



ETAT DES LIEUX DES STRUCTURES LOCALES ET DE LEURS RELATIONS AVEC L'ETAT AU VIETNAM

Chapitre 1- LES INSTITUTIONS LOCALES VIETNAMIENNES

Section 1 – Contexte historique et social de la création des institutions locales vietnamiennes

Il est difficile d'appréhender les institutions vietnamiennes en se basant uniquement sur des références de droit français. Le droit vietnamien est en effet, de façon schématique, à l'intersection de trois influences :

- le droit russe qui structure les démocraties socialistes sous influence communiste,
- le droit français lié à la présence française de 1885 à 1954 qui prédomine surtout pour les relations de particuliers à particuliers (droit civil)
- la « common law » dans le domaine économique du fait de l'ouverture progressive du pays à l'économie de marché depuis 1986.

Ces influences s'exercent, par ailleurs, sur un pays doté d'une forte identité nationale construite au grès des guerres contre les « envahisseurs » parmi lesquels la Chine figure en premier rang après plus de 10 siècles d'occupation (200 avant JC/10ème siècle après JC). Les influences chinoises sont aujourd'hui complètement intégrées à la culture vietnamienne, au travers notamment du confucianisme.

Un bref aperçu historique des relations entre l'Etat et les échelons locaux permet d'apprécier la portée de ces différentes influences.¹

A. L'héritage de la période impériale

Après un millénaire dominé par la présence chinoise et des mouvements de rébellion, un Etat vietnamien vit le jour en 939, sous la forme de plusieurs empires. Une succession de dynastie régna officiellement jusqu'en 1945 ou 1954.

La période impériale se caractérise par un partage des pouvoirs entre l'Etat et les autorités locales, en fonction des domaines d'intervention. Les autorités locales, représentées par les notables des villages, ont la charge d'organiser la vie sociale, c'est-à-dire d'intervenir dans les relations horizontales entre villageois. L'Etat, par le biais des mandarins, restreint son contrôle à la sécurité et à la fiscalité, la loi régissant les relations verticales entre l'Etat et les individus. Le premier code juridique connu sous le nom du « code des Lê, publié aux alentours de 1468 se consacre ainsi essentiellement à la collecte de l'impôt, à la sécurité et au respect de l'ordre social. Concrètement, l'Etat cherche plus à s'assurer qu'aucune terre ou revenu n'échappe à la taxation qu'à donner un cadre juridique à l'activité économique, par exemple. Dans ce domaine, le reste de l'activité est régulée par les élites villageoises qui disposent donc d'une assez grande autonomie. Un proverbe résume la coexistence de ces deux sphères juridiques, étatique et coutumière villageoise, « *les lois du royaume cèdent à la coutume du village* ».

¹ Source principale : Laurent Pandolfi, Une terre sans prix, 2001, chapitre 5

Pour autant, la diversité des règles applicables à l'échelon local cache une certaine unité. En effet, les notables et les mandarins ont les mêmes références politiques. Jusqu'au XVIII^e siècle, les chefs de villages sont recrutés par concours parmi les anciens employés du mandarinat. Le confucianisme pose le principe selon lesquels les hommes de vertu doivent gouverner au destin de leur communauté. Ceci se traduit dans les faits par une sélection des dirigeants locaux et étatiques parmi les mêmes lettrés. « *En réalité, si l'Etat n'éprouvait pas le besoin d'un contrôle direct et constant sur les villages, c'était parce qu'il constituait lui-même, en tant que pourvoyeurs d'emplois et détenteur de la doctrine, l'horizon de référence du paysan. Si l'on ose dire, le villageois s'«étatisait» de l'intérieur* » (Papin, 1999, p 76).

B. L'héritage du colonialisme

La présence française va entraîner de profondes modifications du système, en faisant de la loi et du droit en général la source légitime du pouvoir. Si la conception française du droit a un impact réel sur l'élite urbaine du pays, par le biais de son enseignement à l'université de Hanoi par exemple, tel n'est pas le cas dans les campagnes. Les villageois ne se reconnaissent plus en des chefs qui ne tiraient plus leur pouvoir de leur savoir mais de l'obéissance au régime colonial². Le lien subtil qui liait la vie communautaire au droit de l'Etat est rompu. Concrètement, la population ne se plie aux lois françaises que si elles y rencontrent un intérêt. Le droit n'est donc pas appliqué de façon uniforme en fonction des territoires.

C. La mise en place du système administratif actuel durant les guerres d'indépendance

Le Vietnam est un Etat unitaire et politiquement centralisé depuis son accession à l'indépendance, proclamée le 2 septembre 1945, effective au nord suite au accords de Genève de 1954 et dans ses frontières actuelles depuis la réunification du pays en 1976.

Afin d'assurer la libération du pays, les dirigeants vietnamiens mirent en place entre 1945 et 1975 un système d'administration mêlant centralisme et souplesse. La relation qui s'établit entre l'Etat et l'administration est fondée sur l'ordre. L'Etat central est l'unique source de pouvoir. Il ne fait que déléguer les tâches d'application à ses représentants à l'échelon provincial. Les autorités provinciales étant mises en place et étroitement contrôlées par l'Etat central, leur autonomie est une autonomie de gestion et non de décision. Cette relation hiérarchique permet d'assurer l'unité du pays.

On ne saurait toutefois assimiler purement et simplement ce système à une déconcentration française, car ce mouvement hiérarchique est contrebalancé par une autonomie fonctionnelle relativement importante. En effet, toujours dans la perspective de guerre, il fallait que les provinces coupées de l'Etat-major de la capitale puissent s'auto administrer et organiser la résistance. De cette relation, les autorités de provinces ont tiré l'habitude de relative indépendance envers le centre qui se perpétue aujourd'hui.

La relation qui s'établit entre l'Etat et le peuple est celle du centralisme démocratique, propre aux pays communistes. Le premier principe est que l'Etat et le Parti doivent imposer l'idéologie communiste à tous les niveaux de la société. L'appareil d'Etat, les organisations de masse et la propagande doivent parvenir à « pénétrer » la population. Pour cela, une double structure pyramidale de l'Etat et du Parti descend depuis le sommet de

² Papin, 1999, p 85

l'Etat vers la population. C'est le sens du terme « centralisme ». Le second principe est que le peuple doit pouvoir faire entendre ses revendications légitimes jusqu'au sommet de l'Etat par le biais de représentants élus. L'Etat doit ainsi pouvoir adapter aux circonstances particulières des lois et décisions de caractère nécessairement général. C'est le versant « démocratique » du régime. Dans les faits, l'Etat vietnamien a rencontré des difficultés à imposer sa politique et a dû progressivement concéder des zones de libre organisation de la population qui sont à l'origine de pratiques informelles.

Cette évolution du régime a des répercussions différentes dans les zones rurales et urbaines.

En zone rurale, les communautés villageoises se montrent réticentes à la direction des organisations de notables par des autorités nommées par l'Etat. Le Parti tente alors sans succès véritable à remplacer ces organisations par des organes qu'il contrôle, comme celui du Front de la Patrie, jugés plus modernes et plus en accord avec l'idée de société socialiste³. Néanmoins, du fait de la guerre, l'Etat ne peut financièrement et matériellement appliquer ses décisions sur tout el territoire. Il laisse donc la population s'organiser elle-même, notamment sur le plan social. Progressivement les communautés villageoises se voient reconnaître des pouvoirs de libre administration.

En zone urbaine, la guerre contribue au développement des administrations de quartier. Ces dernières constituent, en effet, l'échelon approprié pour mobiliser la population autour de la politique étatique et adapter les lois aux conditions réelles de vie de la population. Jusqu'en 1975, Hanoi est administré par un système de conseils et de comités populaires au niveau municipal et dans les districts. En dessous du district, Hanoi est divisée en petits secteurs. En 1980, les administrations de petits secteurs furent transformées en administrations de quartier, les *phuong*, composées d'un conseil et d'un comité populaire. Rapidement, cette administration fonctionne de manière bureaucratique. Les comités s'émancipent de la tutelle pour administrer les affaires locales de façon discrétionnaire. Le manque de moyen de l'Etat ne permettant pas de les rémunérer suffisamment, les fonctionnaires de quartier recourent à la corruption.

Nous retrouvons donc au Vietnam, comme en France, des mouvements divergents de centralisation et de recherche d'autonomie de la part des collectivités infra étatiques. Pour autant, le système mis en place au Vietnam semble, à première vue, plus pragmatique que le système français dont l'unité est assurée par la loi. Au Vietnam, la loi serait, d'après Per Bergling (1997, p 151), davantage reconnue pour la valeur symbolique qui lui est associée que par son contenu propre. Légiférer serait alors en premier lieu un acte politique délibéré et adapté à des circonstances particulières, avant d'être une procédure institutionnelle « automatique » structurant un ensemble juridique hiérarchisé et cohérent. Les relations entre l'Etat et les collectivités sont, dans les faits, le résultat d'interactions entre différents acteurs : l'Etat, le Parti communiste, les conseils populaires et les comités populaires, voir l'armée. Ces interactions s'inscrivent la plupart du temps en marge des textes, conférant au système une grande souplesse, teintée parfois d'opacité.

