



FOCALES
05

[Octobre
2010]



Les acteurs publics locaux au cœur du développement urbain vietnamien

Moyens, limites et évolution
de l'action publique locale

AUTEURS

David ALBRECHT

Consultant, CARO

Hervé HOCQUARD

Chef de mission, CARO

Philippe PAPIN

Professeur, École pratique des hautes études

Les acteurs publics locaux au cœur du développement urbain vietnamien

Moyens, limites et évolution de l'action publique locale

David ALBRECHT

Consultant, CARO

Hervé HOCQUARD

Chef de mission, CARO

Philippe PAPIN

Professeur, École pratique des hautes études

Contact :

Samuel LEFEVRE

Division Collectivités locales et développement urbain, AFD

lefevres@afd.fr

Focales

Créée en 2010 par le département de la Recherche de l'AFD, la collection Focales a pour objectif de rendre compte des expériences de terrain menées, dans les pays en développement, par l'AFD ou ses partenaires (experts, chercheurs, consultants, praticiens...).

Les ouvrages de cette collection proposent des descriptions et des mises en perspective d'études de cas pratiques (projets, expérimentations, partenariats...). Ils peuvent également présenter une réflexion autour d'une problématique sectorielle ou géographique, toujours alimentée par des résultats concrets. Ils ont vocation à couvrir l'ensemble des secteurs et terrains d'action de l'AFD.

Précédentes publications de la Collection :

Focales N° 1 : Accès de tous aux services d'eau : le rôle des petits opérateurs privés à Hô Chi Minh Ville, Vietnam

Focales N° 2 : Le système de gouvernement local en Palestine

Focales N° 3 : *Linking Labour Organisation and Vocational Training in Uganda: Lessons for Rural Poverty Reduction*

Focales N° 4 : Financement des services d'eau en milieu urbain au Niger

Retrouvez toutes nos publications sur <http://recherche.afd.fr>

Remerciements :

Les auteurs remercient l'agence AFD de Hanoi pour son soutien au cours de cette étude.

[Avertissement]

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de son auteur. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'AFD ou de ses institutions partenaires.

Directeur de la publication :

Dov ZERAH

Directeur de la rédaction :

Robert PECCOUD

Crédit photo : Samuel LEFEVRE, AFD



Conception et réalisation : Ferrari / Corporate – Tél. : 01 42 96 05 50 – J. Rouy / Coquelicot
Imprimée en France par : STIN

Avant-propos

Ce livre est tiré du rapport final d'une mission confiée par Samuel LEFEVRE, chef de projet de l'Agence Française de Développement (AFD) à une équipe de consultants (société CARO), qui avait pour objet d'établir un panorama du secteur public local vietnamien, c'est-à-dire du contexte dans lequel il se déploie, de ses institutions, de son organisation, de ses missions et de la manière dont ces dernières sont mises en œuvre.

Depuis les années 1990, la Ville est devenue l'élément clé de l'organisation de la société, autour duquel s'ordonne de plus en plus l'économie nationale. Le taux d'urbanisation est passé de 16 % en 1945 à près de 30 % en 2009. Les villes contribuent néanmoins à hauteur de 70 % de la production nationale.

Dans le cadre d'orientations générales privilégiant le développement du partenariat avec les autorités locales et le développement urbain, l'AFD souhaitait mieux connaître le fonctionnement des acteurs locaux vietnamiens, et en particulier leur rôle dans la mise en œuvre des principaux services publics urbains (eau, assainissement, gestion des déchets, transport public, santé, éducation,...). Cette étude devrait aider à adapter au mieux l'offre de partenariat de l'AFD aux acteurs publics locaux vietnamiens et à intervenir de la manière la plus pertinente dans le cadre de ses opérations.

Dans ce but, il a été demandé un travail d'enquête approfondi à la source de l'information. Il a nécessité, outre une revue exhaustive de la littérature existante, de nombreux entretiens auprès des acteurs nationaux et locaux, principalement dans dix villes ou provinces (comprenant les cinq plus importantes du pays) sur lesquelles une monographie spécifique a été réalisée (voir carte 1 p.14). Cette méthode a permis de collecter des informations précises et actualisées auprès des acteurs eux-mêmes, ce qui contribue fortement à la richesse et à la tonicité de l'étude.

La mission a été réalisée entre juillet et novembre 2009 par Philippe PAPIN, David ALBRECHT et Hervé HOCQUARD, qui en assurait la direction. Le secrétariat de la mission était tenu par Huong PAPIN. Localement, l'équipe a été épaulée par plusieurs spécialistes, interprètes et chercheurs vietnamiens, au premier rang desquels Mme NGUYEN VU Phuong Lien, et par les chercheurs du CEFURDS, dirigé par Mme QUYNH TRAN, à Hô Chi Minh Ville. Nous tenons ici à les remercier chaleureusement.

Nathalie LE DENMAT

Division Collectivités locales et développement urbain, AFD

Sommaire

Introduction	9
<hr/>	
1. La montée en puissance des provinces	13
<hr/>	
1.1. La ville, pivot de la mutation du Vietnam contemporain	13
1.2. L'organisation des pouvoirs locaux	18
1.3. Un budget toujours très encadré et fortement péréqué... avec un développement des outils annexes d'action locale	25
1.4. La mécanique des investissements publics locaux	35
2. Développement urbain et services publics locaux	45
<hr/>	
2.1. Les formes de l'expansion urbaine	45
2.2. La planification urbaine	51
2.3. La production et la fourniture d'eau	53
2.4. L'assainissement	67
2.5. La gestion des déchets	76
2.6. Le transport urbain	89
2.7. L'habitat social	99
2.8. La santé	110
2.9. L'éducation	116
Conclusion	125
<hr/>	
Liste des sigles et abréviations	131
<hr/>	
Bibliographie	135
<hr/>	

Introduction

Introduction

La ville est aujourd'hui le premier moteur de création de la richesse au Vietnam, alors qu'elle a longtemps suscité une certaine méfiance. Celle-ci remonte aux combats de l'indépendance et de la réunification, qui s'étaient principalement appuyés sur les campagnes. Depuis le tournant du Renouveau (Dôï Moi)^[1] en 1986, et de manière de plus en plus marquée, la ville est devenue un lieu majeur de l'action publique.

Les pouvoirs locaux ont un rôle clé, du fait de leur ancrage territorial, qui leur donne une légitimité et une responsabilité particulières au sein des acteurs publics. Leur champ de compétence et leur autonomie vis-à-vis du pouvoir central ne cessent de croître, parallèlement à leurs prérogatives et à leurs moyens, bien que de manière très inégale selon la puissance économique du territoire qu'ils administrent.

L'encadrement ou l'accompagnement de la croissance démographique et économique des villes est une préoccupation majeure des édiles locaux. Ils doivent jouer un jeu local de plus en plus complexe, mais aussi compter avec un pouvoir central qui détient toujours une véritable suprématie, même s'il l'exerce de manière moins systématique et pesante.

Menée en 2009, la présente étude fait le point sur ce phénomène d'émergence des administrations publiques locales, au premier rang desquelles les provinces, aujourd'hui acteurs essentiels du développement et de l'aménagement urbain. Elle détaille plus spécifiquement les moyens et mécanismes financiers dont disposent les collectivités pour servir leurs ambitions, et ce malgré une tutelle de l'État central toujours très présente. L'étude insiste en particulier sur les innovations récentes en matière de financement de l'action publique locale.

[1] L'ouverture économique du pays, a été proclamée en 1986 au VI^e Congrès du Parti, amorcée en 1992, effective à partir de la suspension de l'embargo américain en 1994. Elle n'a pas été un choix politique délibéré mais la conséquence d'une nécessité vitale. Dans une atmosphère qui était en dépression constante depuis 1982-1983, la fin de l'aide extérieure soviétique a fonctionné comme un déclencheur. Le Vietnam était tenu à bout de bras et soudain, en quelques mois, ces bras ont fléchi puis se sont retirés. L'idée des dirigeants, pris par l'urgence, a été de les remplacer par d'autres : l'aide internationale, les entreprises étrangères, les capitaux de la diaspora. Ce n'est qu'après, six ou huit ans plus tard, que s'est imposée l'idée de passer de la reconnaissance du commerce privé à la promotion de l'économie de marché. De là, les réformes furent étendues à l'industrie, au commerce, aux banques, aux entreprises du secteur d'État et aux sociétés étrangères. Il y a donc deux temps chronologiques, qu'il importe de distinguer soigneusement si l'on ne veut pas commettre de contresens sur la signification et la conduite du *Dôï Moi*. Car, à tout englober sous le même vocable, on s'empêche de constater que le premier temps, celui de la période 1986-1994, qui correspond à une ouverture forcée conçue comme provisoire, a produit d'importantes conséquences sur la seconde période qui est peut-être en train de s'achever de nos jours.

Après l'analyse des modalités du développement urbain vietnamien et de l'impact des outils de planification publique existants, il conviendra d'étudier de manière plus approfondie quelques services publics clés, pierres angulaires d'un développement urbain « durable » : la production et la distribution d'eau potable, l'assainissement, la gestion des déchets et le transport collectif public,...

Première partie

1. La montée en puissance des provinces

1.1. La ville, pivot de la mutation du Vietnam contemporain

Depuis une vingtaine d'années, le Vietnam a entamé une mutation accélérée qui a profondément transformé le pays. Les changements sont à la fois démographiques, économiques, sociaux et même politiques, malgré une apparente stabilité du discours et une réelle permanence des élites. Si elle n'en a pas été le seul moteur, la ville est le lieu privilégié d'expression de cette mutation.

1.1.1. La mutation démographique

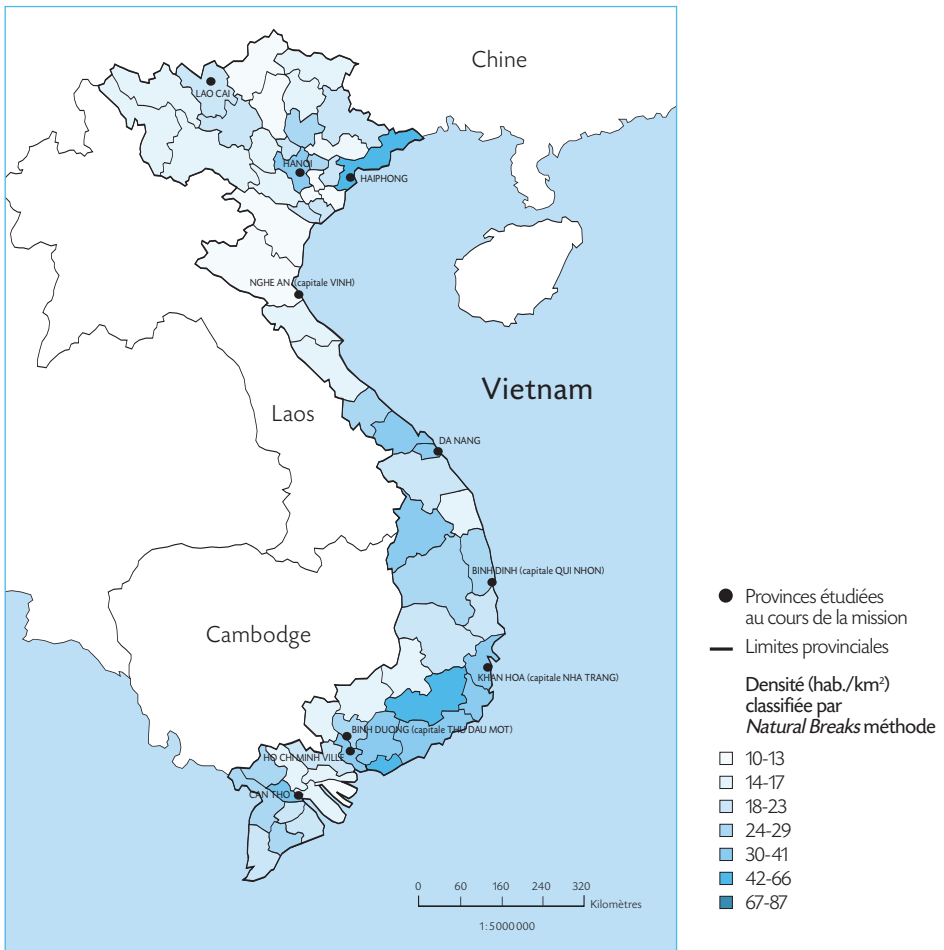
Le Vietnam compte une population de 85,8 millions d'habitants en 2009, avec une croissance annuelle de l'ordre de 1,2 %, qui signifie l'arrivée chaque année de 1 million de jeunes sur le marché du travail. Les villes, et particulièrement les grandes villes, fonctionnent comme des aimants pour ces populations qui ne trouvent pas à s'employer dans les campagnes.

Le développement des villes est un phénomène très récent à l'échelle de l'histoire vietnamienne. D'abord essentiellement sudiste et lié à la période américaine (près de la moitié des Vietnamiens du Sud vivaient en ville à la fin de la guerre américaine), puis contrarié par un pouvoir communiste méfiant envers les villes et recourant aux déplacements massifs de populations, le développement urbain s'est réellement affirmé à partir des années 1990.

La ville est devenue depuis cette période le cadre fondamental de l'organisation de la société et de l'économie nationale. Le taux d'urbains est passé de 18,5 % en 1980 (après la ruralisation autoritaire du Sud au travers des déplacements d'urbains) à près de 30 % en 2009, pour une population totale qui a augmenté, durant la même période, de 53 à presque 86 millions d'habitants, soit une multiplication par 2,6 de la population urbaine en moins de 30 ans. Cette augmentation s'est accompagnée d'une expansion physique des villes encore plus rapide. Selon le ministère de la Construction, la terre urbaine au Vietnam représentait 630 km² en 1995 et 1 380 km² en 2000 (multiplication par 2,2 en 5 ans), avec une projection à 2 430 km² en 2010 (x 3,9 en 15 ans) et 4 600 km² en 2020 (pour une surface totale du pays de 341 690 km²).

La croissance démographique s'est faite notamment au bénéfice des zones urbaines des deux deltas, du littoral du Centre et du Sud-Est. Une partie des migrants, « temporaires » (n'ayant pas le statut de résidents permanents), n'est pas comptabilisée dans les statistiques officielles. Ainsi, à Hô Chi Minh Ville, dont l'agglomération atteint 9 millions d'habitants (7,1 millions pour la seule ville), 15 % au moins de la population serait constituée de ces émigrés ruraux, logés dans des conditions de fortune et dépourvus de statut légal.

Carte 1 Densités de population par province selon le recensement de 2009



Carte établie sur la base du recensement 2009 -GSO.

Cette mutation démographique dessine un pays de plus en plus contrasté : d'un côté, les zones rurales et montagneuses, désertées par les jeunes, et dont le niveau de confort ne progresse guère (exode rural : 1 à 1,5 million de personnes par an) ; de l'autre, des villes qui ne cessent de grandir, avec des besoins en logements et en services collectifs en augmentation exponentielle.

Les métropoles connaissent une croissance bien supérieure à la moyenne, au Sud avec Hô Chi Minh Ville et au Nord avec la capitale Hanoi. Les contours administratifs des villes ne suffisent d'ailleurs plus à appréhender la problématique de leur développement. De grandes conurbations sont, en effet, en train de se former, comme autour de Hô Chi Minh Ville.

1.1.2. La mutation économique

La richesse moyenne des Vietnamiens s'est aussi accrue sensiblement ces dernières décennies, avec un revenu qui atteint en 2009 près de 800 euros par habitant, soit un doublement sur 12 ans en monnaie constante, et un triplement en 20 ans. Cette progression du standard de vie est également tangible à travers les indices d'équipement et d'accès aux services collectifs. Les urbains sont les bénéficiaires privilégiés de cet accroissement de la richesse, ou au moins une partie d'entre eux, car c'est dans les villes que se concentrent les plus fortes disparités sociales.

Le tournant du *Dô i Moi*, proclamé en 1986 mais effectif en 1991, et la politique de « socialisation » des services publics^[2], ne se sont pas traduits par une désétatisation de l'économie, à la différence de la Chine. C'est, au contraire, en profitant de l'armature de l'État que le développement récent de l'économie s'est opéré. Aujourd'hui, le secteur d'État représente un très gros tiers du PIB, la moitié des investissements et la moitié du crédit bancaire, pour à peine 10 % de l'emploi. Les entreprises publiques sont un pilier essentiel de l'économie vietnamienne, et interviennent dans tous les secteurs productifs et de services. Elles tiennent une comptabilité spécifique, qui n'est consolidée avec aucun niveau administratif.

L'activité agricole constitue encore le premier secteur d'activité du pays. Elle satisfait une population qui mange désormais à sa faim et diversifie son alimentation. Elle est également devenue exportatrice grâce à une productivité renforcée. Mais les expropriations paysannes liées à l'expansion économique et urbaine laissent planer une menace : 2 millions de foyers ont perdu leurs terres entre 2000 et 2005 (pas de chiffres

[2] La « socialisation » est la mobilisation de toutes les composantes de la société pour participer au financement des secteurs concernés (en particulier les services publics), qui signifie notamment une ouverture au capital privé et/ou une plus grande participation de l'utilisateur.

plus récents). C'est une des principales causes des tensions actuelles dans les campagnes. Il s'agit en général des terres les plus productives de ce pays à la géographie contrainte par les montagnes.

L'industrie s'est beaucoup développée ; sur ce plan, le Vietnam ne connaît cependant pas les résultats des autres grands pays de la zone géographique, et l'industrie n'y emploie que 15 % des actifs, avec des acteurs principalement publics ou étrangers. L'économie dirigée et l'environnement étatique, qui demeurent prégnants, ne présentent pas la souplesse suffisante pour le plein épanouissement d'un secteur productif privé puissant. De ce point de vue, le Vietnam est beaucoup moins bien placé que la Chine et les grands tigres (Malaisie, Thaïlande,...).

Globalement, le pays demeure nettement importateur (machines outils, matières premières, produits de grande consommation) et 60 % des importations viennent de Chine. Si le Vietnam est exportateur de pétrole brut, il ne possède qu'une seule raffinerie inaugurée en 2009 et doit importer la plupart des produits transformés.

L'économie informelle est une dimension essentielle de l'économie nationale et contribue largement à son dynamisme global, grâce à son faible coût et à sa malléabilité. À Hanoi comme à Hô Chi Minh Ville, elle rassemble la moitié des emplois dans le commerce, les services, l'artisanat, la petite industrie. Une partie de cette économie s'est officialisée à la faveur de la loi sur les entreprises privées de 2000, ce qui a d'ailleurs permis à l'État d'afficher alors de flatteuses statistiques en matière de libéralisation.

Malgré ses lourdeurs et ses insuffisances, l'économie est tirée par une croissance annuelle de l'ordre de 7 %, que la récente crise n'a que légèrement ralentie. Les ingrédients positifs de cette croissance sont l'ancrage urbain, la stabilité politique, l'avantage compétitif de salaires faibles et d'une main d'œuvre facile, un bon niveau d'éducation de base (taux d'alphabétisation de 92,5 %) et une aspiration forte et culturelle à la connaissance. Il faut y ajouter une authentique fierté nationale à voir son pays, débarrassé de toutes les dominations, sortir maintenant de la misère.

La surchauffe économique s'est manifestée au Vietnam dès le printemps 2008, avant la crise mondiale. Inflation (23 % en 2008) et déficit commercial ont produit une grave crise de liquidités, imposant au pays d'emprunter à l'extérieur. Un ambitieux programme de relance a été mis en place, au prix d'un déficit budgétaire pour 2009 estimé à environ 8 % du Produit intérieur brut. Il a eu pour résultat un maintien de la croissance et s'est accompagné d'un ralentissement net de l'inflation.

1.1.3. L'adaptation du politique

L'observateur occidental pourrait considérer que l'évolution économique et politique relève d'une étonnante schizophrénie.

- D'un côté, le Parti et l'ordre communistes semblent solidement établis. Les grands principes idéologiques n'ont pas varié, le centralisme démocratique reste la règle et, à tous les échelons, les structures de l'État sont doublées par celles du Parti. L'économie est encore officiellement planifiée et les performances des acteurs économiques théoriquement subordonnées à cette planification. De plus, le discours politique n'a guère abandonné la rhétorique de l'émulation et du volontarisme d'antan.
- De l'autre, tous les signes extérieurs de l'économie libérale se multiplient, avec un environnement juridique plus favorable (droit des sociétés et droit des contrats), des montages plus audacieux, un comportement agressif des agents économiques, une exigence de performance et de rentabilité, une émulation et une large liberté d'initiative laissée au secteur privé ou informel, une ouverture aux investisseurs étrangers.

Les distorsions entre ces deux univers ne sont qu'apparentes car tout ou presque se règle entre gens de pouvoir, sous la férule incontestée du Parti. C'est l'État et le Parti, le second contrôlant le premier, qui désignent les responsables aux principaux échelons de la hiérarchie politique, administrative et économique. C'est l'État et le Parti qui sauront assurer la cohésion et la stabilité du pays, en dépit d'un écart entre le discours socialiste et la pratique libérale qui heurte souvent le peuple et les plus modestes. Les tensions rurales actuelles (par exemple, les tensions à Da-Nang en mai 2010) sont sources d'inquiétude de ce point de vue.

L'alliance de la « tradition socialiste » et du modernisme libéral s'organise au travers de nombreuses formules hybrides de sociétés qui permettent à la propriété publique de laisser progressivement une place à d'autres intérêts. Pour amorcer cette évolution, les sociétés d'État sont ainsi d'abord dotées d'un capital, et dans un second temps ce capital est ouvert à des structures ou à des personnes privées^[3].

Ces entités sont souvent très complexes à analyser. L'écheveau des participations dans les sociétés est indémêlable et les actionnaires privés le plus souvent impossibles à identifier. L'information financière est partielle, difficile à obtenir et sujette à caution car établie selon des normes locales et certifiée par des organes non indépendants.

[3] Point détaillé plus loin dans le chapitre « La holding province ».

Les processus de décision sont très discrets. Leurs arcanes et les protagonistes ne sont connus et maîtrisés que par un tout petit nombre d'individus, qui rassemble des hommes de puissance politique et désormais de puissance financière.

Ce cocktail vietnamien est subtil et efficace. Il ménage l'histoire, tient solidement la société au présent et permet à l'économie nouvelle de se déployer. À l'évidence, beaucoup y trouvent leur compte. Ce système n'est peut-être pas totalement conforme à la morale et à la vision des pères du socialisme, mais il permet incontestablement au pays de décoller.

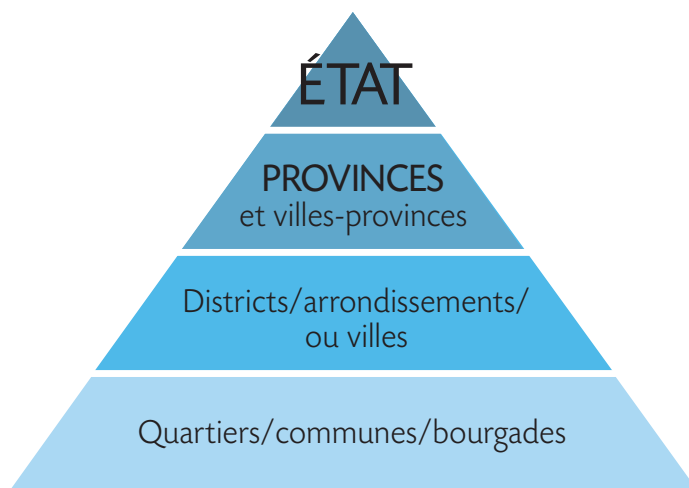
1.2. L'organisation des pouvoirs locaux

Les pouvoirs locaux ont un rôle primordial dans l'évolution du pays car dépendent d'eux, dans une mesure croissante, le bien-être matériel des habitants et notamment celui des citoyens, le bon accueil et les services aux entreprises, ainsi que la bonne maîtrise politique du pays. La mutation du Vietnam a entraîné une évolution majeure dans leur positionnement, dans le sens d'un renforcement très marqué de leurs prérogatives et de leur autonomie vis-à-vis de l'État central, malgré un statut qui les place formellement dans une position subordonnée vis-à-vis de ce dernier.

1.2.1. *La structuration des administrations publiques locales*

Les administrations publiques locales ne sont, sur le plan juridique, qu'un démembrement ou une incarnation locale de l'État. Leur budget n'est qu'une partie du budget de l'État, et ne fait, en principe, que mettre en œuvre localement le plan arrêté au niveau national. On ne peut donc parler au Vietnam que de déconcentration. L'État est incarné localement d'abord par les provinces, elles-mêmes divisées en districts. Les villes peuvent être des villes-provinces ou des villes-districts. Elles sont divisées en arrondissements (pour les villes-provinces) et en quartiers. Les districts ruraux sont composés de communes et de bourgades. Au total, 58 provinces et 5 villes sous tutelle nationale (« villes-provinces » de Hô Chi Minh Ville, Hanoi, Da-Nang, Hai-Phong, Can-Tho) constituent le premier échelon local de la trame administrative du Vietnam.

Schéma 1 Les quatre niveaux de l'organisation administrative de l'État vietnamien

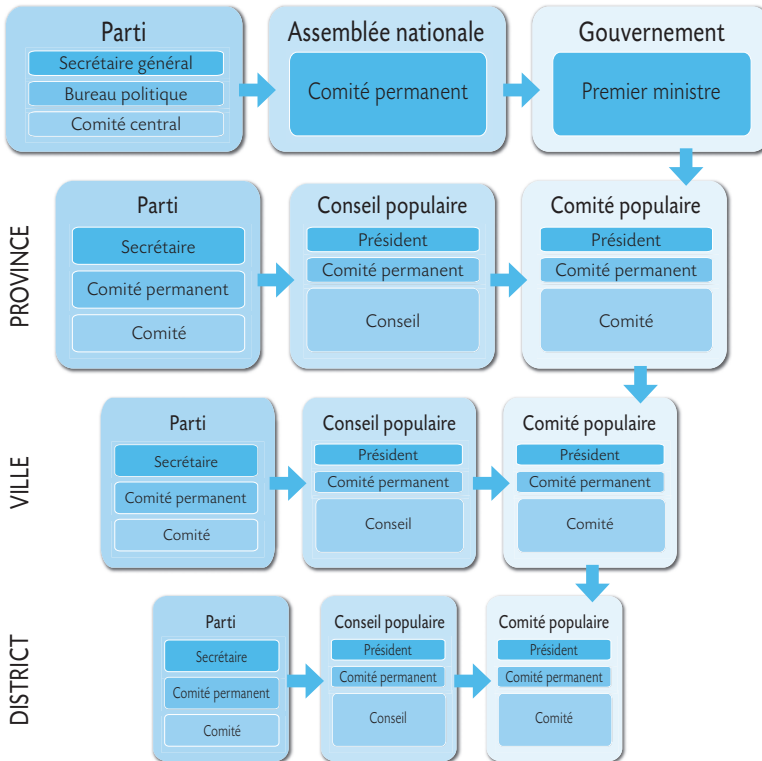


Les différents échelons de l'administration locale recouvrent des réalités très diverses et de grandes disparités. Les villes jouissent d'un rôle qui va croissant avec leur poids démographique et économique. Elles se livrent à une sorte de *cursus honorum* avec un classement (en six catégories) dont dépendent leurs prérogatives et leur autonomie, mais aussi les conditions d'octroi de prêts de développement par exemple. Ces six catégories sont, par ordre décroissant, la catégorie « spéciale » (avec seulement Hô Chi Minh Ville et Hanoi), puis les catégories de 1 à 5 (les villes de catégorie 1 et 2 pouvant être sous tutelle nationale ou provinciale). Le classement dépend de facteurs quantitatifs (nombre d'habitants, d'urbains, densité,...) et qualitatifs (rayonnement de la ville sur les plans économique, éducatif, culturel,...).

La province est l'échelon le plus important car il est en charge de l'essentiel des services publics locaux (transports publics, infrastructures, santé et éducation pour une grande part, distribution de l'eau, assainissement, déchets,...) et cantonne le plus souvent les échelons inférieurs à des interventions de proximité. Elle exerce d'ailleurs, de plus, une sorte de tutelle sur leurs budgets et décisions. Les villes ont donc le plus souvent une place et une autonomie à défendre vis-à-vis de leur province (sauf le cas des cinq villes-provinces sous tutelle nationale). Il en résulte des conflits perceptibles, notamment dans le cas où la ville représente une partie importante de la population provinciale.

L'organisation de l'administration locale est en grande partie calquée sur le modèle de l'État. Aux grands ministères (Finances, Planification et Investissements, Construction, Transports, Santé, Education,...) correspondent des directions dans chacune des provinces^[4]. Ces directions sont sous la double dépendance de leur ministère et des autorités locales. Lesdites autorités sont organisées en un conseil populaire (le législatif, lié à l'assemblée nationale) et un comité populaire (l'exécutif, sous la tutelle du gouvernement). L'exécutif est, dans les faits, assez concentré dans les mains du président du comité populaire et de deux ou trois autres membres du comité. Cette concentration des responsabilités au sein d'un cercle restreint de personnes est d'ailleurs une pratique générale à tous les échelons politiques et administratifs.

Schéma 2 Pouvoirs et niveaux d'administration



[4] Ainsi, au ministère des Finances correspond la direction provinciale des Finances dans la province ; au ministère de la Construction correspond la direction provinciale de la Construction dans la province, et également au niveau districte, etc.

L'administration locale fonctionne de façon assez cloisonnée avec une coordination apparemment assez lâche de la part du président du comité populaire. Cette coordination est organiquement exercée par la direction provinciale de la Planification et de l'Investissement pour les investissements et par la direction provinciale des Finances pour la préparation et l'exécution du budget. Les autres directions semblent assez largement autonomes dans leur mission, ce qui ne va pas sans lenteurs et conflits. Les instruments de gestion, le partage de l'information paraissent en outre peu développés, avec une faible présence de l'informatique.

À la périphérie des provinces, les entreprises publiques et autres entités « annexes » jouent un rôle de plus en plus important (voir plus loin).

1.2.2. *L'intégration politico-administrative*

Le Parti communiste et le Front de la Patrie sont des acteurs moins visibles mais bien sûr essentiels. Toutes les décisions d'importance se prennent avec l'aval ou selon les directives du Parti, dont les responsables locaux détiennent un pouvoir réel souvent plus important que celui, apparent, des responsables de la province ou de la ville eux-mêmes. Le Parti est d'ailleurs passé d'une organisation d'élite, réduite en nombre, à une ramification beaucoup plus systématique au sein de la société, afin de mieux assurer son enracinement. Le Front de la Patrie, qui regroupe toutes les forces vives, organisations sectorielles, professionnelles... est un auxiliaire et un relais précieux du Parti. Il a un rôle essentiel dans la désignation des candidats aux différentes fonctions politiques. L'ensemble opère un quadrillage efficace de la société en même temps qu'un pouvoir de direction omniprésent et bien réel.

L'osmose entre responsables est importante, aux niveaux local comme national. Dans les villes et les provinces, tous les postes de direction sont occupés par des membres de la section locale du Parti. Les récentes évolutions institutionnelles vont dans le sens d'un affichage public du rôle dirigeant du Parti et d'une simplification : suppression des conseils populaires et fusion des postes de secrétaire du Parti et de Président de comité populaire. Depuis le début de l'année 2010, ce cumul des postes est mis en place systématiquement. Communes et districts dans une dizaine de provinces fonctionnent déjà sous ce régime. L'osmose vaut également pour les autres grands corps (armée, police), d'ailleurs également représentés dans les comités populaires. Cette pratique cimenter le pacte de gouvernance locale, en même temps qu'elle assure son opacité et permet un partage bien compris des bénéfices de la croissance.

En bref, le centre du pouvoir local se situe au sein du Parti, dont les dirigeants locaux se confondent de plus en plus avec ceux du comité populaire.

1.2.3. Une autonomie locale en progrès

L'observation des dernières années révèle une tendance incontestable à davantage d'autonomie des pouvoirs locaux et singulièrement des provinces. Des textes récents confirment cette tendance :

- le décret 12/2009 du 10 février 2009 sur les investissements publics, qui ne les subordonne à l'accord du niveau central que dans les cas les plus importants ;
- la loi 30/2009/QH12 du 17 juin 2009 sur la planification urbaine, qui donne une plus grande latitude aux autorités locales pour définir les zonages et la constructibilité ;
- divers lois et décrets intervenus en 2007 dans le domaine de l'eau (décret 117/2007/ND_CP du 11/07/2007), de l'assainissement (décret 88/2007/ND-CP de 2007), des déchets (décret 59/2007/ND-CP de 2007), qui précisent et étendent les prérogatives des provinces ;
- la création des fonds d'investissement (fin des années 1990, mais montée en puissance depuis le décret 138 d'août 2007), qui dote les provinces d'un instrument financier d'intervention.

La hiérarchie « horizontale » des comités provinciaux sur les directions locales prend presque partout le pas sur la hiérarchie verticale des ministères sur ces directions, sauf lorsque l'importance des décisions requiert encore l'aval central, notamment quand elles mettent en jeu des crédits transférés (ce qui est bien plus souvent le cas dans les provinces pauvres et rurales que dans les provinces économiquement dynamiques et urbaines).

Cette évolution répond à une nécessité unanimement reconnue. L'État a implicitement renoncé à tout régenter, face à la complexité croissante de la société. Les décisions à prendre, les informations à traiter sont trop nombreuses. Il reconnaît que le niveau local est souvent mieux placé pour prendre les décisions, une sorte de délégation lui est donc de plus en plus reconnue. Le sort réservé au plan (plan de développement socioéconomique, SEDP), qui semble être surtout un « exercice de style » national, en est une illustration. L'essentiel paraît être de s'y conformer formellement et de faire remonter des informations qui en attestent.

