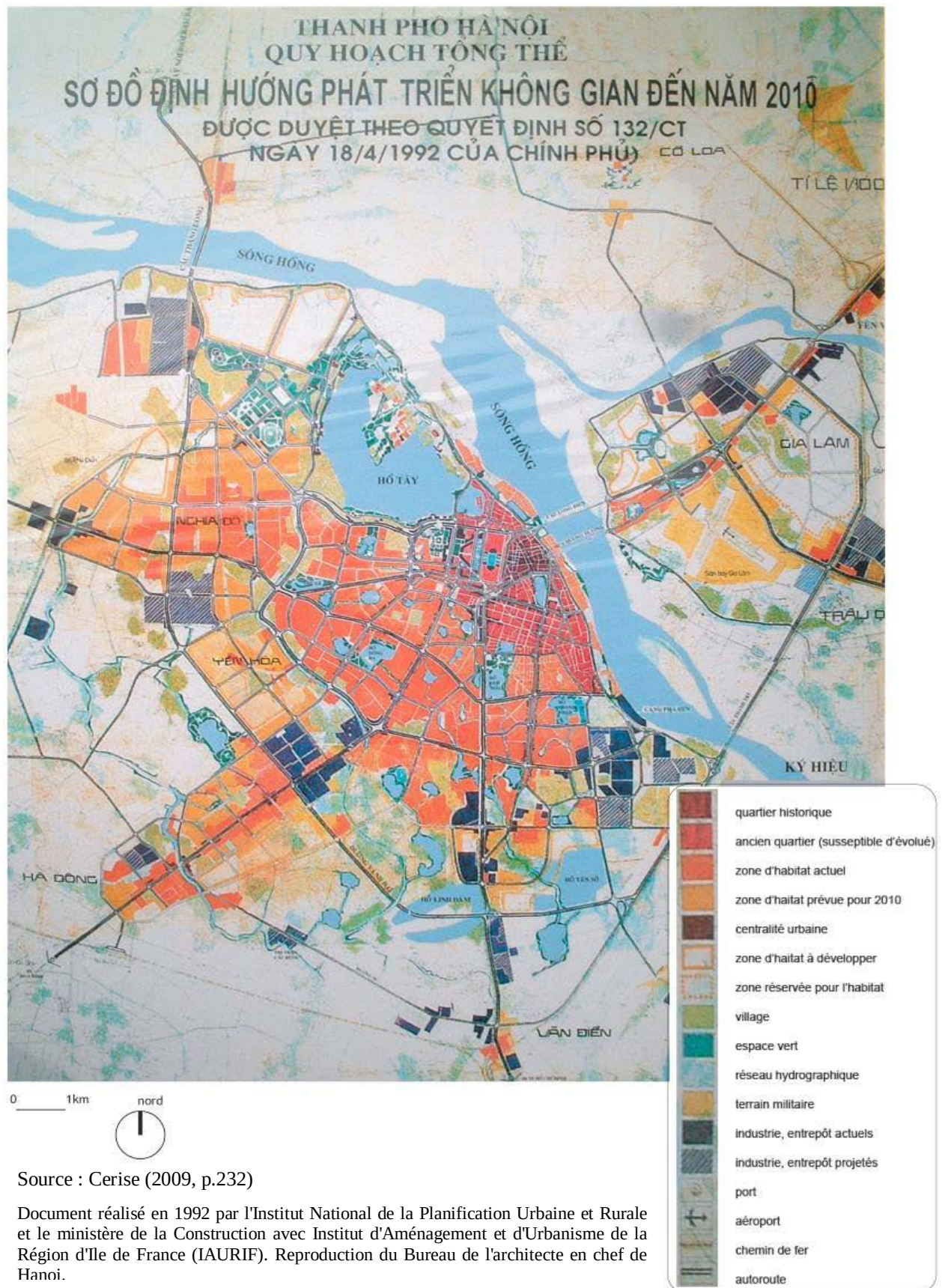


Bus trolley, deux hommes maintenant les câbles pour assurer l'alimentation électrique du véhicule (source : Archives de Tramoc, années 1980)