³ Leroy, 1999, partie II, chapitre 2

Section 2 – Présentation de l'organisation territoriale vietnamienne

Le Vietnam est un Etat unitaire centralisé dont le territoire est divisé en quatre échelons : l'Etat, les provinces, les districts et les communes. A chaque niveau correspond des organes politiques et administratifs, l'Assemblée nationale et le gouvernement au niveau étatique puis, à chaque échelon inférieur, un comité populaire et un conseil populaire.

Une relation tripartite est établie dans la gestion du pouvoir entre « *le Parti communiste qui dirige, le peuple qui maîtrise et l'Etat qui administre* » (préambule de la Constitution de 1992).

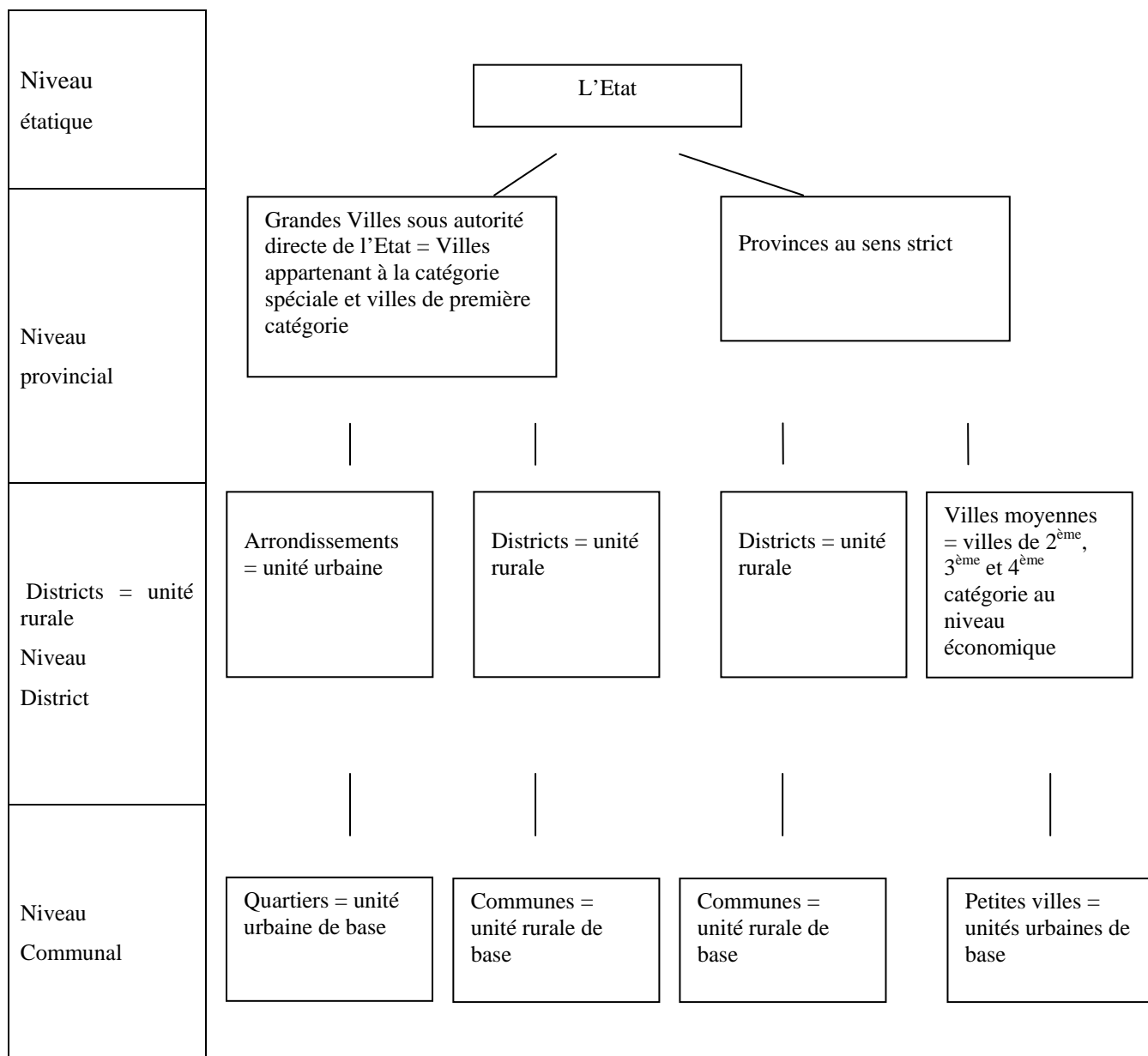
Le fonctionnement d'ensemble est pyramidal et fortement hiérarchisé, tous les organes de pouvoir étant « *organisés et fonctionnant suivant le principe du centralisme démocratique* ». (Constitution de 1992, art. 6.).

A. L'organisation territoriale vietnamienne

➤ **Deux classifications** : Le ministère de l'Intérieur vietnamien a établi une classification administrative des collectivités. Contrairement au découpage français, une distinction est effectuée, à chaque niveau, entre les collectivités à dominante rurale et urbaine :

- + Le niveau provincial comprend 64 unités⁴ qui sont soit des provinces au sens strict, soit des villes placées sous l'autorité du pouvoir central ou villes-provinces. Ces dernières sont aujourd'hui au nombre de cinq : Hanoi, Ho-Chi-Minh-Ville, Haiphong, Da-Nang et Can Tho
- + Le niveau des districts est composé des arrondissements urbains des villes-provinces, des districts ruraux sous autorité provinciale et des villes moyennes (2ème, 3ème et 4ème catégories économiques). Leur nombre s'élevait à 611 en 2005.
- + Le niveau des communes correspond aux quartiers des villes provinces (phuong), aux communes rurales (xa) et aux petites villes, sous autorité des districts (cinquième catégorie économique). On en compte 10 500.

⁴ MARTINEZ-VASQUEZ J. ; YOUNG A ; Making fiscal decentralisation work in Vietnam, Georgia State University, 2005, p7.



Organisation territoriale vietnamienne

Ce découpage est retracé dans le document ci-dessus. Comme on peut le constater une classification des villes a été effectuée, laquelle permet de distinguer des villes-provinces, des villes moyennes constituant des districts à part entière et des petites villes appartenant à la catégorie des communes.

Cette classification administrative correspond peu ou prou à une classification économique posée par le décret 72 de 2001 du ministère de la Construction. A chacune des cinq catégories de villes distinguées correspondent un niveau d'investissements de l'Etat dans les infrastructures urbaines établi lors de l'élaboration des plans économiques annuels et quinquennaux. Le tableau 1 ci-dessous met en exergue les différents critères de classification retenus : importance de la population, densité du territoire, part du secteur d'activités non agricoles et niveau d'infrastructures et d'équipements publics.

Depuis 1999, le nombre total de centres urbains est passé de 639 à 718 en 2006. Une nouvelle catégorie de ville est apparue : Les villes de rang spécial regroupant Hanoi et H-Chi-Minh-Ville. Les villes de 5^{ème} et 4^{ème} catégories se sont multipliées.

Tableau 1 : Classification économique des centres urbains au Viêt Nam en 1999.

| Catégorie | Population (milliers) | Densités de population (hab./km ²) | Part des secteurs non agricoles (%) | Niveau d'infrastructures et d'équipements publics | Nombre de centres urbains correspondants |
|---|----------------------------|--|---|---|--|
| 1 | Au moins 1 million | Au moins 15 000 | Au moins 90% et un très haut niveau de production industrielle | Complètement réalisé | 2 |
| 2 Regroupe les « Thanh Phô », chefs lieux des provinces | Entre 350 000 et 1 million | Au moins 12 000 | Au moins 90% et un haut niveau de production industrielle | Bien établi | 8 |
| 3 Regroupe certaines « Thanh Pho » et des « Thi xa » qui sont des villes moins développées | Entre 100 000 et 350 000 | Au moins 10 000 | Au moins 80% et une production industrielle relativement développée | Partiellement construit | 14 |
| 4 Regroupe les autres « Thi Xa » | Entre 30 000 et 100 000 | Au moins 8 000 | Au moins 70%, centre de production provincial | En cours de construction | 72 |
| 5 Regroupe les chefs lieux de districts, petites villes : les « Thi Trân » | Entre 4 000 et 30 000 | Au moins 6 000 | Au moins 60% | Peu développé | 543 |
| Nombre total de centres urbaines | | | | | 639 |

Cette classification liant montant des investissements versés par l'Etat et critères géographiques font des limites territoriales un enjeu économique important. Certaines collectivités, répertoriées différemment en fonction de la classification retenue, vont tenter de jouer sur cette double appartenance pour obtenir le maximum d'avantages. La ville de Hué, par exemple, est considérée comme une ville de district au niveau administratif, sous l'autorité de la Province, mais comme une ville de 1^{ère} catégorie au rang économique. Pour ses fonctionnaires, il serait légitime de percevoir des indemnités équivalentes à celles d'une

ville-province. A l'inverse, la ville de Can Thô, de part sa situation stratégique dans le delta du Mékong, a été classée ville-province, sous l'autorité directe de l'Etat, mais son activité économique ne lui permet aujourd'hui d'accéder qu'à la deuxième catégorie pour la perception des investissements. Elle va essayer de tirer avantage de sa position administrative pour développer son industrie et se classer en première catégorie. Les villes sous autorité directe de l'Etat possèdent, en effet, dans les faits, une plus grande autonomie que les autres villes, dans la mesure où elles négocient avec le pouvoir central sans avoir à passer par des organes hiérarchiques intermédiaires. Afin de simplifier et clarifier la situation, les ministères de l'Intérieur et de la Construction souhaiteraient aboutir dans les années à venir à une classification unique.