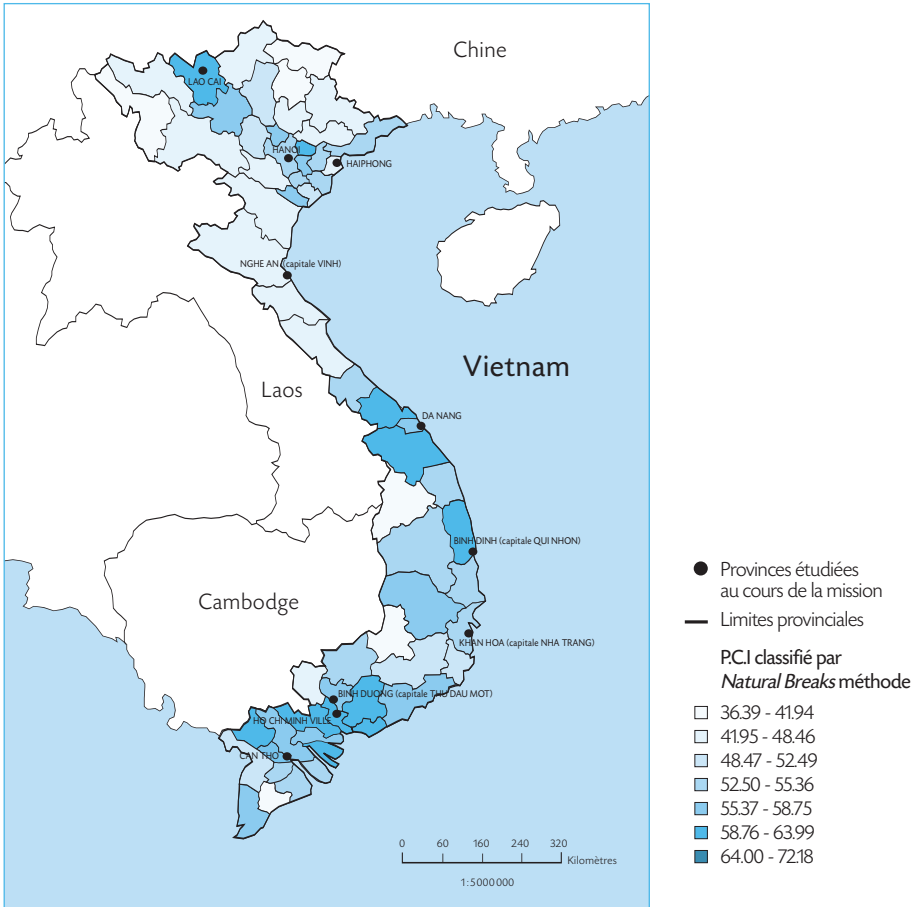
Le corollaire est une forme de pression venue du niveau central, et qui s'exerce de manière plus ou moins formelle sur les pouvoirs locaux. Leur sont demandés de façon ouverte (la presse en témoigne), du moins dans les villes, des services publics toujours plus performants, des logements en nombre et des infrastructures de qualité.

Ils doivent également conduire avec doigté les grands projets d'aménagement. La satisfaction des populations et la paix sociale dans la province est un indicateur de réussite soigneusement pesé par la haute hiérarchie politique. Les responsables locaux s'y soumettent et demandent en retour que l'État central leur donne les coudées franches.

S'ajoute à cette pression une forme de compétition entre provinces. Les dirigeants provinciaux sont ainsi très sensibles au classement *Provincial competitiveness Index* (PCI)*, indice établi annuellement pour chaque province par des experts américains et vietnamiens sur la base d'une dizaine de critères représentatifs du dynamisme de la province, de l'efficacité administrative,... et de la probité. Ce classement est pris très au sérieux par les autorités centrales et un gain de quelques places est un signe envié de grande réussite.

* <http://www.pcvietnam.org>

Carte 2 Classement des provinces à l'indice PCI de 2008



Source : Enquête P.C.I., 2008.

La relative montée en puissance de l'Association des villes du Vietnam est symptomatique de la place croissante prise par les administrations locales. Fondée en 1990, elle ne regroupait pendant longtemps que des dirigeants de villes moyennes, mais compte à présent dans ses instances dirigeantes rien moins que les présidents des comités populaires de Hanoi, Hô Chi Minh Ville, Can-Tho et Hué. Elle réalise des études sur des sujets techniques d'intérêt commun et se pose en force de proposition auprès des autorités nationales.

L'intérêt des élites locales (tout au moins dans les provinces les plus prospères) va également dans le sens d'une plus grande autonomie et d'un accroissement des respon-

sabilités. Ces élites sont impliquées dans un processus d'externalisation des services publics locaux et d'aménagement urbain *via* des sociétés partenaires, et cherchent logiquement à bénéficier des heureux effets de celui-ci. Elles préfèrent que ce processus soit localement maîtrisé et souhaitent éviter les interférences avec un pouvoir central qui comprendrait mal les équilibres locaux et chercherait son propre intérêt.

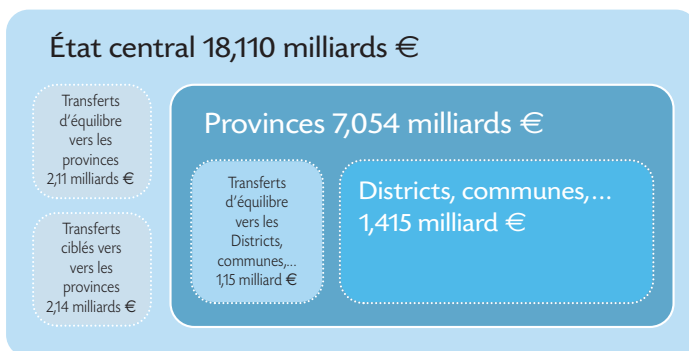
Les deux grandes capitales économiques et politiques représentent les cas les plus aboutis de cette « autonomisation ». Hô Chi Minh Ville et Hanoi bénéficient d'ailleurs chacune d'un statut qui leur reconnaît une large autonomie (décrets du 18 mai 2004). Leurs dirigeants sont, en outre, de droit des dirigeants de premier plan du Parti au niveau national.

1.3. Un budget toujours très encadré et fortement péréqué... avec un développement des outils annexes d'action locale

1.3.1. Des provinces riches et des provinces pauvres

Les budgets des provinces et des autres entités locales représentent 44 % environ du budget de l'État. Ils sont préparés au niveau provincial, discutés avec le ministère des Finances et le ministère de la Planification et de l'Investissement, votés par l'Assemblée nationale, puis détaillés au niveau provincial (seul le montant global est imposé, la répartition peut être modifiée après validation par l'Assemblée). Les villes sous tutelle provinciale sont soumises au même processus, un cran en dessous. Les finances publiques locales sont régies par la loi 1/2002/QH11 du 16 décembre 2002 qui en fixe l'organisation, et impose les principes de solidarité et d'équilibre.

Schéma 3 Budget de l'État et transferts



Source : comptes arrêtés de l'État et des provinces pour 2008, MOF.

Les inégalités entre les provinces sont importantes et sont le reflet des disparités économiques dans le pays. Leurs ressources propres dépendent en effet toutes, peu ou prou, du dynamisme économique local. Il s'agit :

- de ressources de nature fiscale, telles que la taxe foncière sur les terrains bâtis (en fait sur l'usage du sol), l'impôt sur le transfert du droit des sols, et des impôts visant plus directement l'activité économique : TVA, impôt sur le revenu des entreprises (ou IS), impôt sur les hauts revenus^[5] ;
- des droits et tarifs perçus, tels que les droits sur les constructions, les frais de dossiers administratifs, les droits de place, de passage, d'usage des services publics,... une partie de ces ressources alimentant une partie du budget dont l'affectation est à la discrétion des autorités locales ;
- des ressources tirées de la cession des droits d'utilisation des sols^[6], d'autant plus lucratives que la province est en expansion, et utilisées principalement par les plus dynamiques. C'est d'ailleurs, pour elles, la principale source de financement direct autonome des investissements. Cette ressource n'étant évidemment pas intarissable, elle pose la question de la pérennité du financement des investissements publics directs dans les provinces concernées.

Les budgets des provinces, par habitant, seraient dans un rapport de 1 (province de Lai Châu) à 200 (Hô Chi Minh Ville ou Ba Ria-Vung Tau), s'ils étaient uniquement fondés sur les ressources propres.

1.3.2. Une importante péréquation

L'État joue un rôle essentiel pour atténuer les effets de cette grande disparité. Cet important effort de péréquation s'opère :

- à travers une retenue sur les grands impôts locaux relatifs à l'activité économique (TVA et impôt sur les sociétés). Dix des 63 provinces sont ainsi ponctionnées de 5 % à 74 % de ces ressources. Cette ponction représente, pour les dix provinces

[5] L'appareil fiscal des provinces et des districts dépend directement de l'État. Sa performance est limitée (sauf pour la TVA avec 84 % de recouvrement estimé), en raison d'un recensement insuffisant (peut être encore aggravé du fait que les impôts sont tous progressivement rendus déclaratifs depuis 2007), de règles complexes pour les impôts les plus anciens et de difficultés de recouvrement.

[6] Les cessions de droit d'utilisation des sols s'apparentent à de véritables ventes dans la mesure où les droits n'ont pas de limitation dans le temps (du moins pour le logement, tandis qu'elles sont limitées de 50 à 70 ans pour les activités économiques), sont cessibles et peuvent être hérités. Formellement, toutefois, le terrain continue à appartenir à l'État, ce qui permet en principe à l'État de le récupérer en cas de besoin, notamment pour réaliser une opération d'intérêt général. Mais, même si l'État demeure le propriétaire *de jure*, il ne peut disposer de son bien sans prévoir une indemnisation conséquente des titulaires des droits d'usage.

concernées, un manque à gagner global équivalent à environ 60 % de leurs recettes potentielles. Fixé par l'Assemblée nationale pour une période de 3 à 5 ans, ce partage est décrié par les provinces ponctionnées, même si elles en tirent également une certaine fierté ;

- dans l'autre sens, par le versement de subventions d'équilibre (26 % des budgets locaux en 2009) ou de subventions pour la réalisation de catégories ciblées d'investissements, les « *target programs* » (22,4 % des budgets locaux). En principe, seules les provinces non « ponctionnées » reçoivent ces transferts.

C'est ainsi que certaines provinces ne reçoivent pas un seul Dông de l'État, tandis que les transferts peuvent représenter jusqu'à 90 % du budget d'autres provinces. En moyenne, à l'échelle nationale, les transferts contribuent pour 47 % aux budgets des provinces.

Après péréquation, les budgets par habitant des provinces sont ramenés à un rapport de 1 (province de Soc Trang) à 5 (Da-Nang) avec une moyenne de 80 euros/habitant en 2009. Ces budgets locaux ont globalement connu une forte progression ces dernières années.

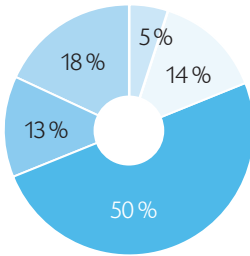
1.3.3. La structure du budget

La structure des dépenses fait apparaître de fortes similarités sur deux provinces aux profils aussi différents que Can Tho et Lao Cai :

- environ un quart des dépenses consacré à l'investissement ;
- environ un cinquième consacré aux transferts en direction des entités infra-provinciales ;
- un budget libre d'affectation (désigné par la partie B du budget), alimenté par la tarification de services (dans les domaines de la santé et de l'éducation principalement), de l'ordre de 10 à 15 % du budget principal ;
- des dépenses de personnel qui sont certainement le poste dominant des budgets (mais il n'existe pas de présentation par nature de dépenses pour l'apprécier exactement) ;
- par secteur, ce sont les postes de l'éducation avec près de la moitié du budget courant, et de la santé avec un sixième environ, très consommateurs en emplois, qui occupent les premiers rangs.

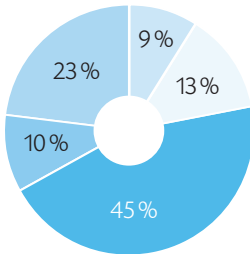
Si l'importance des budgets diffère fortement, leur structure ne varie donc pas beaucoup ^[7], car ils doivent respecter des pourcentages minimum pour un certain nombre de secteurs (éducation, santé, recherche, parti,...).

Graphique 1 Structure des dépenses de deux provinces



Structure des dépenses de la province de Can-Tho (2008)

- Éducation
- Santé
- Gestion administrative, Parti, syndicats
- Cause économique
- Autres



Structure des dépenses de la province de Lao Cai (2008)

- Éducation
- Santé
- Gestion administrative, Parti, syndicats
- Cause économique
- Autres

Source : comptes approuvés des provinces pour 2008.

Les budgets des districts et entités infra-provinciales représentent en moyenne environ un cinquième des budgets provinciaux. Ils sont essentiellement consacrés aux services de proximité (écoles et dispensaires, propreté de la voie publique,...) et à quelques investissements (environ 1/5^e en moyenne de ceux que réalisent les provinces). Ces budgets sont en grande partie financés par les transferts de la province, qui sont encadrés même si une marge d'appréciation (et donc un vrai pouvoir) est laissée aux autorités provinciales. Une partie des recettes fiscales (principalement celles portant sur le foncier) est partagée entre la province et les districts (30 % en principe). Les villes-districts peuvent également bénéficier en partie de la cession des droits d'utilisation des sols sur leur territoire.

[7] À l'exception notable de Ho Chi Minh Ville dont la part consacrée à la « cause économique » c'est-à-dire notamment aux subventions pour les entreprises publiques locales représente un quart du budget.

1.3.4. La « holding » provinciale

Les budgets des provinces sont loin de refléter la totalité de l'action provinciale. Celle-ci s'opère en effet également à travers de nombreuses structures autonomes, dont les comptes n'en sont pas moins souvent équilibrés par les transferts de la province.

La province (ou la ville) est ainsi généralement à la tête d'un ensemble de structures, d'entreprises publiques locales qui gèrent les services publics locaux au sens large (production et fourniture d'eau, traitement des eaux usées, collecte et traitement des déchets, transport, nettoyage des espaces publics, construction et aménagement, etc.). Certaines d'entre elles peuvent intervenir dans des secteurs marchands plus classiques (activités industrielles, commerciales, financières,...). La province en nomme les dirigeants, fixe les tarifs (pour les services urbains) et, très fréquemment, subvient au moins partiellement à leurs besoins financiers. Parmi celles-ci, on trouve généralement au moins la compagnie d'eau et les *Urban Environmental Companies* (Urenco)^[8] provinciales.

Schéma 4 La « holding » province et ses satellites



Source : auteurs

[8] Les compagnies désignées sous le vocable générique d'Urenco sont des entreprises publiques qui sont les acteurs opérationnels de la ville pour un certain nombre de services urbains (nettoyage public, éclairage public, gestion des déchets, entretien des routes et des jardins publics, assainissement, etc.), à géométrie variable selon les villes, mais qui comprennent en général l'assainissement, quand celui-ci n'est pas assuré par la compagnie d'eau. Elles ont aussi, fréquemment, des activités hors ou à la périphérie de ces secteurs (construction, vente de matériel, etc.). Elles peuvent porter d'autres noms, comme *Public Works Company* (à Can Tho, par exemple).

Dans les plus grandes provinces, les grandes entreprises publiques (au moins celles qui présentent un certain équilibre économique) sont généralement structurées en « compagnies générales » (*Tông công ty*), sortes de *holdings* dont dépendent de multiples filiales qui peuvent avoir des activités très diversifiées. Elles peuvent contracter des emprunts, en général auprès d'établissements bancaires nationaux, également publics (*Vietnam Development Bank* [VDB] ou *State-Owned Commercial banks* [SoCB]). L'État met à leur disposition, par l'intermédiaire de ces organismes financiers (notamment VDB), des lignes de crédit à taux administrés. Dans les services urbains, les investissements sont effectués soit par les provinces (et villes-provinces), soit directement par les entreprises opératrices, avec des financements sous forme de don/transfert du gouvernement central ou de prêt à des taux spécifiques, selon les secteurs (voir la partie sur les investissements).

La diversification d'activité, parfois très loin du métier de base (par exemple activité de BTP, voire de promotion immobilière pour une compagnie de distribution d'eau), courante dans les entreprises publiques vietnamiennes, peut aussi, pour les entreprises de services urbains, être une manière d'équilibrer leurs comptes^[9].

Depuis la loi 60/2005/QH11 sur l'Entreprise du 29 novembre 2005, les autorités vietnamiennes ont mis en œuvre une politique progressive de « corporatisation », c'est-à-dire de transformation des entreprises publiques en entreprises de statut « privé » mais détenues à 100 % par le public, préalable à l'ouverture de leur capital à des actionnaires extérieurs (privés ou publics). Les entreprises contrôlées par les administrations publiques locales n'y ont pas échappé. Le mouvement va dans le sens d'une séparation, au moins formelle, de la gouvernance des entreprises et de celle de leurs tutelles, de manière à éviter les conflits d'intérêt (par exemple entre régulateur et opérateur pour les services urbains). Mais c'est une évolution lente et, aujourd'hui en tout cas, plus formelle que réelle, surtout dans les services publics principaux (eau, électricité, gestion des déchets, transport collectif, etc.), dont les tarifs sont fixés par les pouvoirs publics à des niveaux qui permettent rarement de couvrir leurs dépenses.

Pour préparer leur actionnarisation « par morceaux », les compagnies se structurent souvent en compagnie générale (*Tông Công Ty*), ou *holding*, et en filiales opérationnelles. Le capital de certaines de ces filiales (les plus rentables) peut ensuite être ouvert à des actionnaires extérieurs (en général des compagnies publiques ou privées vietnamiennes, une part étant en principe réservée aux salariés). C'est le mode

[9] La Compagnie d'eau de Thanh-Hoa tire par exemple la moitié seulement de ses revenus de la production et fourniture d'eau potable.

opérateur privilégié dans les services publics locaux, où on assiste à une externalisation de plus en plus poussée. Il s'agit de mettre ces sociétés en situation d'ouvrir leur capital, c'est-à-dire de leur donner un profil économique attrayant. L'augmentation des tarifs, la redéfinition du périmètre d'intervention en privilégiant les activités les plus lucratives, ... permettent d'y parvenir.

Cette privatisation partielle ne touche encore que quelques cas dans les provinces les plus prospères, comme par exemple les compagnies d'eau d'Hô Chi Minh Ville (Sawaco), Hai-Phong et Vung Tau, ou la compagnie de gestion des déchets de Hanoi (voir exemples dans les parties thématiques).

Le cas le plus abouti est bien sûr celui d'Hô Chi Minh Ville, qui possédait 381 sociétés en 2009, dont 262 recensaient plusieurs actionnaires, avec de multiples participations croisées. Ces sociétés interviennent dans pratiquement tous les domaines de l'économie locale (BTP, promotion immobilière, tourisme, transport, ...). Il est estimé en outre que 80 % des investissements publics de la capitale économique sont réalisés par ces sociétés, tandis que 20 % seulement le sont par la province^[10]. La capitale économique est vue comme un laboratoire par les provinces qui ont le vent économique en poupe...

Mais certaines provinces, comme Da-Nang, choisissent plutôt la voie du recentrage sur les métiers de base et de la réalisation de leurs actifs. Da-Nang a ainsi une politique de vente progressive de l'ensemble de ses participations dans les entreprises « commerciales », ne conservant le contrôle que des services publics comme la distribution de l'eau ou la gestion des déchets.

Encadré 1 *Le statut des entreprises publiques*

Il existe trois types d'entreprises publiques :

- les entreprises publiques « classiques », régies par la loi de 2003. Mais elles doivent être normalement toutes transformées en Sarl ou en SA au 1^{er} juillet 2010 ;
- les entreprises publiques à statut privé (que nous appellerons « corporatisées ») : elles ont des actifs distincts de leur tutelle, et un fonctionnement formellement autonome, même si leur autonomie reste en général très relative. Elles ont le statut de Sarl



[10] Aucune consolidation au niveau comptable (résultat, endettement, ...) de cet ensemble puissant n'est pourtant réalisée ou accessible.

•••

unipropriétaire. Elles sont détenues à 100 % par l'État ou les autorités locales dont elles dépendent. En théorie, il ne s'agit que d'un statut intermédiaire, préalable à leur « actionnarisation », mais elles peuvent le conserver longtemps, soit parce que leur viabilité commerciale n'est pas encore assurée et qu'elles n'attirent donc pas assez de capitaux privés, soit parce que les autorités souhaitent en garder totalement le contrôle ;

- les entreprises « actionnalisées » (dont une partie du capital a été cédée à des investisseurs extérieurs) : c'est un cas de plus en plus fréquent, les actionnaires extérieurs pouvant être des cadres et employés de l'entreprise ou d'autres entreprises publiques, des particuliers, des entreprises privées, des fonds d'investissement (privés ou contrôlés par des entreprises publiques) et parfois même des investisseurs étrangers. Elles deviennent alors des *Joint Stock Companies* (JSC), avec un statut légal de société par actions (*Shareholding Companies*).

Dans quelques cas, très limités, cette actionnarisation (généralement négocié « de gré à gré ») a donné lieu à une introduction en bourse. Dans certains secteurs, notamment pour les services urbains, il existe des limites la part cessible de l'entreprise. Légalement, l'État conserve au moins 50 % du capital dans les entreprises des secteurs suivants : maintenance des voies ferrées ; gestion et maintenance des réseaux routiers et fluviaux ; gestion et exploitation des petits ports maritimes ; assainissement et éclairage public dans les zones urbaines, production de l'électricité de plus de 100 MW ; exploitation, production et distribution d'eau potable (réseaux de niveaux I et II) ; transports routier, maritime et aérien...

Il arrive également de plus en plus fréquemment que des entreprises soient créées directement avec le statut de JSC (par exemple dans les opérations immobilières, quand la province ou la ville apporte le terrain en échange de parts dans l'entreprise qui va l'aménager). L'ouverture du capital s'est principalement effectuée auprès des employés et dirigeants. Le décret 187/2004/ND-CP en date du 16/11/2004 stipule que les employés sont prioritaires dans l'achat des actions et bénéficient d'une réduction de 40 % du prix réel. Chaque employé peut acheter 100 actions par année de travail dans l'entreprise et la valeur des actions vendues doit être supérieure à 20 % du capital social. Mais dans la pratique, c'est souvent moins de 15 % du capital qui est vendu ainsi, et dans des conditions que l'on connaît assez mal.

Les « établissements publics » (de type « Agence ») : entités juridiquement séparées de leur tutelle, mais totalement dépendantes financièrement et politiquement. Avant la loi sur les entreprises publiques de 2003, les services urbains étaient en général gérés selon ce statut, et on y trouve également des entités comme les Agences de planification ...

Il n'existe malheureusement aucune approche consolidée des provinces ou des villes et des entités qui en dépendent : aucune vision d'ensemble de leurs résultats, des transferts internes, ni de l'endettement global, des engagements ou des contrats avec des tiers ou entre elles.

1.3.5. Un nouvel outil : le Fonds d'investissement et de développement local (FIDL)

Les *Local Investment and Development Funds* ou Fonds d'investissement et de développement local (FIDL) sont des institutions financières spécifiques. Elles constituent pour les gouvernements provinciaux des outils légaux et opérationnels leur permettant d'investir dans les infrastructures urbaines et économiques qui offrent un retour sur investissement suffisant. Les FIDL ont un statut légal d'« institution financière publique de la province », avec un capital et une comptabilité spécifique, qui n'est pas consolidée avec celle de la province dont ils dépendent (*off budget*).

Après la création d'un FIDL « pilote » à Hô Chi Minh Ville en 1997, le HIFU^[11], la première loi sur les FIDL a été promulguée en décembre 2001. Au terme de plusieurs années d'expérimentation, la définition précise des mécanismes de fonctionnement a été détaillée dans le décret 138 d'août 2007 sur l'organisation et la gestion des FIDL, ouvrant la voie à la généralisation des FIDL version « moderne ».

Les projets mis en œuvre au travers de ces Fonds sont des projets d'infrastructure urbaine et économique au sens large : santé, éducation, distribution et traitement de l'eau potable, gestion des déchets, assainissement et traitement des eaux usées, routes et ponts, logistique de transport, ports, infrastructure fixe de support aux télécommunications et technologies de l'information (IT), développement résidentiel, y compris habitat social, zones industrielles, transport de l'énergie,...

Les principaux modes de financement des FIDL sont :

- le capital social souscrit par la province ;
- des emprunts à moyen et long terme nationaux^[12] ;
- des obligations ;

[11] *Hô-Chi-Minh City Urban Development Investment Fund*, aujourd'hui *Hô-Chi-Minh City Finance and Investment State-Owned Company* (HFIC).

[12] Une préoccupation de la Banque mondiale (2009) est que certains FIDL empruntent beaucoup à court terme avec environ 80 % du capital emprunté à moins d'un an, 20 % à moins de 5 ans, et presque aucune dette de long terme. Cela correspond aux conditions de prêt des institutions financières commerciales locales, qui ne prêtent pas à long terme.

- des emprunts de l'aide publique au développement (APD) (Banque mondiale, AFD), par le truchement du ministère des Finances ;

Le capital mobilisé (hors fonds gérés pour le compte de tiers) ne peut dépasser six fois le montant du capital social.

Les FIDL sont statutairement autonomes vis-à-vis de leur tutelle politique. Cependant :

- tous les membres du conseil d'administration, du conseil de surveillance, ainsi que le directeur, le directeur adjoint et le chef comptable sont nommés directement ou indirectement par le président du comité populaire ;
- le directeur des Finances provincial est souvent membre du conseil d'administration et exerce une surveillance sur le FIDL ;
- l'approbation du comité populaire est requise pour tous les investissements dépassant certains seuils (calculés en fonction du capital social).

Il y a actuellement au moins 21 FIDL (12 en 2005), dont le plus important (57,3 millions d'euros investis par le gouvernement provincial et 63,5 millions d'euros d'emprunts, principalement auprès de banques) et le plus emblématique demeure HIFU (Hô Chi Minh Ville).

La plupart des FIDL en sont actuellement à un stade très précoce et se mettent à peine en place, parfois avec ambition, parfois sans que les responsables locaux en aient encore bien saisi et admis les possibilités. C'est fréquemment le responsable de la branche locale de la VDB qui en assure la direction.

Le décret de 2007 oblige cependant à ce qu'ils soient dotés de moyens et personnels propres en 2010, pour être reconnus comme FIDL.

L'intérêt de cet instrument est la grande palette de possibilités d'actions qui lui est offerte. Les FIDL peuvent investir de diverses manières :

- investissement direct, au travers de contrats de type BOT, BTO et BT^[13], notamment ;
- prêts à 15 ans maximum, seuls ou avec d'autres investisseurs ;
- participation au capital d'entreprises nouvellement créées ;
- gestion de fonds pour le compte de tiers (province,...).

[13] BOT : *Build-Operate-Transfer*; BTO : *Build Transfer Operate*; BT : *Build Transfer*. Ces contrats sont régis depuis le 15 janvier 2010 par le décret 08/2009/ND-CP.

Les FIDL peuvent être associés à des opérations combinant plusieurs modalités d'intervention, par exemple :

- être partie prenante au capital d'une société ;
- ... qui adhère à un groupement d'entreprises... qui est titulaire d'un BOT ;
- ... et bénéficie de prêts de la part du FIDL.

Les FIDL sont tout désignés pour être le « bras armé » du développement des provinces entreprenantes. L'AFD appuie ces instruments depuis plusieurs années. Elle a octroyé deux prêts à HIFU, instruit en 2010 des demandes pour les FIDL de Da-Nang et Can Tho, et appuie la structuration des trois fonds en leur fournissant une assistance technique.

La Banque mondiale appuie également les FIDL. Après un premier prêt à HIFU, elle a considéré qu'ils étaient probablement le meilleur relais local pour une activité de prêt bien ciblée. Elle développe à ce titre un ambitieux programme de prêt (190 millions USD) auprès de plusieurs d'entre eux, qui a été conclu en septembre 2009.

Le fait que les FIDL soient récents, et ne bénéficient pas encore d'un encadrement très professionnel, doit cependant appeler à la vigilance. Par exemple, la certification des comptes selon les normes vietnamiennes^[14] ne constitue probablement pas une garantie de contrôle suffisante. Le fait que ces entités, qui pourraient être lourdement emprunteuses, ne soient pas non plus consolidées sur le plan comptable dans un ensemble provincial est également un point de faiblesse du système, car les risques qu'elles prennent reposent *in fine* sur la province.

1.4. La mécanique des investissements publics locaux

L'État fait donc le choix d'une émancipation progressive des pouvoirs locaux. C'est un choix calculé et contrôlé. Il bénéficie largement au pays : les investissements publics sont maintenant réalisés par les pouvoirs locaux à 62 %, contre 42 % il y a seulement 15 ans. La règle établie par l'État central semble être, de façon schématique : « tant que vous ne pesez pas sur le budget de l'État et qu'au contraire vous y contribuez, vous pouvez être autonomes ». Mais comment ces investissements sont-ils mis en œuvre localement ?

Le développement des services publics locaux est de plus en plus réalisé à l'initiative des pouvoirs locaux. Leur programmation, leur approbation et leur réalisation répondent

[14] La certification est assurée par un organisme considéré comme indépendant qui est en fait nommé par le président du comité populaire.

à des règles précises. Leur financement recourt à des modalités très variables, tout spécialement dans les provinces et les villes riches. Dans tous les secteurs d'intervention de la ville, les projets se multiplient, tant les besoins sont considérables. Des types de partenariats et de montage très différents sont également observés de l'un à l'autre avec des dynamiques qui dépendent largement du degré de marchandisation des services.

1.4.1. La procédure de définition et de mise en œuvre des investissements

Les investissements publics doivent théoriquement procéder du plan de développement socioéconomique (*Socio Economic Development Plan* [SEDP]), document cadre quinquennal. Un nouveau SEDP doit être défini pour la période 2011-2015. Les investissements doivent également (et peut-être de façon plus pratique) être conformes aux plans sectoriels (eau, transports, environnement,...) et aux *masterplans* qui encadrent l'utilisation des sols.

Le ministère du Plan et des Investissements, et localement les directions provinciales du Plan et des Investissements (DPI), représentent un point de passage obligé. Au nom du plan, ils régulent les investissements, les autorisent et les freinent, sans critères objectifs définis connus. C'est ainsi que, dans les budgets, l'énoncé des projets ne figure jamais : seule apparaît, en recettes comme en dépenses, la source de leur financement, notamment quand il s'agit des « *target programs* » (voir section 1.3.2) financés par l'État central. Cette façon de faire qui globalise et anonymise les dépenses d'investissement, facilite les affectations et désaffectations de crédits en fonction du niveau d'avancement des opérations. Il résulte de cette grande « souplesse » budgétaire des niveaux de réalisation particulièrement élevés (80 %). Cette présentation est primordiale, car l'objectif pragmatique des provinces est de montrer qu'elles ont mis en œuvre le volume global d'investissement convenu, et non d'entrer dans le détail de leur destination. De plus, tant que les finances de l'État ne sont pas en jeu (cas des provinces les plus riches), l'intervention du ministère du Plan et des Investissements se limitera aux aspects techniques.

Ministère et direction du Plan et des Investissements doivent également veiller au respect de nombreuses règles techniques et administratives énoncées par la loi 59/2005/QH11 de novembre 2005 sur les investissements et par le décret 108/2006/ND-CP actualisé en 2009. Celui-ci classe les investissements en plusieurs catégories en fonction de leur montant et de leur nature. Selon la catégorie, le feu vert de l'État central est ou n'est pas nécessaire, le niveau des études préalables et de faisabilité est plus ou moins élevé, les procédures de marché sont plus ou moins contraignantes. Dans tous les cas, le projet public est porté par une direction de la province ou de la ville,

et une *Project Management Unit* (PMU) est désignée pour le piloter dès que le projet revêt une certaine importance. Le processus d'autorisation technique suppose, dans de nombreux cas, l'intervention de plusieurs directions (Construction, Transports, Environnement, ...). Ainsi :

- les directions provinciales de la Construction (avec validation du ministère de la Construction pour les plus importants), valident sur le plan technique, les projets d'une grande importance dans les domaines de l'eau, de l'assainissement, des déchets, et instruisent les autorisations de construire de ces projets, et plus généralement de tous les projets de construction significatifs ;
- les directions provinciales des Transports (et le ministère des Transports) sont responsables des transports en commun comme de la voirie et des infrastructures ;
- les directions provinciales des Ressources naturelles et de l'Environnement (et le ministère de l'Environnement) autorisent la mise à disposition de terrains et les implantations d'installations ayant un impact sur l'environnement, établissent les standards de qualité environnementaux, et contrôlent les installations polluantes, la qualité de l'eau ;
- les directions provinciales de l'Agriculture et du Développement rural interviennent pour les zones rurales et l'environnement dans le domaine de l'eau.

1.4.2. Le financement des investissements

Les transferts

La plupart des provinces n'ont d'autre choix que de financer leurs investissements au moyen des transferts de l'État et parfois avec un maigre autofinancement. Il s'agit de transferts ciblés (*target programs*). Ces transferts représentent près du quart des budgets locaux, et même l'essentiel de ceux-ci pour une bonne moitié des provinces.

Le financement par l'utilisateur

Dans les provinces plus aisées, des possibilités nouvelles apparaissent du simple fait que les usagers finaux (entreprises ou ménages) ont davantage les moyens de contribuer au financement des investissements ou du fait que ces territoires se trouvent dans un contexte d'expansion urbaine.

Les prix acquittés pour les services comme l'eau, l'assainissement, l'enlèvement et le traitement des déchets ou encore les transports sont actuellement loin de correspondre au coût réel, et même simplement au coût d'exploitation. Les provinces, qui ont une certaine latitude pour les fixer, les maintiennent généralement bien en deçà des

plafonds nationaux autorisés. Néanmoins, on observe une tendance prudente mais marquée à la hausse des tarifs.

Il faut observer que :

- les perspectives d'autofinancement par le tarif sont d'autant meilleures que la collectivité est prospère et jouit d'une dynamique de croissance. Non seulement ces collectivités peuvent compter sur l'augmentation en volume des prestations rendues et tarifées, mais elles peuvent se permettre d'envisager des tarifs plus élevés que d'autres ;
- les entreprises du secteur productif, qui sont susceptibles d'acquitter un tarif plus proche de la réalité des coûts, devraient permettre à certains secteurs (déchets et assainissement, notamment) de trouver un premier « fonds de clientèle » et de professionnaliser une offre encore trop réduite ; le problème est, là, plutôt de veiller à ce que les industriels se dirigent effectivement vers ces services. La loi les y contraint, plus juridiquement que réellement, les contrôles et les sanctions en matière de police de l'environnement restant insuffisants ;
- les recettes tirées des tarifs ne sont pas suffisantes, année après année, pour permettre de financer des dépenses d'investissement direct. Elles peuvent au mieux conférer une assise pour emprunter ou laisser se développer des partenariats public-privé. Le recours à l'emprunt et/ou au PPP est d'autant plus indiqué qu'il s'agit de services qui disposent d'un vrai potentiel de développement.

Il arrive souvent en outre que des entreprises publiques chargées de ces services cherchent à améliorer leur rentabilité en offrant des prestations dans des secteurs différents (ex : compagnie d'eau qui intervient dans le BTP ou l'immobilier).

L'emprunt

Le recours à l'emprunt est sévèrement encadré par le ministère des Finances, l'échelon central craignant d'être entraîné par les pouvoirs locaux dans un processus d'endettement non maîtrisé, tant leurs besoins sont immenses.

Les emprunts peuvent être contractés par les provinces dans le cadre de l'article 8 alinéa 3 de la loi de 2002. Ce sont des emprunts à court ou moyen terme destinés à mettre plus de fluidité dans la dépense publique d'investissement et surtout à réaliser la « soudure » d'un exercice à l'autre. Ils sont contractés pour l'essentiel auprès du Trésor et/ou de la Banque du Vietnam.