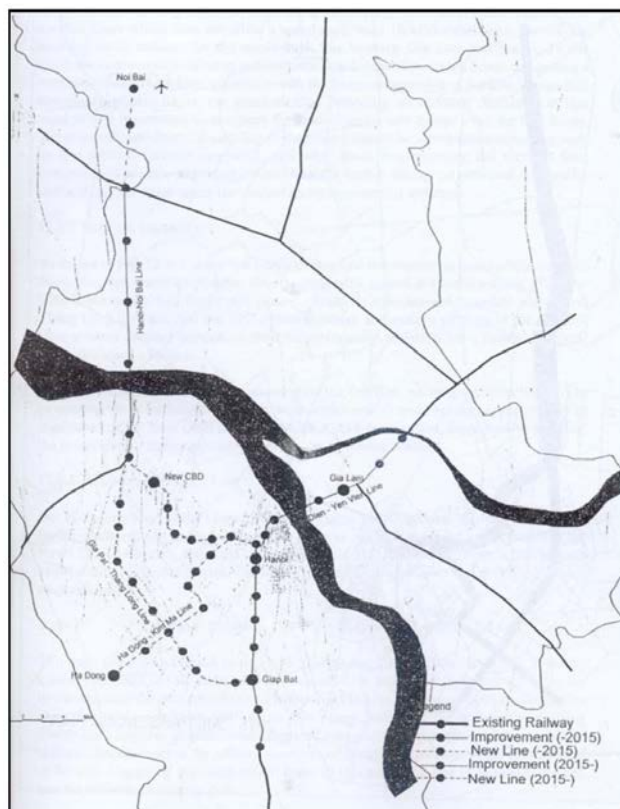
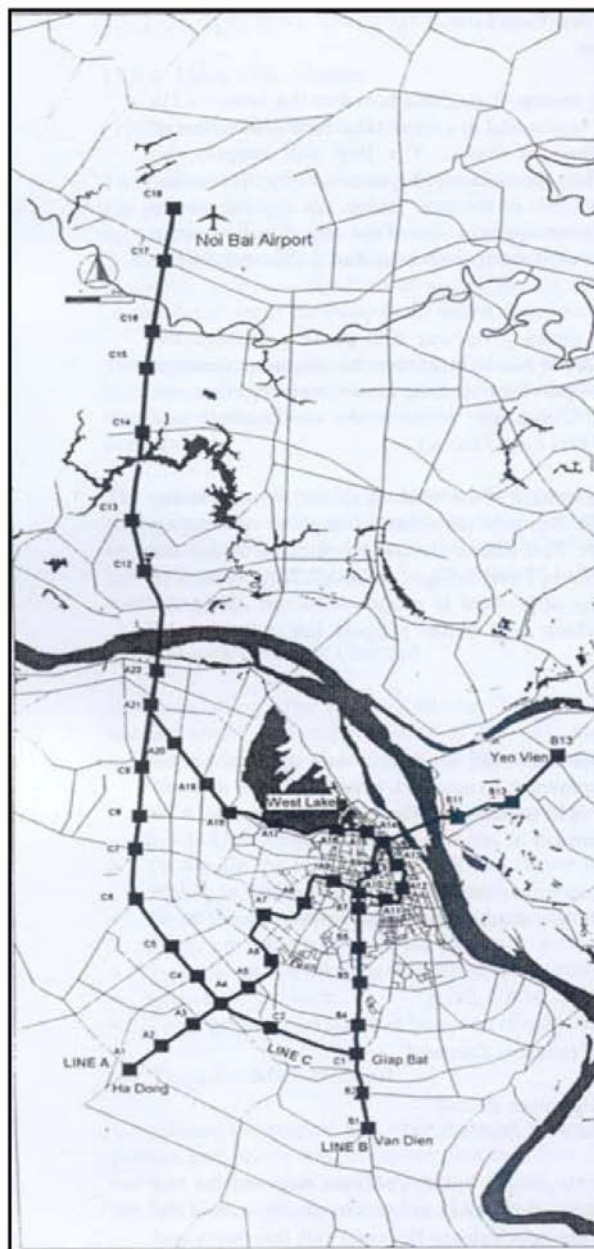
Vue d'un bus trolley, aux abords du Vieux Quartier (source : Archives de Tramoc, années 1980)