➤ **Des villes aux composantes urbaines et rurales :** A travers les critères retenus tant au niveau économique qu'administratif, se dessine une des caractéristiques majeures des villes vietnamiennes, par comparaison aux villes françaises : La ville n'est pas synonyme d'urbanité. Chaque entité comprend des districts ruraux et des districts urbains.

Cette observation est d'autant plus importante si l'on se penche sur les évolutions démographiques de ces dernières années. Entre 1995 et 2005, la population du pays est passée de 72 millions à 83 millions et certaines projections pour 2025 avancent le chiffre de 104 millions d'habitants. Cette croissance sans précédent explique, pour partie, un exode rural massif et une croissance des villes sans précédent, encouragée par le développement des activités des secteurs secondaires et tertiaires. La population urbaine est ainsi passée de 20 % en 2003 à 25 % de la population totale en 2005 et les prévisions avancent le chiffre de 50% de population urbaine en 2025.

A l'heure actuelle, la croissance démographique s'accompagne d'un ajustement des taux à l'origine de la classification des villes. En 1990, les centres urbains doivent regrouper une population minimum de 4 000 habitants, dont 60 % occupent des fonctions non agricoles. La décision 72/2001/N§-CP du 05-10-2001 réajuste cette définition en élevant la part de la population non agricole à 65 %. Le taux d'activité non agricole exigé est ainsi de plus en plus élevé. Derrière les chiffres montrant une croissance urbaine se cache donc une croissance générale de la population totale du pays et une transformation corrélative des villes et des campagnes encore plus significative.

Face à ce défi, les structures administratives offrent une certaine souplesse du fait de leur composante rurale et urbaine. La croissance des villes ne s'effectue pas par fusion de collectivités locales de même rang, comme cela peut être le cas en France, mais par redécoupage des districts sans modification des périmètres de la ville. Chaque entité fonctionne d'une certaine façon en autarcie, sans avoir recours à une quelconque collaboration horizontale entre collectivité de même rang. Les relations qu'elles entretiennent entre elles sont uniquement des relations verticales et hiérarchiques avec le pouvoir central. Toutefois, cela n'exclut pas la possibilité que la ville physique s'étende au-delà des limites de la ville administrative en cas de forte croissance. C'est le cas de Hanoi, où le territoire urbanisé en continu s'étend jusque dans la périphérie de Ha Dong. Cette extension urbaine nécessitera donc à terme de développer une coopération intercommunale. Le modèle français pourrait alors constituer une source d'inspiration.

I. Schémas institutionnels

Pour comprendre les différents schémas institutionnels, il est nécessaire d'identifier les caractéristiques du régime, puis de se pencher sur son organisation générale et les acteurs locaux et nationaux

1. Les caractéristiques du régime vietnamien

Le régime vietnamien s'articule autour de deux principes phares : le centralisme démocratique et la collégialité. Ceux-ci se traduisent par une organisation administrative divisée entre deux blocs constitués, d'une part, de l'assemblée nationale et des conseils populaires, et d'autre part du gouvernement et des comités populaires.

➤ **Le principe du centralisme démocratique** régit, d'après la doctrine communiste, la relation entre l'Etat et le peuple. L'article 6 de la Constitution vietnamienne de 1992 énonce ainsi clairement que « *L'assemblée nationale, les Conseils populaires locaux et les autres organes de l'Etat sont organisés et fonctionnent selon le principe du centralisme démocratique* ».

Par **centralisme**, il faut entendre ici la prégnance de l'idéologie communiste à tous les niveaux de la société. Pour cela, une double structure pyramidale de l'Etat et du Parti descend depuis le sommet de l'Etat jusqu'à la population. Les règles applicables sont celles d'une discipline rigoureuse dans le parti, avec l'interdiction des fractions, et la subordination de la majorité à la minorité. Les organismes inférieurs ont l'obligation stricte d'appliquer les décisions des organismes supérieurs.

Le caractère **démocratique** réside dans la place faite au peuple qui doit pouvoir faire entendre ses revendications légitimes jusqu'au sommet de l'Etat par le biais de représentants élus. Ce principe implique l'élection de tous les organes dirigeants du parti de la base au sommet, ainsi qu'un compte rendu périodique de gestion des différents organes devant les militants.

➤ Le **principe de la collégialité** se matérialise à tous les échelons. L'unité du pouvoir n'est pas incarnée par une personne, mais s'exprime à travers la collégialité. Les décisions sont généralement prises au sein des assemblées sans que l'on puisse identifier qui en est l'instigateur.

Ces principes se traduisent par une double organisation du pouvoir.

2. Schéma institutionnel général : Une double organisation du pouvoir

La Constitution de la République socialiste du Vietnam de 1992 définit le cadre institutionnel général décrit dans le document 2 ci-joint.

Ce schéma se compose de deux colonnes principales correspondant à deux hiérarchies distinctes dont le sommet est respectivement occupé par l'Assemblée nationale et le gouvernement.

- L'Assemblée nationale et les conseils populaires détiennent, de part les textes, le pouvoir de décision. Ils sont les représentants directs du peuple⁵. Les conseils populaires mettent en application par l'adoption de résolutions les lois votées à l'Assemblée nationale.

⁵ « Le peuple exerce ses pouvoirs d'Etat par ses représentants regroupés au sein de l'Assemblée Nationale et des Conseils populaires locaux qui incarnent la volonté et les aspirations du peuple, qui sont élus par celui-ci et qui sont responsables devant lui » Art. 6 de la Constitution VN de 1992

- Le gouvernement et les comités populaires ne sont quant à eux que des organes exécutifs. C'est en leur sein que l'on trouve les services administratifs fonctionnels qui réaliseront les projets adoptés par l'exécutif. Leurs membres sont désignés par l'Assemblée nationale et les conseils populaires.