L'encours des emprunts contractés ne peut dépasser 30 % du montant des investissements inscrits au budget de l'année (en moyenne les investissements représentent 25 % du budget provincial). À Hô Chi Minh Ville et Hanoi, qui peuvent aller jusqu'à 100 % de ce montant, l'endettement y a, de ce fait, une tout autre dimension. Il peut y prendre la forme d'obligations, d'ailleurs essentiellement souscrites par des établissements financiers publics vietnamiens.

Il n'y a donc pas d'endettement long (toujours inférieur à 5 ans) au niveau des administrations publiques locales elles-mêmes. L'endettement long en vue de financer les équipements et infrastructures est et sera plutôt le fait des entreprises publiques locales. Elles ne semblent en effet pas touchées par les pourcentages plafonds que leur « maison mère » doit respecter. Les exemples sont encore peu nombreux de prêts accordés à ces entités, soit par des banques publiques vietnamiennes (au premier rang desquelles la VDB), soit par des organismes de l'aide publique au développement (APD). Dans tous les cas, l'accord du ministère des Finances est requis. Il veille à ce que des prêts ne soient accordés que pour des opérations présentant un retour sur investissement rapide et dégagant de bonnes capacités de remboursement. Il tient par ailleurs la province ou la ville de tutelle pour première responsable du remboursement.

Les conditions des prêts issus de l'aide publique au développement ne se retrouvent pas dans celles que l'État répercutera à travers le ministère des Finances, car c'est ce dernier qui emprunte (éventuellement en devises), qui supporte les risques de change, et qui éventuellement bonifiera les taux. Les conditions de prêts sont fonction de la catégorie de la province ou de la ville emprunteuse finale, ainsi que de la nature des investissements financés.

Les Fonds d'investissement et développement locaux (FIDL), qui peuvent emprunter jusqu'à six fois leur capital social, ajoutent encore aux possibilités offertes aux provinces (voir *supra*).

Les partenariats public-privé (PPP)

Des formes contractuelles nouvelles avec financement intégré sont apparues ces dernières années (PPP de type BOT ou BOO) et portent sur la conception, la réalisation et l'exploitation d'ouvrages. Elles permettent d'accélérer l'investissement et d'en établir les bases de financement dans des conditions qui assurent un retour motivant pour la partie privée.

Les opérations de partenariat, dans le domaine des infrastructures et services publics à caractère technique, doivent trouver leur bon équilibre en jouant de plusieurs éléments :

- une promesse d'augmentation des prix au consommateur final, si le partenaire les perçoit directement ou si sa rémunération en dépend ;
- la garantie de revenus minimum, éventuellement fonction du volume de prestations rendues.

... mais aussi d'autres éléments tels que :

- l'octroi de facilités concernant les terrains ;
- la durée même du contrat ;
- les clauses de renégociation éventuelles ;
- d'éventuelles exonérations fiscales ;
- la garantie des prêts contractés.

Les PPP ont cependant du mal à décoller au Vietnam et les exemples en sont encore peu nombreux, sauf dans l'énergie (exemple de la centrale thermique de Phu My 2), du fait notamment du manque d'habitude des pouvoirs publics de déléguer certains de leurs droits sur le long terme, du cadre juridique peu stable et de quelques expériences malheureuses.

La formule du PPP ne signifie pas nécessairement que le contrat soit passé entre une administration publique locale et un consortium privé. Le consortium peut lui-même compter des sociétés publiques, comme c'est le cas avec le pont Phu My à Hô Chi Minh Ville, où l'on trouve aux côtés d'entreprises étrangères aussi bien une grande société publique de BTP de Hanoi que la CII, société publique de Hô Chi Minh Ville dont le Fonds HIFU détient une participation significative.

Plus simplement encore, les deux parties contractantes peuvent être d'une part la province et de l'autre une société qu'elle détient à 100 %. C'est le cas de la province de Binh Duong avec la société BECAMEX, qui a obtenu en 1999 une concession de 35 ans pour refaire, élargir et embellir la nationale 13. Après cinq années, BECAMEX a remboursé les prêts contractés en partie... auprès du FIDL (BEDIF) de la province.

Un cadre plus clair devrait être défini pour les PPP, car les conditions en sont jusqu'à présent négociées sans références suffisantes. Ces projets, presque toujours de grande ampleur, sont en effet à chaque fois très nouveaux pour les administrations publiques locales, que ce soit sur les plans financier ou technique. Un projet de loi dans ce sens était en cours d'élaboration en 2009.

Dans les services urbains, les seuls PPP identifiés, presque tous très récents, concernent principalement l'eau et les déchets (voir partie 2).

Les opérations d'aménagement

Les opérations d'aménagement urbain d'envergure sont, dans les faits, la plupart du temps de véritables partenariats entre la puissance publique et les opérateurs. Ils permettent le financement d'infrastructures urbaines ou de logements sociaux dans le cadre d'opérations d'aménagement privé sur des terrains initialement publics (les infrastructures sont incluses dans le bilan d'opération).

Les projets ou opérations d'aménagement privé sont proposés par l'investisseur à la direction provinciale compétente ou au comité populaire de district (dans les villes-provinces) dont dépend le projet, ou directement à la direction provinciale de la Planification et des Investissements. C'est l'investisseur qui propose en général les infrastructures « compensatrices » à construire.

Le comité populaire dispose de plusieurs leviers ou « monnaies d'échange » qui permettent de sceller un partenariat mutuellement profitable :

- cession des droits d'usage du terrain ;
- libération des terres et relogement des personnes déplacées ;
- avantages de nature fiscale ;
- adaptation éventuelle des règles de constructibilité et du *masterplan* local ;
- depuis la récente loi sur la planification urbaine, l'investisseur peut faire lui-même le plan détaillé de la zone qu'il aménage.

Enfin, les contreparties peuvent être d'autres natures... et n'ont parfois qu'un très lointain rapport avec l'opération. Le cas est cité à Hô Chi Minh Ville d'une concession routière rentable accordée dans un endroit de l'agglomération, à une société à laquelle a été confié par ailleurs l'aménagement de terrains difficiles... à l'autre bout de l'agglomération. À Hanoi, une entreprise chinoise prend en charge la construction d'une ligne de métro en échange de terrains situés dans des secteurs parfois très éloignés de la ligne concernée.

Par ailleurs, indépendamment du financement d'équipements et d'infrastructures dans le cadre des projets d'aménagement eux-mêmes, la cession des droits d'utilisation du sol par les provinces dans le cadre de ceux-ci constitue pour les plus dynamiques une ressource importante (bien qu'essentiellement non pérenne), voire la principale ressource de leur politique d'investissement « direct ».

La superposition des nouvelles formes contractuelles, des entreprises publiques locales qui peuvent ouvrir leur capital et diversifier leurs activités, ainsi que des fonds d'investissement locaux, permet d'aboutir à des montages complexes parfois mal appréhendés de l'extérieur. Une société provinciale dont le capital est ouvert peut ainsi être titulaire d'un partenariat public-privé avec sa propre province, bénéficiant de prêts du fonds d'investissement provincial. C'est le cas de l'impressionnante Becamex à Binh Duong qui réalise ainsi des infrastructures routières lourdes. Elle est également le principal aménageur urbain et investit dans l'eau, les transports, les déchets, ... la production de produits pharmaceutiques et le management de la deuxième meilleure équipe de football du pays.

Deuxième partie

2. Développement urbain et services publics locaux

L'explosion urbaine vietnamienne prend des formes de plus en plus caractérisées par la grande échelle des investissements, dans un processus qui renforce les inégalités territoriales et sociales à l'intérieur des agglomérations. Elle doit s'inscrire dans un cadre de planification normatif relativement rigide, mais largement flexibilisé par la pratique. Les services publics locaux associés, perpétuellement en situation de rattrapage de cette croissance vigoureuse, cherchent, malgré des handicaps structurels, à trouver de nouveaux moyens pour leur mise à niveau.

Après avoir planté le cadre de l'expansion urbaine et ses réalités, cette étude approfondira plus particulièrement quatre services urbains clés : la production et la fourniture d'eau potable, l'assainissement, la gestion des déchets et les transports publics. Les politiques locales en matière d'habitat, d'éducation et de santé seront abordées ensuite.

2.1. Les formes de l'expansion urbaine

L'expansion des villes, notamment des grandes villes, prend la forme d'une explosion urbaine. La reconnaissance de fait de la propriété privée en 1988 et 1993 et, surtout depuis les années 2000, la libéralisation des « droits d'usage du sol », l'ont clairement favorisée. Ainsi, entre 1989 et 2009, la population de Hô Chi Minh Ville est passée de 3,92 à 7,12 millions de résidents permanents, auxquels s'ajoutent environ 1,9 million de migrants « temporaires » vivant à Hô Chi Minh Ville ou dans les provinces avoisinantes, partiellement absorbées par l'expansion urbaine^[15] : Dong Nai (2,48 millions d'habitants officiels en 2009), Binh Duong (1,48 million d'habitants officiels) et dans une moindre mesure Ba Ria-Vung Tau (1 million d'habitants officiels). Ces migrants sont pauvres pour la plupart, et cette croissance démographique s'accompagne de l'explosion du logement informel.

[15] Ce qui pose d'ailleurs la question de la gestion d'un territoire à l'échelle métropolitaine.

2.1.1. Les programmes d'aménagement privé, moteurs « formels » de l'expansion urbaine

La production d'immobilier formel privé s'est fortement accélérée à la suite de la loi sur le Sol de 2003, qui a élargi et précisé les droits sur le sol. Ces droits peuvent être donnés et utilisés comme capital dans une entreprise (même si le foncier reste toujours officiellement propriété de l'État). La cession des droits d'usage du sol et leur enregistrement sont dévolus aux provinces, et devient leur principale source autonome de revenus.

La production d'immobilier à partir de 2003 prend notamment la forme de grands projets d'aménagement, avec des opérateurs principalement entreprises d'État (ex. Tu Lien à Hanoi), puis de plus en plus avec des capitaux privés et étrangers. Ces opérations sont à destination de la classe moyenne haute et des populations riches, et marquent un phénomène de suburbanisation des classes aisées (à Hô Chi Minh Ville, notamment). Les projets sont en général des opérations de grande taille, des quartiers entiers construits sur des terrains vides, souvent des marécages ou des rizières, en périphérie des grandes villes. Ce sont des projets intégrés, qui incluent (au moins en théorie) le développement coordonné des infrastructures techniques et réseaux, des logements et des équipements et services collectifs publics et privés. Les projets proposent des appartements et des maisons individuelles, ainsi que des terrains viabilisés à construire. Cependant, dans la pratique, les infrastructures et surtout les services urbains publics (écoles, centres de santé,...) sont construits avec retard, quand les terrains qui leur sont alloués ne sont pas finalement attribués à d'autres usages plus lucratifs...

Le projet Saigon South, par exemple (population prévue de 500 000 à 1 million d'habitants), est réalisé par une Joint Venture entre une entreprise taïwanaise (*Central Trading and Development Group*—CT and D) qui détient 70 % des parts et l'entreprise publique vietnamienne Tan Thuan Industrial Promotion (qui apporte le foncier), sous les auspices du gouvernement de Hô Chi Minh Ville. Ce type de développement conduit à une privatisation (et à une internationalisation) du développement urbain, l'État (et surtout les provinces) y retrouvant financièrement leur compte.

Le secteur de la promotion/construction est dominé par quelques grandes entreprises publiques de construction (Vinaconex, Cofico, HUD, Song Da) et par des filiales de grandes entreprises publiques cherchant à diversifier leurs activités (Viettel Construction, Lilama Hanoi JSC), mais des entreprises privées vietnamiennes puissantes commencent à apparaître (Bitexco, Idico, Him Lam, Kien A), dont certaines entretiennent des liens étroits avec la sphère publique. Et les investisseurs étrangers font une entrée en force,

notamment sur les projets les plus importants, pour lesquels les entreprises publiques locales n'ont pas la capacité de lever les fonds suffisants. Les entreprises de Malaisie, de Singapour ou encore de la Corée du Sud sont parmi les plus présentes.

Ainsi en 2006, on recensait, à Hô Chi Minh Ville, 121 projets immobiliers avec un financement international, pour un total de plus de 5,5 milliards USD (1988-2005). Les investissements directs étrangers (IDE) dans ce secteur sont même plus importants que ceux de l'industrie ! Et le montant des investissements croît de manière exponentielle dans tout le pays : 4,4 milliards de USD en 2006, 8 milliards en 2007 et 28 milliards en 2008 (45 % des IDE de 2008).

Malgré deux périodes de stagnation en 2004 et 2008, les prix de l'immobilier sont nettement orientés à la hausse depuis le début des années 2000. Ce phénomène est lié principalement à la hausse du foncier, due en partie à une pénurie artificielle de terre (que les gouvernements provinciaux ne mettaient pas à disposition), et en partie au boom économique et à la hausse du pouvoir d'achat de certaines catégories de population. L'émergence d'un marché hypothécaire a également favorisé ce phénomène, ainsi que l'utilisation de l'immobilier comme bien patrimonial, de préférence aux autres placements (bourse, obligations,...), jugés peu fiables, et surtout dont les rendements (obligations et produits bancaires) sont fixés par l'État à des taux souvent inférieurs à l'inflation.

2.1.2. *La précarité résidentielle, face cachée de l'expansion urbaine vietnamienne ?*

Ce développement de l'immobilier a bien sûr conduit à une augmentation massive de la surface bâtie. Le stock de logements était en juin 2009 de 1 058 millions de m², dont 320 millions en milieu urbain (Nguyen, 2009), soit une moyenne de 12,2 m²/habitant (14 m² par personne à Hô Chi Minh Ville en 2007, contre 9 m² en 1992-1993)^[16]. Malgré cette indéniable progression, les objectifs fixés en 2004 (14 m²/habitant en 2010 et 18 m²/habitant en 2020), impliquent la construction d'environ 50 millions de m²/an.

Et surtout, cette moyenne cache de fortes disparités. Toute une partie de la population, classes moyennes basses et surtout pauvres et migrants récents, n'a toujours pas

[16] Ces chiffres « officiels » sont à nuancer, car lors d'une cérémonie d'ouverture de chantiers de logements sociaux à Hô Chi Minh Ville en septembre 2009, le vice-ministre de la Construction, M. Nguyen Tran Nam, a déclaré qu'il estimait qu'il y avait aujourd'hui dans l'ensemble du pays, 1 milliard de m² résidentiels pour 86 millions d'habitants, soit une surface moyenne/habitant de 12,2 m², mais de seulement 8 m²/habitant à Hanoi et Hô-Chi-Minh Ville (SGGP 19/09/2009).

accès à un logement correct. Selon la BAD, 41,3 % de la population urbaine vivait dans des zones précaires (*slum areas*) en 2007.

Dans les centres-villes, la pression foncière due aux activités économiques (entreprises d'État ou privées, mais également internationales – chaînes d'hôtels, commerces, etc.) a conduit à des opérations d'amélioration des secteurs de logements précaires en centre-ville (parfois financées par l'APD), induisant en général l'expulsion et/ou le relogement des populations pauvres, qui n'ont pas les moyens de rester sur place^[17]. Ces relogements ont souvent entraîné la destruction des liens économiques et sociaux qui assuraient la survie de ces populations. Par ailleurs, les véritables acquéreurs – en théorie les populations expropriées – sont en fait fréquemment des privilégiés qui achètent à des fins spéculatives. Dans les trois ans qui suivent le relogement, certains programmes ont un taux de revente de 70 à 100 %.

Mais les problèmes de logement ne sont pas circonscrits aux ménages pauvres. Une étude menée entre 2006 et 2009 par la *National University of Economics* sur 1 000 ménages à Hanoi indique que seulement 7,9 % de la population gagne plus de 116 euros/personne/mois, 12,9 % entre 77 et 116 euros/personne/mois et les 79,2 % restants gagnent moins de 77 euros/personne/mois^[18]. Or, les programmes immobiliers ne ciblent que la première catégorie, et pour certains la deuxième. De fait, la production immobilière actuelle reste inaccessible pour 80 à 90 % des Vietnamiens urbains, malgré l'augmentation de la classe moyenne^[19].

Le logement des migrants « illégaux »

En dépit de l'assouplissement relatif des conditions de légalisation de la résidence urbaine en 2006-2007, les nombreux migrants non enregistrés (n'ayant pas de « résidence officielle » sur leur lieu de résidence), populations considérées comme « illégales », sont les plus vulnérables. Ils ne peuvent ni installer l'eau, ni bénéficier de droits d'utilisation des sols qui pourraient leur donner accès aux prêts hypothécaires, ni recevoir de compensation en cas de relogement.

Les migrants qui viennent en ville à la recherche d'un emploi dans les zones industrielles s'entassent en général dans des pensions (*boarding houses*) et des locations partagées.

[17] À Hô-Chi-Minh ville, il y a une baisse de la population de 22 % dans le district 1 entre 1998 et 2005, de 19 % dans le district 3 et de 14 % dans le district 5 (Cholon).

[18] Soit, pour un ménage moyen de quatre personnes, des seuils de 464 et 308 euros/mois de revenu familial, soit respectivement 12 M et 8 M VND (dongs).

[19] La classe moyenne urbaine (gagnant entre 174 et 347 euros/mois/ménage) a fortement augmenté à Hanoi et Hô-Chi-Minh ville, passant de 30 % en 1999 à 55 % en 2006.

Il s'agit de terres agricoles au départ, situées en périphérie de la ville, sur lesquelles leurs propriétaires construisent de petites unités, qu'ils louent à un prix relativement modique^[20]. La construction est faite sans permis ni infrastructure d'assainissement, l'eau est mise à disposition au travers d'un forage sur la parcelle et l'électricité est fournie par un compteur global au nom du propriétaire. Ces structures constituent de véritables quartiers, totalement informels, et jamais pris en compte par les pouvoirs publics. Elles représentent une solution de logement « social » sommaire mais quantitativement très importante, où les conditions de vie sont précaires et les problèmes environnementaux conséquents...

Les migrants créent également des communautés sous forme de bidonvilles, sur des terrains occupés sans titre (et bien sûr sans infrastructure). Quelques expériences de relogement sur site de ce type de population ont été menées, mais, malgré leur succès (prise en compte du fonctionnement socioéconomique des populations, très faible taux de revente), les autorités sont très réticentes à les étendre, car elles sont très consommatrices d'un foncier public qui se valorise avec l'extension de la ville (l'expulsion sans compensation étant une solution économiquement bien plus intéressante pour les pouvoirs publics). La hausse des prix du foncier, même en secteurs périphériques, combinée à l'absence de titres de propriété dans les bidonvilles, augmente les risques d'éviction pour les plus pauvres.

2.1.3. Les zones industrielles

L'expansion urbaine prend également la forme de zones industrielles, qui en sont l'un des moteurs. Début 2008, il existait 171 zones industrielles au Vietnam, mais de nouvelles zones industrielles sont créées très régulièrement. Il y en avait 194 fin 2008 (Nguyen, 2009).

Les zones industrielles sont prévues dans les *masterplans* (voir *infra*) et créées en général par les provinces, qui sont l'autorité de référence. La plupart des provinces administrent ces zones industrielles au travers d'« *authorities* » ou d'entreprises directement rattachées au comité populaire. Des structures de ce type peuvent être créées spécifiquement pour un secteur particulier, comme c'est le cas à Nhon Hoi (Quy-Nhon). À Hô Chi Minh Ville par exemple, la *Hô Chi Minh City Export Processing and Industrial Zones Authority* (HEPZA), créée en 1992, supervise les 15 zones industrielles de la ville (32 km² en 2007, prévision d'extension à 70 km²

[20] 11,5 à 15,3 euros/mois à Hô Chi Minh Ville en 2009 selon l'ONG Villes en transition, 2,3 à 5,8 euros/mois/personne en 2008, selon Viet Nam News (26/06/2008).

pour 2015). Dans la riche province de Binh Duong, c'est Becamex, filiale à 100 % du comité populaire, qui aménage et commercialise les nombreuses zones d'activités, et offre de nombreuses prestations aux entreprises.

L'aménagement et la gestion des zones industrielles peuvent être effectués directement par ces structures, ou délégués à des opérateurs privés ou à d'autres entreprises publiques provinciales ou nationales (l'aménagement étant parfois en partie subventionné par la province, ou certains équipements – traitement des eaux usées, par exemple – pris en charge par celle-ci).

Ces opérateurs peuvent être de grands groupes nationaux ou internationaux, qui investissent parallèlement (parfois sur le même site) dans d'autres projets immobiliers (logement, bureaux et commerces, écoles privées,...).

Encadré 2 *Un projet privé de développement « intégré »*

Le secteur de Tan Duc dans la province de Long An, à 20 km du centre d'Hô Chi Minh Ville, est aménagé par le groupe privé vietnamien Tan Tao sur 1 157 ha (plus de 11 km²).

Le programme combine :

- une zone industrielle de 5,35 km², avec un port fluvial intégré sur 10 ha ;
- un secteur résidentiel de 4,22 km², comprenant un « South East Asia College » privé, sur 100 ha ;
- un secteur de loisirs de 1,67 km², avec complexe sportif, équipements de loisirs et de services, espaces verts et un parc de 10 ha ;
- un port fluvial de 0,33 km²;
- une usine de production d'eau de 48 000 m³/jour ;
- une station d'épuration d'une capacité de 20 000 m³/jour ;
- un système interne de fourniture d'électricité.

Il existe une forte compétition entre les provinces pour attirer les investissements, ce qui conduit à l'aménagement de surfaces de zones industrielles souvent hors de la réalité de la demande. Ainsi, selon la chambre de commerce et d'industrie du Vietnam, citée par le journal Dat Viet du 24/09/2009, sur les 20 zones industrielles du delta du Mékong (36,45 km²), le taux d'occupation n'est que de 22 %, et sur les 177 groupements industriels (154,57 km²), il est de 4,5 % ! L'essentiel des terres industrielles de

la région ne sont donc pas occupées, alors que l'expropriation d'un hectare de terre industrielle coûterait en moyenne 154 000 euros (sans parler des coûts sociaux). Ce faible taux d'occupation s'explique entre autres par les carences des infrastructures de transport (routes, transport collectif), qui rendent plus difficile l'alimentation des sites en intrants ainsi que l'accès des ouvriers, et qui compliquent l'écoulement de la production.

2.2. La planification urbaine

L'aménagement et le développement urbains sont encadrés par une série de *masterplans* à différentes échelles, qui sont statiques et normatifs, et de ce fait peu stratégiques et adaptables. Les *masterplans* généraux actuels (« à l'horizon 2020 ») ont été élaborés en 1998, et souvent révisés en 2004 suite à l'adoption de la loi sur la Construction (au moins pour Hanoi et Hô Chi Minh Ville). Ils sont actuellement en cours de redéfinition (« *masterplan* à l'horizon 2030 avec vision à 2050 »).

L'aménagement urbain et, par extension, tous les investissements « territorialisés » en zone urbaine, sont régis par la loi N°16/2003/QH11 du 26 novembre 2003 sur la Construction, et placés sous l'égide du ministère de la Construction. La politique urbaine officielle est ainsi orientée par le plan directeur d'orientation du développement urbain pour 2020, élaboré par le ministère de la Construction, qui est le ministère responsable pour la politique urbaine et l'aménagement. Les principes de ce plan sont largement démographiques : objectifs de population visant à limiter la croissance des deux métropoles Hanoi et Hô Chi Minh Ville et créer des villes satellites, promouvoir le développement des villes petites et moyennes, développer les zones rurales,...

Cette politique se décline ensuite en une série de *masterplans* allant du général au particulier, chaque niveau inférieur devant respecter les orientations du niveau immédiatement supérieur. La loi de 2003 définit quatre types de *masterplans*, avec une responsabilité en matière d'élaboration et des niveaux de validation qui varient en fonction du territoire concerné, de la catégorie de la ville et du niveau de détail :

- ***masterplans* régionaux** ^[21] : ils comprennent la prévision de population, l'organisation de l'espace en fonction de ces prévisions (zones urbaines, industries, infrastructures techniques et sociales, zones de protection de l'environnement et des ressources naturelles, réserves foncières) ;

[21] Les plans régionaux ont été introduits en 2005 pour rationaliser l'aménagement et les investissements entre les provinces organiquement liées. Cela devait permettre par exemple de limiter la prolifération des zones industrielles, chaque province entrant en compétition avec ses voisines pour attirer les investisseurs.

- **masterplans urbains (MPU) généraux** : ils fixent la surface urbaine (et donc à urbaniser) totale en accord avec les prévisions de population, établissent un *macro zoning* fonctionnel avec des éléments de réglementation urbaine pour chaque zone ;
- **plans urbains détaillés (PD)** ^[22] (**sur des secteurs plus restreints**) : à l'intérieur de frontières prédéfinies (en général, zones à urbaniser), ils détaillent les travaux d'infrastructure technique à effectuer (y compris amélioration de l'existant pour les *masterplans* d'amélioration urbaine), et toutes les normes de constructibilité dans le détail.
- **masterplans des zones résidentielles en milieu rural.**

Concrètement, l'élaboration des *masterplans* est assurée par la direction provinciale de la Construction (ou par la direction provinciale de la Planification urbaine et de l'Architecture), s'il est distinct (dans les grandes villes), avec l'appui d'instituts d'urbanisme dépendant du ministère de la Construction (les plus grandes villes peuvent posséder leur propre institut de planification urbaine)^[23]. Les administrations publiques locales font fréquemment appel à des bureaux d'études extérieurs et à la coopération internationale, pour l'élaboration des *masterplans*.

Celle-ci doit être faite en coordination avec la direction provinciale des Ressources naturelles et de l'Environnement, qui possède son propre service de planification (au niveau de la province, au moins) et oriente l'usage du foncier en fonction des contraintes environnementales. Il évalue l'impact sur l'environnement et les capacités d'absorption du territoire (nombre d'habitants maximum, ...).

Les *masterplans* doivent être cohérents avec les plans thématiques (transport, assainissement, etc.), élaborés par les directions concernées, et avec le SEDP, élaboré localement par la direction provinciale de la Planification et des Investissements, mais dans les faits cette mise en cohérence est toute relative et les directions communiquent peu entre elles.

[22] Comme les financements nécessaires à la viabilisation du territoire concerné ne sont pas toujours disponibles quand le plan est élaboré, l'aménagement en est soit freiné, soit plus fréquemment effectué avant l'implantation de toute infrastructure (eau, assainissement, drainage, routes, etc.), ce qui rend ensuite cette implantation difficile et coûteuse. C'est surtout le cas pour l'aménagement « de détail », les grands projets d'aménagement privé incluant en général le financement des infrastructures techniques et sociales.

[23] À Hô Chi Minh ville, une réforme a créé en octobre 2008 le HIDS (Institut de recherche et de développement de Hô Chi Minh Ville), rattaché directement au comité populaire, qui regroupe les instituts d'économie, de sciences sociales et de planification urbaine, et qui est chargé du *masterplan* de la ville.

L'urbanisation réelle peut s'éloigner sensiblement des prévisions du *masterplan*, tant qu'un certain formalisme est respecté. À Hô Chi Minh Ville par exemple, les principaux investissements urbains sont décidés au cas par cas par les vice-présidents du comité populaire, en général sur proposition de l'investisseur et des acteurs économiques.

Selon la loi de 2003, les plans peuvent être amendés durant leur période de validité en suivant le même circuit de validation, si le *masterplan* du niveau supérieur est modifié, ou pour attirer des investissements.

Cette possibilité de modification des *masterplans* donnait aux investisseurs la possibilité de les adapter à leurs projets. Ils devaient pour cela convaincre l'ensemble des acteurs de la chaîne d'élaboration et de validation, qui remonte d'autant plus haut que la ville est grande et que les modifications sont importantes (modification du *masterplan* détaillé ou général), et peut aller jusqu'au Premier ministre.

Cette possibilité de révision des différents plans pour « attirer les investissements » a disparu dans la récente loi sur la Planification urbaine (loi 30/2009/QH12 du 17 juin 2009), qui a pour objectif de rendre les *masterplans* plus cohérents et efficaces. Elle décentralise un peu plus le processus de validation, et introduit un plan de zoning urbain entre le *masterplan* urbain (établi pour 20 à 25 ans) et le plan détaillé. Elle introduit également un plan d'infrastructure technique, à élaborer parallèlement au *masterplan* urbain, et définit les modalités de plans de rénovation urbaine (pour les zones urbaines existantes), qui n'existaient pas auparavant. La loi propose de plus des modalités de concertation, et la possibilité pour un investisseur d'élaborer le plan détaillé d'aménagement du secteur qui lui a été confié. Cette loi est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010.

2.3. La production et la fourniture d'eau

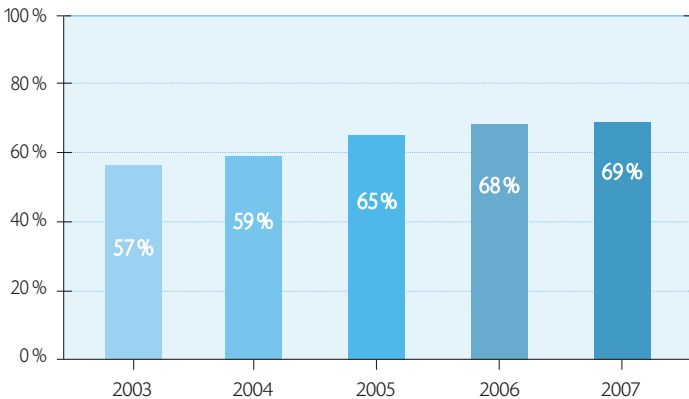
L'approvisionnement en eau potable est certainement le service urbain qui a le plus rapidement évolué. Il a suivi au plus près la croissance urbaine. Ceci est sans doute lié au fait qu'il affecte directement et visiblement les populations (contrairement à l'assainissement par exemple) et qu'il présente par conséquent un intérêt politique plus direct. Mais cela tient aussi au fait qu'il tire directement une grosse partie de ses revenus des usagers. Son développement reste néanmoins freiné par un certain nombre de contraintes.

2.3.1. Des besoins qui restent énormes malgré d'importants investissements

Un taux de couverture en augmentation mais encore insuffisant

La *Vietnam Water and Sanitation Association* (VWSA) fait état d'un taux de couverture pour les ménages urbains de 69 % en 2007, avec une augmentation de 12 % en 5 ans. Les ménages raccordés au réseau disposent en moyenne de 90 à 100 l/jour/personne (objectif national : 120-150 l/j/p)

Graphique 2 Taux de desserte en eau des ménages urbains



Source : VWSA

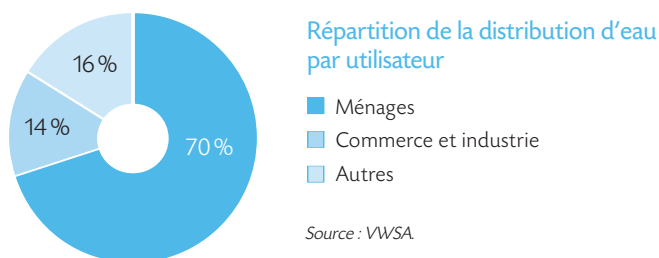
Parmi les ménages non couverts (environ 1 million de personnes à Hô Chi Minh Ville, par exemple), l'accès à l'eau se fait par des puits (avec les risques de pollution associés), ou par achat d'eau. Dans les districts ruraux de Hô Chi Minh Ville, le prix de l'eau achetée ainsi peut s'élever à 3,85 à 4,6 euros/m³, contre 0,1 à 0,3 euro pour l'eau fournie par Sawaco.

Les différences de taux de couverture entre les villes sont significatives (en 2009, presque 100 % dans les districts urbains d'Hai-Phong, ou 82 % à Hô Chi Minh Ville, et moins de 40 %, voire moins de 20 % dans certaines villes de catégorie 4), ainsi qu'à l'intérieur des provinces (de 37 % dans les districts ruraux à 100 % pour certains districts urbains d'Hô Chi Minh Ville).

Il existe environ 420 usines de production d'eau actuellement, avec une capacité totale théorique de 5,7 millions de m³/jour, mais une capacité opérationnelle de seulement 4,3 millions de m³/jour ^[24] (Bui Xuan, 2009). Les 64 % de la production proviennent d'eaux de surface (93,5 % pour Hô Chi Minh Ville), rivières et réservoirs principalement, ce qui pose des problèmes croissants du fait de la pollution des rivières.

Les ménages sont les principaux bénéficiaires de l'eau distribuée avec un taux de 70 %, le commerce et l'industrie en représentant 14 %.

Graphique 3 La distribution d'eau par consommateur



D'énormes besoins liés à la croissance urbaine

Pour une population urbaine estimée à 30 millions de personnes en 2010, si l'on voulait atteindre un taux de couverture de 90 à 95 % de la population, en incluant les usages industriels, mais sans compter les pertes de réseau, il faudrait une capacité de production de 8 à 9 millions de m³/jour. Cela signifie une augmentation de production de 4 millions de m³/jour, représentant des investissements de l'ordre de 2,8 milliards d'euros ^[25]. Selon les objectifs fixés par le ministère de la Construction pour l'accès à l'eau potable, les besoins sont même estimés à 7 millions de m³/jour en 2010 et plus de 12 millions en 2020, nécessitant un investissement de 262 millions d'euros/an entre 2010 et 2020 (contre 69 millions d'euros/an réalisés environ entre 1995 et 2005 [Staykova et Kingdom, 2006]).

[24] 2,1 millions de m³/jour en 1998.

[25] Estimations Banque mondiale, des besoins d'investissement, 2006 : 3,8 milliards USD pour 2010 et 6 milliards pour 2020.

Les besoins sont donc immenses, pour étendre la couverture et améliorer l'efficacité et la qualité de la production et de la distribution d'eau. Cela passe par la construction de nouvelles unités de production, l'amélioration de la qualité des réseaux (réduction des fuites) et un meilleur contrôle de la qualité de l'eau ^[26].

2.3.2. Des acteurs opérationnels en mutation accélérée

Des objectifs politiques ambitieux

Le secteur de la fourniture d'eau est régi par le décret 117/2007/ND_CP du 11/07/2007 sur la production, la distribution et la consommation d'eau potable. Ce décret couvre les zones urbaines, rurales, les parcs industriels, les zones économiques spéciales et d'exportation et les zones high-tech. Il définit les droits et obligations des organisations, industries et ménages en la matière, et devrait occasionner des évolutions substantielles.

Le décret 117 prévoit, entre autres, le principe d'équilibre financier durable, tout en encourageant les investissements dans le secteur : les prix de vente doivent couvrir les coûts, définis localement, et être égaux pour tous les usagers. Les autorités locales doivent, selon ce texte, « mettre en œuvre des projets pour réduire les coûts », et sont tenus de payer une compensation aux opérateurs si le prix de vente de l'eau (défini par les comités populaires provinciaux) est inférieur au prix de revient.

L'État affiche des objectifs volontaristes de couverture quasi universelle des besoins urbains, qui vont de pair avec l'affirmation de la nécessité d'une autonomie financière du secteur contenue dans le décret 117.