Schéma directeur de 1992 à l'horizon 2010



Annexe 5.2

Lignes ferroviaires urbaines proposées par l'étude de la coopération japonaise diffusée en 1997



Source: The Master Plan of urban transport for Hanoi City in Vietnam – Main Volume. JICA (Japan International Cooperation Agency), Hanoi People's Committee, Yachiyo engineering Co. Ltd, Katahira and engineers international, janvier 1997, 678 p.

Indications :

A gauche, variante 1 avec 3 lignes de liaisons ferroviaires urbaines.

A droite, variante 2 avec 4 lignes proposées.

Annexe 5.3

Une organisation du réseau viaire qui s'exporte : le cas du Master Plan des transports de Vientiane au Laos

Le modèle du système viaire proposé par l'expertise japonaise à Hanoi via le projet HAIDEP s'exporte. On le retrouve notamment en 2008 dans les propositions d'organisation du réseau de voirie contenues dans le schéma directeur des transports de Vientiane⁴⁸⁴.

L'approche qui prévaut dans de la capitale laotienne est la suivante : les experts japonais considèrent que la faiblesse du réseau viaire est due à l'organisation de son système de radiales qui se connecte au centre de la ville. Les routes circulaires existantes ne permettent pas de drainer efficacement le passage des poids lourds et les flux de véhicules individuels. Ces axes sont surchargés en raison de l'intensification du trafic en provenance de Thaïlande (via le pont de l'Amitié inauguré en 1994) et à destination des provinces du nord du pays ou de certaines zones industrielles. Par ailleurs, avec un demi-million d'habitants, Vientiane connaît quelques problématiques de congestion routière, somme toute relative en comparaison avec la situation hanoïenne. Au final, le plan proposé par l'expertise japonaise a vocation à résorber les principaux points où s'observent des difficultés de circulation.

Afin de limiter le passage des flux dans le centre et à ses abords, la coopération japonaise promeut le développement de rocade de distribution. Deux routes circulaires complémentaires sont proposées (figure annexe 1). Celles-ci sont connectées aux radiales existantes et les points d'intersection doivent faire l'objet d'aménagements. Au total, une dizaine de points sont recensés dans la capitale. Pour assurer la continuité des périphériques, le plan propose l'amélioration de certains ponts. Par ailleurs, les radiales, les circulaires et les dessertes sont soumises à une classification hiérarchique afin d'en améliorer leur gestion, leur maintenance et de clarifier les modalités d'intervention des services compétents.

Le modèle japonais apporte des solutions concrètes pour l'amélioration du réseau routier : prévention des risques de congestion en raison de l'augmentation du trafic routier depuis la construction du pont franchissant le Mékong, préservation du centre-ville de l'intensification des flux routiers, possibilité de développer des zones industrielles et résidentielles le long des périphériques et aux intersections avec les radiales. La toile proposée tranche avec la dynamique d'urbanisation en « doigt de gant » jusqu'ici observée et entraînée par l'implantation de bâtiments industriels le long des axes de transport majeur (Tissandier, 2010, p.128). La mise en œuvre de ce plan du secteur des transports pourrait renforcer des dynamiques que certains auteurs observent déjà. Dans leur recherche, à partir de la restructuration des réseaux physiques, Sisoulath et Goldblum (2010) soulignent que les nouvelles infrastructures jouent un rôle moteur dans la modernisation et l'internalisation de la capitale. L'approche suggérée par JICA participe à cette dynamique. L'organisation viaire proposée sous la forme d'une grille permettra aux futures fonctions urbaines de s'intégrer, cela au rythme des investissements locaux et étrangers.

⁴⁸⁴ Katahira & Engineers International, JICA, *The study of Master Plan on comprehensive urban transport in Vientiane, in Lao PDR*. Final Report, September 2008.