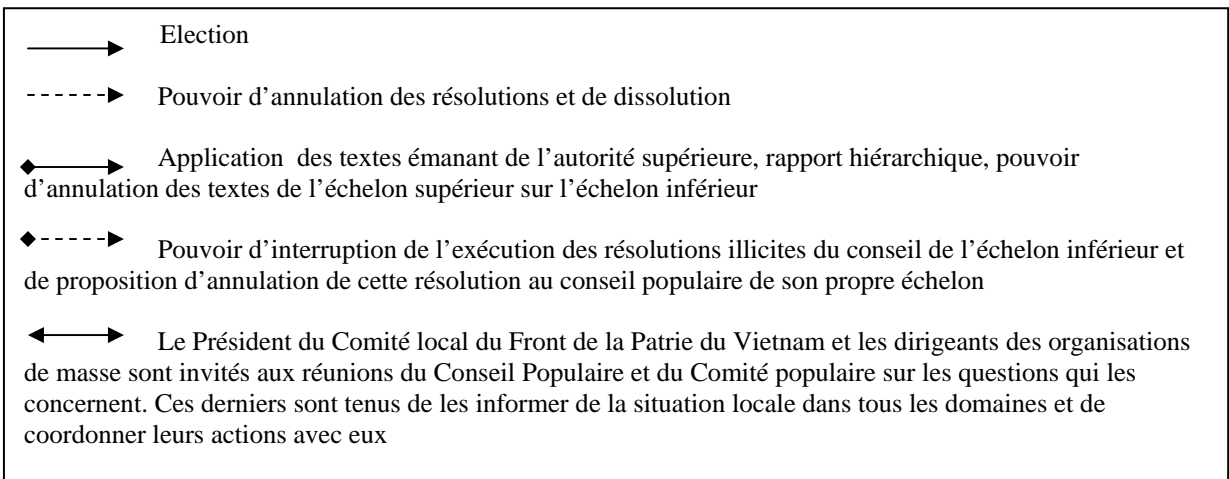
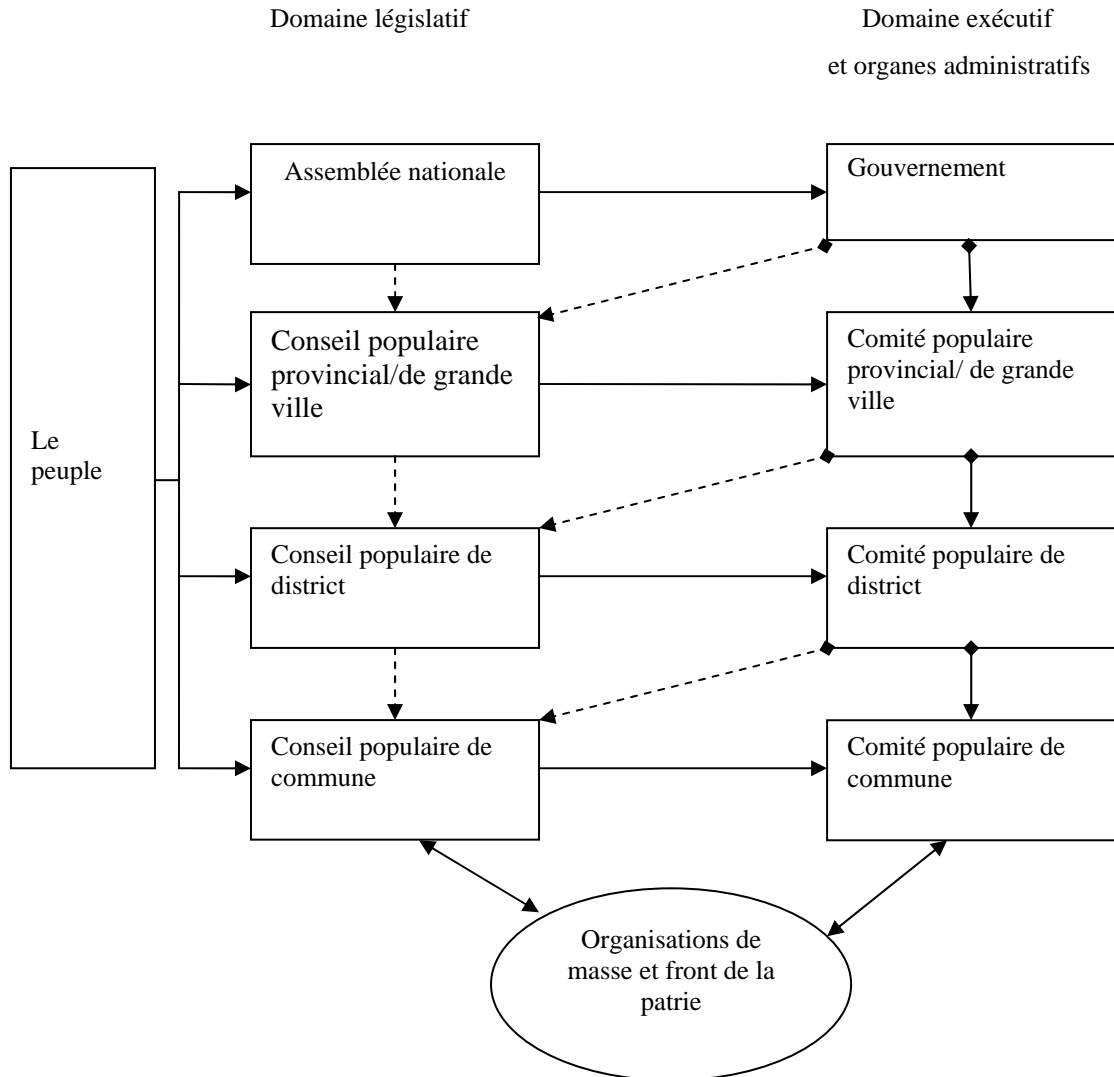
Les relations entre ces différents acteurs institutionnels sont d'une double nature :

- verticale : un lien hiérarchique unit les échelons de chacun des deux pouvoirs à l'échelon supérieur
- horizontale : les deux sphères de pouvoir ne sont pas hermétiques ; d'un côté, le peuple élit les détenteurs du pouvoir législatif qui, à son tour, élisent les membres du pouvoir exécutif ; de l'autre côté, les membres du pouvoir exécutif ont un pouvoir de contrôle sur l'échelon législatif inférieur à leur rang.

Il ne faut cependant pas oublier la place du Parti communiste. Conformément au principe du centralisme démocratique, ce dernier exerce son influence à chaque niveau administratif par le biais d'une organisation hiérarchisée qui lui est propre. Au sommet de la hiérarchie se trouve le secrétaire général ainsi qu'un Bureau Politique de 14 membres, une permanence du Bureau Politique et un Comité central de 173 membres⁶. A chaque niveau inférieur existent des Comités locaux. Le PCV se réunit en congrès ordinaire tous les cinq ans (dernier congrès en avril 2006). Il élit à cette occasion son secrétaire général et définit ses grandes orientations politiques.

⁶ Chiffres donnés sur le site web du ministère des affaires étrangères (MAE) : www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays-zones-geo_833/vietnam

Document 2. VN- Les institutions vietnamiennes



3. Le rôle déterminant des acteurs nationaux au niveau local :

La description des pouvoirs du gouvernement et de l'Assemblée générale sur les autorités locales, présentée dans le schéma 3 ci-joint, révèle la nature centralisée du régime en place.

Le comité permanent de l'Assemblée nationale joue un rôle clef dans cette organisation. Il guide et contrôle les activités des conseils populaires. Il peut, ainsi, examiner leurs résolutions et rapports, participer à leurs réunions, demander aux présidents de faire des rapports sur des questions précises, examiner les plaintes et dénonciations déposées par les citoyens... L'ampleur de ces pouvoirs a transformé les conseils populaires en simples relais dans la mise en œuvre des lois votées par l'assemblée nationale.

La diversité des ethnies composant le peuple vietnamien est reconnue et prise en considération au niveau même de l'Assemblée, via le Conseil des ethnies.

Il n'y a pas de transferts de compétences reconnus de l'Etat vers les collectivités locales comme nous pouvons le constater en France. L'ensemble des préoccupations locales semble pouvoir remonter jusqu'à l'échelon national. Dans ce schéma, Hanoi et de Ho Chi Minh Ville sont privilégiées. Dans la mesure où le secrétaire du parti communiste de ces deux villes est membre du bureau politique national, elles jouissent d'une forte autonomie par rapport aux autres villes. Les villes-provinces entretiennent quant à elles des relations étroites avec le pouvoir qui les contrôle directement, alors que les communes et les petites villes doivent respecter de lourdes procédures hiérarchiques avant d'appliquer la réglementation nationale au niveau local.

Néanmoins, face aux nouveaux besoins de développement socio-économique corrélatifs à l'ouverture amorcée en 1986⁷, ce système institutionnel est amené à évoluer.

Certaines faiblesses du système sont en effet mises en lumière. Il est notamment reproché au gouvernement et aux ministères centraux de se perdre dans les affaires quotidiennes en négligeant les missions de gestion globale, tandis que les collectivités locales disposent d'une marge de manœuvre trop étroites et de moyens insuffisants pour la gestion des affaires locales⁸.

Cette réticence de l'Etat à donner plus de pouvoirs et de moyens financiers à des responsables locaux, en très grande majorité sans formation, n'est pas de nature à dynamiser les services locaux. Par ailleurs, l'absence de définition claire des domaines de compétences de chaque échelon territorial est la source d'une confusion généralisée dans l'exercice des pouvoirs. A l'interventionnisme excessif de l'Etat dans les affaires locales répond alors une apathie ou une anarchie dans la mise en application des décisions gouvernementales au niveau local.