Un quasi monopole provincial

La production et la distribution d'eau dans les villes sont quasi exclusivement assurées par des entreprises publiques provinciales. Il existe en général une compagnie publique de fourniture d'eau par province. Il y aurait 68 compagnies en 2009.

Ces compagnies sont chargées, dans leur province de tutelle, de fournir l'eau aux villes de catégorie 4 et au-delà. Elles sont responsables de la production et de la distribution de l'eau, de la facturation et de la collecte des factures. Beaucoup ont également des activités autres, principalement dans les domaines de l'assainissement, de la collecte des déchets, mais aussi de la construction et du commerce d'équipements par exemple, qu'elles peuvent exercer y compris dans d'autres provinces.

[26] Environ 50 % des 66 compagnies d'eau qui ont participé à une étude de 2004 ont déclaré qu'elles n'avaient pas les laboratoires pour faire les tests de qualité de l'eau.

Les compagnies d'eau sont généralement maîtres d'ouvrage de leurs investissements, que ce soit pour l'extension ou la rénovation des réseaux ou pour les usines de production. Concernant les réseaux, elles dépendent de la province ou de la ville pour l'autorisation de travaux, mais prennent en charge l'ensemble des travaux, y compris la remise en état de la route (à noter que les travaux sur les réseaux ne sont, le plus souvent, pas coordonnés avec les travaux de voirie). Dans certains cas, les autorisations sont données progressivement et cela peut occasionner des surcoûts : à Hô Chi Minh Ville par exemple, Sawaco se plaint que les autorisations de travaux sont données par portions, la direction provinciale des Transports (compétente pour les travaux sur la voirie) attendant de vérifier la remise en état correcte d'un tronçon avant d'autoriser le démarrage des travaux sur le suivant.

Des mutations statutaires dans l'ensemble du secteur

Au niveau national, les orientations politiques sont de regrouper les opérateurs d'eau et de l'assainissement sous une même entreprise (sauf pour Hanoi et Hô Chi Minh Ville), ce qui se justifie par les économies d'échelle et par le fait que la taxe d'assainissement est prélevée sur la facture d'eau. En 2003, c'était déjà le cas pour 38 entreprises sur 66.

Au milieu des années 2000, les compagnies d'eau avaient en général un statut d'entreprise publique (selon la « Public Enterprise Law »). Elles devaient toutes avoir été corporatisées, c'est-à-dire transformées en Sarl à actionnaire unique ou SA, avant mi 2010. C'est déjà le cas pour un certain nombre d'entre elles.

Le processus est plus avancé que dans le secteur des déchets ou celui des eaux usées, car les compagnies d'eau facturent et encaissent elles-mêmes leurs revenus, et disposent donc d'une certaine autonomie de gestion. Leur autonomie reste cependant limitée, car le comité populaire provincial fixe le prix de vente de l'eau à l'utilisateur, en général à des niveaux suffisants pour couvrir le fonctionnement^[27] mais pas l'intégralité des investissements nécessaires^[28].

Ce processus de corporatisation entraîne le transfert des réseaux et des équipements (auparavant propriété de l'État, qui autorise la province à transférer les actifs) à l'actif de la compagnie d'eau. Il doit en théorie s'accompagner d'un contrat avec le comité populaire provincial, comprenant des objectifs en matière d'activité (cf. décret 117),

[27] Selon la *Benhmarking Study* de VWSA en 2004, seulement deux compagnies sur 66 ne couvraient pas leurs frais de fonctionnement.

[28] Les comités populaires sont toujours très réticents à augmenter le prix de l'eau, même si depuis 2004 par le décret 104, le ministère des Finances a introduit le principe de « *full cost recovery* » pour les prix de vente de l'eau.

avec un business plan et les évolutions tarifaires correspondantes. Ce n'est pas encore toujours le cas, et les contrats signés peuvent ne comprendre que de grands principes et des objectifs généraux.

Les compagnies d'eau peuvent chercher à équilibrer leurs comptes en diversifiant leurs activités hors du secteur de la fourniture d'eau, notamment dans la promotion immobilière. Cette tendance est encore généralement peu importante en termes de chiffre d'affaires, mais plusieurs compagnies ont créé des filiales spécifiques (parfois en *Joint Ventures* ou avec des actionnaires externes), ou y pensent (Da-Nang, par exemple). Dans certains cas, la diversification joue un rôle important.

Une ouverture encore timide et circonscrite aux partenaires extérieurs

L'ouverture du capital à des actionnaires extérieurs reste marginale (quatre à cinq compagnies, dont Can-Tho, Hô Chi Minh Ville, Hai-Phong et Vung Tau). De nombreux comités populaires provinciaux rencontrés n'envisagent pas ce type d'évolution à court terme, car ils pensent qu'elle conduira nécessairement à des augmentations « incontrôlées » des prix, qu'ils ne souhaitent pas assumer politiquement. L'actionnarisation des compagnies d'eau est un processus complexe qui bute notamment sur la faible rentabilité du secteur, liée au niveau des prix.

Encadré 3 *Les difficultés de l'ouverture du capital de la Compagnie d'eau de Hai-Phong*

La compagnie d'eau de Hai Phong a récemment décidé d'ouvrir le capital d'une de ses filiales, la *Vat Cach Water Producing Enterprise* (unité de production d'eau potable).

Il a été décidé de céder 45 % du capital de cette filiale, dont 10 % à l'investisseur « *Da Do Irrigation Water Company* », entreprise publique qui fournit l'eau brute à Vat Cach, 5,3 % aux travailleurs de l'entreprise et 29,7 % au public. Sur les 29,7 % d'actions proposées au public, 14 % seulement trouvèrent preneur au terme de la mise sur le marché (59 investisseurs). Les actions préférentielles aux travailleurs (proposées à 60 % du prix public) furent toutes placées.

La compagnie de Hai-Phong a ainsi été contrainte de récupérer le reste des actions et de maintenir sa participation à 70,7 % au lieu des 55 % prévus, c'est-à-dire néanmoins à un niveau inférieur aux 75 % nécessaires pour contrôler la politique d'investissement de la filiale.

Les partenariats public-privé font également timidement leur apparition dans le secteur, notamment pour les grandes villes, même s'ils sont bien moins développés que dans les infrastructures routières. La VWSA recense six PPP en opération ou en cours de construction en 2009, dont trois à Hô Chi Minh Ville (y compris les deux seules opérations déjà livrées).

Les compagnies d'eau commencent aussi à faire appel à des partenaires extérieurs pour la gestion et le financement de leurs investissements, notamment pour la réduction des pertes de réseau (contrat signé à Hô Chi Minh Ville, étude en cours à Hanoi). Ces contrats peuvent être rémunérés sur la seule base des résultats obtenus.

Concernant le financement des investissements en maîtrise d'ouvrage directe de la compagnie, à côté des traditionnels financements APD intermédiés en général par la VDB, les FIDL peuvent être mis à contribution (Sawaco a eu recours au HIFU dès 2004, DAWACO -Da-Nang- emprunte auprès du Fonds d'investissement provincial *Danang Development Investment Fund* [DDIF]).

Encadré 4 *Les évolutions des compagnies d'eau*

L'exemple emblématique de Sawaco à Hô Chi Minh Ville

Sawaco est pionnière dans les innovations financières, capitalistiques et institutionnelles dans le secteur de l'eau. C'est également la compagnie d'eau la plus importante du Vietnam, avec une capacité de production de 1,3 million de m³/jour, un chiffre d'affaires de plus de 48,6 millions d'euros et 3 698 employés en 2009.

Elle a été transformée en Sarl en 2005, et restructurée en compagnie générale (Tông Công Ty), avec des filiales chargées :

- de la gestion des sites de production ;
- de la distribution (six filiales territorialisées couvrant l'ensemble de la ville) ;
- du conseil et de la réalisation d'équipements dans le domaine de l'eau ;
- d'aménagement et de travaux de BTP en général (deux filiales issues de la politique de « diversification », mais qui contribuent très faiblement au chiffre d'affaires de l'entreprise).

Au niveau de la production, Sawaco a été un précurseur des PPP, avec une opération dès la fin des années 1990. Trois unités de production entrent actuellement dans ce cadre :

...

•••

- le BOT de Binh An (investisseurs malaisiens) : 100 000 m³/jour (17 millions d'euros d'investissement), inauguré en 1998, contrat de 20 ans avec un prix de vente de 0,2 USD/m³ (resté inchangé depuis) ;
- le BOO de Thu Duc 2 : 300 000 m³/jour prévus à partir de fin 2009 (nécessité de rénover les réseaux pour qu'ils résistent à la pression), 100 000 m³/jour depuis 2008 (64 millions d'euros d'investissement). Le projet a démarré en 1997 avec *Lyonnaise Vietnam Water Company* (LVWC), a été abandonné par LVWC en cours de construction, et repris par un consortium de capitaux publics et privés vietnamiens^[29]. La liste des actionnaires (dont Sawaco ne fait pas partie) et le prix de vente de la production sont confidentiels ;
- BOO de Kenh Dong : 200 000 m³/jour, mise en service prévue en 2010 (42 millions d'euros d'investissement), investisseurs publics et privés vietnamiens (SAWACO 20 %), liste des actionnaires et prix de revente confidentiels. L'entreprise vendra 150 000 m³/jour à Sawaco et distribuera elle-même 50 000 m³/jour à proximité de l'usine.

Au niveau de la distribution, le capital des six filiales a été ouvert à des investisseurs extérieurs, principalement des entreprises publiques et privées vietnamiennes. Les filiales (dans lesquelles Sawaco demeure majoritaire) sont chargées de la distribution de l'eau et de l'extension du réseau sur le territoire qui leur est affecté, et sont propriétaires des réseaux. Le prix de vente en gros de l'eau est déterminé « chaque année en fonction des dépenses de la filiale » (dixit le vice directeur général de SAWACO), et semble être ajusté pour permettre un dividende suffisant aux actionnaires.

Par exemple, la compagnie Ben Thanh (Wasuco), dont l'ouverture du capital a été approuvée en 2005 et mise en œuvre en 2007, donne, dans le procès verbal de son AG de 2008, les informations suivantes :

- 54 actionnaires présents représentant 80 % du capital ;
- 37,4 millions de m³ d'eau vendus en 2008 ;
- chiffre d'affaires : 7,4 millions d'euros/bénéfice : 354 000 euros (7,96 % du capital, dont 6,5 % distribués sous forme de dividendes) ;
- autres activités : études de faisabilité, vente de matières premières et équipements de construction, promotion immobilière, location de véhicules motorisés et de machines pour la construction.

•••

[29] La ville a repris les actifs et le gouvernement l'a autorisé à faire un BOO, appel d'offres gagné en août 2004 par un consortium local avec un mélange d'appels d'offres et de contrats négociés. Le processus de sélection a été rapide pour le Vietnam : 18 mois entre la décision de faire un BOO et la signature en mars 2005 d'un contrat de 92 millions de USD entre le consortium et Hyundai Corporation, pour la construction de l'usine.

•••

Ce système pose problème pour l'extension des réseaux, car les actionnaires extérieurs ne souhaitent raccorder que les clients les plus profitables, à savoir les commerces, services et industries, et sont réticents à étendre le service aux ménages. De ce fait, Sawaco est en train de réfléchir à la possibilité de reprendre la propriété des réseaux (et donc la responsabilité de leur entretien et de leur extension), les filiales devenant prestataires de services. Elle semble vouloir effectuer cette reprise en main par le rachat d'actions jusqu'à 75 % du capital de chaque filiale, participation minimum légalement nécessaire pour avoir le contrôle sur la politique d'investissement de la filiale (Youth E-newspaper du 05/02/2009)

Au niveau de l'entretien du réseau, Sawaco a signé un contrat de gestion pour la réduction des pertes de réseau sur l'un de ses six secteurs avec l'entreprise philippine Manila Water. Il s'agit d'un contrat de prestation de services indexé sur des résultats contrôlés annuellement, ce qui pose question sur la qualité et la durabilité des réparations.

La pression à la hausse sur les coûts d'achat en amont (BOT, BOO) et à la baisse sur les prix de revente en aval (garantie d'un bénéfice suffisant aux filiales, malgré des tarifs bas administrés par le comité populaire) pèse évidemment sur l'équilibre financier de l'entreprise, et notamment sur sa capacité à investir. Sawaco a, de ce fait, bénéficié d'une autorisation du ministère des Finances et du comité populaire de Hô Chi Minh Ville pour modifier ses règles d'amortissement et de valorisation des actifs afin d'améliorer son bilan. Plus structurellement, elle essaie de négocier une augmentation de ses tarifs auprès du comité populaire, dans le cadre de la mise en œuvre d'un *masterplan* « fourniture d'eau » très ambitieux (3,5 milliards de USD d'investissements jusqu'en 2025).

Des opérateurs « secondaires » historiques et l'émergence de nouveaux distributeurs « indépendants »

Il existe également des fournisseurs d'eau qui ne sont pas des compagnies provinciales (142 fournisseurs identifiés au total en 2003 par le *General Statistics Office*, dont les 66 compagnies provinciales), dans les très petites villes et en milieu rural. Ils peuvent être publics (districaux ou communaux), privés ou communautaires.

Il faut ajouter à ces opérateurs « officiels » de nombreux forages privés, y compris en milieu urbain, qui desservent des ménages ou des industries.

Enfin, pour la construction des équipements eux-mêmes et l'ingénierie associée, plusieurs acteurs importants sont présents sur le marché, dont :

- des entreprises publiques, grands groupes de BTP ou leurs filiales, comme VINACONEX, WASEENCO, la Compagnie générale de construction de Hanoi

(Song Da Licogi), la Compagnie de construction d'alimentation et de drainage en eau n°2, etc. ;

- des entreprises étrangères, notamment françaises (OTV, Degrémont, etc.). Véolia Water a notamment construit 19 usines de production d'eau de 10 000 à 40 000 m³/jour et deux stations d'épuration entre 1999 et 2009.

Depuis peu, de nouveaux opérateurs privés de distribution d'eau apparaissent, plus professionnels, en lien avec les PPP et/ou les projets d'aménagement urbain. Ces opérateurs impliquent en général de grands constructeurs vietnamiens spécialisés, et distribuent eux-mêmes une partie de l'eau qu'ils produisent.

Par exemple, dans le cadre du BOO de Kenh Dong à Hô Chi Minh Ville, l'investisseur distribue directement 25 % de sa production. A Hanoi, une opération similaire a également été montée à Song Da avec Vinaconex, une entreprise publique contrôlée par le ministère de la Construction. L'une de ses filiales (Viwasupco) exploite une usine construite en BOO, et revend l'eau à une autre filiale (Viwaco) qui la distribue dans les districts de l'ouest de Hanoi (Tu Liem, notamment), nouvellement urbanisés (dont une partie par Vinaconex). Une partie de l'eau doit également être revendue à HAWACO (compagnie d'eau publique de Hanoi).

Dans les projets du financement sur les FIDL de la Banque mondiale pour 2010, figure le financement d'un système de production et de fourniture d'eau potable pour les zones industrielles de An Tay, Viet Huong 2 et May Chung à Binh Duong, qui devrait également fournir les zones résidentielles de An Tay et An Dien. L'investisseur est une JSC (majoritairement privée) constituée par quatre actionnaires, qui ont tous de l'expérience dans ce secteur.

2.3.3. *Un équilibre financier précaire qui ne permet pas les investissements à la hauteur des enjeux*

Des prix de vente aux ménages souvent en deçà des besoins

En 2001, le prix de vente du m³ pour usage domestique oscillait entre 0,04 et 0,15 euro (moyenne 2003 : 0,08 euro/m³). Les tarifs ont assez fortement augmenté depuis. Quelques cas présentés *infra* font apparaître une réalité relativement contrastée, avec certaines villes ayant mis en place des tarifs progressifs pour les ménages.

Tableau 1 Tarifs de l'eau (en euros/m³)

Compagnie	Ville	Ménages		Industrie	Commerce et services
		Minimum	Maximum		
Hawaco	Hanoi	0,11	0,32	0,19	0,32
Sawaco	HCMV	0,1	0,31	0,17	0,23 à 0,31
Dawaco	Da-Nang	0,1	0,1	0,17	0,23
Cie Can-Tho ^[30]	Can-Tho	0,13	0,16	0,22	0,22
Cie Binh Dinh	Quy-Nhon	0,18	0,18	0,28	0,61
Cie Khanh Hoa	Nha-Trang	0,09	0,23	0,17	0,27
Biwase ^[31]	Thu Dau Mot	0,15 à 0,31 euro/m ³ (0,25 pour les industries)			
Hwasu	Nha-Trang	0,09		0,23	

Source : entretiens CARO, 2009.

Il faut noter que les coûts de raccordement peuvent être relativement élevés (presque 31 euros en moyenne, avec réductions pour les ménages pauvres, en 2003).

Cependant, les augmentations tarifaires restent nécessaires pour assurer un véritable équilibre économique. Elles sont légalement possibles, car le ministère des Finances autorise des tarifs jusqu'à 0,38 à 0,46 euro/m³ pour les ménages selon la taille des villes. Mais ces augmentations sont freinées par les comités populaires provinciaux, qui sont les décideurs en la matière et hésitent à prendre une mesure aussi impopulaire.

Les coûts de fonctionnement oscillaient en 2005 entre 0,02 et 0,10 euro par m³ vendu, avec un ratio moyen de dépenses de fonctionnement (hors dépréciation, intérêts et service de la dette)/recettes de 64 % ce qui est relativement performant. Ce taux de couverture est néanmoins très insuffisant pour couvrir l'investissement, qui devrait représenter de l'ordre de 60 à 80 % du coût complet (Staykova et Kingdom, 2006).

La VWSA fait état d'un coût moyen de production de 0,08 euros/m³ en 2008, dont 35 % de main d'œuvre, 24 % d'électricité et 41 % de dépenses autres (produits chimiques,

[30] Tarifs relevés en septembre 2009 après une longue période de stabilité (avec un minimum de 0,09 euro/m³).

[31] Augmenté en 2009, avant le prix était uniformément de 0,15 euro/m³.

remplacement du matériel, ...). Ce coût ne comprend *a priori* lui aussi que les dépenses de fonctionnement.

Une santé financière très variable selon les compagnies

Du fait de la fixation des prix par l'autorité politique, mais aussi de la qualité de leur gestion et de la taille des investissements récents pour lesquels elles doivent rembourser des emprunts, les compagnies d'eau sont dans des situations financières très variables. Quelques exemples :

- Da-Nang : la société de production et de distribution de l'eau dépense presque autant pour son exploitation (2,7 millions d'euros en 2009) que pour rembourser ses emprunts (3,1 millions d'euros) et n'équilibre ses comptes qu'avec une subvention qui représente un tiers du total (1,9 million d'euros sur 5,8).
- Binh Duong – Thu Dau Mot : les recettes avant l'augmentation des tarifs de 2009 couvraient à peine les frais d'exploitation. Elles devraient maintenant financer une partie des investissements.
- Can-Tho : le chiffre d'affaires couvre à peine les dépenses d'exploitation (autour de 7 % d'excédent ces dernières années), mais aucune dépense d'investissement ou associée.
- Hô Chi Minh Ville : en déficit en 2007 et 2008, ses comptes dépendent fortement d'une part, du prix d'achat de l'eau aux BOO et BOT et, d'autre part, du prix de vente en gros à ses filiales actionnarisées. Sawaco bénéficie de subventions du comité populaire de la ville pour certains investissements (extension des réseaux notamment). La compagnie a demandé une augmentation des tarifs de 30 % à compter de 2010, qui devrait selon elle lui permettre de couvrir correctement ses dépenses, y compris d'investissement.
- Nha-Trang : bénéficie de plus de 10 % sur ses activités de vente d'eau en 2008, avec prise en compte des remboursements et de l'amortissement des actifs, pour un total de 57 % des dépenses.
- Quy-Nhon : bénéficie de plus de 10 % avec une provision pour amortissement de 36 % des dépenses totales.
- Hai-Phong : les tarifs couvriraient l'intégralité des coûts d'exploitation ; dans un nouveau secteur distribué, où les tarifs sont majorés, ils couvriraient également le coût d'installation du nouveau réseau réalisé en 2005.

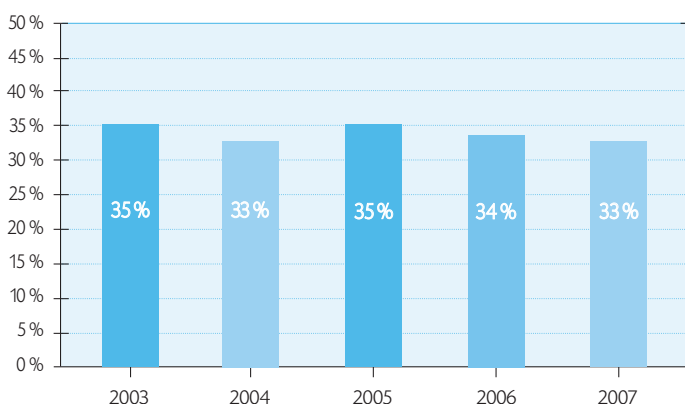
Quelle que soit la situation, à l'exception de quelques compagnies, la capacité d'investissement des opérateurs est *a priori* faible dans le contexte actuel des tarifs pratiqués,

et, en tout cas, généralement très inférieure aux objectifs affichés en matière de couverture et de production.

Taux de fuites et taille des effectifs : deux faiblesses majeures

Les principales faiblesses opérationnelles des compagnies d'eau sont la taille importante de leurs effectifs et la mauvaise qualité de leur réseau, qui induit des fuites importantes et une eau de qualité inégale. En revanche, elles auraient des taux de recouvrement des factures et d'installation de compteurs élevés (même si certains sont obsolètes)^[32].

Graphique 4 Taux de perte des réseaux d'eau



Source : VWSA

Les pertes de réseau (principalement des fuites, mais aussi un manque de fiabilité des compteurs) représentent en moyenne 33 % de la production en 2007 (42 % en 1998 et 38 % en 2002), soit environ 1,4 million de m³/jour, diminuent la qualité de l'eau^[33] et la pression. En 2002, ces taux présentaient des variations de 13,6 à 75,7 % selon les provinces. En général, peu d'investissements ont été effectués sur les réseaux existants (la plupart des investissements se sont concentrés sur la production). Hô Chi Minh Ville (41 % de pertes) et Hanoi (40 %) commencent à peine à s'intéresser au problème. Certaines provinces se distinguent, comme Hai-Phong avec un taux de pertes de réseau de 16 % en 2009, ainsi que Nha-Trang avec moins de 17 %, et Binh Duong-Thu Dau Mot avec 12 %. Ces faibles taux sont liés à des investissements

[32] L'équipement moyen en compteurs était déjà de 96 % en 2000 et les taux de collecte autour de 95 %, avec une période de collecte de moins de 30 jours.

[33] Actuellement, seulement 50 % des réseaux de distribution seraient de qualité acceptable.

importants (Hai-Phong, qui a beaucoup bénéficié d'APD) et/ou à une bonne gestion des réseaux (Nha-Trang). La réduction du taux de pertes est un enjeu stratégique car elle permet bien sûr d'alléger les besoins en investissements de production nouvelle.

Les compagnies d'eau provinciales employaient 13 442 personnes en 2004, avec un taux de personnel pour 1 000 connections plus de 2,5 fois plus élevé que les meilleures pratiques dans les pays en développement. Sur quelques exemples récents (2007-2008), on peut noter des différences conséquentes de ratio entre les compagnies (cf. tableau 2).

Tableau 2 *Effectifs et abonnés des compagnies d'eau*

Ville	Nombre d'employés	Nombre d'abonnés	Ratio/1000
Nha-Trang (2009)	315	80 000	3,9
Hai-Phong (2009)	954	210 000	4,5
HCMV (2009)	3 698	711 258	5,2
Quy-Nhon (2009)	245 (y compris assainissement)	41 386	5,9
Kien Giang/Rach Gia (2006)	222	30 224	7,4
Long An (2006)	100	12 000	8,3
Can-Tho (2006)	500	57 000	8,8

Source : entretiens CARO 2009.

Des investissements importants et un potentiel de partenariat significatif

Les investissements en augmentation de la capacité de production, et dans une moindre mesure en extension des réseaux, se multiplient dans les grandes villes vietnamiennes, qui doivent faire face à la croissance rapide de la demande.

Ces investissements sont principalement financés au travers de crédits issus de l'APD (85 % des investissements entre 1995 et 2005), qui sont redistribués sous forme de prêts bonifiés au travers de banques publiques (VDB ou SoCB), directement auprès des opérateurs depuis le début des années 2000. Ils peuvent être complétés par des subventions des provinces (comme à Binh Duong-Thu Dau Mot, ou Hô Chi Minh Ville).

Les compagnies d'eau peuvent également se financer auprès des FIDLs et directement auprès des SoCB, mais seules les plus importantes le font (Sawaco, notamment).

Le secteur de l'eau est ainsi, malgré un cadre juridique encore fragile et des contraintes tarifaires fortes, un secteur prometteur pour l'entrée des acteurs privés, que ce soit au niveau de la production, de l'entretien du réseau, de la distribution ou de formes associant plusieurs maillons de la chaîne. Les besoins sont immenses et croissants, et les compagnies d'eau y répondent de plus en plus dans le cadre de partenariats avec le secteur privé ou assimilé tels que :

- BOO – BOT (dans lesquels la compagnie ou d'autres entreprises publiques peuvent être parties prenantes) ;
- contrats de prestation de services (notamment dans l'entretien des réseaux et pour la réduction des pertes) ;
- financement des infrastructures au travers d'opérations d'aménagement immobilier.

L'augmentation des tarifs aux ménages contribuera à viabiliser les investissements dans le secteur. D'ores et déjà, les clients industriels représentent un sous-segment où les prix de vente sont plus compatibles avec un équilibre économique.

2.4. L'assainissement

2.4.1. *Une préoccupation nouvelle, des infrastructures quasi inexistantes*

Les réseaux de collecte des eaux usées sont encore peu développés, et concernent principalement les grandes villes. De ce fait, jusqu'à récemment, l'assainissement urbain était plutôt une affaire privée, les ménages investissant dans des fosses septiques ou des latrines selon la localisation. Les constructions résidentielles et commerciales doivent en théorie disposer de fosses septiques, mais elles sont rarement construites et entretenues correctement. Les effluents finissent le plus souvent par polluer les sols et les cours d'eau.

Les réseaux de collecte existants sont en général des réseaux unitaires (eaux de pluie et eaux usées), sauf pour certaines zones aménagées récemment et qui ont respecté la loi. Le taux de couverture par le réseau d'évacuation en milieu urbain serait d'environ 60 % (Bui Xuan, 2009).

Le traitement des eaux usées urbaines : un retard gigantesque

En 2004, aucune ville vietnamienne ne traitait les eaux usées urbaines. Plusieurs usines de traitement ont été construites depuis, mais selon le ministère de la Construction, en 2009, six villes vietnamiennes seulement disposent d'usines de traitement des eaux usées, avec des projets dans onze autres (dont Hai-Phong).

Cela représente une capacité totale de moins de 380 000 m³/jour, à comparer aux 4,3 millions de m³/jour d'eau produite.

Les boues résultant du nettoyage des réseaux sont également rejetées sans traitement dans l'environnement. À Hô Chi Minh Ville, cela représente 2 000 m³/jour de résidus issus des égouts et 2,3 millions de m³/an de sédiments des six grands canaux.

Encadré 5 *L'assainissement à Hanoi : une carence criante*

On estime que sont déversés chaque jour dans les cours d'eau de Hanoi 500 000 m³ d'eaux usées, dont 100 000 en provenance d'industries, d'hôpitaux et d'autres services. Si la plupart des ménages sont équipés de fosses septiques, très peu d'hôpitaux et d'industries ont des unités de traitement sur site. Ainsi, seules 8 à 10 % des eaux usées sont traitées, dans les quatre unités de traitement nouvellement construites, qui ont une capacité totale de 48 000 m³/jour.

Les coûts d'investissement pour la collecte et le traitement des eaux usées en milieu urbain étaient estimés en 2006 par la Banque mondiale à 2 milliards d'euros pour 2010 et 2,8 milliards d'euros à l'horizon 2020 (Staykova et Kingdom, 2006), soit 195 millions d'euros/an entre 2010 et 2020 pour une couverture de 100 % des zones urbaines.

Les eaux usées industrielles : des perspectives à moyen terme ?

En théorie, la loi oblige les industries à traiter leurs effluents avant de les déverser dans les réseaux urbains ou dans les canaux et cours d'eau, mais dans la réalité peu le font. Les unités implantées dans le tissu urbain sont raccordées directement au réseau général sans traitement, et même dans les zones industrielles, rares sont celles qui respectent la législation. Selon le ministère des Ressources naturelles et de l'Environnement, sur les 200 zones industrielles en activité au Vietnam fin 2008, moins d'un tiers disposeraient d'unités de traitement des effluents, et à peine 15 % des entreprises disposeraient de systèmes individuels de traitement.

Les sanctions, quand elles sont appliquées, sont très faibles. Les amendes sont plafonnées à quelques milliers d'euros^[34], et la sanction consistant à arrêter l'activité des industries en infraction doit être soumise aux comités populaires provinciaux dont elles dépendent. Or, ceux-ci sont souvent très réticents à les appliquer, redoutant la fuite des investissements. Les industries et zones industrielles peuvent ainsi payer les amendes et continuer à produire sans traiter leurs effluents.

Quant aux eaux usées hospitalières, elles sont souvent déversées sans traitement spécifique dans le réseau urbain. À Da-Nang par exemple, seules onze des 21 structures hospitalières de la ville traitent leurs effluents.

Encadré 6 *Quelques exemples de sanctions prises à l'encontre d'industriels pollueurs à Dong Nai, principale « banlieue industrielle » de Hô Chi Minh Ville*

Fin 2008, la direction des Ressources naturelles et de l'Environnement de la province de Dong Nai, près de Hô Chi Minh Ville, a demandé aux autorités provinciales de suspendre les activités de 19 des 22 zones industrielles, qui n'avaient pas mis en place de système de traitement de leurs effluents. Ces 22 zones génèrent 68 000 m³ d'eaux usées par jour, dont les deux tiers sont directement déversées dans les cours d'eau.

En septembre 2008, après avoir reçu plus de 2 600 dénonciations de paysans des alentours, la direction provinciale de police environnementale de la province a constaté que l'entreprise taïwanaise Vedan Vietnam, qui produit du glutamate de monosodium, déversait sans traitement ses eaux usées dans la rivière Thi Vai (environ 45 000 m³/jour). Vedan a payé 11 000 euros d'amende sur injonction du ministère des Ressources naturelles et de l'Environnement. Elle a dû fermer deux usines (après décision du Premier ministre), et le volume d'eau qu'elle utilise a été réduit de 20 000 à 15 000 m³/j. L'enquête est en cours sur les 5,35 millions d'euros de taxes d'assainissement qu'elle aurait dû payer durant ses 14 ans d'activité.

Un renforcement (au moins au niveau médiatique) des inspections sur les effluents industriels pourrait ouvrir des perspectives pour la construction d'unités de traitement spécialisées, opérées par les opérateurs urbains traditionnels ou par d'autres sociétés, publiques ou privées. En effet, la loi spécifie que les pollueurs industriels doivent payer directement pour le traitement de leurs effluents, selon un prix négocié avec

[34] 1 950 euros maximum en 2009 pour la pollution liée aux effluents, jusqu'à 19 500 euros pour les infractions très graves à l'environnement en général selon Viet Nam News.

l'opérateur, qui pourrait donc plus facilement refléter les coûts réels d'opération et d'investissement.

Les compagnies publiques provinciales en charge de l'assainissement n'interviennent en général pas dans le secteur industriel, mais il est possible qu'elles développent leur activités dans ce domaine, notamment si les unités de traitement sont également destinées à des zones urbaines. À Can-Tho par exemple, il est prévu une usine d'assainissement (financée par Korea EXIMBANK) pour une zone industrielle en cours d'aménagement, qui traitera également les eaux usées des secteurs urbains environnants, et devrait être confiée à la compagnie d'eau de la ville (qui est aussi en charge de l'assainissement).

Le Vietnam compte également environ 2 790 « villages artisanaux », petites unités de production en milieu rural, souvent très polluantes, et qui, pour plus de 90 %, ne disposent d'aucun système de traitement de leurs eaux usées.

Les résidus des fosses septiques

La vidange des fosses septiques peut être assurée selon les villes par la compagnie d'eau et d'assainissement, ou l'Urenco locale (Urban Environmental Company), ou par de petites compagnies privées. Le produit est en général déversé sans traitement dans les cours d'eau.

Des unités de traitement spécifiques semblent commencer à voir le jour dans les grandes villes. Ainsi, à Hô Chi Minh Ville, un équipement de traitement spécialisé de 500 m³/jour (production estimée de la ville, selon Vietnam News : 400 m³/jour) a été inauguré en 2008 dans le District de Binh Chanh par la compagnie Hoa Binh Waste Processing Ltd (investissement de 1,3 million d'euros)^[35], pour remplacer un centre de traitement plus ancien et primitif (infiltrations polluantes). Mais, après quelques mois, seuls 30 des 130 camions spécialisés dans ce genre de services déposaient effectivement les résidus à l'usine, du fait de l'éloignement du centre-ville (40 km). Le reste des résidus était déversé directement dans les cours d'eau.

2.4.2. Une situation environnementale préoccupante

Du fait de l'absence d'une politique d'assainissement, les cours d'eau ont subi une pollution croissante, notamment dans les grandes villes et territoires d'implantation des industries. Une base de données générale sur la pollution est en cours de constitution par le ministère des Ressources naturelles et de l'Environnement, mais d'ores et déjà

[35] Au moins jusqu'à la fermeture de l'ancienne unité de traitement, aucun frais n'était prélevé sur les résidus, et le financement provenait exclusivement de la valorisation des déchets (engrais).

les données parcellaires permettent d'illustrer l'état catastrophique des cours d'eau urbains. Ainsi, dans la rivière Sai Gon (dont le bassin abrite 29 zones industrielles), le taux de coliformes a été multiplié par 30 entre 2006 et 2008, avec le déversement indiscriminé de résidus chimiques toxiques issus de l'industrie textile et d'effluents de l'industrie papetière et plastique notamment. La rivière Dong Nai (qui reçoit chaque jour 1,1 million de m³ d'eaux usées non traitées, et près de laquelle sont installées 56 zones industrielles, dont seulement 21 avaient un système de traitement des eaux usées en 2008) présente aux abords de Bien Hoa des niveaux de coliformes entre 186 et 920 fois plus élevés que le maximum considéré comme raisonnable ^[36]. Or, ces deux cours d'eau fournissent 93,5 % de l'eau potable d'Hô Chi Minh Ville.