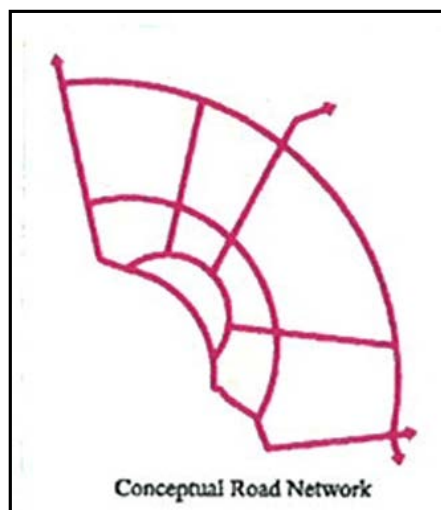
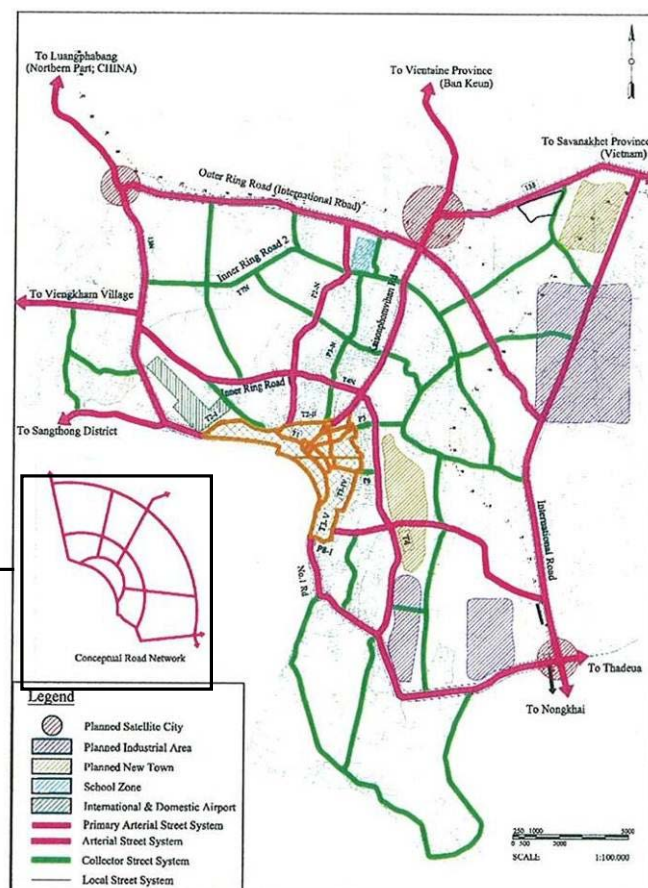


Figure Annexe 1 : Le concept de développement du réseau viaire et son application pour la capitale laotienne selon l'expertise japonaise

Source: Katahira & Engineers International, JICA, 2008



Ainsi l'organisation du système viaire qui présente une alternance de radiales et de circulaires et dont les intersections font l'objet d'aménagements adaptés à l'environnement urbain, peut être considérée comme une marque de fabrique de l'expertise japonaise dans ce domaine. Cette approche technique permet par la suite le développement projet par projet des fonctions urbaines dans la grille radioconcentrique ainsi créée. Ce modèle, s'il est appliqué, pourrait, à l'avenir, se retrouver dans plusieurs villes en développement (Oulan Bator par exemple) dans lesquelles la coopération japonaise intervient dans le domaine de la planification et des transports urbains.