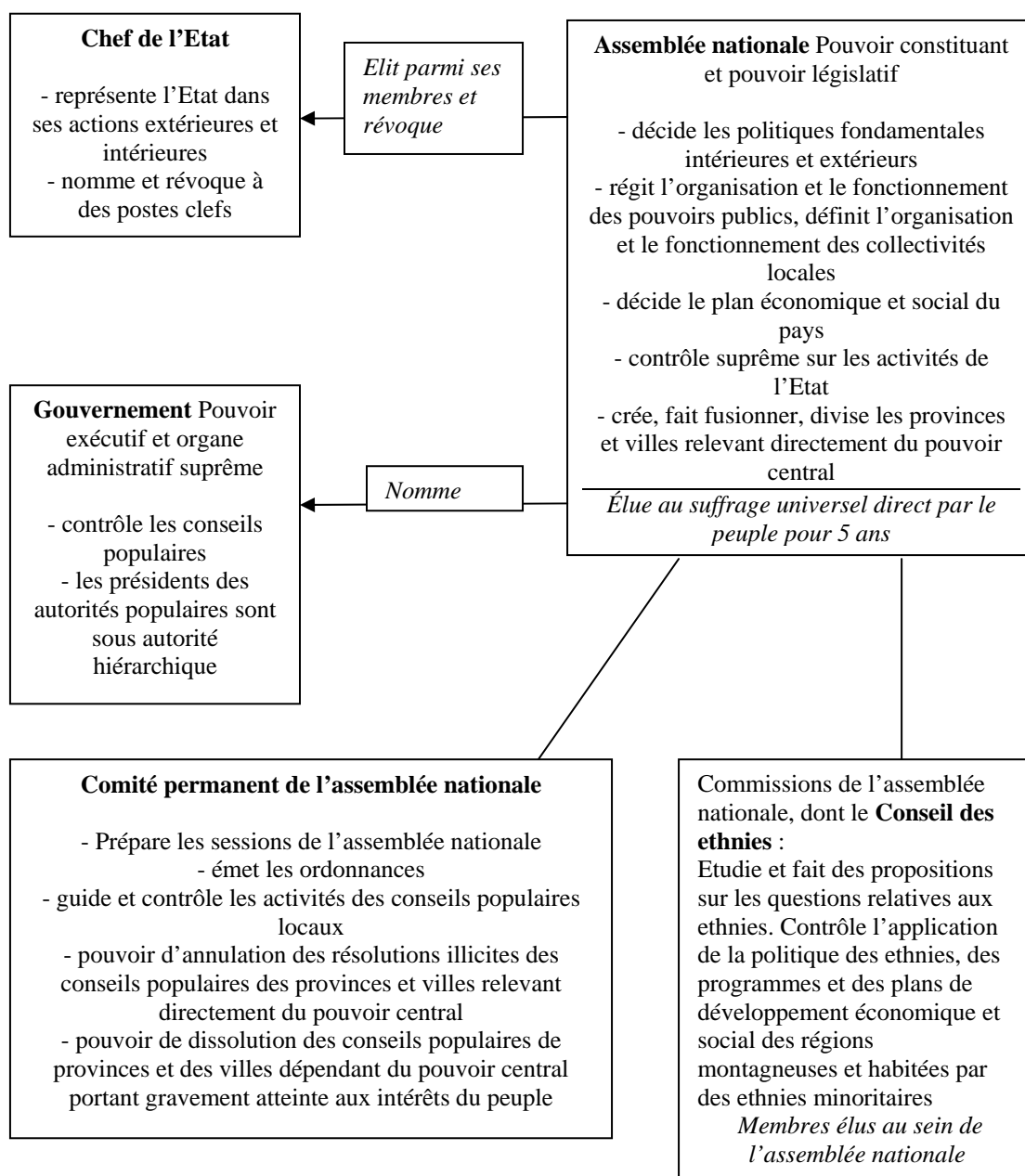
De fait, certains exécutifs locaux profitent des carences du système pour agir de manière assez autonome en tous les domaines, mais cette autonomie ne leur est pas reconnue. De grandes disparités peuvent donc exister entre les provinces, en fonction de leurs rapports avec le pouvoir central. Les exceptions aux règles nationales sont relativement courantes, les textes précisant souvent que « les dispositions sont appliquées avec rigueur à moins que l'autorité compétente n'en décide autrement ». Dans ce contexte, les provinces du sud jouissent bien souvent d'une plus forte autonomie par rapport au pouvoir central du fait de

⁷ politique du renouveau ou Doi Moi

⁸ Synthèse Maison de la Justice et du Droit vietnamo française, « résultats et expériences de la décentralisation au Vietnam »

leur éloignement géographique de la capitale. Les autorités locales peuvent mettre en place des procédures originales et n'obtenir qu'a posteriori l'aval de l'Etat, si ces mesures se révèlent positives. Une certaine souplesse existerait donc. A Hanoi au contraire, la proximité du pouvoir central lié au contexte historique et sociologique du nord Vietnam impliquent une relation très étroite entre les autorités locales et nationales. De ce point de vue, l'autoroute trans-Vietnam souhaitée par l'actuel Premier Ministre pour accélérer les échanges entre le nord et le sud pourrait avoir à terme une influence politique et administrative.

Document 3. VN- Rôle local des institutions nationales au Vietnam



4. Le rôle des acteurs locaux

La Constitution de 1992, la loi sur l'organisation des Conseils et des Comités populaires de 1994 et l'Ordonnance de 1996 permettent de fixer les compétences des acteurs locaux vietnamiens.

Les compétences de ces différents acteurs s'articulent selon un principe de délégation partielle de compétences des autorités supérieures aux autorités inférieures. Concrètement, plusieurs critères président à ces délégations. La répartition pourra, par exemple, s'effectuer en fonction de l'importance des décisions à prendre ou du montant des sommes en jeu. La planification stratégique sera ainsi bien souvent conservée par les autorités supérieures qui délègueront la gestion quotidienne d'une matière donnée. L'approbation des projets d'investissements supérieurs à un million de dollars relèveront de la compétence du Premier Ministre, alors que les projets moins ambitieux seront approuvés par les Provinces concernées.

Dans les relations entre les autorités de même niveau, il convient, par ailleurs, de distinguer l'équilibre institutionnel décrit par les textes législatifs et réglementaires de la pratique. En marge du discours officiel, le Comité populaire apparaît comme le détenteur réel du pouvoir local au détriment du Conseil populaire. Au quotidien, les organisations de masse et le front de la patrie du Vietnam jouent un rôle important, tout comme les acteurs du quartier et des structures locales de nature non administrative que sont le village et le hameau.

➤ **Les Conseils et Comités populaires**

Chaque échelon comprend un Conseil populaire, un Bureau permanent du Conseil populaire où siègent le Président et les Vices présidents et un Comité populaire dont dépend une administration et des services techniques. Les pouvoirs et les attributions du Conseil et du Comité populaire sont fixés par le Comité permanent de l'Assemblée Nationale sur proposition du Gouvernement.

Le rôle spécifique du Conseil populaire

Composition : Le Conseil populaire est élu par la population de la localité pour un mandat de 5 ans. Le nombre d'élus dépend du type de circonscription : 25 à 35 pour les districts, 45 à 75 pour les provinces exception faites pour Hanoi, Hô Chi Minh Ville et les provinces de plus de 2,5 millions d'habitants qui comptent jusqu'à 85 conseillers.

Les Conseils populaires des provinces et des districts disposent d'un Comité permanent et de plusieurs autres comités alors que les Conseils populaires des communes n'ont qu'un président et un vice président.

Ce Comité permanent est composé d'un président, d'un vice président et d'autres membres. Dans les provinces, il a quatre comités sous son autorité : économie et budget, culture et société, affaires légales et minorités ethniques pour les zones concernées. Dans les districts le nombre de ces comités est limité à deux : économie et société et affaires légales.

Fonctions : Sa fonction essentielle est d'appliquer la Constitution, les lois, ainsi que les textes ayant valeur légale pris par les échelons supérieurs. L'ordonnance du 25 juin 1996 portant sur les missions et attributions précises des conseils et des comités populaires des collectivités locales détaille les compétences qui lui sont attribués.

Selon les termes de la loi de 1994, il décide « des options et des mesures importantes pour mettre en valeur les potentialités de la localité... ».

Le Conseil peut :

- prendre les mesures en vue d'appliquer dans la collectivité les décisions prises au niveau de l'appareil central de l'Etat
- adopter les plans économiques et les budgets locaux
- élire et révoquer les membres du Comité populaire, modifier et annuler les textes pris par le Comité populaire immédiatement inférieur, jugés non conformes aux textes législatifs
- dissoudre le Conseil populaire de l'échelon inférieur après approbation du Conseil du niveau supérieur.

Son pouvoir de contrôle est très vaste, puisqu'il couvre les actions du Bureau permanent du Conseil, du Comité populaire, mais aussi celles du Tribunal populaire ainsi que du Parquet populaire. Il dispose par ailleurs, d'un pouvoir de sanction vis-à-vis des Vices Présidents du Conseil, des assesseurs du Tribunal populaire, ainsi que des membres du Comité populaire. Il peut enfin assister aux réunions du Conseil populaire de l'échelon inférieur sans pour autant prendre part au vote.

D'après Le Minh Thong⁹, dans son article « *Rénovation de l'organisation et du fonctionnement du CSP et du CMP à tous les échelons* », un fossé existe entre ces attributions théoriques et leurs exécutions effectives. Le Conseil populaire apparaîtrait ainsi comme une coquille vide. Son rôle d'organe de pouvoir de l'Etat mettant en application les lois votées par l'assemblée nationale serait concrètement exercé par le Comité populaire de même échelon.

Par ailleurs, le budget du Conseil populaire est géré par le Comité populaire. Le Conseil ne fait qu'adopter les prévisions de dépenses et approuver les comptes de budget.

Le rôle du Comité populaire

Composition : Le Comité populaire est élu par le Conseil populaire pour 5 ans et est responsable de ses actes devant lui. Il est constitué d'un président, d'un ou de plusieurs vices présidents et d'autres membres. Cette élection doit être avalisée par le président du Comité populaire de l'échelon supérieur dans le cas des communes et des districts, et par le Premier ministre pour les provinces.

Le nombre d'élus varie entre cinq et sept pour les communes, entre sept et neuf pour les districts et entre neuf et onze pour les provinces avec un maximum de 13 pour Hanoi et Ho Chi Minh Ville.

Fonction : Il est à la fois l'organe exécutif du Conseil populaire, dont il est chargé de mettre en œuvre les délibérations, et l'organe administratif de l'Etat au niveau local. Ce qui implique que son Président, en tant que chef du Comité populaire, est responsable devant le Conseil populaire, en tant que chef de l'exécutif de la province devant le premier Ministre. Le Comité populaire inférieur est aussi responsable devant le Comité de l'échelon immédiatement supérieur.