La rivière Vam Co Dong dans le delta du Mékong présentait fin 2007 un niveau de *Biochemical Oxygen Demand* (BODS) 465 fois supérieur à la norme autorisée ^[37]. À Hanoi, les lacs présentent des niveaux de coliformes 100 à 200 fois supérieurs au taux maximum, et jusqu'à 700 fois en saison sèche.

Les exemples sont légion, qui montrent une détérioration rapide et très importante de la qualité de l'eau aux abords des villes et des centres de production industriels.

Cette situation a des conséquences dramatiques en termes de santé publique, mais aussi au niveau économique, car l'eau ne peut plus être utilisée pour irriguer les champs et la pisciculture devient impossible. Le coût de production de l'eau potable subit également une hausse du fait de l'augmentation de l'utilisation des produits chimiques pour sa dépollution.

2.4.3. *Une structuration et un fonctionnement du secteur encore loin d'être à la hauteur des défis, avec une évolution lente*

Des opérateurs encore largement dépendants de leur tutelle, malgré les orientations politiques

Le décret 88/2007/ND-CP de 2007 règlemente le secteur. Il institue le principe du pollueur-payeur, définit les responsabilités (au niveau de la province pour les parties urbanisées) et jette les bases d'un financement graduellement plus autonome, à travers notamment l'augmentation de la taxe d'assainissement (dont le montant, qui devait être de 10 % maximum, est devenu de 10 % minimum de la facture d'eau).

[36] Il a même été relevé des niveaux de coliformes 31 000 fois supérieurs à la norme à la sortie de l'usine de la Viêt Hau Limited Company, en 2009 !

[37] Des inspections conduites dans onze unités industrielles ont permis de constater que huit d'entre elles ne traitaient pas leurs effluents, mais aucune n'a été fermée.

Les orientations politiques insistent sur le financement autonome du secteur à terme, sur le regroupement des services d'eau et d'assainissement (sauf à Hanoi et Hô Chi Minh Ville), et sur des taux de traitement en 2010 qui varient de 40 à 100 % selon les plans...

Généralement, il y a, par province, une compagnie en charge de ces secteurs de l'assainissement et du drainage (qui ne sont pas dissociés), qui ne traite en général que les eaux usées urbaines ^[38].

Ces fonctions sont en général rattachées soit à la compagnie d'eau (à Can-Tho, Quy-Nhon ou Nha-Trang, par exemple), soit à l'Urenco locale. Hanoi, Hô Chi Minh Ville, Da-Nang et Hai-Phong sont les seules villes identifiées qui possèdent une unité autonome chargée spécifiquement de l'assainissement et du drainage. A Da-Nang, l'assainissement et l'entretien des routes ont été séparés en 2008 de l'Urenco qui ne traite plus que les déchets solides.

En 2003, le VWSA recensait 80 entreprises en charge de la gestion urbaine au sens large, dont :

- fourniture d'eau et assainissement : 30,
- fourniture d'eau, assainissement et autres activités liées à la gestion urbaine : 8,
- assainissement, gestion urbaine et autres activités : 19,
- uniquement assainissement : 2,
- divers/autres : 21.

L'entité chargée de l'assainissement est, en général, contrôlée par le comité populaire de la province, directement ou à travers un de ses services (direction provinciale des Transports à Hô Chi Minh Ville par exemple, direction provinciale de la Construction ou des Travaux publics ailleurs). Elle agit dans les limites de la ville, mais peut étendre ses activités aux districts voisins. Elle est responsable de l'entretien du système d'assainissement, mais n'est *a priori* jamais maître d'ouvrage des investissements. Dans les très grandes villes (Hanoi et Hô Chi Minh Ville), les districts peuvent être chargés de l'entretien des réseaux secondaires et tertiaires, au travers de leurs Urenco de district.

[38] Les effluents industriels et hospitaliers sont traités (quand ils sont traités !) par les gestionnaires des équipements. Les résidus de fosses septiques sont collectés soit par les entreprises publiques, soit par de petits opérateurs privés, et déversés en général sans traitement dans les cours d'eau.

Pour leurs activités d'assainissement urbain, les compagnies publiques sont totalement dépendantes de leur comité populaire provincial de référence. La procédure de définition du budget varie selon les provinces, mais suit en général le schéma suivant : les compagnies proposent annuellement un budget de dépenses, évalué par leur direction technique de tutelle et validé par le comité populaire provincial. Ce budget constitue en principe la limite à ne pas dépasser. Si le total des dépenses en fin d'année est inférieur au budget alloué, la différence est réaffectée au niveau du comité populaire, ce qui n'encourage pas à optimiser la gestion du service.

Dans la plupart des villes, qui ne possèdent pas encore de traitement des eaux usées, les dépenses se limitent à l'entretien et aux petites réparations sur les réseaux d'assainissement et de drainage (qui sont en général les mêmes). La direction provinciale de référence est en mesure d'effectuer un contrôle sommaire de ces dépenses, relativement simples (frais de personnel, petit matériel). Avec l'implantation des unités de traitement, ce contrôle va devenir beaucoup plus complexe, et le régulateur local n'aura certainement pas les capacités techniques de l'effectuer.

Le budget d'assainissement n'est pas lié au produit de la taxe correspondante. Celle-ci est collectée par la compagnie d'eau pour le compte du comité populaire provincial qui en est le bénéficiaire. Son produit est souvent (mais pas toujours) bien inférieur aux dépenses.

Une évolution statutaire lente et complexe, avec embryon de financement du fonctionnement par l'utilisateur...

Comme dans l'eau, les entreprises d'assainissement entrent dans une dynamique de corporatisation. Cependant, pour les compagnies autonomes ou rattachées aux Urenco, le processus est bien moins avancé que dans le secteur de l'eau : encore peu d'entités en charge de l'assainissement sont corporatisées, et aucune n'est actionnarisée. La compagnie d'assainissement de Hanoi a été transformée en Sarl, et la Urban Drainage Company (UDC) de Hô Chi Minh Ville (en charge de l'assainissement de la ville) devait l'être avant fin 2009, mais celle de Da-Nang, par exemple, devrait rester un service autonome de la ville sans statut d'entreprise. Dans ce processus de corporatisation, les réseaux et les éventuelles unités de traitement des eaux usées restent totalement la propriété du comité populaire.

Les mesures récentes destinées à augmenter le produit de la taxe d'assainissement (suppression de la limite maximum de 10 % de la facture d'eau, qui devient un minimum)^[39]

[39] Ces augmentations n'ont pas encore été appliquées partout en 2009, et le taux de la taxe est encore inférieur à 10 % dans certaines provinces.

et l'augmentation progressive des tarifs de l'eau, qui ont un effet mécanique sur la taxe, vont dans le sens d'un meilleur équilibre financier, au moins pour les dépenses de fonctionnement (qui sont pour l'instant restreintes du fait du faible nombre d'usines de traitement).

Tableau 3 *Budgets d'assainissement de quelques provinces*

Ville	Montant de la taxe collectée 2008	Budget assainissement 2008	Taux de couverture (fonctionnement)
Da-Nang	346 000 à 385 000 euros	231 000 à 269 000 euros (stations d'épuration) + 538 000 à 577 000 euros (entretien routes et réseaux)	68 % (estimation)
Quy-Nhon	146 000 euros	127 000 euros	115 %
Nha-Trang	354 000 euros	231 000 euros	153 %
HCMV	3,85 millions d'euros	13,46 millions d'euros	28,6 %

Source : enquêtes CARO 2009.

Il est souvent impossible de séparer les dépenses liées à l'assainissement des autres éléments de budget dans les comptes des Urenco, qui ne sont pas répartis par métier (pour les compagnies d'eau c'est plus simple, car elles demandent en général des subventions uniquement pour la partie assainissement).

... mais des investissements encore presque exclusivement financés par l'APD

Du fait de l'équilibre économique précaire du secteur dans le cadre réglementaire et politique actuel, aucune opération de PPP n'a été effectuée pour l'assainissement urbain, hormis à Hanoi dans le cadre d'un projet d'aménagement (voir encadré n°7).

Les investissements dans le secteur de l'assainissement urbain sont entièrement financés sur budget public, au travers notamment de subventions de l'État aux provinces^[40]. Les comités populaires restent propriétaires des équipements, et en confient la gestion à l'opérateur public de référence de l'assainissement. De nombreux projets (rénovation et extension des réseaux d'assainissement et unités de traitement) sont ainsi en cours ou prévus, en général sur financement APD. Ils concernent principalement les grandes villes, et en premier lieu Hô Chi Minh Ville et Hanoi.

[40] Les gros investissements (usines de traitement) sont en général préfinancés par des fonds issus de l'APD.

Il pourrait en théorie être possible que la gestion des unités de traitement des eaux usées soit confiée à un opérateur extérieur, qui pourrait même réaliser l'investissement, mais cela supposerait un contrat solide établissant des transferts financiers du comité populaire à l'opérateur sur au moins 15 ans, ce qui n'a pas encore été expérimenté ni envisagé dans ce domaine par les interlocuteurs rencontrés.

Quelques montages novateurs commencent à voir le jour sur les investissements

Un début d'évolution se dessine en direction d'un portage financier d'une partie des investissements par les compagnies d'assainissement. Ainsi, à Hô Chi Minh Ville, l'UDC va prendre à son compte et rembourser 42 millions d'euros sur les 139 millions d'euros de la première phase du projet Banque mondiale (qui concerne le drainage et l'assainissement). C'est le seul cas recensé en 2009. Cela revient, de fait, à une prise en charge par la province, qui devra ajuster sa subvention et/ou le niveau de la taxe d'assainissement pour couvrir ce surcoût. À Hai-Phong, les investissements en assainissement du centre ville ont été partiellement financés par une surtaxe pour les habitants des quartiers concernés (condition du prêt APD qui a financé l'investissement), et il est question de reproduire le mécanisme dans d'autres quartiers.

Il est également possible de financer des unités de traitement des eaux usées urbaines dans le cadre de projets d'aménagement immobilier. Une entreprise malaisienne a ainsi négocié avec le comité populaire de Hanoi la construction d'une unité de ce type en échange de terrains à urbaniser.

Encadré 7 *Aménagement contre station d'épuration à Hanoi*

En 2007, le groupe malaisien Gamuda Berhad a signé avec la ville de Hanoi un contrat de construction d'une usine de traitement des eaux usées d'une capacité de 190 000 m³/jour à Yen So, sur l'emplacement de l'actuelle usine de traitement des eaux usées considérée comme techniquement obsolète et inefficace.

L'investissement prévu est de 278 millions d'euros sous forme BT. L'usine sera remise à la ville de Hanoi un an après la mise en exploitation. En échange, la ville accordera à Gamuda 180 ha à urbaniser (logements, hôtel 5 étoiles, centres commerciaux, bureaux) dont la totalité de la surface du parc de Yen So de 73 ha où se trouve l'actuelle usine. Cependant, la ville de Hanoi exige que le système d'assainissement de Gamuda soit en raccordement avec le projet d'évacuation des eaux de la direction des travaux publics de Hanoi, financé par la Japan Bank for International Cooperation (JBIC).

Les investissements en assainissement dans les zones industrielles sont financés par les développeurs (qui souvent ne l'assurent pas). Ils peuvent soit en transférer la propriété directement au comité populaire, qui en confie la gestion à un opérateur, soit le gérer directement pour une période fixée contractuellement avec le comité populaire et en rétrocéder la propriété à la fin de cette période. Ce secteur du traitement des effluents industriels pourrait à terme attirer des investissements privés, car les opérateurs y ont une marge de manœuvre bien plus importante, malgré les limites actuelles expliquées plus haut.

De nombreux projets (rénovation et extension des réseaux d'assainissement et unités de traitement) sont en cours ou prévus, en général sur financement APD. Ils concernent principalement les grandes villes, et en premier lieu Hô Chi Minh Ville et Hanoi. Ils sont généralement financés par l'APD.

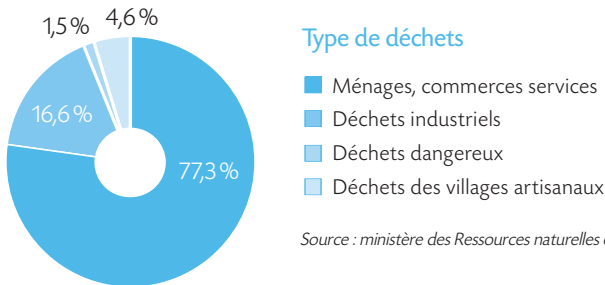
2.5. La gestion des déchets

2.5.1. Une production croissante et un traitement sommaire

Un volume de déchets en croissance rapide

Le ministère des Ressources naturelles et de l'Environnement estime la production de déchets en 2007 à environ 17 millions de tonnes par an.

Graphique 5 Types de déchets en 2007



Selon le ministère de la Construction, 7,4 millions de tonnes de déchets ménagers et commerciaux seraient issus des zones urbaines (villes de catégorie 4 et plus), soit environ 54 % du total (chiffres probablement sous-estimés, d'autres estimations parlant de 80 % de déchets urbains). Une autre estimation du même ministère (Bui Xuan, 2009), de 2009, donne 8,8 millions de t/an de déchets issus des villes et

de leurs périphéries, dont 6,9 millions de tonnes de déchets urbains, 1,6 millions de tonnes de déchets industriels et 300 000 tonnes de déchets hospitaliers.

Le volume de déchets devrait augmenter significativement pour atteindre 22 millions de tonnes en 2020 (ministère de la Construction), mais vraisemblablement beaucoup plus (certaines estimations font état de 25 à 30 millions dès 2010).

Une collecte partielle et un traitement approximatif

Toujours selon le ministère de la Construction, 65 % des déchets domestiques étaient collectés en 2004, et 82 % en 2009, mais d'autres estimations avancent des chiffres moindres ^[41], et surtout de grandes disparités selon la taille des villes, et selon les secteurs ^[42].

Il n'existe pas de statistiques systématiques sur le taux de collecte des déchets par type, pour plusieurs raisons :

- les déchets industriels et hospitaliers en ville sont souvent mélangés aux déchets urbains ;
- les gestionnaires des zones industrielles sont censés traiter eux-mêmes leurs déchets. Ils ont parfois des contrats avec les Urenco locales, qui peuvent concerner les déchets ordinaires, les déchets dangereux, ou les deux, mais, en général, ils se chargent eux-mêmes du traitement de leurs déchets (par enfouissement sauvage sur le site ou rejet dans les cours d'eau avoisinants) ;
- une partie des déchets (ménagers et industriels) est collectée par des petites entreprises et recycleurs informels, qui les trient et rejettent dans l'environnement les déchets non recyclables.

Le mode quasi-exclusif de traitement des déchets est la mise en décharge. Selon le ministère de la Construction, environ 12 % des déchets seraient réellement traités (incinération et recyclage).

En 2005, seules 17 des 91 grandes décharges du pays étaient aux normes (récupération et traitement du lixiviat, notamment), et 49 d'entre elles étaient déclarées dangereuses pour l'environnement et devaient être fermées aussi vite que possible. En 2009, 60 % des déchets collectés seraient enfouis conformément aux normes en vigueur d'hygiène

[41] Selon le *Water Sector Assessment* de l'ADB (Kellogg & Root Pty Ltd, 2009), 60 à 80 % des déchets des villes de niveau 1 et à statut spécial sont collectés, 25 % dans les grands centres provinciaux et districtaux et 2 % dans certains secteurs. En milieu rural, le taux est de 10 à 15 %.

[42] À Hanoi, par exemple, la quasi-totalité des déchets est collectée dans les zones urbaines, mais seulement 70 % dans les districts ruraux.

et de sécurité (Bui Xuan, 2009), ce qui dénoterait une nette progression de la qualité des centres d'enfouissement.

Si quelques entreprises commencent à investir dans la collecte et le traitement des déchets dangereux, la plupart d'entre eux sont encore mélangés aux déchets ordinaires. La situation est très diverse selon les villes. L'Urenco de Hanoi dit collecter la quasi-totalité des 300 t/j de déchets industriels de la ville (mais n'en incinère que 20 à 50 t/j)^[43]. L'Urenco de Da-Nang n'en collecte que 5 % (uniquement déchets industriels ordinaires). A Hô Chi Minh Ville, Citenco commence juste à s'équiper pour le traitement des déchets industriels. Elle n'en collecte qu'une faible part, en général mise en décharge avec les déchets ménagers).

Les déchets hospitaliers semblent en grande partie collectés dans les grandes villes, mais ils ne sont pas toujours traités de manière appropriée. Les hôpitaux sont parfois équipés en interne, mais les équipements ne fonctionnent pas toujours (60 % des hôpitaux auraient des unités de traitement des déchets, mais seulement 18 % d'entre eux seraient opérationnels). Dans les grandes villes, les déchets hospitaliers peuvent être traités globalement par les Urenco, par incinération. Ainsi, à Hô Chi Minh Ville, Citenco incinère la totalité des dix tonnes de déchets médicaux produits par jour, et à Hanoi l'Urenco fait de même pour les cinq à sept tonnes de production quotidienne, mais dans les deux cas sans traitement spécifique des déchets contaminants (stérilisation par vapeur ou autre). Da-Nang collecte l'ensemble des déchets hospitaliers (hormis ceux incinérés in situ dans les deux plus grands hôpitaux de la ville), mais n'en incinère qu'une partie. À Can-Tho, hormis pour l'hôpital principal de la ville, dont les déchets sont incinérés sur site, les déchets hospitaliers sont mis en décharge de manière indiscriminée.

Le recyclage, une pratique encore marginale

Le tri sélectif à la source et le recyclage sont obligatoires depuis 2007 (décret 59), mais ils sont de fait peu pratiqués. Selon le ministère de la Construction, environ 10 % des déchets collectés seraient recyclés.

Les opérateurs du recyclage sont de petites entreprises, souvent informelles, ou des individus, qui achètent ou collectent directement les déchets valorisables auprès des ménages et/ou des entreprises (environ 1 000 personnes à Hanoi et 700 entreprises à Hô Chi Minh Ville^[44]). Les déchets non valorisables sont en général rejetés dans

[43] D'autres sources font état d'un taux de collecte de 85 à 90 % pour les déchets industriels et de 60 à 70 % pour les déchets dangereux à Hanoi.

[44] Selon des articles de presse du Viêt Nam News.

l'environnement sans traitement. L'accès à la plupart des grandes décharges semble relativement contrôlé, mais dans quelques cas des familles installées à proximité vivent de la collecte de déchets recyclables, directement dans la décharge. À Quy-Nhon par exemple, 5 % environ des déchets sont recyclés de cette manière par 80 à 150 personnes.

Les déchets recyclables collectés (plastique, métal, papier, ...) sont ensuite revendus à des entreprises (privées ou coopératives) qui les valorisent et revendent la matière première.

Les Urenco commencent à implanter des unités de recyclage, principalement de compostage, mais l'absence de tri à la source rend la valorisation économique de l'activité aléatoire (besoin important de main d'œuvre pour effectuer le tri à l'arrivée). Ainsi, l'unité de compostage de Cau Dien à Hanoi doit être subventionnée par le comité populaire. L'unité de compostage de Quy-Nhon ne fonctionne qu'à 15 % de sa capacité, et nécessite 77 000 euros de subvention annuelle. Il existe également des unités de compostage à Nam Dinh et Hué, et une station en construction à Hoi An. Plusieurs projets récents sont en cours d'élaboration ou en phase d'investissement dans le sud du pays.

Les Urenco mettent par ailleurs en œuvre des programmes pilotes de tri sélectif dans plusieurs villes, comme le programme 3R (*Reduce – Reuse – Recycle*) à Hanoi (financement JICA), un programme-pilote à Hô Chi Minh Ville, ou l'insertion d'une composante « tri sélectif » dans le projet financé par la Banque mondiale à Quy-Nhon.

2.5.2. Des opérateurs qui restent très dépendants de leurs tutelles, malgré un équilibre économique qui s'améliore

Des ambitions élevées

Le décret 59/2007/ND-CP de 2007 régit la gestion des déchets. Il institue le principe du pollueur-payeur, le tri sélectif à la source, et le principe d'un contrat pluri-annuel entre un comité populaire provincial qui fixe les taxes d'enlèvement pour les ménages (comme pour l'eau) et un opérateur qui négocie avec les industriels et hôpitaux sur la base des frais réels.

Les orientations politiques insistent sur la couverture progressive des dépenses (investissement et fonctionnement) par les recettes, au travers d'un meilleur financement par l'usager, dans une perspective ambitieuse d'augmentation du taux de couverture et de la qualité du traitement. Ainsi, un plan stratégique « déchets » à l'horizon 2025 est en préparation (en 2009), qui s'élève à 1,7 milliard d'euros (615 millions d'ici 2015

et 1,09 milliard d'ici 2025), l'État pouvant financer jusqu'à 50 % des investissements. Il prévoit :

- la collecte de 85 % des déchets et le traitement/recyclage de 60 % d'ici 2015 ;
- respectivement, 90 % et 85 % pour 2025.

Une structuration en compagnies provinciales

Les Urenco sont en général responsables pour la gestion des déchets solides, ainsi que souvent, comme on l'a vu, pour l'assainissement et le drainage, et parfois pour d'autres services urbains (tels que la gestion des cimetières). Les Urenco responsables de la gestion des déchets dans les villes-capitales de province sont sous tutelle provinciale. A Hô Chi Minh Ville et Hanoi, il existe également des Urenco de district ou d'arrondissement urbain. Dans les autres, il peut exister des Urenco de district rural, qui gèrent l'ensemble de la chaîne de traitement des déchets sur leur territoire, comme le district de Gia Lam à Hanoi ou les districts ruraux dans la province de Binh Dinh.

Les Urenco contrôlées par la province agissent principalement dans les limites de la ville-capitale de province, mais peuvent étendre leurs activités aux districts voisins, voire à des districts plus éloignés dans la province.

Elles prennent généralement en charge la gestion des déchets en interne. Elles peuvent sous-traiter une partie des tâches (collecte et transport, principalement) à des entreprises publiques ou de petites entreprises privées ou coopératives, en général de manière marginale lors de surcroît de travail (suite à des inondations par exemple, cf. Da-Nang) ou pour desservir des secteurs éloignés ou difficiles d'accès (une douzaine d'entreprises de statut privé ou coopératives à Hanoi, mais la province en contrôlerait au moins une partie).

Les Urenco sont en général organisées en départements (ou filiales, notamment pour les entreprises corporatisées), chargés de la collecte sur un territoire déterminé (découpage du territoire en plusieurs secteurs), de la gestion des équipements (décharges, incinérateurs) et de la collecte/transport des déchets spécifiques (hospitaliers, industriels).

La propriété et la maîtrise d'ouvrage des investissements varient d'une ville à l'autre. Les grandes Urenco (Citenco de Hô Chi Minh Ville, les Urenco de Hanoi, de Hai-Phong ou de Da-Nang, par exemple) sont en général maîtres d'ouvrage des investissements, mais pour les plus petites (Quy-Nhon, Nha-Trang), c'est la province qui assure la maîtrise d'ouvrage. La propriété des équipements est, en général, provinciale (mais la limite est floue en 2009, du fait que la plupart des Urenco n'ont pas encore

été corporatisées), mais ils peuvent également appartenir aux Urenco (la décharge et certains équipements de traitement à Hanoi par exemple, dont l'Urenco est corporatisée).

Un équilibre économique qui s'améliore malgré des tarifs administrés

Les Urenco collectent un tarif sur les ordures ménagères auprès des ménages, dont le montant est défini par le comité populaire provincial (avec validation du Conseil populaire), et qui est, en général, faible :

- Hanoi : 0,08 euro/mois/personne et 0,04 euro/mois/personne en zone rurale ;
- Hô Chi Minh Ville : 0,4 à 0,8 euro/famille/mois ;
- Da-Nang : 0,27 à 0,58 euro/famille/mois ;
- Quy-Nhon : 0,31 à 0,5 euro/famille/mois ;
- Hai-Phong : 0,54 euro/ménage/mois.

Les tarifs des déchets ordinaires (ménages, mais aussi hôpitaux, commerces, unités de production,...) sont encadrés par divers textes réglementaires, et ne doivent pas dépasser 0,12 euro/personne/mois ou 0,77 euro/famille/mois pour les ménages. Les tarifs associés aux déchets dangereux sont laissés à l'appréciation des conseils populaires.

Le taux de collecte effective de ce tarif varie fortement, de presque 100 % annoncés dans certaines villes à seulement 60 à 65 % à Nha-Trang, par exemple.

Ce tarif est prélevé directement par les Urenco, et sert à couvrir tout ou partie des frais de collecte. Il est complété par une subvention de la ville pour le traitement des déchets, qui est en général fonction, au moins en partie, du volume de déchets traité (mais peut être également fonction des dépenses réelles (masse salariale, essence, etc.)^[45]. Cette subvention est négociée par l'Urenco en début d'année, et ajustée en fonction du tonnage réellement traité. Ce tonnage est contrôlé par des inspecteurs de la ville. La subvention est versée par la ville et non par la province (sauf pour les villes-provinces), même si les Urenco dépendent statutairement de la province.

[45] À Hô Chi Minh Ville par exemple, la subvention Ville est uniquement fonction du tonnage de déchets ménagers, des kilos de déchets hospitaliers et des m³ de lixiviats traités.

Les modalités de cette subvention et du service associé peuvent parfois être fixées par contrat, mais, plus généralement, l'accord entre l'Urenco et le comité populaire est basé sur des objectifs généraux, parfois quantifiés (quantité de déchets traités).

Les Urenco perçoivent également un tarif spécifique pour les industries, bureaux et hôpitaux, en général bien plus proche du coût de traitement réel ^[46].

Tableau 4 Exemples de tarifs de traitement des déchets

Ville	Déchets dangereux industriels	Déchets ordinaires industriels	Déchets dangereux hôpitaux	Déchets ordinaires hôpitaux	Bureaux
Hanoi	385 euros/t	77 à 115 euros/t	308 euros/tonne		
Hai-Phong		6,2 euros/m ³			
Da-Nang	Selon contrat	Selon contrat	288 euros/m ³	4,9 euros/m ³	3,8 euros/m ³

Source : enquêtes CARO 2009.

Ces revenus représentent une part très variable du chiffre d'affaires de l'Urenco, dont il est difficile d'isoler la partie purement « déchets », car elle est rarement différenciée des autres activités, souvent subventionnées à 100 % (nettoyage des rues, éclairage public, gestion des cimetières,...).

[46] En général les provinces laissent plus de latitude aux Urenco pour décider des tarifs de ce type de clients, mais à Quy-Nhon par exemple, où le comité populaire veut attirer les industries, le tarif industriel est à peu près équivalent à celui des ménages.

Tableau 5 Exemples d'équilibres financiers d'Urenco (2008)

2008	Quy-Nhon	Da-Nang	Nha-Trang	Hai-Phong	Hanoi
Revenu total	1,05 million d'euros	960 000 euros	1,5 million d'euros	2,4 millions d'euros	9,6 millions d'euros ^[47]
Dont collecte taxes	267 000 euros	960 000 euros	300 000 euros	1,6 million d'euros	11,5 millions d'euros
Dont subvention	770 000 euros	0	1,2 million d'euros	800 000 euros	8,1 millions d'euros
Provision pour amortissements / investissements	Oui (non communiqué mais <i>a priori</i> très faible)	Non	Non	Non	1,9 million d'euros
Activités incluses	Déchets, cimetière	Déchets	Déchets cimetière éclairage public	Déchets	Déchets

Source : enquêtes CARO 2009.

Le décret 174/2007 du 29/1/2007 régleme l'introduction d'une taxe environnementale sur les déchets solides (dont les ménages sont exemptés). Son montant maximum est fixé à 1,53 euro/tonne pour les déchets ordinaires, et à 231 euros/tonne pour les déchets toxiques. Localement, le montant est déterminé par le conseil populaire, et la taxe est collectée en même temps que le tarif. Le produit de cette taxe est conservé par la province, et peut être utilisé (sur décision du conseil populaire) pour :

- l'incinération, la désinfection, l'enfouissement des déchets ;
- l'aide au tri sélectif, y compris campagnes d'information auprès de la population ;
- la construction des sites d'enfouissement, des centres de traitement et de recyclage.

Dans les faits, cette taxe semble encore très peu appliquée localement.

[47] Ces revenus proviennent pour moitié du traitement des déchets industriels et hospitaliers (activité équilibrée), et pour moitié de la gestion des ordures ménagères (1,5 million d'euros de taxes collectées et 8,1 millions d'euros de subvention).

2.5.3. L'apparition d'opportunités de partenariat

Des Urenco de plus en plus investies dans le financement de leurs investissements

Jusqu'à récemment, les Urenco n'étaient en général pas endettées (à l'exception notable de Citenco à Hô Chi Minh Ville), mais dans certains projets récents (par exemple, ceux de la Banque mondiale à Nha-Trang et Quy-Nhon) il est prévu qu'une partie des investissements (les équipements mobiles, camions,...) soit supportée par les Urenco.

Citenco et l'Urenco de Hanoi ont une réserve financière (abondée régulièrement dans le cas de Hanoi, plus sporadiquement pour Citenco), qu'elles utilisent pour investir sur fonds propres. Ainsi, l'Urenco de Hanoi a financé l'unité de traitement des déchets industriels de Dai Dong sur cette réserve, et Citenco l'a utilisée pour apporter 20 % de fonds propres dans un projet de traitement des lixiviats ^[48].

Les investissements en zone urbaine peuvent être financés par des prêts administrés de l'État. Les FIDL peuvent également participer au financement d'infrastructures de gestion des déchets (HIFU est le seul exemple identifié en 2009).

Les petits investissements sont financés en général sur le budget de fonctionnement, mais les investissements moyens (en matériel roulant, par exemple) sont souvent intégrés aux projets globaux du secteur financés par l'APD.

Les bailleurs d'APD sont encore peu présents dans le financement de ce secteur, mais la tendance est à l'augmentation de leur participation, notamment dans le cadre de programmes intégrés de développement.

L'émergence de niches de marché rentables, et de partenariats multiformes entre acteurs publics et privés

Les Urenco sont soumises, comme dans le secteur de l'eau, à un processus de corporatisation qui devait être finalisé au niveau national pour mi 2010. Comme pour l'eau, les entreprises se restructurent en « compagnies générales » et filiales, dont certaines ont vocation à être actionnarisées. Le processus est en cours, et, mi 2009, peu d'Urenco avaient déjà changé de statut.

[48] Cette utilisation peu orthodoxe de son fonds d'amortissement a été expressément autorisée par le comité populaire de Hô Chi Minh Ville. La réserve financière est maintenant presque vide (en 2009), et les revenus de Citenco ne lui permettent pas de la réalimenter, ce qui pose un problème pour l'apport de fonds propres (en général 20 % exigés) pour ses futurs investissements.

Ce processus et l'incitation à une plus grande autonomie financière conduisent les Urenco à développer leurs activités potentiellement rentables, à savoir notamment le traitement des déchets industriels et hospitaliers (pour lesquels les prix sont moins contraints par des considérations politiques), et la valorisation des déchets (recyclage et compostage), par ailleurs favorisée par une forte pression du gouvernement sur les provinces.

L'Urenco de Hanoi est peut-être la plus avancée dans ce processus, car elle a été corporatisée il y a quatre ans, et a ouvert à des actionnaires extérieurs le capital de deux de ses filiales (Bac Son et Dai Dong), qui gèrent les déchets industriels. Elle a même créé une *joint venture* avec sa filiale de Dai Dong pour investir dans un complexe de traitement des déchets industriels.

L'Urenco de Da-Nang développe depuis peu des contrats avec les industriels.

Le processus de « socialisation » et les faibles capacités d'investissement public ont entraîné l'apparition de plusieurs projets privés d'investissements pour le traitement des déchets, basés sur un contrat stipulant un prix à la tonne pour le traitement et souvent une valorisation économique des déchets. Le mouvement est encore timide, du fait des incertitudes juridiques autour de ce type de montage, mais il existe plusieurs exemples de projets en cours.

Le plus emblématique (et polémique) est peut-être la décharge privée de Da Phuoc à Hô Chi Minh Ville (voir ci-après).

Dans le delta du Mékong, un investisseur privé vietnamien a signé en 2009 des contrats avec trois provinces pour des unités de compostage^[49] (technologie TECSEM – PME française) d'une capacité de 200 à 600 t/j. Le prix versé par la province est de 4,9 euros/tonne, et la durée du contrat de trois ans renouvelables. Dans un premier temps, les investissements ne concernent que le compostage, mais on peut y adjoindre la production d'énergie à partir du méthane.

À Da-Nang, deux projets privés sont en négociation mi 2009 :

- un projet italien de récupération de gaz sur les deux décharges (ancienne déjà fermée et nouvelle). Il s'agit d'un investissement de 2,1 millions d'euros, en lien avec le protocole de Kyoto. Les travaux devaient commencer en 2010, l'entreprise concessionnaire a passé un contrat de 23 ans avec l'Urenco et lui versera 10 % de son chiffre d'affaires.

[49] Ces unités de compostage et de génération d'énergie utilisent la technologie TECSEM, qui serait très compétitive (coût de 30 à 50 % inférieur aux concurrents). L'investisseur vietnamien souhaiterait implanter des unités de ce type dans une dizaine de provinces du delta du Mékong.

- Un projet de recyclage de plastique et caoutchouc, financé à 100 % par des privés vietnamiens. Coût : 5,6 millions d'euros. Il s'agit du tri des déchets en plastique à l'arrivée à la décharge. Le revenu est généré par la revente des produits recyclés. Prévisions : 150 t/jour recyclées, soit 25 % des ordures de la ville.

À Hanoi, le comité populaire chercherait (en 2009) des investisseurs pour un projet de BOT d'un coût estimé de 50 millions d'euros, avec des conditions stables (10,4 euros/tonne payés par le comité populaire pendant 20 à 30 ans, et 0,042 euro/kWh en cas de génération d'énergie).

Le recyclage et compostage, d'ores et déjà viable pour des investisseurs privés (à 5 euros/tonne dans le delta du Mékong), devraient dans le futur être de plus en plus rentables, car le gouvernement incite les provinces à fixer le prix de la tonne à 7 euros minimum.

Encadré 8 *L'organisation des URENCO : l'exemple précurseur de Hanoi*

L'Urenco de Hanoi est une Sarl détenue à 100 % par la Ville, sous contrôle direct du comité populaire. C'est certainement l'Urenco la plus avancée du Vietnam sur la voie de l'autonomisation.

Elle est structurée en huit filiales directes, six filiales autonomes (qui ont le statut de JSC). Et trois « *associated companies* » :

Les huit filiales directes sont chargées :

- de la collecte des déchets dans cinq divisions territoriales ;
- de la gestion de la décharge de Soc Son ;
- de l'unité de compostage de Cau Dien ;
- de la représentation de l'Urenco à Da-Nang.

Trois des filiales autonomes sont chargées de :

- la collecte des déchets dans l'arrondissement de Tay Do ;
- la collecte des déchets industriels au nord de Hanoi (Bac Son) ;
- la collecte des déchets industriels à l'est de Hanoi (Dai Dong).