TUTELLE ADMINISTRATIVE

Ministère du Plan et de l'Investissement	Ministère des Finances	Ministère de la Construction	Ministère des Transports	Ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles
Le MPI est compétent pour : - sélectionner les projets d'investissement, et orienter vers les sources de financement : budget étatique, IDE, APD ou PPP ; - élaborer la priorité des projets ; - proposer la répartition budgétaire ; - orienter les services du CPH pour définir les projets d'investissements relevant de leur compétence ; - donner des instructions aux entreprises locales et étrangères ; - s'assurer de la coordination entre les acteurs dans la gestion de l'utilisation de l'APD.	Le MOF est compétent pour : - soumettre avec le MOT au gouvernement des projets de réglementation relatifs à la mobilisation des ressources de financement pour les transports, - gérer les fonds d'investissement et les fonds d'aide réservés aux transports publics ; - appliquer les politiques incitatives en faveur des transports urbains et des transports publics.	Le MOC est compétent pour : - la planification urbaine ; - la planification des infrastructures (néralise pas de schémas détaillés sur les transports publics mais propose des orientations) ; - conseiller le Premier Ministre sur les projets d'infrastructures majeurs des villes ; - émettre un avis sur la pertinence des réserves foncières pour les infrastructures prévues par les schémas directeurs.	Le MOT est compétent pour : - émettre et diffuser les normes pour la construction des infrastructures ; - émettre les directives sur les véhicules motorisés (licences, port du casque, etc.) ; - élaborer les plans sectoriel de transport pour les 5-10 ans à venir pour la capitale ; - coordonner la démarche de planification et sa mise en œuvre avec le CPH ; - étudier et soumettre au Premier Ministre les projets de réglementation et de politique publique concernant le développement, l'organisation, la gestion et la régulation des déplacements urbains ; - mettre en œuvre les projets approuvés par le gouvernement ou l'assemblée nationale.	Le MONRE est compétent pour : - émettre les normes de protection de l'environnement ; - réaliser les études d'impact environnementales dans le cadre des projets d'infrastructures ; - tenir le cadastre et assurer l'enregistrement des Droits d'Usage du Sol - planifier l'utilisation des terres - conduire l'inventaire et le recensement de l'usage des sols.



COMITE POPULAIRE DE HANOI
(et ses autres départements)

- Dans le secteur des transports, le CPH est compétent pour :
- élaborer et mettre en œuvre les projets d'infrastructures conformément au schéma d'aménagement approuvé ;
 - élaborer et mettre en œuvre des projets de transport public, appliquer les politiques de gestion appropriées ;
 - réguler les déplacements urbains et remédier à la congestion, assurer la sécurité routière ;
 - entretenir les ouvrages d'art, les voies routières et fluviales dans la province. Organiser le contrôle et l'expertise technique des moyens de transports routiers et fluviaux ;
 - délivrer les autorisations de circulation et les permis de conduire ;
 - élaborer et mettre en œuvre des projets de mobilisation des fonds d'investissement et d'aide réservés aux transports publics, en particulier le projet de taxation des transports urbains après approbation du MOF et du MOT.

Département de la Construction

- Le DOC est compétent pour :
- élaborer le montage et la gestion des avant-projets en coordination avec les autres services concernés (notamment participation au montage financier pour les projets d'infrastructures),
 - assurer la gestion technico-économique (devis, contrats, négociation de prix, etc.) des projets ;
 - délivrer les permis de construire ;
 - conduire et coordonner les interventions sur les réseaux et la chaussée (assainissement, éclairage...).

Département des Transports

- Le DOT est compétent pour :
- organiser et gérer les transports publics ;
 - étudier et réaliser les infrastructures ;
 - gérer le réseau viaire urbain et les routes provinciales, ainsi que les routes nationales dans les limites du périmètre n°3 ;
 - donner des instructions aux autres services et aux arrondissements pour leur permettre d'établir les plans annuels de développement des constructions, d'amélioration et de réparation des équipements du système de transport urbain ;
 - collaborer avec le service du Plan et des Investissements au recensement des sources de financement disponibles pour la construction, l'amélioration des équipements, et le suivi de la réalisation des plans approuvés ;
 - étudier et élaborer les documents contenant les instructions relatives à l'exécution des politiques, des lois et des réglementations qui s'imposent aux autres services et aux instances inférieures (districts et quartiers) ;
 - Gérer le budget annuel alloué par le CPH.

Annexe 5.4 : Répartition des compétences pour la planification et la gestion des transports urbains entre le niveau central et le Comité Populaire de Hanoi