⁹ Docteur en droit, directeur-adjoint de l'Institut de Recherche sur l'Etat et le Droit. Article publié en 1999 dans une revue de droit vietnamien. Source interne à la Maison du droit vietnamo-française.

Selon la loi de 1994, « le Comité prend des décisions, donne des directives et organise la mise en œuvre et le contrôle de l'application de ses actes... ». Il élabore aussi le contenu des sessions du Conseil populaire. L'ordonnance de 1996 reconnaît 17 missions au Comité populaire parmi lesquelles, se trouve l'élaboration :

- du projet de budget
- du plan d'aménagement et de développement de l'agriculture
- du plan de développement dans le secteur industriel et artisanal
- d'un plan d'urbanisme ...

Bien que le champ de compétences du Comité soit vaste, le contrôle de l'appareil central demeure très interventionniste. L'attribution de chaque compétence s'accompagne d'un grand nombre de contrôles gouvernementaux qui paralyse en fait l'action locale. Le rôle des Comités se transforme. D'organes exécutifs des Conseils populaires, ils tendent à devenir les organes administratifs locaux de l'Etat. Cet accroissement des compétences ne s'accompagne cependant pas d'une augmentation de moyens financiers ou humains.

La loi de 1994 organise les Comités en départements et services techniques suivant l'échelon considéré. Il revient donc au Comité de chaque échelon de préciser au cas par cas son organisation, son fonctionnement et son effectif.

Concernant le Comité populaire de province, il se retrouve en fait entre deux centres de pouvoir. D'une part, celui de l'administration centrale qui tend à redéfinir leur rôle dans le sens d'une augmentation des compétences, d'autre part le Conseil populaire qui tend à vouloir gérer les affaires de la province avec autant d'autonomie qu'en période de guerre. Ce dualisme des structures et les conséquences qui en découlent se retrouve actuellement dans le domaine économique. Du fait de la multiplicité croissante des centres de décision et de contrôle dans ce domaine, seules les instances du Parti au niveau provincial peuvent assurer une coordination des actions et l'arbitrage en cas de conflit entre les différents organes locaux.

Les Comités populaires sont dès lors le siège de conflits entre les Conseils populaires et les organes rattachés au Gouvernement. Ceux-ci seront réglés en faveur de l'échelon national ou de l'échelon provincial suivant un processus qui tient compte des fonctions qu'assume le président du Conseil populaire de la province dans les instances de l'appareil central.

➤ **Les organisations de masse et le Front de la Patrie du Vietnam**

Un des traits caractéristiques du système sociopolitique du Vietnam est de disposer d'un réseau étendu et serré d'organisations à vocation sociopolitique et à vocation sociale et humanitaires¹⁰. Ces organisations participent à la vie locale et ont une forte influence sur le Conseil et le Comité Populaire de niveau communal.

Les organisations à vocation sociopolitique comprennent : la Confédération générale du travail, le Front de la patrie, l'Association des femmes, l'Association de la jeunesse, l'Association des vétérans, l'Association des paysans. Toutes ces associations, regroupées sous le terme d'« organisation de masse » sont coiffées par le Front de la patrie. C'est essentiellement par leur biais que les habitants peuvent proposer des initiatives. En

¹⁰ Cf. l'étude portant sur « Le rôle de la société civile dans la gestion environnementale urbaine » sous la direction de René PARENTEAU et NGUYEN Quốc Thông, la ville vietnamienne en transition, Katlala, 2005

contrepartie, le Comité populaire les considère comme un outil pour soutenir la mise en œuvre des politiques et programme au niveau local.

➤ **Les échelons non administratifs de proximité** : le village, les hameaux et leur équivalent urbain, le « Tô »

Ainsi que l'énonce le décret du gouvernement du 11 mai 1998 portant promulgation du règlement sur l'exercice de la démocratie locale au niveau des communes, « *c'est au niveau des villages et des hameaux que la démocratie directe s'exerce dans le règlement des affaires internes des habitants* ».

« *Les villages et les hameaux ne sont pas reconnus comme des entités administratives. Ils constituent de simples lieux d'habitations* ».

Néanmoins, c'est à cette échelle que s'exerce la démocratie directe dans le but de :

- *«consolider la solidarité, maintenir l'ordre public, la paix sociale et l'hygiène publique,*
- *bâtir un mode de vie progressiste,*
- *réaliser l'entraide mutuelle dans la production et la vie quotidienne,*
- *sauvegarder et valoriser les hautes traditions et les bonnes mœurs nationales,*
- *mettre en œuvre efficacement les orientations du Parti communiste et les politiques de l'Etat,*
- *valoriser les droits et les obligations civiques et bien accomplir les missions confiées par les autorités supérieures.* »

Une réunion de village ou de hameau a ainsi lieu tous les six mois, sous la présidence du chef de village ou de hameau, entre tous les électeurs ou chefs de famille. Y sont débattus et discuter les affaires internes de la communauté d'habitants, parmi lesquelles la construction d'infrastructures, les questions sociales, d'hygiène et de sécurité publique.

Les résolutions du Conseil populaire et les décisions du Comité populaire de la commune y sont également débattues. Ces échanges donnent naissance à une résolution qui doit être approuvée par la majorité absolue des participants.

Par ailleurs, pour régir les questions internes, chaque unité élabore et adopte sa propre convention. Cette dernière est approuvée, sur proposition du Conseil populaire, par le président du Comité populaire de la commune.

Les villages et hameaux peuvent enfin constituer des « *missions de conciliation, de sécurité publique, de protection de la production et de construction. Les membres de ces missions sont élus par les habitants. Elles sont placées sous l'autorité et la direction du chef de village ou de hameau en coordination avec la section locale du Front de la Patrie* ».

Le fonctionnement des Tô est très similaire à celui des villages et des hameaux. Dans chaque unité, on retrouve un responsable. Des réunions ont lieu pour traiter des questions d'hygiène ou d'infrastructures. Une vie communautaire permet de traiter les conflits en interne, sans intervention des autorités. Les habitants semblent attachés au respect de relations harmonieuses avec leurs voisins.

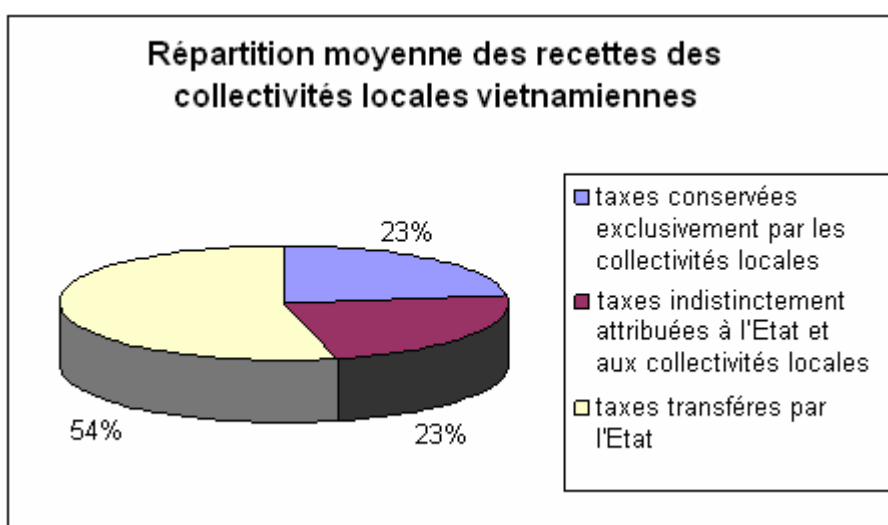
II. Répartition et gestion des ressources des collectivités locales vietnamiennes : Illustrations du centralisme démocratique

La loi sur le budget de l'Etat précise les recettes des collectivités locales. Ces dernières sont réparties en trois blocs :

- une partie du produit des taxes attribuées globalement à l'Etat et aux collectivités locales. La répartition s'effectue ici selon un pourcentage établi par le gouvernement pour une durée de cinq ans.
- le produit des taxes intégralement conservées par les collectivités locales : pour l'essentiel la taxe professionnelle et impôts fonciers parmi lesquels les loyers de terrains et de locaux appartenant à l'Etat constituent la première source de revenus.
- les recettes transférées par l'Etat, les recettes de l'Etat résidant essentiellement dans la Taxe sur la Valeur Ajoutée, les droits sur les produits importés et les impôts sur le pétrole et le gaz.

Il y a tout d'abord les impôts et taxes qui alimentent exclusivement le budget central (taxes sur la valeur ajoutée (TVA) et droits imposés aux produits importés, et impôts provenant du pétrole et du gaz pour l'essentiel). Il y a ensuite les recettes réparties entre le budget central et le budget local selon un pourcentage établi par le gouvernement pour une durée de cinq ans. Il s'agit entre autres, de la TVA hors produits importés, de l'impôt sur le revenu des entreprises et des personnes à haut revenu et de l'impôt

- le produit des taxes intégralement conservées par les collectivités locales : pour l'essentiel la taxe professionnelle et les impôts fonciers, dont les loyers de terrains et de locaux appartenant à l'Etat constituent la première source de revenus.
- un pourcentage des taxes attribuées indistinctement à l'Etat et aux collectivités locales ; Le gouvernement fixe le montant de ce pourcentage tous les cinq ans
- les recettes transférées par l'Etat¹¹.