Le capital des deux dernières (Bac Son et Dai Dong), qui gèrent les déchets industriels, a été ouvert à des entreprises publiques, mais reste majoritaire.

...

•••

Les trois autres filiales autonomes proposent des services, et prestations dans le domaine environnemental, y compris des études d'impact environnemental, et les trois compagnies associées proposent de la vente de matériel, des prestations environnementales et l'une d'entre elles est dédiée au « développement des sports et loisirs de Me Tri ».

La gestion des déchets est presque intégralement assurée en interne, excepté dans certaines zones difficiles d'accès, où l'Urenco sous-traite la collecte des déchets ménagers à de petites entreprises locales (environ 12 entreprises, de statut privé).

L'Urenco est en général maître d'ouvrage des projets dans son domaine. Elle n'a pas de dette, et pourrait en assumer une, mais avec la garantie du comité populaire et du gouvernement. Elle est propriétaire de la décharge de Soc Son et du complexe de Dai Dong, le site de compostage et d'incinération de Cau Dien est propriété du comité populaire.

Encadré 9 *La gestion des déchets à Hô Chi Minh Ville : un système atypique*

À Hô Chi Minh Ville, la gestion des déchets urbains est organisée en trois niveaux : 22 compagnies publiques (Urenco de district) et une privée, qui collectent une partie des déchets en s'appuyant sur des collecteurs informels, et l'Urenco provinciale, Citenco, qui collecte le reste des déchets urbains, les déchets hospitaliers et industriels, les transporte et les traite (mise en décharges, dont certaines avec récupération de méthane, et incinération).

Les collecteurs informels et les compagnies de district collectent et conservent les tarifs liés aux ordures ménagères (fixés par le comité populaire). Le fonctionnement de Citenco (environ 23 millions d'euros de budget annuel) est assuré par ses revenus commerciaux (plus de 5,8 millions d'euros issus du traitement des déchets industriels et de la construction) et une subvention de la ville pour les déchets ménagers, hospitaliers et le traitement des lixiviats (environ 15,5 millions d'euros). Cette subvention est négociée en fonction du volume traité, selon le type de déchet et le type de traitement.

Citenco était en 2009 une entreprise publique sous tutelle de la direction provinciale des Ressources naturelles et de l'Environnement, mais projetait sa transformation en Sarl à court terme, et envisageait l'ouverture de son capital. Elle était structurée en

•••

•••

cinq filiales thématiques, territoriales et fonctionnelles, mais réfléchissait à sa restructuration pour permettre l'ouverture du capital de certaines filiales « rentables », sur le modèle de l'Urenco de Hanoi.

Dans cette perspective, l'orientation stratégique est de confier de plus en plus la collecte et le transport des déchets ménagers aux Urenco de district (qui représentaient 40 à 50 % de la collecte jusqu'en 2008, 55 à 58 % en 2009), et de développer notamment la filière « industrielle », plus rentable. Ainsi, Citenco développe notamment un projet de « zone industrielle » spécialisée dans le traitement et la valorisation des déchets industriels, pour lequel elle souhaite attirer des investissements privés, et qui aurait vocation à desservir tout le sud du Vietnam jusqu'à Da-Nang.

Citenco a contracté des dettes dès 2000 pour la construction d'équipements. HIFU (et l'AFD) est en 2009 son principal financeur. Elle base son calcul économique sur le tonnage additionnel que l'équipement va lui permettre de traiter (et le revenu qu'elle en tirera en termes de subvention à la tonne de la ville), et doit donc pour chaque investissement négocier un prix à la tonne de la ville.

Le traitement des déchets à Hô Chi Minh Ville a également fait l'objet d'un PPP précurseur et controversé : la décharge privée de Da Phuoc, construite par un investisseur américain d'origine vietnamienne. Cet investisseur aurait négocié avec le comité populaire un prix à la tonne de 11,4 euros (alors que le prix payé à CITENCO oscille plutôt entre 3,5 et 6,25 euros/tonne, et entre 1,4 et 2 euros seulement la tonne pour l'Urenco de Hai-Phong), mais il ne traiterait (par mise en décharge uniquement) qu'une partie du tonnage pour lequel il est payé. Le conseil populaire de Hô Chi Minh Ville a demandé en 2009 une inspection sur ce sujet... Les trois autres décharges de la ville appartiennent à la province et sont gérées par Citenco.

Quelques entreprises privées travaillent dans la gestion des déchets industriels (neuf opérateurs à Hô Chi Minh Ville, dont le cimentier CONXIM qui utilise des déchets industriels ordinaires pour produire de l'énergie), y compris déchets dangereux. Leur rémunération provient des industries génératrices et parfois du recyclage (plastique, papier, métal). Il s'agit en général de petites entreprises locales, voire informelles (voir partie « recyclage »).

Ainsi, dans un secteur qui dégagne progressivement un modèle économique viable, sous l'effet conjugué d'une réglementation mieux appliquée, d'une tarification qui augmente et de subventions publiques maîtrisées, le processus de corporatisation des Urenco commence à devenir réalité. Les projets d'investissement et de partenariat (avec des opérateurs privés pour la gestion de décharges ou le recyclage,...) se multiplient.

2.6. Le transport urbain

La question des déplacements urbains est un enjeu politique et économique majeur au Vietnam. Sous l'effet de l'exode rural et d'une démographie relativement dynamique, la population urbaine croît de manière accélérée, et la croissance économique a permis l'augmentation non moins rapide d'une classe moyenne qui se motorise rapidement.

Partant d'une réalité très inférieure aux besoins, les orientations politiques vont dans le sens d'un développement des réseaux de transport de masse dans les deux métropoles (objectifs très ambitieux de 35 à 40 % des déplacements véhiculés en 2025), et de la généralisation du bus aux 63 capitales provinciales (49 aujourd'hui).

2.6.1. Un enjeu majeur de la ville vietnamienne

Actuellement, le principal mode de locomotion urbain est le deux-roues motorisé, mais l'équipement en voitures, encore très faible, est en croissance rapide. Selon le ministère des Transports, en 2008, le Vietnam comptait 1 million d'automobiles et 20 millions de motos, contre respectivement 450 000 et 6 millions en 1999 ^[50].

Tableau 6 Part modale des déplacements véhiculés à Hanoi

	2005 ⁽¹⁾	2008 ⁽²⁾	Nombre véhicules 2008 ⁽²⁾	2020 sans MRT ⁽¹⁾	2020 avec MRT ⁽¹⁾
Moto	63,2 %	80,7 %	2,5 millions	58,7 %	52,9 %
Vélo	25,3 %	2,5 %		3,8 %	3,8 %
Voitures	3,6 %	4,0 %	255 000	19,5 %	15,8 %
Bus urbain	6,7 %	10,7 %	940	14,5 %	9,5 %
Mass Rapid Transit	-	-		-	20,5 %
Autres	1,1 %	2,1 %		3,5 %	3,5 %
Nombre de déplacements /jour (1000)	6 321			9 848	9 848

(1) Étude HAIDEP, (IWATA S. et al., 2007).

(2) Entretien Tramoc, 2009.

[50] À Hô-Chi-Minh ville, selon la direction des Transports, sont enregistrés chaque jour 1 200 nouvelles motos et 120 nouvelles voitures.

Le plan directeur des transports de Hanoi, révisé suite à l'absorption de la province de Ha Tay, prévoit sur le Hanoi élargi 50 % de passagers transportés par les transports collectifs en 2030 (contre 30 % sur le Hanoi initial, auparavant).

Tableau 7 *Part modale des déplacements motorisés à Hô Chi Minh Ville*

	2007	Nombre véhicules 2007	Prévision 2025
Moto	87 %	3,5 millions	40 %
Voitures	8 %	400 000	20 %
Bus urbain	5 % ^[51]	3 200	40 %
Mass Rapid Transit	–		
Nombre de déplacements	18 millions ^[52]		40 millions

Source : masterplan Hô Chi Minh Ville.

Pour l'instant, la situation des transports a des conséquences très négatives (embouteillages, pollution), principalement dans les deux grandes métropoles (Hanoi et Hô Chi Minh Ville ^[53]).

Il n'existe pas de chiffres fiables sur le niveau de pollution, du fait des déficiences des stations de contrôle et de l'absence de collecte systématique des données, mais la qualité de l'air est considérée comme mauvaise dans les deux métropoles. Ainsi, selon le *Global Environment Outlook* publié par l'UNEP, Hanoi et Hô Chi Minh Ville figureraient parmi les six villes dans le monde dont l'air est le plus pollué.

La problématique du transport urbain commence seulement à émerger dans quelques autres villes du pays (Hai-Phong ou Da-Nang, notamment), elles aussi confrontées à présent aux problèmes des métropoles.

[51] 1,7 % en 2003.

[52] 8,25 millions en 1996.

[53] En 2005, le ministère des Transports estimait à 192 millions d'euros par an (1,8 % du PIB de la ville) les pertes dues à la congestion du trafic à Hô Chi Minh Ville, et d'après Pham Xuan Mai, de l'Université polytechnique de Hô Chi Minh Ville, la ville perd chaque année, à cause des embouteillages, 570 millions d'euros, soit 5,1 % de son PIB !

2.6.2. Les réseaux de bus urbains : des situations très contrastées

Il existe des systèmes de bus dans 49 villes, selon le ministère des Transports. Cela représente 476 lignes, 7 100 véhicules et 794 millions de passagers transportés, Hanoi et Hô Chi Minh Ville représentant à elles seules 215 lignes (45 % du total), 4 142 véhicules (58 %) et 656 millions de passagers (82,6 %). Ces systèmes sont très peu développés hormis dans les deux métropoles, et ne représentent qu'une petite part de l'ensemble des déplacements, malgré une forte amélioration dans les années 2000 à Hanoi et Hô Chi Minh Ville. Une province pourtant riche comme Binh Duong, n'organise encore par elle-même aucun système de transport collectif.

Les réseaux de bus existent au Vietnam dans beaucoup de capitales provinciales, mais la plupart sont de très faible dimension (moins de dix lignes). Les deux grands réseaux sont ceux de Hô Chi Minh Ville et Hanoi, comparés à celui de Can-Tho, exemple de réseau dans une ville moyenne (qui pourrait bénéficier d'un financement de l'AFD *via* le fonds d'investissement provincial) et à celui de Hai-Phong.

Tableau 8 Principales caractéristiques des réseaux de bus dans quatre grandes villes vietnamiennes

	Hanoi	Hô Chi Minh Ville	Can-Tho	Hai-Phong
Nombre de bus	940	3 202	117	110
Nombre de lignes	64	151	7	13
Extension du réseau	1 179 km	2 106 km	?	?
Nombre d'opérateurs	5	30	4	6
Nombre de passagers transportés	400 millions (2008)	256 millions (2007)	7 millions (2008)	?
Part modale	10,7 % (2008)	5 % (2008)	?	3 à 4 %

Source : PADDI et enquêtes CARO 2009.

Même s'il reste très insuffisant en volume, le système de Hanoi est considéré comme un modèle, alors que celui de Hô Chi Minh Ville est unanimement considéré comme nécessitant une rationalisation.

Le développement des transports collectifs de surface est fortement limité par le peu d'espace réservé à la voirie : 2,5 % à Hô Chi Minh Ville (dont 14 % seulement avec

un gabarit supérieur à 12 m qui permet le passage de grands bus) et 35 % utilisables uniquement par des deux-roues, et 7 % à Hanoi, contre 25 % à Paris, par exemple.

2.6.3. Une gouvernance provinciale plus ou moins bien organisée

L'acteur clé du transport urbain est la province. Cependant, pour les grands projets d'infrastructures urbaines (grands ponts, routes nationales), le ministère des Transports peut être maître d'ouvrage des investissements. Il est même maître d'ouvrage d'une ligne de métro à Hanoi, du fait qu'elle emprunte une emprise contrôlée par les chemins de fer nationaux (sous juridiction du ministère des Transports), mais ce cas est plutôt une exception.

Une autorité de régulation provinciale

La direction provinciale de référence est celle des Transports, qui a la charge de la maintenance et des investissements du réseau routier (hors réseau de desserte locale, sous administration des comités populaires de district). Les directions provinciales des Transports ont théoriquement en charge la régulation des transports publics, mais la réalité est plus contrastée.

À Hô Chi Minh Ville et Hanoi, la gestion administrative et le contrôle du système de bus urbains est du ressort d'une autorité de régulation placée sous le contrôle de la direction provinciale des Transports (*Transport Management and Operation Center* [Tramoc] à Hanoi, Centre de Gestion des Bus [CGB] à Hô Chi Minh Ville), qui élabore les politiques en la matière, et gère les relations avec les opérateurs. L'autorité de régulation est également la direction provinciale des Transports à Nha-Trang et Quy-Nhon, par exemple. Mais, à Can-Tho, le système de bus est géré par la Public Works Company (rattachée directement au comité populaire), au travers d'une filiale qui est à la fois le principal opérateur et le régulateur pour les opérateurs privés.

Les deux grands systèmes existants présentent des similitudes dans leur structuration, avec notamment l'existence d'une autorité de régulation (Tramoc pour Hanoi, CGB pour Hô Chi Minh Ville), placée sous l'autorité de la direction provinciale des Transports, qui :

- élabore la planification du réseau (lignes, horaires), qui est validée par la direction provinciale des Transports et le comité populaire ;
- gère la billetterie (de manière centralisée pour les abonnements et les carnets de billets, au travers de billets vendus par les opérateurs dans les bus pour les billets à l'unité) et collecte l'ensemble des recettes ;

- gère les contrats avec les opérateurs, qui sont annuels (hormis quatre lignes à Hô Chi Minh Ville, qui bénéficient d'un contrat de quatre ans, et les compagnies privées, ou JSC, à Hanoi, dont le contrat est de trois ans), et spécifient la rémunération des opérateurs en fonction du type de véhicule et du nombre de km parcourus, définis principalement par des critères de coûts (essence, main-d'œuvre, maintenance) ;
- calcule et perçoit la subvention d'équilibre du comité populaire ;
- contrôle le respect des clauses du contrat par les opérateurs (ce contrôle fonctionne *a priori* relativement bien pour Hanoi) ;
- organise les appels d'offres pour l'octroi de nouvelles lignes (dont la définition semble être plus une résultante des propositions des exploitants à Hô Chi Minh Ville, et plus le fait de la Tramoc à Hanoi), sur la base du moins disant (avec pour Hô Chi Minh Ville une notion de qualité de service).

À Can-Tho, la régulation est effectuée par une filiale de la Public Works Company, qui est également l'opérateur le plus important (50 % de la flotte). Elle fixe la rémunération des opérateurs privés sur une base annuelle, et ces derniers peuvent exploiter les lignes qu'ils veulent aux horaires qu'ils jugent appropriés...

À Hai-Phong, la régulation est en théorie assurée par la direction provinciale des Transports de la ville, mais le système est relativement chaotique, sans aucune organisation du réseau (pas d'arrêts de bus, de connexion entre les lignes,...). À Quy-Nhon et Nha-Trang, la régulation est assurée par la direction provinciale des Transports, et le système est opéré dans un cas par un opérateur public unique, dans l'autre par un groupement coopératif.

Des opérateurs publics dominants

Les opérateurs peuvent être publics, mixtes, privés ou coopératifs, avec toujours une large place pour l'opérateur public « historique » :

- Hanoi : 64 lignes, dont :
 - Transerco (Sarl publique) : 49 lignes
 - Hanoi Bus Joint Stock Company (contrôlée majoritairement par le comité populaire) : 6 lignes
 - trois compagnies privées : 9 lignes
- Hô Chi Minh Ville : 151 lignes, dont :
 - Saigon Bus (sarl contrôlée par le comité populaire) : 37 lignes
 - Citranco (*joint venture* majoritairement privée), Saigon Star (privé) et 28 coopératives : 114 lignes (dont dix sont exploitées en même temps par deux compagnies)

- Can-Tho : 55 bus sur 117 opérés par la compagnie publique, le reste réparti entre plusieurs opérateurs privés.
- Hai-Phong : deux 2 lignes sur 13 exploitées par la compagnie publique ^[54], les autres étant réparties entre cinq compagnies privées.

Les opérateurs sont propriétaires de leur matériel roulant, qu'ils doivent amortir et remplacer périodiquement, sans subvention spécifique (hormis pour Can-Tho, où seul l'opérateur public a bénéficié de subventions de 20 à 32 % pour l'achat de nouveaux bus). À Hanoi, au moins jusqu'au milieu des années 2000, c'est le comité populaire qui a financé l'achat des bus de Transerco (la situation a évolué vers un financement plus autonome avec l'ouverture à la concurrence en 2004, mais il semblerait que Transerco continue à recevoir des subventions pour l'achat de bus). A Hô Chi Minh Ville, la ville propose des bonifications de taux d'intérêt aux opérateurs pour le renouvellement de leur flotte.

À Hô Chi Minh Ville, la province est propriétaire des infrastructures (hangars, ateliers de maintenance), qu'elle met à disposition des opérateurs qui doivent en assurer la maintenance (hormis pour Saigon Bus, qui possède ses propres locaux), alors qu'à Hanoi les opérateurs sont propriétaires de leurs dépôts et ateliers de maintenance.

La concurrence entre les acteurs lors des appels d'offres peut être biaisée par le statut public ou parapublic de certains opérateurs (Hanoi Transerco et Hanoi Bus JSC se sont vues attribuer les cinq dernières lignes créées). À Hô Chi Minh Ville, le système de contrats d'un an renouvelé par appel d'offres (sur des critères de personnel, de trésorerie/capacité d'investissement et de capacité à atteindre les objectifs de recettes) se traduit par une grande insécurité des opérateurs privés (menacés de faillite s'ils perdent un contrat), et par une préférence de fait au « moins disant » (même si les critères de qualité de service sont théoriquement pris en compte), qui a pour résultat la mise en service de bus de plus de 10 ans ^[55].

Il existe également des services de bus spécifiques pour les étudiants et les ouvriers. À Hô Chi Minh Ville, 42 de ces lignes (90 % du marché) sont exploitées par Saigon Bus, qui signe des contrats avec les zones industrielles ou les universités. Dans la province de Binh Duong, les transports ne sont actuellement organisés que par les zones industrielles et les grands employeurs.

[54] Compagnie routière de Hai-Phong, qui développe également de multiples autres activités.

[55] Les opérateurs montent également eux-mêmes des minibus (lambros) à partir de châssis importés de Corée ou du Japon.

2.6.4. Un équilibre financier précaire qui nécessite des subventions importantes

Les réseaux de bus sont déficitaires dans les trois cas étudiés, nécessitant une subvention d'équilibre importante de la Ville pour Hanoi et Hô Chi Minh Ville, et une intervention marginale pour Can-Tho.

Dans les deux métropoles, la subvention représente environ 40 % des coûts de fonctionnement (en augmentation dans les deux cas, mais en grande partie du fait de la hausse du prix de l'essence en 2008).

Tableau 9 Évolution de l'équilibre financier des réseaux de bus à Hanoi et Hô Chi Minh Ville

	Hanoi (2004)	Hanoi (2008)	HCMV (2007)	HCMV (2008)
Dépenses (millions d'euros)	11	38,5	46,5	52,7
Recettes billettiques (millions d'euros)	7,7	23,1	27,2	28,1 ^[56]
Subvention d'équilibre (millions d'euros)	3,3	15,4	19,3	24,6
Taux de subvention	30 %	40 %	41,5 %	44 %

Source : PADDI et enquêtes CARO 2009.

Pour les transports spécifiques (étudiants et ouvriers), la subvention à Hô Chi Minh Ville est de 27 %.

À Hô Chi Minh Ville, s'ajoutent à ces dépenses la bonification des prêts aux opérateurs pour les achats de matériel roulant, ainsi que les investissements en infrastructures (voirie, arrêts, dépôts, etc.), anciennes et *a priori* amorties.

À Can-Tho, le système est équilibré, hormis les subventions à la compagnie publique pour l'achat de matériel roulant. A Hai-Phong, la compagnie publique est subventionnée, les privés équilibrent leurs comptes avec difficulté (et achètent leur matériel roulant).

Le prix des billets est décidé par le comité populaire, sur proposition de l'autorité de régulation.

[56] Y compris revenus complémentaires (publicité, ...) : environ 0,5 % des recettes billettiques.

Le montant de la rémunération des opérateurs par km parcouru est défini par Tramoc (Hanoi) ou par les directions des Transports, des Finances et de la Planification et des Investissements (Hô Chi Minh Ville), et validé par le comité provincial. Ces montants peuvent être réactualisés en cours de contrat selon l'évolution des paramètres (prix de l'essence notamment), après validation par les directions concernées et le comité populaire, et incluent l'amortissement du matériel roulant.

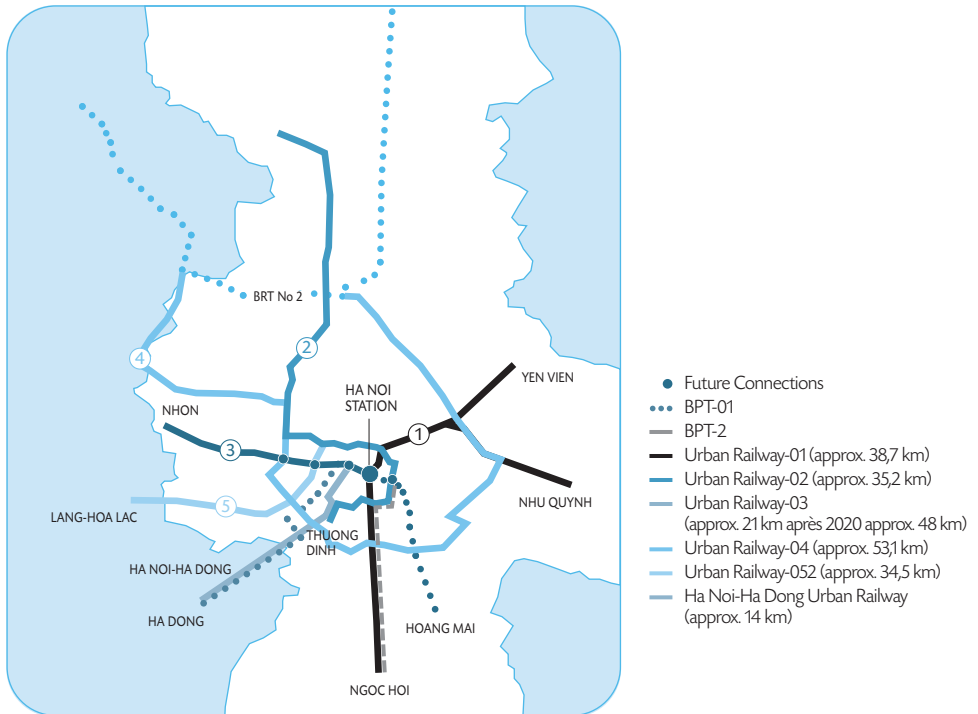
2.6.5. Des projets ambitieux dans les deux métropoles

Les projets liés au réseau de bus urbains concernent principalement l'implantation de BRT (Hanoi et Hô Chi Minh Ville, financement Banque mondiale), l'extension du réseau (Hanoi, Can Tho), la modernisation de la flotte (Hai-Phong), voire la création d'un réseau (Da-Nang).

Les projets les plus ambitieux sont de loin l'implantation de réseaux de métro dans les deux métropoles vietnamiennes. Les transports urbains par rail sont quasi inexistants au Vietnam. Le seul mode de transport qui pourrait s'y apparenter est l'utilisation du réseau ferré national pour une desserte métropolitaine à Hanoi (il comprend plusieurs gares à l'intérieur de l'agglomération). Il existe en revanche des projets ambitieux, très coûteux pour la plupart, de MRT à Hanoi et à Hô Chi Minh Ville. Ces projets sont à des stades d'avancement différents, avec toujours une forte participation financière publique, appuyée sur l'APD.

Hanoi

À Hanoi, sont prévues quatre lignes de MRT. Trois d'entre elles sont financées par de l'APD japonais (lignes 1 et 2), français, Banque européenne d'investissement (BEI) et Asian Development Bank (ADB) (ligne 3). La ligne 2a, construite par les Chinois, sera payée en terrains à aménager. Il est également prévu une ligne de train de banlieue, sur financement KfW, dont la réalisation est compromise par la réactivation du projet de la ligne 1, qui suit en grande partie le même tracé. De même, la ligne 2a (chinoise) entre partiellement en concurrence avec le projet de BRT financé par la Banque mondiale.

Carte 3 *Projet de transport collectif de masse à Hanoi*


Source : AFD.

Aucune instance de régulation opérationnelle n'a encore été créée pour la gestion des nouveaux projets, et il semble que cela fasse l'objet de luttes internes entre les diverses instances chargées des projets ou légitimement en position de les mettre en œuvre. Actuellement (2009), le projet de BRT de la Banque mondiale est géré par la direction provinciale des Transports (au travers d'un Comité de gestion des transports urbains [CGTU], différent de la Tramoc^[57]), les lignes de MRT 2 et 3 sont gérées par un Urban Railway Board – URB placé directement sous l'autorité du comité populaire, la ligne 1 est sous maîtrise d'ouvrage Vietnam Railways, et la ligne 2a est sous contrôle du ministère des Transports. En revanche, le Tramoc serait gestionnaire d'un projet sur rail type RER, qui utiliserait les voies ferrées existantes, financé par la KfW...

[57] Le document de projet de la Banque mondiale stipule que la Tramoc, transformée en une Public Transport Agency, sera le régulateur du BRT et attribuera sa gestion en concession à un opérateur.

Hô Chi Minh Ville

Le *masterplan* des transports urbains de Hô Chi Minh Ville propose six lignes de métro, pour un coût total d'environ 4,4 milliards d'euros. Trois projets plus « légers » (un tramway et deux monorails) sont parallèlement développés par des groupes privés. Les études de faisabilité des deux monorails concluent à la nécessité d'un investissement public de 80 % du coût total, ce qui le rend non viable en l'état...

Pour les projets les plus avancés, des *business plans* ont été élaborés, sur la base de la prise en charge des prêts par l'exploitant. Par exemple, pour la ligne 2, le montant total des subventions s'élèverait à 620 millions d'euros (presque autant que le financement de l'investissement). De manière générale, il est toujours demandé une participation conséquente des pouvoirs publics à l'investissement initial, et une subvention d'équilibre sur de nombreuses années.

La structuration de l'autorité de régulation est un peu plus avancée à Hô Chi Minh Ville qu'à Hanoi. Une autorité spécifique y a été créée en 2007 pour administrer le transport urbain par rail, la MAUR (Management Authority for Urban Railway), et a été placée sous l'autorité directe du comité populaire. Elle remplace deux structures initialement en charge du sujet, qui étaient, elles, placées sous l'autorité de la direction provinciale des Transports. Les projets de BRT semblent pour l'instant être encore du ressort de cette direction, mais la configuration peut évoluer rapidement avec les perspectives de mise en œuvre opérationnelle.

2.6.6. La voirie et les autres domaines du transport urbain

La voirie et les infrastructures routières urbaines sont directement l'affaire de la collectivité (direction des Transports) qu'il s'agisse de la réalisation et de la maintenance des voies, ou de la régulation du trafic. Des espaces apparaissent cependant, dans les régions les plus dynamiques, pour des partenariats et le financement d'ouvrages, tels que voies à grande circulation ou ponts. Un système de péage est alors mis en place afin de rembourser l'investisseur privé. On peut citer le cas de la province de Binh Duong qui a confié en 2004 un BOT à sa filiale Becamex pour la rénovation complète de la Nationale 13. La concession d'une durée de 30 ans court encore pour de longues années, alors que le péage a déjà permis de rembourser les prêts. Actuellement, il n'est prévu de péage en zone urbaine consolidée que pour financer deux infrastructures en BOT (à Hô Chi Minh Ville) : le pont Phu My (inauguré en septembre 2009, concession de 26 ans) et le tunnel de Thu Thiem (en cours de construction). Il existe également des péages pour les BOT en zones d'expansion urbaine, comme la nouvelle voie rapide à grand gabarit qui reliera Binh Duong au futur aéroport de Hô Chi Minh Ville (BOT confié une fois encore à Becamex).

Le stationnement est encore un domaine mal appréhendé par les autorités publiques, malgré les besoins importants et le potentiel économique qu'il recèle.

2.7. L'habitat social

Les besoins en logements sont considérables et résultent bien sûr de l'attractivité toujours plus grande des villes vers lesquelles convergent des populations toujours plus nombreuses.

Au Vietnam, il n'existe pas d'habitat social locatif. Les seuls logements locatifs aidés ont été attribués à une population de fonctionnaires limitée et triée sur le volet. Ils sont progressivement vendus à leurs occupants en titre, et passent par un processus de rénovation, principalement dans le cadre d'opérations de démolition – reconstruction avec augmentation de la densité. Le logement « social » concerne principalement le relogement de familles expropriées.

Les autorités vietnamiennes mettent peu à peu en place des instruments visant à promouvoir le logement en accession abordable (qui reste néanmoins accessible à une faible partie de la population), le logement locatif étudiant et ouvrier, et l'urbanisation de l'habitat précaire.

Le secteur de l'habitat est fortement influencé par les lois de 2003 sur la propriété des sols et de 2005 sur la propriété des logements, qui ont créé les conditions essentielles d'un véritable marché. Les pouvoirs publics semblent, dès lors, compter de plus en plus sur les ressorts de ce marché pour pourvoir progressivement aux besoins considérables en matière d'habitat. Ils prennent par ailleurs des mesures pour orienter le marché et consentent des efforts pour répondre aux besoins les plus criants.

Selon les estimations du ministère de la Construction, ces besoins nécessiteraient une production de 50 millions de m²/an d'après le *National Housing Development Orientation* de 2004, qui fixe comme objectifs 14 m² habitables par habitant en 2010 et 18 m²/habitant en 2020.

Encadré 10 *Les textes fondamentaux sur le droit des sols et la propriété*

- La loi sur le sol 13/2003/QH11 de 2003. Elle reconnaît la cessibilité des droits d'usage du sol pour une durée indéterminée, et les transforme ainsi de fait en titres de propriété. Elle désigne les comités populaires provinciaux comme autorités chargées de la distribution des titres fonciers et des autorisations de changement d'usage. Le ministère compétent est le MoNRE.
- La loi sur le logement 56/2005/QH11 du 29/11/2005 (*Law on Housing*) et le décret d'application 90/2006/ND-CP. Ces textes :
 - reconnaissent le droit à la propriété du logement, cessible et transférable, distincte du droit d'usage du sol ;
 - spécifient les modalités des programmes de construction de logement (et d'équipements commerciaux) ;
 - créent la possibilité de Fonds de logement social, qui peuvent être constitués par des privés. Les investisseurs et les gestionnaires du logement social sont sélectionnés par les provinces, et les fonds publics peuvent subventionner les projets ;
 - définissent les critères d'éligibilité au logement social (sans spécifier de limite de revenu), dont celui d'avoir un emploi formel, et stipule pour les acheteurs de logement social un apport initial de 20 % minimum (ce qui exclut de fait les plus pauvres).

Un Programme de développement du logement 2010-2015 (*National Housing Development Program*) est en cours d'élaboration. Il pourrait matérialiser l'engagement financier direct de l'État sur certains volets du logement « social ».

2.7.1 *La rénovation du parc locatif ancien*

Jusque dans les années 1990, les logements étaient fournis par l'État aux fonctionnaires (qui représentent de fait une grande partie de la population urbaine). Dans ce cadre, un parc locatif relativement important a été construit par l'État dans les principales villes (les « Khu tâp thê » [KTT]) dans les années 1960 à 1980, en particulier au Nord (la réunification n'intervenant qu'en 1975, et la création de ce type de parc au Sud se faisant surtout par expropriation d'immeubles existants). Ce parc a été historiquement réservé en priorité aux hauts fonctionnaires (qui ont également droit à plus d'espace), aux héros de la révolution et à certaines familles avec enfants. Les loyers de ces logements sont très bas, la maintenance loin d'être systématique, les expulsions

pour impayés inexistantes. Ce système a entraîné l'apparition d'un marché de vente de droits d'usage, d'abord illégale puis légalisée.

À partir de 1994, l'État a engagé une politique systématique de vente des logements publics (KTT au nord et logements locatifs au sud) à leurs occupants (décret 61/1994), avec des subventions pour les acquéreurs. En 2004, environ 40 % des logements avaient été vendus, créant des copropriétés public-privé, avec pour conséquence physique un abandon quasi complet de l'entretien des espaces collectifs. Ces reventes ont donné lieu à d'importantes spéculations (le prix du marché étant évidemment nettement plus élevé que le prix d'achat au gouvernement, surtout après déduction des aides) (Tran H. A. et E. Dalholm, 2005).

Dans ce parc ancien, le ministère de la Construction a identifié les logements insalubres qui doivent faire l'objet d'une rénovation-reconstruction.

Tableau 10 *Logements insalubres identifiés dans cinq villes*

Ville	Nombre d'immeubles	Nombre de m ²	Nombre de m ² /immeubles	Nombre de ménages	Nombre de m ² /ménage
Hanoi	456	1 000 000	2 193	30 000	33,3
HCMV	100	500 000	5 000	10 000	50
Hai-Phong	120	200 000	1 667	700	285
Vinh	21	81 600	3 886	1 400	58
Ha Long	44	66 000	1 500	2 200	30
Total	741	1 847 600	2 493	44 300	41,7

Source : ministère de la Construction.

Les villes concernées se concentrent dans le nord, hormis Hô Chi Minh Ville. La taille des immeubles est très variée (de 1 500 à 5 000 m² en moyenne), et le nombre de m²/ménage également (ce qui laisse supposer soit des approximations statistiques, soit qu'une majorité des logements sont vacants, comme à Hai-Phong).

L'objectif du ministère de la Construction est l'éradication des logements insalubres pour 2015, au travers d'opérations de démolition/reconstruction, qui sont déjà une pratique courante.

Ces opérations se développent sur les sites des anciens logements locatifs publics les plus attractifs, situés en centre-ville ou à proximité. Elles sont en général proposées par des promoteurs (privés ou publics), qui relogent les habitants sur place gratuitement (à surface équivalente, mais ils peuvent payer pour avoir une plus grande surface), et densifient la parcelle (les autres produits immobiliers étant vendus au prix du marché). Certains ménages choisissent d'être indemnisés, et parmi ceux qui se voient octroyer un logement (en pleine propriété) sur le site, une partie le revend et va habiter dans un secteur moins cher (selon les interlocuteurs, il s'agirait de la majorité ou d'une faible minorité).

2.7.2 La politique du logement « abordable »

L'orientation gouvernementale fondamentale est de fournir aux promoteurs les incitations nécessaires pour produire du logement abordable et d'encourager les propriétaires fonciers à investir pour mettre en location.