¹¹ les principales recettes de l'Etat sont la Taxe sur la Valeur Ajoutée, les droits sur les produits importés et les impôts sur le pétrole et le gaz

Derrière la répartition moyenne des recettes des collectivités locales vietnamiennes représentée ci-dessus se cache d'importantes disparités en fonction des collectivités :

La Ville de Ho Chi Minh Ville, capitale économique du pays, ne perçoit selon les sources¹² qu'entre 8,7%¹³ et 1%¹⁴ de revenus de transfert. Elle aurait en outre collecté 1,7 milliard de dollars US de taxes et impôts, dont 1 milliard aurait été remis au budget central et représente 33% des recettes fiscales du pays et 0,7 milliard aurait été conservé par la Ville.

A l'extrême inverse, les ressources de la province de Bac Can sont constituées à hauteur de 94,2% de revenus de transfert. Ces transferts représentent plus de 70% des recettes de 27 provinces sur les 64 que comptent le Vietnam.

Ceci montre bien l'existence d'une péréquation au Vietnam.

Si l'Etat est le garant de la péréquation nationale, comme en France, son emprise en matière financière dépasse largement ce rôle privant les collectivités locales d'autonomie.

Le mécanisme d'adoption des budgets en est une bonne illustration. Il permet en outre d'appréhender le fonctionnement décisionnel lié au centralisme démocratique qui se retrouve dans tous les domaines de compétences, y compris celui de la planification.

L'Assemblée nationale est seule habilitée à instaurer les impôts et taxes collectées par les localités. C'est elle qui vote la répartition du budget de l'Etat et qui décide du montant des revenus de transfert du budget central accordés aux provinces.

Le Conseil populaire décide :

- du projet de perception des recettes au profit du budget de l'Etat et au profit de la localité
- du projet de dépenses du budget local, comprenant les dépenses pour le budget de son instance et le budget de niveau inférieur.
- du projet de répartition du budget de son échelon, à savoir le montant total des dépenses et celles détaillées de chaque secteur, organisme et unité de son échelon, ainsi que le montant et l'affectation annexe aux budgets des échelons inférieurs.

Enfin le Conseil populaire surveille la réalisation dudit budget (art.25).

¹² MARTINEZ-VASQUEZ J ; YOUNG A
et PETIT F, KERMAREC B, Les ressources budgétaires d'Ho Chi Minh Ville et le financement de ses infrastructures urbaines, Missions économiques, MINEFI-DREE/TRESOR, 2004, p.2

¹³ PETIT F, KERMAREC B, id

¹⁴ MARTINEZ-VASQUEZ J ; YOUNG A

Quant au Comité populaire, il :

- établit le projet et le plan de répartition du budget de son échelon
- établit le règlement du budget local avant présentation pour approbation au CSP du même échelon
- contrôle la résolution du Conseil populaire de l'échelon inférieur sur les finances et le budget, et organise et contrôle la réalisation du budget de son échelon.
- se coordonne avec les organismes d'Etat de l'échelon supérieur pour la gestion du budget de l'Etat selon les domaines sur son territoire (art.26).

Les Conseils et Comités populaires de province disposent en outre de prérogatives supplémentaires. Le Conseil décide, sur proposition du comité, de l'affectation des ressources et des dépenses à chaque échelon budgétaire de la localité, du recouvrement des taxes, frais et cotisations par le peuple ainsi que des plafonds de répartition et de dépenses du budget.

Le budget de chaque localité doit être approuvé à la fois par le Conseil populaire de l'échelon concerné et par l'échelon immédiatement supérieur représentant le gouvernement, à savoir le Comité populaire ou le gouvernement. De façon plus détaillée, le service financier de chaque échelon examine les projets budgétaires rédigés par le Comité populaire de même échelon et de l'échelon inférieur. Ce projet est ensuite proposé au vote du Conseil populaire avant d'être soumis au ministère des finances qui le contrôle, l'expertise et le présente au Premier ministre. En dernier lieu c'est l'Assemblée nationale qui vote le budget de l'Etat et la répartition des recettes allouées aux collectivités locales.

Si l'Etat n'arrête pas lui-même les budgets locaux, le contrôle de tutelle se fait par l'intermédiaire des Comités populaires, représentant du pouvoir central au niveau local, qui peuvent rejeter le projet budgétaire de l'échelon inférieur. Le budget est également sanctionné par le vote du Conseil populaire, représentant la population locale. L'autorité exécutive de l'échelon supérieur –Premier ministre ou président du Comité populaire- peut ainsi demander la modification du projet budgétaire au Conseil populaire de l'échelon immédiatement inférieur. En cas de désaccord persistant entre le ministère des finances et une collectivité locale, le Premier ministre a le dernier mot et emporte la décision¹⁵.

¹⁵ Loi sur le budget de l'Etat, article 37-49

3- L'organisation spécifique de Ho Chi Minh Ville et de Hanoi

Ho Chi Minh Ville (capitale économique du pays, 4.4 millions d'habitants, production des 2/3 de la richesse nationale) et Hanoi (capitale du pays, 1.7 millions d'habitants) sont les deux plus grandes métropoles du Vietnam, devant Haiphong et Danang (600 000 habitants chacune). Cette importance est remarquable à plus d'un titre. Sur le plan politique, le secrétaire du Parti Communiste de ces deux métropoles est membre du bureau politique, ce qui lui confère un pouvoir important¹⁶.

Sur le plan institutionnel, l'organisation des deux villes est, par ailleurs, réglementée par des textes spécifiques : l'Ordonnance sur la Capitale de Hanoi du 28 décembre 2000 et le décret sur la gestion décentralisée de Ho Chi Minh Ville du 12 décembre 2001.

De la lecture de ces textes de référence il ressort une organisation distincte des deux métropoles :

- A Hanoi, siège de la Capitale, l'ordonnance «...détermine les objectifs de développement et régleme la répartition des responsabilités et des pouvoirs dans l'administration de la ville». Les relations entre le Comité et le Conseil Populaire et les organes centraux sont très étroites.

La mise en œuvre des plans est en grande partie dévolue au Gouvernement qui dirige ou répartit les missions entre les différents ministères ou organes ayant rang de ministère. Le Conseil et le Comité populaire ne disposent que d'un rôle de coordination des actions menées par les autorités en charge des projets.

- A Ho Chi Minh Ville, au contraire, les structures locales ont bénéficié d'un transfert de compétences assez important, marquant un pas vers le modèle de décentralisation.

Les autorités locales sont désormais en charge des domaines suivants :

- La gestion, l'aménagement, la planification, l'investissement et le développement en matière économique et sociale
- La gestion des logements, des terrains et des infrastructures
- La gestion du budget local
- L'organisation du pouvoir local et la gestion des fonctionnaires et des agents publics.

Ce dernier domaine de compétences transféré sert de base à une application expérimentale d'un modèle d'organisation du pouvoir local à deux niveaux à savoir d'une part, le niveau municipal (actuelle province) et d'autre part le niveau de commune et de bourg (actuel district et arrondissement). Le Comité populaire a été chargé d'établir un projet d'application de ce modèle.¹⁷

¹⁶ Cf. page 52 et 53

¹⁷ Source Maison du droit vietnamo française

Chapitre 2- ROLES DE L'ETAT ET DES COLLECTIVITES LOCALES DANS LE DOMAINE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'URBANISME

I- Les institutions chargées de l'urbanisme

Les administrations chargées de l'urbanisme sont présentes tant au niveau ministériel que local. Des professionnels agissent à leurs côtés.

1. Les administrations chargées de l'urbanisme

Au niveau ministériel, le Ministère de la Construction est le premier ministère concerné. En son sein se trouve la Direction de l'Urbanisme et de l'Architecture. Cette direction est compétente pour établir la classification économique des villes, telle que retracée en infra. C'est elle par ailleurs qui prépare les projets de loi en matière de construction et qui publie les décrets corrélatifs.

Le Ministère des transports peut quant à lui intervenir dans le processus de planification des moyens de communication.

Au niveau de chaque province se trouve un service de la Construction.

Les grandes villes possèdent également un tel service. Son rôle est de contrôler la qualité des constructions, de contrôler le coût des budgets de constructions financées par le budget public et, à Hanoi, de délivrer les permis de construire. Un second service, le service de l'urbanisme, s'occupe quant à lui de la planification. Il rédige les projets de plan et contrôle le respect de la planification adoptée. C'est lui qui délivre les certificats d'urbanisme.

Dans les arrondissements, on trouve également des bureaux de l'urbanisme.

2-Les professionnels chargés de l'urbanisme

Plusieurs types d'acteurs professionnels se côtoient dans le secteur de l'urbanisme.