Le 20 avril 2009, le gouvernement a ainsi promulgué la Résolution 18/NQ-CP (accompagnés des Décisions du Premier ministre n°66/2009/QĐ-TTg et n°67/2009/QĐ-TTg du 24/04/2009), qui jette les bases d'une politique de logements « abordables » destinés aux étudiants, aux ouvriers des zones industrielles et aux ménages pauvres des zones urbaines (date d'entrée en application : 10/06/2009).

Elle offre une série d'avantages fiscaux et de critères de production de logements pour les ouvriers, étudiants et ménages urbains pauvres, avec un très ambitieux objectif de production de logements pour 50 % des ouvriers et 60 % des étudiants d'ici 2015. Ces deux priorités spécifiques seront évoquées *infra*.

Le principal levier de cette politique du « logement abordable » réside dans l'incitation des promoteurs à financer des opérations immobilières comportant ce type de produit, avec un frein important que constitue le manque de solvabilité des ménages du fait de l'insuffisance du crédit immobilier aux particuliers.

Le financement des opérations immobilières

L'équilibre financier des opérations incluant des ouvrages « sociaux », qu'il s'agisse d'infrastructures ou de logement à prix abordable, repose principalement sur la mise à disposition du foncier à des conditions avantageuses, sur des avantages fiscaux et/ou financiers octroyés par les pouvoirs publics, et sur la construction et la vente par le promoteur au prix du marché des autres surfaces construites.

À Da-Nang par exemple, l'entreprise hanoïenne Vincom a investi dans 1 000 logements, dont une partie avec un prix de vente maximum de 8 000 euros, avec possibilité d'acheter sur 13 ans, pour des publics proposés par la ville (liste montée par la direction provinciale des Affaires sociales et le Front de la Patrie et validée par le comité populaire), principalement fonctionnaires, des travailleurs des zones industrielles et des mal logés. Dans cette opération, la ville fournit le terrain gratuitement. Les autres logements sont vendus sur le marché libre.

Plusieurs provinces offrent ou envisagent d'offrir des bonifications de taux d'intérêts pour la production de logements sociaux, en particulier au travers de leurs Fonds d'investissement (BDIF à Binh Duong par exemple, avec des prêts à 0,3 %, ou Khanh Hoa – Nha-Trang qui projette d'abonder sur le Fonds de construction du logement social, géré par le Fonds d'investissement municipal, qui prêterait à 0 %). Les Fonds d'investissement ont souvent dans leur portefeuille de projets le financement de logements (HANIF ou CCDIF par exemple), mais il s'agit pour la plupart d'opérations immobilières *a priori* classiques (y compris les démolitions-reconstructions d'anciens logements locatifs publics [HANIF] ou de relogement).

Les revenus tirés des opérations immobilières « de marché » constituent la source de revenus autonome la plus importante des collectivités locales, et leur permet également dans le cadre du projet de financer des infrastructures (routes, équipements ou infrastructures publiques).

Cependant, il arrive souvent que la partie « sociale » ou « publique » finisse par être vendue aux conditions du marché, que ce soit des logements ou, comme dans un exemple à Hanoi, un terrain provisionné pour la construction d'une école publique au sein d'un projet d'aménagement qui est finalement alloué (contre rémunération) à une école privée.

Du fait de l'importance financière des opérations immobilières de marché pour les provinces et leurs dirigeants, l'allocation de foncier gratuite ou à très bas prix pour du logement social est toujours un arbitrage douloureux, et le devient de plus en plus avec la progressive raréfaction du foncier « facile » (le foncier occupé occasionne des coûts et des délais bien supérieurs, et l'expropriation/relogement est toujours à la charge des pouvoirs publics locaux).

La Résolution 18 constitue un pas important, en proposant diverses incitations et en imposant 20 % de logements « sociaux » pour tout projet de plus de 10 ha. Le prix maximum de vente des logements est fixé par la Résolution à 7 millions de VND/m² (270 euros/m²), et il n'est pas déterminé de plafond pour les revenus des familles

bénéficiaires. Ce programme vise plutôt *a priori* les travailleurs stables, la classe moyenne basse, et ne s'adresse pas aux très pauvres, mais c'est un premier pas important, même s'il devrait rencontrer certaines limites dans sa mise en œuvre.

Le financement au particulier : un secteur sous-développé

Le financement du logement auprès des particuliers est relativement peu développé au Vietnam : moins de 20 % des financements de logement proviendraient du secteur bancaire, le reste principalement des économies familiales ou des réseaux familiaux et amicaux. Les prêts bancaires et hypothécaires sont réservés aux revenus moyens et élevés.

Le mode de financement traditionnel des logements est l'achat comptant, avec emprunt auprès des réseaux familiaux, ce qui rend l'accès à la propriété impossible pour les bas revenus et difficile pour les revenus moyens, au vu de l'augmentation du prix de l'immobilier résidentiel.

Le système de propriété du sol (droit d'usage) et du logement, qui pourrait sécuriser les prêteurs, existe, mais il est en général tenu manuellement, ce qui complexifie les procédures, et beaucoup de ménages n'ont pas encore vu leur propriété régularisée.

Les plus pauvres ont accès au microcrédit au travers des quelques institutions qui font du prêt pour le logement (institutions publiques ou ONGs), mais ces dernières manquent de capital bon marché pour étendre leur action, et ces dispositifs restent marginaux. Les banques jugent le crédit au logement infaisable pour ces populations du fait du prix du logement.

En 2002, l'ADB a lancé un programme de prêt destiné à stimuler le marché hypothécaire pour les revenus modestes, au travers de prêts bon marché (*Housing Finance Project*). Jusqu'à présent, aucun projet s'appuyant sur ce programme n'a vu le jour.

La tentative la plus avancée dans le cadre de ce programme fut le montage en 2007 d'une opération à Hô Chi Minh Ville, avec la ville, un promoteur privé (M&C) et une banque privée (Dong A). La ville fournissait le terrain et se chargeait d'effectuer les expropriations. Les logements étaient proposés à l'achat au prix de la construction (environ 10 500 euros en moyenne), avec 30 % d'apport personnel et le reste financé avec des taux d'intérêt faibles sur la ligne de crédit ADB, avec l'intermédiation de la banque commerciale. Les bénéficiaires loueraient par ailleurs le foncier à la province pour un prix faible. Le projet, destiné aux fonctionnaires, devait démarrer dès qu'un nombre suffisant de ménages intéressés se seraient inscrits. Selon l'ADB, il n'a rencontré aucun succès auprès de sa cible et n'a pas pu être mené à bien. Selon le

promoteur, les difficultés ont plus tenu au fait que le prêt de l'ADB était souverain et qu'une entreprise privée ne pouvait pas en bénéficier.

Les montages imaginés jusqu'à présent, basés sur l'accession à la propriété, excluent de fait les plus bas revenus, du fait de la nécessité d'un apport personnel initial et du manque de motivation du secteur bancaire pour élargir ses prêts immobiliers aux ménages modestes, même avec des financements aidés.

Les logements pour ouvriers

En 2008, la Confédération vietnamienne du travail estimait que 70 % des travailleurs des zones industrielles sont des migrants, et que les logements construits par l'État ou les entreprises ne couvrent que 7 à 10 % des besoins. C'est très peu et le logement pour ouvrier est donc encore une priorité, avec un objectif affiché de 50 % en 2015...

Jusqu'à présent, dans les rares cas où les zones industrielles ont réservé des terrains pour construire des logements pour les ouvriers, ceux-ci sont sous-utilisés, voire désertés, car très distants des services et infrastructures urbains (An Ninh Thu Đô du 21/07/2009).

Il est possible que la Résolution 18 change un peu la donne, en obligeant les industriels et gestionnaires de zones industrielles à construire des logements pour ouvriers sur site ou à proximité, sur financement propre, mais les modalités d'application pratique de la Résolution et son adaptation à la réalité restent à vérifier.

Les logements pour étudiants

Les structures d'accueil spécifiques pour étudiants sont peu nombreuses, et en général en mauvais état car la plupart ont été construites dans les années 1960 et 1970, et peu entretenues depuis.

Le ministère de la Construction estime que ces structures ont une capacité d'accueil de 20 % de la totalité des étudiants du pays. Les autres doivent trouver à se loger dans le privé, à des conditions souvent prohibitives et pour une qualité de logement déplorable. Or, on compte actuellement 3 millions d'étudiants actuellement dans les 400 universités, collèges et 340 centres de formation professionnelle (la formation professionnelle représente environ la moitié de ce chiffre), et ce chiffre devrait 4,5 millions en 2020.

À Hô Chi Minh Ville par exemple, 70 % des 330.000 étudiants de la ville viennent d'autres provinces, et les capacités d'accueil ne représentent que 17 % de ces derniers. À Hanoi (800 000 étudiants, en comptant la formation professionnelle) ce pourcentage est de 18 %. De ce fait, les places en hébergement universitaire se monnaieraient illégalement entre 12 et 40 euros (Dat Viet, 14/09/2009).

La Résolution 18 est très ambitieuse dans le domaine du logement étudiant, avec un objectif de 60 % d'étudiants logés en résidence universitaire en 2015, ce qui implique la construction d'environ 2 millions de lits. C'est le segment de « logement social » dans lequel les pouvoirs publics sont de fait les plus impliqués financièrement (la plupart des universités sont publiques).

Ainsi, le gouvernement a réservé des fonds importants (environ 310 millions d'euros) pour le logement étudiant en 2009 et 2010, financés par l'émission d'obligations. Ces fonds doivent servir à financer des structures construites dans l'enceinte des universités ou à proximité, avec maîtrise d'ouvrage des établissements universitaires. Cependant, le démarrage du programme est lent (seulement trois projets démarrés pour 267 enregistrés à l'été 2009), principalement à cause du manque de terrains disponibles, notamment à Hanoi et Hô Chi Minh Ville.

La pression politique est très forte (surtout en période de rentrée scolaire). À Hanoi, capitale et vitrine politique du pays, plus de 23 millions d'euros ont été réservés pour la construction de dortoirs d'une capacité de 100 000 lits à partir de septembre 2009, dont 40 000 dans deux terrains déjà identifiés à Thanh Tri et Tu Liem.

2.7.3. *L'amélioration des zones d'habitat précaire : le logement des plus pauvres*

Toute une partie de la population, et notamment les migrants, est particulièrement exposée à des conditions de logement très mauvaises, avec des droits précaires, voire inexistants. En 2004, l'amélioration de ces zones d'habitat précaire a été reconnue comme étant une « politique appropriée » pour le logement des ménages pauvres.

Le *Vietnam Urban Upgrading Program* (VUUP) a été lancé en 2004 sur quatre villes pilotes (Hô Chi Minh Ville, Can-Tho, Hai-Phong et Nam Dinh), avec financement Banque mondiale.

Le gouvernement vietnamien a élaboré sur cette base un programme national : *National Urban Upgrading Program to 2020 – NUUP 2020*, destiné aux 95 villes de catégorie 4 et plus (approuvé en juin 2009 par le Premier ministre). Ce programme traite principalement de la viabilisation des zones d'habitat précaire (réseaux, routes), mais inclue également une ligne de crédit pour aider les habitants à améliorer leur logement, et une assistance technique à la régularisation foncière. Les huit villes pressenties pour la première phase étaient encore en cours de discussion entre le gouvernement et la Banque mondiale à l'été 2009.

Les normes techniques minimales élevées ne favorisent pas la production de logements à bas prix pour les populations de ces zones. Aussi la seule solution réellement possible est-elle la consolidation de l'habitat précaire existant, à la fois juridiquement (propriété foncière) et techniquement (viabilisation des terrains, services et équipements publics, qualité du bâti). Mais, cette « officialisation » des quartiers précaires revient pour les pouvoirs publics à renoncer à leur valorisation foncière future ... car ces zones sont fréquemment situées dans des secteurs d'expansion des agglomérations.

2.7.4. *Le relogement des expropriés*

Les opérations de logement présentées comme « sociales » par les pouvoirs publics sont en général des opérations de relogement liées à des projets d'aménagement (infrastructures ou promotion immobilière). C'est une question majeure de l'aménagement urbain au Vietnam, car elle est très polémique et aboutit fréquemment à retarder la mise en œuvre des projets de plusieurs années.

Pour les projets d'« intérêt public ou économique » (c'est-à-dire l'immense majorité des projets d'aménagement de taille significative), c'est la province qui est chargée de l'expropriation et du relogement des personnes résidant sur le site. Quand elles n'ont pas de titre formel, l'expulsion est en général « brutale » (c'est ce qui s'est souvent passé pour les zones d'habitat précaire dans les quartiers centraux), sinon les autorités doivent négocier avec les habitants, ce qui est une cause majeure de retard dans tous les projets d'infrastructures, et fait du relogement une question clé du développement urbain.

Dans les faits, les expropriés reçoivent une indemnisation inférieure au prix du marché (mais en augmentation), à laquelle sont venues progressivement s'ajouter d'autres types d'indemnisation complémentaires (pour les frais et pertes de revenus liés à l'expropriation), et se voient proposer des logements et/ou des terres à un prix « favorable ». Il arrive fréquemment de fait que les zones de relogement (en général prévues à proximité du site dans le projet initial) soient en définitive situées en grande périphérie, loin des centres d'activité économique, et tardent à être construites, ce qui rend difficiles les négociations avec les expropriés^[58]. De plus, elles ne sont pas toujours financièrement accessibles aux bénéficiaires, car le relogement ne leur est pas garanti (jusqu'au décret de 2009, qui semble être une avancée importante dans ce sens).

[58] Selon le journal An Ninh Thủ Đô (21/07/2009), seulement 40 à 50 % des logements destinés au relogement sont occupés, dont la moitié par des acheteurs de seconde main.

Pour tenter d'améliorer le cadre juridique des expropriations, objet de nombreux scandales et critiques, le gouvernement a adopté le décret 69/2009/ND-CP, qui devait entrer en application le 1^{er} octobre 2009. Il stipule entre autres que les logements construits et parcelles viabilisées dans le cadre des opérations de relogement devront présenter des surfaces et des gammes de prix diversifiées, de manière à être abordables pour tous les niveaux de revenus, et que les provinces pourront réserver 30 à 50 % des recettes liées à la location ou à la vente des droits d'usage pour établir des Fonds de développement foncier (*Land Development Funds*), qui pourront financer la construction de logements pour le relogement des personnes expropriées, les compensations, de la formation professionnelle à leur intention,...

Les habitants réguliers, *a fortiori* s'ils sont implantés sur le site depuis longtemps, sont loin d'être sans ressources pour négocier avec la province. Ils ont souvent des connexions politiques au niveau local et parfois provincial (c'est aussi un résultat de l'encadrement systématique des citoyens dans les organisations de masse) et jouent des conflits internes aux administrations (qui ne sont pas monolithiques). Les autorités peuvent difficilement recourir à la force pour les expulser, car elles craignent le scandale que cela ne manquerait pas de susciter, et l'intervention du niveau hiérarchique supérieur (Sun S. H. et T. V. Kim, 2008), voire du Premier ministre lui-même^[59].

Du fait de cette complexité et du manque de fonds pour financer le « *land clearance* » et de ressources humaines qualifiées, les provinces délèguent souvent cette mission aux investisseurs (en particulier quand ce sont des aménageurs privés), le coût de l'expropriation étant ensuite déduit du prix de vente du terrain.

2.7.5. Les suites de la Résolution 18 de 2009

Cette Résolution est sans conteste une avancée, car elle marque le début d'une implication concrète de l'État central dans la question du logement abordable. Elle a suscité des annonces en série de la part des comités populaires. Ainsi, selon le ministère de la Construction, sur les six premiers mois de 2009, 21 provinces ont proposé 189 projets de logements à prix modéré (moins de 270 euros/m²) totalisant 5,6 millions de m², dont 150 projets pour la période 2009-2010^[60]. Un autre journal^[61] cite le chiffre de 556 projets de construction de logements pour étudiants, ouvriers ou

[59] L'article « Land Acquisition in Transitional Hanoi » étudie deux exemples d'aménagement privé récents (conclusion 2006) à Hanoi, qui ont nécessité l'intervention du Premier ministre et le paiement d'une compensation additionnelle.

[60] Kinh tế Đô thị (KTĐT) du 07/07/2009.

[61] ANTD 21/07/2009.

populations à faibles revenus proposés par les provinces pour la période 2009-2015, représentant plus de 3 milliards d'euros demandés au budget de l'État.

Cependant, la traduction concrète de ces projets reste incertaine ^[62], et les bénéficiaires réels ne seront pas nécessairement ceux qui sont visés, comme le souligne le site Web metvuong.com le 05/05/2009 en se livrant à un petit calcul :

- Principes : Prix moyen 230 à 310 euros le m², soit 11 500 à 15 400 euros pour un appartement. Les acheteurs doivent payer 30 % de la somme totale au moment de la signature du contrat (environ 3 850 euros), le reste étant réglé pendant une période de 15 à 20 ans avec l'accord de la banque choisie par l'investisseur, sous condition d'avoir un salaire minimum de 385 euros par mois. (Ceux qui gagnent plus de 192 euros font partie des personnes à revenu élevé et paient les impôts dans cette catégorie).
- Conclusion : les bénéficiaires de cette politique ne peuvent jamais acquérir ces logements. Ceux qui ont de l'argent profitent pour acheter et revendre à un prix 1,5 fois supérieur.

Ce type de mécanisme peut fonctionner pour des ménages de classe moyenne, voire de classe moyenne-basse, si les autorités subventionnent le foncier, mais pas pour les ménages réellement pauvres.

La mise en œuvre de la Résolution 18 ne va donc pas de soi, et les détournements possibles sont nombreux (notamment au niveau des bénéficiaires des logements théoriquement destinés aux populations à bas revenus). Cette Résolution fait de plus l'objet de critiques, concernant les surfaces allouées aux étudiants et ouvriers (4 et 5 m²), et plus généralement la qualité des bâtiments qui seront produits (parmi les investisseurs qui ont commencé à se positionner, beaucoup sont jugés incompetents). Elle constitue néanmoins une avancée potentielle importante dans la production de logement pour certaines catégories de population, dont l'application pratique devra être suivie attentivement.

[62] La Résolution 18 parle par exemple de prêts bonifiés, mais n'indique pas les modalités de mise en œuvre ni la provenance des fonds...

2.8. La santé

2.8.1. État de développement du secteur : les carences du secteur public

Il existait, en 2008, 13 460 structures médicales publiques, contre 13 243 en 2005 (+1,6 % en 5 ans), dont 974 hôpitaux et de nombreux établissements plus modestes (dispensaires), couvrant le territoire.

La quasi-totalité des structures est sous gestion provinciale (les structures gérées directement par les districts et communes sont incluses dans ces chiffres), avec quelques hôpitaux d'État dans les grandes villes (36 au total en 2008). Les districts et les communes peuvent gérer respectivement des hôpitaux et des dispensaires, notamment en milieu rural ^[63].

Il existe également quelques centres médicaux implantés dans les grandes entreprises et des équipements de santé (y compris hôpitaux) gérés par d'autres entités publiques, mais cette catégorie est en diminution.

Le nombre total de lits était d'environ 250 000 en 2008, dont 219 784 dans des structures publiques, une augmentation d'environ 10 % en trois ans. Presque les trois quarts des lits des structures publiques sont gérés par les hôpitaux, avec une capacité moyenne plus importante pour les hôpitaux d'État (410 lits/hôpital) que pour les hôpitaux provinciaux et de district (147 lits/hôpital).

Le budget public alloué à la santé n'a que faiblement augmenté sur les dernières années (il a même régressé en part du budget total entre 2006 et 2007), et reste très en deçà des objectifs affichés (autour de 6 % en 2008 contre un objectif du Plan de 9 % pour 2010 ^[64]). Le personnel de santé employé dans les provinces et les districts demeure toutefois le deuxième en nombre, après celui de l'éducation.

Les indicateurs de base sont globalement en évolution positive, hormis l'accès à la couverture maladie.

[63] Selon l'étude « Vietnam Development Report – Social Protection » de 2008 (*Joint Donor Report*) il y avait, en 2007, 1 030 hôpitaux publics, dont 324 gérés directement par la province et 600 gérés par les districts, et 49 hôpitaux privés.

[64] Les comparaisons régionales sont éloquentes : 18,8 % au Cambodge, 17,1 % en Thaïlande, 10 % en Chine en 2007.

Tableau 11 Principaux indicateurs relatifs à la santé

Indicateur	2005	2006	2007	2008 (prévision)	Objectif 2010
% du budget public consacré à la santé	5,3	6,3	6,2	6,3	9
Nombre de lits/10 000 habitants	23,9	23,7	25	25,7	26,3
% de lits issus d'hôpitaux privés		2,2		3	
Nombre de médecins/10 000 habitants	6,2	6,2	6,5	6,3	7
% malnutrition des enfants de moins de 5 ans	25,2	23,4	21,2	21	20
% des habitants ayant une couverture maladie		43,8	40,8	43,8	
% des pauvres et presque pauvres ayant une couverture maladie		18	18,2	17,9	
Mortalité maternelle pour 100 000 naissances	80	78	75,1	75	60
Mortalité infantile pour 1 000 naissances	18	16,4	16	15,5	16
Mortalité avant 5 ans pour 1 000 naissances	28	26	25,5	25	25

Source : MPI 2009 (SEDP 2006 – 2010 Mid Term Review Report).

Les carences les plus importantes du système de santé vietnamien (selon le *SEDP 2006-2010 Mid Term Review Report*) sont :

- le faible taux de couverture de l'assurance maladie ;
- l'insuffisance des lits d'hôpitaux, conduisant en 2007 à des taux d'occupation de 135-139 % dans les hôpitaux d'État et de 120-123 % dans les hôpitaux provinciaux ;
- la faiblesse des services de santé (quantité et qualité) dans les communes reculées ;
- l'insuffisance du nombre de médecins : 24 534 sont formés chaque année, alors que les besoins s'élèvent à 36 507 + 12 000 en remplacement des médecins partant à la retraite. Cette carence est particulièrement forte dans la formation de spécialistes, et dans la médecine préventive et publique ;
- la qualité des soins très variable, ainsi que celle des médicaments.

Ces problèmes sont accentués par une croissance démographique en hausse, due entre autres à la flexibilisation de la politique des deux enfants maximum^[65], et à la jeunesse de la population.

D'autres problèmes de santé publique sont en augmentation soutenue, liés à l'évolution des modes de vie, comme la toxicomanie (170 000 toxicomanes recensés en 2008, dont les 2/3 de moins de 30 ans), le diabète, le cancer, les maladies cardiovasculaires, et celles liées au tabagisme, à l'alcool. Certaines maladies infectieuses sont en recrudescence (SIDA, tuberculose, dengue, encéphalite japonaise).

2.8.2. Évolutions récentes : une « socialisation » importante

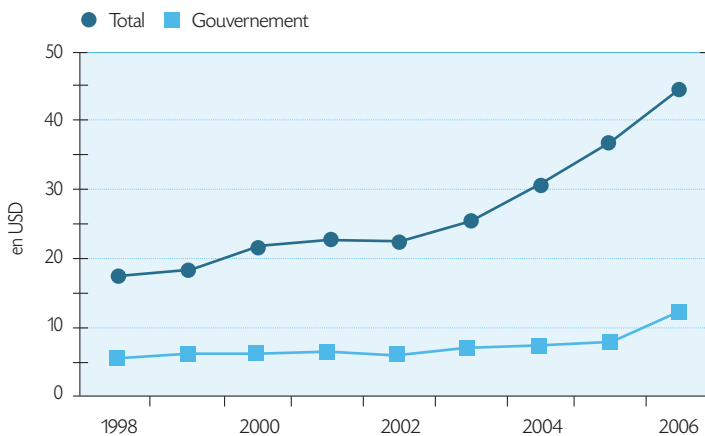
L'effondrement du modèle socialiste traditionnel vietnamien dans les années 1980^[66], et le processus de « socialisation » à partir de 1996^[67], ont conduit à deux évolutions majeures du système de santé, que l'on retrouve également dans l'éducation : la « marchandisation » du secteur public de la santé et l'apparition d'un secteur privé. Ces évolutions se sont traduites par une diminution rapide de l'implication de l'État, et dès les années 1990 on estime que 80 % des dépenses de santé étaient assumées par les patients ou assurés (London, J., 2008). Depuis lors, le budget public de la santé est resté très faible, oscillant entre 0,5 et 1 % du PIB entre 1995 et 2005 (alors que le budget consacré à l'éducation augmentait de 2 à 3,5 % du PIB sur la même période), malgré une forte augmentation des dépenses de santé en général (le Vietnam est l'un des pays d'Asie qui dépensent le plus pour la santé).

En 2006, le budget destiné à la santé provenant de l'État représentait 18 % des dépenses totales de santé, et 31 % si on rajoute les assurances. Comme le montre le graphique 6, la part assumée par les malades a crû fortement.

[65] Il y a 112 garçons pour 100 filles en 2007.

[66] Ce modèle était basé sur l'accès universel aux soins, à partir d'un réseau d'équipements et de politiques publiques menées à tous les niveaux (État, provinces, districts, communes). Il a fonctionné – imparfaitement – jusque dans les années 1980, mais la chute des revenus de l'État à partir de cette période a conduit à une diminution drastique du budget public de la santé, et à une quasi faillite du secteur.

[67] La « socialisation de l'éducation, de la santé et de la culture » est décidée en 1996 par le 8^e Congrès du parti communiste.

Graphique 6 *Évolution des dépenses de santé par habitant*


Source : MOH (2007a).

Cette politique de « socialisation » a été réaffirmée et renforcée par le décret n°69/2008/ND-CP du 30/05/2008, portant entre autres sur les aides aux « acteurs de la socialisation » dans les domaines de l'éducation, de la formation, de la santé, de la culture, du sport et de l'environnement. Ce décret établit que les provinces fourniront à ces acteurs des terrains et locaux à des conditions préférentielles pour leurs activités, et définit des avantages fiscaux. Il s'applique aussi aux entreprises publiques intervenant dans ces domaines.

L'évolution du secteur public de la santé : vers une privatisation de l'intérieur

Dès 1989, un amendement constitutionnel autorise les établissements publics à faire payer leurs soins. La facturation d'une partie du coût des soins (auparavant totalement gratuits) aux usagers se développe, afin d'alimenter le budget des institutions publiques. Les institutions médicales publiques doivent dès lors, de plus en plus, financer elles-mêmes leurs investissements (notamment le matériel médical, souvent coûteux), et entrent de manière croissante dans une logique marchande, ce qui entraîne une augmentation régulière des frais de traitement et l'établissement de partenariats avec des acteurs privés pour financer certains équipements (qui sont ensuite exploités sur une base tarifaire de type privé). Les hôpitaux publics ont également développé des services « additionnels » payants. Les hôpitaux peuvent même faire eux-mêmes crédit aux ménages les plus pauvres, afin de leur permettre de payer leurs soins !

Autre modalité plus officieuse de « privatisation » de la santé, la pratique généralisée, de la part des médecins des structures publiques, consistant à ouvrir parallèlement un cabinet privé de consultation et à utiliser les structures de santé publiques pour « orienter » les patients vers celui-ci, afin de bénéficier de meilleurs soins (à un prix évidemment bien plus élevé)^[68]. Ces médecins peuvent même utiliser les équipements et infrastructures des hôpitaux publics, qui leur sont « loués » selon des modalités définies localement. C'est une dérive qui permet cependant de compenser des salaires très faibles et de conserver les médecins dans les structures publiques, une autre forme de « socialisation » en somme. À ce type de pratique s'ajoute celle du « cadeau », qui permet d'être mieux et plus vite soigné (voire même d'être soigné) dans les structures publiques.

Cette évolution a été accélérée et formalisée par les décrets 10 (appliqué à partir de 2004) et 43 (appliqué en 2006), qui confèrent plus d'autonomie financière et de gestion aux services de santé publics, tout en incitant le développement de sources « alternatives » de revenus, afin d'améliorer la qualité de service et de réduire le coût pour l'État^[69]. Le décret 39/2008 précise cependant que les frais de consultation médicale et d'hospitalisation sont encadrés par le gouvernement.

L'apparition du secteur privé dans la santé

En 1987, le gouvernement permet l'émergence limitée du privé dans le secteur de la santé (soins et vente de médicaments). À partir du milieu des années 1990, apparaissent des structures de soins privées, qui ont connu, depuis, une croissance exponentielle. En 2004, 65 000 structures de santé privées étaient enregistrées au Vietnam, dont 30 000 cliniques privées (cabinets médicaux), 23 000 pharmacies et 12 000 structures de santé privées traditionnelles. Ces chiffres sont vraisemblablement sous-estimés car une partie des praticiens ne sont pas enregistrés. En 2006, 36,3 % des communes du pays avaient des unités de santé privées sur leur territoire, mais le secteur privé se concentre surtout dans les grandes villes.

À partir du début des années 2000, le secteur s'est ouvert aux capitaux étrangers (exemple de l'hôpital franco-vietnamien de Hô Chi Minh Ville), et, en 2007, on recensait 49 hôpitaux privés dans le pays^[70]. En 2009, on comptait onze hôpitaux privés dans la seule Hô Chi Minh Ville, dont deux financés avec des capitaux étrangers.

[68] Environ 70 % des médecins privés travaillent également dans une structure publique (« Vietnam Development Report – Social Protection »).

[69] Dans les trois années suivant la mise en œuvre du décret 10, les frais de soins facturés par les hôpitaux provinciaux ont augmenté de 47 %.

[70] Selon l'étude « Vietnam Development Report – Social Protection » de 2008 (*Joint Donor Report*)

Si le secteur privé représente 60 % des visites à domicile, il n'assurait en 2007 que 4 % des internements et 11 % de la médecine préventive. Un Vietnamien a en moyenne 1,8 contact annuel avec un intervenant privé, 1,2 contact avec un dispensaire public et 0,8 contact avec un hôpital public ^[71].

L'inégalité face aux soins et les récentes évolutions réglementaires

L'évolution du secteur de la santé touche évidemment d'abord les plus pauvres, dont les dépenses de santé représentent une part importante et croissante du revenu. En 2004, les dépenses de santé pour un ménage pauvre comptant une personne malade représentaient en moyenne 40 % de son (maigre) revenu, contre 25 % pour les ménages les plus riches (Ministry of Health, 2005), entraînant souvent des drames (emprunts d'argent, vente de patrimoine, perte d'emploi due au manque de soins, etc.).

Cette situation a conduit l'État à mettre en œuvre progressivement des politiques d'amortissement dès les années 1990 : exemption ou réduction de frais de soins pour certaines catégories de population (les orphelins, les enfants de moins de 5 ans, puis les pauvres,...), qui représentent un nombre croissant de personnes. Ainsi, en 2004, 13,1 millions de personnes en bénéficiaient, avec malgré tout des difficultés d'accès aux soins (système à deux vitesses).

À ces efforts, s'est ajoutée une politique de développement de l'assurance santé, avec des résultats mitigés, malgré une nette progression entre 2002 et 2006 (à partir de 2002, l'assurance santé est obligatoire pour tous les travailleurs du secteur formel). Le taux de couverture a ainsi chuté pour la population en général, entre 2006 et 2007 (40,8 % en 2007 contre 43,8 % l'année précédente), et reste bien éloigné des objectifs de couverture universelle pour 2010. Ces insuffisances ont permis l'apparition parallèle de systèmes d'assurance maladie privés, contribuant évidemment à creuser plus encore les inégalités face à l'accès aux soins.

Une récente loi sur l'assurance santé (entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2009) vise à unifier le système. Elle accorde aux patients une indemnisation de leurs soins selon trois catégories :

- 100 % pour les enfants de moins de 6 ans, les personnes méritantes de la Patrie et les forces de police ;
- 95 % pour les retraités, les invalides du travail, les pauvres et les minorités ethniques en difficulté ;
- 80 % pour les autres, dont les salariés.

[71] « Vietnam Development Report – Social Protection », 2008.

Cette assurance sera financée par un prélèvement de 4,5 % sur les salaires, les retraites et les pensions d'invalidité du travail, à partir de 2010.

Les modalités pratiques de sa mise en œuvre et ses conséquences concrètes restent à observer...

2.9. L'éducation

2.9.1. *État de développement du secteur : une éducation de base généralisée, qui peine à s'adapter aux évolutions du Vietnam*

Le système éducatif comprend la formation générale et la formation continue, qui se divisent en quatre niveaux comme suit :

- école maternelle : crèche et école maternelle ;
- école générale : primaire, collège, lycée ;
- école professionnelle : lycée professionnel ;
- université : bac+2 (ou 3), université et post-universitaire.

Il est encadré par la loi N° 38/2005/QH11 du 14/06/2005 sur l'Éducation, qui mentionne trois types de structures d'éducation : les écoles publiques, les écoles « fondées par le peuple » et les écoles privées.

La scolarité est obligatoire jusqu'au collège.

Si le contenu pédagogique de tout le système est sous la tutelle du ministère de l'Éducation, la gestion au quotidien des établissements publics est divisée entre les niveaux administratifs : les crèches et écoles maternelles sont gérées par les communes/quartiers, les écoles primaires et secondaires 1^{er} cycle par les districts, le secondaire 2^e cycle par la province, et l'enseignement supérieur par la province ou l'État. Les niveaux compétents sont en charge des dépenses de fonctionnement des structures sous leur contrôle, qui constituent un poste de dépenses important, comme pour la santé. L'effectif employé par les autorités locales dans le secteur de l'éducation est le premier en nombre.

Les résultats de la politique éducative sont apparemment spectaculaires : 93 % des Vietnamiens sont alphabétisés, 41,7 % ont l'équivalent du baccalauréat, 87 % l'équivalent du brevet, et 32,1 % d'une classe d'âge va à l'université. (General Statistics Office, GSO).

L'enseignement secondaire professionnel a connu une forte augmentation de la part des structures « non publiques » depuis leur apparition en 2000. En 2008, le secteur privé représente 28 % des établissements et 29 % des enseignants, alors que le nombre d'établissements publics a diminué régulièrement entre 1995 et 2008. Le nombre d'élèves a augmenté bien plus rapidement que celui des enseignants, conduisant à des classes moyennes de 37,4 élèves en 2008 contre 11,9 en 1995 et 25,3 en 2000.

En 2008, on recensait 1,68 million d'étudiants de l'enseignement supérieur (hors formation professionnelle) et 393 établissements, dont 18 % de statut privé (qui représentent 11,8 % du total des étudiants). Le nombre d'étudiants croît très fortement, et a presque doublé entre 2000 et 2008. La quasi totalité des étudiants du privé sont à plein temps, contre 79,3 % des étudiants du public. Si le nombre d'étudiants a été multiplié par plus de 5,6 entre 1995 et 2008, le nombre d'enseignants a été multiplié par moins de 3.

Il y aurait, par ailleurs, entre 1 et 1,5 millions d'étudiants en formation professionnelle.

Le budget public consacré à l'éducation tourne autour de 18-19 % du budget total de l'État (baisse entre 2006 et 2007), et se concentre sur l'universalisation de l'éducation primaire et secondaire (1^{er} cycle), avec un budget multiplié par 10 entre 2002 et 2006. De fait, cela signifie que l'éducation supérieure et professionnelle est de plus en plus confiée à l'initiative privée.