➤ **Les Instituts d'Urbanisme** : En 1956 a été créé l'Institut National d'Urbanisme (INPUR). Ce type de structure s'est ensuite développé à l'échelon provincial dans les années soixante, avec la fondation en 1962 à Hanoi du premier Institut d'Urbanisme de Province, suivi en 1969 de l'Institut de Haiphong. Aujourd'hui, 10 Instituts provinciaux

sont dénombrés au Vietnam. Des centres d'Urbanisme Provinciaux se sont en outre développés. Leurs compétences sont moindres que celles des instituts, mais leur nombre est plus important, 30 centres étant recensés à l'heure actuelle.

Les missions de l'INPUR sont nombreuses et diversifiées :

- préparation des textes de loi en matière d'urbanisme
- élaboration des normes d'urbanisme
- recherche en matière d'urbanisme
- élaboration des plans généraux et des schémas territoriaux
- aide à l'élaboration des documents d'urbanisme à l'échelon provincial et à la création des centres et Instituts d'urbanisme provinciaux

L'INPUR n'est ni une instance administrative, ni une autorité de gestion. Il exerce principalement ses missions pour le compte du Département de l'Architecture et de l'Aménagement du ministère de la Construction, mais peut intervenir aussi pour les autorités provinciales. Son budget est ainsi alimenté par les collectivités locales et l'Etat. Un quota de son personnel est rémunéré par l'Etat et affecté aux missions que ce dernier délègue.

Les études concernant les schémas inter-provinciaux sont prises en charge par le budget de l'Etat, contrairement aux schémas provinciaux financés par les provinces.

Les provinces créent parfois leur propre centre d'étude, mais elles recourent aussi bien souvent aux Instituts et Centres Provinciaux, en dépit du coût financier que cela représente, faute de services internes suffisamment qualifiés. En l'absence de Centre ou d'Institut dans la province, les autorités doivent faire appel à l'INPUR ou à une association d'urbanisme.

➤ **les associations d'urbanisme** : Ces dernières passent, au même titre que les Instituts et Centres d'Urbanisme provinciaux, des contrats avec les collectivités locales et l'Etat en matière d'urbanisme. Elles peuvent ainsi élaborer des plans, effectuer des missions d'études et de conseils.

Parmi elles, on peut citer : l'Association des urbanistes du Vietnam, l'Ecole d'Architecture de Hanoi, l'Université de génie civil, les bureaux de consultants du ministère de l'environnement.

II- La planification spatiale du territoire vietnamien

L'aménagement du territoire s'effectue au Vietnam par le biais d'une planification à plusieurs échelles.

Ce dispositif de planification est posé par la loi sur la construction de 2004.

Aujourd'hui, trois types de plans peuvent être distingués :

- les schémas d'aménagement territoriaux
- les plans d'aménagement généraux
- les plans d'aménagement détaillés

I- Les schémas d'aménagement territoriaux :

Les schémas d'aménagement territoriaux sont des documents d'orientation. Leur échelle, comprise entre 1/25 000ème et 1/250 000ème, est plus large que celle des plans d'aménagement généraux et des plans d'aménagement détaillés. Ceci permet de créer des coopérations entre des districts et des provinces différentes. Sous cet angle, un rapprochement pourrait donc être fait entre ces schémas et les Schémas de Cohérence Territoriaux français évoqués en première partie de ce rapport mis en place à des échelles intercommunales.

Leur mise en place est relativement récente, ce qui explique sans doute pourquoi ils ne couvrent aujourd'hui qu'une partie seulement du territoire vietnamien, le plan d'aménagement général restant l'instrument privilégié par les autorités.

De fait, les territoires couverts par les schémas peuvent être de nature assez diversifiée :

- inter provinciaux quand le schéma couvre la superficie intégrale de plusieurs provinces ou se situe à cheval entre deux provinces. Il est alors approuvé par le Premier Ministre
- provinciaux, parfois. Il est alors approuvé par l'autorité provinciale
- inter districts quand le schéma couvre plusieurs districts situés dans des provinces différentes mais appartenant à une même unité géographique (vallée par exemple) ou culturelle (présence des mêmes groupes ethniques...)
- district quand ce dernier a une superficie très importante, équivalente à celles de certaines provinces (cas des districts en zone montagnarde)

Ces schémas peuvent en outre être thématique. Ils portent alors sur un secteur d'activités, tels que le tourisme ou l'industrie, sans tenir compte d'un découpage administratif prédéfini. Leur maîtrise d'ouvrage relève alors du ministère compétent pour ledit secteur d'activités.

Un chevauchement de plusieurs schémas d'aménagement territoriaux n'est donc pas à exclure. Les schémas inter districts et provinciaux se chevauchent ainsi fréquemment. La règle est alors celle de l'harmonisation. En cas d'échec, le schéma provincial s'imposera.

La procédure d'élaboration des schémas d'aménagement territoriaux est détaillée dans le tableau numéro 2 ci-joint. A la différence des plans plus détaillés, elle ressort presque entièrement du niveau étatique, certains Comités populaires de Province seulement pouvant rédiger le projet de schéma.

II- Les plans d'aménagement généraux:

Les plans d'aménagement généraux sont les documents de planification les plus importants au Vietnam. Plus détaillés que les schémas d'aménagement territoriaux, avec une échelle comprise entre 1/5 000ème et 1/25 000ème, ils couvrent la plupart des zones urbaines. Ils correspondent aux « master plan » anglais. Leur révision a lieu tous les cinq ans.

On peut les classer en deux catégories distinctes :

- les plans d'urbanisation : Ces plans sont élaborés dans les villes, à l'exclusion de celles appartenant à la cinquième catégorie économique. Leur procédure d'élaboration varie en fonction de la taille de l'unité urbaine, ainsi que l'illustre le tableau ci-joint.
- Les plans de zones spécialisées, concentrés sur des pôles d'activité d'intérêt national ou provincial. Ces zones sont relativement rares. A titre d'exemple, nous pouvons citer le quartier de Ba Dinh où siègent les institutions vietnamiennes.

Le rang des autorités élaborant ces plans est principalement provincial, l'Etat les contrôlant, en application du principe du centralisme démocratique.

Lorsqu'un même territoire est couvert par un schéma d'aménagement territorial et un plan d'aménagement global, comme à Hanoi et Ho Chi Minh Ville, le plan se doit d'être en conformité avec les orientations du schéma. Des dérogations peuvent néanmoins exister. Tel est par exemple le cas si le plan est antérieur au schéma et qu'il a été approuvé par des autorités supérieures à celles ayant approuvé le plan. Ceci reste pour autant marginal, dans la mesure où les schémas reprennent généralement le contenu des plans pré-existants.

III- Les plans détaillés :

Ils correspondent à l'échelle comprise entre 1/2000^{ème} et 1/5000^{ème} et regroupent :

- Les plans des arrondissements, des quartiers et des communes
- Les plans sectoriels, zones d'activités de taille moyennes

En principe, Hanoi n'a pas de plan détaillé au niveau de l'arrondissement ; ce dernier n'existe qu'au niveau des quartiers.

Les autorités de rang communales sont les acteurs principaux de leur élaboration, sous le contrôle des autorités de province.

Tableau numéro 2- Procédure d'élaboration des plans d'aménagement vietnamiens

| Document d'aménagement | Couverture territoriale | Rédacteurs* | Conseillés** | Autorité de tutelle sur le plan technique | Autorités d'approbation sur le plan politique |
|--|--|--|---|---|---|
| Schémas d'aménagement territorial (1/25.000 - 1/250.000) | ville hors catégorie; province; inter province; district; inter district; sectoriel d'intérêt national | Ministère de la Construction; Conseil Populaire de province | Experts de différents ministères; Conseil Populaire des provinces | conseil interministériel ou Ministère de la Construction | Premier ministre |
| Plan d'aménagement général (1/5.000 - 1/25.000) | ville hors catégorie; ville de 1ère et 2e catégories; province | Conseil Populaire province | Experts de différents ministères ou départements | Ministère de la construction | Premier ministre; Conseil Populaire province |
| | ville de 3è à 5e catégories; district | Conseil Populaire de la ville | Départements différents | Département de la construction | Conseil Populaire Province ou Ville |
| | zones spécialisées d'intérêt national | Ministères impliqués dans les secteurs concernés | Experts de différents ministères; Conseil Populaire des provinces | Experts de différents ministères; Conseil Populaire des provinces | Premier ministre ou Ministère concerné |
| Plan d'aménagement détaillé (1/500 - 1/2.000) | arrondissement (ville hors catégorie), quartier, commune | Département de la Construction de province ou Conseil Populaire arrondissement | Habitants; éventuellement des départements ou services spécialisés (sectoriels) | Département de la Construction de la province ou de la ville | Conseil Populaire Ville ou district, arrondissement |
| | zones spécialisées d'intérêt local | Conseil Populaire Ville | départements concernés et d'autres services | Départements concernés | Conseil Populaire Province ou Ville |

*rédacteur soit directement, soit indirectement en faisant appel à un bureau technique qui sera maître d'ouvrage (INPUR, Institut ou Centre d'urbanisme provincial, association...)

** avis simple, le rédacteur n'est pas tenu de demandé cet avis, ni de le suivre