Tableau 12 Principaux indicateurs sur l'éducation

Indicateurs	2005	2006	2007	2008 (prévision)	Objectif 2010
% du budget public consacré à l'éducation	17	19,4	18,5	18,9	20
Nombre de provinces avec éducation secondaire premier cycle universelle	31	32	39	47	64
% inscriptions en primaire	94,6	95	96	96	99
% inscriptions 1 ^{er} cycle secondaire	77,6	76,6	78,2	79	90
Taux de croissance des inscriptions en enseignement supérieur général	12,5	11,4	11,1	13	10,3
Taux de croissance des étudiants en éducation secondaire technique	20,9	13,4	20,9	18,7	14,7
Taux de croissance des inscriptions en formation professionnelle	4,1	11	7,2	17	7,2
Taux de croissance des inscriptions en formation professionnelle de longue durée		3,1	8,5	43	17

Source : SEDP 2006 – 2010 Mid Term Review Report.

Les principales carences recensées par le *SEDP 2006 – 2010 Mid Term Review Report* sont les suivantes :

- fort taux d'abandon avant terme à tous les niveaux, lié entre autres à la politique du ministère de relever le niveau de l'évaluation ;
- faible progression du taux d'inscription au 1^{er} cycle du secondaire, lié notamment à la faible qualité de l'enseignement ;
- comme le budget de l'État ne couvre pas tous les besoins, les parents ont dû contribuer fortement au financement du système scolaire ;
- faible niveau des universités et « colleges » (éducation supérieure) : faible qualification (seule une petite moitié des enseignants avait un diplôme supérieur à la maîtrise en 2008, et seuls 12 % des professeurs d'université auraient un doctorat^[72]) et manque d'enseignants, de matériel pédagogique, faiblesses dans le domaine de la recherche ;

[72] À la conférence « *Universités vietnamiennes dans la mondialisation* », organisée conjointement avec le Royaume-Uni, le 16/10/2009, à Hanoi, Mme Nguyen Thi Le Huong, directrice adjointe du département de la Formation universitaire du ministère de l'Éducation, a annoncé que le pays ne comptait que 330 professeurs et maîtres de conférence sur 376 universités, soit moins d'un par université.

- malgré une forte augmentation, le nombre d'institutions de formation professionnelle est encore très restreint. Celles-ci sont souvent de petite taille et ne répondent pas correctement aux besoins du marché du travail. On y relève : peu de professeurs compétents, manque de matériel pédagogique, évaluation purement formelle. De plus, la plupart des institutions n'offrent que des programmes de courte durée (le taux de formation professionnelle de longue durée (qui demande plus d'investissements et une meilleure qualité d'enseignement) n'est que de 17,6-19,5 % de la formation professionnelle, pour un objectif de 25-30 %).

Globalement, le document d'évaluation est extrêmement critique de la politique de l'État en matière d'éducation. Selon un rapport de l'UNESCO, le Vietnam se classerait encore 79^e sur 129 pays en terme d'indice de développement de l'éducation pour tous. Et surtout, le système éducatif vietnamien connaît les travers d'une éducation de masse, et de l'inadaptation générale des programmes éducatifs aux contraintes du marché du travail, en plus du faible niveau de l'encadrement pédagogique et des moyens limités. Selon une étude récente (Tuan, B. V. et D. V. Kien, 2009), 95,6 % des sondés de Hanoi estiment que le système éducatif est insatisfaisant...

2.9.2. Des évolutions récentes similaires à celles de la santé : l'entrée en force du secteur privé

Les évolutions dans le domaine de l'éducation sont relativement similaires à celles de la santé, et la politique de socialisation débute en 1996 dans l'éducation (8^e Congrès du PC). Cette politique a entraîné l'augmentation constante des frais de scolarité à tous les niveaux ^[73].

Pour les universités par exemple, le plafond des frais de scolarité a été fixé pour l'année scolaire 2009-2010 à 9,2 euros/mois/étudiant (contre 6,9 euros l'année précédente), et à 6 euros/mois/étudiant pour les lycées professionnels (contre 4,6 euros l'année précédente). S'y ajoutent de nombreux frais supplémentaires ^[74].

Comme dans le secteur de la santé, une privatisation de l'intérieur est en cours dans l'enseignement public, les professeurs (dont les salaires sont très faibles ^[75]) proposant

[73] La décision d'introduire des droits de scolarité est prise en avril 1989. La part de l'éducation dans les dépenses des ménages passe de 72 % en 1994 à 14 % en 2002. Les frais de scolarité sont encadrés par le gouvernement (décret 39/2008).

[74] Les frais de scolarité et contributions pour la maternelle et le primaire sont décidés par les conseils populaires des provinces. Devant leur augmentation rapide, une résolution de l'Assemblée nationale du 30/05/2009 propose de limiter les frais de scolarité à 5 % des revenus du foyer, et de les séparer de la « contribution » additionnelle (les deux sont en général mélangés).

[75] Un professeur d'université gagnerait entre 70 et 105 euros/mois, les professeurs du secondaire bien moins.

à tous les niveaux du primaire et du secondaire des cours particuliers (souvent collectifs, et qui peuvent même avoir lieu dans la salle de classe).

En plus de ces coûts de scolarité supplémentaires, les parents d'élèves doivent verser tout au long de l'année des sommes destinées au fonctionnement des établissements (réparation de bâtiment, agrandir la cantine, acheter de l'eau minérale, refaire la cour de récréation,...). De plus en plus, ils préfèrent confier leurs enfants au secteur privé, donc payer un peu plus mais, officiellement, et en une seule fois. C'est un argument qu'on entend très souvent au Vietnam.

Tous les niveaux d'éducation (crèche, maternelle, primaire, collège, lycée et éducation supérieure) ont vu se développer fortement la place du secteur privé, encouragé par les pouvoirs publics. Certains établissements privés ouvrent même avant d'en recevoir l'autorisation, et régularisent leur situation par la suite. Il existe deux types de structures privées :

- les "*dân lâp*" = "fondées par le peuple" (traduction mot à mot), qui sont fondées par les associations et qui sont supposées "non lucratives". Ces écoles ne paient pas de location de terrain ; leurs dirigeants et une partie des enseignants sont des fonctionnaires payés par l'État.
- les "*tu' thuc*" = structures privées qui fonctionnent comme une entreprise privée.

La création des écoles publiques « fondées par le peuple » ou privées sont décidées (comme pour les structures publiques) par les autorités compétentes selon le niveau (jusqu'au Premier ministre, pour les universités).

À Nha-Trang, sur l'année scolaire 2006-2007, parmi les enfants en crèche (21,9 % de la classe d'âge), un tiers fréquente une crèche privée et un autre tiers une crèche « spontanée » (privée, en attente de régularisation). En maternelle (73,1 % de la classe d'âge scolarisée), les proportions sont de 32 % dans le privé, 5,3 % dans le « spontané », 41,2 % dans des maternelles « fondées par le peuple » et seulement 21,5 % dans des établissements publics.

L'émergence du secteur privé concerne également le secondaire. Les lycées privés se voient attribuer un quota d'élèves, mais ont parfois des difficultés à l'atteindre, car les lycées publics sont en général plus cotés, systématiquement moins chers (les frais de scolarité dans les écoles privées sont plus de huit fois supérieures aux frais officiels des écoles publiques^[76]), et dépassent souvent largement leur propre quota

[76] Même si les frais réels sont souvent supérieurs, comme on l'a vu (voir aussi l'exemple en fin de chapitre), les écoles publiques demeurent néanmoins en général plus abordables.

(1 145 élèves inscrits au lycée Viet Duc à Hanoi par exemple, pour un quota de 720).

Les structures privées rivalisent cependant avec le public, grâce à un encadrement plus complet, des classes moins chargées, du matériel de meilleure qualité et des méthodes pédagogiques plus modernes. Certains établissements y réussissent fort bien, comme l'école maternelle – primaire VIP à Hanoi, qui a ouvert en septembre 2009 ses premières classes de collège – lycée, avec 24 élèves/classe (contre jusqu'à 50 à 70 dans le public), des enseignants motivés (dont des anglo-saxons pour les cours d'anglais, apprentissage extrêmement valorisé dès le primaire), du matériel de qualité (informatique, vidéo,...), des classes vertes, etc. L'école doit refuser des élèves, et compte s'agrandir dès qu'elle recevra le permis de construire pour le faire. Les frais de scolarité vont de 125 euros/mois dans le primaire à 175 au lycée.

À partir de 2000, les universités privées se sont développées^[77], ainsi que les structures privées de formation professionnelle. Entre 1995 et 2008, sur 55 instituts technologiques et 23 universités nouvellement créées, 95 % étaient de statut privé ! Leur niveau d'enseignement est variable, parfois très correct (voir exemple de Hoa Sen). Les formations sont souvent de courte durée, notamment pour les instituts de formation professionnelle.

Les universités privées recrutent les étudiants refusés aux universités publiques^[78], avec des frais de scolarité variant entre 192 et 770 euros/an, soit 2 à 8 fois plus que le maximum de l'université publique. Ces structures privées capitalisent sur la forte valeur accordée à l'éducation de leurs enfants par les parents vietnamiens, qui sont prêts à tous les sacrifices pour les études de leur progéniture.

On comptait en 2006, selon le ministère de l'Éducation, 23 universités privées sur 209 au total, représentant environ 120 000 étudiants (11,7 % du total). Ce nombre a vraisemblablement augmenté depuis.

Au moins une partie des universités privées, tout en apportant un indéniable service à la population, peuvent être conçues principalement dans une logique de rentabilité maximum à court terme. L'Université Tay Do par exemple, à Can-Tho, semble avoir été construite sans réseaux d'évacuation des eaux, et 40 % de ses revenus (tirés exclusivement des frais de scolarité, plutôt modiques à 192 euros/an) sont alloués aux investissements et surtout à la rémunération des actionnaires, dans des proportions qui n'ont pas pu être définies (selon le CEFURDS, le bénéfice des universités privées atteint en général 40 à 50 % du chiffre d'affaires annuel).

[77] Officiellement, car certaines universités privées avaient fait leur apparition « officielle » dès les années 1990.

[78] 20 % de réussite à l'examen d'entrée dans les universités publiques en 2004.

Leur prolifération et la qualité de leur enseignement suscite des questionnements, notamment de la part de certains députés et professeurs d'université. Il en résulterait une qualité médiocre de certaines universités privées. Certaines universités n'ont même pas de salles de classe. Le journal Tuoi tre (15/10/09) parle des universités des trois « non » : pas d'enseignants, pas de local, pas de programme.

Les universités internationales sont encore peu nombreuses (la première à s'implanter fut la RMIT International University Vietnam [Australie]), mais plusieurs projets sont en cours, dont l'université Vietnam – Allemagne qui a ouvert ses portes en 2009.

Le 13^e Plan de développement de l'Éducation nationale pour 2009-2020 (divulgué fin 2008) fixe des objectifs ambitieux pour 2020, en s'appuyant fortement sur le secteur privé :

- 80 % de la population au niveau baccalauréat (contre 41,7 % aujourd'hui) ;
- 30 à 40 % des étudiants scolarisés dans le privé ;
- cinq universités vietnamiennes (qui formeraient 300 000 étudiants) parmi les 100 meilleures de l'ASEAN ;
- deux universités vietnamiennes parmi les 200 meilleures mondiales ;
- budget de l'État alloué à l'éducation de 20 % minimum.

Dans ce cadre et sur le volet universitaire, le Vietnam a reçu 280 millions d'euros de la Banque mondiale et de l'ADB. Au moins trois universités sont d'ores et déjà identifiées, à Hanoi, Da-Nang et Can Tho.

Il est estimé que chaque université demandera un investissement de 350 à 700 millions d'euros, dont une partie importante viendra d'investisseurs privés. Selon le vice-Premier ministre, les professeurs seraient payés entre 700 et 1 050 euros par mois, soit dix fois les salaires actuels des enseignants de l'université publique, mais le gouvernement « apportera une aide pour que les frais de scolarité restent abordables »^[79].

Les structures d'enseignement privé sont, de manière générale, fortement encouragées par le gouvernement central, et souvent par les provinces. Un projet de réforme de l'éducation en discussion (2009) prévoit que l'autorisation d'ouverture d'une nouvelle université privée sera donnée par le ministre de l'éducation, et non plus par le Premier ministre.

[79] Viet Nam News (14/09/2009).

Conclusion

Conclusion

Des besoins immenses qui requièrent un cadre de gestion mieux assuré

Les services publics locaux sont engagés dans un indéniable processus d'expansion et d'autonomisation financière. Ce processus fait écho à l'autonomisation des administrations locales, qui sont des acteurs centraux de ces évolutions. Un immense champ de possibilités s'ouvre pour mettre en œuvre des partenariats dans chacun des secteurs publics (eau, déchets, assainissement, transport,...) ou presque, qu'il s'agisse de coopération financière, capitalistique ou opérationnelle, en matière d'investissement comme d'exploitation. Les modalités diffèrent selon les services concernés – nous avons évoqué les principales, le degré de maturité est également inégal, mais le mouvement d'ensemble ne laisse pas de doute.

Cependant, ces partenariats innovants sont loin d'être sans risque pour les opérateurs extérieurs, qu'ils soient financiers ou opérationnels. Précisément du fait de leur aspect pionnier, dans un pays peu habitué aux partenariats entre secteur public et acteurs privés, ils ne sont pour l'instant pas mis en œuvre dans un cadre structuré. Les risques financier, politique et juridique, sont, dès lors, importants dans des opérations qui, par définition, nécessitent des investissements sur le long terme.

Au-delà des niches d'ores et déjà opérationnelles, et de celles qui promettent de l'être à court terme, que nous avons détaillées plus haut, l'État vietnamien et les administrations publiques locales doivent traiter un certain nombre de faiblesses – et semblent en être bien conscientes, au vu des réformes engagées –, afin de permettre le développement de la « socialisation » dans les services urbains. On peut les regrouper en trois problématiques.

Les moyens financiers doivent être renforcés

- L'effort financier nécessaire pour mettre le Vietnam à un standard acceptable d'ici 2020 ou 2025 est évalué par la Banque mondiale à 262 millions d'euros/an pour l'eau, à 195 millions d'euros/an pour l'assainissement, à 576 millions d'euros/an pour le logement. Ces ordres de grandeur sont à rapprocher des 1,4 à 2,1 milliards d'euros que les provinces et villes consacrent aujourd'hui à l'investissement et ne sont donc pas disproportionnés. Le besoin de financement complémentaire est cependant important.

- Le financement des services publics locaux dépend, à terme, de la capacité à faire payer les prestations à un prix qui se rapproche de leur vrai coût. Cela devrait être déjà le cas auprès des usagers solvables, de plus en plus nombreux dans un Vietnam en expansion, notamment les entreprises et les populations des quartiers favorisés. Un modèle économique viable devrait ainsi émerger peu à peu, et aider au financement des grands services publics. Plusieurs provinces en font déjà la démonstration.
- L'appui financier de la collectivité, qui va demeurer pour longtemps essentiel, les ressources nécessaires dépendent avant tout d'un meilleur rendement de la fiscalité locale :
 - celle-ci doit connaître de nouvelles réformes importantes destinées à augmenter l'assiette fiscale et à la rationaliser. Ainsi sera notamment créée une taxe d'habitation assise sur les valeurs locatives, tandis qu'une évaluation générale de ces valeurs locatives sera réalisée, sous la responsabilité des comités populaires de provinces. Il est question également de créer une taxe sur l'environnement qui remplacerait, moderniserait et élargirait l'assiette de plusieurs taxes. Une certaine autonomie sur la fixation des taux serait même envisagée ;
 - parallèlement, une plus grande efficacité est nécessaire dans le recensement et le recouvrement des impôts et taxes. Une action de modernisation de l'administration fiscale est à l'ordre du jour.
- Mais le devoir de l'État est aussi de maintenir, et sans doute d'amplifier, la péréquation financière entre les provinces. Le risque, autrement, est de voir s'accroître une fracture entre deux Vietnams : un pays dans lequel les provinces les plus riches utilisent à plein les degrés de liberté qui leur sont accordés, et un Vietnam dans lequel les provinces les plus pauvres demeurent *de facto* dans un état d'étroite dépendance vis-à-vis des autorités centrales qui leur octroieraient chichement les moyens de fonctionner et d'investir.

La gouvernance des provinces et des villes doit également être améliorée

- L'effort de modernisation se traduit par de nombreux textes nouveaux dont la hiérarchie est difficile à démêler et dont le caractère répétitif ne permet pas une exploitation efficace. Les réglementations récentes liées à l'environnement gagneraient par exemple à être appliquées plus systématiquement, notamment par les entreprises, ce qui favoriserait grandement le développement des services publics locaux de l'eau, des déchets et de l'assainissement.

- Sur le plan institutionnel, plusieurs réformes sont en cours. Leur but est d'améliorer l'efficacité de la gouvernance locale en donnant davantage de pouvoir à la section locale du Parti. D'ores et déjà, des centaines de conseils populaires ont été supprimés au niveau de communes et districts, tandis que s'étend chaque jour un peu plus la pratique de nommer le secrétaire local du Parti comme président du comité populaire. Officiellement, ce dispositif n'en est qu'au stade de l'expérimentation, mais il s'est étendu ces derniers mois, comme la presse en témoigne. On peut penser, dès lors, qu'il n'attend que le XI^e Congrès du Parti, en janvier 2011, pour s'inscrire dans la loi. On peut s'interroger sur cette double réforme, qui fait surgir le Parti au grand jour et supprime les seules élections locales au Vietnam, en termes de réel progrès sur la voie de la démocratisation. D'un autre côté, en officialisant les pratiques existantes, c'est-à-dire en consacrant le rôle dirigeant du Parti, y compris à l'échelon local, cela clarifie et simplifie sans nul doute les processus de décision.
- Les administrations locales, en outre, ne semblent pas techniquement bien organisées et outillées pour maîtriser les nouvelles missions qui leur sont dévolues. La capacité technique des cadres est probablement également en cause. Il n'est pas certain que leurs compétences et leur nombre évoluent aussi rapidement que les besoins.

Une plus grande transparence est indispensable

- Le handicap le plus lourd est le défaut de transparence qui entoure la vie des provinces et des villes, leurs marchés et contrats, leurs entreprises publiques. Si les autorités connaissent bien ce problème, elles ne le règlent pas, sinon par des mesures qui ne font que le différer et, finalement, le renforcent.
- L'information statistique et financière disponible est tournée vers le futur et oublie le passé : si les budgets existent, les comptes sont bien tardifs. Elle est en outre le plus souvent parcellaire et non homogène, ce qui rend son exploitation difficile.
- Les données relatives aux contours, aux actionnaires, aux comptes et engagements des entités situées dans l'orbite des pouvoirs locaux sont fréquemment lapidaires et cosmétiques, et en tout cas très difficilement accessibles.
- Les conditions dans lesquelles les marchés publics ou les PPP sont mis en concurrence et passés sont réglementées (loi de 2005), mais toutes les garanties de transparence sont loin d'être apportées.

- Les conditions dans lesquelles la valeur des sociétés de l'orbite provinciale ou municipale est évaluée, et les actions correspondantes cédées, sont obscures. Le rôle de la *State Capital Investment Company* (SCIC, qui regroupe les participations d'État) vis-à-vis des sociétés locales n'est d'ailleurs pas clairement établi.
- Il n'existe *a fortiori* aucune vision consolidée qui permette d'apprécier globalement la santé financière ainsi que les risques de la « holding » province ou ville, avec ses satellites.
- Les contrôles exercés par de multiples organismes et inspections seraient de nature à rassurer, mais ils sont redondants et n'ont peut-être pas toute l'indépendance de jugement requise. De même, les comptes des entreprises publiques sont certifiés par des auditeurs que le président du comité populaire désigne.

Si le Vietnam présente des opportunités considérables, il recèle également des risques élevés pour les partenaires financiers et opérationnels des projets impliquant les pouvoirs locaux. L'autonomisation en cours de ces pouvoirs locaux, leurs compétences de plus en plus larges, leur puissance financière croissante, est un processus extrêmement rapide qui amène nécessairement des fragilités, dont nous avons tenté de lister les plus importantes. Il est permis de penser, à la veille du congrès de 2011, que le Parti saura donner sur ces points l'impulsion de réforme nécessaire avec le même réalisme que celui qui l'a inspiré en 1995.

Sigles / abréviations

Liste des sigles et abréviations

ADB	<i>Asian Development Bank</i>
AFD	Agence Française de Développement
APD	Aide publique au développement
BEI	Banque européenne d'investissement
BODS	<i>Biochemical Oxygen Demand</i>
BOO	Contrat de partenariat public-privé de type <i>Build – Own – Operate</i>
BOT	Contrat de partenariat public-privé de type <i>Build – Operate – Transfer</i>
BRT	<i>Bus Rapid Transit</i>
BT	Contrat de partenariat public-privé de type <i>Build – Transfer</i>
BTO	Contrat de partenariat public-privé de type <i>Build, Transfer, Operate</i>
CEFURDS	Centre d'études et de formation à l'urbanisme (Hô Chi Minh Ville)
CGB	Centre de gestion des bus (Hô Chi Minh Ville)
CGTU	Comité de gestion des transports urbains (Hanoi)
CLD	Collectivités locales et développement urbain (service de l'AFD)
DDIF	<i>Da-Nang Development Investment Fund</i>
DPI	Direction provinciale du plan et des investissements
FIDL	Fonds d'investissement et de développement local
GSO	<i>General Statistics Office</i>
HCMC	Hô Chi Minh Ville
HEPZA	<i>Hô Chi Minh City Export Processing and Industrial Zones Authority</i>
HFIC (ex-HIFU)	<i>Hô-Chi-Minh City Finance and Investment State-Owned Company</i>
HIDS	<i>Hô-Chi-Minh City Institute for development Studies</i>
HIFU	<i>Hô-Chi-Minh City Urban Development Investment Fund</i>
IDE	Investissements directs étrangers

JBIC	<i>Japan Bank for International Cooperation</i>
JICA	<i>Japan International Cooperation Agency</i>
JSC	<i>Joint Stock Company</i>
LVWC	<i>Lyonnais Vietnam Water Company</i>
MAUR	<i>Management Authority for Urban Railway (Hô Chi Minh Ville)</i>
MoNRE	<i>Ministry of Natural resources and Environment</i>
MOF	<i>Ministry of Finance</i>
MPI	<i>Ministry of Planning and Investment</i>
MRT	<i>Mass Rapid Transit</i>
NUUP	<i>National Urban Upgrading Program</i>
ONG	<i>Organisation non gouvernementale</i>
PCI	<i>Province Competitiveness Index</i>
PMU	<i>Project Management Unit</i>
PPP	<i>Partenariat public-privé</i>
Sawaco	<i>Saigon Water Company</i>
SCIC	<i>State Capital Investment Corporation</i>
SEDP	<i>Socio Economic Development Plan</i>
SoCB	<i>State-Owned Commercial Bank</i>
Tramoc	<i>Transport Management and Operation Center (Hanoi)</i>
UDC	<i>Urban Draining Company (Hô Chi Minh Ville)</i>
URB	<i>Urban Railway Board</i>
Urenco	<i>Urban Environmental Company</i>
VDB	<i>Vietnam Development Bank</i>
VND	<i>Dong vietnamien</i>
VUUP	<i>Vietnam Urban Upgrading Program</i>
VWSA	<i>Vietnam Water and Sanitation Association</i>

Bibliographie

Bibliographie

BANQUE ASIATIQUE DE DEVELOPPEMENT, Groupe Huit – SOGREAH – SCC (2008), “Thanh Hoa City-Feasibility Final Report-Socio Economic Development Project”, rapport interne.

BANQUE ASIATIQUE DE DEVELOPPEMENT (2007), “The Housing Program for the Qualified Pools in Ho Chi Minh City”, rapport interne.

BANQUE MONDIALE (2009), Project Appraisal Document on a Proposed Credit on the Amount of 127,7 million SDR to the Socialist Republic of Vietnam for a Local Development Investment Funds Project, 22 mai, étude interne, Washington D.C.

BANQUE MONDIALE (2007), Project Appraisal Document on a Proposed Credit in the Amount of SDR 32,8 million to the Socialist Republic of Vietnam for a HIFU Development Project, mai, étude interne, Washington D.C.

BANQUE MONDIALE (2008), “Capital Matters – Vietnam Development Report 2009”, décembre, Hanoi.

BELLOCQ, F.-X. et A. SILVE (2008), The Banking System of Vietnam after the Accession to WTO : Transition and its Challenges, Working Paper n°77, décembre, AFD, Paris.

BJLMAKERS, L., N. THANH HANG, N. THIEN HUONG, D. THANH HUYEN, M. SCHMIDT et S. SJÖLANDER (2006), Feasibility of the Programme Approach in the Health Sector in Vietnam, juin.

BỘ Y TẾ (ministère de la Santé) (2008), « Báo cáo chung tổng quan ngành y tế Việt Nam năm 2008 – Tài chính y tế ở Việt Nam » (Rapport général du secteur de la santé au Vietnam en 2008 – Données financières du secteur de la santé), Hanoi.

BUI V. T. et V. K. DO (2009), « Thuc trạng về quản lý đô thị Hà Nội hiện nay qua nghiên cứu dinh lương », in *Mô hình tổ chức và quản lý nhà nước. Đặc thù các đô thị trực thuộc trung ương nước ta hiện nay* (« Modèle d’organisation et de gestion publique. Caractéristiques des villes à tutelle nationale du Vietnam »), Institut d’études du Vietnam et du développement, Hanoi.

BUI XUAN, D. (2009), « Services d’approvisionnement d’eau et d’assainissement dans les villes et zones industrielles du Vietnam – orientations et stratégies pour le développement de ce domaine », présentation Powerpoint pour le salon Greenbiz 2009, ministère de la Construction, Hanoi, 17-18 septembre (en vietnamien).

CASTAGLIA STRATEGIC ADVISORS (2008), “Developing A New Financing Framework for the Urban Water Sector in Vietnam”, Rapport pour la Banque mondiale, Washington D.C.

CENTRE DE SUPPORT DU DEVELOPPEMENT CDA VIETNAM (2009), « Évaluation du projet Villes en Transition – Amélioration des conditions de vie en milieu urbain : rapport d’évaluation du projet de relogement des foyers à bas revenus du quartier Phuong Son, ville de Nha Trang, Province de Khanh Hoa, VeT », janvier.

COULTHART, A., N. QUANG et H. SHARPE (2006), “Urban Development Strategy: Meeting the Challenges of Rapid Urbanization and the Transition to a Market Oriented Economy”, rapport pour l’atelier « Vietnam’s Infrastructure Challenge », Banque mondiale, Washington D.C.

DE MIRAS, C. (2004), *Transitions nationales, gouvernance urbaine et gestion de l’eau potable : Maroc-Vietnam*, PRUD, GEMDEV-ISTED, Paris.

IWATA, S. et al. (2007), *The Comprehensive Urban Development Programme in Hanoi Capital City of the Socialist Republic of Vietnam (HAIDEP)*, Rapport final, JICA, Hanoi.

KELLOGG B. & ROOT PTY LTD (2009), “Vietnam Water sector Review Project”, Final Report, Asian Development Bank, février.

KERKVLIT, J. B. et M. G. DAVID (2004), *Beyond Hanoi: Local Government in Vietnam*, Institute of Southeast Asian Studies, NIAS, Copenhague.

LÊ VĂN NĂM (2007), *Nông dân ngoại thành thành phố Hồ Chí Minh trong tiến trình đô thị hóa* (Les paysans de la banlieue de Hồ Chí Minh Ville dans le processus d’urbanisation), Hồ Chí Minh Ville, NXB tổng hợp TP HCMV.

LE VAN THANH (2007), “Economic Development, Urbanization and Environmental Changes in Ho Chi Minh City, Vietnam : Relations and Policies”, article pour le PRIPOD Workshop Urban Population, development and Environment Dynamics in Developing Countries, Kenya, juin.

LESEIGNEUX, S., « État des lieux des structures locales et de leurs relations avec l'État au Vietnam », rapport, Institut des métiers de la ville, Hanoi, (document de travail non daté).

LONDON, J. (2008), "Reasserting the State in Viet Nam: Health Care and the Logics of Market-Leninism", *Policy and Society* n° 27, pp. 115-128.

MALESKY, E. (dirigé par) (2009), "Chi số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh của Việt Nam năm 2008" (Indice de la compétitivité des provinces vietnamiennes de 2008), Phòng thương mại và công nghiệp Việt Nam.

MALESKY, E. et M. TAUSSIG (2009), "Where is Credit Due? Legal Institutions, Connections, and the Efficiency of Bank Lending in Vietnam", in *The Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 25, n° 2, octobre.

MEKONG ECONOMICS LTD (2009), « Aide au développement harmonisée et décentralisée au Vietnam : vers des modalités innovantes de programmation aux niveaux infra-étatiques », rapport pour le Like Minded Donors Group, juin.

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DES RESSOURCES NATURELLES (2009), "Sustainable Management of Water Resources – Wastewater Treatment and Water Supply Management", présentation Powerpoint pour le salon Greenbiz 2009, septembre.

MINISTRY OF HEALTH (2007A), Joint Annual Health Sector Review, Hanoi.

MINISTRY OF HEALTH (2005), Quan ly va to chuc y te (Managing and Organizing Health System), Hanoi.

MPI (2009), "Results-based Mid-term Review Report for Implementation of the Five-year Socio-economic Development Plan 2006-2010", mai, Hanoi.

NGUYEN, M. H. (2009), Overview of Housing Development and Several Policy Mechanisms to Develop Housing in the Next Few Years, présentation Powerpoint, Ministry of Construction, Hanoi.

PADDI (2009), Projet BRT, Note de contextualisation, juin, HCMV.

PAPIN, P. (2003), *Vietnam, parcours d'une Nation*, Belin, Paris.

PROVINCE COMPETITIVENESS INDEX (PCI), Indice de compétitivité des provinces, publié chaque année : <http://www.pcivietnam.org>

QUERTAMP, F. (2007), « Le financement des services urbains d'eau potable et d'assainissement dans les pays en développement – Modalités de partage du coût global de long terme entre acteurs », Pré-étude Vietnam Laos Cambodge, IDDRI.

SEAWUN (2009), « Généralités sur l'approvisionnement d'eau et le rejet des eaux usées dans les villes du Vietnam », présentation Powerpoint pour le salon Greenbiz, Hanoi.

SCHUTTENBELT, P., N. VIET ANH et W. BARBARA (2009), "Changes in the Wastewater and Waste Sector in Vietnam", Background Paper pour le Sustainable Urban Development Forum 2009, InWent, février, Hanoi.

STAYKOVA, C. et B. KINGDOM (2006), Water Supply and Sanitation strategy – Building on a Solid Foundation, Banque mondiale, Washington D.C.

SUN, S. et K.T. VU (2008), "Land Acquisition in Transitional Hanoi, Vietnam", *Urban Studies* Vol. 45 n°5 et 6, mai, pp. 1097-1117.

TÔNG CỤC THÔNG KÊ (General Statistics Office) (2007), "Kết quả khảo sát mức sống hộ gia đình năm 2006" (Result of the Vietnam Household Living Standards Survey 2006), NXB thống kê (Statistical Publishing House).

TRAN H. A. et E. DALHOLM (2005), "Favoured Owners, Neglected Tenants : Privatization of State Owned Housing in Hanoi", *Housing Studies* vol. 20 n°6, pp. 897-929, novembre.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (2007), *Paying for Urban Infrastructure and Services: a Comparative Study of Municipal Finance in Ho Chi Minh City, Shanghai and Jakarta*, Institute for Economic Research, Hanoi.

UNIVERSITÉ DE HANOI (Collectif) (2009), « Mô hình tổ chức và quản lý nhà nước. Đặc thù các đô thị trực thuộc trung ương nước ta hiện nay » (Modèle d'organisation et de gestion publique. Caractéristiques des villes à tutelle nationale du Vietnam), Actes du colloque organisé en septembre 2009 à Hanoi par l'Institut d'études du développement du Vietnam, Hanoi.

VIETNAM CONSULTATIVE GROUP MEETING (2007), "Social Protection – Vietnam Development Report 2008", Joint Report to the VN Consultative Group Meeting, décembre, Hanoi.

WAIBEL, M., R. ECKERT, M. BOSE et M. VOLKER (2007), "Housing for Low Income Groups in Ho Chi Minh City, between Re-integration and Fragmentation", *Asien* 103, avril, pp. 59 à 78.

Qu'est-ce que l'AFD ?

Établissement public, l'Agence Française de Développement (AFD) agit depuis près de soixante-dix ans pour combattre la pauvreté et favoriser le développement dans les pays du Sud et dans l'Outre-mer. Elle met en œuvre la politique définie par le Gouvernement français.

Présente sur le terrain dans plus de 50 pays et dans 9 collectivités d'Outre-mer, l'AFD finance et accompagne des projets qui améliorent les conditions de vie des populations, soutiennent la croissance économique et protègent la planète : scolarisation, santé maternelle, appui aux agriculteurs et aux petites entreprises, adduction d'eau, préservation de la forêt tropicale, lutte contre le réchauffement climatique

En 2009, l'AFD a consacré plus de 6,2 milliards d'euros au financement d'actions dans les pays en développement et émergents et en faveur de l'Outre-mer. Ils ont notamment contribué à la vaccination de 1,8 million d'enfants, l'amélioration de l'approvisionnement en eau potable pour 7,3 millions de personnes et le soutien à 900 000 emplois dans le secteur productif. Les projets d'efficacité énergétique sur la même année permettront d'économiser près de 5 millions de tonnes de CO₂ par an.

www.afd.fr

Les acteurs publics locaux au cœur du développement urbain vietnamien

Les pouvoirs publics locaux prennent une part de plus en plus importante dans le développement exponentiel du Vietnam et de ses villes. Ils en sont aujourd'hui des acteurs majeurs et ont un rôle clé dans la plupart des services urbains (eau, assainissement, gestion des déchets, transports publics, etc.).

Le présent ouvrage décortique le rôle de ces acteurs, les limites de leurs pouvoirs, les instruments institutionnels, financiers et opérationnels de leur action, les évolutions récentes et à venir, au travers d'une analyse détaillée du fonctionnement des pouvoirs publics locaux vietnamiens et de leur gestion des principaux services publics urbains.

La lecture de ce document, fruit d'une enquête de terrain approfondie, est indispensable à quiconque s'intéresse au développement urbain au Vietnam et cherche à en comprendre les enjeux, les risques et les limites.

AUTEURS

David ALBRECHT
Consultant, CARO

Hervé HOCQUARD
Chef de mission, CARO

Philippe PAPIN
Professeur, École pratique des hautes études

CONTACT

Samuel LEFEVRE
Division Collectivités locales et développement urbain, AFD
lefevres@afd.fr